

## Märkmeid Eesti õigussüsteemi tulevikust

Urmas Reinsalu (RiTo 12), Isamaa ja Res Publica Liit

**Viimasel ajal ei räägita palju meie õigussüsteemi üldisest arengust ja probleemidest. Seda ei saa pidada õigeks, sest üleminekuperiood rahvusliku õiguskorra kujundamisel ei ole lõppenud, vaid on üle läinud keerulisemasse arengujärku.**

Euroopa Liidu õiguskorra subjektiks olemine ei tohi meid mingil juhul mõtteloiuks muuta. Alljärgnevalt lühidalt omapoolseid probleemipüstitusi. Minu lähtetees on, et pärast Euroopa õiguse inkorporeerimise esimese ringi lõppu on mitte ainult võimalik, vaid hädavajalik rahulikult ja analüütiliselt hinnata, mida meie rahvuslik õiguskord vajab, millised on ühiskonna ootused, mida peab õigussüsteem lahendama, millele kaasa aitama ja mille takistamisest hoiduma.

Oleksin rõõmus, kui mulle sekundeeriksid oma tähelepanekutega justiitsminister, õiguskomisjoni esimees ja õiguskantsler. Olen kindel, et need teemad teevad muret ka lugupeetud juristidele. Võib-olla oleks asjakohane korraldada laiem parlamentaarne kuulamine, paludes osalema kõrgetele õigusametnikele lisaks õigusteadlasi.

Järgnevalt esitan kokkuvõtlikult mõned tähelepanekud, millised võiksid olla ja peaksid olema meie õigussüsteemi ees seisvad strateegilised probleemid ja ülesanded.

### Kaugema tuleviku teema

Kolme suure õigusvaldkonna – haldusõiguse, eraõiguse ja karistusõiguse – seisu vaadates võib öelda, et kitsamast reguleerimisalast johtuvalt on kõige paremini korras karistusõigus.

Paigas on nii karistusmenetlus kui ka karistusseadustik. Karistusõiguse alal vajaksid revisjoni kaks valdkonda – korruptsiooni ja majanduskuritegude valdkond. Majanduskuritegude vallas vajame nii subjektide kui ka tegude kindlaid määratlusi. Praegu saaks mitmeid tegelikkuses eraõiguslikku sfääri puutuvaid suhteid tõlgendada kui karistusseadustiku järgi karistatavaid. Jabur on olukord, kui isik mõistetakse süüdi kuriteos, sest on tekitanud juriidilisele isikule äri vaidluses moraalselt kahju.

Teine teema on korruptsioonivastane seadus, millel on kitsas puutumus karistusõigusega. Sellest on olnud mitu korda juttu ka põhiseaduskomisjonis. Olemasolev seadus ei kaitse riiki tõhusalt riigivaraste vastu ja toodab praegusel kujul mõttetut bürokraatiat. Näiteks paberil täidetavad majanduslike huvide deklaratsioonid, mille alusel ei tekigi võimalust ristpäringuid teha. Probleem on ka see, et korruptsioonivastase seaduse mõistete ja normide filosoofia ei ühildu teiste õigusharudega. Võimalik, et korruptsiooni ennetaks õiguslikult efektiivsemalt n-ö baasseaduse lammutamine ja selle teemadena paigutamine asjaomaste valdkondade seadustesse. Kõige olulisemad on karistusseadustiku vastavad sätted.

Eraõigust lahates ei pääse üle ega ümber moodsa töösuhete regulatsiooni puudumisest. Isegi mõningas üksikjuhtumises vilets, kuid nüüdisaegne seadus on süsteemi seisukohalt parem kui ajale jalgu jäänu.

Kaugema tuleviku teema on tsiviilseadustiku koostamine. Detsembris külastab Eestit Euroopa tsiviilõiguse kodifitseerimisega tegelev komisjon. Olen tsiviilseadustiku kohta küsinud arvamust mitmelt eraõiguse raamseaduste loojalt. Kõlama on jäänud arvamus, et see ei tohiks olla lähiaja küsimus. Kui seda tehtaks praegu, tähendaks see tõenäoliselt eelkõige paragrahvide ümbernummerdamise tööd. Mõne aja pärast võiks sellel olla sisukam kaal, eriti Euroopa Liidu eraõiguse alase koostöö arengut silmas pidades.

### **Valdkonnaseadusi pidi laiali**

Meie üldises haldusõiguses oli fundamentaalne samm haldusmenetluse seaduse vastuvõtmine. Järgmine nurgakivi on uus avaliku teenistuse seadus. Olemasolev avaliku teenistuse seadus on oma aja ära elanud, tegelikkuses otsivad riigiasutused mitmel juhul teed, kuidas sellest mööda hiilida. See seadus on asjade mõistuspärasel ajamisel vahel lihtsalt takistuseks. Tuleks teha kaks järgmist sammu. Esiteks peaks valitsus esitama eelnõu, millega tunnistatakse kehtetuks osa avaliku teenistuse seaduse sätteid, mis on bürokraatlikud ja puised, et seadus ei pidurdaks elu praktilist toimimist. Teine samm peaks olema uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamine.

Pea oluliseks, et uus avaliku teenistuse seadus kodifitseeriks teatud määral ka meie ametkondade teenistusõigust. Meil on piirivalve, politsei, julgeolekuasutuste, kaitseväge, kohtunike, prokuröride ja diplomaatide teenistusõigus eraldi valdkonnaseadusi pidi laiali pillutatud. Nii tekib olukord, kus mingil teenistujate rühmal on soodustus, mis peaks olema ka ülejäänuil, või piirang, mis üldises avaliku teenistuse kontekstis on ebapraktiline. Kui küsida, kas me üldse vajame avaliku teenistuse seadust, siis minu vastus on selgelt jaatav, kuid see seadus peab arvestama praeguse tööjõuturu olemust.

Üldise haldusõiguse teine teema on meie halduskorraldust ehk haldusorganisatsiooni puudutav raamseadus. Praegu on need õigussuhted kokku võetud vabariigi valitsuse seadusse. Otstarbekas on valitsuse seadus kui valitsuskabinetti ja valitsuse poliitika kujunemist kirjeldav seadus jätta eriseaduseks haldusorganisatsioonis, halduskorralduse seadus peaks aga eraldi seadusena kirjeldama haldussüsteemi.

Viimane raamseadus üldises haldusõiguses on sunni teostamine riigivõimu rakendamisel. Selles vallas on meil reguleeritud mitu üksikvaldkonda (nt sunniraha seadusega). Otstarbekas oleks kõike reguleerida ühes raamseaduses. Kas nimetame seda korrakaitse seaduseks, on maitseküsimus. Tähtis on, et sunni rakendamine oleks seaduse tasemel paika pandud. Seda nõuab ka põhiseaduse loogika nii ulatusliku potentsiaalse põhiõiguste riive korral.

Tõsine küsimus on kitsamate erihaldusharude kodifitseerimine. Näiteks Saksamaal on asutud koostama sotsiaalõiguse kodifikatsiooni. Ka Eestis tundub olevat otstarbekas mõelda nii õiguslünkade vältimiseks kui ka tarbijasõbralikkuse koha pealt ühe sotsiaalabi seadustiku tegemisele. Tarvis oleks välja töötada selle seaduse üldosa, kus on sätestatud isikud,

menetluse kord ja protseduurid. Kui kõneleme sotsiaaltoetuste puhul n-ö testiva aluse rakendamisest, siis selle testiva aluse menetluse tarbeks oleks üks kodifikatsioon normitehnilise võttena otstarbekas.

Teine teema on keskkonnaõigus. Meil on vastu võetud keskkonnahalduse valdkondi puudutavaid seadusi, mille reguleerimismaht on väga erinev. Ühtse keskkonnakaitse seadustiku loomine oleks seetõttu taas selgust loov samm. Erihalduse valdkondadest kõneldes on tähelepanuväärne, et meie haridusõigus on üles ehitatud haridusinstituutide, mitte haridusliikide loogika järgi. Nii saavadki tekkida kurioosumid, et erakõrgkooli reguleerib nt erakooli seadus.

### **Kolm võimalikku lähenemist**

Omaette küsimus on meie põhiseaduse muutmise. Teema on tõsiselt päevakorral ka Euroopa põhiseaduse lepingu tööühmas. Meie õigusteadlased jagunevad n-ö kolme koolkonda. Esimene koolkond soovib hoida põhiseaduse teksti muutumatuna, kinnitades, et probleemid, mis on esile kerkinud seoses Eesti ühinemisega euroliiduga, on põhiseaduse kolmanda akti tõlgendamise teel ületatavad. Teine koolkond leiab, et põhiseaduse tekst ja ajas muutuv eesmärgipärane tõlgendamine ei saa olla vastuolus. Nende hinnangul on lubatavuse piir juba ületatud ning lahenduseks on põhiseaduse muudatuste paketi koostamine. Kui võtta eesmärgiks kõike Euroopa Liiduga seonduvat põhiseaduses läbivalt kirjeldada, siis ei pääse üle ega ümber põhiseaduse uuest tekstist, sest normitehniliselt kõneleme kümnetest ja kümnetest muudatustest. Kolmas koolkond väidab, et Euroopa Liidu liikmesus loob elulise vajaduse põhiseaduse muutmiseks. Kuid uue teksti koostamine ei saa olla pelgalt põhiseadusesse euroklauslite lisamine. Uus põhiseaduse tekst peaks määrama kindlaks meie riigorganite vahelised suhted ning revideerima põhiõiguste ja -vabaduste kataloogi.

Ekspertiisikomisjon tõdes, et töö põhiseaduse analüüsiga peab jätkuma. Lähtekohaks oleks minu hinnangu järgi kataloogi koostamine nendest põhiseaduse sätetest, mille tõlgendus on Euroopa Liidu liikmesust aluseks võttes põhiseaduse konkreetse sätte ja täiendamise seaduse koostamisel muutunud.

### **Uus põhiseaduse järelevalve süsteem**

Kardinaalne samm on põhiseaduskomisjonis arutatav põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise eelnõu. Nimelt on meie põhiseaduse järelevalvesüsteem üles ehitatud jõustunud või jõustumata, aga vastu võetud seaduste vaidlustamisele Riigikohtus väitel, et need on põhiseadusega vastuolus. Samas ei ole võimalik pöörduda Riigikohtusse, et saada hinnang, kas mingi kavatsetav õiguslik regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas või ei ole. Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis on see võimalus olemas: põhiseadusliku järelevalve kohus annab oma seisukoha, kas põhiseadust on võimalik tõlgendada nii, nagu seda plaanitav riigisisene seadus või rahvusvaheline leping teeb.

Et tagada paremat õigusturvalisust ja maandada n-ö võimalikke konstitutsioonilisi riske, algatas põhiseaduskomisjon eelnõu, mille järgi parlament saaks koosseisu enamuse tahtel teha Riigikohtule ettepaneku anda oma tõlgendus seaduseelnõule, millega täidetakse Euroopa Liidu liikmesusest tulenevaid kohustusi. Siin on põhimõttelise kaaluga probleeme, mis vajavad läbivaidlemist: kas Riigikohtu arvamus on hiljem Riigikogule siduv? kas pöördujate ring peaks olema laiem? kas pöördutakse eelnõu või konkreetse tõlgenduskäsitluse poole?

Üks on igal juhul selge: parlament peab võimalikuks ja põhiseaduspäraseks põhiseaduses määratlemata põhiseaduslikkuse järelevalve subjekti, s.o parlamendi enese toomist seadusse. Esimene kaesus, kus sellist tõlgendust vaja oleks, on meie rahaseaduse muutmine. Kas kehtiv põhiseadus võimaldab euro seadustada või ei? Eesti põhiseaduse tõlgendamise monopol on Riigikohtul ja tema arvamus väljütlemise järel on diskussioonid sellega õiguslikus tähenduses lõpetatud nii Eestis kui ka väljaspool Eestit.

See lahendaks osaliselt õigusteoreetilise vaidluse, mis on esile kerkinud põhiseaduse täiendamise seaduse pinnalt: kuidas toimub menetlus asjades, kui Euroopa Liidu õigus on vastuolus Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega? Selle eelnõu valguses saab just parlament kontrollimenetlust läbi viia.

Näitena on huvitav viidata Saksa põhiseaduskohtu lahendile, millega tunnistati Saksa põhiseaduse vastaseks Euroopa Liidu õigusakt, millega määrati kindlaks Euroopa riikide koostöö vahistamiskäsu vallas. Nimelt keelab Saksa põhiseadus Saksa riigi kodaniku väljaandmise.

Üks meie õigussüsteemis üha rohkem tähelepanu pälviv probleem seisneb selles, et meil ei ole organisatsioonilises tähenduses eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kohut. Põhiseaduse järelevalves on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile samm-sammult pädevusi juurde antud: teatud kujul individuaalne konstitutsiooniline kaebus, omavalitsuste õigus pöörduda, valimiskaebuste menetlused jne. Kuigi mitmed Eesti riigiõiguslased on lausa põhimõtteliselt selle vastu, ennustan siiski, et kõnealuse institutsiooni loomine Eestis on aja küsimus. Enesestmõistetavalt tuleks selleks muuta põhiseadust.

### **Raamatupidamislik mustkunst**

Eesti õiguskorras tuleb astuda kolm õiguspoliitilist sammu. Esiteks tuleb langetada otsus kodifikatsioonide koostamise vajaduse kohta erinevates õigusvaldkondades. Teiseks dereguleerimise küsimused. Eestis ei ole ülereguleerimine sellises mõõtkavas probleem, millega seisavad silmitsi sajandeid oma iseseisvust rakendanud riigid. Samas peame arvestama üht asjaolu: me oleme rahvatulult Euroopa Liidu kõige väiksem liikmesriik. Konkurentsivõime aspektist tähendab see seda, et väike riik tuleb kodanikule suhteliselt kallim kätte.

Euroopa Liidu õigus on paratamatult loonud ulatusliku täiendavate regulatsioonide süsteemi. Konkurentsivõimet kasvatab iga protseduuri või reeglilik tühistamine, mille puhul nende normide puudumine ei too teoreetiliselt kaasa suuremat kulu kui kehtimisega kaasnev

maksumus. Selles vallas on positiivseks näiteks üleminek Interneti-põhisele Riigi Teatajale. Dereguleerimise teine aspekt on protseduuride ratsionaliseerimine. On mitmeid menetlusi, mis vajaksid mitte õiguslast, vaid just juhtimisloogikaalast hinnangut, kui mõistuspärased mingid protseduurid on, näiteks planeeringutega seonduv või maja sisemine ümberehitamine või mittetulundusühingu põhikirja muutmine. Kuulen alatasa kurtmist, et selliste valdkondade asjaajamised on juriidiliselt jaburad ega ühildu omavahel. Need on valdkonnad, kus Riigikontroll peaks koostama tulemusauditeid.

Dereguleerimise kõrval on oluline ülesanne detsentraliseerimine. Ma ei kõnele äriühingute erastamisest, vaid avaliku võimu ülesannete tegelikust loovutamisest äri- või kolmandale sektorile. Olen pahatihti tähele pannud suhtumist, et kolmas sektor otsekui ei suuda nimetatud ülesannetega toime tulla. Arvan, et see on ebaõiglane lähenemisenurk. Õiglane on, et teenus antakse korraldamiseks sellele institutsioonile, kes seda kõige paremini osutab.

Meil on paljuski leidnud aset riigi mimikri: mingi riigi varem tsentraalselt teostatud funktsioon antakse üle riigi asutatud sihtasutusele. See on avaliku sektori vähendamine raamatupidamisliku mustkunstiga, aga mitte tegelikult. Asi, mida hädasti vajame ja mis seni puudub, on raport selle kohta, milliseid avaliku võimu funktsioone on võimalik erasektorile või kodanikeühendustele üle anda.

Möödunud linnavolikogu valimiste eel vaatasin Tallinna linna ülesannete kataloogi ja leidsin sealt ainult kaks ülesannet, mida ei saa detsentraliseerida. Need olid õiguse loomine ja järelevalve. Kooli saab pidada mittetulundusühing, eakate avahooldusega tegelda kirik ja nii edasi. Omaette küsimus on muidugi see, et detsentraliseerida tuleb nii, et avalikku võimu päris ära ei pügataks (nagu meil on mitmeid kaasusi kommunaalteenuste erastamise vallas). Teine küsimus on riigi eemaletõmbumine riigi osalusega sihtasutustest.

Kolmas õiguspoliitiline küsimus on Eesti Vabariigi nägemus Euroopa Liidu õiguspoliitilistest tendentsidest. Eesti õiguskorras on selge sisemine loogika. Euroopa Liidu õigussüsteem on mitmesuguste õiguskultuuride ja poliitiliste mõjutuste tulemusena äärmiselt raskesti hõlmatav. Sellel on palju põhjusi, alates liikmesriikide huvidest ning lõpetades kahe euroinstitutsiooni, komisjoni ja nõukogu õigusteenistuste suhetest tulenevaga.

### **Õigusaktide süsteemitu paabel**

Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu loob uue (mõningas ulatuses) ja lihtsama Euroopa Liidu õigusaktide süsteemi. Leppe eesmärk Laekeni deklaratsioonis oli muuta Euroopa Liit tõhusamaks ja n-ö tarbijasõbralikumaks. See puudutab kogu liidu õigussüsteemi. Euroopa justiitsministrite nõukogus võiks Eesti seda teemat mitteametliku diskussiooniküsimusena pidevalt ülal hoida. Sellega on olemuslikult seotud Euroopa Liidu konkurentsivõime küsimus.

Õigusaktide süsteemitu paabel pidurdab ka Ühtse Euroopa Aktis sätestatud põhivabaduste tõhusat realiseerimist. Justiitsküsimuste vallas peaks Eesti just efektiivsuse argumenti silmas pidades toetama ühtsete menetluste paikapanemist. Trahvide sissenõudmisel või tsiviilkohtupidamise kiiremal korraldamisel ei kärbi Euroopa õiguse olemasolu küll kuidagi Eesti iseotsustamise pädevust ega konkurentsivõimet.

Euroopa õigusel on Eestis ka teine aspekt. Me harmoneerisime kiiresti Euroopa õiguse üksikud valdkonnapõhised aktid. Nüüd on võimalik hinnata, kas üksikvaldkondi puudutavad seadused (nt liftiseadus) on mõtet jätta toimima eraldi seadusena või oleks mõeldav teatud süsteemi loomine.

Minu jaoks vajalik teema on meie õiguskeel ning õigusterminoloogia ja õigusloome meetodika probleemid. Mulle meeldis omal ajal akadeemik Uno Mereste ettepanek, et seaduse muutmise seadus peaks pealkirjas puudutama reguleeritavat probleemi. Teema tundub esmapilgul ebaoluline, aga raevuka vastuseisu tõttu, mida Mereste ettepanek kohtas, näib selle taga olevat midagi hoopis ulatuslikumat. Laiemalt vaadates on küsimus selles, kas õigust, seadust tajutakse kui tööriista ühe ülesande elluviimiseks või fetišeeritakse regulatsiooni ja paragrahve kui asju iseeneses. Mulle tundub, et seekord jäi võitjaks viimane käsitlus.

Aeg-ajalt oleme kolleeg Tulvistega Riigikogus vaadanud eelnõude sõnastust ja jäänud nõutuks – kas nutta või naerda. Soome filosoof ja loogik Georg Henrik von Wright kirjutas kunagi, et umbisikulisus ning keele hägusaks ja eufemismidega pikituks muutumine andis tunnistust mingi impeeriumi lõppemisest. Ta tõi näiteid Austria–Ungarist. Meile meenus muidugi Nõukogude Liit. Seega on keele lagundamine võrratult lihtsam keele puhastamisest.

Tartu Ülikooli õigusteaduskond on käivitanud välistudengitele põneva programmi – üleminekuühiskondade õigussüsteem. Sel aastal õpib õigusteaduskonnas selle huvitava programmi järgi esimest korda mitu välisüliõpilast. Ma ei tea, kuhu täpselt ja kas üldse õppejõud tõmbavad piiri, millal üleminekuperiood algas ja kas see on lõppenud. Periodiseerimine on õigusajaloos sama tänamatu ja keeruline kui muudes valdkondades.

Mina arvan, et nn üleminekuperiood rahvusliku õiguskorra kujundamisel ei ole lõppenud, see on läinud üle keerulisemasse, latentsemasse faasi: üleminekuperioodi tunnus on põhimõttelise tähendusega valikute tegemine.

Eelnevate tähelepanekutega tahtsin näidata, et meie rahvuslik juristkond peab lähiaastail langetama äärmiselt tähtsaid otsuseid. Tähtis on, et asjad ei sünniks nurga taga, vaid mõtestatud teadusliku diskussiooni käigus, kus asjaosalistel on argumenteerimise kohustus ja arvamuste vabadus.