

§ 140. [Õiguskantsleri ametisse nimetamine ja tagandamine]

Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks.

Õiguskantslerit saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.

Autor *Atko-Madis Tammar*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 47 lõige 1. Vabariigi Presidendi juures on Õiguskantsler, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi President erioigusel.

Valikkirjandus

Ülle Madise. Professor Eerik-Juhan Truuväli (07.03.1938–25.06.2019), õiguskantsleri institutsiooni ehitaja ja põhiseaduse hoidja. – *Juridica* 2019/4, lk 306–308.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Õiguskantsleri sõltumatuse mitu palet
 - A. Õiguskantsleri subjektiivse sõltumatuse sõltuvus usaldussuhtest 1937. aasta põhiseaduse valguses
 - B. Objektivse sõltumatuse piirid 1992. aasta põhiseaduse kohaselt
 - C. Kohtulik tagandamine kui institutsiooni sõltumatuse (tõeline) objektiivsuse mõõt
- III. Vabariigi Presidendi ja Riigikogu tasakaalupunkt – nõuded menetlusele ja õiguskantsleri kandidaadile
- IV. Kokkuvõte

I. Sissejuhatus

- 1 Avaliku võimu tasakaalustajana peab õiguskantsler lähtuma põhiseaduslikust korrast. Tasakaalustajana ei vastandu õiguskantsler seadusandlikule, täidesaatvale ega kohtuvõimule. Institutsiooni ülesannete sõltumatul täitmisel ei ole ta mitte ühegi riigivõimuharu huvide eest seisja. Pooli valimata, erapooletult, ülesandeid täites tagab õiguskantsler enda subjektiivse (seesmine) sõltumatuse. 1993. aastal tõi Eerik-Juhan Truuväli Riigikogu täiskogus välja institutsiooni sõltumatuse põhiõlemuse: „[–] õiguskantsleri ametkonnas ei ole võimalik arutleda ühe või teise kehtiva akti otstarbekuse või ebaotstarbekuse üle. Seal kehtib ainult üks range reegel: olemasolev põhiseadus on fundamentaalne alus, millest peab lähtuma kõikides küsimustes, vaatamata sellele, millist kontseptsiooni pooldatakse.“¹ Subjektiivse sõltumatuse määratluse paneb paika põhiseaduslike ülesannete määratlus.
- 2 Subjektiivse sõltumatuse tuum paikneb õiguskantsleri õiguses maailmavaatelisusele (siseveendumusele) PSi tõlgendamisel. Seda eriti PS § 139 lg 2 (ettekande tegemine Riigikogule) ja § 141 (sõnaõiguse kasutamine Riigikogu ja valitsuse istungil) kontekstis, mille kaudu on tagatud õiguskantslerile institutsiooni kujundamisõigus. See siiski ei tähenda meelevaldset lähenemist ja Truuvälja oeldu ümberlukkamist. Põhiseaduslike väärtuste hindamine tähendabki väärtushinnangulist otsustamist.

¹ VII Riigikogu, II Istungjärk, täiskogu korraline istung 28.01.1993.

- 3 Kuigi õiguskantsleri sõltumatus on piiritletud ülesannete täitmisega (PSist lähtumine), ei piisa üksnes subjektiivsest sõltumatusest – õiguskantsleri seesmisest tahtest (südame-tunnistusest) – ülesannete sõltumatuks täitmiseks. Institutsiooni objektiivse (välise) sõltumatuse raamid on pandud paika PS § 139 lg-ga 1: õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik. Kellelgi ei ole õigust õiguskantsleri tegevusse sekkuda ega teda mõjutada. Sõltumatuse üheks oluliseks nurgakiviks on PS § 140 lg 2, mille kohaselt saab õiguskantslerit ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. 1937. aasta PSis ei olnud õiguskantslerile sellist tagatist antud. Subjektiivse ja objektiivse sõltumatuse määrast tuleneb ülesannete täitmise tõhususe määr.
- 4 Õiguskantsleri ametisse nimetamise kord ja ametiaja tähtaegsus mõneti toetavad sõltumatuse põhimõtet, kuid teisalt ei ole need oma suhtelisuse tõttu sedavõrd põhimõttelised ametist tagandamise tingimustega võrrelduna. Ametiaja tähtaegsusest tõusetuv küsimus õiguskantsleri uuesti ametisse nimetamise võimalikkusest on küsimus institutsiooni usalduslikkusest (usutavusest) ehk õiguskantsleri erapooletuse näivusest (usaldusmäära sotsioloogiline, kuid ka poliitiline hinnang). Ametisse nimetamine põhineb poliitilisel usaldussuhtel.

II. Õiguskantsleri sõltumatuse mitu palet

A. Õiguskantsleri subjektiivse sõltumatuse sõltuvus usaldussuhtest 1937. aasta põhiseaduse valguses

- 5 Hoolimata erinevatest vastuväidetest, näiteks peeti Riigikohtus toimunud arutelul mõtet õiguskantslerist kui riigipea ametnikust vastuvõetamatuks², ei loobunud Rahvuskogu väljapakutud lahendusest. Kohati jätkusid need arutelud ka Põhiseaduse Assamblees, kus Jüri Adams rõhutas, et õiguskantsler ei ole eelnõus „presidendi juriidiline nõuandja“, nagu 1937. aasta PS seda ette nägi.³ Esimese õiguskantsleri Anton Palvadre nõuniku Ilmar Rebase arvamus Põhiseaduse Assambleele 13.12.1991 seisus PSi eelnõu sõnastuse kohta oli, et õiguskantsler peaks olema riigipea juures.⁴
- 6 Eesti esimeseks õiguskantsleriks nimetati 30.08.1938 senine Riigikohtu administratiiv-osakonna esimees Anton Palvadre (1986–1942)⁵, kes asus ametisse ülejärgmisel päeval, 1. septembril. Õiguskantsleri nimetas ametisse PS § 47 lg-st 1 tulenevalt president eri-õigusel ehk ainuisikuliselt. Presidendi otsustada oli, keda usaldada õiguskantsleri ametikohale. Nii oli see ka okupatsiooni ajal, kui peaminister Vabariigi Presidendi ülesannetes nimetas ametisse Richard Öveli (1894–1958) ja Artur Mägi (1904–1981). Õiguskantsleri ametikoht kuulus kuni 1992. aasta põhiseaduse jõustumiseni Vabariigi Presidendi institutsiooni juurde.
- 7 Seadmata kahtluse alla õiguskantsler Anton Palvadre ja tema järeltulijate ametialaseid teadmisi ja oskusi ning nende lähtumist seisukohtade kujundamisel üksnes PSist ja seadustest, on selge, et ametikoha õiguslik seisund ei andnud õiguskantslerile 1992. aasta PSiga võrreldavat sõltumatuse tagatist. Seda ilmestavad ka 1937. aasta PSi koostamise arutelud, kus nähti õiguskantslerit riigipea „silmana“ valitsuses⁶, mis toetab „ühe isiku

² RA, ERA.4408.1.86. Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide I (). Protokoll nr 11, 10.03.1937, lk 2 (K. Saarman).

³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 123.

⁴ Samas, lk 1294.

⁵ Vabariigi Presidendi 30.08.1938 käskkirj nr 46, RT 02.09.1938, 75, 691.

⁶ Rahvuskogu aruteludes korduvalt väljendatuna, vt näiteks RA, ERA.4408.1.87: Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjoni protokollide ära kirjad, köide II. Protokoll nr 28, 8.04.1937, lk 8 (A. Laur).

võimu maksimaalset väljaarendamist⁷. See kõik annab tollasele ametikohale oma värvingu, millele andis täiendava tooni õiguskantsleri õigus osaleda valitsuse istungil sõnaõigusega.

- 8 Õiguskantsleri ametis püsimine sõltus presidendi usaldusest ja vastastikuse koostöö laabumisest. Usaldussuhe toimib, kui osapooled saavad teineteist usaldada. 1936. aastal PSi eelnõu väljatöötamise komisjonis⁸ põhjendas Johannes Klesment, kes oli eelnõu kava üks kolmest väljatöötajast, valitsuse esindajana valikut sellega, et kui anda õiguskantslerile kohtunikuga sarnane puutumatus, nagu pakkus komisjoni liige Anton Palvadre, võib õiguskantsler nii valitsusest kui ka presidendist „üle pea kasvada“.⁹ Ometi leidis tulevane õiguskantsler Anton Palvadre PSiga loodava süsteemi riigivõimuorganid oma pädevuste piires tegutsevatena toimivana, mille toimivust võivat rikkuda üksnes neis ametikohtades töötavad inimesed ise.¹⁰ Palvadre väljendatut võib mõista kui õiguskantsleri subjektiivse sõltumatuse eristamist õiguskantsleri ametikoha objektiivsest sõltumatusest. Õiguskantsleri sõltumatuse tagab tema enda võimekus ja ülesannete iseseisvaks täitmiseks ei ole talle täiendavat kaitset vaja.
- 9 Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse § 5 alusel jõudis õiguskantsler 1939. aasta 7. juulil seisukohale, et Tallinna linnavalitsuse tegevus Mart Timpsoni ehitusprojekti kinnitamata jätmisel oli seadusvastane.¹¹ Õiguskantsler tegutses enda nimel, mis andis võimaluse kujundada seisukohti enda kõige paremast äranägemisest lähtuvalt. Ka 1992. aasta PSi kohaselt on õiguskantsleril ametiülesandeid täites õigus südametunnistus- ja mõttevabadusele (PS § 40 lg 1). Kuid kahe PSi võrdlus näitab, kes on lõppastmes usaldussuhtes vaidluse korral otsustajaks. Lisaks eeltoodud 1939. aasta seisukohale oli õiguskantsleri pädevuses riigivõimule palju lähemal olevate tegevuste, sh presidendi õigusaktide eelnõude kontrollimine. Välistatud ei olnud presidendi antud ülesannete täitmine ja õiguskantsleri tegevuse ülevaate kohaselt tuli õiguskantsleril teha presidendile kirjalik ettekanne üheksas üldküsimumes ja 30 üksikküsimumes.¹²
- 10 Õiguskantsleril võib olla oma n-ö etteaimatav maailmavaatelisus (olgu selleks näiteks konservatiivsus või liberaalsus) PSi tõlgendamisel ja erinevad õiguskantslerid võivad ka jõuda samas asjas õigustloova akti põhiseaduspärasuse küsimuses erinevatele seisukohtadele¹³, kuid 1992. a PSi kohaselt ei ole võimalik jõuda järeldusele, et õiguskantsleri seisukoht on kellegi teise seisukoht ja seda alluvusliku usaldussuhte puudumisest tulenevalt. Eerik-Juhan Truuvälja sõnadega: „Loomulikult lähtub iga ametkonna vaatenurk, analüüs küll teatud objektiivsetest alustest, kuid sel on kindlasti ka teatud subjektiivsuse pitser [---].“¹⁴ Või nagu Ilmar Tammelo selgitas väärtuste antinoomiat, mis õigluse poole püüdlisel alati ilmsiks tuleb.¹⁵

⁷ O. Koplus. Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühised koosolekud. Stenograafilised aruanded 2. ja 3. märtsil 1937. Tallinn: Ühiselu 1938, lk 37.

⁸ RA, ERA.31.4.807. Riigivanema käskkirjaga uue põhiseaduse kava väljatöötamiseks moodustatud komisjoni koosoleku protokollid ja põhiseaduse kava: Riigivanema 09.12.1936 käsukiri nr 25 (toimik, lk 2).

⁹ RA, ERA.31.4.807. Riigivanema käskkirjaga uue põhiseaduse kava väljatöötamiseks moodustatud komisjoni koosoleku protokollid ja põhiseaduse kava. Protokoll nr 7, 20.12.1936, lk 39 (toimik, lk 65).

¹⁰ Vt A. Palvadre. Võimude lahususe ja tasakaalu probleem uues põhiseaduses. Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 283–287.

¹¹ RA, ERA.1357.1.1428. Õiguskantsleri kaebus Tallinna linnavalitsuse kohta. Tallinna ringkonnakohtu administratiivosakonna toimik, lk 8.

¹² Ülevaade õiguskantsleri tegevusest 1938. ja 1939. kalendriaasta kohta. Tallinn 1940, lk 14.

¹³ Vrdl erinevate õiguskantslerite ristvastupidiseid seisukohti näiteks RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05, p 7 ja RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 36.

¹⁴ E.-J. Truuväli. Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. VII Riigikogu V istungjärgu täiskogu korraline istung, 20.10.1994.

¹⁵ I. Tammelo. Õigus ja hool. Tartu: Ilmamaa 2001, lk 54.

- 11 Alluvussuhe tähendab subjektiivset usaldust inimese isikuomadustest, käitumisest, teadmistest ja oskustest lähtuvalt, mis võivad olla osalt objektiivselt mõõdetavad ja sel viisil ka õiguslike tagajärgedega, kuid õiguslikult ei oma need asjaolud sõltumatuse vaatest tähendust, kui seisukoha kujundamine on mõjutatud usaldussuhte säilitamise tahtest. Õiguskantsleri võimekus tähendab ülesannete täitmise suutlikkust, mis võimaldab iseseisvalt õiguskantsleri seesmise sõltumatuse kaudu tagada ainuisikulise institutsiooni põhiseaduslik toimimine. Peeter Järvelaidi sõnadega: „Põhiseadus paneb õiguskantslerile ülikeerulise ülesande suuta vastata kõikvõimalikele teoreetilistele kaasustele, mis riikluse teostamine päevakorda tõstab.“¹⁶

B. Objektiivse sõltumatuse piirid 1992. aasta põhiseaduse kohaselt

- 12 Õiguskantsleri objektiivne sõltumatus väljendub PSis õiguskantsleri ametisse nimetamise ja ametist tagandamise tingimustes. Olulisemaks saab lugeda viimast, kuna nimetamine taandub iga otsustaja subjektiivsete valikute läbipaistvusse. Kuigi 1992. aasta PSi kohaselt ei allu õiguskantsler presidendile ega Riigikogule, on Riigikogu poolt õiguskantsleri ametisse nimetamise otsustamine usaldussuhe, mida mõjutavad poliitilised valikud, sh Riigikogu liikme õigus anda subjektiivne hinnang õiguskantsleri kandidaadile (PS § 62). Ametisse nimetamise ja ametist tagandamise vahele mahub samas erinevaid asjaolusid, mis võivad õiguskantslerit ülesannete täitmisel mõjutada.
- 13 Institutsiooni sõltumatusele seab piirid kõigepealt õiguskord, millest lähtuvalt rakendab enda seesmist kontrolli õiguskantsler institutsiooni ülesannete täitmisel. Sõltumatus ei tähenda seega välise kontrolli puudumist. Kõige selgepiiriliseks kontrolliks õiguskantsleri tegevuse üle võib pidada õiguskantsleri teenindava kantselei, kuhu kuulub ka õiguskantsler (PS § 141 lg 1), riigikontrolli majanduslikku kontrolli (PS § 133). Majanduslik kontroll ei sekku siiski õiguskantsleri põhiseaduslike ülesannete täitmisse sisuliselt, sh ülesannete täitmise viiside valikutesse (otstarbekusse). Õiguskantsleril on enesekorraldusõigus institutsiooni juurde kuuluva kantselei töö juhtimisel (PS § 141 lg 1).
- 14 Õiguskantsleri põhiseaduslikke ülesannete täitmise, sh tulemuse (seisukoha) üle justkui puudubki institutsiooniväline kontroll. Samas läbib õiguskantsleri Riigikohtule esitatud ettepanek põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve (PS § 142 lg 2). Riigikohtule esitatava ettepaneku tegemise kohustus, kui õigustloova akti vastuvõtja ei ole õiguskantsleri seisukohaga nõustunud, seab õiguskantsleri ettepanekule PS § 142 lg 1 alusel kõrged nõudmised seesmise kontrollina. Põhjendatud ei ole ettepaneku tegemine kergekäeliselt, kuid ettepaneku tegemata jätmisel puudub õiguslike tagajärgedega väline kontroll.
- 15 Kuigi Riigikogu liikme arupärimist õiguskantslerile (PS § 74 lg 1) ei ole peetud parlamentaarseks kontrolliks¹⁷, võib arupärimine olla õiguskantslerit korrale kutsuva jõuga. PSis ei ole arupärimise eset määratletud, kuid keeleliselt võib tunnetada arupärimise instituuti kontrollivahendina kellegi tegevuse üle. Arupärimine kui õigus nõuda selgitust institutsiooni tegevuse kohta annab Riigikogu liikmele võimaluse pärida aru, miks õiguskantsler ei ole näiteks talle tehtud ettepanekut analüüsinud (PS § 139 lg 2) või miks ta on viivitanud Riigikohtule ettepaneku tegemisega (PS 142 lg 1). Arupärimise mõte ei peaks olema õiguse andmine Riigikogu liikmele küsida õiguskantslerilt õiguslikku analüüsi nõudvat seisukohta õiguskorra või õiguskorda muutva ettepaneku kohta. Riigikogu liikmele tagab vastava õigusliku hinnangu Riigikogu teenindav kantselei (Riigikogu iseotsustusõiguse

¹⁶ P. Järvelaid. Põhiseadusliku kriisi oht. Õiguskantsleri kolm funktsiooni. Õigus ja poliitika kultuuris. Artikleid ja esseid. Tallinn 2002, lk 90–91.

¹⁷ A. Mõttus (peatöömeh). Riigikogu kodu- ja töökorrasedus. Kommentaarid. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012, lk 418.

teostamine). Arupärimine ei ole järelevalve vahend õiguskantslerile õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Arupärimisele vastamise tähtaegsus (20 Riigikogu täiskogu istungipäeva) võib mõjutada institutsiooni toimimist negatiivselt. Arupärimine on demokraatliku õigusriigi poliitiline kontrollivahend, mis ei tohi samas seada õiguskantslerit ülesannete täitmisel poliitilise surve alla viisil, mis seaks õiguskantsleri tegevuse sõltumatuse ohtu.

- 16 Õiguskantsleril tuleb arupärimisele vastata enda pädevuse ja institutsiooni põhiseaduslikust seisundist lähtuvalt. Arupärimisel puudub õiguslik tagajärg ja arupärimise poliitiline miinusmärgiga tagajärg (usalduse kaotus) ei teostu õiguskantsleri institutsiooni sõltumatuse rikkumisena seni, kuni põhiseaduslik kord kehtib. Võimaliku pinge lahendus on kahe institutsiooni vabalt kujundatav suhtlusinstituut arupärimiste lubatavuse piiride määratlemiseks. Õiguskantsleri institutsiooni sõltumatus teostub institutsiooni põhiseaduslike ülesannete täitmise tõhususe tagamise kaudu.
- 17 Objektivist sõltumatust võib pidada aga ka teoreetiliseks fiktsiooniks või tühjaks õiguslikuks konstruktsiooniks konkreetses olus, kus õiguskantsler, asetudes nähtamatusse aeg-ruumi mõjualasse, seab ise oma tegutsemisvabadusele piirid. Tekib olukord, kus objektivne sõltumatus taandub subjektiivse sõltumatuse ees. Õigussotsioloogiliselt institutsioonile usaldusmäärana antav hinnang teisendub õiguspoliitiliselt ametisse nimetatud õiguskantsleri ja Riigikogu usaldussuhteks uuesti nimetamise võimaluse kehtestamise kaalumisenä.
- 18 Kohtunike ametisse nimetamisega (PS § 147 lg 1) võrrelduna ei nimetata õiguskantslerit ametisse eluks ajaks, kuid ametisoleku seitsmeaastane tähtaeg ei mõjuta institutsiooni sõltumatust. Õiguskantsleri ametiaeg ei lange siiski kokku Riigikogu ühe koosseisu volitustega ning saab teha vahet usaldusel ametisse nimetamisel ja usaldusel ülesannete täitmisel. Ametisoleku tähtaegsus on poliitiline valik, mis arvestab pigem institutsiooni ainuisikulisusega, st organisatsiooni tõhusa toimimise tagamisega (organisatsiooni juhtimisteooria vaatepunkt). Põhiseaduse Assamblee otsustusvalikus oli veel ametisoleku eluaegsus ja seotus õiguskantsleri seitsmekümnenda eluaastaga (Jüri Adamsi tööühma esitatud PSi eelnõu)¹⁸, kuid lühemat tähtaega, seitset kuni kümnet aastat, pakuti põhjusel, et tähtaeg erineks peaministri ja riigipea ametis oleku ajast (Põhiseaduse Assamblee VI toimkonna ettepanek)¹⁹.
- 19 Ametisoleku tähtaegsusest tulenevalt tekib kohe valikukoht ametisse tagasivalitavuse lubatavusest. PSist tulenev uuesti ametisse nimetamise õigus võib mõjutada õiguskantsleri (subjektiivselt) sõltumatust ülesannete täitmisel ja ehk seetõttu on kaalumiseväärseks peetud järjestikuse ametisse nimetamise keelu kehtestamist.²⁰ Oletuslikult võib sellisele järeldusele tõesti jõuda, kuna tagasivalitavuse instituut annab presidendile ja Riigikogule võimaluse anda subjektiivne hinnang ametis olevale õiguskantslerile, kes võib põhiseaduslike ülesannete täitmisel sellega arvestada (psühholoogiline vaade).
- 20 1937. aasta PSist üle võetud valitsuse istungil sõnaõigusega osalemise instituut ja selle laiendamine Riigikogu täiskogu istungile ei puuduta õiguskantsleri õiguslikku sõltumatust. Sõnaõiguse kasutamine on õiguskantsleri ainuisikuline otsus, milleks ei saa teda sundida, kuid allumissuhte puudumine ei välista ülesannete täitmisele kaudset mõju. Praktikas on õiguskantslerid pidanud valitsuse istungitel osalemist oluliseks eelkontrolli mõttes ja

¹⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1179.

¹⁹ Samas, lk 270.

²⁰ M. Ernits. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 174.

vajalikuks, et olla otsuste tegemise juures²¹, kuid objektiivne sõltumatus peab ka näima sõltumatuna. Kuna õiguskantsler teostab normikontrolli õigustloovate aktide üle, võib ka siin jõuda oletusliku järelduseni, et osalemine õigustloova akti kujundamise juures võib mõjutada õiguskantsleri kontrolli vastuvõetud (ja seaduse korral presidendi välja kuulutatud) akti üle (vt ka PS § 141 lg 2).

- 21 Õiguskantsleri sõltumatust mõjutab ka eelarve kujunemise läbipaistvus ja eelarvest raha eraldamise põhistatus. Raha piisavuse hindamisel tuleb mõista, kas õiguskantsleril on võimalik põhiseaduslikke ülesandeid täita (vt ka lisaülesannete koht PS § 139 ja eelarve kujundamise kohta PS § 144 kommentaare). Kui ülesannete täitmine ja institutsiooni kujundamisõiguse teostamine ei ole enam parimal võimalikul viisil võimalik, seab see kahtluse alla õiguskantsleri sõltumatuse, kuna raha ebapiisav eraldamine mõjub poliitilise surveavaldusena, või tegelikult ka seda on. Eraldi küsimus on põhiseadusliku institutsiooni eelarve kujunemine iga-aastase riigieelarve eelnõus täidesaatvast riigivõimust sõltumatuna, kuna õiguskantsler teostab järelevalvet avaliku võimu üle ja „õiguslikult tuleb viia miinimumini valitsuse võimalik surve“ põhiseaduslikule institutsioonile.²² Eelarve kehtestamine on siiski Riigikogu kui lõppotsustaja riigielu korraldav poliitiline instrument (PS § 65 p 1) ja õiguskantsler teostab järelevalvet ka Riigikogu tegevuse üle (PS § 139 lg 1).

C. Kohtulik tagandamine kui institutsiooni sõltumatuse (tõeline) objektiivsuse mõõt

- 22 Õiguskantsleri volitused lõpevad seitsmeaastase tähtaja saabumisega ja ametisoleku ajal saab teda tagandada üksnes kohtuotsusega. Tagandamine on siiski üks õiguskantsleri volituste ennetähtaegse lõppemise juht (vrld PS § 147 lg 2 kohtunike ja PS § 82 presidendi volituste lõppemise regulatsiooniga). Esiteks peab õiguskantsleril endal olema õigus ametist tagasi astuda (PS § 19). Erinevalt tagandamisest ei ole mõistetavalt tegemist õiguskantsleri sõltuvust puudutava alusega, kui jätta arvestamata oletuslik väline surve, mis võib asetada õiguskantsleri oletuslikult olukorda, kus tal ei ole muud valikut, kui tagasi astuda (ühiskondlik usalduskriis). Õiguslikku hinnangut sellisele olukorrale on keeruline anda. Samuti lõpevad volitused ennetähtaegselt paratamatult ja iseneslikult õiguskantsleri surma korral.
- 23 Kui õiguskantsleri tegevusega ei olda rahul, ei saa teda ametist tagandada ei Riigikogu, kes nimetab õiguskantsleri ametisse, ega president, kes teeb Riigikogule vastava ettepaneku (vrld riigikontrolöri ametist vabastamisega PS § 134 lg 1 kohaselt). Rahvuskogus Soome Vabariigi õiguskorda tutvustades nentis Johannes Klesment, et õiguskantsler vabastatakse harilikus korras ja „Õiguskantsler kohtuniku immuniteti ei oma. Tegevuses on Õiguskantsler rippumatu“.²³ Kuna sõltumatus ei tähenda sõltumatust riigi õiguskorrast, ei ole kohtulik kontroll õiguskantsleri tegevuse üle PSiga välistatud ega tohi seda ka välistada.
- 24 Õiguskantsleri tagandamise aluseid ei ole PSis täpsustatud. Tagandamise alustena sobivad kõik asjaolud, mis takistavad õiguskantsleril (püsivalt) ülesannete täitmist ja mille tõendatus alluks kohtulikule kontrollile. Seadusandjal tuleb alused n-ö leida ja kehtestada. PSiga on jäetud seadusandja otsustada ka isik, kellel on õigus algatada õiguskantsleri ametist tagandamise kohtuasi ehk kes on pädev esimesena ülesannete täitmise takistavaid

²¹ E.-J. Truuväli. Õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli. – Eesti Jurist 1993 nr 1–2, lk 7; Ü. Madise. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 170.

²² Õiguskantsleri 15.12.2022 seisukoht „Eelarve koostamine ja põhiseaduslikud institutsioonid“.

²³ RA, ERA.31.4.807. Riigivanema käskkirjaga uue põhiseaduse kava väljatöötamiseks moodustatud komisjoni koosoleku protokollid ja põhiseaduse kava. Protokoll nr 24, 14.01.1937, lk 136 (toimik lk 150) (J. Klesment).

asjaolusid hindama. Kohtu ülesanne on omakorda kontrollida tagandamise ettepaneku korral asjaolude tõendatust ja vastavust seaduses kehtestatud. Kuidas aga mõista ülesannete täitmise (püsivat) võimatust? Kas tegemist on eetiliselt hinnatava või objektiivselt mõõdetava kategooriaga?

- 25 Ametist tagandamist tuleb eristada õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmisest (süüdistusakti koostamisest²⁴) PS § 145 kohaselt ja sellele järgnevast kohtumenetlusest (vt ka PS § 139 kommentaare õiguskantsleri ülesande kohta teha ettepanek kõrgete ametiisikute kriminaalvastutusele võtmiseks). Süüdistusakti koostamise aluseks on tegu, mis on määratletav kuriteona, ja süüdistusakti koostamine on õiguskantsleri osas kohtumenetluse algatamise eeldus. Kohtumenetluse tulem võib olla süüdimõistev kohtuotsus, kuid see ei tähenda kohe õiguskantsleri ametist tagandamist. Ametist saab tagandada üksnes selliste süüdimõistvate otsuste korral, mida seadusandja on ette näinud. Ülesannete täitmist otseselt mitte takistava süüdimõistva kohtuotsuse sidumist ametist tagandamisega võib pidada ametisse nimetamise otsuse juurde tagasiviidava usaldussuhte rikkumise asjaoluks. Ehk: kui etteheidetava teo võimalikkus oleks Riigikogule olnud teada, ei oleks Riigikogu presidendi esitatud kandidaati õiguskantsleriks nimetanud. Kuigi usaldussuhte rikkumiseks võib pidada ükskõik missugust eetiliselt etteheidetavat tegu (väärtushinnangulisust), sh õigusrikkumist, on seadusandja pädevuses kehtestada alus õiguslikult hinnatava tagandamise ettepaneku tegemiseks.
- 26 Seadusandja on näinud ühe õiguskantsleri ametist tagandamise alusena juhtumi, kus õiguskantsler on muul põhjusel kui tervisest tulenevalt kehvasti võimatu. Eelnõu algataja selgituse kohaselt: õiguskantsleri tagandamise aluseks „ei pruugi olla vaid /tema/ halb tervislik seisund“.²⁵ Alludes küll kohtulikule kontrollile, annab see kõikehõlmava tõlgendusruumi, sisaldades muu hulgas subjektiivselt hinnatavaid eetilisi väärtusi. Kas see tähendaks ka õiguskantsleri (kestvaid) eksimusi ettepanekute tegemisel või tegemata jätmisel (distsiplinaarmenetluslaadne etteheide)? Õigustloova akti põhiseaduspärasuse hindamisel on siiski võimalik jõuda erinevate tulemusteni, mida näitavad ka põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves antavad Riigikohtu kohtunike eriarvamused. „Absoluutne õigus on inimesele tunnetamatu“, olles „rajatud vastaval ajal ja kohal elavate inimeste poliitilistele ja eetilistele tõekspidamistele, kuid mitte mingile absoluutsele tõele“.²⁶
- 27 Põhiseaduslik institutsioon ei saa ühest küljest olla õiguskantsleri isikust lähtuvalt tegevusetus olekus, kuid teisalt seab usaldussuhte laiendamine ennustamatute ehk õiguslikult määratlemata asjaoludega ohtu õiguskantsleri sõltumatuse põhimõtte. Tagandamise alus peab olema õiguslikult selgelt ja ettenähtavalt kehtestatud. Tagandamise aluse mõõduks on ülesannete häireteta täitmise kaitse, hõlmates samas õiguskantsleri õigust kujundada seisukoht, mis võib tekitada ühiskonnas vastakaid arvamusi või mis ei leidnud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalves heakskiitu. Ühiskonna võimalikult mitmekesine toimimine, sh n-õ põhistatud eksimustega arvestamise suutlikkus, on üks põhiseaduslikest väärtustest, olles aluseks demokraatia toimimisele.

²⁴ Vt terminikasutuse kohta: Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid, lk 444–445.

²⁵ Õiguskantsleri seaduse eelnõu 1029 SE algataja seletuskiri, lk 4.

²⁶ I. Tammelo. Õigus ja hool, lk 17.

III. Vabariigi Presidendi ja Riigikogu tasakaalupunkt – nõuded menetlusele ja õiguskantsleri kandidaadile

- 28 Õiguskantsleri ametisse nimetamine Riigikogu poolt toetab esindusdemokraatia põhimõtet. Põhiseaduse Assambleele esitatud Jüri Adamsi töörühma PSi eelnõus²⁷ nähti ette vastupidist võimalust – Riigikogu ettepanekul nimetab õiguskantsleri ametisse president. Sel viisil pakutud lahendus on sillaks 1937. ja 1992. aasta PSi vahel.
- 29 Rahva valitud esinduselt saadud volitus annab õiguskantslerile põhiseadusliku institutsiooni ülesannete täitmiseks vajaliku usalduse. Kas see on ainumõeldav lahendus, on omaette küsimus – õiguskantsleri tegevuse õiguslik alus (legitiimsus) sõltub õiguspoliitilistest valikutest õiguskorras, kuid esindusdemokraatias tuleb parlamendil endal teha riigielus olulised valikud. Riigikogu koosseis vastutab oluliste otsuste tegemisel rahva kui kõrgeima riigivõimu eest (legitiimsuse ahel). Olulise määratlemine on siiski suhteline.
- 30 Riigikogu arutelu ja otsuse ühiskondlike hoiakute kajastatus ning usalduse loomine tulevase õiguskantsleri vastu ei ole õiguslikult mõõdetav, kuid ametisse nimetamine Riigikogu poolt tuleneb ka PSi terviklikust loogikast (vt Riigikogu pädevust PS § 65 p 7 ja presidendi pädevust kõrgete riigiametnike ametisse nimetamisel PS § 78 p 11 alusel ning eraldi Riigikohtu esimehe PS § 150 lg 1 alusel ja riigikontrolöri PS § 134 lg 1 alusel ametisse nimetamist). Valitud lahendust õigustab ka see, et õiguskantsleri järelevalvepädevus õigustloovate aktide üle on osa põhiseaduslikkuse järelevalvest, mille hulka kuulub ka seadusandja vastu võetud ja presidendi väljakuulutatud õigustloova akti järelevalvepädevus (PS § 139 lg 1 ja § 142).
- 31 Kuigi ametisse nimetamise parlamentaarne arutelu on avalikkusele nähtav ja seega kontrollitav, toimub ametisse nimetamine salajasel hääletamisel (PS § 72 lg 2) Riigikogu lihthääletenamusega (PS § 73). President võiks olla seetõttu Riigikogule kandidaati esitades võimalikult suures ulatuses esindusdemokraatia põhimõtte teostatavusega arvestav: kuigi enamus otsustab, ei ole õiguskantsler ülesannete täitmisel enamuse esindaja. Siiski ei ole presidendi ettepaneku kujunemine avalikkusele nähtav ega objektiivselt mõõdetav. PS ei piira ühelgi viisil presidendi õigust. Seda nii menetluslikult kui ka kandidaadile esitatavate nõuete osas. President peab leidma kandidaadi, kes eelduslikult saab Riigikogus rohkem poolt- kui vastuhääli. Presidendi valik on, kuidas ta sobiva kandidaadi leiab. Kuna Riigikogu ei pea presidendi ettepanekuga nõustuma, on presidendi hinnata Riigikogu valmisolekut nimetada tema esitatav kandidaat ametisse.
- 32 PS § 140 lg-ga 1 ei ole presidendi ettepaneku esitamisele ega Riigikogu poolt õiguskantsleri ametisse nimetamisele kehtestatud õiguslikku vormi. Ametisse nimetamine on oma olemuselt Riigikogu otsus (õiguse üksikakt) ja Riigikogu on sellest ka lähtunud, ühe erandiga: Eerik-Juhan Truuväli on nimetatud ametisse 28.01.1993 õiguskantsleri ametisse nimetamise seadusega²⁸ (õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus võeti Riigikogus vastu 05.05.1993). Seadusandja otsustada on, kas presidendi ettepanek (PS § 78 p 11) tähendab üksnes ettepaneku tegemist Riigikogule või on tegemist õiguskantsleri ametisse nimetamise otsuse eelnõu esitamisega (vrld seaduse algatamise õigusega, PS § 103). Allar Jõksi õiguskantsleri ametisse nimetamise otsuse eelnõu (2000) esitas Riigikogu menetlusse Riigikogu juhatus. Alates Indrek Tederist (2008) on õiguskantsleri ametisse nimetamise ettepaneku Riigikogule teinud president otsuse eelnõu esitamisenä.
- 33 PSiga ei ole kehtestatud õiguskantslerile ühtegi nõuet ja sellest lähtuvalt võiks PSi kohaselt olla presidendil Riigikogule kandidaadi esitamisel piiramatut otsustusvabadust. President on õiguskantsleri seaduse muudatused jätnud välja kuulutamata, kuna seadus oleks

²⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1179.

²⁸ Õiguskantsleri ametisse nimetamise seadus (RT 1993, 9, 119).

kitsendanud „oluliselt kandidaatide ringi ning sellest tulenevalt Vabariigi Presidendi õigust esitada vastavalt põhiseaduse § 78 punktile 11 Riigikogule sobivaim õiguskantsleri kandidaat“²⁹. President tõi otsuses välja, et PSis ei ole õiguskantslerile seatud vanuse-, haridustaseme- ega tööstaažipiirangut.

- 34 Nõuete kehtestamine õiguskantsleri kandidaadile ja seeläbi õiguskantslerile on seotud institutsiooni õigusliku seisundiga (PS § 139 lg 1 ja § 144). Lähtuvalt sellest ei saa pidada ülemääraseks eeldust, et õiguskantsler peab olema kõrgharidusega teovõimeline vabalt eesti keelt valdav Eesti kodanik.³⁰ Üsnagi subjektiivseks võib aga pidada nõuet, mille kohaselt õiguskantsler peab olema „kõrgete kõlbeliste omadustega“ ja „kogenud ja tunnustatud jurist“.³¹ 1992. aastal mõeldi ka õiguskantsleri tervisliku seisundi kontrollimise peale³², mis on ilmekas näide ootuste seadusega kehtestamise soovist, mis võivad olla põhjendatud, objektiivselt mõõdetavad ja ajas püsivad, kuid samas võivad kanda ajaloolist pitsertit või näidata usaldamatust iga järgneva Riigikogu koosseisu kui ka presidendi suhtes.
- 35 Igasugune nõuete kehtestamine Riigikogu kui seadusandjana poolt on piirang nii presidendi kui ka Riigikogu enda otsustusvabadusele, mistõttu võib jõuda järelduseni, et presidendil on õigus piiranguteta, kuid PSiga arvestavalt leida sobiv kandidaat, kelle usaldusvärsust õiguskantsleri ülesannete täitmisel saaks Riigikogu omakorda hinnata lähtuvalt konkreetsetest olustikulistest (poliitilistest) ootustest.

IV. Kokkuvõte

- 36 1937. aasta PSi koostamisel sooviti, et õiguskantsler ei sõltuks Riigikogust ega valitsusest, kuna see seaks kahtluse alla presidendi tegevuse usalduslikkuse. Õiguskantsleri ametis püsimine sõltus presidendist ja tollane PS kandis vaieldamatult tervikuna teistsugust vaimsust kui 1992. aasta PS. Presidendikeskus on asendunud palju demokraatlikumate protsessidega ja seda ka õiguskantsleri institutsiooni vaatest. Presidendist on saanud põhiseaduslike institutsioonide tasakaalustaja ja õiguskantsleri ametisse nimetamine ei sõltu üksnes presidendist või Riigikogust. Saavutatav institutsiooni ühiskondlik usaldus ei ole küll õiguslikult määratletav, kuid põhiseadusliku väärtusena siiski hoomatav.
- 37 Õiguskantsleri ametisse nimetamine on poliitiliste valikute tulemus, mistõttu otsustavaks on õiguskantsleri tegutsemisvabaduse tegelikkus. Õiguskantsleri sõltumatuse määra võib pidada küll suhteliseks, kuid riigivõimuorganitest eraldiseisev institutsioon koos kohtuliku tagandamise instituudiga annab õiguskantslerile piisava tagatise, et täita oma ülesandeid sõltumatuna. See on oluline alus usaldusele institutsiooni enda, kuid ka riigi kui terviku toimimise suhtes esindusdemokraatial põhinevas ühiskonnas (rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja, PS § 56). Seda ka põhjusel, et õiguskantsler on osa põhiseaduslikkuse järelevalvest, omades seejuures pädevust kontrollida seaduse vastavust PSile, st seadusandja tegevust. Seadusandja tegevusse sekkumine tähendab esindusdemokraatiasse sekkumist.
- 38 Seadusandjal on õiguskantsleri ametisse nimetamise tingimuste ja volituste ennetähtaegse lõpetamise aluste kehtestamisel kaalumisevabadus, kuid mitte piiramatu. Õiguskantsleri volituste ennetähtaegne lõppemine ei tohi sõltuda õiguskantsleri ühiskondlikust või poliitilisest usaldusest kui subjektiivsest hinnangust. Valdav usaldamatus võib muuta õiguskantsleri tegutsemisvõimetuks, kuid oletusliku usalduse kaotamise sidumine õiguslike tagajärgedega tähendaks õiguskantsleri sõltumatuse näiliseks muutmist.

²⁹ Vabariigi Presidendi 24.04.2001 otsus nr 1043 „Õiguskantsleri seaduse §-de 6 ja 44 muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“. RTL 2001, 53, 732.

³⁰ Õiguskantsleri seadus § 6, RT I, 26.05.2020, 11.

³¹ Õiguskantsleri seadus § 6, RT I, 26.05.2020, 11.

³² J. Oja. Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse sünniloost. – Juridica 1993/2.