



III osa: õigusemõistmine ja põhiseaduslikud institutsioonid

Reformipaketi neli peatükki, mis koondavad õigusemõistmist ja põhiseaduslikke institutsioone puudutavaid ettepanekuid.

5. Vabariigi President

5.1 Ametiaeg

Põhiseaduse § 77 kohaselt on Vabariigi President Eesti riigipea. Riigipea roll parlamentaarses riigis on olla olulise iseseisva poliitilise võimuta vahelüli ja tasakaalustav jõud teiste võimuharude vahel, samuti täita mitmeid riigiõiguslikult olulisi protseduurilisi ja esindusülesandeid. Vabariigi Presidendi mõju tugineb suurel määral tema isikuomadustele, elutarkusele ja autoriteedile. Riigipea on riigi ja ühiskonnaelu seisukohalt tähtsate sõnumite looja ja edastaja. Lisaks tasakaalustavale rollile peaksid Vabariigi Presidenti iseloomustama siseriiklik ühendamisvõimekus ning rahvusvaheline aktiivsus.

Põhiseaduse § 80 lg-s 1 on sätestatud, et Vabariigi Presidendi ametiaeg on viis aastat ning et kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku. Põhiseadus ei keela otsesõnu kolme või isegi nelja ametisolekut, kui kahe esimese ametisoleku vahel on viieaastane paus.

Vabariigi President peab olema meie Põhiseaduse ideestiku kohaselt täitev- ja seadusandliku võimu tasakaalustaja. Seetõttu on väga oluline, et oleks tagatud Vabariigi Presidendi sõltumatus mõlemast võimuharust. Presidendi sõltumatust ja tasakaalustajavõimekust suurendaks oluliselt ametiaja ühekordsus. Samuti võtaks ametiaja ühekordsus presidendilt (sisemise) kiusatuse vältida selliste sammude astumist või tegevusi, mis võiksid järgmistel valimistel vähendada tema tagasivalimise võimalust.

See reegel tagaks ka ametikoha täitjate vaheldumise ning väldiks paigalseisu. Neil kaalutlustel oleks otstarbekas Vabariigi Presidendi ametisolekuks määrata (järjestikusest) ühekordne seitsmeaastane tähtaeg.

5.2 Valimiskord

Eesti riigipea valimiskord on põhiseadustele ebatüüpiliselt detailselt nähtud ette Põhiseaduse §-s 79. Täpsem regulatsioon on antud Vabariigi Presidendi valimise seaduses. Vabariigi Presidendi põhiseaduslikule staatusele vastavalt valib riigipea parlament ehk Riigikogu. Juhul, kui valimine Riigikogus ei peaks õnnestuma, siis valib presidendi valimiskogu. Omariikluse algusaegade taustsüsteemi peegeldav kord töötas rahuldavalt kuni viimaste valimisteni. Pärast viimaseid Vabariigi Presidendi valimisi olid pea kõik poliitilised jõud ühel meelel, et senine kord vajab ümbertegemist.

Senine valimiskord, kus Vabariigi Presidendi valimiseks on ette nähtud kaks erinevat kogu (nii seadusandlik kogu kui ka valimiskogu), ei ole Euroopas tüüpiline, pigem ainulaadne. Samas järgib selline kord parlamentarismi ideed, sidudes otsustusprotsessiga vähemalt teataval määral ka kohalikke rahvaesindajaid. Kuigi Põhiseaduse kohaselt peab Vabariigi Presidendi valimine algama Riigikogus, ei saa parlamentarismi põhimõttega vastuolus olevaks pidada ka ideed viia valimised algusest lõpuni valimiskogu pädevusse. Valimised valimiskogus, mis koosneb nii parlamendi liikmetest kui ka kohalikest esindajatest, võib olla väärikas kompromiss Vabariigi Presidendi otsevalimistele.

Põhiseadust muutes oleks iseenesest võimalik sisse viia ka Vabariigi Presidendi otsevalimiste kord. Sellist lahendust tuleb siiski pidada ebasoovitavaks, kuna otsevalimistel rahvalt saadava

mandaadi tugevus oleks tõsisel konfliktis Vabariigi Presidendi põhiseaduslike ülesannete ja kohustustega. Presidendi ülesannete ja kohustuste tugevdamine kehtiva Põhiseaduse puhul tähendaks liigset eemaldumist parlamentarismist ning eeldaks suure osa Põhiseaduse ümberkirjutamist. Olukord, kus ühesuguse rahvalt saadud mandaadiga oleksid nii riigi tähtsaim seadusandlik kogu, s.o Riigikogu, kui ka vähese otsustusõigusega, peamiselt esindusülesandeid täitev Vabariigi President, oleks põhimõtteliselt uus riigiõiguslik olukord ja vajaks väga sügavat läbimõtlemit.

Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmisel võiks kaaluda üleminekut üksnes valimiskogupõhisele valimisprotsessile. Valimiskogukeskne lahendus eeldab Põhiseaduse § 79 muutmist.

Eraldi valimiskogu valib presidenti ka näiteks Saksamaal, kus valimiskogu koosneb nii parlamendi saadikutest kui ka liidumaade esindajatest, ja Itaalias, kus valimiskogu koosneb samuti parlamendi mõlema koja liikmetest ja kõikide regioonide saadikutest.

Valimiskogukeskse lahenduse puhul tuleks rakendada järgmisi põhimõtteid.

1. Vabariigi Presidendi valimine antakse algusest lõpuni valimiskogu pädevusse.
2. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohaliku omavalitsuse esindajatest.
3. Vabariigi Presidendi valimine valimiskogus suurendab oluliselt tema sõltumatust ja tasakaalustajavõimekust ning ta võiks muutuda märksa objektiivsemaks põhiseaduslikkuse kontrollijaks Riigikogu tegevuse ja selle tegevuse tulemuste suhtes.
4. Uus valimissüsteem peaks järgima Põhiseaduse praegust parlamendis valimise põhimõtet. Seepärast peaks valimiskogu koosnema 101 Riigikogu liikmest ja 100 kohalike omavalitsuste esindajast ehk kokku 201 liikmest. See tähendab, et valimiskogus oleks sümboolne enamus juba rahva valitud parlamendil. Kui riigireformi käigus vähendatakse Riigikogu liikmete arvu, tuleb ka valimiskogu liikmete arvu vähendada selliselt, et Riigikogu liikmetele oleks valimiskogus tagatud nominaalne enamus.
5. Vabariigi President peab olema „kogu rahva president“. Seetõttu ei saa pidada õigustatuks suurlinnadele ja teistele suurematele omavalitsustele drastiliselt suurema hulga valijameeste arvu andmist. Lähtudes 100 kohalike omavalitsuste valijamehest, tuleks esmalt anda igale kohalikule omavalitsusele üks valijamehe koht ning seejärel ülejäänud kohad ära jagada suuremate omavalitsuste vahel. Seegi oleks kompromislik lahendus, kus omavalitsuste suurust võetakse küll teatavas ulatuses arvesse, kuid mitte domineerivalt.
6. Muuta valimiste ajaskaala realistlikuks ja tõsiseltvõetavaks. Kandidaatide ülesseadmine ning registreerimine peaks algama näiteks 90 päeva enne ja lõppema 30 päeva enne valimispäeva.
7. Kandidaate saab üles seada ainult üks kord. Riigikogu liikmed ja kohalike omavalitsuste valijamehed seavad kandidaate üles üldises korras. Lisaks saavad kandidaate üles seada ka hääleõiguslikud kodanikud, kui nad on ülesseatava kandidaadi toetuseks kogunud näiteks 20 000 allkirja.
8. Kohalike omavalitsuste valijamehed peaksid olema valitud hiljemalt neli kuud enne valimispäeva.
9. Riigikogul ja üldsusel peab olema ülesseatud kandidaatide ärakuulamise võimalus. Seda tehakse Riigikogu avalikul istungil vähemalt neli nädalat enne valimispäeva. Kandidaatide

ärakuulamine on avalik.

10. Valimiskogus toimub valimiste päeval kandidaatide teistkordne ärakuulamine. Kandidaatide ärakuulamine on avalik.

11. Valimismenetluses valimiskogus kasutatakse „kitseneva koridori“ põhimõtet. Selle kohaselt toimuks esimeses valimisvoorus valimine (hääletamine) kõigi ülesseatud kandidaatide suhtes. Esimesest voorust pääseks teise vooru neli esimeses voorus enim hääli saanud kandidaati, kui keegi kandidaatidest ei saavuta valituks osutumiseks vajalikku häälteenamust, s.t valimiskogu koosseisu häälteenamust. Teisest voorust kolmandasse saab kolm enim hääli saanud kandidaati, kui keegi kandidaatidest ei saavuta valituks osutumiseks vajalikku häälteenamust, s.t valimiskogu koosseisu häälteenamust. Kolmandast voorust neljandasse vooru saab kaks enim hääli saanud kandidaati, kui keegi kandidaatidest ei saavuta valituks osutumiseks vajalikku häälteenamust, s.t valimiskogu koosseisu häälteenamust.

12. Valimiskogu neljas valimisvoor on „kiire lõppmäng“. Selliseks lahenduseks tuleks muuta senist häältelugemise meetodit ehk „valimistest osavõtnute poolthäälte enamuse“ põhimõtet. See tuleks asendada lihtsa poolthäälte enamuse põhimõttega ehk valimistest osavõtnuks saab lugeda ainult valijat, kes on väljendanud oma seisukohta kas poolt- või vastuhäälega.

5.3 Ametihüved

Lisaks teistele käesolevas peatükis käsitletud küsimustele seoses Vabariigi Presidendiga tuleks kriitilise pilguga vaadata üle Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus, tõmmates koomale nii presidendi kui ka tema abikaasa ametihüvesid ja muutes neid kohasemaks parlamentaarsele riigile. Presidendi ametihüved võiksid olla ühtlustatud peaministri ametihüvedega. Samuti oleks asjakohane ühendada Vabariigi Presidendi valimise seadus ja Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus üheks seaduseks.

Ettepanekud

Eelkirjeldatud muudatuste elluviimiseks soovitame:

- 1. Korrigeerida Vabariigi Presidendi valimise korda eeltoodud valimiskogukeskse lahenduse kohaselt, sealhulgas anda hääleõiguslikele kodanikele õigus seada 20 000 toetusallkirja kogumisel üles Vabariigi Presidendi kandidaat.**
- 2. Seada Vabariigi Presidendi ametisolekule järjestikuselt ühekordne seitsmeaastane tähtaeg.**
- 3. Üle vaadata ja ühtlustada riigipea ametihüved teiste riigijuhtide ametihüvedega.**
- 4. Ühendada Vabariigi Presidendi valimise seadus ja Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus üheks seaduseks.**

8. Õigusemõistmine

8.1 Kohtuhaldus

Üldpildis on Eesti kohtuvõim, nagu ka seadusandlik võim, täitevvõimuga võrreldes vähem arendatud ja finantseeritud.

Igähe inimõiguste ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kindel ja tõhus kaitse on demokraatia, vabaduse ja õigusriikluse tugisammas. Pikad menetlused, bürokraatlikkus, kohtuotsuste jt õigustekstide keerukus, süsteemi halduslik lõhestatus on üldjuhul ühiskonna paindliku ja efektiivse toimimise takistus. Riigireformi kontekstis tuleks seetõttu uuendada kohtuhaldust, muuta kiiremaks ja vähem bürokraatlikuks kohtumenetlused ning uuendada põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet.

Üks kohtute usaldusväärset vähendav asjaolu praeguses süsteemis on I ja II astme kohtute kuulumine ühe potentsiaalse kohtumenetluse poole, Justiitsministeeriumi haldusalasse. Eelduslikult erapooletu ja sõltumatu vaidluste lahendamine on administratiivselt ja finantsiliselt Justiitsministeeriumi haldusalas. Selline lahendus on põhimõtteliselt ebaõige, sest kohtupidamine ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu ja erapooletu.

Esimese ja teise astme kohtuid haldab Justiitsministeerium koostöös kohtute haldamise nõukojaga. Kohtute haldamise nõukoda on kohtusüsteemi juhtimiseks moodustatud nõuandev kogu. Katsed muuta Justiitsministeeriumi ehk täitevvõimu rolli kohtute haldamisel ei ole seni põhiseaduspärast ehk võimude lahusust järgivat tulemust andnud.

Loomulik areng on selles vallas siiski toimunud demokraatlikele ja tänapäevastele kohtusüsteemidele omaselt. Kohtute haldamise nõukoda on kujunemas usaldusväärseks kohtuhalduse osaks, vajades edasiarendust ja muutmist Kohtuhalduse Nõukoguks. Kohtuhalduse Nõukogu peaks johtuvalt teistes riikides kasutusel olevast praktikast olema kohtuhalduse kõrgeim otsustuskogu – kohtutega seonduvate kõige olulisemate õiguspoliitiliste suundade ja otsuste tegemise ning avalikkusega suhtlemise koht. Kohtuhalduse Nõukogu peaks koosnema otsustuskogust ja seda teenindavast asjakohasest rakendusüksusest, mille funktsioone täidab praegu Justiitsministeerium. Kohtuhalduse juhtimiskorraldusest hargnevad iseenesest lahti mitmed teised probleemide lahendused või nende leevendused.

Kohtu ja avalikkuse, sealhulgas poliitilise juhtkonna ehk Riigikogu mõistlikuks kokkupuuteks ja koostööks ei tohiks Kohtuhalduse Nõukogu olla väiksem kui 11 liiget ning Kohtuhalduse Nõukogu põhikiri võiks saada heakskiidu Riigikogu põhiseaduskomisjonilt. Kohtuhalduse Nõukogu tähtajaliselt ametis oleva juhi nimetaks ametisse Riigikogu Riigikohtu ettepanekul. Selline kord annaks kohtuhalduse juhile kõrgeima võimaliku legitiimsiooni.

8.2 Kohtumenetluste optimeerimine (kohtureform 2)

Eestis on levinud arusaam, et kui kohtutes on palju tööd ja tähtajad on pikad, siis on vaja juurde uusi kohtunikke ning abipersonali. Unustatakse, et kohtute koormust ei reguleerita esmajärges mitte neis töötavate inimeste arvu, vaid vaidluste lahendamise süsteemi ja menetlusreeglitega. Lisaks võimaldaks tänapäevaste tehnoloogiliste võimaluste laialdasem kasutamine vähendada kohtute abipersonali. Näiteks puudub tänapäevaste kohtuistungite salvestamise

võimaluste juures vajadus senises mõistes istungeid protokolliva kohtusekretäri järele.

Kohtumenetluste lihtsus, kiirus ja usaldusväärsus on ühiskonna arenguks ja tõhusaks toimimiseks oluline. Sestap on edukad riigid (näiteks Holland, Rootsi jt) pööranud tõsist tähelepanu õigusemõistmise süsteemi heale toimimisele. Nende eesmärkide saavutamiseks kasutatakse:

1. laialdaselt kohtueelseid ja -väliseid vaidluste lahendamise viise ning vorme; iga vaidlus ei pea olema lahendatud kohtus, vaid alternatiivselt on võimalik kasutada kindlatele valdkondadele spetsialiseerunud vahekohtuid (seda eriti eriteadmisi nõudvates valdkondades);
2. eristatud edasikaebevõimaluste süsteemi; iga lihtsat vaidlust või probleemi ei pea saama edasi kaevata, eriti veel mitu korda; ainult süüdimõistva kriminaalkaristuse edasikaebamise õigus on inimõigus;
3. eristatud tõendamisreegleid lähtuvalt süüdistuse või vaidluse sisust ja kaalukusest;
4. kohtumenetluste pikkusele ajalisi piiranguid;
5. ametlike ja tihti tarbetute vaheotsuste ning nende peale kaebamise kaotamist ja tõendite ning dokumentide esitamise formaalsuste lihtsustamist või kaotamist.

Riigireformi käigus tuleks kohtumenetluste tõhustamiseks kaaluda kõigi ülaltoodud ettepanekute kasutamist. Kohtumenetluste pikkuse lühendamiseks võiks lisaks kestuspiirangute seadmisele kaaluda ka varianti, kus igas kohtuastmes lepatakse kohtu ja asjaosaliste vahel kokku konkreetse kohtuasja menetlusplaan koos ajakavaga, mille järgi menetlus hakkab konkreetsetes kohtuasjas toimuma. Kohtuotsuste edasikaebamise võimaluste piiramisel tuleks pidada silmas, et lisaks eelmärgitud kriminaalasjas süüdimõistvale otsusele peab kindlasti olema edasi kaevatav ka ilmselgelt kohtumenetluse reegleid rikkuv kohtuotsus.

Peale kohtumenetluse tuleks ka täite- ja pankrotimenetluses laialdasemalt kasutada tänapäevaseid infotehnoloogilisi lahendusi ning olemasolevaid süsteeme edasi arendada. IT-lahendused peaksid võimaldama kohtutäituritel ja pankrotihalduritel võimalikult lihtsalt saada võlgnikuga seotud infot automaatselt kõigist maksu- ja vararegistritest ning võimaldama seada konto- ja varaareste võimalikult kiiresti ja efektiivselt.

Mõiste „kohtutäitur“ seondab selle ameti kohtuga, kuigi tegelikkuses puudub praegusel (kohtu)täiturite süsteemil seos kohtutega. Sel põhjusel oleks asjakohane kaotada seniselt mõistelt eesliide „kohtu“ ning piirduda lihtsalt sõnaga „täitur“. Eestis ei ole teisi täitureid ning selline parandus looks vajaliku selguse.

8.3 Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve

Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ei ole oma ideelt kitsalt juristide üks ja seejuures kõrvaline mänguväli. Oma sisult ja tähenduselt riiklusele on ta kõige olulisem jurisdiktsiooni liik. Ta on mõeldud toetama demokraatlikku õigusriiklust ning igaühe põhiõiguste ja -vabaduste kaitset, kaitsma põhiseaduslikku korda ja -menetlusi, samuti edendama ühiskonnas põhiseaduslike väärtuste ja põhimõtete järgimist.

1990. aastate algul uut kohtusüsteemi ehitades oli see ka eesmärk, kuid liigse ettevaatlikkuse tõttu valiti mudel, mis on sümbioos Angloameerika õigussüsteemi (Ameerika Ühendriikide) ja Mandri-Euroopa lahendustest. Praeguseks on süsteem kaldunud Mandri-Euroopa õigusruumile üldiselt omasele seaduslikkuse kontrollile, mis on ka vajalik, kuid ebapiisav, sest ei ole

täies kooskõlas selle jurisdiktsiooni liigi eesmärgi ja mõttega.

Riigikohtu statistika kohaselt on viimase 10 aasta põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve taotluste arv järgmine: Vabariigi President – 1, õiguskantsler – 16, kohtud – 165, kohalikud omavalitsused – 16, muud õigustatud pöördujad (erakond/valimisliit, üksikisik, Vabariigi Valimiskomisjon) – 123. Viimased on pigem erimenetlused, mis on valdavalt seotud valimistega. Statistika viitab tõigale, et Vabariigi President kui seaduste väljakuulutaja ja võimude tasakaalustaja on taandunud talle ettenähtud põhiseaduslikust funktsioonist. Samuti selgub statistikast, et üksikisiku juurdepääs põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele on marginaalne.

Kokkuvõtvalt: põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem ei toimi piisavalt eesmärgipäraselt ning vajab korrigeerimist. Olukorda aitaks parandada individuaalkaebuste sisseviimine. Samuti tuleks kaaluda parlamendi vähemusele põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli algatamise õiguse andmist ning Riigikohtust põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve osa eraldamist Riigikohtu koosseisus alaliselt toimiva ning eraldiseisva ametisse määramise korraga põhiseaduskollegiumi loomise kaudu (analoogselt tsiviil-, kriminaal- ja halduskollegiumiga).

Individaalkaebuste (otsepöördumiste) süsteem on ühel või teisel kujul olemas enamikus konstitutsioonikohtuid omavates riikides, muu hulgas näiteks Saksamaal ja Hispaanias. Seejuures, kui 1951. aastal Saksamaa konstitutsioonikohtu töö alustamise ajal esitati individuaalkaebusi vähem kui 500 tükki aastas, oli sellest 2013. aastaks 6477 kaebusega aastas kujunenud Saksamaa konstitutsioonikohtu tavapäraseim menetlus. Väärrib tähelepanu, et riikidest, kus on individuaalkaebuste süsteem, on pöördumisi Euroopa Inimõiguste Kohtusse kordades vähem kui riikidest, kus seda süsteemi ei ole. Näiteks Eestist on kaebuste arv per capita silmapaistvalt suur, võrreldes Saksamaa või Hispaaniaga, kus probleemid lahendatakse koduriigis.¹

Nagu igal kohtusse pöördumise liigil, on ka sellel rida protseduurilisi reegleid, piiranguid ja pöördumiste vastuvõetavuse tingimusi, mis välistavad süsteemi ülekoormamise ja põhjendamatu kaebuste menetlemise. Seetõttu kartus, et individuaalkaebusest saab massiline seasandluse abstraktne vaidlustamine, ei ole asjakohane.

Individaalkaebuste süsteem tooks Põhiseaduse väärtused ja selles kaitstavad õigused inimestele lähemale, vähendades seeläbi võimu võõrandumist rahvast. Igaüks, kes on sellise toiminguga, tegevuse või normi ohver, mis põhjendamatuult piirab inimese põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi, saaks seda vaidlustada. Vaidlustamise tulemusena saab inimene oma probleemile argumenteeritud ja kohtus läbi vaieldud vastuse. Praegune süsteem, mis annab pärast pikka menetlemist vastuse, et „x seaduse norm (sõna, lause) y on/ei ole Põhiseadusega vastuolus“, ei anna inimesele suurt midagi. Individaalkaebuste esitamise võimaluse seadustamisel kaob vajadus õiguskantsleri vastavate funktsioonide järele.

Lisaks võiks reformi käigus anda opositsiooni liikmetele õiguse esitada Riigikohtusse taotlus mittejõustunud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks. Selline võimalus on Euroopas ette nähtud näiteks Andorras, Austrias, Belgias, Horvaatias, Tšehhis, Prantsusmaal (teatud erisustega), Poolas, Lätis, Hispaanias ja mitmes teises riigis. Riigikogu vähemuse õigust sellist taotlust esitada kasutatakse parlamentaarse demokraatia toetamiseks, parlamendi enamuse võimu kuritarvitamise ärahoidmiseks ja enamuse tahte hoidmiseks põhiseaduse raamides. Vaidlustada saab seadust, mis on vastu võetud, kuid ei ole veel jõustunud ehk taotlus tuleks esitada kümne päeva jooksul. Taotluse menetlemine peatab seaduse jõustumise menetluse ajaks.

Kontrolli algatamiseks õigustatute ringi määratlemine on riigiti erinev (kas fraktsioon või teatud saadikute arv). Selleks, et süsteemi ei saaks kuritarvitada, on mõistlik seada õigustatud saadikute arv suurem, nii et see hõlmaks mitut fraktsiooni ja seeläbi peegeldaks laiemat ringi

¹Individaalkaebuste kohta vaata täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 6 ja Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 2010. aasta uurimusest „Study on Individual Access to Constitutional Justice“.

parlamendi liikmeid ning demonstreeriks probleemi suuremat kandvust. Riikides, kus opositsioonile selline õigus on antud, on enamasti samuti seatud kaebuse esitamiseks õigustatud parlamendi liikmete arv selliseks, et see hõlmaks mitut fraktsiooni. Eesti oludes võiks olla sobiv näiteks 31 saadiku nõue, mis parlamendi koosseisu vähendamise korral võib olla ka veidi väiksem.

Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni autonoomseks tegemise parim lahendus oleks luua Riigikohu koosseisus alaliselt toimiv eraldiseisev põhiseaduskollegium. Alaline põhiseaduskollegium tagaks nii põhiseaduskollegiumi otsuste kooskõlalise kui ka olukorra, kus kolleegiumisse kuuluvad kohtunikud, kes on konkreetse valdkonna spetsialistid, mitte komplekteeritud teiste kolleegiumite kohtunikest.

Eesti kõrgeima kohtu süsteem on hübriidsüsteem, kus ühes asutuses on koos neli erinevat jurisdiktsiooni. Praeguseks oleme edasi arenenud ja kogunud selle süsteemi toimimist. See näitab, et Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem on kolme traditsioonilise jurisdiktsiooni (haldus-, kriminaal- ja tsiviilõiguse) nägu. See on paratamatu ja seletatav, sest põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi moodustavad roteeruvalt haldus-, kriminaal- või tsiviilkolleegiumite kohtunikud. On mõistetav, et nad lähenevad põhiseaduslikkuse probleemi lahendamisele oma õigusharule omase metoodika, dogmaatika, teadmise ja kogemusega. See on toonud kaasa legalismi domineerimise, mis on neis oludes mõistetav, sest Riigikohu põhiseaduslik toimimispõhimõte on kassatsiooniprintsiip (kuigi sellest tegelikkuses alati kinni ei peeta). Sama põhimõtet aga ei kasutata põhiseaduslikkuse järelevalves.

Põhiseaduskohtute, mis Riigikohus Põhiseaduse § 149 lg 3 kohaselt on, kohtunikud on Euroopa demokraatias ametisse valitud tähtaegselt, üldjuhul 9–12 aastaks (näiteks Hispaania, Saksamaa, Sloveenia). Nad ei ole tingimata karjäärikohtunikud, vaid võivad olla ka õigusteaduse või riigiteaduste haridusega professorid või tippametnikud. Kohtunike regulaarne vahetus võimaldab hoida konstitutsioonikohtu värske ning seal kasutatava dogmaatika mitmekesise.

Põhiseaduskohtu kohtunike nimetamine ametisse lühemaks kui eluajaks ei riiva kohtuniku sõltumatuse nõuet, sest 9–12 aasta pikkune ametiaeg on sõltumatuse garanteerimiseks piisavalt pikk tähtaeg. Kohtunike regulaarse vahetumise tagamiseks võiks eelistada üheksa-aastase ametiaja sätestamist.

8.4 Eeluurimine ja prokuratuur

Eestis on pikk eeluurimismenetlus ja selle meedias lahkamine kujunemas omaette karistusliigiks. Selline areng ei ole kohane demokraatlikule õigusriiklusele. Sellise tava tõkestuseks tuleks kaaluda üldiste eeluurimistähtaegade sisseseadmist ning tagada tõhusamalt süütuse presumptsioonist kinnipidamist. Samuti võiks Riigikogu täiskogu korraldada regulaarselt riigi peaprokuröri prokuratuuri tööst tehtava ülevaate ärakuulamist.

Ettepanekud

Eelkirjeldatud muudatuste elluviimiseks soovitame:

- 1. Institutsionaliseerida Kohtuhalduse Nõukogu kui kohtute haldust otsustav ja korraldav organ ning Eesti kohtupoliitika kujundamise keskus. Tuua Kohtuhalduse Nõukogu teenindus, personaliarvestus ja kohtusüsteemi eelarve formeerimine välja Justiitsministeeriumi valitsemisalast ning anda see üle Kohtuhalduse Nõukogule.**

2. Näha ette, et Kohtuhalduse Nõukogu juhib Riigikogu poolt tähtajaliselt nimetatav juht ja Kohtuhalduse Nõukogu toimib Riigikogu põhiseaduskomisjoni heakskiidetud põhikirja alusel. Kohtuhalduse Nõukogu moodustada õigusemõistmise ja avalikkuse, sealhulgas Riigikogu ning täitevvõimu esindajatest.
3. Algatada „Kohtureform 2“ kohtumenetluste lihtsustamiseks, kiirendamiseks ja parema tõhususe saavutamiseks.
4. Luua Riigikohtu koosseisus alaliselt toimiv eraldiseisev ja eraldiseisvalt formeeritav põhiseaduskolleegium.
5. Viia konstitutsioonilisse jurisdiktsiooni sisse individuaalkaebuste instituut.
6. Anda põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse esitamise õigus Riigikogu opositsiooni 31 liikmele.
7. Kaaluda eeluurimisele menetlustähtaegade sisseviimist ning riigi peaprokuröri regulaarset ärakuulamist Riigikogu täiskogu poolt.

9. Riigikontroll

9.1 Riigikontrolli sõltumatus ja riigikontrolöri ametiaeg

Põhiseaduse ja seaduse kohaselt on riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. Riigikontrolli tegevuse eesmärk on majanduskontrolli kaudu anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult.

Riigireformi pikaajaline strateegiline eesmärk on tagada Eesti Vabariigi kestlik iseolemine ja areng, mis on võimatu efektiivsusetu ja majandusliku otstarbekohasusetu. Sellest lähtuvalt peaks olema riigireformi elluviimise kontroll riigikontrolli pädevuses. See tähendaks Eesti riikluse auditi lisamist riigikontrolli ülesannete hulka. Seejuures ei eelda riigikontrolli tegevus antud valdkonnas mitte ainult tagasisivaatavat kontrolli, vaid ka ettevaatavat hindamist ja prognoosi.

9.2. Riigikontrolöri ametisoleku tähtaeg

Põhiseaduse § 134 kohaselt nimetab riigikontrolöri viieks aastaks ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolöri korduv ametisse nimetamine ei ole keelatud. Samas võib see ametisse nimetamise kord osutada probleemiks riigikontrolöri sõltumatuse tagamisel. Tagasivalimise võimalus tekitab teadliku või alateadliku huvide konflikti ühelt poolt tagasivalimise soovi ning teiselt poolt sõltumatuks ja erapooletuks jäämise kohustuse vahel. Kaasnähuks võib saada soov mitte häirida Riigikogu, valitsuskoalitsiooni ja Vabariigi Presidenti. Tulemuseks võib olla riigikontrolöri vaikimine või siis põhjendamatult leebus küsimustes, kus ta peaks üles näitama objektiivset kompromissitust.

Eelkirjeldatud huvide konflikti ja sõltuvusvõimalust on võimalik välistada, kehtestades riigikontrolöri ühe ametiaja piirang. Piirangu kehtestamisel oleks otstarbekas pikendada riigikontrolöri ametiaega seitsmele aastale sarnaselt õiguskantsleriga. Viimase põhimõtte siseseviimine nõuab Põhiseaduse § 134 lg 2 muutmist.

9.3 Osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest

Põhiseaduse § 136 lg 1 kohaselt võib riigikontrolör oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest.

Kuigi Põhiseadus sätestab seda pädevust kui võimalust, on sellest praktikas kujunenud rutiinne osavõtt. Veelgi enam, tavapraktikaks on kujunenud riigikontrolöri osalemine ka Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel.

Need tegevused tekitavad õigustatud küsimusi riigikontrolöri professionaalse tegevuse sõltumatusest ja autonoomiast. Samuti tekitab riigikontrolöri osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest ja kabinetikoosolekutest probleemi riigikontrolli huvide konfliktist nende küsimuste hilisemal kontrollimisel, mille arutamise ja otsustamise juures on riigikontrolör viibinud ja osalenud. Neil kaalutlustel tuleks riigikontrolöri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetikoosolekutel lõpetada. Põhiseaduse § 136 lg 1 mõtte kohaselt võiks riigikontrolör osaleda vaid nendel Vabariigi Valitsuse istungitel ainult neis päevakorrapunktides, mis otseselt puudu-

tavad riigikontrolli tegevust. Riigikontrolöri osavõtt Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutest tuleks välistada.

Vaatamata eeltoodule võiks riigikontrolörile anda õiguse osaleda sõnaõigusega Riigikogu istungitel, nagu see võimalus on antud PS § 141 lg 2 järgi õiguskantslerile.

Ettepanekud

Eelkirjeldatud muudatuste elluviimiseks soovitame:

- 1. Muuta Põhiseaduse § 134 lg 2 sätteid ja nimetada riigikontrolör ametisse ühekordseks seitsmeaastaseks tähtajaks.**
- 2. Lõpetada riigikontrolöri rutiinse osalemise praktika Vabariigi Valitsuse istungitel.**
- 3. Välistada riigikontrolöri osalemine Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel.**
- 4. Anda riigikontrolörile õigus osaleda sõnaõigusega Riigikogu istungitel.**

10. Õiguskantsler

10.1 Õiguskantsleri institutsioon ja funktsioonid

Õiguskantsleri institutsioon Eesti riigiõiguslikus raamistikus pärineb esimesest iseseisvusajast. President Konstantin Pätsi aegadest pärit õigusnõuniku funktsiooni (küll veidi teisenenult) ja seaduslikkuse järelevalve ülesandeid on praeguseks täiendatud ombudsmani funktsioonidega.

Õiguskantsleri institutsioonil on olnud vaieldamatud teened selles, et Eesti uus õiguskord loodi väga kiiresti ja kvaliteetselt. Uue õiguskorra põhiseaduslikkuse ning normide hierarhia ja kooskõlalise tagamine oli eriti oluline riikluse taastamise esimeses etapis. Pärast selle etapi läbimist vähenes objektiivselt ka õiguskantsleri abstraktse normikontrolli funktsioon.

Õiguskantsleri funktsiooni aluse annab Põhiseaduse § 139 lg 1, mille kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide vastavuse üle Põhiseadusele ja seadustele. Ombudsmani funktsiooni üldise põhiseadusliku aluse annab sama paragrahvi teine lõige, mille kohaselt õiguskantsler analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.

Põhiseaduse asjakohastest sätetest järeldub esiteks see, et idee kohaselt on õiguskantsler sõltumatu ametiisik. See tähendab, et ta ei ole valitsuse ega riigipea nõunik või õigusnõustaja. Selle tarvis on valitsusel ja riigipeal oma juriidiline teenistus. Teiseks sätestab Põhiseadus ettepanekute (ettekande) tegemise ainult seadusandjale – Riigikogule.

Õiguskantsleri kolmas funktsioon on teha Riigikogule ettepanekuid kõrgete ametiisikute kriminaalvastutusele võtmiseks. See on iseenesest riigiõiguslikult vajalik funktsioon (kuigi nõukogude õigussüsteemist pärit mõiste „kriminaalvastutusele võtmine“ ei sobi demokraatliku õigusriikluse sõnavarasse, sest kriminaalvastutusele saab võtta üksnes kohus süüdimõistva otsusega). Samas on see funktsioon – ettepaneku tegemine kriminaalmenetluse alustamiseks –, mida võib täita nii ombudsman kui ka võimude tasakaalustaja ehk Vabariigi President.

Tänapäeva teised demokraatlikud Euroopa riigid ei tunne sellist institutsiooni, kus on põimunud (põhi)seaduslikkuse üldine järelevalve ja ombudsmani funktsioon. Nagu ka seda, et õiguskantsler-ombudsman osaleks valitsuse istungitel. Tuntakse ja on laialt kasutusel eraldi ombudsmani (õigusvahemehe) institutsioon ja funktsioon. Sellel on mitmeid põhjusi, millest olulisim on see, et demokraatlikes õigusriikides, kus on kasutusel hästitoimivad halduskohtute ja põhiseaduskohtute süsteemid, puudub vajadus Eesti õiguskantsleri tüüpi vahelüli järele.

Ombudsmani funktsioon eeldab olemuslikult teistsugust suhet valitsusse ja autonoomiat täitevvõimu tegevuse kontrollimisel ning tarvidusel kritiseerimisel. Rootsisis, ombudsmani institutsiooni sünnimaal, on välistatud see, et ombudsman osaleks valitsuse istungitel või annaks (õigus)poliitilisi hinnanguid avalikus elus. Eesti tava näitab, et ühiskondlikult tundliku närviga õiguskantslerite avalikus tegevuses varitseb oht poliitilisteks libastumisteks ning selle kaudu tahtlikuks või tahtmatuks osalemiseks poliitikas.

Lisaks on õiguskantsleri institutsioonile üha laiemalt hakatud andma poolkohtulikku

(quasi-kohtulikku) tähendust ja rolli. Õiguskantsler on ainuisikuline institutsioon. Tema seisukohti, ettepanekuid ja otsuseid ei arutata pro et contra läbi avalikul (kohtu)istungil ja neid ei saa ka vaidlustada, nagu see on tavapärares kohtumenetlustes.

Demokraatlikus õigusriigis pöörduv isik, kes on kannatanud kas õigusakti või toimingu tõttu, kohtusse. Erinevalt õiguskantsleri institutsioonist arutatakse kohtus kaebus läbi avalikult, kuuates ära nii poolt- kui ka vastuargumendid, ning seejärel esitab kohus põhjendatud seisukoha (otsuse), mida võib ka edasi kaevata. Kui tekib vajadus õigusnormi või toimingu õiguspärasuse kontrolliks, saab seda teha juhtumipõhiselt. Igaüks, nii füüsiline kui ka juriidiline isik, kes tunneb, et ta on kannatanud riigivõimu toiminguga või õigusakti tõttu, algatab kas haldus- või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse.

Praeguses hästi välja kujunenud õiguslikus olustikus puudub vajadus abstraktseks normikontrolliks õiguskantsleri kaudu. Kõige olulisemate õigusaktide – seaduste – puhul saab ja peab seda põhjendatud vajadusel tegema õigusakti (seaduse) väljakuulutaja ehk Vabariigi President.

Õigusnormi või toiminguga õiguspärasuse kohtuliku kontrolli peaks õiguskantsler saama algatada ainult talle tema ombudsmani töös ilmnenu asjaolude pinnalt. Samuti peaks õiguskantsleril ombudsmani funktsioonis olema õigus algatada väärtemenetlus ning edastada selle läbiviimine asjaomasele institutsioonile.

Kokkuvõtvalt: õiguskantsleri senine pädevus tuleks ümber kujundada ombudsmani pädevuseks. See eeldab Põhiseaduse XII peatüki muutmist.

10.2 Osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest

Põhiseaduse § 141 lg 2 kohaselt võib õiguskantsler sõnaõigusega võtta osa Vabariigi Valitsuse istungitest. Kuigi Põhiseadus sätestab seda pädevust kui võimalust, on sellest tegelikult kujunenud rutiinne osavõtt. Veelgi enam, igapäevaseks tavaks on kujunenud õiguskantsleri osalemine ka Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel. Eelnimetatud praktikad tekitavad õigustatud küsimusi õiguskantsleri kui ombudsmani ja täitevvõimu järelevaataja professionaalse tegevuse sõltumatuses ja autonoomias.

Samuti tekitab õiguskantsleri osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest ja kabinetikoosolekutest küsimuse õiguskantsleri huvide konfliktist nende õigusaktide või tegevuste hilisemal kontrollimisel, mille arutamise ja/või vastuvõtmise juures on õiguskantsler viibinud ja osalenud. Neil kaalutlustel tuleks õiguskantsleri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetikoosolekutel lõpetada. Õiguskantsler võiks osaleda vaid nendel Vabariigi Valitsuse istungitel ainult neis päevakorrapunktides, mis otseselt puudutavad õiguskantsleri tegevust. Õiguskantsleri osavõtt Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutest tuleks välistada.

10.3 Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (võrdõigusvolinik) on sõltumatu ja erapooletu ametiisik, kes asub praegu riigiasutuste struktuuris Sotsiaalministeeriumi haldusalas kirje all „Erapooletu asjatundja“.

Võrdõigusvolinik nõustab ja abistab inimesi, kes arvavad, et neid on diskrimineeritud. Tema poole võib pöörduda igaüks, kes kahtlustab, et teda on diskrimineeritud tema soo, rahvuse või nahavärvuse, usundi, veendumuste, vanuse, puude, seksuaalse sättumuse, lapsevanemaks

olemise, perekondlike kohustuste või ametiühingusse kuulumise tõttu. Volinik jälgib soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse nõuete täitmist ning teostab asjakohast järelevalvet nii avalikus kui ka erasektoris.

Ainuüksi eeltoodud lühikirjeldusest näeme, et võrdõigusvoliniku ja ombudsmani funktsioonid on sisult kattuvad. Kuna valdav enamik võimalikest rikkumistest pärineb sotsiaalvaldkonnast, on enam kui küsitav selle nominaalselt erapooletu ja sõltumatu ametkonna asetus Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas.

Eestis on olemas õiguskantsleri ametkond, kes täidab ombudsmani funktsiooni. Seetõttu on õigustatud küsida, miks meil on vaja kaht eraldiseisvat, kuid sarnaseid funktsioone täitvat ametkonda? Need funktsioonid ja ametkonnad tuleks konsolideerida üheks. See parandaks mõlema asutuse ekspertiisi ja mainet, aitaks kujundada ühtsemat tegutsemiskorda ning vähendada halduskulusid.

Ettepanekud

Eelkirjeldatud muudatuste elluviimiseks soovitame:

- 1. Kujundada õiguskantsleri ametkond ümber klassikaliseks ombudsmani ametkonnaks ja teha selle muudatuse elluviimiseks vajalikud muudatused Põhiseaduses ja õiguskantsleri seaduses.**
- 2. Kujundada soolise võrdõiguslikkuse voliniku mõiste, nimetus ja pädevus ümber võrdsusombudsmaniks, integreerides voliniku ametkonna õiguskantsleri ametkonda.**
- 3. Lõpetada õiguskantsleri rutiinse osalemise praktika Vabariigi Valitsuse istungitel.**
- 4. Välistada õiguskantsleri osalemine Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel.**