

Seletuskiri

riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Eelnõuga suurendatakse Riigikogu rolli põhiseaduslike institutsioonide eelarveotsuste tegemisel ning välditakse olukorda, kus Vabariigi Valitsus otsustab nende sõltumatute institutsioonide rahastamise üle, kelle ülesandeks on täitevvõimu tegevuse sõltumatu kontrollimine ja tasakaalustamine.

Eelnõu ja selle juurde esitatud seletuskirja on ette valmistanud Riigikogu rahanduskomisjon koostöös põhiseaduslike institutsioonide esindajatega.

Eelnõuga muudetakse riigieelarve seadust (RT I, 22.12.2023, 12).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

2. Eelnõu eesmärk

Põhiseaduse (*edaspidi ka PS*) järgi on Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, Õiguskantsler ja Riigikohus kui põhiseaduslikud institutsioonid oma tegevuses sõltumatud. Sõltumatus kui demokraatliku õigusriigi alus ja võimude lahususe tagaja tähendab kõige üldisemalt, et põhiseaduslikud institutsioonid peavad oma ülesannete täitmisel olema vabad muude riigivõimuharude, eelkõige täitevvõimu survest. See tähendab muu hulgas, et õiguslikult tuleb viia miinimumini valitsuse võimalus survestada põhiseaduslikke institutsioone nende tegevuseks vajaliku eelarve kaudu. Kui riigieelarvest ei eraldata piisavalt ressursse põhiseaduslikele institutsioonidele, võib see viia nende täidetavate ülesannete osalise täitmiseni.

Eelnõu eesmärk on leida riigieelarve koostamisel tasakaal põhiseaduslike institutsioonide eelarve lõppotsustesse kaasatuse, nende eelarve suurema sõltumatuse, Vabariigi Valitsuse rolli ja riigi eelarvevõimaluste vahel.

3. Hetkeseis ja probleemid

Asjaolu, et eelarvestrateegia ning riigieelarve korraldus ja protsess on täitevvõimukesksed, tingib vajaduse näha põhiseaduslikele institutsioonidele seadusega ette täiendavad erisused praegusest riigieelarve režiimist. Kehtivatest erisustest ega tagatistest ei piisa põhiseaduslike institutsioonide suurema sõltumatuse tagamiseks, kuna riigieelarve seadus käsitleb põhiseaduslikke institutsioone samal moel – üksikud erandid välja arvata – kui täidesaatva riigivõimu asutusi (*edaspidi ka riigiasutused*).

Riigieelarve seadusega on sätestatud kolm põhilist erisust põhiseaduslike institutsioonide ja riigiasutuste vahel. Neist kahega – põhiseaduslik institutsioon ei pea koostama tegevuspõhist eelarvet (RES § 19 lg 7) ja põhiseaduslik institutsioon tohib talle eraldatud eelarvet ise liigendada (RES § 31 lg 3) – probleeme ei ole.

Problemaatiline on olulisim neist – RESi § 25¹ lõike 3 punktis 12 sätestatud erisus, mille kohaselt tuleb põhiseaduslike institutsioonide taotletud eelarvemahtude muutmise korral esitada Vabariigi Valitsuse tehtud muudatused ja erimeelsused koos põhjendustega riigi eelarvestrateegias. Selle sätte eesmärk peaks olema anda Riigikogule sisend, mille põhjal otsustada põhiseaduslike institutsioonide eelarvete üle, tagades neile sellega protsessis kaasaráärmise õigus. Sellest sättest siiski ei piisa põhiseaduslike institutsioonide sõltumatus, sh finantsautonoomia tagamiseks, vaid see sõltub täidesaatva võimu otsusest. Põhiseaduslike institutsioonide taotletud vahendid ei kajastu muutmata kujul ja täies ulatuses ei riigi eelarvestrateegias ega riigieelarve eelnõus.

Kui Vabariigi Valitsus jätab Riigikogu informeerimata, et põhiseaduslike institutsioonide eelarve suhtes on erimeelsusi, on Riigikogul põhjust eeldada, et erimeelsused puuduvad. Esimest korda on 2023. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjas toodud kõikide põhiseaduslike institutsioonide taotletud eelarve, kuid üksnes terve strateegiaperioodi kohta. Selline andmete esitusviis ei võimalda aga menetleda põhiseadusliku institutsiooni aastast eelarvet.

Riigieelarve seaduses ei ole ette nähtud ühtegi teist mehhanismi või alternatiivi, kuidas sellisel juhul saaks põhiseaduslike institutsioonide eelarve menetlus Riigikogus käivituda. Ainuüksi see asjaolu näitab, et põhiseadusliku institutsiooni autonoomia ja enesekorraldusõigus sõltuvad sellest, kuidas valitsus konkreetsel aastal otsustab käituda.

Mitmeti mõisteta on Vabariigi Valitsuse 2019. aasta 19. detsembri määrusega nr 112 kehtestatud „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimuste ja korra ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise korra“ § 3 lõige 2, mille kohaselt on antud Rahandusministeeriumile õigus määrata kõikidele riigiasutustele, sh põhiseaduslikele institutsioonidele, eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamiseks vahendite maksimaalsed mahud. Seesugune regulatsioon piirab põhiseadusliku institutsiooni autonoomiat, sh finantsautonoomiat, ja enesekorraldusõigust ning on kehtestatud seadusest madalama taseme õigusaktiga.

Eelnõu loob aluse, et põhiseaduslike institutsioonide eelarvetaotlused kiidab heaks Riigikogu rahanduskomisjon enne riigieelarve eelnõu algatamist Riigikogus. Vabariigi Valitsusel on ka edaspidi õigus ja kohustus hinnata põhiseadusliku institutsiooni eelarvetaotlust. Põhiseaduslikud institutsioonid esitavad eelarvetaotlused täies ulatuses Riigikogu rahanduskomisjonile ja Rahandusministeeriumile ning erimeelsuste korral esitab Vabariigi Valitsus eriarvamuse koos põhjendustega otsustamiseks Riigikogu rahanduskomisjonile. Riigikogu rahanduskomisjoni otsus ja põhiseaduslike institutsioonide eelarvetaotlused lisatakse riigieelarve eelnõu seletuskirja juurde lisadena.

4. Eelnõu sisu

RESi § 25¹ lg 3 punkti 12 muutmine

Eelnõuga muudetakse RESi § 25¹ lg 3 punkti 12. Selle muudatusega nähakse ette, et põhiseaduslike institutsioonide taotletud eelarve, välja arvatud kinnisasjadega seotud investeeringud esitatakse Riigikogu rahanduskomisjonis heakskiidetud mahus eelarvestrateegias. Eelarvestrateegia koostamisel ei kohaldata põhiseaduslike institutsioonide suhtes RESi § 25¹ lg 3 punkti 7, vaid üksnes selle lõike punkti 12.

Riigieelarve koostamise protsessis kehtestatakse põhimõte, mille kohaselt põhiseaduslik institutsioon esitab oma eelarve projekti ning eelarveaastale järgneva kolme aasta finantsprognoosi Rahandusministeeriumile ja Riigikogu rahanduskomisjonile 1. juuniks. Taotluses tuleb ära näidata ja põhjendada eelarve muudatused võrreldes eelmise perioodiga.

Eelarve projekt sisaldab tegevustega seotud investeeringuid. Kinnisasjadega seotud investeeringute taotlused läbivad kinnisvarainvesteeringute juhtimiskava protsessi.

Pärast suvise majandusprognoosi avaldamist esitab põhiseaduslik institutsioon hiljemalt 1. septembriks uuesti vajaduse korral korrigeeritud eelarve projekti ning eelarveaastale järgneva kolme aasta finantsprognoosi Riigikogu rahanduskomisjonile. Kui Vabariigi Valitsusel on eriarvamus põhiseadusliku institutsiooni taotletud vahendite suhtes, siis edastab Vabariigi Valitsus enne arutelu oma eriarvamuse koos põhjendusega Riigikogu rahanduskomisjonile, jättes rahanduskomisjonile sellega tutvumiseks piisava aja.

Riigikogu rahanduskomisjon vaatab taotlused ja eriarvamusel läbi, kaasates vajaduse korral menetluse juurde ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni, ning teeb otsuse, millises mahus põhiseadusliku institutsiooni taotletud vahendeid, välja arvatud kinnisasjadega seotud investeeringud, heaks kiita hiljemalt, 10. septembriks. Rahanduskomisjon võimaldab põhiseaduslikul institutsioonil oma taotlust selgitada enne selle kohta otsuse tegemist.

Eelarve mahu läbivaatamisel ja kinnitamisel toetutakse suvisele majandusprognoosile ning avaliku sektori palgauuringule, et eelarvemaht jääks riigi võimaluste piiridesse ning sarnaste tööperede palgatasemed püsiksid omavahel korrelatsioonis.

Rahanduskomisjoni otsuse põhjal koostab Rahandusministeerium riigi eelarvestrateegia ja igaaastase riigieelarve eelnõu põhiseaduslike institutsioonide osas. Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu koos seletuskirjaga Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust.

RESi § 38 täiendamine lõikega 2¹

Täiendus on seotud RESi § 25¹ lg 3 punkti 12 muutmisega. Täienduse kohaselt kajastatakse riigieelarve eelnõus, mille Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule, põhiseaduslike institutsioonide taotletud eelarve, välja arvatud kinnisasjadega seotud investeeringud Riigikogu rahanduskomisjonis heakskiidetud mahus.

See tähendab, et Vabariigi Valitsus ei saa edaspidi ise põhiseadusliku institutsiooni taotletud eelarve mahtu, välja arvatud kinnisasjadega seotud investeeringud muuta, vaid seda saab teha üksnes Riigikogu rahanduskomisjon ja Riigikogu, kes menetleb riigieelarve eelnõu Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel. Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule arutamiseks ja vastuvõtmiseks tervikliku riigieelarve eelnõu, milles on kõikide ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingutega juba arvestatud. Samuti on see vajalik põhiseaduslikele institutsioonidele oma tegevuse pikaajaliseks planeerimiseks.

RESi § 44 lõike 3 muutmine

RESi § 44 lõike 3 muudatusega nähakse ette, et lisaeelarve eelnõu esitamisel Riigikogule osas, milles see puudutab põhiseaduslikele institutsioonidele eraldatavat eelarvet, tuleb arvestada RESi § 38 lõikes 2¹ sätestatud nõuetega. See tähendab, et Riigikogule esitatavas lisaeelarve eelnõus peab Vabariigi Valitsus põhiseaduslike institutsioonide eelarvetaotlust arvestama Riigikogu rahanduskomisjoni heaks kiidetud ulatuses.

Riigikogu

Riigikogu on põhiseaduslik institutsioon, mille valib otse kõrgeima võimu kandja, rahvas. Rahva valitud esinduskojana on Riigikogu parlamentaarsetele riigile omaselt seatud otsustama riigi ja ühiskonna seisukohalt kõige olulisemaid küsimusi. Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte järgi otsustab kõik riigielus olulised küsimused Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas.

Riigikogu ülesanded on loetletud põhiseaduse §-s 65. Riigikogu olemuslik ülesanne on õigusaktide vastuvõtmine, millest ta ei saa loobuda ega keelduda. Teine oluline ülesanne on parlamentaarsete kontrolli tegemine täitevvõimu, sh Vabariigi Valitsuse tegevuse üle. Selleks on Riigikogu liikmetel erinevaid võimalusi: arupärimised, kirjalikud küsimused, infotund, uurimiskomisjoni loomine ja ka umbusaldushääletus mõne valitsusliikme või terve valitsuse vastu. Samuti on Riigikogul põhiseaduse § 65 punktist 16 tulenevalt pädevus otsustada muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.¹ Selles pädevuses väljendub taas Riigikogu oluline roll rahva esinduskoguna.

Eraldi tasub rõhutada Riigikogu rolli põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe teostamisel. Eesti riiki juhib rahva kui kõrgeima võimu kandja valitud Riigikogu, sestap on just seadusandja nimetatud § 4 loetelus esimesena.² Sellest nähtub Riigikogule pandud kandev roll Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud riigikorralduse hoidjana.

Parlamendi võimekus täita talle põhiseadusega pandud ülesandeid ei ole aga iseenesest mõistetav ega toimi iseenesest. Ülesannete täitmise võimekus on otseselt seotud olemasoleva eelarvega. Selleks et oma ülesandeid tõhusalt täita, peab parlamendil olema muu hulgas piisavalt asjatundlikke töötajaid ning tööks vajalikud ruumid ja tehnilised vahendid. Kui parlamendil pole võimalik ebapiisavate ressursside tõttu oma tööd vajaliku tõhususega teha, mõjutab see paratamatult võimude tasakaalu täitevvõimuga. Parlamendil peavad olema piisavad ressursid, et olla võrdväärne partner valitsusele ja vältida parlamentaarsete kontrolli nõrgenemist.

Parlamendil on küll eelarve vastuvõtjana võimalus kujundada eelarve selliseks, nagu ta seda vajalikuks peab, samas on aga Vabariigi Valitsusel riigieelarve koostajana sisuline võimalus riigieelarve kujunemist kontrollida ja suunata.

Võimude lahususe toimimise eelduseks on põhiseaduslike institutsioonide, sh parlamendi võimekus ja võimalus toimida üksteisest sõltumatult. Parlamendi enesekorraldusõigus tähendab ennekõike rahvaesinduse õigust kujundada ise, ilma teiste riigiorganite sekkumiseta oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus ja menetlusreeglid, et täita talle põhiseadusega pandud ülesandeid.³ See aga on jällegi seotud võimalusega sisuliselt kaasa rääkida oma tööks vajaliku eelarveraha saamises.

Vabariigi President

Vabariigi Presidendi – Eesti riigipea – tegevus on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 4 kohaselt korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel.

Vabariigi Presidendi ülesanded on kirjeldatud PS §-s 78. Nii otse kui ka oma kantslei kaasabil puudutab tema tegevus Riigikogu, Vabariigi Valitsust, seaduste väljakuulutamist, mitmeid

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, § 65 kommentaar 27.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, § 4 kommentaarid 1 ja 2.

³ Riigikogu Kantslei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012, lk 17.

ametisse nimetamisi, riigi välissuhtlust ja riigikaitse juhtimist – kui nimetada siinkohal vaid mõningaid valdkondi. Vabariigi Presidendi otsuste sõltumatuse ja samal ajal ka kvaliteedi huvides on tagada Vabariigi Presidendi Kantsleile tegevuseks vajalik raha.

Erinevalt riigiasutustest ei lisandu Vabariigi Presidendi Kantsleile ülesandeid õigusaktidega, vaid Vabariigi Presidendi prioriteetidest tulenevalt. Põhiseadus annab ammendava loetelu riigipea ülesannetest ja välistab nende seadusega laiendamise. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on eriliselt rõhutamist väärivaks peetud presidendi ülesannet ühendada ühiskonda, kindlustada riigivõimu stabiilsust ja tasakaalustada põhiseaduslikke institutsioone, kusjuures on ka viidatud, et Eesti ühtsuse edendamise tegevus on põhiseaduses otseselt reguleerimata tegevus (PS § 77). Nii on ka riigipea ülesandega – esindada Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises (PS § 78 p 1) – ülesande sisustab Vabariigi President, kellel on õigus esindada riiki ilma eriliste täiendavate volitusteta.

Seega seab Vabariigi President prioriteete ning sisustab oma tegevust rahvusvahelises suhtlemises talle põhiseadusega antud enesekorraldusõiguse alusel, hinnates igas ajahetkes riigielu aktuaalseid küsimusi nii riigisisesele kui ka rahvusvahelisel tasandil. Allutades Vabariigi Presidendi Kantslei eelarve Vabariigi Valitsuse kujundamisele, mõjutatakse ka presidendi enesekorraldusõigust prioriteetide seadmisel, samuti rahvusvahelise suhtlemise viiside ja ulatuse valimisel.

Riigikontroll

Põhiseaduse § 132 kohaselt on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu avalike vahendite üle majanduskontrolli teostav riigiorgan. Et seda eesmärki täita, peab Riigikontroll olema auditeeritavatest asutustest sõltumatu ning kaitstud väliste mõjutuste eest.

Seda, et Riigikontrolli eelarvet menetleb ja piirsummad kehtestab Rahandusministeerium ehk üks auditeeritavaist, on pidanud Riigikontrolli sõltumatuse aspektist probleemseks Euroopa Liidu teiste riikide kõrgeimad auditiasutused kahe kollegiaalhindamise (ingl *peer review*) käigus.

Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon INTOSAI, mille liige on Riigikontroll alates 1992. aastast, on tegelenud kõrgeimate auditiasutuste (mille ülesannet täidab Eestis Riigikontroll) sõltumatuse teemaga alates oma asutamisest 1953. aastal.⁴ Auditiasutuste sõltumatuse alusprintsüübid on kirjeldatud Lima deklaratsiooni avaliku sektori auditeerimise põhimõtetes.⁵ Lima deklaratsiooni põhjal on töötatud välja kõrgeimate auditiasutuste sõltumatust käsitlev México deklaratsioon⁶, mis sisaldab kaheksat sõltumatuse põhimõtet. Deklaratsiooni kaheksanda põhimõtte järgi peab kõrgeimal auditiasutusel olema finantsiline ning majanduslik-administratiivne autonoomia, samuti tegevuseks piisav arv teenistujaid ning eelarve oma ülesannete täitmiseks.

⁴ Tiina Ojasalu. Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus. Juridica IX/2010. – <https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=Gwcmx8WLwM%3D&language=et-EE&forcedownload=true>.

⁵ https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=mMFi5t3_Zzk%3D&language=et-EE&forcedownload=true.

⁶ INTOSAI-P 10. Mexico Declaration on SAI Independence. INTOSAI 2019 – https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf.

Lima deklaratsiooni kohaselt peab kõrgeima auditiasutuse finantsiline sõltumatus olema nähtav juba riigieelarve struktuuris, milles auditiasutusele peab olema eraldatud eelarve eraldi peatükis (§ 7 lg 3).

México deklaratsiooni kaheksanda põhimõtte kohaselt vastutab auditiasutusele piisava eelarve eraldamise eest parlament või mõni selle komisjon. Kindlasti ei tohiks auditiasutusele eelarve eraldamine sõltuda täitevvõimust ega olla tema poolt reguleeritud. Ka INTOSAI on eelarvesõltumatuse kohta märkinud, et auditiasutusel peab olema õigus pöörduda oma tegevuseks vajaliku eelarve saamiseks otse parlamendi poole.⁷ Niisamuti on SIGMA⁸ eksperdid leidnud, et Riigikontrolli võimalus pöörduda eelarvetaotlusega otse Riigikogu poole tugevdaks tema sõltumatust.⁹

Õiguskantsler

Õiguskantsler on sõltumatu põhiseaduslik institutsioon (Eesti Vabariigi põhiseaduse XII peatükk). Õiguskantsler teeb järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja teistele seadustele vastavuse üle (PS § 139 lg 1).

Põhiseadusest tulenevalt tuleb tagada õiguskantsleri sõltumatus. Seadusest tulenevate ülesannete täitmise sõltumatuse oluliseks tagatiseks on muu hulgas õiguskantsleri tegevuseks vajalike ressursside kättesaadavus. Sõltumatus ja sealhulgas eelarveline sõltumatus on oluline ka nende ülesannete puhul, mida õiguskantsler täidab kohustuste alusel, mille Eesti Vabariik on endale võtnud rahvusvaheliste lepingutega.

Õiguskantsleri sisulise ja eelarvelise sõltumatuse üle teevad järelevalvet ÜRO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjon.

Põhiõiguste ja -vabaduste (inimõiguste) täitmise üle järelevalve tegemise ja nende edendamise kohustus tuleneb ÜRO ja Euroopa asjakohastest ning Eesti Vabariigile siduvatest konventsioonidest ja Eesti Vabariigi põhiseadusest.

Ombudsmani ehk õigusvahemehe rollis on õiguskantsler maailma ombudsmanide võrgustiku IOI liige. Ombudsmani sõltumatuse nõuded on sätestatud IOI statuudis ja Euroopa Nõukogu demokraatia põhialuste kaitseks loodud Veneetsia komisjoni soovitustes. Nende järgi peab ombudsman olema oma sisulises töös sõltumatu, tema eelarve piisav ja vajaduspõhine ning eelarve kujundamise protsess sõltumatu (vt nn „Veneetsia printsiipide“ p 21 ja IOI statuudi art 2 (2)). Sarnased nõuded ombudsmaninstitutsioonidele on kehtestanud ka ÜRO oma 16.12.2020 vastu võetud resolutsiooniga (vt p 2(b)).

Õiguskantsler täidab alates 2019. aastast **riikliku inimõiguste asutuse** (National Human Rights Institution) ülesandeid. Selle asutuse tegevuse ja akrediteerimise aluseks olevad „Pariisi printsiibid“ (ÜRO Peaassamblee resolutsioon 48/134, 20.12.1993) sätestavad, et asutuse eelarve kujundamine peab olema sõltumatu ning eelarve piisav kõigi asutuse ülesannete

⁷ INTOSAI-P 10. México Declaration on SAI Independence. INTOSAI 2019, principle 8. – https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf.

⁸ Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ja Euroopa Liidu ühisprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa riikide haldusasutuste ja juhtimissüsteemide parandamiseks.

⁹ SIGMA eksperdi hinnang Eesti Riigikontrollile. Detailne aruanne. September 2005, lk 63. – <https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=oC123ftjkfg%3D&tabid=303&mid=902&language=et-EE&forcedownload=true>.

täitmiseks (vt ptk „*Composition and guarantees of independence and pluralism*“, p 2).¹⁰ Absoluutseks kriteeriumiks on eraldiseisva asutuse, omaette ruumide ja professionaalsete töötajate olemasolu. Tegevuseks vajalik raha peab kas täielikult või suuremas osas tulema riigieelarvest, väikeses mahu ja teatud tingimustel on lubatud ka muud tuluallikad. Eesti seadused omatulu teenimise võimalust ette ei näe. Nõudeid riikliku inimõiguste asutuse eelarvele on täpsustatud globaalse inimõigusasutuste ühenduse GANHRI akrediteerimise alakomitee üldistes tähelepanekutes.

Riiklikke inimõiguste asutusi akrediteeritakse iga viie aasta järel. See protsess sisaldab regulaarset raporteerimist ja tõestamist, et asutuse tegevus on nii sisu kui ka eelarve mõttes sõltumatu. See tähendab, et riiklikku inimõiguste asutust ei sunnita eelarvesurve teel langetama valitsusele ja teistele poliitilistele otsustajatele meelepäraseid otsuseid ega karistata selle eest, kui selliseid otsuseid ei tule.

Lisaks täidab õiguskantsler ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 4 alusel **lasteombudsmani ülesandeid**, samuti on ta ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 33 lõikes 2 nimetatud edendus- ja järelevalveasutus ning riigi ennetusasutus ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artikli 3 alusel. Nimetatud ülesannete täitmisele laienevad „Pariisi printsiipides“ kehtestatud nõuded ning nende järgimist kontrollivad ÜRO vastavad komiteed.

Rahvusvaheliselt on tunnustatud samuti seisukoht, et ombudsmani rolli täitev institutsioon (Eestis õiguskantsler) peab oma eelarve poolest olema sõltumatu. Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia komisjon on leidnud, et sellise institutsiooni eelarvetaotlus tuleb valitsusel lisada parlamendile esitatavasse eelarveprojekti ilma muudatusteta.¹¹

Riigikohus

Põhiseaduse § 146 järgi on kohus oma tegevuses sõltumatu. Kohtuvõimu sõltumatuse põhimõte sisaldab lisaks personaalsele sõltumatusele (kohtuniku sõltumatus otsuse tegemisel) ka õigusemõistmise institutsionaalset sõltumatust ehk kohtusüsteemi enesekorraldusõigust kohtute haldamisel ja rahastamisel, sh eelarve taotlemisel. Sõltuvalt kontekstist võib selles paragrahvis nimetatud „kohus“ tähistada nii kohtusüsteemi tervikuna kui ka üksikuid kohtuasutusi, sh Riigikohut.

Kuigi kohtusüsteemi kui terviku sõltumatuse seisukohalt võib problemaatiline olla ka esimese ja teise astme kohtute haldamise kehtiv süsteem, piirdub käesolev eelnõu kohtuvõimu sõltumatust puudutavas osas Riigikohtu kui kohtusüsteemi ühe osa finantsautonoomia küsimusega, et oht Riigikohtu (põhiseaduslik institutsioon riigieelarve seaduse mõttes) sõltumatusele oleks välistatud.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) üldine põhimõte – mida sõltumatum on kohus finantsiliselt, seda sõltumatum on ta üleüldse – on omane kõikidele rahvusvahelistele dokumentidele ja nende rakenduspraktikale.

¹⁰ The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

¹¹ Venice Commission. Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution (The Venice principles). CDL-AD(2019)005. 03.05.2019, p 21. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e).

Euroopa Nõukogu Euroopa kohtunike konsultatiivkomitee (CCJE) 2010. aastal vastu võetud Euroopa kohtunike „Magna Carta“ ütleb, et kohtute sõltumatus teistest riigivõimu harudest peab olema tagatud seadusega, olema nii funktsionaalne kui ka finantsiline ning et see sõltumatus tuleb tagada pärast kohtunikukonnaga konsulteerimist mis tahes kohtuga seotud tegevustes, sh kohtuvõimu finantseerimises ja kohtunike tasustamises.

Ka Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon on oma 2010. aasta raportis Euroopa kohtusüsteemide sõltumatuse kohta resümeerinud, et kohtusüsteemile eelarve eraldamisel tuleks kohtute sõltumatust kõige rangemal viisil austada ning et kohtunikukonnal peaks, vahest kohtute omavalitsusorgani kaudu, olema võimalus väljendada oma arvamust eelarve eelnõu kohta parlamendile enesele.

Oma seisukoha väljendamisel on Veneetsia komisjon toetunud Euroopa Kohtunike konsultatiivkomitee (CCJE) läbi viidud Euroopa kohtusüsteemide võrdlusele, millega muu hulgas uuriti kohtute kaasatust nende eelarve kujundamisse. Selle analüüsi pinnalt asus CCJE juba oma 2001. aastal avaldatud arvamuses seisukohale, et ehkki kohtute rahastamise tase on konkreetse riigi poliitilise otsuse küsimus ning sellisena osa rahandusministeeriumi poolt parlamendile esitatud eelarve-eelnõust, peab selline rahastus olema vaba poliitilistest kõikumistest ning võimude lahususel baseeruvast süsteemis tagama, et ei täidesaatev ega seadusandlik võim ei saaks kohtuvõimule tema eelarve kujundamisel mingisugust survet avaldada. Sama seisukohta on CCJE avaldanud ka 2007. aasta asjakohases arvamuses ning mitmetes hilisemates dokumentides¹².

Lisaks on Veneetsia komisjon leidnud, et kohtusüsteemi sõltumatuse säilitamiseks peab kohtutele tagama piisavad ressursid, mis võimaldaksid kohtutel ja kohtunikel vastata Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 ning eri riikide põhiseadustes sätestatud riigisisestele standarditele. Seejuures tuleb rahastamise piisavust Veneetsia komisjoni hinnangul sisustada laialt ehk hõlmates kõiki neid ressursse, mida kohtusüsteem vajab, et neid standardeid täita ja olla tunnustatud kui iseseisev riigivõimu haru.

Veneetsia komisjoni raportis soovitud võimaluse väljendada oma arvamust eelarve eelnõu kohta parlamendile enesele (küll kohtute haldamise nõukogu kaudu) näeb esimese ja teise astme kohtutele ette riigieelarve seadus ning praktikas seda sätet ka niimoodi rakendatakse. Ent põhiseaduslikke institutsioone puudutavas osas ei ole aga eelarveseadusega ette nähtud, et põhiseadusliku institutsiooni seisukoht oma eelarve kohta kajastuks eelarvestrateegias (mis on riigieelarve seletuskirja osaks).

Lisaks tuleb silmas pidada, et põhiseaduse § 149 lõike 3 kohaselt on Riigikohus nii riigi kõrgeim kohus kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Tulenevalt sellest ei piirdu tema volitused üksnes õigusemõistmise ja selle käigus aset leidva tõlgendamisega, vaid kätkevad näiteks ka õigust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja selle tõttu kehtetuks täitevvõimu õigustloovaid akte. Selliste võimuvolituste korral on ilmne, et Riigikohtu sõltumatus on pinge all, kui täitevvõim tema rahastamisel Riigikogust mööda läheb. Sel põhjusel on mitmed Euroopa riigid kehtestanud erireeglid konstitutsioonikohtute rahastamisele, olgu seadusandja

¹² CCJE 2001. aasta arvamusega tipnenud võrdleva uurimuse kohaselt on Šveitsi föderaalset ülemkohtul õigus esitada föderaalparlamendile oma (kolmest kohtunikust koosneva halduskomisjoni kinnitatud) eelarve, ning selle kohtu presidendil ja peasekretäril on õigus ilmuda parlamendi ette oma eelarvet kaitsma. Leedu on konstitutsiooni-kohtu 21.12.1999. aasta otsusega kehtestanud põhimõtte, et igal kohtul on õigus eelarvele, mis on parlamendi kinnitatud riigieelarves eraldi kirjendatud.

enese initsiatiivil või pärast konstitutsioonikohtute nende sõltumatust kahjustavate regulatsioonide kehtetuks tunnistamist.¹³

5. Eelnõu terminoloogia ja vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud ning selle rakendamisega seotud eeldatavad kulud ja tulud

2024. aasta riigieelarve kogukuludest, mis on suuruses 17,68 miljardit eurot, on põhiseaduslike institutsioonide kulud 57,48 miljonit eurot. Põhiseaduslike institutsioonide kulud moodustavad 2024. aasta riigieelarve kogukuludest 0,32%, jaotudes järgmiselt: Riigikogu 0,19%, Vabariigi President 0,03%, Riigikontroll 0,03%, Õiguskantsler 0,02%, Riigikohus 0,04%.

Tabel 1. Põhiseaduslike institutsioonide 2024. aasta kulud

	2024. aasta eelnõu, kulud (tuhandetes eurodes)	2024. aasta seadus, kulud (tuhandetes eurodes)
Riigieelarve kogukulud	17 668 032	17 683 810
Riigikogu	35 065	35 065
Vabariigi President	5 990	5 990
Riigikontroll	6 011	6 009
Õiguskantsler	3 512	3 463
Riigikohus	6 911	6 953

Põhiseaduslike institutsioonide kulud jagunevad majandusliku sisu järgi suures osaks kaheks - tööjõukuludeks ja majanduskuludeks. Riigikogu kuludest moodustavad tööjõukulud ja majanduskulud vastavalt 58% ja 25,6%, kusjuures tööjõukuludest omakorda 52% kasutatakse Riigikogu liikmetele tasude maksmiseks vastavalt Riigikogu liikme seadusele ja kõrgemate riigiteenistujate ametipalkade seadusele. Vabariigi Presidendi eelarvest moodustavad tööjõukulud 45,8% ja majanduskulud 43%, Riigikontrolli eelarvest vastavalt 72% ja 23%, Õiguskantsleri eelarvest vastavalt 74% ja 23%. Riigikohtu eelarvest moodustavad tööjõukulud 81%, millest on kohtunike töötasude osakaal 42% ning majanduskulud moodustavad eelarvest 14%. Põhiseaduslike institutsioonide tööjõulude kasv tuleneb nii kõrgemate riigiteenistujate ametipalkade seadusest kui ka üldisest töötasude konkurentsivõimest riigisektoris, mis mõjutab põhiseaduslike institutsioonide võimekust värvata ja hoida enda juures kvalifitseeritud tööjõudu. Konkurentsivõimelised palgad aitavad tagada, et institutsioonidel on juurdepääs piisavalt pädevale personalile.

Tabel 2. Põhiseaduslike institutsioonide eelarve aastateks 2023-2027 (tuhandetes eurodes seisuga 6.10.2023)

	2023	2024	2025	2026	2027
Riigikogu					
Kulud	33 199	35 064	33 102	33 928	42 348

¹³ Näiteks Prantsuse konstitutsioonikohtu eelarve kinnitab selle president ning vastav eraldi sisestatakse riigieelarve eelnõusse eelarvereal „Riigivõimu harud“ (pr *pouvoirs publics*); Itaalia konstitutsioonikohus tunnistas aga kehtetuks eelarveseaduse sätte, mis allutas konstitutsioonikohtu kulutused audiitorikohtu kontrollile.

Investeeringud	4 317	4 993	4 930	3 698	1 270
Vabariigi President					
Kulud	5 571	5 990	6 576	5 842	5 873
Investeeringud	445	0	0	13	13
Riigikontroll					
Kulud	5 885	6 012	6 016	6 027	6 034
Investeeringud	0	0	0	0	0
Õiguskantsler					
Kulud	3 378	3 511	3 655	3 800	3 951
Riigikohus					
Kulud	6 461	6 911	6 996	7 070	7 102

Tabel 3. Põhiseaduslike institutsioonide algne eelarve, muudetud eelarve ja eelarve täitmine aastatel 2020-2022 (tuhandetes eurodes)

	2020			2021			2022		
	algne	lõplik	täitm	algne	lõplik	täitm	algne	lõplik	täitm
Riigikogu									
Tulud	0	0	116	0	0	137	0	0	57
Kulud	21 554	21 723	20 476	23 513	23 449	22 216	22 535	24 955	23 714
Sh piirmääraga	12 939	13 087	11 725	14 731	14 494	13 124	12 725	14 989	13 053
Investeeringud	635	2 915	2 211	634	1 556	471	631	1 326	525
Vabariigi President									
Tulud	28	28	448	28	28	142	28	28	148
Kulud	4 343	4 854	4 445	4 599	5 070	4 651	4 565	5 601	5 106
Investeeringud	460	130	53	356	434	79	199	732	569
Riigikontroll									
Kulud	5 428	5 428	4 779	5 439	5 439	5 166	5 334	5 334	5 536
Piirmääraga kulud	5 042	4 838	4 393	5 058	5 058	4 640	4 825	4 791	5 015
Investeeringud	8	212	32	0	0	107	100	134	114
Õiguskantsler									
Kulud	2 729	2 810	2 702	2 949	3 056	3 006	3 070	3 210	3 067
Sh piirmääraga	2 617	2 684	2 591	2 835	2 928	2 802	2 798	2 924	2 841
Riigikohus									
Tulud	220	220	228	220	220	266	220	220	428
Kulud	5 755	5 862	5 767	5 260	5 370	4 925	5 383	6 293	5 635
Investeeringud	331	704	704	0	0	0	0	18	0

Eelnõu vastuvõtmine iseenesest kulude muutust kaasa ei too, samas edendab põhiseaduslike institutsioonide sõltumatust, sh eelarve sõltumatust. Põhiseaduslike institutsioonide eelarve mahu muutus sõltub Riigikogu otsusest riigieelarve vastuvõtmisel.

7. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada täiendavaid volitusnorme ega rakendusakte.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

9. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu väljatöötamisel on konsulteeritud kõigi põhiseaduslike institutsioonidega.

Esitab rahanduskomisjon 4.03.2024.

(allkirjastatud digitaalselt)
Annely Akkermann
Rahanduskomisjoni esimees