

## Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkuse ning Riigikogu otsustusvõime ja häälteenamuse nõuded

Kalle Liebert (RiTo 6), Riigikogu Isamaaliidu fraktsiooni nõunik, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi magistrant

**Artikkel käsitleb Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkust ning Riigikogu otsustusvõimet ja häälteenamuse nõudeid reguleerivate põhiseaduse normide väljatöötamist Põhiseaduse Assamblees. Kirjeldan nende normide rakendamisel praktikas esinenud või esineda võivaid probleeme ja pakun lahendusi probleemide vältimiseks.**

*Põhiseaduse § 72 lõige 1. Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise häälteenamusega teisiti.*

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduseelnõu § 60 lõikes 5 oli üldpõhimõttena sätestatud Riigikogu istungite avalikkus ning võimalus kuulutada oma istung kinniseks erakorralistel juhtudel, kui sellega nõustub vähemalt kaks kolmandikku kohalolevaist liikmetest. Lisaks oli sätestatud, et kohalolevate liikmete enamuse otsusega võidakse keelata raadio- ja televisiooniülekanded (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1175). Jüri Raidla töörühma põhiseaduseelnõu ei reguleerinud Riigikogu istungite avalikkuse küsimust (*ibid*, 1142–1155).

Riigikogu istungite avalikkuse põhimõte ja Riigikogu istungi kinniseks kuulutamise võimalus liikmete kahekolmandikulise häälteenamuse korral omavad pikaajalist traditsiooni. Sellist regulatsiooni sisaldas ka 1920. aasta põhiseaduse § 47 ja 1938. aasta põhiseaduse § 75.

Põhiseaduse juriidilist ekspertiisi teinud komisjon (edaspidi *ekspertiisikomisjon*) on märkinud, et Riigikogu istungite avalikkuse põhimõte võimaldab valijaskonnal kontrollida Riigikogu liikmete tegevust ning samal ajal ka seda tegevust legitimeerida. "Ainult siis, kui kõik riigi ja ühiskonna jaoks tähtsad otsused tehakse avalikkuse valvsa silma all, saab rääkida tõelisest legitimeerimisest. Ainult nii on tagatud demokraatia funktsioneerimise jaoks hädavajalik tagasiside rahvaesindajate ja rahva vahel" (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne).

Seega tuleb Riigikogu istungite avalikkust pidada demokraatia põhimõtte oluliseks koostisosaks.

Tartu Ülikooli doktorant Taavi Annus on märkinud, et "arvestades parlamendi avalikustamisfunktsiooni, peaks lisaks kahekolmandikulisele häälteenamusele lisanduma mõjuvad põhjused istungi salajaseks kuulutamiseks (näiteks riigisaladusega seonduva küsimuse arutelu)" (Annus 2001, 99).

Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lõige 1 dubleerib põhiseaduses sätestatud Riigikogu istungite avalikkuse põhimõtet. Samuti dubleerib kodukorra seaduse § 39 lõige 1 põhimõtet, et Riigikogu istungi kinniseks kuulutamiseks on vaja Riigikogu liikmete kahekolmandikulise häälteenamusega vastuvõetud otsust.

Paragrahvi 39 lõike 2 kohaselt otsustatakse istungi kinniseks kuulutamine iga päevakorrapunkti kohta eraldi. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et pärast Riigikogu otsust kuulutada Riigikogu istung kinniseks kuulutab istungi juhataja välja vaheaja, mille kestel kõrvalised isikud lahkuvad Riigikogu istungisaalist ja rõdult ning katkestatakse heliülekanne. Paragrahvi 40 lõike 1 kohaselt võivad Riigikogu kinnise istungi ajal istungisaali siseneda ja seal viibida Riigikogu liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, kinnise istungi päevakorrapunktide arutamisele kutsutud isikud ja Riigikogu juhatuse poolt määratud Riigikogu Kantselei ametnikud. Sama paragrahvi lõige 2 paneb Riigikogu juhatusele kohustuse anda massiteabevahenditele ülevaade Riigikogu kinnisel istungil toimunud.

Ekspertiisikomisjon on käsitlenud ka Riigikogu komisjonide istungite avalikkuse küsimust ja väitnud, et "puudub alus avalikkuse välistamiseks komisjonide istungitelt" (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne), sest Riigikogu kodukorra seadus ei võimalda kuulutada komisjonide istungeid kinniseks. Ekspertiisikomisjon tegi ettepaneku sätestada Riigikogu kodukorra seaduses, et Riigikogu komisjonide istungid on kinnised.

Tahan juhtida tähelepanu sellele, et Riigikogu täiskogu ja ka komisjonide istungite avalikkust ei saa tänapäeva tehnika arengu juures samastada isiku õigusega osaleda vastaval istungil. Nii tagatakse näiteks Riigikogu täiskogu istungite avalikkuse põhimõtte ka täiskogu stenogrammide avaldamisega Riigikogu veebilehel ja hiljem trükiväljaannetena. Jäeb loota, et peagi tehakse avalikkusele samal määral kättesaadavaks ka Riigikogu komisjonide stenogrammid.

Ma ei leidnud Põhiseaduse Assamblee stenogrammide arutelusid Riigikogu istungite avalikkuse üle. Assamblee ei muutnud Jüri Adamsi töörühma eelnõu vastavaid põhimõtteid. Küll aga jäeti välja lause, mis võimaldanuks Riigikogul kohalolevate liikmete enamuse otsusega keelata raadio- ja televisiooniülekanded.

Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lõike 3 kohaselt toimuvad filmi- ja videovõtted ning tele- ja raadioülekanded istungisaalist Riigikogu juhatuse loal. Raadio- ja teleülekandeid Riigikogu istungitelt on käsitlenud ka ekspertiisikomisjon, kes märkis, et põhiseaduse § 44 lõike 1 kohaselt on igapäev õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat infot. "Tunnistades Riigikogus toimuva üldiseks kasutamiseks levitatavaks informatsiooniks, ei tohi seadus selle levitamist kitsendada. Samas võib väita, et pidevad teleülekanded võivad hakata Riigikogu tööd pärssima" (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne). Ekspertiisikomisjon möönis siiski, et Eesti väiksust arvestades on meedia võimendav toime suhteliselt tagasihoidlik. Kokkuvõtvalt soovitas ekspertiisikomisjon tõlgendada Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lõiget 3 selliselt, et loa taotlemise asemel piisab Riigikogu juhatusele teatamisest, et asutakse istungit üle kandma või jäädvustama.

Juhin tähelepanu asjaolule, et tele- ja raadioülekanded on vaid üks meetod Riigikogu istungite avalikkuse tagamiseks. Samal ajal ei nõustu ma väitega, et pidevad teleülekanded võiksid hakata Riigikogu tööd segama, ning ei pea seetõttu Riigikogu juhatusele antud diskretsiooniõigust raadio- ja teleülekannete lubamise või keelamise otsustamisel põhjendatuks.

## Riigikogus hääletamise avalikkus

*Põhiseaduse § 72 lõige 2. Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel.*

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduseelnõu § 60 lõikes 6 oli sätestatud, et "hääletamine Riigikogus on avalik, välja arvatud erijuhtumid, mis on toodud Riigikogu kodukorras" (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1175).

Jüri Raidla töörühma eelnõu ei reguleerinud Riigikogus hääletamise avalikkuse ja salajasuse küsimusi (*ibid*, 1142–1155).

Hääletamise avalikkuse üle peeti Põhiseaduse Assamblees mitmeid vaidlusi. Assamblee III toimikond pidas esialgu õigeks sätestada hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõtte (*ibid*, 184–185).

III toimikonna ettepanekul Põhiseaduse Assamblee 7. istungil toimunud hääletusel oli hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõtte poolt 17 assamblee liiget ning sellest põhimõttest erandite sätestamise võimalikkust kodukorra seaduses toetas samuti 17 liiget (*ibid*, 262).

Hääletamise absoluutset avalikkust kaitsnud Tiit Käbin väitis, et see aitab tagada poliitilistest kokkulepetest kinnipidamise. "...avalik hääletamine tähendab kokkulepetest kinnipidamist, tähendab ausust, ja salajane hääletamine annab võimaluse kokkuleppeid rikkuda, neist mitte kinni pidada," selgitas ta (*ibid*, 262).

Trivimi Velliste märkis, et isikuvalimistel annab salajane hääletamine alati objektiivsemaid tulemusi (*ibid*, 259).

Jüri Rätsep kaitses isikuvalimiste salajasuse põhimõtet. Ta tõi näiteks selle, kui noor advokaat parlamendiliikmena hääletab avalikult kohtuniku ametisse nimetamise vastu, kuid kui isik saab ikkagi kohtunikuks, siis võib see kohtunik tulevikus hakata halvustavalt suhtuma tema vastu avalikult hääletanud advokaadi klientidesse (*ibid*, 260–261).

Põhiseaduse Assamblee eksperdid soovitasid teha hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõttest erandeid kahel juhul. Esiteks, kui hääletatakse ametiisikute ametisse nimetamist, välja arvatud peaminister, ja teiseks, kui parlamendiliikmed peavad langetama otsuseid otsese sõjalise okupatsiooni ohus. Selle soovitus autor oli Saksa professor Roman Herzog. III toimikond pidas vajalikuks hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõttest erandite tegemist, kuid leidis, et erandeid pole vaja sätestada põhiseaduses, vaid need võib sätestada kodukorra seaduses (*ibid*, 366).

Põhiseaduse Assamblee 11. istungil toimunud hääletusel toetas 35 assamblee liiget põhimõtet, et hääletamine Riigikogus on avalik, kuid sellest võib teha erandeid Riigikogu

kodukorra seadusega. Hääletamise absoluutse avalikkuse pooldajate arv oli kahanenud seitsmeni (*ibid*, 371–372).

Põhiseaduse Assambleel tuli Riigikogu hääletamise avalikkuse küsimuse juurde tagasi pöörduda veel 26. istungil. Prantsuse professori Guy Carcassone'i ettepanekul leiti, et erandid hääletamise absoluutse avalikkuse põhimõttest tuleb siiski sätestada põhiseaduses eneses. Redaktsioonitoimkonna ettepanekul nõustuti sellega, et salajased hääletused võivad toimuda ainult põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ametiisikute valimisel või nimetamisel. Redaktsioonitoimkonna esimehe Liia Hänni sõnul sätestati sellega põhiseaduslikult põhimõte, et poliitika peab olema võimalikult avalik (*ibid*, 833).

Põhiseaduses käsitleb Riigikogus hääletamise avalikkuse ja salajasuse küsimusi § 74 lõike 4 esimene lause, mis sätestab, et Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel, ja § 89 lõige 2, mis sätestab, et peaministri kandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituse andmise otsustab Riigikogu avalikul hääletusel. Peaministri kandidaadile volituse andmise hääletamise avalikkus lähtub vajadusest avalikult kindlaks määrata parlamendis esindatud poliitilised jõud, kellele tulevane koalitsioon hakkab toetuma. See tagab paremini poliitika stabiilsuse ja läbipaistvuse.

Riigikogu kodukorra seaduse § 66 sätestab erandid hääletamise avalikkuse põhimõttest. Salajast hääletust rakendatakse: Vabariigi Presidendi valimistel (punkt 1), Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimistel (punkt 2), Riigikohtu esimehe ja liikmete ametisse nimetamisel (punkt 3), riigikontrolöri ametisse nimetamisel (punkt 4), õiguskantsleri ametisse nimetamisel (punkt 5), Eesti Panga Nõukogu esimehe ja liikmete ametisse nimetamisel (punkt 6) ning kaitseväge juhataja või ülemjuhataja ametisse nimetamisel (punkt 7). Seega on Riigikogu kodukorra seadus lähtunud põhimõttest, et põhiseaduses sätestatud isikute valimisel (§ 69) ja isikute ametisse nimetamisel (§ 65 punktid 7, 8 ja 9) lähtutakse hääletamise salajasuse põhimõttest, kuid põhiseaduses sätestamata isikute nimetamisel lähtutakse hääletamise avalikkuse põhimõttest.

Tuleb nõustuda, et kõrgemate ametiisikute nimetamisel võib salajase hääletamise põhimõte ennast õigustada. Näiteks 2000. aasta 10. oktoobril toimunud õiguskantsleri ametisse nimetamise hääletuse ajal toetus tollane valitsuskoalitsioon 53 Riigikogu liikme häälele, kuid koalitsiooni toetatud õiguskantsleri kandidaat kogus salajasel hääletusel 49 häält ning tema vastu anti 50 häält (IX Riigikogu stenogramm 2001, 411). Antud juhul andis salajane hääletus osale valitsuskoalitsiooni esindavatele Riigikogu liikmetele võimaluse lähtuda mitte poliitilisest kokkuleppesest, vaid oma siseveendumusest, mis kokkuvõttes andis objektiivsema tulemuse.

## **Riigikogu otsustusvõimelisus**

*Põhiseaduse § 70. Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.*

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõige 5. Töö- ja kodukorra seaduste vastuvõtmiseni on Riigikogu otsustusvõimeline, kui istungil on kohal vähemalt pool koosseisust.

Riigikogu otsustusvõimelisuse ehk kvoorumi küsimuses toimus Põhiseaduse Assamblees mitmeid vaidlusi ja hääletusi.

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduse eelnõu ei sätestanud eriregulatsiooni Riigikogu erakorraliste istungjärkude kohta ning selle § 60 lõige 4 nägi ette üldise kvoorumi nõude: "Riigikogu on otsustusvõimeline, kui kohal on veerand tema seaduslikust koosseisust." Arvestades, et eelnõu § 52 kohaselt oli Riigikogu suuruseks sada liiget, oleks kvoorumiks piisanud 25 parlamendiliikme osalemisest Riigikogu istungil (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1174–1175).

Jüri Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu ei teinud vahet korraliste ja erakorraliste istungjärkude kvoorumil ja sätestas §-s 66, et Riigikogu on otsustusvõimeline, kui koos on vähemalt pool valitud koosseisust (*ibid*, 1146).

III toimkonna ettepanekul viidi aluseks võetud põhiseaduse eelnõusse täiendus, mille kohaselt erakorralise istungjärgu kvoorum on vähemalt pool Riigikogu koosseisust, vältimaks olukorda, et "üheaegselt kahes erinevas Eesti paigas tuleb kokku Riigikogu istung, mis koosneb küll täiesti erinevatest saadikutest ja mis võtaksid vastu teineteisele vastukäivaid otsuseid" (*ibid*, 184).

Hiljem tegi III toimkond redaktsioonilise muudatuse, mille kohaselt Riigikogu erakorraline istung on otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust. III toimkonda juhtinud Illar Hallaste põhjendas muudatust sellega, et kui Riigikogu liikmeid on paarisarv ja kvoorumiks pool Riigikogu liikmetest, võib ikkagi Eesti kahes erinevas paigas ühel ajal kokku tulla kaks otsustusvõimelist Riigikogu erakorralist istungit (*ibid*, 257).

Hilisemates aruteludes põhjendas redaktsioonitoimkonna esimees Lii Hänni Riigikogu erakorraliste istungite kõrgemat kvooruminõuet asjaoluga, et osa Riigikogu liikmeid ei pruugi saada teada erakorralise istungi toimumisest (*ibid*, 951).

Põhiseaduse Assamblee 7. istungiks oli Riigikogu istungi kvoorumi kohta esitatud mitu ettepanekut, alates sellest, et kvoorumit mitte sätestada, kuni selleni, et kvoorum peab olema vähemalt pool Riigikogu koosseisust (*ibid*, 255).

Peet Kask selgitas, et kõrge kvoorum annab Riigikogu vähemusele võimaluse saalist lahkumisega muuta Riigikogu otsustusvõimetuks ja tõkestada otsuste vastuvõtmist. "See on ebanormaalne, kui saalist lahkumine on tugevam vastuhääl kui punasele klahvile vajutamine. Ja just sel põhjusel kvoorum, mis nõuab poolt saadikute kohalolekut, ei tööta," märkis Kask. Illar Hallaste põhjendas madalamat kvooruminõuet asjaoluga, et Riigikogu peamine töö tehakse komisjonides, mitte saalis (*ibid*, 257).

Kalju Koha leidis, et väiksem kvoorum on vajalik Riigikogu vähemuse kaitseks. "Väiksem kvoorum kaitseb just opositsioonipoolt selles mõttes palju paremini, et alati ollakse kohustatud kohale tulema, kui parlamendisaaalis püütakse teha midagi sellist, mis on ühiskonnale vastuvõetamatu," selgitas ta (*ibid*, 258).

Põhiseaduse Assamblee 7. istungil toimunud hääletusel kogus enim hääli ettepanek, et Riigikogu istungi kvoorum on  $\frac{1}{4}$  tema koosseisust (*ibid*, 259).

Riigikogu otsustusvõimelisuse küsimus tõusis uuesti päevakorda seoses rahvalt laekunud vastavate ettepanekutega, millest enamiku sisuks oli tõsta kvoorumit  $\frac{1}{3}$ -st kuni  $\frac{9}{10}$ -ni Riigikogu koosseisust. "Paljud kirjad on väga emotsionaalsed, leitakse, et antud juhul tahetakse põhiseaduslikult sätestada võimalus, et Riigikogu liikmed ei peagi osalema seadusandliku kogu töös. /.../ Tundub, et rahvas näeb kvooruminõudes põhilist vahendit Riigikogu liikmete distsiplineerimiseks," rääkis redaktsioonitoimkonna juht Liia Hänni (*ibid*, 722).

Ka mitu Põhiseaduse Assamblee eksperti leidis, et korraliste istungite kvoorum peaks olema vähemalt pool Riigikogu koosseisust (*ibid*, 737). Samas ei osanud eksperdid nimetada ühtegi riiki, kus kvoorum oleks üle  $\frac{1}{3}$  parlamendi koosseisust. Nad põhjendasid oma nägemust sellega, et Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduse puudumise tõttu on madal kvoorum ohtlik (*ibid*, 738).

Peet Kask selgitas Põhiseaduse Assamblee 22. istungil, et suurem kvoorum ei seostu mitte Riigikogu distsipliiniga, vaid vähemuse vetoõigusega (*ibid*, 737). Kase ettepanekul nõustus assamblee kompromissvariandiga, mille kohaselt viidi põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõusse säte, et kuni Riigikogu töökorra ja kodukorra seaduse vastuvõtmiseni rakendatakse kvoorumit  $\frac{1}{2}$  Riigikogu koosseisust (*ibid*, 738).

Põhiseaduse Assamblee 28. istungil tuli redaktsioonitoimkond välja ettepanekuga võtta põhiseaduse eelnõu põhitekstist välja Riigikogu korraliste istungite kvoorum –  $\frac{1}{4}$  Riigikogu liikmetest – ja jätta see küsimus Riigikogu kodukorra seaduse reguleerida (*ibid*, 951). Selle põhiseaduse lõppteksti läinud ettepaneku poolt hääletas 23 ja vastu oli 6 assamblee liiget.

Põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõike 5 sõnastust, mille kohaselt "Töö- ja kodukorra seaduse vastuvõtmiseni on Riigikogu otsustusvõimeline, kui istungil on kohal vähemalt pool koosseisust" ei saa pidada päris korrektseks, sest seadus ei oma õiguslikku jõudu vastuvõtmisest, vaid jõustumisest.

Esimese Riigikogu kodukorra seaduse võttis Riigikogu vastu 5. novembril 1992 ja see jõustus sama aasta 16. novembril. Riigikogu töökorra seaduse võttis Riigikogu vastu 9. novembril 1992 ja see jõustus samuti sama aasta 16. novembril.

Peale erakorralise istungi sätestab Riigikogu praegu kehtiva kodukorra seaduse § 42 lõige 3, et täiendaval istungil on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust. Riigikogu esimees võib Riigikogu kodukorra seaduse § 42 lõike 2 kohaselt Riigikogu täiendava istungi kokku kutsuda järgmistel juhtudel:

1. Vabariigi Presidendi valimiseks – Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul;
2. sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks – Vabariigi Presidendi ettepanekul;
3. erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks – Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul;
4. Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel kaitseväge kasutamise otsustamiseks – Vabariigi Presidendi ettepanekul;
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 78 punktis 11 nimetatud ametiisikute ametisse nimetamise või ametist vabastamise otsustamiseks – Vabariigi Presidendi ettepanekul;
6. Riigikohtu liikmete ametisse nimetamiseks – Riigikohtu esimehe ettepanekul;
7. Eesti Panga Nõukogu liikmete nimetamiseks – Eesti Panga Nõukogu esimehe ettepanekul;
8. riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise otsustamiseks – Vabariigi Valitsuse ettepanekul;
9. Eesti Vabariigi lepingute ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks – Vabariigi Valitsuse ettepanekul;
10. Vabariigi Presidendi määratud või Riigikogu poolt käesoleva seaduse §-s 101 sätestatud korras ülesseatud peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmiseks;
11. nõusoleku andmise otsustamiseks käesoleva seaduse §-s 51 nimetatud ametiisikute kriminaalvastutusele võtmiseks – Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri ettepanekul;
12. Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise otsustamiseks – vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisust kirjaliku nõude esitamisel;
13. Riigikogu avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste vastuvõtmiseks – Riigikogu juhatuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisust ettepanekul.

Lähtudes sellest, et Riigikogu kodukorra seaduse § 42 lõike 1 kohaselt toimuvad täiendavad istungid küll korralise istungjärgu ajal, kuid väljaspool Riigikogu töö ajagraafikut, ja et täiendaval istungil saab otsustada ülimalt olulisi küsimusi, on üle poolte saadikute kohaloleku nõude kehtestamine õigustatud.

Riigikogu kodukorra seaduse § 44 lõige 1 kordab põhiseadust ja sätestab, et erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

Põhiseaduse § 68 kohaselt võib Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise algatada ka Riigikogu vähemus. Riigikogu kodukorra seaduse § 43 lõike 1 kohaselt toimuvad Riigikogu erakorralised istungjärgud väljaspool Riigikogu korraliste istungjärgude tööaega kokkukutsuja poolt taotletud ajal. Riigikogu kodukorra seaduse § 43 lõike 2 kohaselt teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest massiteabevahendite kaudu. Lähtudes nendest asjaoludest, tuleb lugeda Riigikogu erakorralistele istungjärgudele kvoorumi nõude kehtestamist õigustatuks. Seeläbi võetakse Riigikogu vähemuselt võimalus Riigikogu enamust erakorralise istungjärguga "üllatada" ja saavutada endale meelepäraste otsuste vastuvõtmist. Samas tuleb mõnda, et kehtestatud

kvoorumi nõue annab Riigikogu enamusele võimaluse vähemuse poolt algatatud erakorralised istungid kvoorumi puudumisega läbi kukutada.

### Hälteenamuse nõuded

*Põhiseaduse § 73. Riigikogu aktid võetakse vastu poolthälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.*

Jüri Adamsi töörühma põhiseaduseelnõus puudus hälteenamuse regulatsioon Riigikogu aktide vastuvõtmiseks. Paragrahvi 60 lõige 1 sätestas, et Riigikogu töötab Riigikogu kodukorra seaduse alusel (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1175).

Jüri Raidla töörühma põhiseaduseelnõu § 66 teine lause sätestas, et Riigikogu aktid võetakse vastu poolthälte enamusega, kui seadus ei näe ette teisiti (*ibid*, 1146).

Põhiseaduse Assamblee 7. istungiks oli Riigikogu aktide vastuvõtmise hälteenamuse reguleerimiseks laekunud kolm ettepanekut. Esimene ettepanek sätestas, et Riigikogu aktid võetakse vastu poolthälte enamusega, välja arvatud põhiseaduses sätestatud erandid. Tiit Käbini esitatud teise ettepaneku kohaselt oleks Riigikogu akte vastu võetud poolt- ja vastuhääletamise teel poolthälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teistsugust hälteenamust. Selle ettepaneku mõte oli välistada hääletustel erapooletuks jäämine. Kolmas ettepanek nägi ette, et Riigikogu aktid võetakse vastu lihthälte enamusega kohalolijaist, kui põhiseadus ei näe ette teistsugust hälteenamust (*ibid*, 262).

Käbin selgitas nn kollase nupu kaotamise vajadust: "... minu arusaamise järgi peab igal parlamendiliikmel olema kindel seisukoht, mille ta välja ütleb, kas ta toetab või ta ei toeta." Samas möönis Käbin, et võib esineda juhtumeid, kus parlamendiliige ei taha oma seisukohta avaldada, kuid sellisel juhul on võimalik hääletusel mitte osaleda (*ibid*, 263).

Juhan-Kristjan Talve juhtis tähelepanu asjaolule, et Käbini ettepanek seondub ka Riigikogu otsustusvõimega. "Kui sa saalist väljud, siis võib kvoorum puududa, aga kui sa oled erapooletu, oled sa ikka kohal" (*ibid*, 264). Trivimi Velliste märkis, et võib esineda juhtumeid, kus saadik peab südametunnistuse tõttu hääletusel erapooletuks jääma. "On tõesti olukordi, kus pole võimalik hääletada ei poolt ega vastu. Ja ma ei näe mingit põhjust, et seejuures peab saalist välja astuma" (*ibid*, 264). Rein Järlik selgitas, et erapooletuks jäämine annab võimaluse väljendada oma seisukohta eelnõu kvaliteedi suhtes. Ta lisas: "... vahel tuleb kollast nuppu vajutada lihtsalt sellepärast, et ma pooldan selle küsimuse lahendamist, kuid eelnõu, mis on mulle ette antud, ei ole selle lahendamiseks minu arvates küps" (*ibid*, 264).

Illar Hallaste märkis, et kolmanda ettepaneku puhul, mille kohaselt Riigikogu aktid võetakse vastu kohalolijate lihthälte enamusega, tähendab erapooletuna hääletamine sisuliselt vastuhääletamist (*ibid*, 264).

Konkureerival hääletusel kogus kõige enam häali esimene ettepanek, mille kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthälte enamusega, kui põhiseadus ei sätesta teisiti (*ibid*, 265).



Ka Riigikogu aktide vastuvõtmise hääleteenamuse küsimus tõusis uuesti Põhiseaduse Assamblee päevakorda seoses rahvalt laekunud ettepanekutega, milles tehti mitmesuguseid ettepanekuid miinimumhääle enamuse sätestamiseks. Mitmed kommunistliku partei organisatsioonid olid teinud ettepanekuid, et Riigikogu akte saaks vastu võtta üksnes koosseisu enamusega (*ibid*, 743).

Põhiseaduse Assamblee otsustas 23. istungil mitte hakata üldise hääleteenamuse reegleid muutma. Muutmise poolt oli 3 assamblee liiget, vastu aga 23 (*ibid*, 743).

Põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõike 6 punkti 1 kohaselt tähendab poolthääle enamus seda, et poolt hääletab enam kui vastu. Seega, kui vastuhääli ei ole, on teoreetiliselt võimalik Riigikogu akte vastu võtta ka ühe poolthäälega.

Ekspertiisikomisjon on õigustatult märkinud, et Riigikogu aktide hääleteenamusega vastuvõtmise regulatsioon ja kvooruminõude puudumine korralistel istungitel on õnnestunud põhiseaduse sätted, sest nad tagavad Riigikogu liikmete huvi võtta osa Riigikogu istungitest. "Säärase võimaluse olemasolu sunnib parlamendi liikmeid aktiivselt osalema Riigikogu töös, sest pidevalt on olemas võimalus, et opositsioon soodsat juhust kasutades mingi küsimuse ära otsustab," selgitas ekspertiisikomisjon (Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne). Poolthääle enamusest erinev hääleteenamus on sätestatud järgmistes põhiseaduse sätetes: § 77 lõige 1, § 76, § 79 lõige 4, § 85, § 97 lõige 1, § 101 lõige 1, § 103 lõige 2, § 104 lõige 2, § 122 lõige 2, § 129 lõige 1, § 138, § 145, § 153 lõige 2, § 164, § 165 ja § 166. Keskselt tähtsust omab siin § 104 lõike 2 punktides sätestatud konstitutsiooniliste seaduste loetelu, mida lähemalt käsitlen.

*Põhiseaduse § 104 lõige 2. Ainult Riigikogu koosseisu hääleteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:*

1. *kodakondsuse seadus;*
2. *Riigikogu valimise seadus;*
3. *Vabariigi Presidendi valimise seadus;*
4. *kohaliku omavalitsuse valimise seadus;*
5. *rahvahääletuse seadus;*
6. *Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus;*
7. *Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;*
8. *Vabariigi Valitsuse seadus;*
9. *Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;*
10. *vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus;*
11. *riigieelarve seadus;*
12. *Eesti Panga seadus;*
13. *Riigikontrolli seadus;*
14. *kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;*
15. *välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused;*
16. *erakorralise seisukorra seadus;*
17. *rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus*

Nii Jüri Adamsi töörühma põhiseaduse eelnõu kui ka Jüri Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu ei sisaldanud vastuvõetud põhiseadusega sarnanevat loetelu seadustest, mida saab vastu võtta või muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Küll sisaldas Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu § 106 loetelu seadustest, mida ei saa Vabariigi Presidendi dekreediga kehtestada ega muuta (Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee 1997, 1151).

Põhiseaduse Assamblees sätestatigi esialgu Jüri Raidla töörühma põhiseaduse eelnõu eeskujul põhiseaduse peatükis "Seadusandlus" loetelu seadustest, mida ei saa kehtestada ega muuta Vabariigi Presidendi dekreediga. See loetelu sarnanes põhiseaduse § 104 lõike 2 punktides sätestatud loeteluga (*ibid*, 1199–2000).

Seoses rahvalt laekunud kriitiliste ettepanekutega häälteenamuse reeglite kohta soovitasid Põhiseaduse Assamblee eksperdid sätestada seaduste loetelu, millele on vaja anda põhiseaduslikku kaitset suurema häälteenamuse reeglite näol (*ibid*, 742). Liia Hänni tõi ekspertide ettepanekut kommenteerides näiteks kodakondsuse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks tuleks sätestada tavalisest suurema häälteenamuse nõue (*ibid*, 739).

Redaktsioonitoimkond viiski põhiseaduse eelnõusse konstitutsiooniliste seaduste kataloogi. Hänni sõnul tehti seda kahel põhjusel. Esiteks seepärast, et teatud kindlad valdkonnad saaksid reguleeritud ühe kindla seadusega. Teiseks seetõttu, et tagada konstitutsiooniliste seaduste tuginemine suuremale konsensusele, mis saavutatakse nende vastuvõtmise ja muutmise puhul Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõudega (*ibid*, 761).

Põhiseaduse §-s 73 sätestatud üldine Riigikogu aktide häälteenamuse nõue ei ole pärast jõustumist Eestis küsitavusi tekitanud. Samas on põhiseaduse § 104 lõike 2 punktides sätestatud konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmise ja muutmise häälteenamuse küsimuste rakendamisel tekkinud probleeme, mis on pakkunud ainet küsimuste teoreetilisteks käsitlemiseks ja ka kohtuvaidlusteks.

1995. aastal juhtisid tollane Riigikohtu esimees Rait Maruste ja õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli tähelepanu vajadusele eristada põhiseaduse § 104 lõikest 2 tulenevaid konstitutsioonilisi seadusi ja teisi seadusi. Nad selgitasid, et konstitutsioonilised seadused erinevad teistest kolme järgmise tunnuse poolest:

1. nad on põhiseaduse järel teisel kohal õigusaktide süsteemis;
2. nad võetakse vastu erikorras – Riigikogu koosseisu häälteenamusega;
3. nende kehtestamine, muutmine ja tühistamine välistatakse Vabariigi

Presidendi seadlustega. Järelikult saab neid muuta ja täiendada üksnes omaette muutmise ja täiendamise seadusega analoogselt nende arutamise, vastuvõtmise ja jõustamise korrale.

Konstitutsiooniliste seaduste muutmine ja täiendamine lihtseadustega peaks olema välistatud nii sisulistel kui ka protseduurilistel kaalutlustel (Maruste, Truuväli 1995, 306).

Esimese väitega ei saa minu hinnangul siiski nõustuda, sest põhiseaduse § 123 lõike 2 kohaselt tuleb Eesti seaduse ja Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingu vastuolu korral kohaldada välislepingu sätteid. Seega omavad Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingud prioriteeti konstitutsiooniliste seaduste ees. Seda on ka Maruste hiljem ise kinnitanud (Maruste 1997, 124). Siinjuures tuleb aga arvestada asjaolu, et välislepinguid ratifitseerib Riigikogu poolthäälte enamusega vastuvõetud seadustega. Siit tekib küsimus, kuidas saab väiksema häälteenamusega vastuvõetud seadusega ratifitseeritud välisleping omada prioriteeti Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetud konstitutsioonilise seaduse ees? Selle vastuolu kõrvaldamiseks võiks sätestada põhiseaduses nõude, et ka välislepingute ratifitseerimise seadusi saab vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega, välja arvatud riigipiire muutvad välislepingud, mille ratifitseerimist reguleerib põhiseaduse § 122 lõige 2.

Konstitutsiooniliste ja lihtseaduste eristamise küsimusi on käsitlenud oma praktikas ka Riigikohus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis oma 1998. aasta 5. veebruari otsuses nr 3-4-1-1-98, et "konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Samuti pole konstitutsioonilistes seadustes lubatud viitenormid lihtseadustele küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda". Sellest saab teha järelduse, et konstitutsioonilise seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes sellesama konstitutsioonilise seadusega. Seda seisukohta kinnitas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka oma 1999. aasta 29. septembri otsusega nr 3-4-1-3-99, tunnistades kehtetuks notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 16, sest see kuulus kohtumenetlust reguleeriva seaduse reguleerimisvaldkonda. Notari distsiplinaarvastutuse seadus võeti Riigikogus vastu 1995. aasta 20. septembril 49 poolthäälega (VIII Riigikogu stenogrammid 1996, 109).

1996. aastal juhtis tollane õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli Riigikogu tähelepanu juhtudele, kus lihtseaduste vastuvõtmisel on nendega muudetud ka konstitutsioonilisi seadusi. Truuväli märkis, et sellistel juhtudel on lihtseadusi vastu võetud konstitutsiooniliste seadustena, mistõttu igasugune selline lihtseaduse muudatus peab olema vastu võetud vähemalt 51 poolthäälega. Seega on Riigikogu põhiseadusevastaselt laiendanud konstitutsiooniliste seaduste hulka. Truuväli soovitas konstitutsiooniliste seaduste muudatused vormistada eraldi seadustena (VIII Riigikogu stenogrammid 1997, 1123-1124).

Tänapäevani tehakse vigu konstitutsiooniliste seaduste ja lihtseaduste eristamisel. Riigikogu menetluses on asjaõigusseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise ja sellest tulenevate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Kinnistamismenetlus on kohtulik erimenetlus (Pärna 1999, 131). Seega tuleb kinnistusraamatuseadust käsitleda kohtumenetluse seadusena. Põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt on kohtumenetluse seadused konstitutsioonilised seadused. Asjaõigusseadus on aga lihtseadus. Ei ole õige muuta konstitutsioonilist seadust ja lihtseadusi ühe seadusega. Seetõttu oleks tulnud kinnistusraamatuseaduse muudatused vormistada eraldi eelnõuna.

## **Õnnestunud sätted**

Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkust ning Riigikogu otsustusvõimet ja häälteenamuse nõudeid reguleerivaid põhiseaduse norme tuleb lugeda üldiselt õnnestunuiks.

Riigikogu istungite avalikkust, samuti Riigikogu hääletuste avalikkust tuleb pidada demokraatia tugisammasteks. Seeläbi antakse elanikkonnale vahetut teavet Riigikogu liikmete tegevuse kohta. Avalikkuse põhimõtte paremaks realiseerimiseks tuleks ka Riigikogu komisjonide istungite arutelud ja hääletused teha kõigile kättesaadavaks, näiteks avaldada need Riigikogu veebilehel.

Põhiseaduses nimetatud ametiisikute nimetamisel kohaldatavat salajast hääletamist tuleb lugeda samuti õnnestunuks, sest see tagab objektiivsema tulemuse.

Kvoorumi puudumine Riigikogu korralistel istungitel ning Riigikogu aktide vastuvõtmine üldjuhul poolthääle enamusega on ennast õigustanud. Need põhimõtted on andnud ka Riigikogu vähemusele võimalusi oma huvide realiseerimiseks hääletustel ning taganud parlamendiliikmete huvi osaleda Riigikogu korralistel istungitel.

Riigikogu erakorralistele istungjärkudele kvoorumi kehtestamist tuleb lugeda õigeks, sest sellega võetakse erakorralise istungjärgu kokkukutsumist taotlenutelt võimalus Riigikogu vastaspoolt "üllatada". Samas annab erakorraliste istungjärkude kvoorumi nõue jällegi Riigikogu enamusele võimaluse vähemuse algatatud istungit kvoorumi puudumisega läbi kukutada. Sellele probleemile lahenduse pakkumine nõuab aga põhjalikumalt analüüsi.

Õigeks tuleb pidada ka konstitutsiooniliste seaduste kataloogi sätestamist põhiseaduses. Tegemist on väga oluliste seadustega, mis peavad toetuma tavalisest suuremale konsensusele, mis saavutatakse nõudega, et neid seadusi saab vastu võtta ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Praktikas on lihtseaduste ja konstitutsiooniliste seaduste eristamine tekitanud korduvalt probleeme ja isegi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuvaidlusi. Riigikohus on kaitsnud seisukohta, et konstitutsioonilise seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluvaid küsimusi saab reguleerida üksnes selle konstitutsioonilise seadusega. Konstitutsioonilise seaduse reguleerimise valdkonda kuuluva normi sätestamine lihtseaduses on aluseks selle normi põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistamisele.

Probleemide vältimiseks tuleb lihtseadusi ja konstitutsioonilisi seadusi menetleda eraldi eelnõudena. Samuti tuleb lihtseaduste ja konstitutsiooniliste seaduste muudatused alati vormistada eraldi eelnõudena.

## **Kasutatud kirjandus**

**Annus, T. (2001).** Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>.

**Maruste, R. (1997).** Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

**Maruste, R., Truuväli, E-J. (1995).** Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica, nr 7, lk 304–310.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Toim V. Peep. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

**Pärna, P. (1999).** Tugeva kinnistusraamatu nõrgad küljed. – Juridica, nr 3, lk 130–133.

VIII Riigikogu stenogrammid (1996). 4. kd. Tallinn.

VIII Riigikogu stenogrammid (1997). 6. kd. Tallinn.

IX Riigikogu stenogrammid (2001). 6. kd. Tallinn.

Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590; 2001, 93, 565.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1920, 113/114, 243.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1937, 71, 590.

Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – RT 1992, 26, 350.

Kinnistusraamatuseadus. – RT I 1993, 65, 922; RT I 2001, 93, 565.

Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I 1997, 75 1322; 2001, 93 565.

Riigikogu kodukorra seadus. – RT 1992, 46, 584; RT I 1993, 76, 1132.

Riigikogu kodukorra seadus. – RT I 1994, 90, 1517; 2001, 94, 581.

Riigikogu töökorra seadus. – RT 1992, 46, 582; RT I 2000, 25, 145.

Asjaõigusseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise ja sellest tulenevate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. – <http://www.riigikogu.ee/ems/index.html>.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1998. a 5. veebruari otsus nr 3–4–1–1–98. – RT I 1998, 14, 230.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1999. a 29. septembri otsus nr 3–4–1–3–99. – RT I 1999, 24, 230.