

## Riigikogu ja valitsuse põhiseaduslik vahekord

Mart Nutt (RiTo 3), Riigikogu liige, Isamaaliit

### **Riigikogu ja valitsuse pädevus on kõige paremini tasakaalustatud võimusuhe põhiseaduses.**

Parlamendi ja valitsuse pädevuse vahekorras lähtuvalt on Eesti ülekaalukalt parlamentaarne riik, kuuludes oma poliitilise süsteemiga niisuguste riikide hulka nagu Saksamaa, Itaalia, Austria, Iirimaa, mitmed Kesk-Euroopa riigid, aga ka kõik Euroopa monarhiad. Riigikogu ja valitsuse võimkond on klassikaliselt ja täiemahuliselt jaotatud. Põhiseaduse § 4 sätestab, et Riigikogu ja valitsuse tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Enamikus Euroopa riikides nii selget võimude lahususe põhimõtet määratletud ei ole.

Sellele lisandub keeld ühel ja samal isikul olla ühel ajal seadusandlikus ja täidesaatvas rollis, mis Euroopa parlamentaarsetes riikides on pigem erandlik kui tavapärane. Riigikogu liige peab oma volitused peatama ministriametisse asudes ja need üldse lõpetama, kui soovib jätkata tööd muus riigiametis. Riigikogu ei jaga temale kuuluvat seadusandlikku võimu ühegi teise asutusega (*põhiseaduse § 59*), nii nagu valitsus ei jaga kellegagi täidesaatvat võimu (*põhiseaduse § 86*). Riigipeal – presidendil – on üksnes piiratud, põhiseaduses ammendavalt loetletud volitused. Samas sätestab põhiseadus kui demokraatliku riigikorralduse alustala seadusandliku võimu ülimuslikkuse täidesaatva suhtes.

### **Valitsuse tagatised**

Riigikogu pädevus ei piirdu üksnes seadusandliku võimuga. Riigikogul on hulk täiendavaid ülesandeid, mis demokraatlike tavade järgi kuuluvad rahvaesindusele. Nagu parlamentaarses riigis tavaks, on valitsus vastutav ja aruandekohustuslik Riigikogu ees. Riigikogu ainupädevusse kuulub peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine, Riigikogu võimuses on ka valitsust ja iga valitsusliiget ametist tagandada, avaldades umbusaldust koosseisu häälteenamusega. Igal Riigikogu liikmel on põhiseaduslik õigus pärida aru peaministrilt ja ministritelt nende otsuste ja tegevuse kohta. Ja enesestmõistetavalt on valitsuse tegevuse raamideks ja valitsusele korralduseks Riigikogus vastuvõetud seadused.

Kuid põhiseadus ei anna Riigikogule mingeid täidesaatvaid volitusi. Riigikogu ei saa sekkuda valitsuse tegevusse ega delegeerida täidesaatvat võimu kellelegi teisele kui valitsusele. Põhiseadus piirab ka Riigikogu suveräänsust sätetega, mis annavad Riigikogule otsustusõiguse üksnes valitsuse ettepanekul. Näiteks võib Riigikogu otsustada vastavalt põhiseaduse § 65 punktile 10 riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise üksnes valitsuse ettepanekul ja mitte mingil juhul omal algatusel.

Põhiseadus annab valitsusele tugeva tagatise, mis kaitseb teda Riigikogu võimalikest hetkemeeloludest või poliitilisest ümberrühmitumisest tuleneva ebastabiilsuse eest. Nii saab valitsus põhiseaduse §-le 97 tuginedes taotleda presidendilt erakorraliste valimiste väljakuulutamist olukorras, kus valitsusele on avaldatud umbusaldust. See õigus jätab

valitsusele küllaldase iseseisvuse teha vajadusel ebapopulaarseid otsuseid ja viia lõpule algatatud ümberkorraldused.

### **Tasakaalustav kompromiss**

Kui kõrvutame seadusandliku ja täidesaatva võimu pädevuse jaotumist kehtivas põhiseaduses varasemate Eesti põhiseadustega, nagu 1920., 1934. ja 1938. aasta põhiseadused, siis näeme, et arvesse on võetud varasemaid kogemusi ja leitud tasakaalustav kompromiss. 1920. aasta põhiseadus jättis valitsuse sisuliselt Riigikogu kantselei rolli. Valitsuse püsimine sõltus Riigikogu hetkemeeleoludest ning valitsuse iseseisvus otsuste elluviimisel ja poliitika kujundamisel oli peaaegu olematu. Selle tagajärjeks olid väga sagedased valitsuste vahetused ja sagedane kaitseisukord. Selline riigi ebastabiilsus sai Eesti demokraatiale saatuslikuks. 1934. aasta põhiseadus võimude pädevuse küsimuses ei realiseerunudki ning 1938. aasta põhiseadus tegi Riigikogust nn nukuparlamenti ja valitsusest omakorda presidendi kantselei. Tuleb tunnistada, et sõjaeelses Eestis valitsus ei saanudki täita oma põhifunktsiooni – kanda iseseisvat täidesaatvat võimu.

Kehtivas põhiseaduses sätestatud võimujaotus on ennast suurepäraselt õigustanud. Enam kui 10 aasta jooksul, mil põhiseadus on olnud jõus, on Eestis olnud stabiilsed ja püsivad valitsused. Erakorraliste parlamendivalimiste järele ei ole vajadust olnud. Võimude tasakaalustatus, mis on teinud võimalikuks ka vähemusvalitsuste edukad tegutsemisvõimalused, on tagasihoidlikust demokraatiakogemusest ning poliitiliste jõudude suurest polariseerumisest ja killustatusest tuleneva rabaduse hästi tasandanud. Võib isegi tõdeda, et Riigikogu ja valitsuse pädevus on põhiseaduses kõige paremini tasakaalustatud võimusuhe. Sellest saab järeldada, et kindlasti ei ole vaja muuta põhiseadust selles vallas.

### **Minister parlamendi tahte väljendajana**

Ei saa aga väita, et Eesti demokraatiale pole kasvuruumi ning Riigikogu ja valitsuse suhted ei peaks edasi arenema. Kogu maailmas on demokraatlikule ühiskonnale omane rahvaesinduse pideva tegeliku kontrolli suurenemine valitsuse tegevuse üle. See saab toimuda eeskätt Riigikogu komisjonide tööülesannete täiendamise abil, aga ka loomulikult heade tavade juurdumise teel.

Täitevõimu minister peaks olema tihedamas sidemes seadusandjaga ning rahva mandaati kandva poliitikuna pideva rahvavõimu teostaja ministriumis. Tuleb teadvustada, et seadusandja usaldust kandes on minister kõigepealt rahva esindaja ja ministriumis parlamendi tahte väljendaja ning alles seejärel ametkonna juht, kuid mitte mingil juhul ametkonna huvide väljendaja Riigikogus ja avalikkuse ees!