XV Riigikogu pärandist – enamuse võimust, opositsiooni õigustest ja põhiseaduslikkuse järelevalvest



AARO MÕTTUS
Tartu Ülikooli riigiõiguse külalislektor

Riigikogu XV koosseis valiti 5. märtsil 2023. Ühe parlamendikoosseisu tegevust võib hinnata mitmest perspektiivist. Ajavahemik 2023–2027 läheb ajalukku kahtlemata sellega, et sel ajal seadustas parlament abieluvõrdsuse, viis sisse mootorsõidukimaksu, andis kohtute haldamise Justiitsministeeriumilt kohtute endi kätte ning muutis põhiseadust, sätestades valimisõiguse kohalikel valimistel üksnes kodanikuõigusena. Need on vaid mõned näited rahvaesinduse viljakast õigusloomelisest tegevusest.

Selle parlamendikoosseisu tegevusaeg jääb aga meelde ka seninägematu obstruktsiooni poolest. Juristi jaoks tähelepanuväärselt vaieldi õiguslikult mitme parlamenditöö tahu üle – enamuse ja vähemuse ning Riigikogu ja valitsuse vahekord –, samuti täpsustusid Riigikogu liikme õiguste kohtuliku kaitse piirid. Artikkel püüab kajastada just neid probleeme.

PARLAMENDI TÖÖST VÕRSUNUD VAIDLUSED RIIGIKOHTUS: RIIGIKOGU LIIKME KAEBEÕIGUS JA SELLE PIIRID

Mitmes Euroopa riigis on parlamendist võrsunud vaidluste – eelkõige parlamendivähemuse poolt enamuse või valitsuse tegevuse või tegevusetuse peale esitatud kaebuste – lahendamine kohtus, täpsemalt konstitutsioonikohtus, põhiseaduses ette nähtud ja praktikas tavapärane (vt nt Saksamaa põhiseaduse artikli 94 lõike 1 punkt 1, Hispaania põhiseaduse artikkel 161 lõige 1 punkt b). Eestis ei olnud Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna selliseid vaidlusi aga kuni 2023. aastani palju lahendanud. Meenutagem. 2004. aastal jõudis Riigikohtusse Keskerakonna fraktsioonist välja astunud

saadikute, nn sotsiaalliberaalide kaebus Riigikogu juhatuse otsuse peale, mille kohaselt ei lubatud neil fraktsiooni moodustada. Riigikohus kontrollis kohtuasja raames toona kehtinud Riigikogu kodukorra seaduse asjakohaste sätete (§ 40 lõike 1, § 41 lõigete 1 ja 3) põhiseadusele vastavust ning leidis, et fraktsiooni moodustamise piirangud on konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades põhiseaduspärased (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, punktid 42 ja 43). 2009. aastal vaidlustas

Riigikogu soovis selle õiguskaitsevahendiga võimaldada vaidlustada kõiki Riigikogu otsuseid, sealhulgas ametiisikute ametisse nimetamist ja ametist vabastamist, tingimusel, et isik tõendab oma subjektiivse õiguse rikkumist.

Keskerakonna fraktsioon Riigikohtus juhatuse otsuse mitte võtta Riigikogu menetlusse otsuse eelnõuna vormistatud ettepanekut korraldada Riigikogu erakorraliste valimiste läbiviimise küsimuses rahvahääletus. Riigikohus leidis, et juhatus käitus õigesti, sest Riigikogu poleks põhiseadusest tulenevalt tohtinud sellist otsust vastu võtta (vt RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, punkt 13 jj). Need kaebused esitati Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 17 alusel, mis võimaldab Riigikogu liikmel, asendusliikmel või fraktsioonil vaidlustada teatavaid Riigikogu juhatuse otsuseid, mis on PSJKS-s sätestatud enumeratiivselt ja ammendavalt. Pärast mainitud otsuseid oli pikk paus, mille jooksul Riigikogu liikmete kaebusi Riigikohtusse ei jõudnud.

2021. aastal esitas Riigikogu liige Priit Sibul Riigikohtule kaebuse Riigikogu otsuse peale, mille alusel peeti Riigikogu istungid ajavahemikus 10.–25. novembrini 2021 kaugosaluse vormis. Kaebus esitati PSJKS § 16 alusel, mis võimaldab füüsilisel või juriidilisel isikul, kes leiab, et Riigikogu otsusega on rikutud tema õigusi, taotleda Riigikohtult otsuse tühistamist[1]. Riigikogu soovis selle õiguskaitsevahendiga võimaldada vaidlustada kõiki Riigikogu otsuseid, sealhulgas ametiisikute ametisse nimetamist ja ametist vabastamist, tingimusel, et isik tõendab oma subjektiivse õiguse rikkumist (Riigikogu IX koosseisu eelnõu 895 SE seletuskiri, lk 16). Sätte sõnastuse järgi pidanuks aga olema välistatud Riigikogu liikmete kaebused n-ö siseõigussuhetes, st näiteks Riigikogu või selle allorganite (juhatuse või komisjonide) poolt parlamendi tegevuse sfääris tehtud otsuste peale (vrd Jäätma & Mõttus, 2021, lk 215). Üsna ootamatult lahendas Riigikohus aga selle kaebuse sisuliselt ning tunnistas Riigikogu otsuse õigusvastaseks, mitte ei tühistanud seda (nagu oleks pidanud tegema PSJKS § 16 ja § 24 lõike 1 punkti 1 järgi). Riigikohtu hinnangul „[k]üsimus, kas Riigikogu koguneb füüsiliselt või kaugosaluse vormis, pole aga pelgalt vormiline ega protseduuriline, vaid puudutab parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskseid, põhiseadusega kaitstud osi. Kui Riigikogu võtab

1 Kuni 1. oktoobrini 2026 ei olnud PSJKS §-l 16 lõikeid. 1. oktoobril 2026 jõustunud kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse (RT I, 30.06.2026, 1) § 240 punktiga 7 loeti PSJKS § 16 senine tekst lõikeks 1 ja paragrahvi täiendati lõikega 2, mis näeb ette õiguskantsleri ja kohtu õiguse taotleda Riigikohtult teatavate Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse otsuste tühistamist.

vastu otsuse sellise kaaluga küsimuses, on Riigikogu liikmel PSJKS §-st 16 tulenev õigus algatada sisesuhtest tulenev vaidlus Riigikohtus“ (RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punkt 34). Riigikohus lisas, et „oleks raske leida põhjendust normistikule, mis tagaks Riigikogu liikmele kohtuliku kaitse sisesuhtes küll juhatuse vastu, mitte aga samaväärses olukorras, kus Riigikogu liikme õigusi rikub väidetavalt Riigikogu täiskogu otsus“ (RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punkt 32).

Nende põhjendustega võttis Riigikohus kaebuse menetlusse ja tegi otsuse kaebaja kasuks. Riigikohtu käsitlusega on raske nõustuda (vt ka riigikohtunik Juhan Sarve eriarvamus Riigikohtu otsusele asjas nr 5-23-37). **Esiteks** võib argumenteerida, et Riigikogu liikme kaebeõigust aktsepteerides väljus Riigikohus seadusandja loodud normi sõnastusest. PSJKS § 16 andis kaebeõiguse selgelt „isikule“. Ehkki Riigikogu liikme ülesandeid täidab konkreetne füüsiline isik (ametitäitja), ei teosta ta parlamentaarses sfääris mitte oma subjektiivseid, eraisiku õigusi, vaid Riigikogu kui organi liikmele antud kompetentse. Võrdluseks: kui näiteks Riigikogu keelduks ministrile poliitiliseks avalduseks sõna andmast (ministril on selleks õigus tulenevalt PS §-st 100), ei saaks minister väita, et rikutud on tema kui füüsilise isiku õigust, vaid ikka organi õigust. Vaidlus käib organite, mitte organi ülesandeid täitva füüsilise isiku ja riigi vahel. **Teiseks**, kui Riigikohus pidas põhiseadusevastaseks olukorda, kus Riigikogu liige ei saa oma põhilisi liikmeõigusi Riigikogu (enamuse) vastu kohtulikult kaitsta, oleks ta pidanud esmalt tunnistama asjakohaste normide puudumise – seadusandja tegevusetuse – põhiseadusega vastuolus olevaks ning alles seejärel lahendama kaebuse sisuliselt. Kummatigi ei toonud Riigikohus välja, milline põhiseaduse norm nõuab kohtuliku kaitse andmist Riigikogu liikmete õiguste rikkumise korral parlamendisisestes suhetes. Seega saab öelda, et sisuliselt lõi Riigikohus uue õigusnormi, mis võimaldab esitada kaebusi nii sise- kui ka välisõigussuhetes. Selline vaikivalt, ilma põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata, seadusandja rolli võtmine on võimude lahususe põhimõtte (PS § 4, § 14, § 146) valguses aga probleemne. **Kolmandaks**, konkreetsel juhul otsustas kaugosalusega istungi pidamise Riigikogu üksnes seetõttu, et juhatuses ei saavutatud selles küsimuses konsensust (vt RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punktid 3 ja 4). Kui juhatuses oleks leitud konsensus, pidanuks Riigikogu liige vaidlustama juhatuse otsuse. Juhatuse otsused, mida saab Riigikohtus vaidlustada, on aga PSJKS §-s 17 esitatud kinnise loeteluna, ning nende hulgas pole otsust korraldada kaugosalusega istung (RKKTS § 13 lõike 2 punkt 6[1]). Niisiis tulnuks Riigikohtul juhatuse otsuse vaidlustamise korral jätta Riigikogu liikme kaebus läbi vaatamata (vt ka Kuusmann, 2022, lk 2). **Neljandaks**, Riigikohus mitte ei tühistanud Riigikogu otsust, vaid tunnistas selle õigusvastaseks. Seega Riigikohus sisuliselt möönis PS-i ja RKKTS-i rikkumist, ent kuna istungid olid juba peetud, siis nende toimumist olematuks muuta ei olnud võimalik (vt Riigikohtu selgitusi RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punkt 55). Niisugust volitust, tunnistada Riigikogu otsus õigusvastaseks, seadus PSJKS § 16 alusel esitatud kaebuste puhul aga Riigikohtule ei anna. Seadusandja on

Riigikogu liikme kaebeõigust aktsepteerides väljus Riigikohus seadusandja loodud normi sõnastusest.

normi kujundanud nõnda, et vaidlustada on võimalik vaid otsuseid, mille negatiivse mõju isikule saab faktiliselt kõrvaldada.

Riigikohus piiritles kaebeõigust sellega, et rikutud peab olema „parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskseid, põhiseadusega kaitstud osi“ (RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punkt 34). Selline määratlus ei olnud tuletatav PSJKS §-st 16. Millised positsioonid selle määratluse alla peale konkreetse vaidluse esemeks olnu mahuvad, jäi selles lahendis lahtiseks ning seega edaspidi kaebuse esitajate argumenteerida.

Siiski on positiivne ja vajalik, et parlamendiliikmete teatavate õiguste kaitset tagab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus.

Riigikogu XV koosseisu volituste ajal esitatud kaebuste põhjal on Riigikohus täpsustanud Riigikogu liikmete kaebeõigust PSJKS § 16 järgi. Nii on leitud, et „parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskseteks, põhiseadusega kaitstud osadeks“ on õigus anda üle eelnõusid ja arupärimisi (RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31) ning õigus saada arupärimistele vastused 20 istungipäeva jooksul (PS § 74 lõige 2) ja enda esitatud seaduseelnõu arutamisele täiskogus mõistliku aja jooksul (tuleneb PS § 103 lõikes 1 sätestatud algatamisõigusest) (RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37). „Parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi kesksete, põhiseadusega kaitstud osadena“ ei ole aga kaitstavad nn protseduuriliste küsimuste (RKKTS § 74 lõige 2) esitamise õigus (RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31) ja enne hääletamist vaheaja nõudmise (ja saamise) õigus (RKKTS § 83 lõige 2) (RKPJKm 13.06.2024, 5-24-2). PSJKS § 16 kohaselt ei saa vaidlustada vastuvõetud seadusi (RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punkt 34), Riigikogu (lõpp)otsuseid sisulistes küsimustes (RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41, p 25) ega muudatusettepanekuõiguse rikkumist, kuna viimasel juhul ei saa Riigikogu liikme õigusi rikkuda Riigikogu otsus PSJKS § 16 tähenduses (RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41, p 31).

Ideaalis tuleks mõistagi pidada parimaks lahenduseks seda, kui parlamendisisesed vaidlused lahendatakse parlamendi sees (vrd nt Kõve, 2023; Pilving, 2024). Siiski on positiivne ja vajalik, et parlamendiliikmete teatavate õiguste kaitset tagab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Nii on võimalik mõtestada põhiseaduse parlamentaarset demokraatiat ja Riigikogu toimimist käsitlevaid norme ning kindlustada opositsiooni rolli.
PSJKS § 16 (alates 1. oktoobrist 2026 § 16 lõige 1) sisustamine ei saa aga jääda Riigikohtule *case-by-case*, vaid seadusandja peab ohjad enda kätte võtma. Riigikogu peab esmalt analüüsima, milliste liikmeõiguste kohtulikku kaitset põhiseadus nõuab ning milline on seadusandja otsustusruum kaebeõiguse reguleerimisel. PSJKS §-d 16 ja 17 tuleb sellest lähtudes üle vaadata. Samuti vajab täpsustamist menetluskord.

OBSTRUKTSIOON JA RIIGIKOGU ENAMUSE VÕIMALUSED SEDA OHJELDADA

Riigikogu XV koosseisu tegevus algas obstruktsiooniga. Iseenesest ei olnud midagi uut selles, et opositsioon Riigikogu tööd takistas, seda tehti ka eelmistes koosseisudes. Ikka on mõnda protseduurireeglit suudetud kasutada nii, et see kulutab parlamendi tööaega ja venitab eelnõu menetlust: olgu siis tegemist vaheaegade

võtmisega enne hääletamist (kehtiva RKKTS-i § 83 lõige 2), konkureerivate hääletustega, mida tuli üksteist välistavate muudatusettepanekute puhul läbi viia kuni 2003. aastani kehtinud Riigikogu kodukorra seaduse järgi (§ 95), või tohutu hulga kirjalike küsimuste esitamisega ettekandjale, mida samuti võimaldas eelnevalt nimetatud kodukord (§ 76 lõige 2). Uudne oli seekord pigem obstruktsiooni ulatus[2]. Nii ei jõudnud Riigikogu näiteks 8. kuni 13. maini peetud korralistel ja täiendavatel istungitel, seega pea terve nädala jooksul, isegi päevakorda kavandatud küsimuste arutamiseni, sest Riigikogu liikmed andsid üle eelnõusid ja arupärimisi (vt RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, punkt 48). Seejuures näitas Riigikogu juhatus alguses üles kannatlikkust. Kui enamus lõpuks obstruktsiooni murda otsustas, pöördusid opositsiooni kuuluvad Riigikogu liikmed oma õiguste kaitseks Riigikohtu poole.

Kokku lahendas Riigikohus Riigikogu XV koosseisu volituste ajal kuus asja, mida võib pidada obstruktsioonist võrsunuks (RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31; RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37; RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41; RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1; RKPJKm 13.06.2024, 5-24-2; RKPJKm 21.06.2024, 5-24-12), neist viis organitüli- ja ühe abstraktse normikontrolli asja (Vabariigi Presidendi taotluse alusel).

Riigikohus oli obstruktsiooni põgusalt käsitlenud ka varem. Riigikogu XIV koosseisu volituste ajal, 20. oktoobril 2020 vastu võetud nn kohustusliku kogumispensionide reformi seaduse asjas märkis Riigikohus, et obstruktsioonile viitab esitatud muudatusettepanekute suur arv ja nende sisu, ning leidis, et obstruktsioon võib ülemäära takistada parlamendi tööd ega aita kaasa sisulisele parlamentaarsele debatile (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, punktid 39.4 ja 39.5).

Millised järeldused saab aastatel 2023–2024 tehtud Riigikohtu lahendite põhjal teha? Esiteks, et obstruktsiooni kui parlamentaarse võitluse vahendit opositsiooni käes tuleb enamusel teatava määrani „taluda“ (RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, punkt 52). „Talumatuks“ (autori väljend) muutub obstruktsioon siis, kui sellega muudetakse Riigikogu töövõimetuks (samas). Töö takistamine eesmärgiga halvata parlamendi tegevus pikaks ajaks (või kuni enamus tuleb opositsiooni nõudmistele vastu), kasutades kodukorras olevaid võimalusi, kujutab endast parlamendiliikmete õiguste kuritarvitamist (samas). „Õiguse kuritarvitamise keeld on üldtunnustatud õiguspõhimõte, mida tuleb silmas pidada nii riigivõimu (PS § 13 lõige 2) kui ka põhiõigusi (PS § 19 lõige 2) teostades (vrd Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 17). Järelikult kehtib oma volituste kuritarvitamise keeld ka Riigikogu liikme kui seadusandliku riigivõimu esindaja suhtes“ (RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41, punkt 36).

Need on üldised pidepunktid. Riigikohus ei saagi parlamendile täpsemalt ette kirjutada, kuidas sisult poliitilist vaidlusküsimust määratleda. Seega sõltub see, mida pidada „talutavaks“ ja mida „talumatuks“ obstruktsiooniks, ikkagi konkreetsetest asjaoludest ning kujunenud vastasseisu kontekstist ja dünaamikast.

Riigikohus märkis maha ka üldised piirid, millesse peavad mahtuma obstruktsiooni ohjeldamise meetmed. Enamusel peab olema võimalik Riigikogu tööd takistavatele opositsiooni sammudele reageerida omapoolsete meetmetega: „Kuid isegi kui RKKTS-is on Riigikogu töö ulatusliku ja süstemaatilise halvamise meetmed ja nende rakendamise tingimused sätestatud lünklikult või ebatäpselt, võivad Riigikogu organid, nt juhatus RKKTS § 13 lõike 2 punkti 18 alusel (RKPJKo 5-23-31/18, punkt 46), aga ka Riigikogu täiskogu enesekorraldusõiguse alusel oma korraldusliku otsusega rakendada hädavajalikke meetmeid, mis

2 Jüri Raidla on seetõttu eristanud parlamendiobstruktsiooni ja eelnõuobstruktsiooni (2023, lk 25).

põhinevad vahetult põhiseaduse printsiipidel“ (RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1, punkt 89). Käesoleva artikli autori arvates ei tuleks seda seisukohta mõista kui üleskutset heita vajaduse korral kodukord kõrvale ja asuda olukorda lahendama *ad hoc* abinõudega. Nagu obstruktsioon kujutab endast kodukorras ettenähtud võimaluste kasutamist, ehkki äärmuslikel juhtudel lausa nende eesmärgi vastaselt, nii peavad ka takistuste ületamise meetmed toetuma kehtivale õigusele (vrd Hölscheidt, 2022, lk 140 jj). RKKTS ei sisalda näiteks Saksa Liidupäeva (Bundestag) kodukorra §-le 126 analoogilist sätet, mis võimaldaks üksikjuhtudel parlamendil kodukorra sätetest kõrvale kalduda[3]. Erinevalt Saksa Liidupäeva kodukorrast, mida käsitatakse parlamendi siseaktina (vt Austermann & Waldhoff, 2025, lk 34, nr 98), on RKKTS formaalne ja seejuures konstitutsiooniline (PS § 104 lõike 2 punkt 6) seadus, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks tuleb läbida seadusandlik menetlus. (Kas selline põhiseaduse lahendus on otstarbekas ja põhjendatud, on iseküsimus – vt selle kohta nt Riigireformi Sihtasutuse koostatud riigireformi kontseptsiooni punkt 2.2; Veneetsia komisjon, 2019, punktid 36 ja 37). Eelöeldu põhjal näib autorile, et RKKTS-iga on kooskõlas obstruktsiooni eesmärgil esitatud muudatusettepanekute „kokku köitmine“ eelnõu juhtivkomisjonis (RKKTS § 102 lõige 2; vt RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1, punkt 88), RKKTS-i vastane aga täiskogu otsus mitte anda enne hääletamist vaheaega (vt RKPJKm 13.06.2024, 5-24-2, punktid 4–6; rõhutada tuleb, et Riigikohus ei võtnud seisukohta, kas vaheaegade andmisest keeldumine on seaduslik või mitte, kuna ei pidanud vaheaegade saamise õigust põhiseaduse kaitse all olevaks positsiooniks). Niisiis tuleb parlamendienamusel leida lahendused kodukorra normidest, kasutades vajaduse korral Riigikogu enesekorraldusõiguse (PS § 4 ja § 65 punkt 16) raames kodukorra tõlgendamise võimalusi (vrd nt RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, punkt 40). Mõistagi võib püüda kodukorda ka obstruktsioonikindlamaks teha.

Peale selle manitses Riigikohus enamust, et hoidutaks parlamendivähemuse õiguste ülemäärasest (ebaproportsionaalsest) piiramisest: tuleb leida tasakaal opositsiooni venitamistaktika kasutamise õiguse ja enamuse otsuste vastuvõtmise õiguse vahel. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus juhtis tähelepanu, et kontroll Riigikogu liikme õiguste piiramise üle ei toimu üksnes organitülimenetluses (PSJKS § 16 alusel) esitatud kaebuste lahendamise raames, vaid võib aset leida ka normikontrollimenetluses, kui hinnatakse seaduste formaalset põhiseaduspärasust (RKPJKm 14.02.2024, 5-23-41, punkt 34).

Põhiseaduses sätestatut arvestades peaks seaduseelnõude menetlusele põhiseadusest tulenevate nõuete täitmise kontrolli põhiraskus langema Vabariigi Presidendi õlule, nagu see on olnud ka siiamaani. Võib kahelda, kas küllalt spetsiifilised menetlusrikkumised instantsikohtute algatatavates konkreetse normikontrolli menetlustes üldse tõusetuvad. Kummatigi pole selge, mida pidada selliseks menetlusõiguste rikkumiseks, mis toob kaasa seaduse formaalse põhiseadusvastasuse. Seni on konkreetse normikontrolli menetlustes alama astme kohtud tõstatanud vaid seaduse vastuvõtmiseks nõutava häälteenamuse rikkumise küsimusi (vt nt RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14).

EELNÕU USALDUSKÜSIMUSEGA SIDUMISE TINGIMUSED SELGEKS VAIELDUD?

Riigikogu XV koosseisu volituste ajal sai selgemaks, millistel tingimustel tohib valitsus tema enda algatatud eelnõu siduda usaldusküsimusega vastavalt PS §-le 98.

3 Bundestagi kodukorra § 126 käsitleb kodukorrast kõrvalekaldumist. Paragrahvi tõlge eesti keelde: „Käesoleva kodukorra sätetest võib üksikjuhtudel kõrvale kalduda Liidupäeva kohalolevate liikmete kahekolmandikulise häälteenamusega tehtud otsuse alusel, tingimusel, et see ei lähe vastuollu põhiseaduse normidega.“

Parlamentaarses süsteemis saab valitsus esitada parlamendile usaldusküsimuse, et selgitada, kas parlament toetab valitsust ja selle poliitikat või on usaldus kadunud, mistõttu tuleb valitsusel tagasi astuda. Mõnes riigis ähvardab rahvaesindust laialisaatmine, kui ta valitsuse usalduseta jätab (vt nt Saksamaa põhiseaduse artikkel 68). See on võimude ehk institutsioonide tasakaalu mehhanism, mis peaks tagama valitsemise stabiilsuse. Usaldusküsimus Eesti moodi ei anna valitsusele õigust saata negatiivse hääletustulemuse korral parlament laiali. See ei nõua parlamendilt ka suuremat häälteenamust valitsuse kukutamiseks (Põhiseaduse Assamblees kritiseeris seda lahendust järjepidevalt assamblee liige Peet Kask – vt Põhiseaduse Assamblee, lk 273, 838, 848). Milleks see instrument põhiseaduses üldse on, kui valitsus saaks niisamagi parlamendile deklareerida, et lahkub eelnõu vastu võtmata jätmise korral ametist? PS § 98 annab valitsusele kaks eelist: ta saab nõuda Riigikogult hääletust konkreetse enda algatatud eelnõu üle tema soovitud kujul (teisiti aga näivad arvavat Madise jt, 2024, lk 96) ja tema soovitud ajal.

Põhiküsimus seoses PS §-ga 98 seisneb selles, kas eelnõu sidumine usalduskü-simusega on piiratud mingite sisuliste kriteeriumidega või piisab sellest, kui järgida sõnaselgelt põhiseaduse tekstis kirjas olevaid nõudeid: tegemist peab olema valitsuse kui kollegiaalorgani sidumisotsusega, eelnõu esitaja peab olema valitsus ise ning hääletamine ei tohi toimuda varem kui ülejärgmisel päeval pärast sidumist.

Ühelt poolt võiks PS §-st 98 aru saada nõnda, et valitsuse ainsaks sisuliseks piirajaks on parlamendienamuse kannatus. Kui valitsus selle abinõu kasutamisega üle piiri läheb, ütleb Riigikogu ise: „Stopp!“ Sellise tõlgenduse kasuks räägib asjaolu, et oleks keeruline teostada kontrolli usaldusküsimuse materiaalsete eelduste üle ilma poliitilist hinnangut andmata. Taolist arusaama on analoogse mehhanismi puhul Prantsusmaal[4] järjekindlalt esindanud sealne põhiseadusnõukogu (Conseil constitutionnel) (vt nt Veneetsia komisjon, 2025, punkt 52). Eesti kontekstis võiks PS §-s 98 sätestatud mehhanism valitsuse kukutamisest huvitatud opositsioonile isegi sobida, sest valitsuse tagandamiseks ei ole tarvis kokku saada Riigikogu koosseisu häälteenamust – nagu on vaja umbusalduse avaldamiseks Riigikogu enda initsiatiivil (PS § 97) –, vaid piisab sellest,

Parlamentaarses süsteemis saab valitsus esitada parlamendile usaldusküsimuse, et selgitada, kas parlament toetab valitsust ja selle poliitikat või on usaldus kadunud, mistõttu tuleb valitsusel tagasi astuda.

4 Vt Prantsusmaa põhiseaduse artikli 49 lõige 3. Selle tõlge eesti keelde: „Peaminister võib pärast Ministrite Nõukogu arutelu tõstatada küsimuse valitsuse usaldusest Rahvuskogu ees seoses hääletusega rahandusseaduse või sotsiaalkindlustuse rahastamise seaduse eelnõu üle. Sellisel juhul loetakse eelnõu vastuvõetuks, välja arvatud juhul, kui umbusaldusavaldus, mis on esitatud 24 tunni jooksul, võetakse vastu eelmises lõigus [st artikli 49 lõikes 2] sätestatud tingimustel [st absoluutse häälteenamusega]. Peaminister võib seda menetlust kasutada ka ühe teise seaduseelnõu puhul istungjärgu kohta.“ Selline on artikli 49 lõike 3 tekst pärast 2008. aasta põhiseaduse reformi. Enne seda puudusid sättest piirangud eelnõude sisu ja arvu osas. Kõnealuse reformi tagamaadest eesti keeles vt Laffranque, R. (2009). Uus võimude tasakaal Prantsusmaal pärast põhiseaduse muutmist. Riigikogu Toimetised, 20, lk 94–100.

et eelnõu vastu on vähemalt sama palju liikmeid kui selle poolt.

PS § 98 võiks aga tõlgendada ka Põhiseaduse Assamblee arutelude vaimus. Põhiseaduse loonud kogu debattides osutati, et usaldusküsimust kasutab valitsus (eelkõige) siis, kui tal on põhjust arvata, et parlament ei võtaks olulisi eelnõusid muidu vastu. See on ennekõike olukord, kus rahvaesinduses ei ole valitsust toetavat enamust või see enamus ei ole mingis konkreetses, võib-olla väga põhimõttelises küsimuses üksmeelne ja „vajab" selgusele jõudmiseks valitsuse survet (vt nt Peet Kask, Põhiseaduse Assamblee, lk 273). Äärmusliku arusaama kohaselt oleks usaldusküsimus pelgalt uks parlamendi usalduse kaotanud valitsuse „viisakaks lahkumiseks" (Illar Hallaste, Põhiseaduse Assamblee, lk 798, 848). Ennekõike oleks siis tegemist vähemusvalitsuse jaoks mõeldud instrumendiga. Sellest arusaamast lähtudes poleks usaldusküsimuse kasutamise põhiseaduslikuks eelduseks mitte pelgalt eelnõu olulisus või opositsiooni venitamistaktika, vaid hoopis tõenäoline enamuse puudumine eelnõu(de) vastuvõtmiseks. Usaldusküsimusega palub valitsus niisiis parlamendil näidata, et on valmis teda jätkuvalt usaldama ja laskma tal poliitikat ellu viia. Kui aga valitsuse taga on kindel enamus olemas, nagu kõigil senistel usaldusküsimuse tõstatamise juhtudel Eestis alates aastast 2009, ei peaks valitsus saama kasutada menetlust, mis kärbib parlamentaarset arutelu ja võtab parlamendilt võimaluse oma hääletuste kaudu eelnõu sisu kujundada (sarnaselt: Madise jt, 2024, lk 98).

Eelnõu sidumine usaldusküsimusega on põhiseaduspärane, kui selle eesmärk on lahendada parlamendi ja valitsuse suhetes tekkinud ummikseis ning valitsus peab eelnõu vastuvõtmist oma poliitika elluviimiseks vältimatuks.

Riigikohus ütles juba enne Riigikogu XV koosseisu valimist, kohustusliku kogumispensioni reformi seaduse asjas, et põhiseadusest tulenevad usaldusküsimusega sidumise õigusele sisulised piirangud, kuna vastasel juhul ei pruugi Riigikogu saada täita oma põhiseaduslikku rolli seadusandja ja rahvaesindusena (vt RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, punkt 39.3). Riigikohus pidas põhimõtteliselt lubatavaks eelnõu usaldusega sidumist, et ületada obstruktsiooni, kuid seadis tingimused: „Eelnõu sidumine usaldusküsimusega on põhiseaduspärane, kui selle eesmärk on lahendada parlamendi ja valitsuse suhetes tekkinud ummikseis ning valitsus peab eelnõu vastuvõtmist oma poliitika elluviimiseks vältimatuks" (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, punkt 39.5).

2023. aasta Riigikogu valimiste järel jätkas valitsus eelnõude usaldusküsimusega sidumist samal viisil, nagu ta oli seda teinud varem: niipea kui opositsioon muudatusettepanekutega eelnõu menetlemist takistama asus, seoti eelnõu usaldusega, ning eelnõu võeti kokkupressitud menetluse järel vastu. Kuni nn maamaksuseaduse asjas tehtud Riigikohtu otsuseni oli valitsus Riigikogu XV koosseisu volituste ajal sidunud usaldusküsimusega üle 20 eelnõu (vt RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1, punkt 95).

Riigikogu poolt 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja

maksukorralduse seaduse muutmise seaduse saatis Riigikohtule põhiseaduspärasuse kontrolliks Vabariigi President, kes pidas põhiseadusevastaseks seda, et eelnõu vastuvõtmiseks kasutati PS §-s 98 sätestatud mehhanismi. Riigikohus rahuldas presidendi taotluse, leides, et eelnõu poleks tohtinud usaldusküsimusega siduda. Riigikohtu põhjendus tugines kolmele peamisele argumendile.

Esiteks. Kui valitsus seob eelnõu usaldusega seetõttu, et opositsioon (parlamendivähemus) takistab eelnõu menetlemist protseduuriliste võtetega, tuleb küsida, kas parlamendi (valitsust toetaval) enamusel on kasutada muid tõhusaid, kuid parlamendi liikmete õigusi vähem piiravaid meetmeid kui usaldusküsimusega kaasnev kärbitud menetlus (RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1, punkt 87 jj). Kui sellised abinõud on olemas, osutub usaldushääletuse kasutamine põhiseadusevastaseks.

Teiseks. Riigikohtu seisukoha järgi peab usaldusega seotud eelnõu olema ka valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatu: „[…] ei ole võimalik nõustuda sellega, et eelnõu vältimatust valitsuse poliitika teostamise seisukohalt saab hinnata üksnes valitsus ise ning kohtulik kontroll on selles küsimuses välistatud. Üksnes eelnõu eesmärgi seostatavus valitsuse tegevusprogrammiga ei tähenda seda, et selle vastuvõtmine on valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatu. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist õigustab eeskätt selle eriline kaal põhimõttelistes poliitilistes küsimustes“ (RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1, punkt 93).

Kolmandaks. Valitsus ei tohiks eelnõusid liiga sageli usaldusküsimusega siduda (RKPJKo 18.04.2024, 5-24-1, punkt 95).

Riigikohtu käsitluses on poleemiline see, et usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb selgitada, kas eelnõu on valitsuse poliitilise programmi elluviimiseks vältimatu või ei ole. Eelnõu vältimatuse kohta ütleb lõpliku sõna aga Riigikohus. Kuid eelnõu *poliitiline* tähendus on ikkagi nende organite hinnata, kellel on selleks vastav mandaat. Valitsuse poliitilised eesmärgid ei ole midagi suletut, ehkki võivad olla fikseeritud sellistes dokumentides nagu koalitsioonilepe või valitsuse tegevusprogramm. Kui valitsus väidab, et mingi Riigikogule arutamiseks esitatud eelnõu on poliitiliselt oluline, on kaheldav, kas funktsionaalselt, tulenevalt oma põhiseaduslikust asendist võimude lahususe süsteemis, on Riigikohtul kohane seda väidet kahtluse alla seada (vt Riigikohtu käsitlust toetavalt Madise jt, 2024, lk 95: „Leiame, et Riigikogu, seejärel Vabariigi President ja Riigikohus saavad usaldusküsimusega sidumise vältimatut vajalikkust hinnata, kuid see hinnang jääb paratamatult õiguse ja poliitika piirimaile.“). Poliitilise vältimatuse kaalutluses on veel üks probleem. Kui Riigikohus leiab, et tema hinnangul ei saa „poliitiliselt väheolulist“ eelnõu usaldusküsimusega siduda, sest see piiraks liialt parlamendiliikmete õigust eelnõu kujundamisest osa võtta, nõuab ta järelikult selle täiemahulist menetlust. Kui aga Riigikohus nõustub, et eelnõu on poliitiliselt kaalukas või lausa väga kaalukas, on valitsusel järelikult õigus eelnõu usaldusküsimusega siduda ja suruda nii parlamendile peale kärbitud menetlus, milles tõuseb esiplaanile hoopis valitsuse ametis jätkamise küsimus.

Valitsus ei tohiks eelnõusid liiga sageli usaldusküsimusega siduda.

Kokkuvõttes tuleb nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et valitsus ei tohi

usalduskü simust piiranguteta kasutada. Samas ei ole kontroll sisuliste eelduste täitmise üle probleemivaba. Mis tahes lähenemise korral peaks ennekõike ikkagi valitsus ise olema kohustatud veenvalt tõendama, et eeldused on täidetud. Kohus saaks siis kontrollida, kas valitsus on usaldusega sidumist põhjendanud, kas seda põhjendust on kujunenud poliitilist olukorda arvestades põhjust kahtluse alla seada ning kas parlamendi õigusi vähem piiravad meetmed olid tegelikult ammendatud. Üksnes obstruktsiooni ületamise vajadus PS § 98 kasutamist õigustada ei saa.

Tuleb nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et valitsus ei tohi usalduskü simust piiranguteta kasutada.

STATUS QUO KODUKORRAÕIGUSES

Kehtiv Riigikogu kodu- ja töökorra seadus võeti vastu 2003. aastal. Praeguse pealkirja sai see 2007. aastal, kui Riigikogu kodukorra seadus ja töökorra seadus ühendati ja võeti vastu Riigikogu liikmete volitusi, garantiisid ja hüvesid reguleeriv Riigikogu liikme staatuse seadus[5]. Seadust on vahepeal muudetud ja täiendatud, struktuur ja üldpõhimõtted on aga jäänud suuresti samaks. Riigikogu varasemates koosseisudes on võetud ette ka suuremaid, koosseisu töö ajal tekkinud kogemust ja parlamenditöö arenguid arvestavaid ning kitsaskohti kõrvaldavaid muudatusi (vt nt 21.09.1999 vastu võetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadus või 20.02.2019 vastu võetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus). Riigikogu XV koosseisus on RKKTS-i muudetud vaid korra, kui protseduure kohendati seoses kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse vastuvõtmisega (nimetatud seaduse „sabas“). Aastatel 2023–2026 algatati kolm RKKTS-i muudatust, millest kaks lükati tagasi (552 SE[6] ja 757 SE[7]) ning üks on veel menetluses (978 SE[8]).

Kui algas ulatuslik obstruktsioon, nägid mitmed õiguseksperdid väljapääsu RKKTS-i muutmises (vt nt Raidla, 2023, lk 25). Kodukorda ei tohiks siiski muuta terava poliitilise vastasseisu tingimustes, sest sel juhul on suur tõenäosus, et muudatused kannavad tüli pitserit ja on ühele poole kaldu. Kodukorra muutmisel tuleb arvestada – ja seda on poliitilised jõud seni ka teinud –, et praegune enamus võib peagi olla opositsioon. Muudatustel peaks olema võimalikult lai kandepind, ehkki põhiseaduse järgi on võimalik need vastu võtta 51 poolthäälega.

Nähtavasti on obstruktsioon Riigikogu XV koosseisus aga hoopis pärssinud parlamendi valmisolekut oma kodukorrareegleid mingilgi määral reformida. Ilmselt ka seetõttu pole kujunenud sellist üksmeelt ja usaldust, mis võimaldaks saadikutel kas töötada välja täiesti uus kodukord või vähemalt leida lahendused parlamenditöös ilmnenud kitsaskohtadele.

5 Osa praegu RKLS-is sisalduvatest regulatsioonidest võeti üle RKTS-ist.

6 Eelnõuga sooviti reguleerida komisjoni ette ilmumist ja komisjonile dokumentide esitamist ning sanktsioone nende kohustuste täitmata jätmise eest.

7 Eelnõu nägi ette muudatused fraktsiooni moodustamise reeglites, muudatusettepanekute ja eelnõude hääletamise ajas, arupärimistele vastamise korras ja kollektiivsete pöördumiste käsitlemise korras.

8 Eelnõu eesmärk on anda erikomisjonile samad õigused, mis on uurimiskomisjonil, ning neid õigusi tugevdada.

KOKKUVÕTE

Riigikogu XV koosseisu tegevusaja jooksul on saanud selgemaks mitu riigiõiguslikku küsimust: kaebeõiguse piirid Riigikogu liikme õiguste kaitseks, obstruktsiooni põhiseadusliku kaitse ulatus ning enamuse võimalused obstruktsiooni ohjeldada, samuti eelnõude usaldusküsimusega sidumise põhiseaduslikud tingimused. Riigikogu kodukord on aga suuresti seesama, mille järgi XV koosseis oma tööd alustas. Huvitav, millist kodukorda mõne kuu pärast oma tegevuse lõpetav koosseis aga tegelikult oma järeltulijale soovitaks?

KASUTATUD ALLIKAD

AUSTERMANN, P. & WALDHOFF, C. (2025). Parlamentsrecht (2., ümbertöötatud trükk). C.F. Müller.

HÖLSCHEIDT, S. (2022). Obstruktion im Parlament. Der Staat, 61, lk 129–142.

JÄÄTMA, J. & MÕTTUS, A. (2021). 3. peatüki kommentaarid. S. Laos, R. Loom, N. Parrest & J. Põld (toim), Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne (lk 212–242). Juura.

KUUSMANN, T. (12.01.2022). Riigikogu liikme kaebeõigus Riigikogu täiskogu otsuste peale. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna teemaleht nr 1. – https://www.riigikogu.ee/wp-content/uploads/2022/01/Teemaleht-1-Riigikogu-liikme-kaebe%C3%B5igus-Riigikogu-t%C3%A4iskogu-otsuste-peale.pdf.

KÕVE, V. (22.06.2023). Ei ole lahendus, et Riigikohtus käiakse Riigikogu tööd vaidlustamas. ERR. – https://www.err.ee/1609015655/kove-ei-ole-lahendus-et-riigikohtus-kaiakse-riigikogu-tood-vaidlustamas.

LAOS, S. jt (toim) (2021). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura.

MADISE, Ü., LUST-VEDDER, L. & VOOGLAID, I. U. (2024). Töötõke Riigikogus ja eelnõude usaldusküsimusega sidumine. Juridica, nr 2, lk 93–103.

PEEP, V. (toim) (1997). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura.

PILVING, I. (28.02.2024). Kohus ei tohi muutuda parlamendi teiseks kojaks. ERR. – https://www.err.ee/1609266600/ivo-pilving-kohus-ei-tohi-muutuda-parlamendi-teiseks-kojaks.

RAIDLA, J. (2023). Riigireform riikluse tuleviku teenistuses. Riigikogu Toimetised, nr 48, lk 21–28.

ÕIGUSAKTID JA MUUD ÕIGUSDOKUMENDID

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS (1992). RT 1992, 26, 349. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/111042025003.

HISPAANIA KUNINGRIIGI PÕHISEADUS (1978). Boletín Oficial del Estado, nr 311, 29.12.1978. – https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/.

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSE SEADUS (2002). RT I 2002, 29, 174. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/130062026022.

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSE SEADUSE EELNÕU (895 SE) SELETUSKIRI (2001). – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/a0c93368-a2d9-3a8c-bcc9-0532b5b49597/pohiseaduslikkuse-jarelvalve-kohtumenetluse-seadus/.

RIIGIKOGU KODUKORRA SEADUS (1994). RT I 1994, 90, 1517. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/28713.

RIIGIKOGU KODUKORRA SEADUSE MUUTMISE JA TÄIENDAMISE SEADUS (1999). RT I 1999, 10, 148. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/76922.

RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUS (2003). RT I 2003, 24, 148. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/12850761.

RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUSE NING PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS (2019). RT I, 07.03.2019, 1. – https://www.riigiteataja.ee/et/akt/107032019001.

SAKSAMAA LIITVABARIIGI PÕHISEADUS (1949). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html.

VENEETSIA KOMISJON (2019). Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Vastu võetud Veneetsia komisjoni 119. täiskogu istungil (Veneetsia, 21.–22.06.2019). CDL-AD(2019)015. – https://www.coe.int/en/web/venice-commission/.

VENEETSIA KOMISJON (2025). France. Final opinion on article 49.3 of the Constitution. Vastu võetud Veneetsia komisjoni 143. täiskogu istungil (13.–14.06.2025, veebis). CDL-AD(2025)025. – https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-025-e.

KOHTULAHENDID

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. mai 2005. aasta otsus asjas nr 3-4-1-3-05.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. oktoobri 2009. aasta otsus asjas nr 3-4-1-20-09.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27. veebruari 2015. aasta otsus asjas nr 3-4-1-54-14.
Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. aasta otsus asjas nr 5-20-3.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. detsembri 2021. aasta otsus asjas nr 5-21-32.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. juuni 2023. aasta otsus asjas nr 5-23-31.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. novembri 2023. aasta otsus asjas nr 5-23-37.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. veebruari 2024. aasta määrus asjas nr 5-23-41.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18. aprilli 2024. aasta otsus asjas nr 5-24-1.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. juuni 2024. aasta määrus asjas nr 5-24-2.
Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. juuni 2024. aasta määrus asjas nr 5-24-12.