

## § 65. [Riigikogu kompetentsid]

### Riigikogu:

- 1) võtab vastu seadusi ja otsuseid;
- 2) otsustab rahvahääletuse korraldamise;
- 3) valib Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse §-le 79;
- 4) ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt põhiseaduse §-le 121;
- 5) annab peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks;
- 6) võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande;
- 7) nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri;  
[RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]
- 8) nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed;
- 9) nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed;
- 10) otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise;
- 11) esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;
- 12) kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed;
- 13) otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile;
- 14) kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra vastavalt põhiseaduse §-le 129;
- 15) kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;
- 16) lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

Autor Aaro Mõttus

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 52. Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenu tegemise ja muid asju põhiseaduse alusel.

**PS 1937:** § 60. [Lõige 1] Riigikogu teostab seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid Põhiseaduse alusel.

### Olulised kohtulahendid

RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00 – 1999. aasta lisaeelarve; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Sotsiaalliberaalid; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM; RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12 – VEB Fond

## Valikkirjandus

*Madis Ernits.* Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 309.

*Henn-Jüri Uibopuu.* Eesti Riigikogu kompetentsid 1992. põhiseaduse järgi. Tallinn: H.-J. Uibopuu 1996.

*Jüri Uluots.* Riigikogu juriidiline laad. – Õigus 1928/ 5-6-7, lk 138–161.

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“. Tallinn: Justiitsministeerium 1998.

## Sisukord

- I. Sissejuhatus ja sätte kujunemine
- II. Täiskogu reservatsioon
- III. Seadus ja otsus
  - A. Üldist
  - B. Seadus
  - C. Riigikogu otsus
- IV. Rahvahääletuse otsustamine
- V. Valitsuse moodustamine ja tagandamine. Organitaitjate määramine
- VI. Välislepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine
- VII. Riigieelarve ja riigile varaliste kohustuste võtmine
- VIII. Avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised
- IX. Riiklike autasude, sõjaväeliste ja diplomaatiliste auastmete kehtestamine
- X. Erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon ja demobilisatsioon
- XI. Muude küsimuste otsustamine
- XII. Riigikogu enesekorraldusõigus

## I. Sissejuhatus ja sätte kujunemine

- 1 Kommenteeritav säte näeb ette Riigikogu kompetentsid.<sup>1</sup> Riigikohus on öelnud, et „PS §-s 65 on sätesatud Riigikogu pädevus otsustada erinevaid riigielu küsimusi“.<sup>2</sup> Eesti Vabariigi varasemates põhiseadustes oli sätestatud küll parlamendi pädevus üldisel kujul, ent säärast detailset loetelu, nagu kehtivas PSis, need ei sisaldanud. Kommenteeritavas paragrahvis esitatud loetelu hõlmab kompetentse, millest suurem osa kajastub teistes PSi sätetes. Samas ei hõlma loetelu mõningaid teistes PSi sätetes ette nähtud kompetentse: PS XV peatüki kohaselt otsustab Riigikogu PSi muutmise, kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmist ei tule otsustada rahvahääletusel või kui eelnõu ei panda rahvahääletusele; PS § 76 teise lause, § 85, § 101 lg 1, § 138, § 145 ja § 153 lg 2 kohaselt annab Riigikogu nõusoleku vastavalt Riigikogu liikme, presidendi, valitsuse liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri ning Riigikohtu esimehe ja liikmete kriminaalvastutusele võtmiseks; vastavalt PS § 109 lg-le 2 otsustab presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise; PS § 128 kohaselt otsustab Riigikogu kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. PS määratleb sõnaselgelt Riigikogu pädevuses olevatena ka Riigikogu enda toimimist ja töökorraldust puudutavad otsused: Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse vastuvõtmine (PS § 69, § 70 lg 1, § 71 lg 3, § 72 lg 2 teine lause, § 104 lg 1 ja lg 2 p 6), Riigikogu esimehe ja kahe aseesimehe valimine (PS § 69), komisjonide moodustamine (PS § 71 lg 1), Riigikogu istungite kinniseks

<sup>1</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 34; J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 65 komm. 2.

<sup>2</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 135.

kuulutamine (PS § 72 lg 1). Peale eespool kirjeldatud otsustuspädevuse sätestab PS Riigikogu (olulisimad) infosaamis- ja kontrolliõigused: arupärimised (PS § 74), Eesti Panga aruandekohustus (PS § 112), riigikontrolöri ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal (PS § 135), õiguskantsleri ettekanded seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta (PS § 139 lg 2), õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast PSi ja seadustega (PS § 143).

- 2 Riigikogu on rahvaesindus, ainus rahva poolt vahetult moodustatud riigiorgan. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et rahvaesinduse rolli põhiseaduslikus korras ei saa seletada pelgalt vaadeldes tema seadusandlikku pädevust ja teisi talle PSiga antud üksikkompetentse, kuna need on üksnes osad parlamendile põhiseadusega pandud üldisest ülesandest, mis seisneb demokraatlikus üldjuhtimises, tahtekujunduses ja kontrollis.<sup>3</sup>
- 3 PS nimetab Riigikogu funktsioonina (ülesandena) sõnaselgelt seadusandlust (PS § 59). Teised funktsioonid on tuletatavad PS §-dest 59 ja 65 ning teistest Riigikogu kompetentse ette nägevatest PSi sätetest. Eesti riigiõiguslikes käsitlustes on Riigikogu funktsioonideks arvatud seadusandlus, legitimaatsiooni vahendamine, täitevvõimu kontroll, avalikustamine ja representatsioon<sup>4</sup>; seadusandlik, kontrolli-, valimis- ja avalikustamisfunktsioon<sup>5</sup>; seadusloome, riigiorganite mehitamine, parlamentaarne kontroll ja avalikustamine.<sup>6</sup>
- 4 Põhiseaduse Assambleele arutamiseks esitatud Jüri Adamsi töörühma PSi eelnõus kommenteeritavaga sarnast sätet ei olnud, küll aga sisaldus see Jüri Raidla töögrupi eelnõus<sup>7</sup>, kust see leidis tee assamblee PSi eelnõusse. Raidla töögrupi eelnõu § 62 koosnes 12 punktist, mis kõik ka assamblee lõpptekstis säilisid. Põhiseaduse Assamblee töö käigus lisandus neli: Vabariigi Presidendi valimine (kehtivas põhiseaduses p 3), Riigikohtu liikmete nimetamine (p 8), Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamine (p 9), muude riigielu küsimuste lahendamise (p 16). Mõnevõrra muudeti ka sätete sõnastust, suuremal määral kujundati ümber punkt, mis nägi ette Riigikogu nimetatavad organitaitjad. Raidla töörühma eelnõu § 62 p 6 nägi ette, et Riigikogu nimetab ametisse ülemkohtu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitsejõudude peastaabi ülema.
- 5 Pärast PSi kehtima hakkamist on § 65 muudetud korra, kui Riigikogu pädevusest jäeti välja kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja nimetamine Vabariigi Presidendi ettepanekul (p 7).<sup>8</sup>
- 6 Kommenteeritavas paragrahvis ja PSi teistes sätetes ette nähtud kompetentside kõrval on Riigikogul tulenevalt Euroopa Liidu lepingus<sup>9</sup> sätestatud Euroopa Liidu (EL) liikmesriigi parlamendile pandud ülesandest aidata „aktiivselt kaasa liidu nõuetekohasele toimimisele“ (Euroopa Liidu lepingu art 12) ka mitmeid kompetentse, mis seonduvad ELi otsustus- ja kontrolliprotsessides osalemisega (näiteks ELi seadusandlike aktide subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll – vt täpsemalt aluslepingutele lisatud protokoll (nr 1)

<sup>3</sup> K. Hesse (koost.). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. vlj. Heidelberg: Müller 1999, lk 245.

<sup>4</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 8 jj.

<sup>5</sup> T. Annus. RÕ, lk 59.

<sup>6</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 59 komm. 2.

<sup>7</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1146.

<sup>8</sup> PSi muutmise algatas president 15. mail 2007 (vt 47 SE, Riigikogu XI koosseis.). PSi muudeti Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt. Riigikogu XI koosseis võttis muutmise seaduse vastu 06.05.2008, Riigikogu XII koosseis 13.04.2011. Seadusega muudeti veel PS § 74 lg 1, § 78 p 11 ja 18, § 128 lg 2 ning tunnistati kehtetuks § 78 p 14 ja § 127 lg 3.

<sup>9</sup> Euroopa Liidu Teataja C 202, 07.06.2016, lk 13–45 (konsolideeritud versioon).

„Riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus“<sup>10</sup> ja protokoll (nr 2) „Subsidiarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta“<sup>11</sup>).

## II. Täiskogu reservatsioon

- 7 Kommenteeritavas paragrahvis on „Riigikogu“ all peetud silmas selle täiskogu – Riigikogu liikmete täiskoosseisu. See tähendab, et loetletud kompetentse saab Riigikogu teostada üksnes täiskoguna tegutsedes. Seda nõuet nimetatakse täiskogu- ehk plenaarreservatsiooniks, mille aluseks on esinduse ideest tulenev põhimõte, et rahvast esindavad kõik parlamendiliikmed ühiselt, tervikuna.<sup>12</sup> Nimetatud põhimõttest omakorda tuleneb, et liikmetel peavad olema võrdsed võimalused osaleda parlamendi kompetentside teostamises.<sup>13</sup> Riigikohus on märkinud: „Riigikogule põhiseadusega omistatud ülesandeid ja pädevust ei ole võimalik jõustada tema liikmetest sõltumatult. Sellest tulenevalt on iga Riigikogu liige õigustatud osalema kõigis Riigikogu tegevustes.“<sup>14</sup>
- 8 Täiskogu reservatsioonist järeldeb, et kompetentse, mille PS on andnud parlamendile, ei tohi delegeerida.<sup>15</sup> Vaatamata põhimõttelisele delegeerimiskeelule võivad Riigikogu allorganid siiski täita teatavaid Riigikogu ülesandeid, näiteks kontrollida täitevvõimu tegevust. Riigikohus on seoses Riigikogu eelarvepädevusega märkinud: „Põhiseadusega ei ole vastuolus, kui Riigikogu komisjon kontrollib Vabariigi Valitsuse tegevust mingis valdkonnas ja annab valitsusele selles valdkonnas siduvaid seisukohti. Põhiseadusega ei ole ka vastuolus, kui parlamendi komisjon võtab mingis küsimuses seisukoha Riigikogu nimel. Küsitavas kooskõlas põhiseadusega võib aga olla olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta.“<sup>16</sup> Erialakirjanduses on kõrvalekaldeid täiskogu reservatsioonist õigustatud näiteks parlamendi töövoime, ajalise surve või teabe saladuses hoidmise vajadusega.<sup>17</sup>
- 9 Ehkki täiskogu reservatsioon põhimõttena ei ole absoluutne ning erialakirjanduses arutletakse parlamendi teatavate ülesannete (näiteks kontroll täitevvõimu üle, seisukohtade kujundamine ELi otsustusprotsessis) allorganitele delegeerimise lubatavuse üle, tuleb PS § 65 kataloogis loetletud kompetentse käsitada kui mittedelegeeritavaid. Nagu eespool märgitud, on tegemist Riigikogu otsustuspädevustega, mille teostamises peavad saama osaleda võrdselt kõik Riigikogu liikmed. Riigikogu täiskoguna otsustab tema pädevuses olevaid küsimusi istungil, millega PS on sidunud otsustusprotsessi legitiimsust ja läbipaistvust tagavad nõuded (kokkukutsumise ja toimumise nõuded – PS §-d 66–68, kvooruminõue – PS § 70, hälteenamuse nõuded – PS § 73, § 104 jt, avalikkuse nõue – PS § 72). Sääraseid nõudeid allorganite töö suhtes PS ette ei näe. Lõpuks ei sätesta PS ka luba, mis võimaldaks Riigikogul delegeerida §-s 65 sätestatud kompetentse oma

<sup>10</sup> Samas, lk 203–205.

<sup>11</sup> Samas, lk 206–209.

<sup>12</sup> Vt nt M. Morlok. Volksvertretung als Grundaufgabe. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (toim.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 158.

<sup>13</sup> Samas, lk 159.

<sup>14</sup> RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

<sup>15</sup> M. Morlok. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen. – Juristische Schulung 2011/1, lk 2.

<sup>16</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 216.

<sup>17</sup> Vt lähemalt nt T. Schürmann. Plenarvorbehalt. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (toim.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch, lk 586 jj.

allorganitele<sup>18</sup>, ega anna konkreetseid kompetentse mõnele sõnaselgelt nimetatud allorganile<sup>19</sup> (välja arvatud Riigikogu töö korraldamise ülesanne Riigikogu esimehele ja aseesimehele – PS § 69).

### III. Seadus ja otsus

#### A. Üldist

- 10 Seadus ja otsus on Riigikogu tegevusvormideks. PS § 65 p 11 kohaselt on Riigikogu tegevusvormideks ka avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised. Peale selle võib Riigikogu tegevus aset leida muul viisil, mis ei kulmineeru tahteavalduse väljendamisega mingisuguses konkreetse vormis, näiteks valitsusliikmete küsitlemine, teemaarutelud. Vaieldav on, kas organitaitja valimist tuleb pidada eraldi tegevusvormiks või üheks Riigikogu otsuse alaliigiks.
- 11 Seadus ja otsus on Riigikogu õigusaktid. Muid õigusakte Riigikogu vastu võtta ei saa.<sup>20</sup> (Selle kohta, kas kõik otsused on õigusaktid, vt altpoolt.)

#### B. Seadus

- 12 Riigikogu seaduste andmise pädevus tuleneb iseenesest juba PS §-st 59, samuti asjaolust, et tegemist on ainsa rahva poolt vahetult legitimeeritud organiga.
- 13 Teoorias<sup>21</sup> ning mõnede autorite järgi eristatakse ka Eesti PSis<sup>22</sup> seadust formaalses ja materiaalses tähenduses. Seadus kommenteeritava sätte tähenduses on formaalne seadus ehk parlamendiseadus.<sup>23</sup> Formaalne seadus on iga Riigikogu vastuvõetud akt, mis on vastu võetud seadusandlikus menetluses ning millel on seaduse vorm.<sup>24</sup> Materiaalses mõttes seadus on üldisi ja abstraktseid ettekirjutusi sisaldav akt, sõltumata sellest, milline organ

<sup>18</sup> Vrd nt Itaalia PS art 72 lg 3 ja Hispaania PS art 75 lg-d 2 ja 3, mis näevad ette võimaluse, et seaduse võtab täiskogu asemel vastu parlamendikomisjon. Ettepaneku täiendada Eesti PSi sarnase sisuga sättega on teinud Rait Maruste: „Võiks olla lisandus § 71 lg 3: *Seaduses ettenähtud korras võib Riigikogu delegeerida otsuste tegemise Riigikogu nimel asjakohasele komisjonile. Delegeerida ei või konstitutsiooniliste seaduste muutmist. 1/3 Riigikogu liikmeid võib taotleda otsuse toomist komisjonist täiskogusse.*“ – Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 63. [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse\\_asjatundjate\\_kogu\\_tegevusaruanne\\_06.12.2018.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/pohiseaduse_asjatundjate_kogu_tegevusaruanne_06.12.2018.pdf)

<sup>19</sup> Vrd nt Saksamaa Liitvabariigi PS art 45 – Euroopa Liidu asjade komisjon (*Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union*), Soome PS art-d 96 ja 97 – Suurkomisjon (*suuri valiokunta*) ja väliskomisjon (*ulkoasiainvaliokunta*).

<sup>20</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 35.

<sup>21</sup> Vt nt S. Csekey. *Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts*. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli Toimetused. Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis). B, Humaniora, IX. Tartu Ülikool 1926, lk 10; K. Merusk. *Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi*. 2., parandatud ja täiendatud trükk. Tartu Ülikool 1995, lk 8; F. Ossenbühl. *Gesetz und Recht*. – J. Isensee, P. Kirchhof (toim.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. V kd. 3., parandatud ja täiendatud trükk. Heidelberg: C. F. Müller 2007, äären 9, lk 139–140.

<sup>22</sup> Vt M. Ernits, J. Jäätma. *Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus*. – J. Sootak (koost). *Õigus igapähele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse*. Tallinn: Juura 2017, lk 105. Riigikohus on seevastu märkinud, et „Eesti kehtiv õigus ei erista seadust materiaalses ja formaalses mõttes“ (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 10).

<sup>23</sup> Nii ka M. Ernits, J. Jäätma. *Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus*, lk 105.

<sup>24</sup> K. Merusk. *Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi*, lk 8; Riigikohtu esimehe U. Lõhmuse eriarvamus Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2000. aasta otsuse suhtes asjas nr 3-4-1-1-00; Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 6; M. Ernits, J. Jäätma. *Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus*, lk 105.

selle on vastu võtnud.<sup>25</sup> Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt peaks seadus sisaldama üldisi ja abstraktseid käitumiseeskirju ega tohiks reguleerida üksikjuhtumeid.<sup>26</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, et konkreetsete isikute vastu suunatud seadused on vastuolus õigusriigi põhimõttega.<sup>27</sup> Üldjuhul on Riigikogu vastuvõetav formaalne seadus ühtlasi ka seadus materiaalses mõttes. Mõnel juhul näeb PS ette seaduse vormi akti puhul, mis ei ole sisult seadus, nagu Riigikogu kodukorra seadus (PS § 69, § 70 esimene lause, § 71 lg 3, § 72 lg 2 teine lause, § 104 lg 1 ja lg 2 p 6), mida traditsiooniliselt peetakse parlamendi siseaktiks<sup>28</sup>, ja riigieelarve (PS § 115).<sup>29</sup> Praktikast võtab Riigikogu vastu teisigi seadusi või sätteid seadustes, mis ei vasta täielikult materiaalse seaduse mõistele, vaid reguleerivad näiteks konkreetseid institutsioone<sup>30</sup> või loovad üleminekunorme seoses suhete või asutuste ümberkujundamisega.<sup>31</sup>

- 14 See on vaieldav, kas kõik formaalsed seadused on ühtlasi õigustloovad aktid PS § 139 lg 1, § 142 lg 1 ja § 143 mõttes. Riigikohtu väljendatust võib järeldada, et õigustloovaks aktiks – ja seega õiguskantsleri poolt põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustatavaks – peab ta seadust juhul, kui see sisaldab õigusnorme; seadus on tervikuna õigustloov akt ka siis, kui selles on nii õigusnormid kui ka üksikettekirjutused.<sup>32</sup> Uno Lõhmus<sup>33</sup> ja Madis Ernits<sup>34</sup> peavad põhjendatuks lähenemist, mille kohaselt on õigustloovaks aktiks mis tahes Riigikogu vastu võetud seadus, sõltumata selle sisust (formaalne seadus).
- 15 Seadus on õigusriigi ja individuaalse vabaduse garantii.<sup>35</sup> PSis on ligikaudu 120 viidet küsimustele, mis tuleb Riigikogul reguleerida või otsustada formaalse seadusega. Sellega määratleb PS parlamendireservatsiooni (PS § 3 lg 1 esimene lause)<sup>36</sup> kontuurid. Nii nõuab PS põhiõiguste piirangute sätestamist ning põhiõigustega kaitstud hüvede tagamist (vt PS §-d 12, 13, 16 jj), riiklike otsustusmenetluste ning põhiseadusorganite korralduse reglementeerimist (eelkõige PS § 104) ning riigieelarve kehtestamist (PS § 115 lg 1) formaalse seadusega.

<sup>25</sup> Vrd Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 6; M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 105: „Abstraktselt võib püüda seadust materiaalses mõttes määratleda kui piisavalt abstraktselt sõnastatud, välismõjule ja individualiseerimata adressaatide ringile suunatud õigusakti.“

<sup>26</sup> Vrd Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 6–7.

<sup>27</sup> Vt EIKo (suurkoda) 23.06.2016, 20261/12, Baka *vs.* Ungari, p 117; EIKo (suurkoda) 22.12.2020, 14305/17, Selahattin Demirtaş *vs.* Türgi, p 269.

<sup>28</sup> Vt nt Thorsten Ingo Schmidt. Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts. – Archiv des öffentlichen Rechts 128/2003/1, lk 613.

<sup>29</sup> Vt nt L. Lehis, K. Lind. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 115 komm. 2.

<sup>30</sup> Nt Eesti Haigekassa seadus, Eesti Kultuurkapitali seadus, Eesti Kunstiakadeemia seadus. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni arvates on selliste seaduste vastuvõtmise praktika õigustatud Eesti õigusliku traditsiooniga – vt Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 7.

<sup>31</sup> Vt nt avaliku teenistuse seaduse § 133, mis näeb ette „käesoleva seaduse jõustumise ajal määramata ajaks teenistusse võetud“ riigisekretäri, ministereiumi asekancleri, riigikantsleeri direktori ning ameti ja inspektiooni peadirektori teenistusaja muutmise tähtaegseks; Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (lennuameti, maanteeameti ja veeteede ameti ühendamise).

<sup>32</sup> RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 8–12. Riigikohus märkis selle otsuses järgmist: „11. Seadus on õigustloov akt, mis sisaldab õigusnorme. Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. [...] 12. Seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina.“

<sup>33</sup> Vt eriarvamus Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2000. aasta otsuse suhtes asjas nr 3-4-1-1-00.

<sup>34</sup> Vt M. Ernits. 2. ptk kommentaarid, komm. 6. – S. Laos, R. Loom, N. Parrest, J. Pöld (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021, lk 75.

<sup>35</sup> P. Badura. Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 3. vlj. München: C. H. Beck 2003, äären D 49, lk 316.

<sup>36</sup> Vt nt RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41; RKÜKo 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p-d 71–73; RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12, p 62.

- 16 Seaduse vastuvõtmise menetlus on sätestatud PS VII peatükis, riigieelarve vastuvõtmise korra erisused PS §-des 115–119.

### C. Riigikogu otsus

- 17 Otsus kõige laiemas tähenduses on igasugune Riigikogu otsustus, sh otsus võtta vastu seadus.<sup>37</sup> Otsust on määratletud ka kui Riigikogu iga akti, mis ei ole seadus.<sup>38</sup> Kui käsitada „Riigikogu otsust“ kommenteeritavas sättes õigusakti vormina, mille Riigikogu annab oma otsustustele teatavate talle PSiga pandud ülesannete täitmisel, jääb lahtiseks küsimus, millistel juhtudel eeldab PS Riigikogu otsustuse vormistamist õigusaktina „Riigikogu otsus“ ning millistel juhtudel võib piirduda Riigikogu tahteavalduse muul viisil fikseerimisega (nt protokoll või stenogrammi kandmisega). Nii kohtupraktikas<sup>39</sup> kui ka erialakirjanduses<sup>40</sup> on mööndud, et Riigikogu otsus võib olla kas vormistatud või vormiva. Ilmselt tuleb möönda, et Riigikogul on siin ulatuslik mänguruum.
- 18 Parlamendi otsuseid on erialakirjanduses jagatud nende õigusliku siduvuse alusel kaheks: õiguslikult siduvad ehk ehtsad ja õigusliku siduvuseta ehk lihtsad otsused.<sup>41</sup> Õigusliku siduvuseta otsused väljendavad parlamendi poliitilisi soovet. Kuna PS § 65 p 11 näeb ette Riigikogu tegevusvormidena ka avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised, võiks asuda seisukohale, et Riigikogu otsusteks kommenteeritava sätte tähenduses saavad olla üksnes õiguslikult siduvad Riigikogu tahteavaldused üksikküsimustes. Arvestades aga Riigikogu tegevuse mitmetahulisust, ei pruugi see tegelikkuses nõnda olla. Riigikogu võib soovida vastu võtta – ja praktikas võtabki vastu – otsuseid, et anda valitsusele poliitilisi suuniseid ja teha ettepanekuid, kavandada eri valdkondade arenguid jms, kuid oma olemuse tõttu ei saa kõik sellised otsused olla õiguslikult siduvad. Seda on need üksnes juhul, kui PS või seadus nõnda ette näeb.
- 19 Riigikohtu seisukoha järgi tuleb Riigikogul PS § 65 p-s 1 sätestatud otsuse vorm valida juhul, kui ta lahendab üksikküsimust (adressaadid on individualiseeritavad, reguleeritakse konkreetset juhtumit).<sup>42</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on leidnud: „Kõigil juhtudel, kui tegemist ei ole seadusega materiaalses tähenduses või kui põhiseadus ei näe ette erandit, on tegemist Riigikogu otsusega. [---] Otsuse vorm tuleneb kas otseselt põhiseadusest, nagu näiteks valitsusele või ministrile umbusalduse avaldamise otsus põhiseaduse §-st 97 lg 1, või asja olemusest.“<sup>43</sup>
- 20 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon leidis, et otsust tohib Riigikogu vastu võtta üksnes PSis ette nähtud juhtudel.<sup>44</sup> Praktikas võtab Riigikogu otsuseid vastu siiski ka muudes küsimustes: 1) seadustes ette nähtud juhtudel, kui Riigikogu on reserveerinud mingi küsimuse otsustamise endale; 2) Riigikogu sisemiste asjade korraldamiseks; 3) poliitiliste seisukohtade võtmiseks või suuniste andmiseks Riigikogu ja valitsuse vahelistes suhetes. Peale eeltoodu on Riigikogu võtnud otsuseid vastu vahetult PS § 65 p 1 või p 16 alusel, ilma et PS vastava otsuse vastuvõtmist ette näeks.

<sup>37</sup> Vt J. Jäätma, A. Mõttus. Paragrahvi 16 kommentaarid, komm. 2.1. – S. Laos, R. Loom, N. Parrest, J. Põld (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 213.

<sup>38</sup> K. Rosin, M. Ernits. – RKKTS, § 90 komm. 5. – A. Mõttus (peatöim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012

<sup>39</sup> Vt RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 32.

<sup>40</sup> K. Rosin, M. Ernits. – RKKTS, § 90 komm. 5.

<sup>41</sup> Vt nt P. Austermann, C. Waldhoff. Parlamentsrecht, lk 198. Autorid käsitlevad parlamendi otsust kõige laiemas tähenduses, nii et see hõlmab ka seaduse suhtes tehtavat (vastuvõtmis)otsust.

<sup>42</sup> RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 45. Sama: K. Rosin, M. Ernits. – RKKTS, 11. ptk. Sissejuhatavad kommentaarid, komm. 2.

<sup>43</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 35.

<sup>44</sup> Samas, lk 6.

- 21 Põhiseadus annab Riigikogu pädevusse järgmised üksikküsimused, mille lahendamiseks võtab Riigikogu otsuse: rahvahääletuse korraldamine (PS § 65 p 2 ja § 105 lg 1), presidendi valimine (PS § 65 p 3, § 79, § 83 lg 4), peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks (§ 65 p 5 ning § 89 lg-d 2 ja 6), riigieelarve täitmise aruande kinnitamine (§ 65 p 6), organitääjtate nimetamine (§ 65 p-d 7, 8 ja 9, § 134 lg 1, § 140 lg 1, § 150 lg-d 1 ja 2), umbusalduse avaldamine valitsusele, peaministrile või ministrile (§ 65 p 13, § 97), erakorralise seisukorra väljakuulutamine (§ 65 p 14, § 129 lg 1), sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine (§ 65 p 15, § 128 lg 1), Riigikogu istungi mitteavalikuks (kinniseks) muutmine (PS § 72 lg 1), Riigikogu liikme, presidendi, valitsuse liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmine (PS § 76 teine lause, § 85, § 101 lg 1, § 138, § 145, § 153 lg 2), ettepaneku tegemine valitsusele algatada eelnõu (§ 103 lg 2), kaitseväge kasutamine Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisel (PS § 128 lg 1).
- 22 Riigieelarve näol (PS § 65 p 6) ei ole tegemist materiaalse seadusega, mistõttu põhimõtteliselt tuleks see vastu võtta Riigikogu otsusena. PS näeb siiski riigieelarve jaoks ette seaduse vormi (PS § 115 lg 1). Sarnaselt on ka riigilaenude tegemine ja riigile muude varaliste kohustuste võtmine üksikküsimused. Praktikast ongi sellistel puhkudel Riigikogu võtnud vastu otsuse.<sup>45</sup> Silmas tuleb aga pidada ka PS § 104 lg 2 p 15, mille kohaselt saab välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvaid seadusi vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Ehkki selle sätte sisu ei ole senini üheselt selge<sup>46</sup>, näib see viitavat põhiseadusandja soovile, et laenude tegemine ja muude varaliste kohustuste võtmine tuleb vormistada seadusega ning seejuures otsustada Riigikogu koosseisu häälteenamusega.<sup>47</sup> Seetõttu on vaieldav, kas Riigikogu on rikkunud PS § 104 p-st 15 tulenevat vorminõuet, olles seejuures lähtunud samast sättest tulenevast häälteenamuse nõudest.<sup>48</sup> PS VII peatükk tervikuna ega PS § 104 lg 2 eraldi võetuna ei reguleeri otsuste vastuvõtmist. Kuna PS § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, kui PS ei näe ette teisiti, Riigikogu otsuste puhul on erandid reeglist sätestatud aga üksnes PS § 72 lg-s 1, § 76 teises lauses, §-s 85, § 97 lg-s 1, § 101 lg-s 1, § 103 lg-s 2, §-s 138, §-s 145, § 153 lg-s 2, § 164 esimeses lauses ja § 166 esimeses lauses, on Riigikogu praktika riigilaenude tegemise ja riigile varaliste kohustuste võtmisel PSi valguses küsimusi tekitav.
- 23 Riigikogu otsustab ka säärased üksikküsimusi, mis ei ole küll Riigikogu pädevusse antud otse PSiga, ent mille lahendamise on Riigikogu seadusega reserveerinud iseendale. Riigikogu praktika sääraste küsimuste osas on mitmekesine: avalik-õiguslike juriidiliste isikute (näiteks Eesti Rahvusringhääling) nõukogude liikmete nimetamine, (valitsuse) arengukavade (näiteks põlevkivi valdkonna arengukava) kinnitamine, audiitori määramine Riigikontrolli tegevuse auditeerimiseks (Riigikontrolli seaduse § 5) jpm.
- 24 Eraldi rühma Riigikogu otsustest moodustavad Riigikogu enda sisemist korraldust puudutavad otsused. Siia kuuluvad lisaks PSis nimetatud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisele (PS § 69) ja komisjonide moodustamisele (PS § 71 lg 1) ka Riigikogu delegatsioonide moodustamine rahvusvaheliste organisatsioonide parlamentaarsete kogude (nt NATO Parlamentaarne Assamblee) töös osalemiseks.

<sup>45</sup> Vt nt Riigikogu 14.12.2022 otsus „Euroopa Komisjonile Ukraina finantsabi riigigarantii andmine“.

<sup>46</sup> Juba põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon juhtis tähelepanu PS § 104 p 15 probleemsele – vt Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. VII peatükk „Seadusandlus“, lk 16.

<sup>47</sup> Vrd J. Jäätma, T. Kolk, J. Liventaal, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 104 komm. 41.

<sup>48</sup> Vt nt Riigikogu 10.05.2021 otsus „Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse omavahendite süsteemi kohta heakskiitmine“. Otsuse eelnõu pandi Riigikogus lõpphääletusele kui vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudev eelnõu (vt Riigikogu 10.05.2021 istungi stenogramm ja II lugemise menetlusdokumendid).



- 25 Järgmise rühma moodustavad otsused, mille vastuvõtmiseks ei pruugi olla konkreetset alust ei PSis ega seaduses, vaid mille Riigikogu võtab vastu talle PSiga ette nähtud kontrollifunktsiooni täitmise raames, et osaleda riigi poliitilises juhtimises koostöös valitsusega. Siia kuuluvad nii üleskutsed konkreetseteks tegevusteks kui ka lühema- ja pikemaajalise perspektiiviga üldised seisukohavõetud mingi valdkonna arengute suunamiseks. Selle rühma otsuste üheks liigiks on PS § 103 lg-s 2 nimetatud ettepanekud valitsusele algatada Riigikogu soovitud eelnõu.
- 26 Kas eelmises punktis nimetatud otsused, välja arvatud PS § 103 lg-s 2 sõnaselgelt nimetatud otsused, on PSi kohaselt lubatavad, ei ole lõpuni selge. Ühelt poolt võib väita, et võimude lahususe põhimõte (PS §-d 4 ja 14) ei luba Riigikogul sekkuda teise võimuharu tegevusse, kui just PS seda ise ette ei näe (nt PS § 103 lg 2 lubab Riigikogul sekkuda valitsuse seadusandliku initsiatiivi õigusesse). Teiselt poolt aga peab Riigikogul rahvaesindusena olema võimalus osaleda riigi poliitilises juhtimises ja arengu kavandamises ka väljaspool seadusloomeprotsessi, st olulistes poliitilistes üksik-, juhtimis- või poliitika-kujundamise otsustes.<sup>49</sup> Rõhutada tuleb, et sääraste otsuste adressaat on valitsus ja sisu poliitiline tahtväljendus, mistõttu ei saa need olla õiguslikult siduvad.<sup>50</sup>
- 27 Kaheldav on, kas vahetult PSi alusel (PS § 65 p 1 ja/või p 16) saab vastu võtta välismõjuga otsuseid, millega reguleeritakse üksikjuhtumit ning tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse isikute õigusi või kohustusi. Riigikohus on sellist võimalust jaatanud.<sup>51</sup> Siiski on küsitav, kas üksikjuhu reguleerimiseks, kui puudub seaduse regulatsioon või mille osas tahetakse teha erandit olemasolevast seaduse regulatsioonist, saab Riigikogu võtta vastu otsuse või tuleb seda siiski teha seaduse kui seadusandliku võimu esmase ja peamise tegevusvormi vahendusel.<sup>52</sup>
- 28 Otsuse vastuvõtmise korda PS ei reguleeri. Otsuse menetlusele ei ole algatajate, vastuvõtmiseks nõutava häälteenamuse, väljakuulutamise ega avaldamise osas kohaldatavad PS VII peatüki sätted.<sup>53</sup> Riigikogu otsuse vastuvõtmise initsieerib kas PSis ette nähtud organ või organiosa (nt Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamise president, presidendi valimise viiendik Riigikogu koosseisust) või määrab initsiatiiviõiguse või -kohustuse Riigikogu oma äranägemise järgi, respektides seejuures parlamendivähemuse (opositsiooni) õigusi. Valitsuse õigust algatada Riigikogu otsuseid ei näe ette ei PS § 103 lg 1 ega PS § 87 p 4. Otsuse vastuvõtmiseks on nõutav poolthäälte enamus (PS § 73), kui PSiga pole ette nähtud teistsugust häälteenamust. Erandid on sätestatud PS § 72 lg-s 1, § 76 teises lauses, §-s 85, § 97 lg-s 1, § 101 lg-s 1, § 103 lg-s 2, §-s 138, §-s 145, § 153 lg-s 2, § 164 esimeses lauses ja § 166 esimeses lauses.

<sup>49</sup> Saksa õiguskirjanduses mõeldakse samuti parlamendi õigust sääraseid otsuseid (*schlichte Parlamentsbeschlüsse*) vastu võtta – vt nt P. Badura. Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 3. vlj. München: C. H. Beck 2003, äärenr E 17, lk 458; K. Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. II kd. 2. vlj. München: C. H. Beck 1980, lk 48–49; C. Degenhart. Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht. 30. vlj. Heidelberg: C. F. Müller 2014, äärenr 757, lk 301–302.

<sup>50</sup> Nii ka C. Degenhart, samas.

<sup>51</sup> RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12 (VEB Fond), p 46.

<sup>52</sup> Vrd nt Reisipraam „Estonia“ katastroofiga seotud hüvitiste tulu- ja sotsiaalmaksust vabastamise seadus, reisipraam „Estonia“ katastroofiga seotud toetuste tulumaksust vabastamise seadus, seadus reisipraamlaeva „Estonia“ hukkimisel teadmata kadunuks jäänud isikute surnuks tunnistamise kohta.

<sup>53</sup> Teisiti aga põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, kes on leidnud: „Otsuste kohta kehtivad kõik samad nõuded, mis seadusegi kohta, kui põhiseadusest ei tulene midagi muud. Iseäranis kehtib otsuste kohta põhiseaduse § 103 lg 1, mis sätestab algatamisõiguse Riigikogus, kui üks põhilisemaid parlamendi vähemuse garantiisid parlamendi enamuse vastu.“ – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 35.

- 29 Riigikogu otsuste avalikustamise kohustus tuleneb demokraatia põhimõtte osaks olevast riigivõimu tegevuse avalikkuse nõudest. PS ei nõua aga Riigikogu otsuste avaldamist Riigi Teatajas (vrd PS § 108). Seetõttu on Riigikogu vaba ise määrama, millises korras ta vastu võetud otsused avaldab.
- 30 Riigikohus on võtnud Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmise otsusega seoses järgmise seisukoha: „Riigikogu otsuste ajaline kehtivus ei ole üldjuhul piiratud otsuse vastu võtnud Riigikogu koosseisu ametiajaga. Riigikogu otsus kehtib kuni selle kehtetuks tunnistamise või tühistamiseni, tähtajalise otsuse kehtivusaja lõppemiseni või otsuse reguleerimiseseme ammendumiseni. [---] Riigikogu otsus kehtib edasi ka pärast seda, kui nõusoleku andnud Riigikogu koosseisu ametiaeg on möödas.“<sup>54</sup> Riigikohtuga tuleb nõustuda selles, et üldjuhul kehtib Riigikogu otsus, sõltumata selle vastu võtnud koosseisu ametiaja lõppemisest. Sellest reeglist on aga erandeid. Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus äravõtmiseks nõusoleku andmise otsus ei saa oma olemuse tõttu kehtida ka järgmise koosseisu (tagasi) valitud liikmete suhtes. Immunitet kaitseb Riigikogu toimimisvõime kõrval ka tema koosseisu puutumatus<sup>55</sup>, mistõttu iga parlamendikoosseis saab otsustada oma, mitte aga teiste koosseisude immuniteedi üle.<sup>56</sup>

#### IV. Rahvahääletuse otsustamine

- 31 Rahvahääletus, erinevalt valimistest, on rahva otsus sisulises küsimuses.<sup>57</sup> Rahvahääletuse korraldamise otsus on Riigikogu ainupädevuses. Mitte ükski teine riigiorgan ei saa otsustada rahvahääletuse korraldamist. Erinevalt 1920. aasta PSist ei anna kehtiv PS ka rahvale õigust rahvahääletust esile kutsuda.
- 32 Rahvahääletusega seonduv on reguleeritud §-des 105 ja 106.

#### V. Valitsuse moodustamine ja tagandamine. Organitaitjate määramine

- 33 Riigikogu määrab kõrgemate riigiorganite täitjad, vahendades neile nõnda demokraatlikku legitimatsiooni. Teoorias nimetatakse seda parlamendi ülesannet valimis-<sup>58</sup> ning ka legitimeerimisfunktsiooniks.<sup>59</sup>
- 34 PS § 65 p-d 3, 5, 7 ja 8 kordavad PS §-s 79 (Vabariigi Presidendi valimine), §-s 89 (peaministri kandidaadile volituste andmine), §-s 134 (riigikontrolöri nimetamine), §-s 140 (õiguskantsleri nimetamine), §-s 150 (Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete nimetamine) sätestatud. Üksnes Eesti Panga nõukogu esimehe (PS § 65 p 7) ja liikmete (PS § 65 p 9) nimetamist ei ole reguleeritud PSi teistes sätetes. Seejuures ei määra PS kindlaks – erinevalt teistest organitaitjatest –, kes teeb Riigikogule ettepaneku Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamiseks. Sellest võib järeldada, et Riigikogu võib ettepaneku tegija ise sätestada või nimetada Eesti Panga nõukogu liikmed oma algatusel.

<sup>54</sup> RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p 49.

<sup>55</sup> Vt nt M. Morlok. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, lk 4.

<sup>56</sup> Immunitet kuulub parlamendile tervikuna, mitte selle üksikutele liikmetele. Seetõttu ei saa parlamendiliikmed ise immuniteediga tagatud kaitsest loobuda.

<sup>57</sup> H. D. Jarass, B. Pieroth (toim.). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10. vlj. München: C. H. Beck 2009, Art 20 äärenr 4, lk 479.

<sup>58</sup> Vt S. Marschall. Parlamentarism. Sissejuhatus. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 155 jj (tõlgitud kui *valiv funktsioon*); T. Annus. RÕ<sub>2</sub>, lk 59, 123.

<sup>59</sup> T. Annus. RÕ<sub>2</sub>, lk 123.

- 35 Peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmist (PS § 65 p 5, § 89) tuleb teiste organitaitjate määramisest eristada seetõttu, et formaalselt Riigikogu ei nimeta peaministrit, vaid üksnes loob hääletamisega usaldussuhte Riigikogu ja valitsuse vahel, mille alusel ja raamides – kui peaministri kandidaadil õnnestub valitsus kokku saada – hakkab valitsus täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. Formaalselt ei piisa peaministri ja tema juhitava valitsuse moodustamiseks üksnes Riigikogu otsusest, vaid valitsuse peab ametisse nimetama president (PS § 89 lg 3).
- 36 PS § 65 p 13 kohaselt otsustab Riigikogu umbusalduse avaldamise valitsusele, peaministrile või ministrile. Umbusalduse avaldamine on instrument, mille abil on parlamendil võimalik tema usalduse toel ametis olev valitsus ametist tagandada. See on üks elemente, mis määratleb Eesti riigikorralduse parlamentaarse valitsemisüsteemina.<sup>60</sup> Umbusaldusavaldus seondub Riigikogu legitimeeriva funktsiooniga sel viisil, et Riigikogu usalduse kaotanud valitsus ei ole enam legitimeeritud võimu teostama.<sup>61</sup>
- 37 Valitsusele, peaministrile ja ministrile umbusalduse avaldamise korra sätestab PS § 97 lg-d 1–3 ning umbusaldusavalduse tagajärjed PS § 92 lg 1 p 3 ja § 97 lg-d 4–6.

## VI. Välislepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine

- 38 Traditsioonilise võimude vahelise ülesannete jaotuse kohaselt on välissuhtlus ja teiste riikidega lepingute sõlmimine täitevvoimu pädevuses. Sellest traditsioonist lähtub ka Eesti PS (vt PS § 87 p-d 1, 4, 7). Kindlustamaks rahvaesinduse kaasamist olulistesse välispoliitilistesse otsustesse, näeb PS ette tähtsaimate välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise Riigikogu poolt. Sarnase rolli nägid parlamendile ette ka 1920. aasta PS<sup>62</sup> ja 1937. aasta PS.<sup>63</sup>
- 39 Erialakirjanduses on tõstatatud ka küsimus termini „ratifitseerimine“ ebasobivusest seoses Riigikogu välislepinguid puudutava kompetentsiga. Riigikogu rolli riigisisises menetluses kirjeldavat paremini termin „nõusolek“, kuna ratifitseerimiseks tulevat pidada rahvusvahelist akti, millega riik avaldab rahvusvahelisel tasandil nõusolekut olla lepinguga seotud.<sup>64</sup> Sellele seisukohale vastukaaluks on aga leitud, et PS omistab just Riigikogule pädevuse otsustada välislepingute ratifitseerimise, seega välislepingute jõustamise, mitte pelgalt nende jõustamise heakskiitmise üle. Presidendi pädevus aga piirdub ratifitseerimiskirja allkirjastamise formaalse toiminguga.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Parlamentaarse valitsemisüsteemi (valitsemisvormi) tunnuste kohta vt nt A. Lijphart. Demokraatia mustrid. Valitsemisvormid ja nende toimimine kolmekümne kuues riigis. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2009, lk 122 jj.

<sup>61</sup> T. Annus. RÕ, lk 123.

<sup>62</sup> 1920. aasta PS § 60: „Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Tema [---] 3) teeb Eesti Vabariigi nimel lepinguid võraste riikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks.“ 1933. aasta põhiseadusemuudatustega Riigikogu rolli ei muudetud, valitsuse asemel anti välisriikidega lepingute sõlmimine riigivanemale, kes pidi need esitama kinnitamiseks Riigikogule (vt PS § 60 lg 2 p 5).

<sup>63</sup> 1937. aasta PS §-d 101 ja 102: „§ 101. [Lõige 1] Vabariigi President sõlmib ja ratifitseerib lepinguid välisriikidega. [Lõige 2] Enne ratifitseerimist Vabariigi Presidendi poolt kuuluvad välislepingud Riigikogu kinnitamisele. Välislepingud esitab Riigikogule kinnitamiseks Vabariigi Valitsus. Seadusega määratakse välislepingute liigid, mis ei kuulu enne ratifitseerimist Riigikogu kinnitamisele või millede kinnitamine toimub erikorras. § 102. [Lõige 1] Välislepingute kinnitamine toimub Riigikogu sellekohase otsusega, mis tehtud vastavalt § 94 ja 95 eeskirjadele, kusjuures Vabariigi President võib nõuda üksikute välislepingute kinnitamise otsustamist Riigikogu üldkoosolekul. [Lõige 2] Riigi piire võib muuta ainult Põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras kinnitatud välislepingutega.“

<sup>64</sup> H.-J. Uibopuu. Eesti presidendi kompetentsid 1992. aasta põhiseaduse järgi. Tallinn: H.-J. Uibopuu 1993, lk 21 jj.

<sup>65</sup> H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis. 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus 2001, lk 31.

- 40 PS ei näe ette, millise aktiga – seaduse või otsusega – Riigikogu välislepinguid ratifitseerib ja denonsseerib. Materiaalses mõttes on tegemist üksikaktiga.<sup>66</sup> Praktikast on välja kujunenud, et Riigikogu võtab vastu ratifitseerimis- või denonsseerimisseaduse.<sup>67</sup>
- 41 Välislepingud, mille Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib, näeb ette PS § 121.

## VII. Riigieelarve ja riigile varaliste kohustuste võtmine

- 42 Riigikohtu seisukoha järgi tuleneb PS § 65 p-dest 6 ja 10 koostoimes PS § 115 lg 1 ja § 121 p-st 4 Riigikogu finantspädevus – õigus ja kohustus planeerida riigieelarvelisi tulusid ja kulusid ning otsustada riigi varaliste kohustuste üle.<sup>68</sup> „Tulenevalt parlamendi-reservatsioonist seob Riigikogu finantspädevus Riigikogu ka kohustusega langetada ise riigi varalisi kohustusi puudutavad ja eelarvepoliitilised otsused.“<sup>69</sup> Riigikogu finantspädevus on Riigikohtu sõnul „tihedalt seotud riigi finantssuveräänsusega“<sup>70</sup>, mis kujutab endast riigi suveräänsuse ühte elementi ning mis hõlmab riigieelarve küsimuste ja riigile varaliste kohustuste võtmise otsustamist sõltumatult välistest mõjudest.<sup>71</sup>
- 43 Riigieelarve vastuvõtmine on üks Riigikogu peamistest õigustest.<sup>72</sup> Riigikohus on sedastanud, et PS § 65 p-st 6 ja § 115 lg-st 1 tuleneb Riigikogu eelarvepädevus, mis on üks Riigikogu tuumikpädevusi ning mille sisuks on Riigikogu õigus ja kohustus otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle.<sup>73</sup>
- 44 Riigieelarve vastuvõtmisega seonduvat reguleerivad PS §-d 115–119.
- 45 PS § 65 p 10 kohaselt otsustab Riigikogu valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise. Riigikohus on leidnud, et see säte annab koos PS § 121 p-ga 4 ja § 106 lg-ga 1 „riigi finantssuveräänsuse üle otsustamise riigile varaliste kohustuste võtmise vormis Riigikogu ainupädevusse“.<sup>74</sup> PS § 65 p-ga 10 on seotud ka PS § 104 lg 2 p 15, mille järgi on välis- ja siselaenuadesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvate seaduste vastuvõtmiseks ja muutmiseks nõutav Riigikogu koosseisu hääletenamus.

## VIII. Avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised

- 46 Avalduste, deklaratsioonide ja pöördumistega väljendab Riigikogu oma institutsionaalset tahet. Kui Riigikogu tahteavaldused, mille adressaat on valitsus, võetakse vastu otsuse vormis, siis avalduse, deklaratsiooni või pöördumisena vormistatud Riigikogu tahteavalduse adressaadiks on Eesti rahvas, teised riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, aga ka laiem (rahvusvaheline) avalikkus.
- 47 Aastatel 1992–2023 (seisuga 21.02.2023) on Riigikogu võtnud vastu 32 avaldust, valdavalt välispoliitiliste sündmuste ja arengutega seoses<sup>75</sup>, deklaratsiooni põhiseadusliku riigivõimu

<sup>66</sup> Samas, lk 42.

<sup>67</sup> Ratifitseerimisseadust kasutatakse siin üldmõistena. Sõltuvalt sellest, mida konkreetne välisleping ette näeb, võib Riigikogu vastu võtta välislepinguga ühinemise seaduse, selle heakskiitmise seaduse vms.

<sup>68</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 138.

<sup>69</sup> Samas, p 139.

<sup>70</sup> Samas, p 140.

<sup>71</sup> Samas, p 127.

<sup>72</sup> Parlamendialases kirjanduses nimetatakse eelarvepädevust koguni parlamendi kroonijuveeliks. Vt P. P. Austermann, C. Waldhoff. *Parlamentsrecht*, lk 251, äärenr 612 (*Königsrecht des Parlaments*).

<sup>73</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 136.

<sup>74</sup> Samas, p 137.

<sup>75</sup> Vt nt Riigikogu 18.10.2022 avaldus „Ukraina territooriumi annekteerimise hukkamõistmisest ja Venemaa režiimi terroristlikuks kuulutamisest“.

taastamisest 7. oktoobril 1992<sup>76</sup> ning kolm pöördumist: ÜRO liikmesriikide parlamentide poole (22.02.1994)<sup>77</sup>, Soome Vabariigi Eduskunna poole (22.04.2021)<sup>78</sup> ning Euroopa Liidu ja NATO liikmesriikide ning teiste riikide parlamentide poole (14.03.2022).<sup>79</sup>

## IX. Riiklike autasude, sõjaväeliste ja diplomaatiliste auastmete kehtestamine

- 48 Iseenesest on see säte ülearune, kuna Riigikogu üldine seadusandlik pädevus hõlmab ka riiklike autasude ning sõjaväeliste ja diplomaatiliste auastmete kehtestamise. Sätet tuleb käsitada Riigikogule PSiga pandud ülesandena, mida tal ei ole õigust delegeerida ühelegi teisele riigiorganile.<sup>80</sup> Kommenteeritava sätte tähendust on võimalik paremini mõista, kui vaadata seda koos PS § 78 p-ga 15, mille kohaselt Vabariigi President annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid. Ilmselt selleks, et vältida vaidlust, kas president saab autasusid ja auastmeid anda oma äranägemise järgi või siiski üksnes seaduse alusel, ongi PS § 65 lisatud punkt 12. Et kirjeldatud kartus oli omamoodi prohvetlik, kinnitavad PSi kehtimise algusaajal presidendi ja Riigikogu vahel peetud vaidlused teenetemärkide andmise, aga ka armuandmise korra üle – selle kehtestamist ei ole Riigikogu pädevusse sõnaselgelt antud.<sup>81</sup>

## X. Erakorraline seisukord, sõjaseisukord, mobilisatsioon ja demobilisatsioon

- 49 Erikorra kehtestamisega reageerib riik lahendamist vajavale sündmusele – sõjaline rünnak Eesti vastu, põhiseadusliku korra kukutamise katse vms – juhtimiskorralduse muutmise ja põhiõiguste piiramisega (vt PS § 126 lg 1, § 129 lg 2, § 130). Otsus erikorra kehtestamiseks on ühe erandiga reserveeritud rahvaesindusele. Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja president, ootamata ära Riigikogu otsust (PS § 78 p 18, § 128 lg 2).
- 50 Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni välja kuulutamise sätestavad PS §-d 128 ja 129.
- 51 Kommenteeritava paragrahvi loetelus ei sisaldu, kuid PS § 128 lg-s 1 on ette nähtud, et Riigikogu otsustab ka kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel.

## XI. Muude küsimuste otsustamine

- 52 PS § 65 p 16 sätestab, et Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhi-seadusega antud presidendi, valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. Sätestatut võib käsitada kui Riigikogu universaalpädevust, mis tal on seadusandliku võimuna esindusdemokraatia põhimõttele tuginevas riigis.<sup>82</sup> Erialakirjanduses on rõhutatud, et PS § 65 p 16 tõlgendamisel ei tohi minna vastuollu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (PS § 4), iseäranis sekkuda täitevvõimu tegevusalasse.

<sup>76</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13031303>

<sup>77</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/13026180>

<sup>78</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/327042021010>

<sup>79</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/316032022001>

<sup>80</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 45.

<sup>81</sup> Vt RKPJKo 18.02.1994, III-4/A-3/94; RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98.

<sup>82</sup> RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119. Õiguskirjanduses on PS § 65 p-st 16 tulenevat Riigikogu pädevust nimetatud ka reservpädevuseks – vt T. Annus. RÕ, lk 121.

Siiski võivad Riigikogu PS § 65 p 16 alusel otsustada muidu täitevvõimu pädevusse kuuluva küsimuse, kui selle lahendamise on põhjendatav väga olulise avaliku huviga ning asja otsustamiseks on mõistlik kaasata opositsioon.<sup>83</sup> On ka seisukohti, mille järgi just võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tõttu on kõnealuse normi roll tegelikkuses tagasihoidlik.<sup>84</sup>

- 53 Riigikogu PS § 65 p-s 16 sätestatud pädevuse raames on Riigikogu vastu võtnud otsuse, milles nägi ette VEB Fondi välja lastud sertifikaatidega tagatud nõuete hüvitamise sertifikaatide omanikele sihtasutuse VEB vara müügist laekuva raha arvel likvideerimismenetluse käigus.<sup>85</sup> (Selle kohta vt ka eestpoolt.) Samuti on Riigikogu PS § 65 p 16 alusel nimetanud oma esindajad Europoli tegevust kontrollivasse parlamentaarsesse ühis-kontrolli töörühma.<sup>86</sup> Riigikogu ei ole oma otsuses viidanud PS § 65 p-le 16, ent on sisuliselt lähtunud sellest tulenevast pädevusest, võttes vastu otsuse amnestia<sup>87</sup> andmise kohta kriminaalkodeksi § 62 lg 2 alusel süüdimõistetud isikutele.<sup>88</sup> Amnestiaakti puhul tõusetub küsimus, kas otsus on kohane vorm, sest tegemist on üldise ja abstraktse regulatsiooniga.<sup>89</sup>
- 54 Erialakirjanduses on leitud, et PS § 65 p 16 (üks) tähendus seisneb selles, et see toob esimest korda Eesti PSi arenguloos PSi tekstis selgelt esile esindusdemokraatia põhimõtte: mitte rahvas, vaid Riigikogu otsustab kõik küsimused, mis ei ole PSiga antud mõne muu riigiorgani pädevusse.<sup>90</sup> Esindusdemokraatia põhimõtte üldiseks väljenduseks võib siiski pidada ka PS § 56, mis näeb ette Riigikogu valimist rahva poolt, ühes Riigikogu positsiooni ja pädevust sätestavate normidega. Riigikohus näib pidavat esindusdemokraatia põhimõtte sätestuse vahetuks aluseks PS § 59 koostoimes PS § 65 p-ga 16.<sup>91</sup>

<sup>83</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 65 komm. 28.

<sup>84</sup> T. Annus. RÕ, lk 121.

<sup>85</sup> Riigikogu 15.02.2012 otsus „Riikliku VEB Fondi sertifikaatidega tagatud nõuete hüvitamine“. Vt ka RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 46.

<sup>86</sup> Riigikogu 13.06.2017 otsus „Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti tegevust kontrolliva parlamentaarse ühis-kontrolli töörühma liikmete nimetamine“. Selle otsuse alustena on nimetatud peale PS § 65 p 16 ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 2016/794, PS § 65 p 1 ning RKKTS § 90 lg 1 p 3.

<sup>87</sup> Amnestiaakt erineb armuandmisest muu hulgas selle poolest, et on impersonaalne, kohaldudes üldiste tunnuste põhjal määratletud isikutele. Vt nt EIKo 23.09.2008, 54334/00, Lexa vs. Slovakkia, p 89: „As to the distinctions between them, firstly, amnesty is usually referred to as a measure which is impersonal and applies to all persons or to a class of persons, while a pardon concerns a specific individual or a group of individuals. Secondly, while a pardon typically serves to remit a sentence, an amnesty may be granted before criminal proceedings have commenced or at any stage thereafter. Thirdly, while amnesty is usually considered to fall within the realm of the legislature, the power to grant a pardon is seen as one of the prerogatives of the head of State.“

<sup>88</sup> Riigikogu 13.11.1997 otsus „Kriminaalkodeksi § 62 lõike 2 alusel süüdimõistetud isikute amnesteerimise kohta“.

<sup>89</sup> Vrd Eesti Vabariigi praktika enne 1940. aastat: Riigikogus 11.03.1921 vastu võetud amnestiasaadus (RT 1921, 20, 5), Riigivolikogu ja Riiginõukogu vastu võetud ning Vabariigi Presidendi poolt 06.05.1938 välja kuulutatud amnestiasaadus (RT 1938, 46, 426). Saksa õiguskirjanduses on samuti väljendatud seisukohta, et amnestia vajab formaalset seadust – vt nt Nestler. Münchener Kommentar zur StPO. 1. vlj. München: C. H. Beck 2019, äärenr 66.

<sup>90</sup> M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusringk. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 309.

<sup>91</sup> RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 119: „Riigis, mis on rajatud esindusdemokraatia põhimõttele, kuulub seadusandlik võim Riigikogule. Seda põhimõtet, mida väljendab PS § 59, täpsustab PS § 65 punktis 16 sätestatud Riigikogu universaalpädevus.“ Mitmes lahendis on Riigikohus küll nimetanud esindusdemokraatia põhimõtet, kuid ei ole osutanud konkreetsetele PSi sätetele (vt nt RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132; RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 65).

## XII. Riigikogu enesekorraldusõigus

- 55 Riigikohus on leidnud, et PS § 65 p-st 16 koostoimes võimude lahususe põhimõttega (PS §-d 4 ja 14) tuleneb Riigikogu enese- ehk isekorraldusõigus.<sup>92</sup> Riigikohtu käsitluses hõlmab põhiseadusliku institutsiooni, sh Riigikogu enesekorraldusõigus riigivõimu harude ja põhiseaduslike institutsioonide autonoomsust neile PSiga otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel, õigust üldjuhul ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord.<sup>93</sup> Enesekorraldusõiguse printsiip annab Riigikogule tema enda tegevust puudutavates küsimustes „suhteliselt suure otsustusvabaduse“.<sup>94</sup> Enesekorraldusõigusega kaasneb Riigikogu ulatuslik hindamis- ja otsustusruum Riigikogu töö korralduslikes ja menetluslikes küsimustes, hõlmates ka määratlemata õigusmõistete sisustamist.<sup>95</sup> Sõnaselgelt PS Riigikogu enesekorraldusõigust ette ei näe, mistõttu ei ole võimalik üheselt määratleda, milline on selle õiguse ulatus.
- 56 Parlamendiõiguse alases kirjanduses määratletakse enesekorraldusõigust ehk parlamendi autonoomiat õigusena reguleerida oma sisemist korraldust sõltumatult teistest riigivõimuharudest.<sup>96</sup> Enesekorraldusõigus hõlmab organisatsiooni- ja menetlusautonoomiat<sup>97</sup>, nende kõrval veel oma organite moodustamise õigust, kaitset välise sekkumise eest parlamendi ruumidesse (maja- ja politseiõigus), parlamendi isikkoosseisu puutumatumust (indemniteet, immunitet), isekogunemisõigust, uurimisõigust ja valimiste kontrolli õigust.<sup>98</sup>
- 57 PS § 69, § 70, § 71 lg 3, § 72 lg 2 teine lause, § 104 lg 1 ja § 104 lg 2 p 6 näevad ette Riigikogu töö reguleerimiseks Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse vastuvõtmise. Kuna PS nõuab, et need aktid oleksid vastu võetud seadustena, ei saa Riigikogu määrata oma sisemist korraldust kindlaks ilma teiste riigivõimuharude sekkumiseta (eelkõige Vabariigi Presidendi väljakuulutamisõigus – PS § 107). PS ei sätesta ei Riigikogu maja- ega politseiõigust. Ilmselt seetõttu on peetud võimalikuks sätestada kriminaalmenetluse seadustikus, et Riigikogu hoonetes läbiotsimiseks on nõutav üksnes õiguskantsleri, mitte aga näiteks Riigikogu esimehe nõusolek (KrMS § 382<sup>2</sup> lg 4). PS näeb ette Riigikogu liikme indemniteedi (PS § 62) ja immuniteedi (puutumatus) ning viimase äravõtmise üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega (PS § 76 teine lause). Samas on Riigikohus pidanud aktsepteeritavaks näiteks seda, et kriminaalasja menetluse käigus antakse Riigikogu liikme meilivahetus kaitsepolitsei ametile välja ilma, et seda otsustaks Riigikogu või mõni selle allorganitest.<sup>99</sup> Traditsioonilistest parlamendi autonoomia elementidest ei näe PS ette uurimisõigust<sup>100</sup> ega valimiste (parlamendiliikmete volituste) kontrolli õigust. Viimane on säilinud mõnes Euroopa riigis, kuid tänapäeva arusaamadega on rohkem kooskõlas see, et õiguskaitse valimisasjades tagab parlamendi asemel kohus või

<sup>92</sup> RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42; RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 39.

<sup>93</sup> RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, IV; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

<sup>94</sup> RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

<sup>95</sup> RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 40.

<sup>96</sup> P. Austermann, C. Waldhoff. Parlamentsrecht. Lk 133, äärenr 312.

<sup>97</sup> Samas.

<sup>98</sup> Samas, lk 134, äärenr 314.

<sup>99</sup> RKKKo 20.11.2015, 3-1-1-93-15, p-d 64 ja 65.

<sup>100</sup> Parlamendi uurimisõiguse PSist puudumist on kritiseerinud nii põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon (vt Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. IV peatükk „Riigikogu“, lk 55–56) kui ka M. Ernits (Riigikogu peatüki probleemid. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 316–317).

muu kohtuga sarnasel viisil vaidlusi lahendav organ.<sup>101</sup> Parlamendi isekogunemisõiguse kohta vt PS § 66 kommentaare.

- 58 Riigikohtu praktikast võib niisiis järeldada, et Riigikogu enesekorraldusõigus on pigem kitsas kui lai, hõlmates üksnes töö korraldamist ja menetlust. Ka selles ulatuses ei ole enesekorraldusõigus aga absoluutne. Riigikogu enesekorraldusõigust piiravad põhiseaduslikud väärtused, nagu näiteks Riigikogu toimimine, Riigikogu liikme mandaadi vahendite teostamise põhimõte, Riigikogu liikme mandaadi teostamisega seotud põhilised menetluslikud õigused.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Vt lähemalt Amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of *Mugemangano v. Belgium* on procedural safeguards which a State must ensure in procedures challenging the result of an election or the distribution of seats, adopted by the Council for Democratic Elections, at wits 66th meeting, Venice, 10 October 2019 and by the Venice Commission at its 120th Plenary Session, Venice, 11-12 October 2019. CDL-AD(2019)021-e, iseäranis p-d 17 ja 20.

<sup>102</sup> RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 39.