

## § 66. [Riigikogu uue koosseisu avaistung]

**Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimub kümne päeva jooksul arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamisel. Esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi President.**

Autor *Aaro Mõttus*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 43. Riigikogu valib oma esimesel peale valimisi istungil esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab kunni esimehe valimiseni eelmise Riigikogu esimees.

**PSMS 1933:** § 43. Riigikogu valib oma esimesel, peale valimisi, istungil esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab seni, kuni valitud esimees, Riigikogu vanem liige.

**PS 1937:** § 70. Riigivolikogu valib oma esimesel istungil pärast valimisi esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab esimehe valimiseni senine Riigivolikogu Esimees.

§ 71. [Lõike 1 teine lause] Pärast uusi valimisi kutsub Vabariigi President Riigivolikogu kokku korraliseks istungjärguks hiljemalt kahe nädala kestel pärast valimiste tagajärgede väljakuulutamist.

### Valikkirjandus

*Aaro Mõttus.* Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 1. peatüki kommentaarid. – A. Mõttus (peatoim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012, lk 27–36.

*Madis Ernits.* Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 306–318.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Avaistungi tähendus
- III. Avaistungi toimumise aeg
- IV. Avaistungi kokkukutsumine
- V. Avaistungi avamine, juhatamine ja kulg

### I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritav säte näeb ette Riigikogu uue, vastvalitud koosseisu esimese istungi (avaistung) toimumise aja ning kokkukutsumise korra. Varasematest Eesti Vabariigi põhiseadustest oli analoogiline säte üksnes 1937. aasta PSis (§ 71 lg 1 teine lause), mis ilmselt ongi olnud kehtiva PS § 66 eeskujuks. 1920. aasta PS ja 1933. aastal vastu võetud põhiseadusemuudatused sätestasid üksnes avaistung juhataja ning nägid ette, et avaistungil tuleb valida Riigikogu esimees ja teised juhatuse liikmed. Kommenteeritava paragrahviga analoogilisi sätteid sisaldavad teistegi riikide põhiseadused, näiteks Läti

Vabariigi PS<sup>1</sup> (vt §-d 12 ja 13), Saksamaa Liitvabariigi PS<sup>2</sup> (vt art 39 lg 2) ja Hispaania Kuningriigi PS<sup>3</sup> (vt art 68 lg 6 teine lause).

## II. Avaistungi tähendus

- 2 Riigikogu istung on Riigikogu kui kollegiaalorgani **täiskoosseisu töövorm**. Peale kommenteeritava sätte nimetatakse Riigikogu istungit PS § 72 lõikes 1, § 74 lõikes 2, § 78 punktis 4, § 97 lõikes 2, §-s 100 ja § 141 lõikes 2, kaudselt aga teisteski PSi sätetes (näiteks §-des 62, 67 ja 68). Riigikogu uue koosseisu esimene istung on aga eriline nii selle kokkukutsumise korra kui ka istungil tehtavate toimingute poolest.
- 3 Riigi- ja parlamendiõigusalasest kirjanduses nimetatakse uue parlamendikoosseisu avaistungit **konstitueerivaks istungiks**.<sup>4</sup> Konstitueerimine tähendab valitud parlamendi esmakordset kokku astumist ning sääraste toimingute tegemist, mis on vajalikud, et parlament muutuks tegutsemisvõimeliseks.<sup>5</sup> Eelkõige tuleb parlamendil kindlaks määrata oma menetluskord ning valida allorganid.<sup>6</sup> Eesti PSi kohaselt on Riigikogu konstitueerimiseks vajalik, et valitud Riigikogu liikmed annaksid ametivande (vt PS § 61 lg 2) ning valiksid oma juhtimisorganid (vt PS § 69; vrd 1920. aasta PS § 43 ja selle 1933. aastal muudetud sõnastus ning 1937. aasta PS § 70). Menetluskorra määramine avaistungil aga ei kuulu Riigikogu tegutsemisvõimelisuse tagamiseks vajalike toimingute hulka, sest vastavalt PSile reguleerib Riigikogu töökorraldust seadus (vt PS § 69, § 70 esimene lause, § 71 lg 3, § 72 lg 2 teine lause, § 104 lg 1 ja lg 2 p 6), mille kehtivusaeg ei ole piiratud Riigikogu ühe koosseisu volituste ajaga.<sup>7</sup> Lisaks eelnevale on parlamendi uue koosseisu avaistungil **sümboolne tähendus**: vastvalitud rahvaesindajate füüsiliselt parlamendi istungisaali kokku tulek kehastab valimiste teel kujunenud rahva tahte silmanähtavat väljendust.<sup>8</sup>

## III. Avaistungi toimumise aeg

- 4 Kommenteeritav paragrahv näeb ette **kümnepäevase** ajavahemiku, mille jooksul peab valitud Riigikogu avaistung toimuma. Kümnepäevane tähtaeg hakkab lugema **valimistulemuste väljakuulutamise päevast**, mitte valimispäevast. Valimistulemuste väljakuulutamise päeva PS ei defineeri, kuid viitab siiski ajahetkele, millal valimistulemused on lõplikult kindlaks tehtud. RKVS § 74 lõike 3 kohaselt loetakse valimistulemused väljakuulutatuks vabariigi valimiskomisjoni otsuse – millega registreeritakse valitud Riigikogu liikmed – Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval.
- 5 Valitud rahvaesinduse esmakordseks kokku astumiseks tähtaja sätestamisel on mitu **eesmärki**. Esiteks tuleneb demokraatia põhimõttest, et rahva valimisotsus tuleb

<sup>1</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980> (02.09.2021).

<sup>2</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (02.09.2021).

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (02.09.2021).

<sup>4</sup> Vt nt H. Maurer. Staatsrecht I. München: C. H. Beck 2001, lk 52; K. Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. II kd. München: C. H. Beck 1980, lk 79, 81 (*konstituierende Sitzung*); F. Santaolalla López. Derecho parlamentario español. Madrid: Dykinson 2013, lk 111 (*sesión constitutiva*).

<sup>5</sup> M. Payandeh. Konstituierung des Parlaments. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (toim.). Parlamentsrecht. Handbuch. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 328.

<sup>6</sup> Vt nt K. Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, lk 81.

<sup>7</sup> Üksnes 20. septembril 1992 valitud Riigikogu VII koosseisu avaistungil, mis toimus 5. oktoobril 1992, tuli parlamendil kehtestada ajutine kodukord ja töökord kuni PSis ette nähtud seaduste vastuvõtmiseni. Vt Riigikogu 05.10.1992 stenogramm; J. Adams. Eesti riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid. – RiTo nr 39, 2019.

<sup>8</sup> M. Payandeh. Konstituierung des Parlaments, lk 328.

viivitamatult ellu viia.<sup>9</sup> Valitud parlamendi avaistung ei tohi seetõttu toimuda valimispäevast palju hiljem. Teiseks, arvestades Eesti PSi eripära, mis seisneb selles, et PS § 61 lõikes 1 sätestatu kohaselt algavad Riigikogu uue koosseisu volitused ja lõpevad Riigikogu senise koosseisu volitused valimistulemuste väljakuulutamise päeval, tekib paratamatult aeg, millal Eesti Vabariigis tegutsemisvõimelist parlamenti üldse ei ole (vt PS § 61 kommentaarid). Kommenteeritavas paragrahvis sätestatu peab seetõttu tagama, et tegutsemisvõimelise parlamendita aeg oleks võimalikult lühike.

- 6 Alates 18.07.2002 kehtiva RKVSi regulatsioon on toonud kaasa valimispäeva ja Riigikogu uue koosseisu avaistungipäeva vahelise aja pikemaks venimise. Nimelt näeb RKVS § 74 lõige 1 ette, et vabariigi valimiskomisjon registreerib valitud Riigikogu liikmed oma otsusega pärast valimispäeva, kui valimiskomisjonile ja Riigikohtule kaebuste esitamise tähtaeg on möödunud või kui kaebuste kohta on tehtud lõplikud otsused. Kaebuste lahendamine Riigikohtus võtab aga aega. Iseäranis pikeneb kõnealune ajavahemik juhul, kui valimiskaebuse läbivaatamisega seoses tuleb kohtul kontrollida asjassepuutuva õigustloova akti või selle andmata jätmise PSile vastavust (vt PSJKS §-d 44 ja 45).
- 7 Senises praktikas on Riigikogu avaistung toimunud alati PSis ette nähtud kümnapäevase ajavahemiku jooksul. Valimispäeva ja Riigikogu avaistungipäeva vaheline aeg on aga RKVSi regulatsiooni muutmise järel (vt eelmine kommentaar) pikenenud ligi kaks korda, ületades korra ka 30 päeva. Riigikogu VII koosseisu (valiti 1992. aastal) avaistung toimus 15. päeval pärast valimispäeva, VIII koosseisu (valiti 1995. aastal) avaistung 16. päeval, IX koosseisu (valiti 1999. aastal) avaistung 11. päeval, X (valiti 2003. aastal), XI (valiti 2007. aastal), XII (valiti 2011. aastal) ja XIII koosseisu (valiti 2015. aastal) avaistung 29. päeval ning XIV koosseisu (valiti 2019. aastal) avaistung 32. päeval pärast valimispäeva. Praktikas on Riigikokku valitud erakondade esindajad kasutanud valimispäeva ja avaistungipäeva vahelist pikemat aega ära valitsuse moodustamise läbirääkimisteks ja ametikohtade (sh Riigikogu esimehe ametikoha) jaotuse kokkuleppimiseks.

#### IV. Avaistungipäeva kokkukutsumine

- 8 Valitud Riigikogu esimese istungi **kutsus kokku Vabariigi President**. Kokkukutsumine on presidendi kohustus.<sup>10</sup> Presidendil on kaalutlusruum üksnes küsimuses, millisele päevale Riigikogu avaistungipäev toimub määrata. President peab seejuures arvestama, et kümnapäevase tähtaja sisse peavad jääma nii kokkukutsumine kui ka istungipäev.
- 9 Põhiseadus ei näe ette lahendust juhuks, **kui Vabariigi President ei kutsu** valitud Riigikogu PSis ette nähtud aja jooksul kokku või ei saa ta seda teha temast mitteolenevatel põhjustel, näiteks kui ta on võimetu täitma oma ülesandeid. Eesti õiguskirjanduses esitatud seisukohad, kuidas sellist olukorda lahendada, on vastakad. Ühelt poolt on leitud, et kuna PS näeb ette Riigikogu uue koosseisu esimeseks istungiks kokku kutsumise presidendi poolt, ei saa Riigikogu omal algatusel esimesele istungile koguneda. Aastatel 1996–1998 tegutsenud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon jõudis järeldusele, et PS § 66 teine lause kujutab endast PSi „üht kõige nõrgemat kohta“. Komisjoni järeldus lähtus arusaamast, et Riigikogu uus koosseis ei saa esimesele istungile koguneda muidu, kui üksnes presidendi kutse alusel. Kui aga president pärast Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamist sureb või on muul juhul võimetu oma ülesandeid täitma, ei ole Riigikogu uuel koosseisul võimalik PSi nõuete kohaselt avaistungiks koguneda, sest ka presidenti asendama pidavat Riigikogu esimeest (vt PS § 83 lõige 1) ei ole – tema volitused on

<sup>9</sup> M. Droege. Herrschaft auf Zeit: Wahltage und Übergangszeiten in der repräsentativen Demokratie. DÖV 2009, lk 654.

<sup>10</sup> Nii ka M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 311.

lõppenud Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamise (vt PS § 61 lg 1).<sup>11</sup> Teise seisukoha järgi aga on juhul, kui president Riigikogu esimeseks istungiks kokku ei kutsu, Riigikogul õigus koguneda ise, kuigi PS sellist võimalust ette ei näe.<sup>12</sup> Välja pakutud lahendus oleks kooskõlas käsitleusega, mille kohaselt on isekogunemisõigus üks parlamendiautonomoomia komponentidest.<sup>13</sup> Ehkki Eesti PS ei ole arvanud Riigikogu uue koosseisu esmakordset kokku astumist Riigikogu autonoomia sfääri, vaid määranud Riigikogu kokkukutsumise presidendi ülesandeks, räägiks Riigikogu isekogunemisõiguse kasuks olukorras, kus president ei tee PSis ettenähtud toimingut, ka PS § 66 esimeses lauses sätestatu – Riigikogu uue koosseisu esimene istung peab toimuma kümne päeva jooksul arvates valimistulemuste väljakuulutamisest. Kui Riigikogu uue koosseisu avaistung ei toimiks nimetatud aja jooksul, oleks tegemist põhiseadusvastase olukorraga – rahva valimisotsus jääks PSis nõutu kohaselt ellu viimata. Tõlgendus, mille kohaselt valitud Riigikogul puudub võimalus koguneda PSis sätestatud tähtaja jooksul ning asuda täitma oma ülesandeid seetõttu, et PSis ette nähtud organ ei täida oma kokkukutsumiskohustust, ei arvestaks ka PSi teisi norme (PS § 1, § 56 p 1 jt), mistõttu on raske seda toetada.

- 10 RKKTS ei näe siiski ette Riigikogu omaalgatuslikku kokku astumist juhul, kui president kümnepäevase tähtaja jooksul Riigikogu uut koosseisu avaistungiks kokku ei kutsu. RKKTS § 1 lõige 3 sätestab hoopis, et kui president ei saa Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda, kutsub selle kokku vabariigi valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. See regulatsioon lähtub PSRS § 3 lõikest 3, mis nägi ette üleminekulahenduse PSi vastuvõtmise järgselt valitud esimese Riigikogu koosseisu kokkukutsumiseks, kuna Vabariigi Presidenti ei olnud selleks ajaks veel valitud.
- 11 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon pidas vajalikuks Riigikogu uue koosseisu avaistungit kokkukutsumise osas muuta PSi, pakkudes lahenduseks tunnistada kehtetuks PS § 66 teine lause, mille tagajärjel saab Riigikogu ise koguneda, ja lahendada see küsimus kodukorrases, või lisada PS § 66 teise lause lõppu sõnad „või tema võimetuse korral peaminister“.<sup>14</sup> Erialakirjanduses on teise võimalusena välja pakutud Riigikogu uue koosseisu kokku astumise päeva sätestamist PSis.<sup>15</sup>

## V. Avaistungit avamine, juhatamine ja kulg

- 12 Vastavalt PS § 78 punktile 4 Riigikogu uue koosseisu esimese istungi **avab Vabariigi President**. Sellest sättest ei tulene, et president peab esimest istungit ühtlasi ka juhatama. On kujunenud tavaks, et istungit avades peab president kõne.
- 13 Põhiseadus ei sätesta, kes Riigikogu uue koosseisu avaistungit **juhatab**. 1920. aasta PSi kohaselt pidi Riigikogu valimiste järgset esimest istungit juhatama kuni esimehe valimiseni eelmise Riigikogu esimees. Sarnast regulatsiooni sisaldas ka 1937. aasta PS. 1933. aasta põhiseadusemuudatusega nähti ette, et esimest istungit kuni esimehe valimiseni juhatab Riigikogu vanim liige. PSRS § 3 lõige 4 sätestas, et pärast PSi

<sup>11</sup> Põhiseaduse 4. peatükk „Riigikogu“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 48–49. Vt ka M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid.

<sup>12</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 66 kamm. 9.

<sup>13</sup> Vt nt P. Austermann, C. Waldhoff. *Parlamentsrecht*. Heidelberg: C. F. Müller 2020, lk 134. Eesti PSi kontekstis on Riigikogu autonoomiat ehk enesekorraldusõigust tunnustanud ja käsitlenud, konkreetselt isekogunemisõigust siiski mainimata, Riigikohus lahendis Sotsiaalliberaalid – vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 42.

<sup>14</sup> Põhiseaduse 4. peatükk „Riigikogu“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 49. Kirjeldatud probleemi lahendamiseks komisjoni tehtud alternatiivsed ettepanekud puudutasid presidendi asendust (PS § 83 muutmise) ja Riigikogu uue koosseisu volituste algust (PS § 61 lg 1 esimese lause muutmise) – vt samas.

<sup>15</sup> J. Pöld. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: Iuridicum 2001, lk 100.

vastuvõtmist valitud Riigikogu esimese koosseisu tegevust juhib kuni Riigikogu esimehe valimiseni vabariigi valimiskomisjoni esimees või esimehe asetäitja. Kuna kehtiv PS jätab kõnealuse küsimuse lahtiseks, on Riigikogul endal õigus see kindlaks määrata oma tööd korraldavas seaduses. Kuigi parlamentaarsele traditsioonile ja parlamendiautonomia põhimõttele vastaks paremini, kui Riigikogu konstitueeriva istungi juhataja oleks kas eelmise parlamendikoosseisu (viimane) esimees või uue koosseisu vanim liige, on Riigikogu jäänud truuks PSRS § 3 lõike 4 lahendusele, mille kohaselt esimest istungit juhatab kuni Riigikogu esimehe valimiseni vabariigi valimiskomisjoni esimees või aseesimees (vt RKKTS § 2 lg 2).

- 14 Põhiseadus ei loetle **toiminguid, mida Riigikogu uuel koosseisul tuleb esimesel istungil teha.**
- 15 1920. aasta PS § 43 esimese lause järgi pidi Riigikogu pärast valimisi toimunud esimesel istungil valida esimehe ja teised juhatuse liikmed. Kuigi kehtiv PS ei sätesta, et Riigikogu esimees ja aseesimehed tuleb valida uue koosseisu esimesel istungil, tuleneb see Riigikogu uue koosseisu esimese istungi konstitueerivast olemusest (vt kommentaar 3) – enne juhtimisorganite moodustamist ei saa Riigikogu sisuliselt tööle asuda.
- 16 PSist on samuti tuletatav, et Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil annavad vastvalitud Riigikogu liikmed ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale (PS § 61 lõige 2).
- 17 PS § 92 lõike 1 punkt 1 sätestab, et Riigikogu uue koosseisu kokku astumisel astub valitsus tagasi. Praktikas on kujunenud tavaks, et avaistungil esineb tagasiastuva valitsuse peaminister vastava avaldusega.<sup>16</sup> Riigikogu uue koosseisu esimese istungi päevast arvutatakse tähtaega, mis on PS § 89 lõike 1 kohaselt ette nähtud presidendile peaministri-kandidaadi määramiseks.

---

<sup>16</sup> Esimest korda Tiit Vähi juhitud valitsus, mis moodustati enne PSi vastuvõtmist, Riigikogu VII koosseisu avaistungil 5. oktoobril 1992, vt istungi stenogrammi: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199210051100#PKP-12621>.