

## § 67. [Riigikogu korralised istungjärgud]

**Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.**

Autor *Aaro Mõttus*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 41. Riigikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval.

**PSMS 1933:** § 41. Riigikogu korralised istungjärgud algavad igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval ning kestavad mitte kauem kui kuus kuud.

Riigivanemal on õigus lõpetada Riigikogu korralist istungjärku enne kuue kuu möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused.

**PS 1937:** § 71. Riigivolikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal jaanuari ja oktoobri teisel teisipäeval. Pärast uusi valimisi kutsub Vabariigi President Riigivolikogu kokku korraliseks istungjärguks hiljemalt kahe nädala kestel pärast valimiste tagajärgede väljakuulutamist.

Riigivolikogu juhatus võib kokku kutsuda Riigivolikogu ka erakorralisteks istungjärkudeks. Riigivolikogu juhatus on kohustatud kokku kutsuma Riigivolikogu, kui seda nõuab Vabariigi President või üks neljandik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust. Riigivolikogu on kohustatud Vabariigi Presidendi nõudmisel kokkukutsutava erakorralise istungjärgu päevakorda võtma ja arutama ainult küsimusi, mida nõuab Vabariigi President.

Riigivolikogu istungjärgud lõpetab Vabariigi President. Jaanuari teisel teisipäeval kokkuastuvat Riigivolikogu korralist istungjärku Vabariigi President ei või lõpetada enne kolme kuu möödumist, oktoobri teisel teisipäeval kokkuastuvat – mitte enne kahe kuu möödumist ja pärast Riigivolikogu uue koosseisu valimisi kokkukutsutavat – mitte enne kahe nädala möödumist, välja arvatud juhud, kui Vabariigi President on nende tähtaegade kestel määranud Riigivolikogu uue koosseisu valimised või kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu pöörduvad Vabariigi Presidendi poole esitisega lõpetada istungjärg varem. Nende tähtaegade hulka ei arvata seda aega, mil Riigivolikogu istungjärg on katkestatud Vabariigi Presidendi poolt või Riigivolikogu ja Riiginõukogu ühtlase otsuse kohaselt.

Vabariigi Presidendi on õigus katkestada Riigivolikogu korralist ja erakorralist istungjärku üks kord istungjärgu kestel kuni kahe nädalani.

Riigivolikogu korralised istungjärgud ühes Riigivolikogu juhatuse enda algatusel või Riigivolikogu liikmete nõudmisel kokkukutsutud erakorraliste istungjärkudega ei või kesta üle kuue kuu aastas.

Vabariigi Presidendi sellekohasel nõudmisel kutsutakse Riigivolikogu üksikud komisjonid kokku ka Riigivolikogu istungjärkude vaheajal.

§ 72. Vaheajal, arvates Riigivolikogu koosseisu volituste viie-aastase kestuse möödumisest või Vabariigi Presidendi poolt Riigivolikogu uue koosseisu valimiste määramisest kuni Riigivolikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamiseni, võib Riigivolikogu kokku kutsuda istungjärkudeks ainult Vabariigi Presidendi nõudmisel, kes määrab nende istungjärkude päevakorra ja lõpetamise.

§ 73. Sõja ajal on Vabariigi Presidendil õigus Riigivolikogu istungjärke lõpetada § 71 ettenähtud tähtaegadest kinni pidamata, ära kuulates Riigikogu üldkoosoleku juhatuse ja Sõjavägede Ülemjuhataja arvamused.

Sõja ajal võib Riigivolikogu erakorralisi istungjärke kokku kutsuda ainult Vabariigi Presidendi nõudel, samuti ka Riigikogu üldkoosoleku juhatuse algatusel ja Vabariigi Presidendi nõusolekul Vabariigi Presidendi poolt määratud päevakorraga.

## Olulised kohtulahendid

RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32 – kaugosalusega istung

## Valikkirjandus

*Peep Pihlak, Aaro Mõttus.* Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 8. peatüki kommentaarid. – Aaro Mõttus (peatoim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012, lk 169–195.

## Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Korraline istungjärk
- III. Riigikogu istung

## I. Sissejuhatus

- 1 Kui vaadata parlamendi kui institutsiooni kujunemist ja ajaloolist arengut, siis ilmneb, et parlamendi olemusega oli pikka aega seotud mittealaline toimimine ja kokku tulemine monarhi kutsel konkreetsete küsimuste arutamiseks; olles monarhi esitatud ettepanekud läbi arutanud, läks kogu taas laiali.<sup>1</sup> Selline toimimisviis kestis ajani, mil parlament muutus demokraatlikel alustel moodustatavaks ja regulaarselt koos käivaks rahvaesinduseks. Kuna parlamendi ajalugu on ühtlasi esinduskogu ja täidesaatva võimu (ainuisikulise monarhi või presidendi või kollegiaalse valitsuse) vahelise poliitilise võitluse ajalugu, on parlamendi tööperioodide kestuse kindlaks määramine põhiseaduses olnud oluline mõlema võimuharu jaoks: parlamendi jaoks seetõttu, et tagada talle võimalus kindla aja jooksul riigiasjadel silm peal ja täitevvõimu tegevus kontrolli all hoida, täitevvõimu jaoks aga seetõttu, et oleks piiritletud parlamendiga ja parlamendita valitsemise aeg. Mõlema võimuharu jaoks on olnud tähtis ka parlamendi töö lõpetamise tingimuste fikseerimine. Eeltooduga on seletatav asjakohaste sätete olemasolu Eesti Vabariigi põhiseadustes. 1933. aasta põhiseadusmuudatustest ja 1937. aasta põhiseadusest on seejuures hästi näha soov tugevdada täitevvõimu positsiooni rahvaesinduse suhtes: parlamendi koosolemise aeg on täpselt piiritletud ning täitevvõimule on antud võimalus parlamendi tööperiood enne tähtaega lõpetada.

<sup>1</sup> Näiteks märgib M. Rush keskaegse Inglismaa parlamendi kohta, et tegemist oli pigem kokkutulekukorra või koosoleku, mitte aga täieõigusliku institutsiooniga. – M. Rush. *Parliament Today*. Manchester University Press 2005, lk 32–33. Mõnel maal kutsuti seisuslikke kogusid „päevadeks“ kokkutulekupäevade järgi; see asjaolu kajastub mitme parlamendi nimetuses tänapäevalgi (Saksa *Bundestag* – liidupäev, Rootsi *Riksdag* – riigipäev). – Vt P. Ihalainen, C. Ilie, K. Palonen. *Parliament as a Conceptual Nexus*. – P. Ihalainen jt (toim.). *Parliament and Parliamentarism. A Comparative History of a European Concept*. New York, Oxford: Berghahn 2018, lk 9.

- 2 Tänapäeval üldiselt ja nii ka Eesti põhiseaduse järgi võib parlamendi tegevusaega käsitleda kolmel tasandil: valimisperiood (parlamendikoosseisu volituste aeg), istungjärk (parlamendiaasta või -poolaasta) ja istung.<sup>2</sup> **Valimisperiood** on ajavahemik valimistest valimisteni. Perioodiliselt toimuvaid parlamendivalimisi nõuab demokraatia põhimõte.<sup>3</sup> PS § 60 lg 3 sätestab Riigikogu nelja-aastase volituste aja. Parlamendikoosseisu ametis oleku aeg omakorda on jagatud perioodideks, millal parlament on koos ja peab istungeid. Eesti keele seletava sõnaraamatu järgi tähendabki **istungjärk** tööperioodi, mille jooksul toimub tihedasti istungeid.<sup>4</sup> **Riigikogu istung** (PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2, § 100, § 141 lg 2) on parlamendi täiskoosseisu töövorm, mille raames arutatakse ja otsustatakse Riigikogu pädevuses olevaid asju.
- 3 Arvestades kehtiva põhiseaduse alusel kujundatud riigikorralduse põhimõtteid, iseäranis seda, et seadus on olulisim riigivõimu teostamise alus ning et täitevvõimul puudub tavaolukorras õigus anda seadusjõulisi üldakte, ei ole istungjärgude algus- ja lõpuaja põhiseaduses fikseerimisel sellist tähendust nagu veel enne Teist maailmasõda. Tänapäeva demokraatlikes riikides tuntakse nii parlamentide isekogunemisõigust<sup>5</sup>, istungjärgude aja fikseerimist põhiseaduses sarnaselt Eestile<sup>6</sup> kui ka parlamendi istungjärgude kokkukutsumise ja lõpetamise õigust riigipea prerogatiivina.<sup>7</sup> Niisiis oleks mõeldav, et istungite toimimise perioodid määraks kindlaks Riigikogu ise.

## II. Korraline istungjärk

- 4 Riigikogu korralik hane kogunemine põhiseaduses ette nähtud või kokkukutsumiseks õigustatud organi kutse alusel on Riigikogu vastuvõetavate otsuste õiguspärasuse eeldus.
- 5 Põhiseadus eristab korralisi istungjärke, mille toimumine on põhiseaduses endas kindlaks määratud (kommenteeritav paragrahv), ning erakorralisi istungjärke, mis võivad toimuda ajal, kui Riigikogu ei pea korralist istungjärku, ning mis kutsutakse kokku selleks õigustatud organi (Riigikogu esimehe) poolt konkreetsete küsimuste arutamiseks (PS § 68).
- 6 Kommenteeritav säte näeb ette korraliste istungjärgude algus- ja lõpuaja. Seetõttu ei ole tarvis Riigikogu korraliseks istungjärguks kokku kutsuda. Samuti ei kuulutata korralist istungjärku lõppenuks. Põhiseadus ei näe ette võimalust korraline istungjärk katkestada või see ennetähtaegselt lõpetada. Riigikogu kokku astumine väljaspool korraliste istungjärgude aega on õiguspärane üksnes siis, kui see on kokku kutsutud põhiseaduses sätestatud tingimustel (vt PS § 68).
- 7 Korralise istungjärgu lõppemisel, erinevalt Riigikogu koosseisu volituste lõppemisest, ei rakendu diskontinuiteedi põhimõte. See tähendab, et korralise istungjärgu lõppedes ei lõpe Riigikogus pooleli jäänud menetlused ära, vaid jätkuvad järgmisel korralisel

<sup>2</sup> Vt ka P. Pihlak, A. Mõttus. – RKKTS, 8. ptk. Üldist, komm. 1.; M. R. Ripollés Serrano. Título IV. De las disposiciones generales de funcionamiento. – M. R. Ripollés Serrano (koost.). Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados. Madrid: Congreso de los Diputados 2012, lk 510.

<sup>3</sup> Nii ka J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 60 komm. 77. Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1 art 3 kohaselt peavad lepinguosalisel riigid mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimistel.

<sup>4</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat (20.10.2022).

<sup>5</sup> Näiteks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 39 lg 3. Lähemalt vt nt P. Austermann, C. Waldhoff. Parlamentsrecht. Heidelberg: C. F. Müller 2020, lk 134. P. Badura toob esile, et erinevalt parlamendist konstitutsioonilises monarhias omab demokraatliku riigi parlament isekogunemisõigust. – P. Badura. Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 3., parandatud ja täiendatud tr. München: C. H. Beck 2003, lk 462–463.

<sup>6</sup> Näiteks Hispaania Kuningriigi põhiseaduse art 73 lg 1.

<sup>7</sup> Briti parlamendi praktika kohta vt W. McKay (toim.). Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament. 23. vlj. 2004, lk 272 jj.

istungjärgul. Samuti säilivad istungjärkude vahelisel ajal saadikupuutumatus<sup>8</sup> ning parlamendiliikmete tasu.<sup>9</sup>

- 8 Riigikogul on õigus oma töökorraldust istungjärkude raames, sealhulgas istungite toimumise sagedust, kokkukutsumise või teatavaks tegemise korda ning algus- ja lõpuaega ise reguleerida põhiseaduses nimetatud seadustega (vt PS § 69, § 104 lg 2 p 6).

### III. Riigikogu istung

- 9 Korraliste istungjärkude ajal peab Riigikogu täiskogu **istungeid**. Arvestades parlamendi kui institutsiooni eripära ja traditsioone ning põhiseaduses sätestatud arutelude ja hääletamise avalikkuse nõuet (vt PS § 72), tuleb istungina käsitada töövormi, mille raames parlamendiliikmed kogunevad füüsiliselt samasse ruumi (istungisaali), et esimehe juhatamisel arutada ja otsustada eelnevalt kindlaks määratud (päevakorda võetud) küsimusi. Parlamendiliikmete kohalolekut, nende kokku tulemist samal ajal samasse kohta on erialakirjanduses peetud üheks demokraatia alustalaks.<sup>10</sup> Parlamentaarse esinduse keskmis on rahva valitute osavõtul toimuv plenaararutelu.<sup>11</sup> Ühtlasi kujutab parlamendi täiskogu istungisaal endast ühte olulisimat esindusdemokraatia sümbolit.<sup>12</sup> Riigikohus on õigesti esile toonud, et Eestis on „ajalooline põhiseadusandja kahtluseta silmas pidanud füüsilist kohalolu ruumis, kus Riigikogu istung tavapäraselt toimub“, sest PS § 70 teises lauses on sätestatud, et Riigikogu liikmed peavad viibima Riigikogu istungil „kohal“, ning PS §-s 109 Vabariigi Presidendi seadluse andmise eeltingimusena on ette nähtud olukord, kus Riigikogu ei saa „kokku tulla“.<sup>13</sup>
- 10 Küsimust, kuivõrd on põhiseadusega kooskõlas Riigikogu istungi pidamine sidevahendite abil, nii et parlamendiliikmed või osa neist istungisaali ei tulegi (nn kaugosalusega istung), ei olnud kuni nn koroonakriisi puhkemiseni 2020. aastal põhjalikumalt käsitletud. Riigikogu on leidnud, et sellisel viisil istungi pidamine on põhiseaduspärane, ning võtnud 20. mail 2020 vastu Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse<sup>14</sup>, mis sätestab võimaluse kaalukate põhjuste olemasolu korral pidada nn kaugosalusega istungeid. RKKTSi lisatud § 89<sup>1</sup> lg 2 kohaselt on kaugosalusega istung Riigikogu istung, millel saab osaleda elektrooniliste vahendite abil istungil füüsiliselt kohal olemata. Riigikogu põhiseaduskomisjoni algatatud seaduseelnõu põhjenduse kohaselt õigustab kaugosalusega istungite läbiviimist Riigikogu töhusa toimimise eesmärk.<sup>15</sup> See kaalub Riigikogu hinnangul üles ka PS §-st 62 ja § 12 lg-st 1 tuleneva Riigikogu liikmete mandaadi teostamise võimaluste võrdsuse riive, mis seisnevat Riigikogu liikmete erinevas oskuses tulla toime elektrooniliste töövahenditega.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Vrd 1920. aasta põhiseaduse § 49 lg 2: „Riigikogul on õigus oma liigetele määratud vangistust või teist kitsendust edasi lükata kunni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.“ Sama sätestas 1937. aasta põhiseaduse § 79 lg 2.

<sup>9</sup> Vrd 1933. aasta põhiseadusmuudatuste § 51 esimene lause: „Riigikogu liikmed saavad Riigikogu liikme kohuste täitmise eest tasu Riigikogu istungjärkude kestvusel.“ Sama sätestas 1937. aasta põhiseaduse § 81 lg 1 esimene lause.

<sup>10</sup> C. Schönberger. Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie. Präsenz als bedrohtes Fundament von Wahlrecht, Parteienrecht und Parlamentsrecht. – JuristenZeitung 71/2016/10, lk 486.

<sup>11</sup> Samas, lk 490.

<sup>12</sup> S. Schönberger. Der Plenarsaal als Ort des Gedenkens – parlamentarische Rituale im Deutschen Bundestages. – Der Staat 56/2017/3, lk 441.

<sup>13</sup> RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 36.

<sup>14</sup> RT I, 02.06.2020, 2.

<sup>15</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (176 SE) seletuskirjas läbivalt, vt lk 2 jj.

<sup>16</sup> Samas, lk 5–6.

- 11 Riigikohtu arvates ei välista põhiseadus kaugosalusega Riigikogu istungi pidamist. Siiski tagab Riigikohtu seisukoha järgi istung, mis toimub Riigikogu liikmete füüsilise kohalolekuga istungiruumis, tõhusaimal viisil Riigikogu liikmete õiguse oma mandaadi vahenditule teostamisele, s.t õiguse, mis tuleneb PS §-s 62 sisalduvast vaba mandaadi põhimõttest ja PS §-st 65 nähtuvast parlamentaarse demokraatia printsiibist ning mis võimaldab Riigikogu liikmel nõuda vahenditult arutelu Riigikogu istungil.<sup>17</sup> Riigikohus rõhutab seejuures rahvaesindajate vahelise vahenditu suulise kommunikatsiooni tähtsust parlamendi töö seisukohalt: „Mis tahes suhtlus on üldjuhul seda tõhusam, mida vahenditumalt see toimub. Veelgi enam on see nii parlamendi puhul, mille mõiste juba etimoloogiliselt rõhutab rahvaesindajate vahelist suulist kommunikatsiooni. Isegi kui tehniline võimekus Riigikogu töö korraldamiseks kaugistungi vormis on olemas, ei tähenda see, et sel viisil toimuv rahvaesindajate vaheline suhtlus oleks sama tõhus kui vahetud arutelud Riigikogu saalis ja kulaarides.“<sup>18</sup> Kuigi kaugosalusega istung ei ole põhiseaduse kohaselt välistatud, tohib seda pidada üksnes hädavajaduse korral – siis kui „Riigikogu töepoolest ei saa füüsiliselt kokku tulla“.<sup>19</sup>
- 12 Istungeid elektrooniliste vahendite abil on pidanud teistegi riikide parlamendid.<sup>20</sup> Saksamaa Liidupäeva teadusteenistus on aga Saksamaa põhiseadust analüüsides jõudnud järeldusele, et ilma põhiseadust muutmata ei ole nn kaugosalusega istungeid võimalik kasutusele võtta.<sup>21</sup> Arvamuses viidatakse mitmele põhiseaduse sättele ning põhiseaduse kommentaarides esitatud seisukohtadele, mille kohaselt nõuab põhiseadus istungi pidamiseks parlamendiliikmete füüsilist kohalolekut. Samas on Saksa õiguskirjanduses avaldatud ka vastupidist arvamust – et põhiseadus kaugosalusega istungeid ei välista.<sup>22</sup>
- 13 Riigikogu istungitest peavad saama oma mandaadi teostamiseks sõna- ja hääleõigusega osa võtta kõik Riigikogu liikmed. Põhimõtteliselt ei välista see põhiseaduse nõue, et Riigikogu reguleerib distsiplinaarabinõuna korda rikkunud Riigikogu liikme eemaldamise istungilt või koguni lühiajalise istungitest osavõtu keelu. Istungile peavad samuti põhiseadusest tulenevalt pääsema ja seal sõna saama Vabariigi Valitsuse liikmed (PS § 100) ja õiguskantsler (PS § 141 lg 2) ning konkreetsetel juhtudel ka Vabariigi President – Riigikogu uue koosseisu esimese istungi avamiseks (PS § 66 teine lause, § 78 p 4); Eesti Panga nõukogu esimees ja Eesti Panga president – arupärimisele vastamiseks (PS § 74); riigikontrolör – arupärimisele vastamiseks (PS § 74) ja eelmisel eelarveaastal riigi vara kasutamise ja säilimise kohta ülevaate esitamiseks (PS § 135). Riigikogu võib lubada oma istungitest osa võtta ka teistel ametiisikutel ja muudel isikutel.
- 14 Oma pädevusse kuuluvad küsimused (PS § 65, § 69, § 76 teine lause, § 85, § 101 lg 1, § 109, § 128 lg 1, § 138, § 145, § 153 lg 2, XV ptk) saab Riigikogu otsustada üksnes istungil. Lisaks näeb põhiseadus ette, et üksnes istungil vastatakse arupärimistele (PS § 74 lg 2), annab ametisse astuv Vabariigi Valitsus ametivande (PS § 91), algatatakse umbusalduse avaldamine valitsusele, peaministrile või ministrile (PS § 97 lg 2), esitab riigikontrolör ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal (PS § 135) ning õiguskantsler ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega (PS § 143).

<sup>17</sup> RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 35.

<sup>18</sup> Samas, p 37.

<sup>19</sup> Samas, p 45; vt ka p 46 ja 52.

<sup>20</sup> Läti parlamendi (*Saeima*) kaugosalusega istungite kohta vt lähemalt nt A. Rodina, I. Lībina-Egnere. *E-Saeima, one of the first parliaments in the world ready to work in fully remote mode.* – E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemond (koost.). *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe.* Publication of the Robert Schuman Fund.

<sup>21</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. *Virtuelles Parlament. Verfassungsrechtliche Bewertung und mögliche Grundgesetzänderung.* WD 3 – 3000 – 084/20, 31.03.2020.

<sup>22</sup> Vt nt C. Lenz, H. Schulte. *Sitzungen des Bundestages per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?* – *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2020, lk 744.