

§ 69. [Riigikogu esimees ja aseesimehed]

Riigikogu valib oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, kes korraldavad Riigikogu tööd vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele.

Autor *Aaro Möttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 43. Riigikogu valib oma esimesel peale valimist 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.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Põhiseaduse Assamblee arutelud
- III. Õiguslik seisund ning positsioon Riigikogu struktuuris
- IV. Valimine ja ametiaja kestus
- V. Ülesanded
- VI. Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus

I. Sissejuhatus

- 1 Riigikogu kui kollegiaalne riigiorgan koosneb osadest, kelleks on Riigikogu liikmed ja nende ühendused – fraktsioonid. Selleks et parlament kollegiaalorganina saaks tõhusalt toimida ja oma ülesandeid täita, moodustab ta erinevate funktsioonidega allorganeid.¹ Põhiseadus näeb Riigikogu allorganitena ette Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest ning komisjonid (vt PS § 71). Kommenteeritav paragrahv on eemaldunud varasemate põhiseaduste eeskujust ega nimeta allorganina juhatust.
- 2 Riigikogu esimees ja aseesimehed on **juhtimis- ja tööd korraldavad organid**. Kuigi põhiseadus seda sõnaselgelt ei sätesta, võib Riigikogu esimeest käsitada ka kui Riigikogu esindajat, „parlamendi sümbolset ja ametlikku kehastust“², ning siseriiklikus protokollilises järjestuses Vabariigi Presidendi kui riigipea järel teisel kohal seisvat ametikandjat.

¹ Põhiseadus ei kasuta Riigikogu kui riigiorgani struktuuri kuuluvate üksuste tähistamiseks terminit „allorgan“, vaid „organ“ – vt PS § 62: „Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus **või selle organites**.“ (autori esiletõst). Riigikohus on komisjonide puhul kasutanud terminit „tööorgan“ – RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 216.

² G. Loewenberg. *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Wunderlich 1969, lk 173, viide Th. Wilrich. *Der Bundestagspräsident*. – *Die Öffentliche Verwaltung* 2002, lk 153.

- 3 Nähes ette Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, piirab põhiseadus Riigikogu enesekorraldusõigust ega jäta Riigikogu struktuuri täies ulatuses parlamendi enda kujundada. Kommenteeritavat sätet tuleb mõista nõnda, et Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest on Riigikogu **kohustuslikud allorganid**.³ Nimetatud Riigikogu allorganite põhiseaduses fikseerimine on tingitud ühelt poolt sellest, et suure liikmete arvuga kollegiaalorgan vajab istungite juhatajat ja parlamendihalduse juhti⁴, teiselt poolt aga sellest, et põhiseadus sätestab ülesanded, mille täitmise ta paneb Riigikogu esimehele ning mis ei ole otseselt seotud Riigikogu töö juhtimise ja korraldamisega, nagu Vabariigi Presidendi asendamine (PS § 83) ja Vabariigi Presidendi valimiseks valimiskogu kokkukutsumine (PS § 79 lg 4 seitsmes lause).

II. Põhiseaduse Assamblee arutelud

- 4 Põhiseaduse Assambleele arutamiseks esitatud J. Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu § 60 lg 2 nägi ette, et „Riigikogu valib esimehe ja esimehe abi, kes juhatavad riigikogu tööd.“ J. Raidla töögrupi eelnõu § 64 sõnastus langeb peaaegu täielikult kokku kehtiva põhiseaduse kommenteeritava sätte sõnastusega, üksnes „Riigikogu esimehe“ ja „aseesimeeste“ asemel kasutati eelnõus nimetusi „Riigikogu juhataja“ ja „asejuhatajad“.
- 5 Põhiseaduse Assamblees toimus arutelu ametinimetuste, valimise korra ja ametiaja kestuse üle. Peale nimetuse „Riigikogu esimees“ kaalus assamblee veel nimetusi „Riigikogu president“, „Riigikogu juhataja“ ja „Riigikogu eesistuja“. Esimene selle teemaline arutelu ja hääletus leidis aset assamblee 8. istungil.⁵ Lõpliku valiku tegi Põhiseaduse Assamblee oma 26. istungil „Riigikogu esimehe“ ja „Riigikogu juhataja“ vahel, toetades esimest 21 häälega 13 vastu (6 erapooletut).⁶
- 6 Põhiseaduse Assamblee poolt põhiseaduse koostamise aluseks võetud J. Adamsi töögrupi eelnõus (nagu ka J. Raidla töögrupi eelnõus) ei olnud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise korda sätestatud. Siiski arutati assamblees, kas põhiseaduses tuleks ette näha esimehe ja aseesimehe valimise meetod. Assamblee III toimkonna esimees I. Hallaste kandis 6. istungil ette toimkonna seisukohad: „Rein Taagepera tegi ettepaneku määrata põhiseaduses kindlaks, et esimees ja aseesimees valitakse üksiku mitteülekanntava hääle meetodil. Pärast pikki vaidlusi nõustuti selle ettepanekuga, kuna see tagab suurema stabiilsuse. [...] Üksiku mitteülekanntava hääle meetodi fikseerimine põhiseaduses tagab, et esimees ja 2 aseesimeest on kolme kõige suurema parlamendirühmituse liidrid või vähemalt nende esindajad. Kui me ei fikseeri põhiseaduses, millisel hääletusmeetodil valitakse esimees ja 2 aseesimeest, siis võib tekkida olukord, et rühmitus (näiteks kristlikud demokraadid) saab enamuse tulevases Riigikogus ja tal tekib kiusatus saada enda kätte mitte ainult esimehe, vaid ka 2 aseesimehe kohta. [...] Selleks et taolist kiusatust vältida, tuleb põhiseaduses ka fikseerida esimehe ja aseesimeeste valimise kord üksiku mitteülekanntava hääle meetodil.“⁷ J. Adams leidis, et esimehe ja aseesimeeste valimise kord peaks jääma küsimuseks, mille reguleerib Riigikogu ise oma kodukorras. Samas kutsus ta üles kaaluma, kas põhiseaduses tuleks sätestada Soome ja mitme teise maa eeskujul, et

³ Nii ka Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Lõpparuanne. Põhiseaduse 4. peatükk „Riigikogu“, lk 53.

⁴ P. Ausermann, C. Waldhoff. Parlamentsrecht. Heidelberg: Müller 2020, lk 134. J. Bentham märgib oma 1791. aastal ilmunud traktaadis „Essay on Political Tactics“: „In every political assembly, there ought at all times to be some *one* person to preside.“ – The works of Jeremy Bentham, published under the superintendence of his executor John Bowring. Volume II. Edinburgh, London: William Tait 1843, lk 327.

⁵ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 283–284.

⁶ Samas, lk 851.

⁷ Samas, lk 184.

Riigikogu valib oma esimehe ja aseesimehed iga kord uuesti, kui algab tema korraline istungjärk, seega siis kord või kaks aastas.⁸ Riigikogu esimehe ja aseesimeeste ametiaja kestust arutaski Põhiseaduse Assamblee 19. istungil. Redaktsioonitoimkond oli eelnõu täiendanud lausega „Riigikogu juhataja ja asejuhataja volitused kestavad üks aasta.“ Seda muudatust pidasid vajalikuks redaktsioonitoimkonna esimees L. Hänni („et oleks võimalik teha ka vahetusi, juhul kui juhatause töö [Riigikogu] ei rahulda“, „väheneb Riigikogu juhatause poliitiline roll ja ta muutub põhiliselt professionaalseks organiks“), J. Adams („meie arenevas demokraatias on äärmiselt vajalik, et oleks võimalus valida, vahetada inimest, sest ma kardan, et tihtipeale inimene, kes niisugusele kohale kandideerib ja keda parlamendi enamus soovib, ei tea oma võimeid ja sobivust sellele kohale“, „aastane tähtaeg on minu arvates piisav, et valida uus juhataja, kui on selgunud, et üks juhataja ei sobi“), V. Saatpalu, P. Kask („ümbervalimine soodustab sellise olukorrani väljajõudmist, kus spiiker on neutraalne isik“, „kui ollakse rahul just nimelt tema neutraalsusega, siis valitakse ta niikuinii tagasi, aga häda on suur, kui spiiker on valitud pikaks ajaks ja ta hakkab täide viima oma erakondlikke eesmärke“), J. Kross („suhteliselt lühem turnus, ehk ametiaeg, Riigikogu juhataja töös ei ole Riigikogu nõrgenemise või nõrgendamise instrument, vaid vastupidi, Riigikogu stabiliseerimise, normaalsete meeleolude võidulepääsu ja sellisena Riigikogu tugevnemise vahend“), selle vastu oli T. Käbin („kui te tõesti tahate, et parlament on tugev, siis tuleks valida juhataja ja asejuhataja kogu Riigikogu volituste ajaks“, „keegi ei keela ju Riigikogul valimast uut juhatajat või asejuhatajat, kui nad tõesti ei saa oma ülesannetega hakkama“). Assamblee toetas 30 poolt- ja 6 vastuhäälega eelnõu täiendamist lausega, mis näinuks ette Riigikogu juhataja ja asejuhatajate valimise üheks aastaks.⁹ Lõpuks jäi Põhiseaduse Assamblee koostatud eelnõust ikkagi välja nii Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimist kui ka volituste aega reguleeriv säte. Kuigi assamblee ei arutanud juhatause mainimist põhiseaduse tekstis, võib toimunud arutelude põhjal järeldada, et vähemalt osa assambleeliikmetest käsitles esimeest ja aseesimehi juhatusena.¹⁰

III. Õiguslik seisund ning positsioon Riigikogu struktuuris

- 7 Põhiseadusest tuleneb, et Riigikogu esimees ja aseesimehed korraldavad Riigikogu tööd **monokraatsete allorganitena**, kellele Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seadusega pannakse ülesanded ja antakse volitused nende ülesannete täitmiseks. Seejuures tuleb Riigikogu aseesimehi käsitada kui Riigikogu esimehe asetäitjaid, asendajaid. Õiguskirjanduses on eristatud kahte tüüpi asendust: organiasendus ja organitaitja asendus.¹¹ **Organiasenduse** korral asub aseesimees kokkuleppel esimehega viimase asemele kui parlamendi allorgan.¹² Organiasendusest saab rääkida selliste ülesannete puhul, mille täitmine on pandud esimehele. Näiteks kui istungi juhatamine ja Riigikogu vastuvõetud seaduse allkirjastamine enne selle Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks saatmist on Riigikogu esimehe ülesanded, võib istungit juhatada ja seadust allkirjastada Riigikogu aseesimees isegi siis, kui Riigikogu esimees on olemas ja võimeline oma ülesandeid täitma. **Organitaitja asenduse** korral on aseesimees esimehe ülesannetes ilma esimehe kui organi staatust omandamata.¹³ Organitaitja asendusega on tegemist näiteks

⁸ Samas, lk 191.

⁹ Samas, lk 631–633.

¹⁰ Vt nt redaktsioonitoimkonna esimehe L. Hänni sõnavõtte Põhiseaduse Assamblee 19. istungil – Samas, lk 582, 631.

¹¹ N. Achterberg. *Parlamentsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck 1984, lk 128–129; M. Köhler. *Die Rechtstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang*. Berlin: Duncker und Humblot 2000, lk 63.

¹² N. Achterberg. *Parlamentsrecht*, lk 128–129.

¹³ Samas, lk 129.

siis, kui Riigikogu esimeheks olev füüsiline isik sureb või astub esimehe ametist tagasi. Asendajale läheb sellisel juhul üle kõigi esimehe ülesannete täitmine.¹⁴

- 8 Põhiseadus ei välista, et kui Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seadusega nii on ette nähtud, korraldavad Riigikogu esimees ja aseesimehed Riigikogu tööd kollegiaalselt, **kollegiaalse juhtimisorganina** (juhatusena). Millised aga peavad olema monokraatse allorgani, s.t Riigikogu esimehe (ja aseesimeeste) ainuisikuliselt täidetavad ülesanded ja millised ülesanded võib panna kollegiaalorganile, ei ole põhiseaduse kommenteeritava sätte põhjal võimalik üheselt kindlaks määrata. Ülesannete laadi järgi ning põhiseaduse teistes sätetes ettenähtut arvesse võttes on Riigikogu esimehe ainuisikuliselt täidetavad ülesanded näiteks istungi juhatamine, Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumine ning Vabariigi Presidendi teavitamine Riigikogu poolt ministrile umbusalduse avaldamisest.
- 9 Riigikogu tööd korraldavaid ülesandeid ei või Riigikogu anda kellelegi teisele peale Riigikogu esimehe ja aseesimeeste või nende moodustatava kollegiaalorgani. Siiski on võimalik, et ajutiselt, näiteks ajal, kui Riigikogu esimeest ega aseesimehi ei ole veel valitud, teeb Riigikogu tööd korraldavaid toiminguid mõni muu seaduses ette nähtud organ, näiteks ajutine istungi juhataja.
- 10 Põhiseadus ei välista selliste allorganite moodustamist, kellel on Riigikogu töö korraldamise küsimustes nõuandev roll (nt komisjonide esimeeste või fraktsioonide esimeeste kogu), või nõuandva rolli panemist põhiseaduses ette nähtud allorganile – komisjonile. Samuti lubab põhiseadus Riigikogul moodustada abistavaid töökorralduslikke ülesandeid täitvaid (*ad hoc*) allorganeid, näiteks häältelugemiskomisjone.
- 11 Riigikogu esimees ja aseesimehed säilitavad samaaegselt oma õigused Riigikogu liikmetena. Nad võivad kuuluda fraktsiooni ning osaleda aruteludes, kui nad parajasti ei juhata Riigikogu istungit.
- 12 PS § 83 lg 2 kohaselt peatuvad Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena ajaks, mil ta täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid. Seetõttu tekib küsimus, milline on Vabariigi Presidendi ülesandeid täitma asuva Riigikogu esimehe staatus. Põhiseaduse sõnastuse põhjal võib teha järelduse, et Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise ajal ei saa Riigikogu esimees kasutada Riigikogu liikme mandaadist tulenevaid õigusi ega ka korraldada Riigikogu tööd.¹⁵ Sellel ajal korraldavad Riigikogu tööd Riigikogu aseesimehed. Neid ülesandeid, mida põhiseaduse ja seaduste järgi peab täitma Riigikogu esimees (välja arvatud Vabariigi Presidendi asendamine), täidab sel perioodil üks Riigikogu aseesimeestest.

IV. Valimine ja ametiaja kestus

- 13 Kommenteeritava sätte kohaselt Riigikogu esimees ja aseesimehed **valitakse Riigikogu liikmete hulgast**. See tähendab ühelt poolt, et Riigikogu esimeheks ega aseesimeheks ei tohi valida kedagi, kes valimise ajal ei ole Riigikogu liige, ning teiselt poolt, et Riigikogu tegevust juhtivaid isikuid „ei kirjutata parlamendile väljastpoolt ette“.¹⁶ Otsustusvabadus oma juhatuse üle on parlamentaarsete kogude suveräänsuse ja sõltumatuse väljendus.¹⁷

¹⁴ Samas.

¹⁵ A.-T. Kliimann nimetab sellist asendust täiasenduseks: „[...] asendav isik lakkab funktsioneerimast asendava organina ning muutub asendatava organina funktsioneerivaks isikuks. Tema asendava organi pädevus kaob. Viimast asendab asendatava organi pädevus.“ – A.-T. Kliimann. Riigivanema asendus. Tartu: Õiguse Kirjastus 1934, lk 4.

¹⁶ S. Marschall. Parlamentarism. Sissejuhatus. Tallinn: Riigikogu Kantslei, Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 99.

¹⁷ Samas.

- 14 Põhiseadus ei sätesta, millal Riigikogu uus koosseis esimehe ja aseesimehed valib ning kui pikaks ajaks nad valitakse. Eesti varasemad põhiseadused nägid ette, et Riigikogu esimees ja teised juhatuse liikmed valitakse pärast Riigikogu valimisi toimuval esimesel Riigikogu istungil, nn konstitueerival istungil. Kehtiva põhiseaduse sõnastus erineb oma eelkäijate omast ega määra kindlaks valimise aega. Seda võib tõlgendada kui põhiseaduse koostajate soovi jätta Riigikogu enda otsustada eelkõige esimehe ja aseesimeeste ametiaja kestus, kuigi Põhiseaduse Assamblees oldi valdavalt seisukohal, et ametiaeg ei tohiks ületada ühte aastat (vt eestpoolt). Kui kommenteeritav säte sisaldaks lauseosa „esimesel istungil pärast [Riigikogu] valimisi“, nagu näiteks 1920. aasta põhiseaduse § 43, võiks see viidata põhiseadusandja soovile, et Riigikogu esimees ja aseesimehed tuleb valida terveks Riigikogu volituste ajaks.¹⁸
- 15 Pärast valimisi esimest korda kokku astunud parlamenti ei saa pidada konstitueerituks, s.t tegutsemisvõimeliseks, kui ta ei ole valinud vähemalt esimeest (vt § 66 kommentaarid). Seetõttu tuleb kommenteeritavat sätet tõlgendada nõnda, et Riigikogu esimees ja aseesimehed, keda põhiseadus koos nimetab, tuleb valida Riigikogu **uue koosseisu esimesel istungil**, sõltumata sellest, kas nende ametiaeg kestab terve Riigikogu volituste aja või on sellest lühem. Riigikogu praktika ongi lähtunud sellest arusaamast (vt RKKTS § 4).
- 16 Põhiseadus jätab Riigikogu enda otsustada Riigikogu esimehe ja aseesimeeste **volituste aja**. Riigikogu võib ette näha, et esimees ja aseesimehed valitakse kas terveks või pooleks Riigikogu koosseisu volituste ajaks või üheks aastaks. Põhiseadusega ei oleks kooskõlas esimehe ja aseesimeeste valimine ainult üheks istungjärguks, sest Riigikogu tööd tuleb korraldada ka istungjärkude vahelisel ajal, näiteks võib Riigikogu esimehel olla tarvis kokku kutsuda Riigikogu erakorraline istungjärg (vt PS § 68). Alates 1992. aastast, Riigikogu VII koosseisu volituste algusest, on Riigikogu esimeest ja aseesimehi kodukorraõiguse alusel valitud ametisse üheks aastaks.
- 17 Kommenteeritav säte ei näe ette Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise korda, jättes selle Riigikogu kindlaks määrata. Riigikogul tuleb seejuures silmas pidada PS §-des 72 ja 73 sätestatud. PS § 72 kohaselt on hääletamine Riigikogus üldjuhul **avalik**, kuid ametiisikuid võib valida või ametisse nimetada salajasel hääletamisel, kui see on ette nähtud põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses. Riigikogu esimees ja aseesimehed on kahtlemata „ametiisikud“ PS § 72 tähenduses, seega tohib Riigikogu – aga ta ei ole selleks kohustatud – ette näha, et hääletamine esimehe ja aseesimeeste valimisel on **salajane**. PS § 73 sätestab, et Riigikogu aktid võetakse vastu **poolthäälte enamusega**. Selles sättes kajastub parlamentaarse menetluse üks aluspõhimõtteid – enamuse põhimõte. Ehkki ei ole selge, kas PS § 73 laieneb ka üksnes parlamendisest mõju omavatele Riigikogu otsustele ning keelab Riigikogul näha ette selliste otsuste vastuvõtmiseks teistsuguseid nõudeid kui üksnes need, mis on sätestatud põhiseaduses, peab enamuse põhimõte lõppastmes kehtima ka Riigikogu-siseste valimiste puhul. Seejuures võib Riigikogu kehtestada reeglid, kuidas selgitatakse valituks osutunu võrdse häältearvu korral (näiteks liisuheitmine).

¹⁸ 1920. aasta põhiseaduse § 43 tõlgendas nii, et juhatuse liikmed valitakse terveks Riigikogu volituste ajaks, näiteks õigusteadlane N. Maim – vt N. Maim. Riigiõigus. Loengukonspekt. 1923, lk 99; Riigiõigus. Loengukonspekt. 1932, lk 278. Varasematest kodukordadest sätestas selle põhimõtte selgesõnaliselt 1934. aasta Riigikogu kodukorra (RT 1934, 5, 37) § 3: „Juhatus volitused kestavad Riigikogu järgneva koosseisu Esimehe valimiseni.“

- 18 Põhiseadus ei nõua, et Riigikogu esimees ja aseesimehed tuleks valida korraga, ühel hääletusel. Nii valibki Riigikogu esmalt esimehe, seejärel aga aseesimehed (vt RKKTS § 7 lg 1). Aseesimeeste valimine samal ajal tagab parlamendivähemuse (opositsiooni) esindatuse Riigikogu juhtimisorganites.¹⁹
- 19 Riigikogu on õigustatud sätestama valimisprotseduuri üksikasjad, näiteks selle, kes võivad kandidaate üles seada või kui mitme Riigikogu liikme toetus on vajalik kandidaadi ülesseadmiseks. Riigikogu ei tohi aga kandidaatide ülesseadmist liigselt piirata. Samuti ei tohi Riigikogu kitsendavate tingimuste (näiteks vanusepiiri) seadmisega piirata Riigikogu liikmete õigust kandideerida, sest tulenevalt PS §-st 62 koostoimes PS § 12 lg 1 esimese lausega on Riigikogu liikmete mandaadid võrdsed ning nad peavad saama oma mandaati teostada võrdsel tingimustel.²⁰ Riigikogu esimehe kandidaadi suhtes täiendavate nõuete kehtestamist ei õigusta ka asjaolu, et PS § 83 kohaselt on Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi asendaja ning et presidendiks kandideerija suhtes on PS § 79 lg-s 3 ette nähtud spetsiifilised nõuded (sünnijärgse Eesti kodakondsuse ja vanusenõue).
- 20 Põhiseadus ei näe ette valitud Riigikogu esimehe või aseesimeeste **umbusaldamise** ega **tagasikutsumise** võimalust. Esimehele või aseesimehele umbusalduse avaldamine analoogiliselt PS §-s 97 sätestatuga ei oleks kooskõlas Riigikogu ja esimehe vahel valimisakti alusel tekkiva suhte iseloomuga. See ei ole võrreldav parlamendi ja valitsuse vahelise usaldussuhtega. Riigikogu esimees ja aseesimehed ei kujunda ega vii iseseisvalt ellu poliitikat parlamendi usalduse alusel, vaid nad on valitud Riigikogu poolt täitma juhtimis- ja töökorralduslikke ülesandeid Riigikogus. Küll aga võib olla vajalik võimalus kutsuda ametist tagasi esimees või aseesimees, kes ei saa oma ülesannete täitmisega hakkama, kahjustab oma tegevusega Riigikogu mainet vms. Põhiseadus ei välista selliseks puhuks tagasikutsumise protseduuri sätestamist Riigikogu tööd reguleerivas seaduses.
- 21 Diskontinuiteedi põhimõttest tulenevalt ei saa Riigikogu esimehe ja aseesimeeste ametiaeg kesta kauem kui Riigikogu vastava koosseisu volituste aeg.²¹ Seega lõpevad esimehe ja aseesimeeste volitused Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega (PS § 61 lg 1). Esimehe või aseesimehe volitused lõpevad enne ametiaja lõppu siis, kui esimehe või aseesimehe ameti täitja volitused Riigikogu liikmena lõpevad (PS § 64 lg 2) või peatuvad (PS § 64 lg 1). Erandina ei lõpe Riigikogu esimehe ametis olek tema asumisel Vabariigi Presidendi ülesannetesse, kuigi tema Riigikogu liikme volitused peatuvad (PS § 83). Vaieldav on, kas Riigikogu koosseisu volituste lõppemise korral peab Vabariigi Presidenti asendav Riigikogu esimees lõpetama presidendi ülesannete täitmise või jätkama kuni uue Riigikogu esimehe valimiseni Riigikogu uue koosseisu avaistungil. VPTKS § 12 lg-s 2 on sätestatud, et säärasel juhul jätkab Riigikogu esimees asendamist kuni uue esimehe valimiseni. Selline lahendus ei pruugi olla põhiseadusega vastuolus, kuna vähendab riske, mis võivad tekkida riigipea puudumise korral PS § 66 esimeses lauses nimetatud kuni kümnepäevase ajavahemiku jooksul Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamist kuni uue koosseisu avaistungini.

¹⁹ Vrd nt Veneetsia Komisjoni soovitusi opositsioonis olevate parlamendiliikmete kuulumise kohta juhtimisorganitesse – Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A checklist, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019) and endorsed by the Committee of Ministers on 5 February 2020 (CDL-AD(2019)015-e), p 83–86.

²⁰ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16 ja 17.

²¹ Vrd P. Blum. Leitungsorgane. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (Hrsg.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 657.

V. Ülesanded

- 22 Riigikogu esimehe ja aseesimeeste ülesanne kommenteeritava sätte kohaselt on **korraldada Riigikogu tööd**. Kuna põhiseadus selle ülesande sisu ei ava, vaid viitab, et Riigikogu töö korraldamine peab toimuma vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele, võib järeldada, et põhiseadus jätab eelkõige Riigikogu enda määratleda nii selle, millises vormis tööd korraldatakse, kui ka selle, millised on esimehe ja aseesimeeste täpsemad ülesanded ja volitused. Arvesse tuleb võtta ka seda, millised on tüüpiliselt juhtimisorganite ülesanded parlamentaarse traditsiooni kohaselt.
- 23 Riigikogu töö korraldamisega hõlmatud ülesanded võib jagada Riigikogu istungiga seotud ülesanneteks (Riigikogu töö korraldamine kitsamas mõttes) ja istungiga mitteseotud ülesanneteks (Riigikogu töö korraldamine laiemas mõttes).²² **Istungiga seotud ülesanneteks** on ennekõike istungi juhatamine, istungil korra pidamine, Riigikogule arutamiseks esitatavate asjade (eelnõud, ettepanekud, arupärimised, küsimused jms) menetlusse võtmine, päevakorra ettevalmistamine, erakorralise istungjärgu kokkukutsumine (PS § 68) jms. **Istungiga mitteseotud ülesanneteks** on eelkõige Riigikogu koosseisu puudutavate küsimuste lahendamine (näiteks Riigikogu liikme volituste lõppemise ja asendusliikme Riigikogu liikmeks vormistamine), Riigikogu tööks ja toimimiseks vajalike tingimuste loomine (rahaliste ja töövahendite, ruumide ning abipersonali olemasolu tagamine), Riigikogu kui institutsiooni esindamine ning tema õiguste ja väärkuse kaitsmine, institutsionaalne suhtlus teiste põhiseadus- ja muude riigiorganitega (vt näiteks PS § 97 lg 5).
- 24 Riigikogu esimehele ja aseesimeestele ei saa Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seadusega panna ülesandeid, mida põhiseadusest tulenevalt peab täitma Riigikogu ise (täiskogu reservatsioon), näiteks moodustada Riigikogu komisjone (PS § 71 lg 1) või otsustada Riigikogu istung kinniseks kuulutada (PS § 72 lg 2).
- 25 Põhiseadus sätestab mitu ülesannet, mida ei saa põhiseaduse järgi täita keegi muu kui üksnes Riigikogu esimees. Nendeks on Riigikogu erakorraliste istungjärkude kokkukutsumine (PS § 68), Vabariigi Presidendi valimiseks valimiskogu kokkukutsumine (PS § 79 lg 4 seitsmes lause), Vabariigi Presidendi asendamine (PS § 83), ministrile umbusalduse avaldamisest teatamine Vabariigi Presidendile (PS § 97 lg 5), Vabariigi Presidendi seadlusele kaasallkirja andmine (PS § 109 lg 1). Siiski on võimalik, et neid ülesandeid täidab üks aseesimeestest organitäitja asenduse korras. Mõne nimetatud ülesande – valimiskogu kokkukutsumine, presidendi asendamine ja seadlusele kaasallkirja andmine – täitmisel ei toimi Riigikogu esimees mitte Riigikogu allorganina, vaid hoopis teise riigiorгани või selle osana, kuna tema tegevus ei ole omistatav Riigikogule, vaid on sellest lahutatud.

22 Vrd N. Achterberg. Parlamentsrecht, lk 123 jj. Saksa riigiõiguslane Julius Hatschek jagas oma teoses „Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches“ parlamendi esimehe ülesanded kolmeks: 1) korratagamis- ja juhtimisvõim (*die Ordnungs- und Leitungsgewalt*), mis hõlmas istungite avamise ja lõpetamise, kõnejärjekorra määramise ja sõna andmise, läbirääkimiste avamise ja lõpetamise, küsimuste hääletusele panemise, distsiplinaarvõimu (istungite katkestamine, liikmete korralekutsumine, istungilt eemaldamine, majaõiguse teostamine parlamendi-liikmeteks mitteolevate isikute suhtes jms), päevakorra teatavaks tegemise, järgmise istungi aja avaldamise; 2) sisehalduse ülesanded (*die Funktionen der inneren Verwaltung*), mille alla kuulusid arupärimiste päevakorda panemine, liikmete algatuste trükkimise ja väljajagamise korraldamine, tingimuste loomine parlamendi viljakaks tegevuseks (*die Schaffung der Voraussetzungen für die gedeihliche Förderung der parlamentsgeschäftlichen Pläne*); 3) väljapoole suunatud halduse ülesanne (*die Funktion der äusseren Verwaltung*), mis seisnes parlamendi esindamises väljapoole. – J. Hatschek. Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Teil 1. Berlin, Leipzig: G. J. Göschen 1915, lk 210–215.

- 26 PS §-s 3 sätestatud riigivõimu seadusliku teostamise põhimõttest tuleneb, et Riigikogu esimees ja aseesimehed on oma ülesandeid täites kohustatud järgima põhiseadust ja seadusi.²³ See tähendab muu hulgas Riigikogu tööd reguleerivatest õigusnormidest kinnipidamise ning kõigi Riigikogu liikmete õiguste tagamise nõuet.

VI. Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus

- 27 Kommenteeritav paragrahv mainib Riigikogu kodukorra seadust ja Riigikogu töökorra seadust kui õigustloovaid akte, milles tuleb sätestada, kuidas Riigikogu esimees ja aseesimehed korraldavad Riigikogu tööd. Riigikogu kodukorra seadusele viitavad veel PS § 70 esimene lause, § 71 lg 3, § 72 lg 2 teine lause, § 104 lg 1 ja lg 2 p 6, Riigikogu töökorra seadusele PS § 104 lg 2 p 6. Kahe Riigikogu töökorraldust reguleeriva seaduse eristamine pärineb 1937. aasta põhiseadusest, mis nägi ette kodukorra kui parlamendi siseakti ning töökorra seaduse kui parlamendi suhteid teiste organite ja riigiväliste subjektidega reguleeriva üldakti.²⁴ Kehtiv põhiseadus sätestab küll mõned konkreetsed küsimused, mis tuleb reguleerida Riigikogu kodukorra seaduses (Riigikogu otsustusvõimelisus, komisjonide ja fraktsioonide moodustamise kord ja õigused, salajase hääletamise juhud ametiisikute valimisel või nimetamisel, seaduste vastuvõtmise kord), ent ei näe ette Riigikogu töökorra seaduse reguleerimisala.

²³ Vrd RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 9 jj.

²⁴ Vt lähemalt A. Mõttus. – RKKTS, Sissejuhatus.