

§ 70. [Riigikogu otsustusvõimelisus]

Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

Autor *Aaro Mõttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 46. Riigikogu on otsusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust.

PS 1937: § 64. Riigikogu üldkoosolek koosneb Riigivolikogu ja Riiginõukogu liikmeist. Riigikogu üldkoosolek on otsusevõimeline, kui koos on vähemalt pool Riigikogu seaduslikust koosseisust. Oma otsused, peale juhtude, mis Põhiseaduses korraldatud teisiti, teeb Riigikogu üldkoosolek koosolevate liikmete häälteenamusega.

§ 74. Riigivolikogu on otsusevõimeline, kui koos on vähemalt pool tema seaduslikust koosseisust.

Sisukord

- I. Kvoorumi mõiste ja kvooruminõude eesmärk
- II. Sätte kujunemislugu
- III. Sätte sisu ja Riigikogu kujundamisruum

I. Kvoorumi mõiste ja kvooruminõude eesmärk

- 1 Kommenteeritav paragrahv sätestab **kvooruminõude** Riigikogu istungil. Kvoorum on „Eesti keele seletava sõnaraamatu“ järgi „koosoleku v. istungi otsustusvõimelisuseks tarvilik liikmete arv“.¹ Kvooruminõue määrab kindlaks, kui palju Riigikogu liikmeid peab istungist osa võtma, et Riigikogu saaks õiguspäraselt otsuseid vastu võtta.
- 2 Kvooruminõude üheks eesmärgiks on tagada **esindusdemokraatia põhimõtte** (PS § 56, § 59) realiseerumine. Selle põhimõtte kohaselt rahvas, olles küll riigivõimu kandja, ei teosta riigivõimu üldjuhul mitte vahetult, vaid oma esindajate kaudu, valides selleks Riigikogu.² Esinduse (representatsiooni) idee kohaselt on rahvas riikliku tahte kujundamisel parlamendis üksnes siis kohaselt esindatud, kui tahtekujundusest võtab osa parlament tervikuna, kõik selle liikmed koos.³ Kuigi esinduse põhimõttele vastaks kõige ehedamalt kõigi parlamendiliikmete täiskogu istungil kohaloleku nõue, ei tähenda see, et liikmed saavad rahvast esindada ainult täiskogu istungil osaledes.⁴ Arvesse tuleb võtta parlamentaarse valitsemisüsteemi toimemehhanisme ja tänapäevase parlamenditöö spetsiifikat. Täiskogu istung ei ole parlamendi ainus töövorm. Suur osa ettevalmistavast tööst tehakse ja kokkulepped sõlmitakse komisjonides ja fraktsioonides (vt PS § 71 ja selle kommentaarid). Tööd parlamendis iseloomustab tööjaotus, spetsialiseerumine ja

¹ <https://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=kvoorum>.

² Vrd RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13, p 39.

³ BVerfGE 44, 308 (*Beschlussfähigkeit*), lk 315–316, äärenr 29; M. Morlok. Volksvertretung als Grundaufgabe. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (toim.). *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 158.

⁴ BVerfGE 44, 308, lk 317, äärenr 32.

maailmavaatest kantud programmi ümber koondunud liikmete seisukohtade kooskõlastamine.⁵ Selles kontekstis võib esindusdemokraatia põhimõte olla täidetud ka juhul, kui hääletamisest täiskogu istungil võtab osa väike arv parlamendiliikmeid.⁶

- 3 Põhiseaduses sätestatud kvooruminõue on **menetlusnormina** üks Riigikogu vastuvõetava otsuse **formaalse põhiseaduspärasuse** eeldustest.⁷ Peale selle peab Riigikogu olema istungile kogunenud põhiseaduses ette nähtud korras, otsustamisest tohivad ja peavad saama osa võtta kõik kehtivate volitustega ja ametivande andnud Riigikogu liikmed ning otsus tuleb vastu võtta põhiseaduses ette nähtud häälteenamusega.

II. Sätte kujunemislugu

- 4 Põhiseaduse Assambleele arutamiseks esitatud Jüri Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu nägi ette, et Riigikogu on otsustusvõimeline, kui kohal on veerand tema seaduslikust koosseisust (§ 60 lg 3). Seevastu Jüri Raidla töögrupi eelnõu järgi pidi Riigikogu olema otsustusvõimeline, kui koos on vähemalt pool valitud koosseisust. Assamblees keskendus arutelu sellele, milline peaks olema kvoorum Riigikogu korralistel istungitel, kuna see, et erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole tema koosseisust, vaidlusi ei põhjustanud.
- 5 Assamblee töö käigus tehti ja hääletati läbi mitmesuguseid ettepanekuid: et Riigikogu on otsustusvõimeline alati, s.t kvooruminõuet ei sätestata üldse, samuti, et Riigikogu on otsustusvõimeline siis, kui kohal on vähemalt kümnendik, neljandik, kolmandik või pool Riigikogu koosseisust.⁸ 22. istungil 16. jaanuaril 1992 jõuti esmalt kompromissini, mille kohaselt sätestatakse põhiseaduse rakendamise seaduses Riigikogu otsustusvõimelisuse ajutine regulatsioon, mida rakendatakse kuni töö- ja kodukorra seaduste vastuvõtmiseni pärast põhiseaduse jõustumist valitud esimese Riigikogu poolt (vt PSRS § 3 lg 5).⁹ Hiljem, 28. istungil 27. märtsil 1992 aga sai kommenteeritav sätte selle praeguse kuju, kui assamblee toetas Riigikogu korraliste istungite kvoorumi kehtestamise jätmist parlamendi enda otsustada.¹⁰
- 6 Riigikogu otsustusvõimelisuse küsimuses jagunesid seisukohad assamblees üldjoontes kaheks. Kõrgema kvoorumi sätestamise vajadust põhjendati sooviga tagada parlamendi töövõime ja distsipliin. Nii selgitas assamblee ekspertide esindaja J. Raidla 24. istungil: „[...] 1/4-line kvoorum Riigikogus otsuste langetamiseks on liialt väike situatsioonis, kus demokraatia traditsioon ei ole veel kahjuks jõudnud Eestis objektiivsetel põhjustel kinnistuda ja erakondlik struktuur välja kujuneda, mis normaalses, tavalises, pikaajalise traditsiooniga demokraatlikus riigis tagaks automaatselt parlamendi töövõime.“¹¹ Kõrgemat kvoorumit nõuti ka assambleele saadetud kirjades ja seda toetati avaliku arvamuse küsitlustes.¹² Kõrge kvoorumi vastased aga leidsid, et kvooruminõuet hakatakse kasutama parlamenditöö takistamiseks. Assamblee liige Peet Kask argumenteeris assamblee 7. istungil, et „põhjus, miks kvooruminõuet väga kõrgele tõsta ei saa, on see, et

⁵ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

⁶ Vrd BVerfGE 44, 308, lk 320, äärenr 40.

⁷ Vrd nt RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8: „Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seaduse-reservatsiooni põhimõtetele. Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaselt peab akt olema antud selleks pädeva organi poolt, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.“

⁸ Näiteks hääletus Põhiseaduse Assamblee 7. istungil 25. oktoobril 1991 – vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 259; 24. istungil 6. veebruaril 1992 – vt samas, lk 784; 28. istungil 27. märtsil 1992 – vt samas, lk 953.

⁹ Samas, lk 739–740.

¹⁰ Samas, lk 953.

¹¹ Samas, lk 782.

¹² L. Hänni sõnavõtt – vt samas, lk 737; J. Raidla sõnavõtt – vt samas, lk 768.

vastasel juhul on vähemusel võimalus blokeerida otsuse vastuvõtmist, ta lihtsalt lahkub saalist ja jätab saali ilma kvoorumita. See on ebanormaalne, kui saalist lahkumine on tugevam vastuhääl kui punasele klahvile vajutamine. Ja just sel põhjusel kvoorum, mis nõuab poolte saadikute kohalolekut, ei tööta.¹³ Samuti põhjendasid kõrge kvoorumi vastased, et parlamendiliikmete distsipliini ei taga mitte kõrge kvoorum, vaid fraktsioonid, kes hoolitsevad oma liikmete kohalolu eest olulistel aruteludel ja hääletustel. Illar Hallaste: „Niipea, kui on poolthäälte enamuse nõue, võib rahulikult kvoorumi nõude üleüldse ära kaotada, siis hakkavad vastutama juba erakonnad selle eest, et nende toetajad, fraktsioonide liikmed, oleksid kohal ja tõepoolest suudaksid maksimaalselt väljendada oma seisukohta.“¹⁴

- 7 Kõrgema kvoorumi nõuet – kohal peab olema üle poole koosseisust – Riigikogu erakorralisel istungjärgul põhjendati ühelt poolt vajadusega vältida Riigikogu liikmete samaaegset kogunemist mitmes eri kohas (I. Hallaste: „See välistaks olukorra, et üheaegselt kahes erinevas Eesti paigas tuleb kokku Riigikogu istung, mis koosneb küll täiesti erinevatest saadikutest ja mis võtaksid vastu teineteisele vastukäivaid otsuseid.“¹⁵), teiselt poolt aga sooviga tagada parlamendiliikmete võimalus erakorralistest istungjärgudest teada saada ja neist osa võtta (Liia Hänni: „Küll aga tuleb põhiseaduslik kaitse anda Riigikogu erakorraliste istungjärgude jaoks, et Riigikogu kvoorumiga ei saaks siin langetada selliseid poliitilisi otsustusi, kus erakorralisel istungjärgul osa Riigikogu liikmeid näiteks ei saa istungist teada ja seetõttu võib erakorraline istung ise muutuda küsitavaks.“¹⁶).

III. Sätte sisu ja Riigikogu kujundamisruum

- 8 Kommenteeritav paragrahv reguleerib Riigikogu otsustusvõimelisust neil juhtudel, kui otsuse võtab vastu Riigikogu PS § 65 tähenduses. Teisisõnu, silmas on peetud **Riigikogu täiskogu**, mille moodustavad 101 Riigikogu liiget ja mille töövormiks on istung (PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2, § 100). Riigikogu allorganite kvoorumit põhiseaduse regulatsioon ei hõlma. Allorganite kvoorumi kehtestab Riigikogu enesekorraldusõiguse alusel.
- 9 Kui varasemad põhiseadused nägid ette ühesuguse kvooruminõude nii Riigikogu korralise kui ka erakorralise istungjärgu jaoks, siis kommenteeritav paragrahv käsitab erinevalt Riigikogu otsustusvõimelisust korralisel istungjärgul (esimene lause) ja erakorralisel istungjärgul (teine lause).
- 10 Riigikogu **otsustusvõimelisust korralisel istungjärgul** põhiseadus ei sätesta, jättes selle Riigikogu enda kehtestada. Riigikogu peab kvooruminõude sätestama Riigikogu kodukorra seaduses. Põhiseadus ei seo Riigikogu otsesõnu ühegi tingimusega. Nii on võimalik ette näha, et Riigikogu on otsustusvõimeline, kui kohal on kümnendik, viiendik, neljandik või muu osa parlamendikoosseisust. Ühes kvoorumi olemasolu tuvastamise reeglitega peab kehtestatu tagama, et otsuste vastuvõtmisel oleks põhimõtteliselt võimalik osaleda kõigil Riigikogu liikmetel (nt istungi toimumisaja määramise ja selle teatavaks tegemise kord) ning et Riigikogu saaks tõhusalt oma ülesandeid täita (tõhus töökorraldus).¹⁷ Põhiseadusega on kaheldavas kooskõlas see, kui jäetakse määratlemata, mitu liiget peab korralisel

¹³ Samas, lk 257. Vt ka nt J. Adamsi seisukohavõtt 5. istungil – samas, lk 141; I. Hallaste seisukohavõtt 24. istungil – samas, lk 783.

¹⁴ Samas, lk 783.

¹⁵ Samas, lk 184.

¹⁶ Samas, lk 951.

¹⁷ Riigikogu tõhusa toimimise põhimõtet mainib Riigikohus lahendis „Sotsiaalliberaalid“ – vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 13, 24, 25, 26, 27, 32, 35, 38.

istungjärgul Riigikogu istungist osa võtma, et Riigikogu oleks otsustusvõimeline.¹⁸ Isegi juhul, kui kvoorumit moodustavat liikmete arvu ette ei nähta – võimalus, mida kaaluti ka Põhiseaduse Assamblees (vt eestpoolt) –, on küsitav, kas kollegiaalorgan saab otsuseid vastu võtta vähema kui kolme liikme osavõtul.¹⁹

- 11 Ajutiselt, kehtiva põhiseaduse jõustumise järel valitud esimese Riigikogu koosseisu kokku astumisest kuni Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse vastu võtmiseni oli Riigikogu korralise istungjärgu ajal peetud istungitel otsustusvõimeline, kui istungil oli kohal vähemalt pool koosseisust (PSRS § 3 lg 5).
- 12 **Erakorralisel istungjärgul** on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust, s.t vähemalt 51 Riigikogu liiget.
- 13 Otsustusvõimelisus tuleb kindlaks teha, s.t tuvastada kohal olevate liikmete arv enne hääletamisele asumist. Nii positiivne (näiteks seaduse vastuvõtmine) kui ka negatiivne (näiteks Vabariigi Presidendi valimata jätmine) hääletamistulemus võib olla tühine, kui Riigikogu ei olnud hääletades otsustusvõimeline.
- 14 Otsustusvõimelisuse puudumise tagajärg on see, et Riigikogu otsust vastu võtta ei saa (kui otsustusvõimelisuse puudumine tuvastatakse enne hääletamist) või ei ole vastu võetud otsus õiguspärane. Vaieldav on, kas otsustusvõimelisuse puudumise korral peab istung või erakorraline istungjärk lõppema, sest kvoorum ei ole nõutav mitte istungi pidamiseks, vaid otsuste vastuvõtmiseks. Samal põhjusel võib küsida, kas istungi alustamise võimalus (ka erakorralisel istungjärgul) saab sõltuda sellest, kui palju Riigikogu liikmeid parajasti kohal on.
- 15 Riigikogu liikme kohaloleku all tuleb mõista tema viibimist istungiruumis kvoorumit tuvastamise hetkel. Kui istungi pidamine ei eelda liikmete samasse ruumi kogunemist, vaid toimub elektrooniliste suhtlemiskanalite vahendusel (kaugosalusega istung²⁰), tuleb käsitada kohal olevatena kõiki liikmeid, kes oma osavõtu ettenähtud korras registreerivad. Seejuures on nõutav, et Riigikogu liige võtaks istungist osa ja hääletaks isiklikult. Vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62) tuleneb, et Riigikogu liige peab oma õigusi teostama isiklikult ega tohi neid kellelegi delegeerida.
- 16 Kaudselt tuleneb konkreetse, mõnel juhul isegi kommenteeritavas paragrahvis nõutavast kõrgema kvoorumit nõue põhiseaduse sätetest, mis näevad ette Riigikogu seaduste või otsuste vastuvõtmise mitte suhtelise, vaid kvalifitseeritud enamusega (näiteks PS § 79 lg 4, § 104 lg 2, § 122 lg 2). Sellistel juhtudel võib Riigikogu olla küll formaalselt otsustusvõimeline, ent kui akti vastuvõtmiseks vajalikku arvu liikmeid istungil ei ole, puudub Riigikogul juba faktiliselt võimalus seda akti vastu võtta.

¹⁸ Alates 5. novembril 1992 vastu võetud Riigikogu kodukorra seadusest on kehtinud regulatsioon, mille kohaselt korraliste istungjärkude ajal toimuvatel korralistel istungitel kvooruminõuet ei ole (vt nt RKKS 1992 § 37). 15. novembril 1994 vastu võetud Riigikogu kodukorra seadusega esmakordselt sisse viidud Riigikogu täiendava istungi suhtes on järjepidevalt kehtinud nõue, mille kohaselt on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole tema koosseisust (vt RKKS 1994 § 42 lg 3).

¹⁹ Vt A. Mõttus. – RKKTS, § 76 komm. – A. Mõttus (peatoim). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012, lk 242.

²⁰ Vt RKKTS § 89¹.