

§ 72. [Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkus]

Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise hääleteenamusega teisiti.

Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel.

Autor *Tiina Kuusmann*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 47. Riigikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtumistel, kui sellega on nõus 2/3 koosolijaist liigetest võib kuulutada Riigikogu koosoleku kinniseks.

PS 1937: § 75. Riigivolikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtudel, kui sellega nõustub vähemalt kaks kolmandikku koosolevaist liikmeist, võib Riigivolikogu oma koosoleku kinniseks kuulutada.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Fraktsiooni moodustamine, p 12–43; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, p 132; RKHKO 11.05.2015, 3-3-1-90-14 – Komisjoni istungi kinnisus, p 11

Valikkirjandus

Tiina Kuusmann. Teabele juurdepääsu õigus versus parlamendi tegevuspõhimõtted. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus haldusasjas 3-3-1-90-14. – *Juridica* 2019/2, lk 83–93.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigikogu istungite avalikkus
 - A. Riigikogu täiskogu ja muude üksuste istungid
 - B. Riigikogu istungi vahetu avalikkus
 - C. Riigikogu istungi kaudne avalikkus
 - D. Istungi kinnisus
- III. Hääletamine Riigikogu istungil
 - A. Avalik hääletamine
 - B. Salajane hääletamine

I. Sissejuhatus

- 1 PS §-s 72 on sätestatud Riigikogu istungite ja Riigikogus toimuvate hääletamiste avalikkuse reegel ning sellest tehtavad erandid. Riigikogu istungite avalikkust on nimetatud ka Riigikogu avalikustamisfunktsiooni väljenduseks, mis seisneb poliitiliste jõudude võimaluses oma seisukohad esile tuua ning enne otsuste tegemist avalikku diskussiooni pidada.¹ Riigikogu istungite ja Riigikogus toimuvate hääletamiste avalikkus

¹ T. Annus. RÕ, lk 125.

on üks parlamentaarse demokraatia ja sellest lähtuva parlamendi avalikkuse põhimõtte väljendus.² Parlamendi istungite avalikkuse näevad ette enamiku Euroopa riikide põhiseadused.³

- 2 Avalikkuse nõude lähtekohaks on PS §-st 59 tulenev representatsiooni- ehk esindusprintsip.⁴ Rahva esindamine Riigikogu poolt hõlmab rahva nimel ja rahva eest otsuste vastuvõtmise kõrval ka vastutust rahva ees. Vastutuse kandmiseks rahva ees peab rahval olema võimalik parlamendi tegevust kontrollida. Kontrolli teostamine eeldab rahva informeeritust parlamendis toimuvast, mistõttu peab parlamendi tegevus olema avalik. Rahvas kontrollib parlamendi tegevust eeskätt parlamendivalimiste kaudu, mille käigus ta otsustab, millise parlamendikoosseisu end esindama volitab. Selliselt kujutab parlamendi tegevuse avalikkus endast demokraatia lahutamatu aspekti, mis ühelt poolt legitimeerib parlamendis vastuvõetavad õigusaktid ning teisalt loob rahvale võimaluse parlamendiliikmete poliitilise tegevuse jälgimiseks ning sellest tulenevalt valimisotsuse langetamiseks.⁵
- 3 Kuna Riigikogu istungite ning hääletamiste avalikkuse reeglist kõrvalekaldumine riivab parlamentaarse demokraatia aluseks olevat representatsiooniprintsiipi, on erandid avalikkuse reeglist lubatud vaid PS §-s 72 nimetatud klauslitega.

II. Riigikogu istungite avalikkus

A. Riigikogu täiskogu ja muude üksuste istungid

- 4 PS § 72 lg-s 1 on Riigikogu istungina peetud silmas Riigikogu täiskogu istungit, st Riigikogu liikmete tervikkoosseisu töövormi.⁶ See tuleneb põhiseaduse süstemaatiliseist tõlgendamisest, täpsemalt PS §-st 100, milles on eristatud Riigikogu ja tema komisjonide istungeid. Sama järelduseni on võimalik jõuda ka põhiseaduse teiste sätete (PS § 66, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2 ja § 141 lg 2) pinnalt, milles tuleb samuti Riigikogu istungina mõista Riigikogu täiskogu istungit.
- 5 Riigikogu täiskogu istung ehk plenaaristung kujutab endast Riigikogu kui kollegiaalorgani põhilist töövormi, kus Riigikogu avalikult arutab ja otsustab tema pädevuses olevaid asju.⁷ Riigikogu täiskogu istungi mõistet tuleb tõlgendada avaralt. Täiskogu istungi osana on käsitatav igasugune istungiga hõlmatud tegevus, sh ka istungil toimuvad valimised, hääletamised, tehtud avaldused, Riigikogu liikmete vastukaja istungil toimuvale jne.⁸
- 6 PS § 72 lg-st 1 tulenev istungi avalikkuse nõue hõlmab üksnes Riigikogu täiskogu istungeid. Riigikogu komisjonide (RKKTS § 36), juhatuse (RKKTS § 16 lg-d 3 ja 6),

² S. Marschall. Parlamentarism. Sissejuhatus. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 120; vt ka T. Savi. Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – Riigikogu Toimetised 2000/1, lk 14.

³ Vt täpsemalt M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar. 2. vlj. II kd. Tübingen: Mohr Siebeck 2006, lk 1076 (p 15).

⁴ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 59 komm. 13; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 59 komm. 13; N. Achterberg. Parlamentsrecht. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1984, lk 563.

⁵ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 4; M. Morlok, C. Hientzsch. Das Parlament als Zentralorgan des Demokratie – Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen. – Juristische Schulung 2011/1, lk 2.

⁶ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 7; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 7.

⁷ P. Pihlak, M. Ernits. – RKKTS, 10. ptk. Üldist, komm. 1.

⁸ M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar, lk 1079 (p 22); J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 7.

fraktsioonide ning Riigikogu liikmete ja fraktsioonide ühenduste töövormidele PS § 72 lg-s 1 sätestatud avalikkuse nõue ei laiene.⁹

- 7 Põhiseadusest tuleneva enesekorraldusõiguse alusel ning parlamendi tõhusa toimimise eesmärki arvestades (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13, 24 ja 25) on Riigikogu kehtestanud Riigikogu komisjonide istungi kinnisuse printsiibi, mille kohaselt on komisjoni istungid reeglina kinnised (RKKTS § 36). Komisjonide istungite kinnisus omab legitiimset eesmärki, milleks on tagada vaba arutelu komisjonis (RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 11). Vaba arutelu võimaldab komisjoni liikmetel ilma välise surve ja avalikkuse tähelepanuta komisjoni pädevuses olevaid küsimusi vabalt arutada, kompromisse sõlmida, teavet saada ja nõu küsida.¹⁰ Sundimatu ning kompromissidele avatud tööõhkkond on vajalik selleks, et komisjonid saaksid parlamendis lahendamisel olevad küsimused üksikasjalikult ja igakülgset läbi arutada ning nende osas otsustele jõuda.¹¹ Seeläbi tagavad komisjonid Riigikogu töövõime.
- 8 Riigikogu juhatuse kui Riigikogu kollegiaalse juhtimisorgani istungid peetakse samuti kinnistena.¹² Nimelt ei kuulu Riigikogu-sisene enesekorraldusõigusel põhinev töökorraldus ja haldamine PS § 72 lg-s 1 sätestatud avalikkuse nõude alla.¹³ Riigikogu juhatuse istungite kinnisus väljendub nii istungist osavõtjate ringi piiratuses (RKKTS § 16 lg 3) kui ka juhatuse istungi protokollis kantava teabe mahus (RKKTS § 16 lg 6).¹⁴
- 9 Riigikogu fraktsiooni puhul ei ole tegemist Riigikogu organiga, vaid Riigikogu liikmete ühendusega (vt PS § 71 komm. 26 ja 27). Samuti ei ole Riigikogu liikmete ja fraktsioonide ühendused (RKKTS § 43) käsitatavad Riigikogu organitena. Seetõttu ei ole Riigikogu fraktsioonide ja ühenduste tegevus omistatav Riigikogule kui riigi esindusorganile. Sellest johtuvalt ei saa Riigikogu istungi avalikkuse nõuet juba olemuslikult Riigikogu fraktsioonide ja ühenduste istungitele laiendada.¹⁵

B. Riigikogu istungi vahetu avalikkus

- 10 Riigikogu istungi avalikkus tähendab seda, et igaühel, sh üldsusele teavet vahendavatel ajakirjanikel, peab olema võimalik Riigikogu istungit vahetult kohapeal jälgida. Riigikogu Toompea lossi istungisaalis on isikutele tagatud võimalus jälgida istungit rõdult (RKKTS § 59 lg 2).¹⁶ Ent kaalukate põhjuste olemasolul võib Riigikogu esimees määrata Toompea lossi istungisaali asemel teise istungi toimumise asukoha (RKKTS § 57 lg 1). See võib juhtuda näiteks tulekahju või muu istungisaalis istungi läbiviimist takistava asjaolu korral.¹⁷ PS § 72 lg-t 1 arvesse võttes tuleb ka teises istungi toimumise asukohas luua huvitatutele võimalus istungi kohapeal jälgimiseks.
- 11 RKKTS § 57 lg 2 ja § 89¹ kohaselt on võimalik Riigikogu istung läbi viia kaugosalusega, s.o istungina, mis toimub elektrooniliste vahendite abil füüsilise toimumise asukohata. Juhul kui Riigikogu pole kaugosalusega istungit kahekolmandikulise häälteenamusega kinniseks kuulutanud, peab huvitatutel olema võimalik PS § 72 lg-st 1 juhindudes ka

⁹ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 4; M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar, lk 1080–1081 (p 24 ja 25); vt ka E. Maddisoo, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, lk 53 (§ 47 komm.).

¹⁰ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 11; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 11; J. Laidvee. – RKKTS, § 36 komm. 1.

¹¹ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 11.

¹² P. Pihlak, A. Mõttus. – RKKTS, § 16 komm. 8.

¹³ Vt ka M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar, lk 1081 (p 25).

¹⁴ P. Pihlak, A. Mõttus. – RKKTS, § 16 komm. 8.

¹⁵ Vt ka M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar, lk 1081 (p 25).

¹⁶ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 5; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 5.

¹⁷ P. Pihlak, M. Ernits. – RKKTS, § 57 komm. 1.

kaugosalusega istungit jälgida. Kaugosalusega istungit on võimalik läbi viia nii kombineerituna füüsilises ja virtuaalkeskonnas kui ka üksnes virtuaalkeskonnas. Esimesel juhul viibib osa Riigikogu liikmeid füüsilises istungi toimumise asukohas ja ülejäänud virtuaalkeskonnas, teisel juhul võtavad kõik Riigikogu liikmed istungist osa üksnes virtuaalkeskonna kaudu.¹⁸

- 12 Istungi vahetu jälgimise võimaluse loomisel on parlamendil ulatuslik kaalutlusruum¹⁹, ent selle sisustamine ei tohi viia olukorrani, kus istungi vahetu jälgimise võimalus on faktiliselt olematuks muudetud, näiteks kui istungisaali rõdul olevate kohtade arv on äärmiselt piiratud. Siiski võib esineda olukordi, kus ka piisavate kohtade olemasolul ei ole võimalik kõiki huvilisi istungisaali rõdule mahutada. See võib juhtuda ühiskonnas laialdast vastukaja leidnud seaduseelnõude arutamisel, presidendi valimisel või muude suurt avalikku huvi pälvivate parlamenditegevuste puhul. Sel juhul on lubatav seada sisse valikumenetlus, ent see peab olema kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Nii on saksa õiguskirjanduses peetud lubatavaks tasuta sissepääsupiletite jagamist.²⁰
- 13 Seoses istungi avalikkusega tekib küsimus, kas PS § 72 lg 1 järgi on lubatav kõrvaldada pealtvaatajad, kes istungit segavad. RKKTS § 14 lg 2 p-s 10 on ette nähtud Riigikogu esimehe ülesanne tagada istungi ajal kord istungisaalis ja rõdudel. Õiguskirjanduses on leitud, et istungit segava pealtvaataja kõrvaldamine on lubatav, kui pealtvaataja tegevus ohustab parlamendi tõhusat toimimist kui põhiseaduslikku hüve ning kui isiku istungilt eemaldamine on kooskõlas proportsionaalsuspõhimõttega.²¹ Proportsionaalsuspõhimõtte kohaselt ei ole lubatav isikut istungilt kõrvaldada, kui tegemist on väheolulise häirimisega, näiteks lühiajaline toetusavaldus aplodeerimisega või nõrdimusavaldus pöidla allapoole suunamisega. Häirimine peab olema oluline, et õigustada isiku istungilt eemaldamist.²²
- 14 Riigikogu tagab täiskogu istungite vahetu jälgitavuse ka Riigikogu veebilehe kaudu kättesaadava videoulekandega. Samuti transleeritakse Riigikogu avalik istung Riigikogu ruumidesse (RKKTS § 61 lg 3). Riigikogu istungite otseülekanne arvutivõrgu vahendusel avardab isikute võimalusi saada teavet Riigikogu istungitel toimuva kohta ning on kooskõlas PS § 72 lg 1 mõttega.

C. Riigikogu istungi kaudne avalikkus

- 15 Lisaks vahetule juurdepääsule istungil toimuvale tuleneb PS § 72 lg-s 1 sätestatud istungi avalikkuse reeglist Riigikogu istungit kajastavate materjalide avalikkuse nõue. Istungit kajastavate materjalide avalikustamisega luuakse isikutele võimalus saada kaudselt ning tagantjärele teavet istungil toimunu kohta.
- 16 RKKTS § 61 lg 1 järgi tuleb Riigikogu täiskogu istung stenografeerida ja protokollida. Riigikogu istungist tehtav stenogramm on avalik, erandiks on vaid Riigikogu kinniste istungite stenogrammid (RKKTS § 61 lg 2). Riigikogu istungit kajastavate muude andmekandjate koostamine on jäetud Riigikogu enesekorraldusõiguse küsimuseks. Riigikogu praktikas tehakse Riigikogu istungitest videosalvestisi, mis on arvutivõrgu kaudu järelvaadatavad.

¹⁸ Esimese lugemise seletuskiri RKKTS-i muutmise seadusele 176 SE, lk 3 ja 5.

¹⁹ Vt ka J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 3.

²⁰ M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar, lk 1081 (p 26); N. Achterberg. Parlamentsrecht, lk 567.

²¹ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 5; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 5; G. Ritzel, J. Bücker, H. Schreiner. – H. Winkelmann. Handbuch für die parlamentarische Praxis. Loseblattsammlung. Seis: detsember 2014, § 41 lg 2, komm. 2.

²² G. Ritzel, J. Bücker, H. Schreiner. – H. Winkelmann. Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 41 lg 2, komm. 2.

- 17 Nii nagu PS § 72 lg-s 1 sätestatud Riigikogu täiskogu istungi avalikkusest ei tulene isikutele subjektiivset õigust istungi rõdu ülerahvastatuse või muu objektiivse takistuse korral nõuda enda istungile lubamist²³, ei tulene sättest ka isikutele subjektiivset õigust Riigikogu istungi salvestamiseks ega sellel toimuva fotografeerimiseks. Riigikogu istungil toimuvast võib teha filmi- ja videovõtteid ning tele- ja raadioülekandeid, samuti istungil toimuvat fotografeerida üksnes Riigikogu esimehe loal (RKKTS § 59 lg 3). Seejuures peab Riigikogu esimees silmas Riigikogu tõhusa toimimise põhimõtet, st Riigikogu istungil toimuva talletamine ei tohi häirida Riigikogu tööd.

D. Istungi kinnisus

- 18 PS § 72 lg 1 kohaselt võib Riigikogu täiskogu istungi kuulutada osaliselt või täielikult kinniseks kahekolmandikulise enamusega, st kui selle poolt hääletab kaks korda enam Riigikogu liikmeid kui vastu (vt PSRS § 3 lg 6 p 2).²⁴ Istungi osaline kinniseks kuulutamine tähendab seda, et istung ei ole tervikuna kinnine, vaid on seda üksnes teatud päevakorra-punkti või -punktide käsitlemisel. RKKTS § 60 lg 2 järgi otsustatakse istungi kinniseks kuulutamine iga päevakorraküsimuse kohta eraldi. Sätte mõtteks on vältida istungi suuremas ulatuses kinniseks tunnistamist, kui see vajalik on. Sellega hoidutakse täiskogu istungi avalikkuse põhimõtte põhjendamatu kitsendamisest.²⁵
- 19 Parlamendi istungit ei ole lubatud kuulutada kinniseks viisil, kus teatud osal pealtvaatajatest või ajakirjanduse esindajatest lubatakse istungist otseselt või kaudselt osa saada ning ülejäänud avalikkusel mitte. Selline selektiivne eristamine satuks vastuollu PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega ega ole seetõttu lubatud.²⁶ Selektiivse eristamisena ei ole käsitletav nende isikute istungile lubamine, kes osalevad seal oma ametikoha või istungiga seotud ülesannete täitmise tõttu (RKKTS § 58 lg-s 1 nimetatud isikud).²⁷ Istungi kinnisus tähendab seda, et avalikkuse juurdepääs istungile on ühtviisi välistatud. Teatud avalikkuse esindajate, nt pressi kinnisele istungile lubamist saab õigustada üksnes siis, kui selleks on asjakohased põhjused.²⁸
- 20 PS § 72 lg-s 1 ei ole kindlaks määratud, millistel juhtudel on istungi või selle osa kinniseks kuulutamine põhjendatud. Õigusteadlaste vahel valitseb erimeelsus küsimuses, kas parlamendi täiskogu istungi kinniseks kuulutamist tuleb istungi kinnisust tingivate asjaolude esinemisega põhjendada või ei. Ühelt poolt on leitud, et parlamendi täiskogu istungi kinniseks kuulutamine saab olla põhjendatud üksnes erandjuhul ja kaalukate põhi-seaduslike hüvede kaitse eesmärgil.²⁹ Teisalt on märgitud, et kõrgendatud häälteenamuse nõue iseenesest on piisavaks garantiiks istungi kinniseks kuulutamise põhjendatusele, mistõttu seda eraldi argumenteerida pole vaja. Seda enam, et põhiseaduses klausel istungi kinnisust tingivate asjaolude kohta puudub.³⁰ Ent isegi kui asuda seisukohale, et parlamendil õiguslikku kohustust istungi kinnisuse põhjendamiseks ei ole, on poliitilistel põhjustel enamasti ikkagi vaja istungi kinniseks kuulutamist avalikkusele selgitada.

²³ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 3; N. Achterberg. Parlamentsrecht, lk 567.

²⁴ A. Möttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 8; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 8.

²⁵ P. Pihlak, M. Ernits. – RKKTS, § 60 komm. 3.

²⁶ T. Maunz, G. Dürig, H. H. Klein. Grundgesetz – Kommentar, 79. EL Dezember 2016, GG art 42 äärenr 53.

²⁷ Samas.

²⁸ N. Achterberg, M. Schulte. – H. Mangoldt, F. Klein, C. Starck. Kommentar zum Grundgesetz. Band 2, Artikel 20 bis 82. München: Vahlen, lk 1146 (p 21).

²⁹ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 5; J. Linck. Die Parlamentsöffentlichkeit. – Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992/4, lk 687; A. Möttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 8; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 8.

³⁰ T. Maunz, G. Dürig, H. H. Klein. Grundgesetz – Kommentar, 79, GG art 42 äärenr 49–52.

Ka parlamendi avalikustamisfunktsiooni silmas pidades peab istungi kinniseks kuulutamiseks olema mõjuv põhjus.³¹

- 21 PS § 72 lg-s 1 ei ole sätestatud, kellel on õigus teha ettepanek kuulutada täiskogu istung kinniseks. Seda asjaolu ei ole täpsustatud ka RKKTSis. Riigikogu praktikas on ühel juhul esitanud ettepaneku Riigikogu täiskogu istungi kinniseks kuulutamiseks Riigikogu fraktsioon³² ja teisel eelnõu juhtivkomisjon.³³
- 22 Täiskogu istungi kinnisus tähendab seda, et avalikkuse juurdepääs istungile välistatakse nii otseselt istungi toimumise kohas viibimise keelu kui ka kaudselt istungi käiku kajastavatele materjalidele juurdepääsu piiramise teel.³⁴ Istungi kinnisus ei takista istungil viibimist ja juurdepääsu istungi materjalidele isikutel, kellel on ametikohast või istungil täidetavatest ülesannetest tulenev õigus viibida parlamendi istungil.³⁵ Nendeks ametiisikuteks on RKKTS § 58 lg 1 kohaselt Riigikogu liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, riigikontrolör, riigisekretär, Riigikogu täiskogu istungiga seotud teenistujad ning isikud, kelle on istungil osalema kutsunud Riigikogu esimees. Nimetatud isikutel on ka õigus tutvuda kinnise istungi stenogrammiga (RKKTS § 61 lg 2).
- 23 Riigikogu täiskogu istungi kinnisus ei ole samastatav istungi salajasuse või usalduslikkusega. Istungi kinnisus ei tähenda seda, et parlamendi liikmetel või teistel kinnisel istungil viibinud isikutel oleks keelatud istungi kohta teavet jagada.³⁶ Nii annab ka Riigikogu esimees RKKTS § 60 lg 3 järgi massiteabevahendite kaudu ülevaate kinnisel istungil toimunud. Küll saab istungi kohta teabe jagamise piirang tulla muust õiguslikust alusest kui PS § 72 lg 1. Vastav õiguslik alus võib sisalduda RSVSis või muus saladuse hoidmise kohustust hõlmavas õigusaktis, mille kohaselt ei ole lubatud teatud sisuga teavet avaldada.³⁷

III. Hääletamine Riigikogu istungil

A. Avalik hääletamine

- 24 Hääletamise avalikkus tähendab seda, et avalikkusele on tagatud võimalus teada saada, kuidas iga hääletamisel osalenud Riigikogu liige hääletas, s.o mille poolt või vastu ta oma hääle andis. Seeläbi luuakse valijale võimalus kontrollida, kuidas parlamendiliige tema huve parlamendis esindab, ning sellest olenevalt kujundada järgmisteks parlamendivalimisteks seisukoht parlamendiliikme tagasisvalimise või valimata jätmise kohta.³⁸
- 25 Hääletamise avalikkuse ja sellega loodava valijate kontrolli abil tagatakse parlamendiliikmete poliitiline vastutus oma valijate ees, mis on üks esindusdemokraatia olulistest tunnustest. Erinevalt poliitilisest vastutusest ei kaasne hääletamisega Riigikogu liikme õiguslikku vastutust. PS §-st 62 tuleneva indenniteedi ehk vastutamatusse põhimõtte järgi ei kanna Riigikogu liige õiguslikku vastutust Riigikogus hääletamise eest (vt PS § 62 komm.).

³¹ T. Annus. RÕ, lk 125.

³² VII Riigikogu stenogramm. III istungjärk, 08.12.1993 päevakorrapunkti 4 arutamine.

³³ VII Riigikogu stenogramm. III istungjärk, 15.12.1993 päevakorrapunkti 2 arutamine.

³⁴ A. Mõttus jt. – PSKV, PS § 72 komm. 9; J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 72 komm. 9.

³⁵ Vt ka T. Maunz, G. Dürig, H. H. Klein. Grundgesetz – Kommentar, 79, GG art 42 äärenr 54.

³⁶ Vt ka N. Achterberg, M. Schulte. – H. Mangoldt, F. Klein, C. Starck. Kommentar zum Grundgesetz, lk 1146 (p 20, 21); vt ka T. Maunz, G. Dürig, H. H. Klein. Grundgesetz – Kommentar, 79, GG art 42 äärenr 54.

³⁷ P. Pihlak, M. Ernits. – RKKTS, § 60 komm. 4.

³⁸ A. Mõttus jt. – PSKV, PS § 72 komm. 10; J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 72 komm. 10; A. Mõttus. – RKKTS, § 79 komm. 1 ja 3.

- 26 Hääletamise avalikkus ei ole samastatav istungi avalikkusega. Salajane hääletamine võib toimuda ka avalikul Riigikogu istungil. Samuti ei anna Riigikogu istungi kinniseks kuulutamine alust salajase hääletamise korraldamiseks.³⁹
- 27 Parlamentaarses praktikas tuntakse ka nimelist hääletamist, s.o hääletamist, mille puhul on kohe näha ning talletatud see, kuidas üks või teine parlamendiliige hääletas. Näiteks Saksa Liidupäeva (*Bundestag*) praktikas kasutatakse selleks eri värvi hääletuskaarte. Hääletuskaartidele kirjutatakse parlamendiliikme nimi ja fraktsioon, millesse ta kuulub. Pärast hääletuskaartide urnist väljavõtmist loetakse ette hääled koos hääletaja nime ja tema fraktsioonikuuluvusega.⁴⁰
- 28 Kuigi Riigikogus avalike hääletuste puhul ei fikseerita istungi stenogrammis teavet selle kohta, kuidas üks või teine Riigikogu liige teatud küsimuses hääletas, on see teave valijatele tagantjärele kättesaadav Riigikogu veebilehe kaudu.⁴¹ Samuti on valijatel võimalik Riigikogu istungit vahetult või tagantjärele jälgides näha hääletustabloot, kuidas konkreetsed Riigikogu liikmed hääletavad.

B. Salajane hääletamine

- 29 PS § 72 lg 2 teise lause järgi on Riigikogus salajase hääletamise korraldamine lubatud üksnes põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ametiisikute valimisel või nimetamisel. Seega erinevalt istungi kinniseks kuulutamisest on salajase hääletamise korraldamiseks vajalik PSis või seaduses sisalduv materiaalõiguslik alus.⁴² Salajase hääletamise korraldamine on võimalik ette näha vaid ametiisiku valimiseks või nimetamiseks.
- 30 Isikuvalimiste salajasusel on kaugeleulatuvad ajaloolised juured. Isikuid puudutavate otsuste tegemisel kasutati salajast hääletamist juba feodaalajal. Toona võeti eeskjuu paavsti valimisest. Kuna paavsti valiv kolleegium täitis jumala tahet, ei olnud kohane vastuhääli avalikustada. 19. sajandil peeti parlamendis isikute valimisel või nimetamisel salajasust oluliseks, et kaitsta parlamendi liikmeid poliitilise ülemvõimu võimalike repressioonide eest.⁴³
- 31 Tänapäevases parlamentarismis põhjendatakse salajast hääletamist parlamendiliikme vaba mandaadi põhimõtte ja talle sellest tuleneva sõltumatuse ja otsustusvabadusega. Salajane hääletamine aitab parlamendiliikmel jääda vabaks nii omaenda partei ja fraktsiooni kui ka avalikkuse survest.⁴⁴ Õiguslalases kirjanduses on seda seisukohta kritiseeritud ja leitud, et salajane hääletamine, sh isikute puhul, ei ole kooskõlas esindusdemokraatia põhimõttest tuleneva parlamendi avalikkuse nõudega.⁴⁵ Lisaks kaitseb Riigikogu liikme otsustusvabadust PS §-s 62 sätestatud Riigikogu liikme indenniteedi ehk vastutamatus põhimõte (vt PS § 62 komm.).⁴⁶

³⁹ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 7; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 11; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 11; A. Mõttus. – RKKTS, § 79 komm. 10.

⁴⁰ Bundestagi veebileht. Namentliche Abstimmung. Arvutivõrgus: https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/N/nam_abst-245502

⁴¹ Riigikogu veebileht. Hääletused. Saadiku hääletused. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/tooulevaade/haaletused/saadiku-haaletused/?pg=7&cuuid=07132cc4-5afc-4edb-9537-7c721ec39b2d&xprepage=25>

⁴² J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 8.

⁴³ H. R. Buschmann, H. Ostendorf. Die geheime Abstimmung im Parlament – Postulat oder Relikt? – Zeitschrift für Rechtspolitik 1977/7, lk 153–154.

⁴⁴ A. Mõttus. – RKKTS, § 79 komm. 2; H. R. Buschmann, H. Ostendorf. Die geheime Abstimmung im Parlament – Postulat oder Relikt?, lk 154.

⁴⁵ H. R. Buschmann, H. Ostendorf. Die geheime Abstimmung im Parlament – Postulat oder Relikt?, lk 155.

⁴⁶ A. Mõttus. – RKKTS, § 79 komm. 2.

- 32 Teisalt on kõrgete ametiisikute valimiste salajasust parlamendis põhjendatud sotsioloogiliste ja psühholoogiliste faktoritega, nimelt aitab see vältida isikutevaheliste pingete teket.⁴⁷ Sellest aspektist lähtudes kirjeldas Põhiseaduse Assamblee liige Jüri Rätsep ühte hüpoteetilist juhtumit järgmiselt: „Ma kujutlen mõnda oma noort kolleegi, advokaati, siin parlamendiliikmena, kes võtab osa kohtunike ametisse kinnitamisest. Lihtsalt konjunktuursetel kaalutlustel on ta kohustatud (kui ta neid kaalutlusi arvestab) hääletama kõigi kandidaatide poolt. Kui ta tahab teha oma kutsetööd ja ta ei taha seda, et hääletamisel läbi käinud kohtunik tema vastu hääletajad meelde jätab ja tulevikus nuhtleb selle advokaadi kliente. Siin on väga palju niisuguseid keerulisi aspekte, mille puhul me peaks säilitama erandi isikuvalimiste puhul.“⁴⁸ Tõsiasi, et riigi kõrgete ametikandjate ja parlamendiliikmete vahelised pinged võivad muu hulgas negatiivselt mõjutada riigiorganite koostööd ja toimimist, ei saa kindlasti eitada.
- 33 Salajane hääletamine tähendab, et Riigikogu liikme hääletamisotsus jääb vaid tema enda teada. Selleks tuleb salajane hääletamine korraldada viisil, et see, kuidas Riigikogu liige hääletab, ei saa avalikkusele teatavaks.⁴⁹ Salajaseks hääletamiseks kasutatakse hääletamis-sedeleid (RKKTS § 81 lg 3, §-d 86–88). Kuna hääletamise salajasuse tagamine on nii hääletamise korraldaja kui ka hääletaja enda kohustus⁵⁰, on Vabariigi Valimiskomisjon hääletamise salajasusele viidates tauninud Riigikogu liikmete poolt salajasel hääletusel täidetud hääletamisedeli fotograferimist ja vastava foto avalikustamist.⁵¹
- 34 Salajane hääletamine on PS § 79 lg 4 esimese lausega sõnaselgelt ette nähtud Vabariigi Presidendi valimisel. RKKTS § 79 lg 2 alusel toimub salajasel hääletamisel ka Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine ning Riigikohtu esimehe ja liikmete, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja õiguskantsleri asetäitja-nõuniku, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja liikmete nimetamine. Seevastu peaministri kandidaadile volituste andmine tuleb PS § 89 lg 2 alusel otsustada Riigikogu avalikul hääletusel.
- 35 Salajast hääletamist ei ole võimalik korraldada Riigikogu poolt valitava või ametisse nimetatava ametiisiku ametist vabastamise või tagasikutsumise, samuti peaministri või ministri umbusaldamise puhul. Nimetatud juhtudel on hääletamine avalik.⁵²

⁴⁷ B. Pieroth. Offene oder geheime Wahlen und Abstimmungen? – Juristische Schulung 1991/2, lk 94.

⁴⁸ V. Peep (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 260–261.

⁴⁹ A. Mõttus. – RKKTS, § 79 komm. 6 ja 7.

⁵⁰ J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 60 komm. 41 ja 42.

⁵¹ Vabariigi Valimiskomisjoni 30.08.2016. a kiri nr 22-7/16-18/2.

⁵² J. Põld jt. – PSKV₁, PS § 72 komm. 9; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 72 komm. 13; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 72 komm. 13; A. Mõttus. – RKKTS, § 79 komm. 9.