

§ 73. [Vastuvõtmine. Nõutav häälteenamus]

Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

Autor *Erle Enneveer*

Sisukord

- I. Ajalooline tagasivaade
- II. Riigikogu aktid
- III. Häälteenamuse üldreegel
- IV. Põhiseaduses kasutatavad häälteenamused

I. Ajalooline tagasivaade

- 1 1920. a põhiseadus ei näinud ette Riigikogu aktide vastuvõtmiseks vajaliku häälteenamuse nõuet. Samuti ei sätestanud 1937. a põhiseadus Riigivolikogus ja Riiginõukogus seaduste vastuvõtmiseks vajalike poolthäälte nõuet. Need nõuded sisaldasid tollastes Riigikogu kodukordades. Riigikogus 28. aprillil 1921 vastu võetud Riigikogu kodukorra § 82 kohaselt tehti otsused lihthäälteenamusega, välja arvatud juhtudel, mis olid nimetatud kodukorra §-des 36, 72, 83 ja 115. Riigikogus 19. jaanuaril 1934 vastu võetud Riigikogu kodukorra § 151 nägi ette, et Riigikogu otsused tehakse lihthäälteenamusega. Erandid üldreeglist olid välja toodud kodukorra §-des 2, 71, 136, 172, 173, 180, 190 ja 202.¹

II. Riigikogu aktid

- 2 PS § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälteenamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti. PS §-s 73 nimetatud aktidena peetakse silmas Riigikogu akte, mille andmine kuulub Riigikogu pädevusse. Nendeks on seadused ja otsused (PS § 65 p 1) ning avaldused, pöördumised ja deklaratsioonid (PS § 65 p 11).
- 3 Seadused on enamasti üldaktid, s.t seadused materiaalses mõttes. Erandiks sellest on näiteks seadusena vastuvõetav iga-aastane riigieelarve (PS § 115), mis on nime poolest küll seadus, kuid ei ole oma sisult üldakt, kuna ei sisalda õigusnorme, vaid üksikregulatsioone.²
- 4 Riigikogu otsustena tuleb käsitleda kõiki Riigikogu täiskogu otsuseid olenemata nende vormist.³ Seega kuuluvad Riigikogu otsuste alla esiteks formaalsed Riigikogu otsused, s.t otsused, mis on vormistatud eraldiseisva õigusaktina „Riigikogu otsus“, ning teiseks Riigikogu täiskogus langetatud otsused mitmesugustes küsimustes, mis on fikseeritud Riigikogu stenogrammis. Õigusaktina „Riigikogu otsus“ vormistatud otsus on õiguslikult siduv üksikakt, mis tähendab, et üldjuhul on selle adressaadid individualiseeritavad.⁴ Sellise otsuse võib Riigikogu vastu võtta põhiseaduse, RKKTSi või muu seadusega ettenähtud juhul.⁵ Riigikogu formaalsete otsuste näidetena võib tuua õiguskantsleri ametisse nimetamise otsuse (PS § 140 lg 1, RKKTS § 117), Riigikogu eri-, uurimis- ja probleemkomisjoni

¹ Riigikogus 28.04.1921. a vastu võetud Riigikogu kodukord (RT 04.05.1921, 33, 26) ja Riigikogus 19.01.1934. a vastu võetud Riigikogu kodukord (RT 23.01.1934, 5, 37).

² RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 11 ja 12.

³ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 32.

⁴ RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-4-12, p 45.

⁵ J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 65 komm. 6.

moodustamise otsused (RKKTS § 19 lg 2, § 20 lg 2 ja § 21 lg 2), Riigikogu välisdelegatsiooni moodustamise otsused (RKKTS § 44 lg 2 ja § 117), Eesti Rahvusringhäälingu nõukokku Riigikogu liikmete nimetamise otsuse (ERHS § 14 lg 1 p 1 ja RKKTS § 117) jt. Üksikotsuste funktsioon on seaduste täitmine. Vabariigi Valitsuse ülesanne on seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmise korraldamine (PS § 87 p 3). Silmas tuleb pidada, et see Vabariigi Valitsuse kohustus hõlmab ainult otsuseid, mille vastuvõtmiseks annab Riigikogule kompetentsi põhiseadus.⁶ Nende Riigikogu otsuste näitena, mida ei vormistata eraldiseisva õigusaktina, võib tuua Riigikogu nn hääletusotsused, näiteks Riigikogu otsuse täiskogu päevakorra kinnitamise kohta (RKKTS § 55 lg 1), eelnõu teise lugemise katkestamise otsuse fraktsiooni ettepanekul (RKKTS § 107 lg 1) jt. Need Riigikogu otsused kinnitatakse Riigikogu istungi juhataja haamrilöögiga (RKKTS § 85 lg 1) ja fikseeritakse Riigikogu täiskogu stenogrammis (RKKTS § 61 lg 1).

- 5 Riigikogu avaldused, deklaratsioonid ja pöördumised on Riigikogu poliitilised üleskutsed, millega Riigikogu liige pöördub avalikkuse poole. Terminit „avaldus“ võib kasutada soomõistena, mis hõlmab ka ülejäänud kaks. Avaldused ei oma õiguslikku jõudu. Avaldus ei kohusta millekski.⁷ Avaldusi, deklaratsioone ja pöördumisi võib vastu võtta kõikidel teemadel, põhiseadus näeb ainsa piiranguna ette nende suunatuse Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole (PS § 65 p 11).⁸
- 6 Seadusandliku menetluse raamid Riigikogus on ette nähtud põhiseaduses (PS VII peatükk „Seadusandlus“ ning muud asjakohased sätted). PS § 104 lg 1 kohaselt sätestab seaduste vastuvõtmise korra Riigikogu kodukorra seadus. Kuigi PS § 104 lg 1 näeb ette ainult seaduste vastuvõtmise korra sätestamise Riigikogu kodukorra seaduses, on RKKTSis lisaks reguleeritud Riigikogu otsuste, avalduste, pöördumiste ja deklaratsioonide vastuvõtmise kord. Seega toimub Riigikogu aktide vastuvõtmine kindlas korras, mille üldised raamid näeb ette PS ning mille täpne vastuvõtmise kord on sätestatud RKKTSis.

III. Häälteenamuse üldreegel

- 7 PS § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälteenamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.
- 8 Poolthäälteenamuse nõue on põhiseaduses *expressis verbis* mainitud veel seoses peaministri-kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmisega Riigikogu poolt (PS § 89 lg 4).
- 9 PS § 73 on keskne norm, mis kehtib Riigikogu aktide vastuvõtmise kohta, kehtestades Riigikogu aktide vastuvõtmiseks nõutava häälteenamuse üldreegli, võimaldades teha sellest põhiseadusega erandeid.
- 10 Poolthäälte enamuse nõude kehtestamise eesmärk on tagada, et Riigikogus vastuvõetud aktid saavad Riigikogu liikmete häälteenamuse. Õigusteooria kohaselt on tegemist põhi-seadusliku enamuspõhimõttega, mis on demokraatia põhimõtte (PS §-d 1, 3, 10 ja 11) struktuurielement. Enamuspõhimõtte tagab parlamendi otsustus- ja tegutsemisvõime ning võimaldab kõigil võrdselt osaleda valitsemistoimingutes. Nagu teiste kollegiaalsete otsustusorganite puhul, rakendatakse ka Riigikogu aktide vastuvõtmisel otsustustehnikat, ilma milleta ei saa kollegiaalse organi tahteavaldust teostada.⁹ See on demokraatia põhi-tingimus¹⁰, kuna demokraatia põhineb enamuspõhimõttel.

⁶ Eesti Vabariigi Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa, 4. pkt, § 65.

⁷ Samas.

⁸ T. Annus, RÕ₂ lk 122.

⁹ Brocker. GG art 42. – Epping/Hillgruber. BeckOK Grundgesetz. 53. vlj, äärenr 15.

¹⁰ Samas.

- 11 Riigikogu aktide vastuvõtmiseks vajalik poolthäälte enamuse¹¹, mis on ette nähtud PS §-s 73, tähendab seda, et akti vastuvõtmise poolt hääletab rohkem Riigikogu liikmeid kui selle vastu (vt PSRS § 3 lg 6 p 1). Hääletamistulemuse määramisel lähevad arvesse üksnes poolt- ja vastuhääled, mitte aga erapooletuks jäänud liikmete hääled. Poolt- ja vastuhäälte võrdse jagunemise korral loetakse hääletusele pandud ettepanek tagasilükatuks (akt jääb vastu võtmata), kuna akt ei saanud poolthäälte enamust.
- 12 Poolthäälte enamuse teemat käsitles Põhiseaduse Assamblee muu hulgas oma 7. istungil, kus selle normi sätestamiseks kaaluti kolme varianti.¹² Esimese variandi kohaselt oleks Riigikogu aktid vastu võetud poolthäälte enamusega, mis tähendab, et poolt hääletab rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu ning erandid sellest reeglist määrab põhiseadus. Teise variandi (Tiit Kabin variant) kohaselt oleks Riigikogu aktid vastu võetud poolt- või vastuhääletamise teel poolthäälte enamusega, kui põhjendus ei näe ette teistsugust häälteenamust. Selle variandi puhul saaks Riigikogu liige hääletada ainult poolt või vastu ega saaks hääletada erapooletult. Kolmanda variandi kohaselt oleks Riigikogu aktid vastu võetud lihthäälteenamusega kohalolijaist, kui põhiseadus ei näe ette teistsugust häälteenamust. Tiit Kabin selgitas enda pakutud varianti Põhiseaduse Assamblee istungil nii, et tema arusaamise järgi peab igal parlamendiliikmel olema kindel seisukoht, mille ta välja ütleb. Ta kas toetab eelnõu või ei toeta ning kui ta ei ütle midagi, siis ta lihtsalt ei osale hääletusel.¹³ Põhiseaduse Assamblee 7. istungil leidis Trivimi Velliste, et „kollane nupp“ (erapooletus) on Riigikogu liikmele vajalik, kuna „on ka selliseid hääletamise objekte, mis võivad olla küllalt olulised, kuid sisuliselt sellised, kus erapooletu hääletamine on vajalik südametunnistuse järgi. On tõesti olukordi, kus pole võimalik hääletada ei poolt ega vastu ning ei ole mingit põhjust, et seejuures peab saalist välja astuma“.¹⁴ Ilmselt seetõttu otsustas Põhiseaduse Assamblee kehtiva PS § 73 normi sõnastuse kasuks ning Riigikogu liikmel on võimalik jääda hääletamisel ka erapooletuks, kasutades „kollast nappu“.
- 13 Riigikogu aktide vastuvõtmise poolthäälteenamuse nõue PS §-s 73 on seotud Riigikogu otsustusvõimelisusega (kvoorumiga) Riigikogu istungitel (vt PS § 70 komm.).
- 14 Riigikogu aktide PS §-s 73 ettenähtust suurema häälteenamusega vastuvõtmise nõude põhjuseks on nende aktide olulisus riigi toimimise seisukohast (vt PS § 104 komm.).

IV. Põhiseaduses kasutatavad häälteenamused

- 15 Põhiseaduses kasutatavad häälteenamused on määratletud PSRSi § 3 lõikes 6. Selle sätte järgi tähendab:
- poolthäälte enamus** – poolt hääletab enam kui vastu;
 - kahekolmandikuline häälteenamus** – poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu;
 - neljaviendikuline häälteenamus** – poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu;
 - Riigikogu **koosseisu häälteenamus** – poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust (vähemalt 51 Riigikogu liiget);
 - Riigikogu **koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus** – poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust (vähemalt 68 Riigikogu liiget);
 - Riigikogu **koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus** – poolt hääletab vähemalt kolm viendikku Riigikogu koosseisust (vähemalt 61 Riigikogu liiget).

¹¹ Riigikogu 1921. a ja 1934. a kodukorrad (vastavalt §-d 82 ja 151) kasutasid terminit „lihthäälteenamuse“, mis on „poolthäälte enamuse“ sünonüüm.

¹² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997, lk 262.

¹³ Samas, lk 263.

¹⁴ Samas, lk 264.

- 16 PS § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti. Suuremat häälteenamust kui poolthäälte enamus nõuab põhiseadus järgmistel juhtudel:
- a) **kahekolmandikuline häälteenamus** (poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu):
 - Riigikogu istungi kinniseks kuulutamine (PS § 72 lg 1);
 - b) **neljaviendikuline häälteenamus** (poolt hääletab vähemalt neli korda rohkem kui vastu):¹⁵
 - otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena (PS § 166);
 - c) Riigikogu **koosseisu häälteenamus** (vähemalt 51 poolthäält):
 - nõusoleku andmine Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 76);
 - nõusoleku andmine Vabariigi Presidendi kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 85);
 - umbusalduse avaldamine Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile (PS § 97 lg 1);
 - nõusoleku andmine Vabariigi Valitsuse liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 101 lg 1);
 - ettepanek Vabariigi Valitsusele algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu (PS § 103 lg 2);
 - nn konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmine ja muutmine (PS § 104 lg 2);
 - erakorralise seisukorra väljakuulutamise (PS § 129 lg 1);
 - nõusoleku andmine riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 138);
 - nõusoleku andmine õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 145);
 - nõusoleku andmine Riigikohtu esimehe ja liikmete kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 153 lg 2);
 - põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmine Riigikogu ühe koosseisu poolt põhiseaduse muutmise korral Riigikogu kahe järjestikuse koosseisuga (PS § 165 lg 1);
 - d) Riigikogu koosseisu **kahekolmandikuline häälteenamus** (vähemalt 68 poolthäält):
 - Vabariigi Presidendi valimine (PS § 79 lg 4);
 - Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimine (PS § 122 lg 2);
 - põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmine kiireloomulisena (PS § 166);
 - e) Riigikogu koosseisu **kolmeviendikuline häälteenamus** (vähemalt 61 poolthäält):
 - põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panek (PS § 164);
 - põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmine Riigikogu järgmise koosseisu poolt põhiseaduse muutmise korral Riigikogu kahe järjestikuse koosseisuga (PS § 165 lg 2).

¹⁵ Erialakirjanduses on väidetud, et neljaviendikuline häälteenamus tähendab vähemalt 81 poolthäält. See ei ole ometi nii. PSRS § 3 lõikes 6 määratletakse neljaviendikuline häälteenamus kui „poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu“. Riigikogu koosseisu neljaviendikulist häälteenamust, mis oleks 81 poolthäält, põhiseaduse rakendamise seaduses üldse ei mainitagi. Häälteenamuse määratlusi arutati ka Põhiseaduse Assamblee 30. istungil 10. aprillil 1992. Arutelust ilmneb selgesti assamblee soov määratleda neljaviendikuline häälteenamus kui „poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu“ ning mitte kasutada põhiseaduses väljendit „Riigikogu koosseisu neljaviendikuline häälteenamus“ (vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1064–1066) (A. Mõttus. – RKKTS, 13. ptk, § 127 komm. 2, viide nr 345).