

RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUS

Kommentaariid



RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUS

Kommentaariid



Tallinn 2012

Peatoimetaja Aaro Mõttus

Toimetajad Madis Ernits ja Liiri Oja

Konsultandid Anu Laido ja Margit Muul

Keeletoimetajad Kai Adamson, Marje Jõeste, Malle Rohtmets ja Maie Kustavus

Kogumiku valmimisele aitasid kaasa Olev Aarma, Kristjan Aruoja, Angelika Berg, Erle Enneveer, Elin Heinvee, Birgit Keerd-Leppik, Tim Kolk, Tiina Licht, Jaan Loderaud, Piret Luhakooder, Siret Neeve, Eiki Nestor, Helle Ruusing, Silver Sära

Kujundus ja küljendus Ülo Emmus

Autoriõigus Riigikogu Kantselei

ISBN 978-9949-9030-7-8

Trükitud Tallinna Raamatutrükikojas

SISUKORD

EESSÕNA	13
KOMMENTAARIDE AUTORID	15
SISSEJUHATUS	17
1. PEATÜKK: RIIGIKOGU UUE KOOSSEISU KOKKUKUTSUMINE JA ESIMENE ISTUNG	27
Paragrahv 1	32
Paragrahv 2	33
Paragrahv 3	35
Paragrahv 4	35
Paragrahv 5	35
2. PEATÜKK: RIIGIKOGU ESIMEES JA ASEESIMEHED	36
1. JAGU: Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine	37
Paragrahv 6	37
Paragrahv 7	40
Paragrahv 8	46
2. JAGU: Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste lõppemine	48
Paragrahv 9	48
Paragrahv 10	52
Paragrahv 11	53
3. PEATÜKK: RIIGIKOGU JUHATUS	56
Paragrahv 12	58
Paragrahv 13	59
Paragrahv 14	70
Paragrahv 15	75
Paragrahv 16	76
4. PEATÜKK: RIIGIKOGU KOMISJONID	83
1. JAGU: Riigikogu komisjonide liigid, moodustamise kord ja pädevus	85
Paragrahv 17	85
Paragrahv 18	86
Paragrahv 19	97
Paragrahv 20	102
Paragrahv 21	107

Paragrahv 22	108
Paragrahv 23	110
Paragrahv 23 ¹	112
2. JAGU: Riigikogu komisjonide koosseis ning esimese istungi kokkukutsumine	115
Paragrahv 24	115
Paragrahv 25	116
Paragrahv 26	118
Paragrahv 27	121
Paragrahv 28	122
Paragrahv 29	123
3. JAGU: Riigikogu komisjoni esimees ja aseesimees	125
Paragrahv 30	125
Paragrahv 31	127
Paragrahv 32	129
Paragrahv 33	130
Paragrahv 34	132
4. JAGU: Riigikogu komisjoni töökorraldus	134
Paragrahv 35	136
Paragrahv 36	138
Paragrahv 37	141
Paragrahv 38	142
Paragrahv 39	143
5. PEATÜKK: FRAKTSIOONID	146
Paragrahv 40	150
Paragrahv 41	157
Paragrahv 42	160
6. PEATÜKK: MUUD ÜHENDUSED	165
Paragrahv 43	165
7. PEATÜKK: RIIGIKOGU VÄLISDELEGATSIOONID	166
Paragrahv 44	166
8. PEATÜKK: RIIGIKOGU TÖÖAEG	169
1. JAGU: Riigikogu tööaeg Riigikogu korralise istungjärgu ajal	171
Paragrahv 45	171
Paragrahv 46	173
Paragrahv 47	177

Paragrahv 48	185
Paragrahv 49	186
2. JAGU: Riigikogu erakorraline istungjärk	190
Paragrahv 50	190
Paragrahv 51	191
Paragrahv 52	194
9. PEATÜKK: PÄEVAKORD	195
Paragrahv 53	196
Paragrahv 54	204
Paragrahv 55	205
Paragrahv 56	208
10. PEATÜKK: RIIGIKOGU ISTUNG	212
1. JAGU: Üldised eeskirjad	213
Paragrahv 57	213
Paragrahv 58	214
Paragrahv 59	217
Paragrahv 60	219
Paragrahv 61	220
Paragrahv 62	221
2. JAGU: Riigikogu istungi läbiviimise kord	223
Paragrahv 63	223
Paragrahv 64	225
Paragrahv 65	226
Paragrahv 66	227
Paragrahv 67	228
Paragrahv 68	230
Paragrahv 69	232
Paragrahv 70	234
Paragrahv 71	235
Paragrahv 72	236
Paragrahv 73	238
Paragrahv 74	238
Paragrahv 75	239
3. JAGU: Hääletamine Riigikogu istungil	240
1. JAOTIS: Üldised eeskirjad	240
Paragrahv 76	240
Paragrahv 77	243
Paragrahv 78	245

Paragrahv 79	249
Paragrahv 80	252
Paragrahv 81	253
Paragrahv 82	254
2. JAOTIS: Hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil	257
Paragrahv 83	257
Paragrahv 84	260
Paragrahv 85	261
3. JAOTIS: Hääletamine hääletamissedelitega	261
Paragrahv 86	262
Paragrahv 87	264
Paragrahv 88	267
Paragrahv 89	268

11. PEATÜKK: SEADUSEELNÕUDE JA RIIGIKOGU OTSUSTE EELNÕUDE MENETLEMISE KORD

	272
1. JAGU: Seaduse algatamine. Riigikogu otsuse eelnõu esitamine	273
Paragrahv 90	273
Paragrahv 91	278
Paragrahv 92	280
Paragrahv 93	282
Paragrahv 94	285
Paragrahv 95	286
Paragrahv 96	288
2. JAGU: Eelnõu esimene lugemine	289
Paragrahv 97	290
Paragrahv 98	293
Paragrahv 99	296
3. JAGU: Eelnõu menetlemine juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel	300
Paragrahv 100	302
Paragrahv 101	305
Paragrahv 102	308
Paragrahv 103	310
4. JAGU: Eelnõu teine lugemine	312
Paragrahv 104	312
Paragrahv 105	314
Paragrahv 106	315

Paragrahv 107	317
Paragrahv 108	319
Paragrahv 109	320
5. JAGU: Eelnõu kolmas lugemine	320
Paragrahv 110	320
Paragrahv 111	322
6. JAGU: Lõppmenetlus	323
Paragrahv 112	323
7. JAGU: Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine	324
Paragrahv 113	325
Paragrahv 114	325
8. JAGU: Seadus- ja otsuse-eelnõude erimenetlus	328
Paragrahv 115	328
Paragrahv 116	329
Paragrahv 117	332
Paragrahv 118	338
Paragrahv 118 ¹	340
12. PEATÜKK: RIIGIEELARVE EELNÕU MENETLEMISE KORD	343
Paragrahv 119	344
Paragrahv 120	348
Paragrahv 121	354
13. PEATÜKK: PÕHISEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU MENETLEMISE KORD	355
Paragrahv 122	356
Paragrahv 123	361
Paragrahv 124	366
Paragrahv 125	367
Paragrahv 126	370
Paragrahv 127	372
14. PEATÜKK: RAHVAHÄÄLETUSE KORRALDAMISE OTSUSTAMINE	374
Paragrahv 128	379
Paragrahv 129	386
Paragrahv 130	390

15. PEATÜKK: PEAMINISTRIKANDIDAADILE VALITSUSE MOODUSTAMISEKS VOLITUSTE ANDMISE OTSUSTAMINE	391
Paragrahv 131	394
Paragrahv 132	396
16. PEATÜKK: UMBUSALDUSE AVALDAMISE JA USALDUSKÜSIMUSE OTSUSTAMISE KORD	399
1. JAGU: Umbusalduse avaldamise kord	399
Paragrahv 133	400
Paragrahv 134	401
2. JAGU: Usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord	405
Paragrahv 135	409
Paragrahv 136	412
Paragrahv 137	414
Paragrahv 138	416
17. PEATÜKK: ARUPÄRIMISED JA KÜSIMUSED	418
1. JAGU: Arupärimised	420
Paragrahv 139	420
Paragrahv 140	426
Paragrahv 141	430
2. JAGU: Infotund	430
Paragrahv 142	430
Paragrahv 143	431
Paragrahv 144	432
Paragrahv 145	433
Paragrahv 146	434
3. JAGU: Kirjalikud küsimused	435
Paragrahv 147	435
Paragrahv 148	440
18. PEATÜKK: RIIGIKOGULE ESITATAVATE ETTEPANEKUTE MENETLEMISE KORD	441
Paragrahv 149	443
Paragrahv 150	453
Paragrahv 151	454
Paragrahv 152	457

18¹. PEATÜKK: EUROOPA LIIDU ASJADE**MENETLEMISE KORD**

	459
Paragrahv 152 ¹	463
Paragrahv 152 ²	468
Paragrahv 152 ³	470
Paragrahv 152 ⁴	471
Paragrahv 152 ⁵	473
Paragrahv 152 ⁶	474
Paragrahv 152 ⁷	475
Paragrahv 152 ⁸	477

19. PEATÜKK: MUUDE KÜSIMUSTE ARUTAMISE KORD 479

Paragrahv 153	479
Paragrahv 154	482
Paragrahv 155	486
Paragrahv 156	488
Paragrahv 157	491

19¹. PEATÜKK: RIIGIKOGU KANTSELEI 492

Paragrahv 157 ¹ (kommentaar puudub)	492
Paragrahv 157 ² (kommentaar puudub)	492
Paragrahv 157 ³ (kommentaar puudub)	493

20. PEATÜKK: LÕPPSÄTTED 493

Paragrahv 158	493
Paragrahv 158 ¹	496
Paragrahv 158 ²	498
Paragrahv 158 ³ (kommentaar puudub)	499

LISAD 501**LISA 1: MENETLUSSKEEMID** 501

Ametiisiku ametisse nimetamise või vabastamise otsuse eelnõu menetlemine	501
Arupärimine	502
Eelnõu esimene lugemine	503
Eelnõu teine lugemine	505
Eelnõu kolmas lugemine	508
Infotund	508
Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutamise kord	509

Peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks	510
Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine ja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu esimene lugemine	511
Põhiseaduse muutmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt	514
Põhiseaduse muutmine kiireloomulisena (kolmas lugemine)	517
Riigieelarve eelnõu kolmas lugemine	521
Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine	523
Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu menetlemine	524
Vabariigi Valitsusele või valitsusliikmele umbusalduse avaldamine	525
Õiguskantsleri ettepaneku Riigikogu liikme/ Vabariigi Presidendi/ Vabariigi Valitsuse liikme/ riigikontrolöri/ Riigikohtu esimehe/ Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise kohta menetlemine	526
Õiguskantsleri ettepaneku viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega menetlemine	527
LISA 2: ISTUNGISAALI PLAANID	529
LISA 3: ÕIGUSAKTID	537
3.1 Riigikogu istungite stenograferimise ja protokollimise kord	537
3.2 Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord	540
3.3 Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri	545
3.4 Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks	568
3.5 Liisuheitmise kord Riigikogu esimehe valimisel	571
LÜHENDID	573
Õigusaktid	573
Muud lühendid	576
KASUTATUD ALLIKAD	577
Kohtulahendid	577
Kirjandus	577
Teiste riikide põhiseadused ja parlamentide kodukorrad	580
REGISTER	582

EESSÕNA

Parlamentaarne riigikord, mille ülesanne on tagada demokraatia püsimine, väljendub eelkõige vabas ja läbimõeldud debatis. Parlament töötab kindlate menetlusreeglite järgi, alati kõiki aspekte kaaludes ja parimal viisil otsuseid tehes. Riigikogu töö alus on põhiseadus, kodu- ja töökorra seadus ning Riigikogu liikme staatuse seadus. Käesolev väljaanne keskendub kodu- ja töökorra seadusele.

Riigikogu kahe viimase aastakümne arengule võime alla tõmmata mõtelise joone. Parlamendi aluspõhimõtted, peamised funktsioonid ja töömeetodid on välja kujunenud. Kodukorraseadusel on olnud selle aja jooksul kolm tervikteksti. Riigikogu on seadusandjana üles ehitanud põhiseadusele tugineva õiguskorra, kohandanud selle Euroopa õiguskorraga ning loonud meie rahvale euroopalikel väärtustel põhinevad ühiselureglid. Käesoleva kogumiku üllitamiseks oleme astunud nende küpsete parlamentide perre, kes on oma peamise tööd reguleeriva õigusakti kommentaarid kirja pannud. See on esimene katse koondada ühte väljaandesse Riigikogu toimimise praktika ja selle aluseks olevate normide selgitused. Paljud tavad ja kodukorra tõlgendamise viisid on seni kandunud ühest Riigikogust teise peamiselt tänu neid tundvatele inimestele. Kirjapanduna aitavad need kindlasti kaasa Riigikogu ladusamale töökorraldusele. Sellise kogumiku koostamine annab panuse parlamendiõiguse arengusse Eestis ja on oluline tähis Riigikogu ajaloos.

Parlament on elav organism, kes pidevalt areneb. Tal tuleb kohaneda ühiskonnas toimuvate muutustega. Seetõttu ootan väljaandele jätku, tugev alus, millelt edasi minna, on laotud.

Kogumik on koostatud aastail 2009–2012. See töö on nõudnud põhjalikku pühendumist. Tunnustan autoreid ja kõiki teisi, kes põhitöö kõrvalt andsid oma panuse väljaande valmimisse. Minu eriline tänu kuulub peatoimetajale Aaro Mõttusele.

Head lugemist!



Heiki Sibul

Riigikogu Kantselei direktor 1995–2012

KOMMENTAARIDE AUTORID

Sissejuhatus	Aaro Mõttus
1. peatükk	Aaro Mõttus
2. peatükk	Aaro Mõttus
3. peatükk	Peep Pihlak ja Aaro Mõttus
4. peatükk	Janek Laidvee
5. peatükk	Kristo Varend
6. peatükk	Heiki Sibul
7. peatükk	Heiki Sibul
8. peatükk	Peep Pihlak ja Aaro Mõttus
9. peatükk	Peep Pihlak ja Aaro Mõttus
10. peatükk	Peep Pihlak ja Madis Ernits (§-d 57–62), Helgi Kundla (§-d 63–75), Aaro Mõttus (§-d 76–89)
11. peatükk	Kaido Rosin ja Madis Ernits (§-d 90–96, 115–118 ¹), Kaido Rosin (§-d 97–99, 104–114), Janek Laidvee (§-d 100–103)
12. peatükk	Aaro Mõttus
13. peatükk	Aaro Mõttus
14. peatükk	Kristo Varend
15. peatükk	Helgi Kundla
16. peatükk	Helgi Kundla (§-d 133, 134), Helgi Kundla ja Aaro Mõttus (§-d 135–138)
17. peatükk	Aaro Mõttus (§-d 139–141), Heiki Sibul (§-d 142–146), Helgi Kundla (§-d 147, 148)
18. peatükk	Janek Laidvee
18 ¹ . peatükk	Helgi Kundla
19. peatükk	Kaido Rosin
20. peatükk	Katre Tubro (§-d 158–158 ²)
Menetluskemid	Anu Laido, Liiri Oja, Peep Pihlak ja Piret Luhakooder

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus¹ on vastu võetud 11.02.2003, välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 03.03.2003 otsusega nr 389 ning jõustunud 17.03.2003. Seadus on avaldatud RT I 2003, 24, 148. RKKTS-i on muudetud järgmistest seadustega:

- a) erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus; vastu võetud 18.12.2003; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 29.12.2003 otsusega nr 518; avaldatud RT I 2003, 90, 601; jõustunud 01.01.2004;
- b) Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 11.02.2004; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 02.03.2004 otsusega nr 540; avaldatud RT I 2004, 12, 77; jõustunud 15.03.2004;
- c) Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 15.12.2004; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 21.12.2004 otsusega nr 754; avaldatud RT I 2004, 89, 607; jõustunud 07.01.2005;
- d) põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 08.12.2005; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 15.12.2005 otsusega nr 946; avaldatud RT I 2005, 68, 524; jõustunud 23.12.2005;
- e) Eesti Rahvusraamatukogu seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 16.02.2006; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 02.03.2006 otsusega nr 986; avaldatud RT I 2006, 12, 80; jõustunud 19.03.2006;
- f) riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus; vastu võetud 25.01.2007; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 13.02.2007 otsusega nr 102; avaldatud RT I 2007, 16, 77; jõustunud 01.01.2008;
- g) Riigikogu liikme staatuse seadus; vastu võetud 14.06.2007; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 22.06.2007 otsusega nr 160; avaldatud RT I 2007, 44, 316; jõustunud 14.07.2007;
- h) riigieelarve seaduse, riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 11.03.2009; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 24.03.2009 otsusega nr 454; avaldatud RT I 2009, 19, 117; jõustunud 06.04.2009;
- i) Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 29.10.2009; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 11.11.2009 otsusega nr 550; avaldatud RT I 2009, 54, 361; jõustunud 23.11.2009;
- j) Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seadus; vastu võetud

¹ Esialgu oli seaduse pealkiri „Riigikogu kodukorra seadus“. Pealkirja muudeti 14.07.2007 jõustunud RKLS § 48 punktiga 1.

- 19.05.2010; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 03.06.2010 otsusega nr 664; avaldatud RT I 2010, 28, 144; jõustunud 14.06.2010;
- k) arhiiviseadus; vastu võetud 17.02.2011; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 09.03.2011 otsusega nr 853; avaldatud RT I, 21.03.2011, 1; jõustunud 01.01.2012;
- l) Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisega seonduvalt rahuaja riigikaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus; vastu võetud 15.06.2011; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 01.07.2011 otsusega nr 913; avaldatud RT I, 08.07.2011, 8; jõustunud 22.07.2011;
- m) riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 29.09.2011; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 30.09.2011 otsusega nr 928; avaldatud RT I, 01.10.2011, 1; jõustunud 02.10.2011.

SISSEJUHATUS

1. Riigikogu enesekorraldusõigus ja selle piirid

1.1 Parlamendi enesekorraldusõigus tähendab ennekõike rahvaesinduse õigust kujundada ise, ilma teiste riigiorganite sekkumiseta oma sisemine organisatsioon ning kehtestada töökorraldus- ja menetlusreeglid. Enesekorraldusõiguse eesmärk on võimaldada parlamendil täita talle põhiseadusega pandud ülesandeid tõhusalt² ning kooskõlas põhiseaduslike printsiipidega nagu demokraatia ja võimude lahusus.

1.2 Põhiseadusorganite, sealhulgas Riigikogu enesekorraldusõigust tunustab ka Eesti Vabariigi põhiseadus, ehkki mitte sõnaselgelt. Riigikohus on märkinud: „Võimude lahususest, demokraatliku õigusriigi õiguse üldpõhimõtetest ning Põhiseaduse § 65 p 16 klauslist tuleneb, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile Põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed. Neil on üldjuhul õigus ise määratleda oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord [...] Kolleegium peab vajalikuks rõhutada, et enesekorraldusõigus hõlmab ainult pädevust kehtestada nn internseid reegleid ehk ametkonna või asutuse sisemist korda.“³

² Parlamendi (Riigikogu) tõhus toimimine on Riigikohtu seisukoha järgi põhiseaduslik väärtus (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13 ja 25).

³ RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, p IV.

1.3 Enesekorraldusõigus annab Riigikogule laia diskretsiooniõiguse oma organisatsiooni ja protseduure sätestavate reeglite kujundamisel ehk nagu on märkinud Riigikohus – suhteliselt suure otsustusvabaduse tema enda tegevust puudutavates küsimustes.⁴ See vabadus ei ole aga piiramatult. Riigikogu otsustusruumi tema enda tegevust puudutavates küsimustes piiravad ühelt poolt põhiseaduse printsiibid, näiteks Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõtte, Riigikogu funktsioonide teostamises võrdse osalemise printsiip ja parlamendivähemuse kaitse nõue, teiselt poolt aga Riigikogu organisatsiooni, töökorralduse ja menetluse kohta põhiseaduses sätestatu: Riigikogu esimehe ja kahe aseesimehe valimise kohustus (PS § 69), Riigikogu istungite ja hääletamise avalikkuse nõue (PS § 72), valitsusliikmete sõnaõigus Riigikogu ja tema komisjonide istungitel (PS § 100) jne.

1.4 Parlament teostab enesekorraldusõigust eelkõige oma kodukorra kehtestamisega. Traditsiooniliselt käsitatakse kodukorda parlamendi siseaktina, mille adressaadid on parlamendiliikmed ja mille rahvaesindus kehtestab oma otsusega ilma teiste riigiorganite sekkumiseta.⁵ Kooskõlas selle käsitlesega sätestas ka näiteks Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse § 62 lõige 1, et Riigikogu kodukord võetakse vastu Riigikogu üldkoosoleku otsusega.⁶ Käesoleval ajal on parlamendi kodukorra kehtestamine parlamendi otsusega ette nähtud näiteks järgmiste Euroopa Nõukogu liikmesriikide põhiseadustes: Albaania, Bulgaaria, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Soome, Taani ja Ungari. Eesti põhiseadus sätestab samamoodi kui Leedu, Läti, Makedoonia, Slovakkia, Sloveenia ja Tšehhi põhiseadus, et parlamendi kodukord tuleb võtta vastu seadusena.

⁴ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 18 ja 42.

⁵ Parlamendi kodukorra õigusliku iseloomu määratlemiseks on näiteks Saksamaa Liidupõhiseaduskohus kasutanud terminit „autonoomne põhimäärus“ (*autonome Satzung*); vt BVerfG 06.03.1952, 2BvE 1/51, p 21 (E 1, 144 [148]).

⁶ Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse § 62 lõige 1: „Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemine kord ja läbikäimine omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse Riigikogu kodukorraga, mis võetakse vastu Riigikogu üldkoosoleku otsusega.“

2. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus Eesti Vabariigi põhiseaduses

2.1 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse) vastuvõtmise ja selles teatavate küsimuste reguleerimise kohustus on sätestatud järgmistes põhiseaduse sätetes:

- a) paragrahvis 69: „Riigikogu valib oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, kes korraldavad Riigikogu tööd vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele.“;
- b) paragrahvis 70: „Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.“;
- c) paragrahvi 71 lõikes 3: „Komisjonide ja fraktsioonide moodustamise korra ning õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus.“;
- d) paragrahvi 72 lõikes 2: „Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel.“;
- e) paragrahvi 104 lõikes 1: „Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus.“;
- f) paragrahvi 104 lõikes 2: „Ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi: [...] 6) Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus; [...]“.

2.2 Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse eristamise juured on Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduses, mille § 62 nägi ette, et Riigikogu üldkoosoleku otsusega vastuvõetava kodukorraga tuli kindlaks määrata „Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemine kord ja läbikäimine omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides“ (lõige 1), aga seadusega tuli sätestada „Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vahekord ja läbikäimise kord muude asutistega, samuti Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides“ (lõige 2). Seega erinesid kaks akti – Riigikogu kodukord ja Riigikogu töökorra seadus – oma reguleerimiseseme ja sellest tulenevalt õigusliku iseloomu poolest. Riigikogu kodukord oli Riigikogu siseakt, millel puudus mõju parlamendiväliste subjektide õigustele ja kohustustele, Riigikogu töökorra seadus aga õigusnorme sisaldav akt, millega reguleeriti

parlamendiväliste subjektide õigusi ja kohustusi Riigikogus, selle kodades ja organites ning Riigikogu, selle kodade ja organite suhtes.

2.3 Kuigi põhiseaduse § 69 ja § 104 lõike 2 punkti 6 semantiliselt tõlgendades tuleks nõuda kahe eraldi seaduse – Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse – olemasolu, oli süsteemi- ja õiguslõiguse kaalutlustel otstarbekas koondada kõik Riigikogu organisatsiooni, töökorraldust ja protseduure reguleerivad normid ühte seadusse.⁷ Kaalukaid õiguslikke argumente niisuguse lahenduse vastu ei ole. Kehtiva põhiseaduse järgi peavad kõik Riigikogu tegevust ning Riigikogu liikmete õigusi ja kohustusi reguleerivad normid sisalduma seaduses, täpsemalt nn konstitutsioonilises seaduses.^{8,9} Seetõttu ei ole aktide eristamine nende õiguslikust iseloomust lähtudes praegu relevantne. Ka ei määratle põhiseadus, millised on küsimused, mis tuleks reguleerida Riigikogu töökorra seadusega. Seetõttu, nagu kinnitab praktika – Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse kuni 2007. aasta 13. juulini kehtinud redaktsioonid –, on reguleeritavate küsimuste jaotus kahe seaduse vahel paratamatult meelevaldne.

2.4 Eespool viidatud põhiseaduse paragrahvides (§-d 69–72 ja 104) on ette nähtud, millised küsimused peavad olema Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses reguleeritud. Nagu näha, sätestab põhiseadus ainult väga üldised raamid, mille sees on Riigikogu enesekorraldusõiguse alusel vaba kujundama oma struktuuri, töökorraldust ja menetlusreegleid. Seejuures peab Riigikogu arvestama eelkõige järgmistes põhiseaduse sätetes ettenähtuga: §-d 1 ja 10 (demokraatia

⁷ Riigikogu liikme volituste alguse, peatumise ja lõppemise ning õiguste ja kohustustega seonduvat reguleerib alates 14.07.2007 põhiseaduses nimetatamata RKLS.

⁸ A.-T. Kliimann ja E. Talvik eristavad konstitutsioonilist seadust ja konstitutsionaalset seadust. (Vt Kliimann, A.-T. Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. – Õigus, 1933, nr 9, lk 386, viide 5; Talvik, E. Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmises ja muutmiskavades. Tartu, 1991, lk 14, viide 19.) Nende käsitluse järgi oleksid tänapäeval konstitutsioonilised seadused põhiseadus, põhiseaduse rakendamise seadus ja põhiseaduse täiendamise seadus, PS § 104 lõikes 2 loetletud seadused aga konstitutsionaalsed seadused. Terminit „konstitutsionaalne seadus“ kasutab õiguskantsler oma ettepanekutes, arvamustes jm dokumentides. Käesolevates kommentaarides kasutatakse PS § 104 lõikes 2 loetletud seaduste tähistamiseks terminit „konstitutsiooniline seadus“ eelkõige põhjusel, et see järgib Riigikohtu terminikasutust (viimati RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 22 ning RKKKo 14.10.2010, 3-1-1-19-10, p 10).

⁹ PS § 104 lõikes 2 nimetatakse peale Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse (p 6) ka Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadust (p 7).

põhimõtte osaks olevad enamuse reegel ja vähemuse kaitse nõue); § 4 (võimude lahusus ja tasakaalustatus kui korralduspõhimõte); § 59 ja § 61 punkt 1 (seadusandluspädevus); § 61 lõige 1, § 66 ja § 78 punkt 4 (Riigikogu koosseisu diskontinuiteet ja esimene istung); § 61 lõige 2 (ametivanne); § 62 (vaba mandaat; Riigikogu liikme vabastus vastutusest hääletamise ja poliitiliste avalduste eest); § 65 punkt 2 ja §-d 105–106 (rahvahääletuse korraldamine); § 65 punkt 3 ja § 79 (Vabariigi Presidendi valimine); § 65 punkt 4 ja § 121 (välislepingu ratifitseerimine ja denonsseerimine); § 65 punkt 5 ja § 89 (peaministrikandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks); § 65 punkt 6 ja §-d 115–117 (riigieelarve vastuvõtmine ja selle täitmise aruande kinnitamine); § 65 punktid 7–8, § 78 punkt 11, § 134, § 140, § 150 (ametiisikute ametisse nimetamine kellegi ettepanekul); § 65 punkt 9 (Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamine); § 65 punkt 10 (riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise otsustamine); § 65 punkt 13 ja § 97 (umbusalduse avaldamine); § 65 punkt 14 ja § 129 (erakorralise seisukorra väljakuulutamise); § 65 punkt 15 ja § 128 (sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise); § 67 (korralised istungjärgud); § 68 ja § 78 punkt 5 (erakorralised istungjärgud); § 69 (esimees ja kaks aseesimeest); § 70 (kvoorum); § 71 (komisjonid ja fraktsioonid); § 72 (istungi ja hääletamise avalikkus); § 73 (enamusreegel); § 74 (arupärimine); § 78 punkt 6 ja § 107 (seaduse väljakuulutamise); § 83 (Vabariigi Presidendi asendamine Riigikogu esimehe poolt); § 98 (usaldusküsimus); § 100 (Vabariigi Valitsuse liikme sõnaõigus); § 103 lõige 1 (seaduste algatamise õigus); § 103 lõige 2 (Vabariigi Valitsuse poole pöördumine eelnõu algatamiseks); § 104 lõige 2 (konstitutsioonilised seadused); § 109 lõige 2 (Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamine); §-d 161–168 (põhiseaduse muutmise seaduse eriregulatsioon) ning PSRS § 3 lõige 6 (hääletenamuste määratlused).

3. Muud parlamendiõiguse allikad

3.1 Parlamentide praktikas tunnustatakse põhiseaduse ja kodukorra kõrval parlamendiõiguse allikatena tavaid, pretsedente ja parlamendi juhtimisorganite poolt neile selleks kodukorraga antud pädevuse piires loodud norme.

3.2 Tava on pikaajalise praktika põhjal kujunenud käitumisviis, mida asjaosalised peavad enda suhtes siduvaks. Riigikogu tegevuse käigus ei ole tekkinud palju tavaid, millest saaks rääkida vaieldamatult kui tavaõigus-

normidest. Siiski võib esile tuua mõned juba aastaid järgimist leidnud toimimisviisid, mille eiramine ilmselt leiaks Riigikogus taunimist. Nii on võimalik käsitada kirjutamata reeglitena näiteks seda, et:

- a) Vabariigi President esineb Riigikogu iga sügisistungjärgu avaistungil kõnega;
- b) peaminister annab isiklikult üle järgmise aasta riigieelarve eelnõu ning esineb seda tutvustava kõnega;
- c) infotunni järjekorda koostades paigutatakse esimeseks küsimus peaministrile ning esimeseks küsijaks Riigikogu liige, kes ei kuulu valitsust toetavasse fraktsiooni.

3.3 Pretsedendiga on tegemist, kui mõnest kodukorra kohaldamisega seotud küsimuse lahendusest juhindutakse ka järgmistel kordadel, kui tõuseb samasugune või sarnane küsimus. Pretsedendi puhul ei saa rääkida uue normi loomisest, vaid olemasoleva normi tõlgendamise- või kohaldamisotsustusest. Väljendit „pretsedent“ on Riigikogu istungisaalis sageli kasutatud, kuid enamasti siiski mitte eespool määratletud tähenduses. Varasemale kodukorra tõlgendusele on istungi juhataja viidanud näiteks 1999. aasta 25. mai Riigikogu istungil, kui mitu fraktsiooni nõudsid üheaegselt vaheaga ja tekkis vaidlus vaheaja kestuse üle.

3.4 1992. aasta RKKS § 88 nägi ette Riigikogu juhatause õiguse täita seaduse lünki: „Riigikogu kodukorra seaduse või mõne muu seadusega reguleerimata Riigikogu protseduuriküsimused otsustab Riigikogu juhatus.“ 1994. aasta RKKS lisas sellele õigusele kohustuse hoolitseda, et lüngad saaksid seaduse muutmise kaudu täidetud.¹⁰ Riigikogu töös tuli tõepoolest ette niisuguseid juhtumeid, kus Riigikogu juhatus pidi teatavaid protseduuriküsimusi oma otsusega reguleerima, eriti VII Riigikogu volituste ajal (1992–1995). Näitena olgu toodud järgmised Riigikogu juhatause otsused:

- a) 1993. aasta 8. aprilli otsus „Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ja Riigikogule tagasi saadetud seaduse Riigikogus uue arutamise ja otsustamise kord“;

¹⁰ 1994. aasta RKKS: „§ 166. Seadusega sätestamata protseduuriküsimuste lahendamine. (1) Protseduuriküsimused, mis on käesoleva või mõne muu seadusega sätestamata, otsustab Riigikogu juhatus. (2) Riigikogu kahe tööpäeva jooksul pärast Riigikogu juhatause otsuse vastuvõtmist seadusega reguleerimata protseduuriküsimuse lahendamiseks esitab Riigikogu esimees või aseesimees Riigikogu menetlusse vastavasisulise seaduseelnõu Riigikogu kodukorra seaduse või mõne muu seaduse täiendamiseks. (3) Kuni vastava seaduse jõustumiseni reguleerib protseduuriküsimust Riigikogu juhatause otsus.“

- b) 1993. aasta 14. juuni otsus „Ministrile umbusalduse avaldamise Riigikogu otsuse eelnõu arutamise ja otsustamise kord“;
- c) 1993. aasta 20. septembri otsus „Riigikogu kinnise istungi organisatsioonilis-tehniline korraldus“;
- d) 1994. aasta 17. jaanuari otsus „Riigikogu ajutise komisjoni aruande menetlemise kord“;
- e) 1994. aasta 7. veebruari otsus „Riigikogus välispoliitika arutamise kord“;
- f) 1995. aasta 27. juuni otsus „Riigikogu erakorralisel istungjärgul Riigikogu otsustusvõime puudumise tõttu pooleli jäänud päevakorraküsimuse arutelu jätkumine“.

Kõigis neis otsustes sisaldunu inkorporeeriti mõne aja möödumisel otsuse vastuvõtmisest Riigikogu kodukorra seadusse. Praegu on Riigikogu juhatuse õigus täita seaduse lünki sätestatud RKKTS § 13 lõike 2 punktis 18.

4. Varasemad kodukorrad

4.1 Alates Asutava Kogu kokkuastumisest 1919. aasta 23. aprillil kuni Eesti Vabariigi esimese iseseisvusperioodi lõpuni tegutsesid Eesti Vabariigi parlamentaarsed kogud järgmiste kodukordade alusel:

- a) Asutava Kogu kodukord, vastu võetud 3. juulil 1919 (RT 1919, 46, 95).
- b) Riigikogu kodukord, vastu võetud 28. aprillil 1921 (RT 1921, 33, 26). Seda kodukorda muudeti:
 - Riigikogu kodukorra täiendamise seadusega, vastu võetud 15. detsembril 1922 (RT 1922, 159, 105);
 - Riigikogu kodukorra muutmise seadusega, vastu võetud 5. juulil 1923 (RT 1923, 95, 74);
 - Riigikogu kodukorra muutmise seadusega, vastu võetud 31. juulil 1926 (RT 1926, 62, 81);
 - Riigikogu kodukorra täiendamise seadusega, vastu võetud 23. märtsil 1929 (RT 1929, 30, 202);
 - Riigikogu ankeetkomisjoni seadusega, vastu võetud 3. märtsil 1931 (RT 1931, 23, 134);
 - Riigikogu kodukorra muutmise ja täiendamise seadusega, vastu võetud 12. juunil 1931 (RT 1931, 50, 381).
- c) Riigikogu kodukord, vastu võetud 19. jaanuaril 1934 (RT 1934, 5, 37).

- d) Rahvuskogu kodukord, antud Riigivanema poolt 3. veebruaril 1937 (RT 1937, 10, 82). Seda kodukorda muudeti:
- Riigivanema 1937. aasta 21. aprilli otsusega Rahvuskogu kodukorra muutmise kohta (RT 1937, 33, 311);
 - Riigivanema 1937. aasta 16. juuni otsusega Rahvuskogu kodukorra muutmise ja täiendamise kohta (RT 1937, 49, 448);
 - Riigivanema 1937. aasta 16. augusti otsusega Rahvuskogu kodukorra muutmise kohta (RT 1937, 66, 564).
- e) Riigikogu ajutine kodukord, vastu võetud Rahvuskogu Esimese Koja poolt 4. augustil ja 9. augustil 1937 ning Teise Koja poolt 6. augustil 1937 (RT 1937, 71, 594).

Peale nimetatute võttis Rahvuskogu vastu Riigikogu töökorra seaduse (RT 1937, 71, 595).

4.2 Pärast uue põhiseaduse vastuvõtmist 1992. aastal on Riigikogu vastu võtnud kolm Riigikogu kodukorra seaduse tervikredaktsiooni.¹¹ Esimese neist¹² võttis vastu VII Riigikogu ühe kuu möödumisel avaistungist – 5. novembril 1992. Vabariigi President kuulutas selle välja 1992. aasta 12. novembri otsusega nr 3 ning seadus jõustus 16. novembril 1992. Seda Riigikogu kodukorra seaduse redaktsiooni muudeti üks kord.¹³ Riigikogu kodukorra seaduse teise tervikredaktsiooni¹⁴ võttis Riigikogu vastu 15. novembril 1994. Vabariigi President kuulutas seaduse välja 1994. aasta 5. detsembri otsusega nr 447 ning seadus jõustus 12. detsembril 1994. Seda seadust muudeti 15 korda.¹⁵ Kommenteeritav Riigikogu kodu- ja töökorra seadus on 1992. aastast alates seega juba kolmas tervikredaktsioon, mille Riigikogu on vastu võtnud. Riigikogu kodukorra seaduse

¹¹ Ülevaade kõigi Riigikogu kodukorra seaduste ja Riigikogu töökorra seaduse muudatuste sisust, samuti muutmise katsetest vt VII–IX Riigikogu statistikakogumik (lk 192–200), X Riigikogu statistikakogumik (lk 125–127) ja XI Riigikogu statistikakogumik (lk 111–117). Neist kogumikest esimeses on muu hulgas kommenteeritud Riigikogu kodukorra seaduse ja töökorra seaduse arengut (vt lk 201–203). Vt ka Adams, J. Kodukorra juured ja sõlmküsimused. – Riigikogu Toimetised, 2002, nr 6, lk 34–41.

¹² RT 1992, 46, 584.

¹³ RT I 1993, 76, 1132.

¹⁴ RT I 1994, 90, 1517.

¹⁵ RT I 1995, 11, 115; 20, 295; 74, 1285; 83, 1440; 83, 1444; 1996, 29, 576; 30, 595; 1998, 107, 1765; 1999, 10, 148; 27, 382; 53, 574; 2000, 95, 610; 2001, 94, 581; 2002, 30, 176; 64, 393.

kõrval kehtis kuni 13. juulini 2007¹⁶ Riigikogu töökorra seadus,¹⁷ mille Riigikogu võttis vastu 9. novembril 1992. Vabariigi President kuulutas seaduse välja 1992. aasta 12. novembri otsusega nr 2 ning seadus jõustus 16. novembril 1992. Seda seadust muutis Riigikogu selle kehtivuse ajal 14 korda.¹⁸

5. Kommentaaride ülesehitus

5.1 Käesolevate kommentaaride eesmärk on selgitada Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse sätete sisu, lähtudes eelkõige seaduse tekstist, süsteemist ja selle senisest kohaldamispraktikast. Kommentaarides selgitatakse ka RKKTS-i normide seoseid teiste õigusaktidega (redaktsioonid seisuga 1. aprill 2012). RKKTS-i sätete kriitikat on püütud vältida, kuid probleem- ja kitsaskohad on siiski esile toodud.

5.2 Üht või teist parlamentaarset instituuti või menetlust käsitledes on enne konkreetsete sätete selgitamisele asumist põgusalt kirjeldatud vaadeldava instituudi või menetluse tähendust laiemas riigi- või parlamendiõiguslikus kontekstis. Sätete kommentaarides määratletakse eelkõige neis kasutatud mõisted ning viidatakse kodukorrasätete omavahelistele seostele, samuti nende seostele teiste Riigikogu tegevust puudutavate normidega (põhiseadus, Riigikogu liikme staatuse seadus, valimiseseadused jne). Kuna käesolevate kommentaaride kirjutamise peaesmärke on esitada süstematiseeritult senine kodukorra kohaldamise praktika, on kommentaarides oluline koht selgitustel, kuidas üht või teist sätet Riigikogu senises tegevuses on tõlgendatud. 1992. aasta ja 1994. aasta kodukorra regulatsioonidele tehtud viited peaksid andma ülevaate sellest, kuivõrd on kodukorrasätete areng olnud järjepidev ning millises ulatuses on parlamendi töökorraldusse toodud uusi põhimõtteid. Samuti aitavad võrdlused varasemate kodukordadega selgitada tehtud muudatuste sisu ja eesmäärke.

¹⁶ Riigikogu töökorra seaduse üks säte kaotas kehtivuse 1. jaanuarist 2008 (vt RKLS § 59).

¹⁷ RT 1992, 46, 582.

¹⁸ RT 1993, 6, 97; RT I 1994, 37, 569; 66, 1145; 1995, 14, 171; 1998, 98/99, 1577; 107, 1765; 1999, 16, 271; 2000, 25, 145; 2002, 29, 174; 36, 220; 57, 355; 57, 356; 2003, 4, 22; 2007, 16, 77. Peale selle tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 02.11.1994 otsusega asjas nr III-4/1-6/94 Riigikogu töökorra seaduse ühe sätte osaliselt kehtetuks (vt RT I 1994, 80, 1379).

5.3 Eestis ei ole palju parlamendiõiguse alast kohtupraktikat, kuid mõned lahendid on Riigikohus siiski teinud. Kommentaarides viidatakse neile lahenditele ning selgitatakse, kuidas Riigikohtu seisukohti RKKTS-i sätete tõlgendamisel arvesse võtta. Kuni 1940. aastani tegutsenud Eesti parlamentaarsete kogude kodukordadele on viidatud ning näiteid teiste riikide parlamentaarsest praktikast esitatud üksnes siis, kui seda on peetud kohaseks ja vajalikuks. Lähtutud on põhimõttest, et tegemist on ennekõike kehtiva õiguse kommentaaridega, mitte ülevaatega eri parlamentide võimalikest töövormidest ja -põhimõtetest.

5.4 Kommentaarid väljendavad nende autorite seisukohti.

1. peatükk

RIIGIKOGU UUE KOOSSEISU KOKKUKUTSUMINE JA ESIMENE ISTUNG

Üldist

1. Riigikogust rääkides tuleb eristada põhiseadusega ettenähtud alalist organit ning selle konkreetset isikkoosseisu, mis valimiste tulemusel muutub. Esimesel juhul on tegemist Riigikogu kui organi kontinuiteediga ehk järjepidevusega, teisel juhul koosseisu diskontinuiteediga. Riigikokku valitute volituste aeg on piiritletud: see kestab kuni järgmiste valimiste tulemuse väljakuulutamiseni (PS § 61 lg 1). Seejärel alustab tööd Riigikogu uus koosseis. Tulenevalt Riigikogu isikkoosseisu vahetumisest eristatakse ja järjestatakse järgmisi koosseise:

I Riigikogu	20.12.1920–30.05.1923
II Riigikogu	31.05.1923–14.06.1926
III Riigikogu	15.06.1926–14.06.1929
IV Riigikogu	15.06.1929–14.06.1932
V Riigikogu	15.06.1932–02.10.1934
VI Riigikogu (Riigivolikogu ja Riiginõukogu)	07.04.1938–05.07.1940
VII Riigikogu	30.09.1992–10.03.1995
VIII Riigikogu	11.03.1995–13.03.1999
IX Riigikogu	14.03.1999–21.03.2003
X Riigikogu	22.03.2003–26.03.2007
XI Riigikogu	27.03.2007–26.03.2011
XII Riigikogu	27.03.2011–...

2. Riigikogu koosseisu diskontinuiteedi põhimõttega on seotud veel sisuline ja organisatsiooniline diskontinuiteet. Riigikogu tegevuse sisulise diskontinuiteedi põhimõtte järgi lõpeb Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega ka kõigi selle valimisperioodi kestel lõpuni käsitlemata parlamentaarsete initsiatiivide menetlemine. Sisulise diskontinuiteedi ideest on kantud näiteks RKKTS §-d 96 ja 141. Selle põhimõtte kehtivus on piiratud Riigikogu sisemise sfääriga ega laiene Riigikogu kui organi suhetele teiste põhiseadusorganitega. Nii näiteks tuleb uuel Riigikogu koosseisul arutada ja otsustada seaduse üle, mis on võetud vastu eelmise Riigikogu koosseisu volituste ajal, ent mille Vabariigi President on jätnud välja kuulutamata pärast selle koosseisu tegevuse lõppu; samuti ei katke

Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli menetlus Riigikohtus.

3. Organisatsioonilise diskontinuiteedi põhimõtte kohaselt lõpetavad Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega oma tegevuse Riigikogu allorganid. Iseäranis selgelt väljendub see eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide puhul, mille tegevus järgmise parlamendikoosseisu volituste ajal ei pruugi jätkuda, samuti fraktsioonide puhul, mille moodustamine sõltub otseselt valimistulemustest.¹⁹

4. Riigikogu uue koosseisu tegevus algab esimese istungiga pärast valimisi.²⁰ Tegemist on konstituieriva istungiga selles mõttes, et äsja valitud Riigikogu liikmed tulevad kokku rahvaesinduse asukohas (RKKTS § 1 lg 4) ja teevad Riigikogu tööleasumiseks vajalikud toimingud – annavad vande ning valivad Riigikogu esimehe ja aseesimehed.

5. Riigikogu uue koosseisu esimene istung on kõige pidulikumaid sündmusi riigi elus. Selleks puhuks on istungisaal kaunistatud loorberipuudega, mis on asetatud presidendi ja valitsuse looži juurde. Lauldakse Eesti hümn ja uute Riigikogu liikmete auks kõlab tervituslaul. Istungil viibib ja selle avab Vabariigi President (PS § 78 p 4), ametisoleva valitsuse juht teatab istungil valitsuse tagasiastumisest (PS § 92 lg 1 p 1). Tava kohaselt kutsub Riigikogu Kantselei istungit jälgima põhiseaduslike institutsioonide juhid – Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja Eesti Panga nõukogu esimehe – ning Eesti Vabariiki akrediteeritud diplomaatilised esindajad (suursaadikud ja saadikud). Pärast istungi lõppu on tavaks kokkuastunud Riigikogu koosseisu pildistada.

¹⁹ Riigikogu juhatuse ja alatiste komisjonide kui Riigikogu allorganite püsivuse tagab see, et nende olemasolu on ette nähtud RKKTS-iga (vt vastavalt § 12 jj ning § 18).

²⁰ Lähtudes PS § 61 lõigetest 1 ja 2, tuleb eristada Riigikogu uue koosseisu volituste algust ja tegevuse algust. Esimene leiab aset valimistulemuste väljakuulutamise päevast, teine pärast seda, kui Riigikogu uue koosseisu liikmed on andnud ametivande.

6. Esimese istungiga on seotud mitmete tähtaegade kulgemise algus. Nii peab Vabariigi President määrama peaministrikandidaadi 14 päeva jooksul Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest, mis leiab aset Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil (PS § 89 lg 1). Viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit tuleb Riigikogu juhatusele esitada fraktsioonide registreerimise avaldused (RKKTS § 41 lg 1).

7. Riigikogu varasemad kodukorrad ei sisaldanud Riigikogu kokkukutsustmist ja esimese istungi läbiviimist reguleerinud sätetega eraldi peatükki. Küll aga oli Rahvuskogu 1937. aasta 3. veebruari kodukorras 1. peatükk „Rahvuskogu kokkukutsumine ja avamine“, milles sätestati Rahvuskogu kokkukutsumise kord, Rahvuskogu liikme poolt pühaliku töotuse andmise reeglid, avakoosoleku juhataja ning see, et Rahvuskogu kummagi koja (Esimese Koja ja Teise Koja) avakoosolekutel tuleb valida koja esimees ja abiesimehed. Samuti nähti Rahvuskogu kodukorra selles peatükis ette, et pärast mõlema koja juhatuse moodustamist peetakse Rahvuskogu pidulik üldkoosolek.

§ 1. Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine

- (1) Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimub 10 päeva jooksul, arvates Riigikogu valimistulemuste väljakuulutamist.
- (2) Esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi President.
- (3) Kui Vabariigi President ei saa Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda, kutsub selle kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja.
- (4) Riigikogu esimene istung toimub Tallinnas Toompea lossis, kui kokkukutsuja kaalukate põhjuste tõttu ei ole kokkukutsumise teates määratud teisiti.

1. Riigikogu uue koosseisu esimeseks istungiks kokkukutsumise regulatsioon tuleneb PS §-st 66. Selle sätte kohaselt peab Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimuma 10 päeva jooksul, arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamist. Kokkukutsuja on põhiseaduse järgi Vabariigi President.

2. Riigikogu valimistulemuste väljakuulutamine on reguleeritud RKVS §-s 74. Osundatud paragrahvi lõike 3 järgi loetakse valimistulemused väljakuulutatuks valitud Riigikogu liikmed registreerinud Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval.

3. Vabariigi President kutsub Riigikogu kokku oma otsusega (VPTS § 18 lg 2), milles on fikseeritud esimese istungi kuupäev ja algusaeg.²¹ Kui esimene istung ei toimu Tallinnas Toompea lossis (vt RKKTS § 1 lg 4), tuleb presidendil oma otsuses märkida ka istungi toimumise koht (vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 6). Vabariigi Presidendi otsused Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumise kohta avaldatakse Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“ (RTS § 2 lg 4 p 2). Alates 1992. aastast on Riigikogu uue koosseisu esimesed istungid toimunud järgmistel kuupäevadel ja kellaegadel:

VII Riigikogu	05.10.1992 (esmaspäev) kell 11.00 ²²
VIII Riigikogu	21.03.1995 (teisipäev) kell 10.00
IX Riigikogu	18.03.1999 (neljapäev) kell 10.00
X Riigikogu	31.03.2003 (esmaspäev) kell 15.00
XI Riigikogu	02.04.2007 (esmaspäev) kell 15.00
XII Riigikogu	04.04.2011 (esmaspäev) kell 15.00

4. Välja on kujunenud tava, et Riigikogu Kantselei saadab valitud Riigikogu liikmetele kirjalikud teated, milles on esimese istungi toimumise kuupäev, kellaeg ja koht. Teates kutsutakse Riigikogu liikmeid osa võtma uute Riigikogu liikmete teabepäevast, mis on seni toimunud kas esimese istungi päeval enne istungi algust või istungi päevale eelneval päeval. Peale celtoodu on Riigikogu Kantselei teated sisaldanud praktilist informatsiooni parkimise ja Toompea lossi sissepääsu korralduse ning väljaspool Tallinna elavate Riigikogu liikmete majutuse kohta.

5. Paragrahvi 1 lõikes 3 on sätestatud lahendus juhuks, kui Vabariigi President mingil põhjusel Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda ei saa. Nimelt võib Riigikogu uue koosseisu esimese istungi eel tekkida olukord, kus vastavalt PS § 61 lõike 1 teisele lausele on küll eelmise Riigikogu

²¹ Vt Vabariigi Presidendi 13.03.1995 otsus nr 516 „Kaheksanda Riigikogu kokkukutsumine“ (RT I 1995, 29, 360); Vabariigi Presidendi 14.03.1999 otsus nr 571 „Üheksanda Riigikogu kokkukutsumine“ (RTL 1999, 44, 576); Vabariigi Presidendi 24.03.2003 otsus nr 403 „Kümnennda Riigikogu kokkukutsumine“ (RTL 2003, 41, 600); Vabariigi Presidendi 28.03.2007 otsus nr 142 „Üheteistkümnennda Riigikogu kokkukutsumine“ (RTL 2007, 27, 493); Vabariigi Presidendi 28.03.2011 otsus nr 876 „Riigikogu XII koosseisu kokkukutsumine“ (RT III, 29.03.2011, 2).

²² VII Riigikogu kutsus kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees. Vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5 ja viide 25.

liikmete volitused lõppenud ning uue Riigikogu liikmete volitused alanud, kuid Vabariigi President ei saa teha otsust Riigikogu esimese istungi kokkukutsumise kohta (näiteks juhul, kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud). Ühtlasi puudub sellel ajal ka Vabariigi Presidendi põhiseadusjärgne asendaja, Riigikogu esimees (vt PS § 83), kuna senise esimehe volitused on valimistulemuste väljakuulutamisega lõppenud ja uut Riigikogu esimeest ei saa valida enne kui Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil.²³ Kirjeldatud olukorra tõttu ei tohi valitud Riigikogu tööleasumine siiski olla takistatud. Seepärast on RKKTS-is sätestatud, et nimetatud juhtumi tekkimise korral kutsub Riigikogu esimese istungi Vabariigi Presidendi asemel kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja, kuigi võimalikke põhiseadusega kooskõlas olevaid lahendusi on teisigi: näiteks võib olla sätestatud, et Riigikogu koguneb ise²⁴ või kokkukutsujaks on eelmise Riigikogu esimees. Siinjuures väärib märkimist, et ka Eesti iseseisvuse taastamise järgse esimese Riigikogu (VII Riigikogu, mis valiti 1992. aasta 20. septembril) kutsus PSRS § 3 lõike 3 kohaselt esimeseks istungiks kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees.²⁵ Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja ei kutsu Riigikogu kokku otsusega, vaid teadaandega. Viimane sisaldab, nagu Vabariigi Presidendi otsuski, Riigikogu esimese istungi kuupäeva ja algusaega ning vajaduse korral ka toimumise kohta (vt RKKTS § 1 lg 4 ning käesoleva paragrahvi kommentaarid 3 ja 6).

6. Lõikes 4 on fikseeritud Riigikogu esimese istungi toimumise koht. Üldjuhul koguneb Riigikogu esimeseks istungiks Tallinnasse Toompea lossi ning istung peetakse istungisaalis, mis paikneb lossi osaks olevas Riigikogu hoones (vt ka RKKTS § 57). Erakorralistel juhtudel võib

²³ PS § 61 lõigetes 1 ja 2 ning §-s 66 sisalduva regulatsiooni tõttu tekib Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamise järel nn tegutsemisvõimelise parlamendita periood, mille vältimiseks tuleks muuta põhiseadust. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruandes märgitakse, et PS § 66 teises lauses sisalduv regulatsioon – Vabariigi Presidendi kohustus kutsuda Riigikogu kokku esimeseks istungiks – „tähistab Eesti Vabariigi põhiseaduse üht kõige nõrgemat kohta“. Kui eespool kirjeldatud situatsioon peaks tekkima, „tähendaks [see] põhiseaduslikku patiseisu ning seab Eesti Vabariigi riikluse püsimise tõsisesse ohtu“. Ekspertkomisjon pakub kitsaskoha kõrvaldamiseks välja neli põhiseaduse muutmise ettepanekut. Näiteks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikli 39 lõike 1 teise lause järgi lõpevad *Bundestag*'i liikmete volitused alles *Bundestag*'i uue koosseisu kokkustamisega.

²⁴ Vt PS kommentaarid 2008, § 66 kommentaar 2.4.

²⁵ Vt Eesti Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe E.-J. Truuväli 28.09.1992 teadaanne (RT 1992, 37, lk 1262).

Riigikogu esimene istung toimuda ka mujal – nii Tallinnas väljaspool Toompea lossi kui ka mõnes muus paigas. Kaalukate põhjustena tulevad kõne alla näiteks Toompea lossi Riigikogu istungiks kasutamise võimatus lossis puhkeva tulekahju või istungisaali remondi tõttu või eriolukorra väljakuulutamise Tallinnas või Toompeal. Otsustuse selle kohta, et esimene istung toimub mujal kui Tallinnas Toompea lossis, teeb kokkukutsuja – Vabariigi President või Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Kui esimene istung ei toimu Toompea lossis, tuleb istungi läbiviimise koht fikseerida kokkukutsumise teates – Vabariigi Presidendi otsuses või Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe või tema asetäitja teadaandes.

§ 2. Esimese istungi avamine ja juhatamine

- (1) Riigikogu uue koosseisu esimese istungi avab Vabariigi President.
- (2) Esimest istungit juhatab kuni Riigikogu esimehe valimiseni Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja.
- (3) Riigikogu liikmete kohad Riigikogu istungisaalis paiknevad tähestikulises järjekorras.

1. PS § 78 punkti 4 järgi avab Riigikogu uue koosseisu esimese istungi Vabariigi President. Vabariigi President esineb Riigikogu uue koosseisu esimese istungi avamise puhul kõnega. Enne presidendi avakõnet ei tehta istungil ühtegi muud toimingut.

2. Vabariigi President küll kutsub Riigikogu esimeseks istungiks kokku ja avab selle, kuid ei juhata istungit. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi juhatab esimest istungit kuni Riigikogu esimehe valimiseni Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. Toimingud, mis valimiskomisjoni esimehe või tema asetäitja juhatamisel tehakse, on Riigikogu liikmete ametivande andmine (RKKTS § 3) ning Riigikogu esimehe valimine (RKKTS § 4). Pärast seda, kui Riigikogu esimehe valimist läbiviinud Vabariigi Valimiskomisjon (vt RKKTS § 82 lg 1) on teinud otsuse valimistulemuste kindlakstegemise kohta ning komisjoni esimees on otsuse selle ettelugemise teel teatavaks teinud, lõpevad Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe või tema asetäitja volitused istungi juhatajana ning istungi juhatamise võtab üle valitud Riigikogu esimees.

3. Regulaatsioon, mille kohaselt juhatab avaistungit kuni Riigikogu esimehe valimiseni Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja,

ei ole ainumõeldav. Euroopa riikide parlamentide praktikas on tavaks, et parlamendi siseasju korraldavad parlamendiliikmed ise. Kooskõlas selle praktikaga võiks avaistungit juhatada näiteks kas vanim kohalolev Riigikogu liige või kõige kauem Riigikogu liikme ametis olnu.

4. Paragrahvi 2 lõikes 3 sätestatu kujutab endast kirjapandud praktikat. Enne esimest istungit ei ole moodustatud Riigikogu juhtimisorganeid ega registreeritud fraktsioone, mistõttu esimese istungi eelsel ajal ei ole formaalselt võimalik teha otsuseid Riigikogu töökorraldust puudutavates küsimustes. Kuigi enne esimest istungit tõusetuvaid probleeme saaks lahendada ka Riigikogus kohti saanud valimisnimekirjade esindajate kokkulepetega, on seadusandja võimalike vaidluste ennetamiseks fikseerinud seaduses põhimõtte, et Riigikogu liikme koht istungisaalis esimese istungi ajal on määratud tema perekonnanime järgi tähestikulist järjekorda silmas pidades. Sellest lähtudes järjestatakse istekohad istungi juhataja poolt vaadates paremalt vasakule, alustades esimesest kohtadereast. Riigikogu uude koosseisu valituks osutunud valitsusliikmed, kes kuni uue valitsuse ametisse nimetamiseni täidavad ühtaegu nii Riigikogu liikme kui ka valitsusliikme ülesandeid (vt RKLS § 5 lg 2), istuvad Riigikogu liikmetele mõeldud kohtadel, mitte valitsuse loožis. Valitsuse looži asuvad nad pärast seda, kui hääletamine Riigikogu asesimeeste valimisel on kuulutatud lõppenuks.

§ 3. Ametivande andmine

- (1) Pärast Riigikogu istungi avamist annavad Riigikogu liikmed ametivande.
- (2) Ametivande andmise juures viibib Riigikohtu esimees.
- (3) Riigikogu kohalolijaist vanim liige loeb Riigikogu istungisaali kõnepuldist ametivande ette ning kirjutab vandetekstile alla. Seejärel kirjutavad teised Riigikogu liikmed vandetekstile alla.

1. Riigikogu liikmete ametivande kohustus tuleneb PS § 61 lõikest 2. Ametivande tekst on sätestatud RKLS § 15 lõikes 1 ning see on sõnasutatud järgmiselt: „Asudes täitma oma kohustusi Riigikogu liikmena Riigikogu ... koosseisus, annan vande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.“ Ametivanne antakse kohe pärast seda, kui Vabariigi President on Riigikogu istungi avanud, st oma kõne lõpetanud. PS § 61 lõike 2 kohaselt ei saa Riigikogu liige asuda oma ülesandeid täitma enne, kui ta on andnud ametivande.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi viibib ametivande andmise juures Riigikohtu esimees. Juuresviibimisel on tseremoniaalne, rahvaesinduse esimese istungi ja ametivande andmise tähtsust rõhutav tähendus. Järgmistel kordadel, kui ametivannet annavad Riigikogu liikmed, kes seda mingil põhjusel esimesel istungil ei saanud teha või kes on asunud volituste lõppemise või peatumise tõttu Riigikogust lahkunu asemele, Riigikohtu esimees enam ametivande andmise juures ei viibi (vt RKLS § 16 lg-d 2 ja 3).

3. Ametivande andmise protseduur hõlmab vandeteksti ettelugemist ja sellele allkirjutamist. Vandeteksti loeb istungisaali kõnetoolist ette vanim kohalolev Riigikogu liige. Seejärel kutsub istungi juhataja Riigikogu liikmed ükshaaval, tähestikulises järjekorras vandetekstile alla kirjutama.

4. RKLS § 10 punkti 3 alusel võib Riigikohus Riigikogu juhatase taotlusel lõpetada oma otsusega enne tähtaega selle Riigikogu liikme volitused, kes keeldub andmast ametivannet. Keeldumine võib seejuures olla selgesõnaline²⁶ või vaikiv (st Riigikogu liige ei ilmu ametivannet andma). RKKTS-is ega RKLS-is ei ole sätestatud, millal võib Riigikogu liiget pidada (vaikivalt) ametivande andmisest keeldunuks. RKLS-i tuleks seetõttu täiendada ning sätestada tähtaeg, mille möödumisel loetakse Riigikogu liige ametivande andmisest keeldunuks. Seejuures tuleb võtta arvesse, et ametivande mitteandmiseks võivad olla mõjuvad põhjused (*force majeure*).²⁷ Kindlasti ei saa lugeda vande andmisest keeldumiseks vande esimesel istungil andmata jätmist.

5. Vastavalt PS § 61 lõikele 2 on ametivande andmine parlamendiliik-

²⁶ Vt RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02 ja RKÜKo 13.04.2007, 3-4-1-10-07. Nimetatud Riigikohtu üldkogu otsustega rahuldati Riigikogu juhatase taotlused lõpetada enne tähtaega Riigikogu liikmete volitused, kuna nad keeldusid andmast ametivannet. Riigikogu liikmed ei andnud ametivannet, sest nad ei soovinud asuda täitma Riigikogu liikme ülesandeid. Tagasiastumisavalduse esitamine aga oli võimalik alles pärast ametivande andmist, st pärast seda, kui isik oli asunud täitma Riigikogu liikme ülesandeid. Nüüd välistab säärased olukorrad RKLS § 9 lõige 3, mille järgi Riigikogu liikmeks valituks osutunu või asendusliige, kellel ei ole võimalik asuda täitma Riigikogu liikme ülesandeid, võib tagasi astuda ka enne ametivande andmist.

²⁷ Näiteks Rahvuskogu 03.02.1937 kodukorra §-s 4 sätestati: „Rahvuskogu liige, kes ilma vabandavate põhjusteta pole asunud Rahvuskogu liikme kohuste täitmisele kahe nädala jooksul pärast Rahvuskogu avakoosolekut (§ 1), või kui ta valitud või nimetatud Rahvuskogu koosseisu hiljem, kahe nädala jooksul arvates valimiste jõustumisest või nimetamisest, – loetakse vastava koja juhatase otsusel Rahvuskogu koosseisust lahkunuks.“

me kohustuste täitmisele asumise tingimus ning ametivande sisu tuleneb põhiseadusest endast, seega tuleb asuda seisukohale, et ametivande andmine reservatsioonidega ei ole lubatud ning seda tuleb käsitada vande andmisest keeldumisena.²⁸

§ 4. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine

Riigikogu esimesel istungil valivad Riigikogu liikmed enda hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest.

1. PS § 69 järgi valib Riigikogu oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest. Esimees ja aseesimehed valitakse Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil pärast seda, kui Riigikogu liikmed on andnud ametivande.

2. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise kord on sätestatud RKKTS §-s 7.

3. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel korraldab hääletamist, selgitab valimistulemused ning lahendab protestid Vabariigi Valimiskomisjon (RKKTS § 82 lg 1).

4. Pärast seda, kui Riigikogu esimees on valitud, vahetub istungi juhataja: Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe või tema asetäitja asemel asub istungit juhatama valitud Riigikogu esimees (vt RKKTS § 2 lg 2 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 2).

§ 5. Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest teatamine

Pärast Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimist esineb peaminister avaldusega Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest.

1. Vabariigi Valitsuse kohustus astuda tagasi Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel tuleneb PS § 92 lõike 1 punktist 1 (vt ka VVS § 8 p 1 ja § 10 lg 1 p 1). Tagasiastunud Vabariigi Valitsus jätkab oma tegevust kuni uue valitsuse ametisse astumiseni (VVS § 11 lg 1).

²⁸ Vrd Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse § 69 kolmas lause: „Kui Riigivolikogu liige keeldub pühaliku töotuse andmisest või annab selle tingimisi, siis lõpevad tema volitused.“

2. Riigikogu võtab Vabariigi Valitsuse tagasiastumisavalduse teadmiseks. Otsust Riigikogu vastu ei võta.²⁹

2. peatükk

RIIGIKOGU ESIMEES JA ASEESIMEHED

Üldist

1. PS § 69 järgi on Riigikogu esimees Riigikogu juhtimisorgan, kelle kohustus on koos kahe aseesimehega korraldada Riigikogu tööd. RKKTS näeb ette ka kollegiaalse juhtimisorgani – Riigikogu juhatuse (vt RKKTS 3. peatükk).

2. Kommenteeritava peatüki sätted reguleerivad Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise korda (1. jagu, §-d 6–8) ning nende volituste lõppemise aluseid ja korda (2. jagu, §-d 9–11). Riigikogu esimehe ja aseesimeeste ülesanded on sätestatud RKKTS 3. peatükis.

3. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise korda reguleerivad normid on alates 1992. aasta RKKKS-ist püsinud suures osas muutumatuna: valimine toimub aasta möödumisel eelmisest valimisest; esimehe ja aseesimeeste umbusaldamise või tagasikutsumise võimalust ei ole ette nähtud; hääletamine on salajane; Riigikogu esimeheks saamiseks on vaja koguda üle poole kehtivatest häältest;³⁰ Riigikogu aseesimehed valitakse samaaegselt pärast Riigikogu esimehe valimist; häälte võrdse jagunemise korral on nii esimehe kui ka aseesimeeste valimisel ette nähtud lisavoor;³¹ valimisi korraldab Vabariigi Valimiskomisjon. RKKTS-is sätestati uuendusena, et Riigikogu aseesimeeste uus valimine toimub ka juhul, kui Riigikogu esimehe või ühe aseesimehe volitused lõpevad (vt RKKTS § 6 lg 2 ja § 11 lg 1 p-d 2 ja 3).

²⁹ Senises praktikas on Riigikogu võtnud Vabariigi Valitsuse tagasiastumise kohta vastu otsuse ühel korral, nimelt VII Riigikogu esimesel istungil 05.10.1992, kui oma juhitava valitsuse tagasiastumisest teatas peaminister T. Vähi (vt RT 1992, 40, 532).

³⁰ Alates 1994. aasta RKKKS-i vastuvõtmisest on kehtinud reegel, mille järgi juhul, kui üles on seatud ainult üks kandidaat, osutub ta valituks, kui ta saab rohkem poolt- kui vastuhääli.

³¹ Lisuheitmine võitja selgitamiseks juhul, kui kandidaadid ka lisavoorus saavad võrdset hääli, sätestati esimest korda 1994. aasta RKKKS-is.

1. jagu

RIIGIKOGU ESIMEHE JA ASEESIMEESTE VALIMINE

§ 6. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise toimumise alused

(1) Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest valitakse Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil. Edaspidi toimub korraline Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine Riigikogu täiskogu töönädala viimasel istungil enne ühe aasta möödumist Riigikogu esimehe ja aseesimeeste eelmisest korralisest valimisest.

(2) Kui Riigikogu esimehe või aseesimeeste volitused lõpevad ennetähtaegselt käesoleva seaduse § 9 lõike 1 punktis 2, 3 või 4 või § 9 lõike 2 punktis 2, 3 või 4 ettenähtud juhul, korraldatakse järgmise Riigikogu täiskogu töönädala esimesel istungil Riigikogu esimehe või aseesimeeste erakorraline valimine.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste kestuse ning fikseerib juhud, millal toimuvad Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralised ja erakorralised valimised.

2. PS § 69 järgi valib Riigikogu oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest. Kui pikaks ajaks nad valitakse, seda põhiseadus kindlaks ei määra. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused ei saa mingil juhul kesta kauem kui Riigikogu koosseisu volitused. Nendes raamides võib Riigikogu, lähtudes enesekorraldusõiguse põhimõttest (vt käesoleva väljaande sissejuhatusse punkt 1), ise otsustada, kui kaua Riigikogu juhtimisorganite volitused kestavad.³²

3. Seadusandja tahte kohaselt on Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste aeg üks aasta. Nagu eespool märgitud (vt käesoleva peatüki üldine märkus 3), on kõnealune tähtaeg olnud alates 1992. aastast sätestatud kõigis Riigikogu kodukorra seaduse redaktsioonides ühtemoodi. Riigikogu esimehe ja aseesimehe korraline valimine toimub kõigepealt Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil ning seejärel ühe aasta möödumisel eelmisest korralisest valimisest, sõltumata sellest, kas vahepeal leiab aset erakorralisi valimisi või mitte.

³² PS § 69 ühe võimaliku tõlgenduse kohaselt tuleks Riigikogu esimees ja aseesimehed valida Riigikogu koosseisu volituste ajaks. Vt PS kommentaarid 2008, § 69 kommentaarid 6.1.–6.3.

4. RKKTS § 6 lõikes 1 on täpselt fikseeritud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralise valimise päev. Pärast Riigikogu uue koosseisu esimest istungit viiakse korraline valimine läbi Riigikogu täiskogu tööajal viimasel istungil enne ühe aasta möödumist eelmisest korralisest valimisest. Riigikogu täiskogu tööajal on vastavalt RKKTS § 46 lõikele 1 nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid. Riigikogu täiskogu tööajal viimase istungi all peetakse silmas Riigikogu korralist istungit (Riigikogu esimeest ja aseesimehi saab Riigikogu valida üksnes täiskogu- ja tegevus- ning RKKTS § 47 lõike 1 kohaselt toimub see neljapäeval. Peale selle nõuab RKKTS § 6 lõige 1, et valimine toimuks enne, kui möödub aasta eelmisest korralisest valimisest. Seega on Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralise valimise kuupäev konkreetsel aastal RKKTS § 6 lõike 1 teisest lausest üheselt tuletatav. Selline regulatsioon ei jäta Riigikogule ega tema juhtimisorganitele valimispäeva määramisel mingit diskretsiooniruumi.

5. Riigikogu esimehe või aseesimeeste erakorralised valimised korraldatakse juhul, kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused lõpevad ajavahemikus, mis jääb kahe korralise valimise või korralise valimise ja Riigikogu koosseisu volituste lõppemise aja vahele. Riigikogu esimehe või aseesimehe volituste lõppemise alused, mis toovad kaasa erakorralise valimise, on sätestatud RKKTS § 9 lõike 1 punktides 2, 3 ja 4 (Riigikogu esimehe kohta) ning § 9 lõike 2 punktides 2, 3 ja 4 (Riigikogu aseesimeeste kohta). Erakorraliselt valitud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused kestavad kuni järgmise korralise valimiseni, mis viiakse läbi RKKTS § 6 lõike 1 teisest lausest märgitud ajal.

6. Kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused lõpevad ennetähtaegselt (nt RKKTS § 9 lõike 1 punkti 3 alusel seoses tema valitsusliikmeks nimetamisega), korraldatakse esimehe või aseesimeeste erakorraline valimine järgmise Riigikogu täiskogu tööajal esimesel istungil. Riigikogu täiskogu tööajal on vastavalt RKKTS § 46 lõikele 1 nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid. Riigikogu täiskogu tööajal esimesel istungi all peetakse silmas Riigikogu korralist istungit ning RKKTS § 47 lõike 1 kohaselt toimub see esmaspäeval. Järgmise Riigikogu täiskogu tööajal tuleb mõista täiskogu tööajal, mis vahetult järgneb nädalale, kui leidis aset Riigikogu esimehe või aseesimehe volituste lõppemise aluseks olnud toiming või sündmus.

7. RKKTS § 6 lõike 2 sõnastus näeb ette, et Riigikogu esimehe või aseesimeeste erakorraline valimine toimub üksnes korralise istungjärgu raames, mitte aga erakorralisel istungjärgul. Nii võib kujuneda olukord, kus Riigikogu jääb näiteks juulikuu alguses (st pärast kevadise korralise istungjärgu lõppemist) ilma esimehe või aseesimeheta, kuid vastavalt kommenteeritavale sättele ei toimu erakorraline valimine enne kui septembrikuus, kui algab Riigikogu sügisene korraline istungjärg. RKKTS § 6 lõiget 2 ei saa siiski tõlgendada nii, et see välistab Riigikogu esimehe või aseesimeeste valimise Riigikogu erakorralisel istungjärgul. Sätte mõte on fikseerida erakorralise valimise aeg nõnda, et valimine leiaks aset esimesel võimalusel, ning välistada sellega, et esimehe või aseesimehe koht on kaua täitmata või et tagasiastumisest teatanud esimees või aseesimees täidab pikka aega oma ülesandeid edasi. Kui Riigikogu leiab, et uus esimees või aseesimehed on vaja kindlasti valida enne korralise istungjärgu algust, võib valimine toimuda ka erakorralisel istungjärgul, kui see on kokku kutsutud ja läbi viidud kõiki põhiseaduses ja RKKTS-is ettenähtud nõudeid järgides (vt PS § 68 ning RKKTS §-d 51, 54 ja 76). Iseäranis oluline on, et kõigil – nii parlamendiametkandjate kui ka -vähemuse hulka kuuluvatel – Riigikogu liikmetel oleks võimalik erakorralise istungjärgu toimumisest aegsasti teada saada.

8. Küsimus RKKTS § 6 lõike 2 kohaldamisest võib tekkida ka juhul, kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused lõpevad ajal, kui esimehe ja aseesimeeste korralise valimiseni on jäänud ainult mõni nädal, kuid vastavalt RKKTS § 6 lõikele 2 tuleks korraldada erakorraline valimine. Riigikogu senises praktikas on käsitatud kommenteeritavat sätet kui erandeid mitteväldavat. Nii näiteks peatusid Riigikogu aseesimehe Rein Langi volitused Riigikogu liikmena 21. veebruaril 2005 tema nimetamise tõttu Vabariigi Valitsuse liikmeks³³ ning kuigi Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralise valimiseni jäi ainult üks kuu (valimine toimus 24. märtsil 2005), viidi Riigikogu aseesimeeste erakorraline valimine läbi nii, nagu RKKTS § 6 lõige 2 ette näeb – järgmise Riigikogu täiskogu töönädala esimesel istungil, st esmaspäeval, 7. märtsil 2005. Mõnel puhul võib kahe valimise korraldamine lähestikku asuval päeval, näiteks ühe täiskogu töönädala jooksul – erakorraline valimine esmaspäeval ja korraline valimine neljapäeval –, olla ilmselgelt ebamõistlik. Seepärast võiks *de lege ferenda* kaaluda RKKTS § 6 lõike 2 sätte muutmist, et võimaldada

³³ Vt Vabariigi Presidendi 21.02.2005 otsus nr 786 „Muudatuse tegemine Vabariigi Valitsuse koosseisus“ (RTL 2005, 23, 320).

teatavatel tingimustel (ajaline lähedus korralisele valimisele, Riigikogu ega selle juhatuse töö ei ole vakantsi tõttu takistatud, Riigikogu fraktsioonide üksmeelne nõusolek) jätta erakorraline valimine läbi viimata.

§ 7. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise põhimõtted ja kord

(1) Esmalt valitakse Riigikogu esimees. Riigikogu aseesimehed valitakse samaaegselt pärast Riigikogu esimehe valimist.

(2) Kandidaadi võib üles seada Riigikogu liige. Esmalt seatakse üles Riigikogu esimehe kandidaadid. Pärast Riigikogu esimehe valimist seatakse üles Riigikogu aseesimeeste kandidaadid. Ülesseatu peab andma kandidaadi nõusoleku.

(3) Hääletamine Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel on salajane.

(4) Riigikogu liikmel on nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste valimisel üks hääl.

(5) Riigikogu esimeheks saab kandidaat, kes saab üle poole kehtivatest häältest. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häältearvu, korraldatakse kahe kõige rohkem häält saanud kandidaadi vahel valimise lisavoor. Võrdse häältearvu korral heidetakse liisku. Kui Riigikogu esimehe valimisel on üles seatud ainult üks kandidaat, osutub ta valituks, kui ta saab rohkem poolt- kui vastuhääli.

(6) Riigikogu esimeseks aseesimeheks saab kõige rohkem häält kogunud kandidaat. Riigikogu teiseks aseesimeheks saab häältearvult teiseks jäänud kandidaat. Võrdselt häält kogunute vahel korraldatakse valimise lisavoor.

1. RKKTS §-s 7 on sätestatud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise põhimõtted ja protseduur, mida järgitakse nii korralisel kui ka erakorralisel valimisel.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt on Riigikogu esimehe valimine ning Riigikogu aseesimeeste valimine kaks eraldi valimisprotseduuri. Korralisel valimisel, aga ka erakorralisel valimisel juhul, kui valida tuleb nii esimees kui ka aseesimehed, viiakse kõigepealt läbi Riigikogu esimehe valimine alates kandidaatide ülesseadmisest kuni valimistulemuste teatavakstegemiseni ja võimalike protestide lahendamiseni ning seejärel aseesimeeste valimine.

3. RKKTS § 7 lõike 1 teise lause järgi valitakse Riigikogu aseesimehed samaaegselt. Sellise regulatsiooni eesmärk on tagada opositsioonile

võimalus saada esindatus Riigikogu juhatuses. Samaaegsuse nõude tõttu on valitsust toetaval parlamendiamusel³⁴ arvestatava opositsiooni olemasolu korral väga raske saada enda kätte mõlemad aseesimehe kohad. Kui aga aseesimehed valitaks ühekaupa, oleks parlamendiamusel võimalik kummalgi valimisel oma häälteenamus maksma panna.

4. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralisel ja erakorralisel valimisel korraldab hääletamist, selgitab valimistulemused ning lahendab protestid Vabariigi Valimiskomisjon (RKKTS § 81 lg 2 ja § 82 lg 1). Kui Riigikogu esimest istungit juhatab kuni Riigikogu esimehe valimiseni Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja, siis edaspidi juhatab Riigikogu istungeid ka Riigikogu esimehe valimise ajal kas Riigikogu esimees või aseesimees. Tava järgi ei juhata esimees või aseesimees istungit siis, kui ta ise kandideerib Riigikogu esimeheks. RKKTS-is sellist keeldu ei ole. Analoogilist juhtumit käsitlevas VPVS § 6 lõikes 2 on aga sätestatud, et „Riigikogu ja valimiskogu istungit ei või juhatada Vabariigi Presidendi kandidaat ega Riigikogu esimees või aseesimees, kui ta täidab ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid. Kui Riigikogu esimees ja aseesimehed on Vabariigi Presidendi kandidaadid, juhatab Riigikogu või valimiskogu istungit vanim kohalolev Riigikogu liige.“³⁵ Kui peaks juhtuma, et Riigikogu esimeheks soovivad kandideerida nii senine esimees kui ka aseesimehed, siis on võimalik, et istungit juhatab vastavalt RKKTS § 63 lõikele 2 vanim kohalolev Riigikogu liige.

5. Valimisprotseduuri esimene toiming on kandidaatide ülesseadmine (RKKTS § 7 lg 2). Kandidaadi võib üles seada iga Riigikogu liige, samuti mitu Riigikogu liiget ühiselt. RKKTS-iga ei oleks vastuolus ka see, kui kandidaadi seab üles fraktsioon, kuigi § 7 lõike 2 esimeses lauses fraktsioone ei nimetata. Kommenteeritavast sättest ei tulene piirangut, et Riigikogu liige võib üles seada ainult ühe kandidaadi.³⁶ Sellise piirangu eesmärk oleks võimalike kandidaatide ringi piiramine. Nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste valimisel on kandidaatide maksimumarv piiratud Riigikogu liikmete arvuga (101). Niisuguse arvu kandidaatide ülesseadmine on võimalik üksnes siis, kui kõik Riigikogu liikmed ennast

³⁴ Eesti poliitikute kõnepruugis kasutatakse ka termineid „koalitsioon“ ja „valitsusliit“.

³⁵ Vabariigi Presidendi ülesandeid võib teatavatel juhtudel täita ka Riigikogu aseesimees (vt RKKTS § 15 kommentaar 3).

³⁶ Vrd VPVS § 15 lõige 2 ja § 23 lõige 2, mis sätestavad, et Riigikogu liige ja valimiskogu liige võivad üles seada ainult ühe presidendikandidaadi.

üles seavad, või pahatahtlikkuse korral. Viimasel juhul on isikutel, kes kandideerida ei soovi, võimalik kandideerimast keelduda (RKKTS § 7 lg 2 neljas lause). Seetõttu ei ole vajalik piirang, mille kohaselt Riigikogu liige tohib üles seada ainult ühe kandidaadi.

6. Kandidaadid seatakse üles istungi ajal. Selleks peab ülesseadja esitama istungi juhatajale kirjaliku ülesseadmisesildise. Ülesseadjal või ülesseadjate esindajal on seejuures lubatud kandidaati lühidalt tutvustada ja selgitada kandidaadi esitamise põhjuseid (analoogia RKKTS § 91 lõike 1 teises lauses sätestatuga).

7. Ülesseatavaks võib olla üksnes Riigikogu liige, sest vastavalt PS §-le 69 valib Riigikogu esimehe ja aseesimehed oma liikmete hulgast. Nii ei või Riigikogu esimehe ega aseesimehe kandidaadiks seada näiteks isikut, kelle Riigikogu liikme volitused on peatunud tema valitusliikmeks nimetamise tõttu, kuigi valimise päeval võib olla teada, et see isik mõne aja pärast Riigikokku naaseb. Üles ei saa seada ka Riigikogu liiget, kes ei ole andnud ametivannet, kuna PS § 61 lõike 2 järgi on ametivande andmine Riigikogu liikme kohustuste täitmisele asumise tingimus.

8. Keeruline olukord tekib aga juhul, kui Riigikogu esimees asub vastavalt PS § 83 lõikele 1 täitma ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid ja PS § 83 lõike 2 kohaselt tema volitused Riigikogu liikmena peatuvad³⁷ ning sellel ajal toimub Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korraline valimine. PS § 69 järgi ei tohi Riigikogu esimeheks kandideerida isik, kes ei ole Riigikogu liige, presidendi ülesandeid täitma asunud Riigikogu esimehe volitused aga on peatunud. Samas ei oleks vastuvõetav ka lahendus, et Riigikogu esimeheks tuleks valida teine isik üksnes põhjusel, et senine Riigikogu esimees asendab presidenti ega tohi seetõttu Riigikogu esimehe valimisel kandideerida. Ilmselt tuleb säärase situatsiooni lahendamiseks muuta RKKTS-i näiteks nii, et Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korraline valimine lükkub edasi seniks, kuni Riigikogu esimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid. Teine võimalus oleks tõlgendada PS § 83 lõikes 2 sätestatut nõnda, et Vabariigi Presidendi ülesannetesse asunud Riigikogu esimees jääb küll formaalselt Riigikogu koosseisu edasi, kuid ei võta osa Riigikogu tööst. Sellisel juhul ei tule tema asemele ka asendusliiget ning

³⁷ RKLS § 5 lõikest 3, § 7 lõikest 1, §-st 11 ja § 14 lõike 1 punktist 1 tuleneb, et kui Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena peatuvad ajaks, kui ta täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid, astub tema asemele Riigikokku asendusliige.

faktiliselt jätkab Riigikogu tööd 100-liikmelisena. Esimehe kohuseid täidavad sellel ajal aseesimehed. Seesugusele tõlgendusele võib leida tuge ka PS §-st 64, kui vaadelda seda ühtse loogilise ja suletud tervikuna, mille lõige 1 näeb Riigikogu liikme volituste peatumise ainsa alusena ette valitsusliikmeks nimetamise ning lõige 3 sätestab asendusliikme instituu-di. Kui mõõnda, et PS § 83 lõiget 2 on võimalik tõlgendada kirjeldatud viisil, siis on lubatav ka ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid täitva Riigi-kogu esimehe kandideerimine Riigikogu esimehe korralisel valimisel.³⁸

9. RKKTS § 7 lõike 2 neljanda lause kohaselt peab ülesseatu andma kan-dideerimiseks nõusoleku. Nõusolek võib olla nii suuline kui ka kirjalik. Kui ülesseatu annab nõusoleku suuliselt, siis kirjalikku nõusolekut anda ei ole tarvis, sest nõusoleku andmine fikseeritakse Riigikogu istungi ste-nogrammis. Küll aga on kirjalik nõusolek vajalik juhul, kui ülesseatu näi-teks välislahetuse või haiguse tõttu ei saa istungist osa võtta. Riigikogu senises praktikas on istungi juhataja palunud ülesseatutel väljendada oma nõusolekut nii suuliselt kui ka kirjalikult.

10. RKKTS § 7 lõikes 3 on sätestatud hääletamise salajasuse printsiip. Kuigi vastavalt PS § 72 lõike 2 esimesele lausele on hääletamised Riigi-kogus üldjuhul avalikud, võimaldab selle paragrahvi teine lause Riigikogul sätestada, millal on hääletamine ametiisikute valimisel või nimetamisel salajane.

11. Salajasuse printsiip tähendab seda, et kellelgi ei ole Riigikogu liikme vaba tahte vastaselt võimalik teada saada, kuidas ta hääletas. Kõnesoleva printsiibi sisu on kommenteeritaval juhul mõnevõrra kitsam kui näiteks Riigikogu valimistel (PS § 60 lg 1 neljas lause),³⁹ sest Riigikogus toimu-vatel hääletamistel ei ole võimalik tagada hääletamisest osavõtu fakti sa-lajasust.

12. Salajase hääletamise tagamiseks hääletatakse Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel hääletamissedelitega (RKKTS § 81 lg 2). Hääleta-mist korraldab Vabariigi Valimiskomisjon (koostöös Riigikogu juhatuse ja Riigikogu Kantseleiga) peab tagama salajaseks hääletamiseks vajalikud tingimused, sh hääletamiskabiini, kus Riigikogu liige saab hääletamis-sedeli täita üksi olles, ning hääletamiskasti olemasolu.

³⁸ Selle lahenduse sätestamiseks tuleks muuta RKLS § 11 ja § 14 lõike 1 punkti 1.

³⁹ Vt PS kommentaarid 2008, § 60 kommentaar 3.6.1.

13. RKKTS § 7 lõige 4, mille järgi on Riigikogu liikmel nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste valimisel üks hääl, lähtub PS §-st 62 ja § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenevast nõudest kohelda Riigikogu liikmeid nende mandaadi teostamisel võrdset. ⁴⁰ Ühtlasi teenib kommenteeritav säte eesmärki, mida peeti silmas Riigikogu aseesimeeste valimise samameelsuse nõude sätestamisel (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 3).

14. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 5 on ette nähtud häälteenamused, mis on nõutavad Riigikogu esimeheks valituks osutumiseks, ning reeglid, mida kohaldatakse siis, kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust. Lähtuvalt sellest, kas kandidaate on üks või rohkem, on nõuded erinevad.

15. Kui Riigikogu esimehe valimisel on ainult üks kandidaat, osutub ta valituks, kui ta saab rohkem poolt- kui vastuhääli (RKKTS § 7 lg 5 neljas lause):

$$P > V$$

(P – poolthääled, V – vastuhääled).

Tulemuse selgitamisel võetakse arvesse üksnes poolt- ja vastuhääli ning kehtetud hääletamisedelid (vt RKKTS § 88 lg 2) tulemusele mõju ei avalda. Kui kandidaat saab võrdse arvu poolt- ja vastuhääli või rohkem vastu- kui poolthääli, ei osutu ta valituks ning valimisprotseduuri tuleb alustada uuesti kandidaatide ülesseadmisest.

16. Kui Riigikogu esimehe valimisel on kaks või enam kandidaati, osutub Riigikogu esimeheks valituks see, kes saab üle poole kehtivatest häälest (RKKTS § 7 lg 5 esimene lause):

$$E > A / 2$$

(E – nõutav häälteenamus, A – kehtivate häälte arv).

Kehtetud hääletamisedelid (vt RKKTS § 88 lg 2) jäetakse selgi puhul valimistulemuse selgitamisel arvesse võtmata. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälearvu, korraldatakse kahe kõige rohkem hääli saanud kandidaadi vahel valimise lisavoor (RKKTS § 7 lg 5 teine lause). Lisavoorus on nõutav samasugune häälteenamus nagu põhivooruski, st valituks

⁴⁰ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 14 jj.

osutumiseks peab kandidaat saama üle poole kehtivatest häältest. Lisavoorus tähendab nimetatud nõue siiski seda, et võitjaks osutub rohkem hääli saanud kandidaat. Kui lisavoorus koguvad kandidaadid võrdse arvu hääli, otsustatakse see, kes saab Riigikogu esimeheks, vastavalt RKKTS § 7 lõike 5 kolmandale lausele liisuheitmise teel. Liisku võib heita näiteks mündi või pabersedelitega. Liisku võidakse heita ka valimise põhivoorus juhul, kui on täidetud kaks tingimust: esiteks, vähemalt kaks kandidaati on saanud võrdse arvu hääli ning teiseks, selgitada tuleb lisavooru pääsev kandidaat. Nii ei ole liisku vaja heita, kui võrdse arvu hääli on kogunud näiteks häältearvult kolmandat kohta jagavad kandidaadid.

17. Vabariigi Valimiskomisjon on 21. märtsil 1995 vastu võtnud otsuse „Riigikogu esimehe valimisel liisu heitmise korra kinnitamine“ (vt lisa 3.5), milles on ette nähtud liisuheitmine ühekroonise mündiga.⁴¹

18. Vastavalt RKKTS § 7 lõike 6 esimesele ja teisele lausele selgitatakse Riigikogu aseesimehed suhtelise enamuse põhimõtte järgi, st valituks osutuvad kaks kõige rohkem hääli kogunud kandidaati. Seejuures kõige rohkem hääli kogunud kandidaat saab Riigikogu esimeseks aseesimeheks ning häältearvult teiseks jäänud kandidaat Riigikogu teiseks aseesimeheks. Vahetegemine esimese ja teise aseesimehe vahel määrab üldjuhul Riigikogu esimehe asendamise järjekorra, ent see ei too RKKTS-i kohalt kaasa aseesimeeste erinevat staatust ega ülesannete hulka. RKKTS § 7 lõike 6 kolmas lause näeb ette valimise lisavooru. See korraldatakse juhul, kui on täidetud kaks tingimust: esiteks, võrdse arvu hääli on kogunud kaks või enam kandidaati ning teiseks, ilma lisavooruta ei ole võimalik selgitada, milline kandidaatidest saab esimeseks ja milline teiseks aseesimeheks. Selleks juhuks, kui lisavoor tulemust ei anna, kommenteeritav säte lahendust ei paku. Kohaldades analoogia põhjal RKKTS § 7 lõiget 5, tuleb asuda seisukohale, et säärasel juhtumil ei korraldata mitte uut lisavooru, vaid valituks osutunu selgitatakse liisuheitmise teel.

19. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel tuleb lisaks kommenteeritavale paragrahvile kohaldada RKKTS 10. peatüki 3. jao 3. jaotise sätteid (§-d 86–89).

⁴¹ Liisuheitmise korda Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisel on üksikasjalikult kirjeldatud Riigikogu juhatuse 10.02.2011 otsuse nr 21 „Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord“ punktides 21–30 (vt lisa 3.2).

§ 8. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste algus

Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused algavad pärast valimistulemuste teatavakstegemist või pärast protestide lahendamist.

1. Kommenteeritavas paragrahvis fikseeritakse ajahetk, millal algavad valituks osutunud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused.

2. RKKTS § 8 sisu avamiseks tuleb esmalt meenutada, et vastavalt RKKTS § 82 lõikele 1 korraldab Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel hääletamist, selgitab valimistulemused ning lahendab protestid Vabariigi Valimiskomisjon. RKKTS § 88 järgi loeb valimiskomisjon pärast hääletamise lõppemist hääled, koostab hääletamistulemuse kohta protokollid ning istungi juhataja teeb hääletamistulemuse teatavaks. Hääletamistulemust on Riigikogu liikmel võimalik vaidlustada, esitades Vabariigi Valimiskomisjonile protesti viivitamata pärast hääletamistulemuse teatavakstegemist. Valimiskomisjon peab viivitamata protesti läbi vaatama ja selle kohta otsuse tegema (vt RKKTS § 89).⁴²

3. RKKTS §-des 8, 88 ja 89 sätestatust tulenevalt võiksidki Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused alata pärast seda, kui istungi juhataja on teinud hääletamistulemused teatavaks, st lugenud ette Vabariigi Valimiskomisjoni koostatud hääletamistulemuste protokollid, või kui valimiskomisjon on jätnud rahuldamata hääletamistulemuste kohta esitatud protestid. Terminit „valimistulemuste teatavakstegemine“ saaks selles kontekstis mõista kui istungi juhataja tehtavat toimingut, mis seisneb nii hääletamistulemuse protokollid ettelugemises kui ka selle põhjal Riigikogu valimisotsuse tuvastamises ja teatavakstegemises. Praktikas aga tehakse pärast hääletamistulemuse teatavakstegemist veel üks menetlus-toiming, mille aluseks on RKKTS § 82 lõige 1 – Vabariigi Valimiskomisjon selgitab valimistulemused.

⁴² Vastavalt RKKTS §-le 89 on Riigikogu liikmel õigus esitada Vabariigi Valimiskomisjonile protest ka hääletamise korraldamise, st hääletamise ajal esinenud võimalike seadusrikkumiste kohta. Protest tuleb esitada valimiskomisjonile viivitamata pärast hääletamise lõppemist ning valimiskomisjon on kohustatud selle viivitamata lahendama.

4. Valimistulemuste kohta Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel vormistab Vabariigi Valimiskomisjon otsuse.⁴³ Sisu poolest on tegemist tuvastamisotsusega. Sellega fikseeritakse hääletamistulemuste protokollil põhjal Riigikogu valimisotsus, st Riigikogu esimeheks ja aseesimeesteks valitud kandidaadid. Olenevalt hääletamistulemustest võib Vabariigi Valimiskomisjon tuvastada ka, et (ükski) kandidaat ei osutunud valituks ning et tuleb korraldada valimise lisavoor.⁴⁴ Olgu võrdluseks toodud VPVS § 13, mis näeb ette, et valimistulemuse kindlakstegemiseks Vabariigi Presidendi valimisel nii Riigikogus kui ka valimiskogus kuulutatakse istungi juhataja välja vaheaja, valimistulemuse kohta võtab valimiskomisjon vastu otsuse, mis jõustub allakirjutamisega, ning otsuse teeb valimiskomisjoni esimees teatavaks kohe pärast selle jõustumist.

5. Vabariigi Valimiskomisjoni otsus valimistulemuste kohta nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste valimisel jõustub allakirjutamisega (RKVS § 15 lg 5 kolmas lause). Selle otsuse teeb Riigikogu liikmetele teatavaks istungi juhataja. Kui ükski Riigikogu liige valimistulemust ei vaidlusta, on see lõplik ning sellest hetkest algavad Riigikogu esimehe või aseesimeeste volitused.

6. Kuivõrd hääletamise korra rikkumist saab vaidlustada pärast hääletamise lõppemist ja hääletamistulemust pärast selle teatavastegemist ning sellekohased protestid lahendab Vabariigi Valimiskomisjon viivitamata (vt RKKTS § 89), on valimistulemuse vaidlustamise võimalus pigem teoreetiline. Nii saaks valimistulemust vaidlustada näiteks juhul, kui kellegi arvates tõlgendab Vabariigi Valimiskomisjon mõnda RKKTS-is ettenähtud häälteenamise nõuet valesti ning kuulutab seetõttu kandidaadi ekslikult valituks. Kommenteeritavas paragrahvis ei ole küll sätestatud valimistulemuse kohta protesti esitamise ja läbivaatamise korda, kuid analoogia põhimõttel tuleb kohaldada RKKTS §-s 89 ettenähtut. Nii võib protesti Vabariigi Valimiskomisjonile esitada iga Riigikogu liige.

⁴³ Vt nt Vabariigi Valimiskomisjoni 04.04.2011 otsus nr 68 „Riigikogu esimehe valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 06.04.2011, 4) ja Vabariigi Valimiskomisjoni 04.04.2011. aasta otsus nr 69 „Riigikogu aseesimeeste valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 06.04.2011, 5).

⁴⁴ Vt nt Vabariigi Valimiskomisjoni 24.03.2005 otsus nr 5 „Riigikogu aseesimeeste valimise tulemuste kindlakstegemine“ (otsus on kättesaadav Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel), millega tuvastati, et hääletamistulemuste põhjal ei selgunud, milline kandidaat valiti esimeseks aseesimeheks ja milline teiseks (kandidaadid A. Lipstok ja T. Varek kogusid võrdse arvu hääli), ning konstateeriti, et tuleb korraldada valimise lisavoor.

Vabariigi Valimiskomisjon lahendab protesti viivitamata. Kui valimiskomisjon jätab protesti rahuldamata, on valimistulemus lõplik ning sellest hetkest algavad Riigikogu esimehe või aseesimeeste volitused. Kui aga valimiskomisjon protesti rahuldab, tuleb valimistulemused uuesti selgitada ja teatavaks teha.

7. PSJKS § 37 lõike 2 järgi isik, „kes leiab, et [...] Riigikogu juhatuse valimistega seotud valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, võib esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks või tunnistada hääletamistulemus [...] Riigikogu esimehe või aseesimehe valimistel kehtetuks.“⁴⁵ See säte annab Riigikogu liikmele õiguse taotleda Riigikohtult Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise seaduslikkuse kontrolli. Eelkõige tuleb pöördumine Riigikohtu poole kõne alla juhul, kui Vabariigi Valimiskomisjon on RKKTS § 89 kohaselt esitatud protesti jätnud rahuldamata. Samas ei ole eelnev protesti esitamine ja selle rahuldamata jätmine Riigikohtule kaebuse esitamise lubatavuse eeldus. Kaebuse esitamine Riigikohtule ei peata Riigikogu valimisotsuse jõustumist ega takista Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste algust. PSJKS § 46 lõike 2 kohaselt võib Riigikohus hääletamistulemuse Riigikogu juhatuse valimistel kehtetuks tunnistada, kui õigusrikkumine oluliselt mõjutas või võis mõjutada hääletamistulemust.

2. jagu

RIIGIKOGU ESIMEHE JA ASEESIMEESTE VOLITUSTE LÕPPEMINE

§ 9. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste lõppemise alused

(1) Riigikogu esimehe volitused lõpevad:

- 1) Riigikogu uue esimehe valimisega või Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega;
- 2) Riigikogu koosseisu volituste kestel tema Riigikogu liikme volituste lõppemisega;
- 3) tema Riigikogu liikme volituste peatumisega Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise korral;

⁴⁵ PSJKS § 37 lõikes 2 kasutatakse väljendit „Riigikogu juhatuse valimised“, kuid RKKTS niisugust väljendit ei tunne. Seetõttu tuleb ka PSJKS-is Riigikogu juhatuse valimisi mõista kui Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisi.

- 4) tema tagasiastumisega.
- (2) Riigikogu aseesimehe volitused lõpevad:
 - 1) Riigikogu uute aseesimeeste valimisega või Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega;
 - 2) Riigikogu koosseisu volituste kestel tema Riigikogu liikme volituste lõppemisega;
 - 3) tema Riigikogu liikme volituste peatumisega Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise korral;
 - 4) tema tagasiastumisega.

1. Kommenteeritavas paragrahvis on sätestatud juhud, millal lõpevad Riigikogu esimehe (lõige 1) ja aseesimeeste (lõige 2) volitused. Volituste lõppemise alused on Riigikogu esimehe ja aseesimeeste puhul peaaegu identsed, sõnastuslik erinevus sisaldub kummagi lõike punktis 1. Kahe lõike olemasolu on tingitud normitehnilistest kaalutlustest ja soovist hõlbustada lõppemisalustele viitamist RKKTS-i järgmistes sätetes.

2. Esimene volituste lõppemise alus on uue Riigikogu esimehe või uue Riigikogu aseesimeeste valimine (RKKTS § 9 lg 1 p 1 esimene alternatiiv, lg 2 p 1 esimene alternatiiv). Kõnesolev alus on seotud põhimõttega, mille järgi valitakse Riigikogu esimees ja aseesimehed üheks aastaks (vt RKKTS § 6 lg 1 ning nimetatud paragrahvi kommentaarid 2 ja 3). Uue esimehe või aseesimeeste volituste alguse hetkeks tuleb pidada valimistulemuste teatavakstegemist või protestide lahendamist RKKTS § 8 järgi.

3. Teine volituste lõppemise alus on Riigikogu koosseisu volituste lõppemine (RKKTS § 9 lg 1 p 1 teine alternatiiv, lg 2 p 1 teine alternatiiv). Riigikogu koosseisu volitused lõpevad Riigikogu uue koosseisu valimise tulemuste väljakuulutamise päevast (PS § 61 lg 1, vt ka RKVS § 74 lg 3 ja RKKTS § 1 kommentaar 2). Sellest hetkest jääb Riigikogu ajutiselt ilma esimehe ja aseesimeesteta, sest uus Riigikogu valib esimehe ja aseesimehed oma esimesel istungil (RKKTS § 4 ja § 6 lg 1 esimene lause). Sellise regulatsiooni tõttu tekkida võivate probleemide kohta vt RKKTS § 1 kommentaar 5.

4. Kolmas volituste lõppemise alus on Riigikogu liikme volituste lõppemine Riigikogu koosseisu volituste kestel (RKKTS § 9 lg 1 p 2, lg 2 p 2). Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alused on fikseeritud PS § 64 lõikes 2, RKLS § 8 lõikes 2 ning §-des 9 ja 10; Riigikogu liikmeks asunud asendusliikme puhul täiendavalt RKLS § 14 lõikes 1. On

iseenesest mõistetav, et kui isik lakkab olemast Riigikogu liige, ei saa ta enam olla ka Riigikogu esimees või aseesimees, sest PS § 69 sätestab, et Riigikogu valib esimehe ja kaks aseesimeest oma liikmete hulgast. Kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused kõnesoleval alusel lõpevad, siis vastavalt RKKTS § 6 lõikele 2 ning sõltuvalt asjaolust – kas lõpevad Riigikogu esimehe või ühe aseesimehe volitused – korraldatakse kas nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste või üksnes aseesimeeste erakorraline valimine.

5. Neljas volituste lõppemise alus on Riigikogu liikme volituste peatumine valitsusliikmeks (peaministriks või ministriks) nimetamise korral (RKKTS § 9 lg 1 p 3, lg 2 p 3). Sellise Riigikogu liikme volituste peatumise aluse sätestab PS § 64 lõige 1. Kuna ka vaadeldaval juhul isik lahkub Riigikogust ning vastavalt PS § 64 lõikele 3 tuleb tema asemele asendusliige, ei saa ta enam jätkata Riigikogu esimehe või aseesimehe ülesannete täitmist. Kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused kõnesoleval alusel lõpevad, siis vastavalt RKKTS § 6 lõikele 2 ning sõltuvalt asjaoludest – kas peatuvad Riigikogu esimehe või ühe aseesimehe volitused – korraldatakse kas nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste või üksnes aseesimeeste erakorraline valimine.

6. PS § 83 järgi asub Riigikogu esimees täitma Vabariigi Presidendi ülesandeid juhul, kui president ise neid mingil põhjusel kas ajutiselt või kestvalt ei saa täita või on tema volitused ennetähtaegselt lõppenud. Säärasel juhtumil peatuvad Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena. Samas ei käsita RKKTS Riigikogu esimehe presidendi ülesannetesse asumist Riigikogu esimehe volituste lõppemise alusena. Järelikult jääb presidendi ülesandeid täitev Riigikogu esimees sellesse ametisse edasi, vaatamata sellele, et tema volitused Riigikogu liikmena peatuvad ning Riigikokku tuleb tema asemele asendusliige (vt RKLS § 11 ja § 14 lg 1 p 1). Regulatsioon, mille kohaselt Riigikogu esimehe volitused ei lõpe, kui ta asub täitma presidendi ülesandeid, on põhiseaduspärane, kuna PS § 83 sätestab Vabariigi Presidendi asendajaks Riigikogu esimehe Vabariigi Presidendi ülesannetes (vt iseäranis § 83 lõike 2 sõnastus). Kahte Riigikogu esimeest aga põhiseaduse kohaselt olla ei saa. Küll aga võivad kehtiva õiguse mitmed sätted (PS §-d 69 ja 83 ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimist käsitlevad RKKTS-i sätted) koostoimes põhjustada küsitavusi seoses Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralise valimisega ning Vabariigi Presidendi ülesandeid täitva Riigikogu esimehe võimalusega sellest kandidaadina osa võtta (vt RKKTS § 7 kommentaar 8).

7. Viies volituste lõppemise alus on Riigikogu esimehe või aseesimehe tagasiastumine (RKKTS § 9 lg 1 p 4, lg 2 p 4). Siin peetakse silmas esimehe või aseesimehe tagasiastumist oma ametikohalt, mitte Riigikogust. Kui Riigikogu esimees või aseesimees astub tagasi Riigikogu liikme kohalt, lõpevad tema volitused esimehe või aseesimehena RKKTS § 9 lõike 1 punkti 2 või lõike 2 punkti 2 alusel. Esimehe ja aseesimehe tagasiastumisega seonduv on reguleeritud RKKTS §-des 10 ja 11. Kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused kõnesoleval alusel lõpevad, siis vastavalt RKKTS § 6 lõikele 2 ning sõltuvalt asjaolust – kas lõpevad Riigikogu esimehe või ühe aseesimehe volitused – korraldatakse kas nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste või üksnes aseesimeeste erakorraline valimine.

8. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste lõppemise alused on RKKTS-is loetletud ammendavalt, st muudel, kommenteeritavas paragrahvis sätestamata juhtudel volitused lõppeda ei saa. Nii näiteks on välistatud Riigikogu esimehe või aseesimehe tagasikutsumine, kuigi selle võimaluse näeb RKKTS ette komisjonide esimeeste ja aseesimeeste puhul (vt RKKTS § 33), või talle umbusalduse avaldamine.

9. RKLS § 6 näeb ette võimaluse peatada Riigikogu liikme volitused seoses alla kolmeaastase lapse kasvatamise vajadusega või ajutise töövõimetusega. Riigikogu liikme volituste peatamine sellel alusel ei ole aga vastavalt RKKTS §-le 9 Riigikogu esimehe või aseesimehe volituste lõppemise aluseks. RKKTS § 9 lõike 1 punkt 3 ja lõike 2 punkt 3 ei ole selle juhtumi puhul kohaldatavad, kuna on ühemõtteliselt seotud Riigikogu liikme nimetamisega Vabariigi Valitsuse liikmeks. Volituste lõppemise täiendavate aluste loomine analoogiat kasutades ei ole samuti vastuvõetav lahendus. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et juhul kui Riigikogu esimees või aseesimees soovib oma Riigikogu liikme volitusi peatada RKLS § 6 alusel, peab ta astuma Riigikogu esimehe või aseesimehe ametikohalt tagasi vastavalt RKKTS § 10 lõikele 1 või § 11 lõike 1 punktile 1 ja lõikele 2.

10. Kommenteeritavas paragrahvis käsitletakse Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste lõppemise aluseid, kuid volituste peatumist, st ajutist vabanemist esimehe või aseesimehe kohustustest, seadus ette ei näe. RKKTS on lähtunud põhimõttest, et Riigikogu juhtimisorganid peavad igal ajahetkel, niivõrd kui see on võimalik, olema komplekteeritud. Nimetatud põhimõtte tagamiseks on RKKTS-is sätestatud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste erakorraline valimine (RKKTS § 6 lg 2) ning esimehe või aseesimeeste ülesannete täitmise jätkamine pärast tagasiastumisest

teatamist (RKKTS § 10 lg 2 ja § 11 lg 3). Kuigi Riigikogu esimehe või aseesimehe volituste peatumist õiguslikult ei eksisteeri, toimub see faktiliselt Riigikogu esimehe asumisel Vabariigi Presidendi ülesannetesse vastavalt PS §-le 83. Sellisel juhul Riigikogu esimees Riigikogu tööst osa võtta ei tohi ning Riigikogu tööd juhivad ja korraldavad kaks aseesimeest.

§ 10. Riigikogu esimehe tagasiastumine

- (1) Riigikogu esimees võib omal soovil tagasi astuda, teatades oma tagasiastumisest ja selle põhjustest Riigikogu istungil.
- (2) Tagasiastumisest teatanud Riigikogu esimees jätkab oma ülesannete täitmist kuni Riigikogu uue esimehe valimiseni.

1. Isikul peab olema võimalik valitavast ametist tagasi astuda.⁴⁶ Kommenteeritav paragrahv sätestabki Riigikogu esimehe tagasiastumise korra. Tagasiastumine on Riigikogu esimehe ametist lahkumine omal algatusel.⁴⁷

2. Kui Riigikogu esimees soovib ametist lahkuda, kuid Riigikogu liikmeks edasi jääda, tuleb tal RKKTS § 10 lõike 1 kohaselt esineda Riigikogu ees suulise avaldusega ning teatada oma tagasiastumissoovist. Ühtlasi peab Riigikogu esimees tegema teatavaks tagasiastumise põhjused. Demokraatlikes süsteemides lasub avalikesse ametitesse valitud isikutel kohustus oma tegevust ja otsuseid selgitada – see on osa nende poliitilisest vastutusest. Kuna RKKTS § 10 lõikes 1 ei sätestata, kui üksikasjalikud peavad põhjendused olema, tuleb asuda seisukohale, et selle otsustab tagasiastuv Riigikogu esimees ise. Ei ole välistatud, et tagasiastuv esimees piirdub üksnes üldsõnalise põhjendusega, nagu „isiklikel põhjustel“, „tervislikel põhjustel“ vms. Riigikogu esimees teeb tagasiastumisavalduse Riigikogu täiskogu istungil päevakorraliselt.

3. RKKTS-is ei ole sätestatud, kuidas tuleks toimida juhul, kui Riigikogu esimees ei ole mingil põhjusel (nt liikumist takistav haigus) võimeline tagasiastumisavaldust isiklikult Riigikogu ees esitama. See ei tähenda siiski, et niisugusel juhtumil ei olegi võimalik tagasi astuda. Tuleb lähtuda isiku soovist ning asjakohaste RKKTS-i normide puudumise tõttu võtta

⁴⁶ Vrd nt PS § 64 lõike 2 punkt 3 (Riigikogu liikme tagasiastumine) ja § 82 punkt 1 (Vabariigi Presidendi tagasiastumine).

⁴⁷ Vrd 14. juulist 2007 kehtetu Riigikogu töökorra seaduse § 8 lõike 1 esimene lause: „Riigikogu liikme omal algatusel Riigikogust lahkumist loetakse tagasiastumiseks.“

analoogia põhimõttel appi näiteks Riigikogu liikme ning Vabariigi Presidendi tagasiastumise korda reguleerivad sätted, vastavalt RKLS § 9 lõige 2 ja VPTS § 10.⁴⁸ Nimelt tuleb tagasi astuda soovival Riigikogu esimehel, kes ei ole võimeline Riigikogu ees esinema, esitada Riigikogu juhatusele kirjalik avaldus, milles on märgitud ka tagasiastumise põhjused. Üks Riigikogu aseesimeestest teeb seejärel esimesel võimalusel Riigikogu esimehe tagasiastumisavalduse Riigikogu täiskogu istungil teatavaks.

4. Kui Riigikogu esimees on kas ise või Riigikogu aseesimehe vahendusel Riigikogule teatanud oma soovist tagasi astuda, korraldatakse vastavalt RKKTS § 6 lõikele 2 Riigikogu esimehe ja aseesimeeste erakorraline valimine.

5. RKKTS § 10 lõike 2 järgi jätkab tagasiastumisest teatanud Riigikogu esimees oma ülesannete täitmist kuni uue Riigikogu esimehe valimiseni. Selle sätte eesmärk on tagada, et Riigikogu juhtimisorganid oleksid igal ajahetkel komplekteeritud ning isikute vahetumine ei põhjustaks tõrkeid Riigikogu töös. Faktiliselt saab isik jätkata Riigikogu esimehe ülesannete täitmist mõistagi üksnes juhul, kui tema tagasiastumist ei põhjustanud näiteks Riigikogu tööst osavõttu takistav haigus.

§ 11. Riigikogu aseesimehe tagasiastumine

(1) Riigikogu aseesimees astub tagasi:

- 1) omal soovil;
- 2) Riigikogu esimehe volituste lõppemise korral käesoleva seaduse § 9 lõike 1 punktis 2, 3 või 4 ettenähtud juhul;
- 3) Riigikogu aseesimeestest ühe volituste lõppemise korral käesoleva seaduse § 9 lõike 2 punktis 2 või 3 või käesoleva lõike punktis 1 ettenähtud juhul.

(2) Kui Riigikogu aseesimees astub tagasi omal soovil, teatab ta oma tagasiastumisest ja selle põhjustest Riigikogu istungil.

(3) Tagasiastumise korral jätkavad Riigikogu aseesimehed oma ülesannete täitmist kuni Riigikogu uue esimehe või uute aseesimeeste valimiseni.

1. Kommenteeritavas paragrahvis on sätestatud Riigikogu aseesimehe

⁴⁸ 14. juulist 2007 kehtetu Riigikogu töökorra seaduse § 8 lõike 1 teise lause järgi pidi Riigikogu liige tagasiastumisel esitama isiklikult kirjaliku avalduse Riigikogu juhatusele, kelle kohustus oli teha see hiljemalt järgmisel täiskogu tööpäeval Riigikogule teatavaks.

tagasiastumise kui vabatahtliku ametist lahkumise kord (lõike 1 punkt 1 ning lõiked 2 ja 3) ning aseesimehe tagasiastumine kui fiktsioon, et näha ette tema volituste lõppemine teatavate asjaolude saabumise korral (lõike 1 punktid 2 ja 3 ning lõige 3).⁴⁹

2. Riigikogu aseesimehe vabatahtliku tagasiastumisega seotud RKKTS-i regulatsioon on sarnane Riigikogu esimehe tagasiastumist käsitlevaga. Nii on Riigikogu aseesimehel RKKTS § 11 lõike 1 punkti 1 kohaselt õigus astuda tagasi omal soovil. Tagasiastumisest ja selle põhjustest tuleb aseesimehel nagu esimehelgi teatada Riigikogu istungil (RKKTS § 11 lg 2; vt ka RKKTS § 10 kommentaarid 2 ja 3).

3. RKKTS § 11 lõikes 1 on Riigikogu aseesimehe n-ö automaatse tagasiastumise, st sisuliselt volituste lõppemise alustena fikseeritud kaks juhtu:

- a) Riigikogu esimehe volituste lõppemine RKKTS § 9 lõike 1 punktis 2, 3 või 4 ettenähtud juhul, s.o siis, kui Riigikogu esimehe volitused lõpevad kas:
 - tema Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemisega (RKKTS § 9 lg 1 p 2),
 - tema Riigikogu liikme volituste peatumisega valitsusliikmeks nimetamise korral (RKKTS § 9 lg 1 p 3) või
 - tema tagasiastumisega (RKKTS § 9 lg 1 p 4);
- b) Riigikogu aseesimeestest ühe volituste lõppemine RKKTS § 9 lõike 2 punktis 2 või 3 või § 11 lõike 1 punktis 1 ettenähtud juhul, s.o siis, kui Riigikogu aseesimeestest ühe volitused lõpevad kas:
 - tema Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemisega (RKKTS § 9 lg 2 p 2),
 - tema Riigikogu liikme volituste peatumisega valitsusliikmeks nimetamise korral (RKKTS § 9 lg 2 p 3) või
 - tema tagasiastumisega omal soovil (RKKTS § 11 lg 1 p 1).

4. Riigikogu aseesimeeste tagasiastumist juhul, kui lõpevad Riigikogu esimehe volitused (RKKTS § 11 lg 1 p 2), põhjendati Riigikogu kodukorra

⁴⁹ Mõneti analoogiliselt on reguleeritud näiteks Vabariigi Valitsuse tagasiastumine Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel (PS § 92 lg 1 p 1). Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil (PS § 66) teatab Vabariigi Valitsus oma tagasiastumisest (VVS § 10 lg 1 p 1, RKKTS § 5). Ent ka siis, kui valitsus oma tagasiastumisest mingil põhjusel ei teata, loetakse ta tagasiastunuks ning Riigikogu uue koosseisu esimese istungi päevast hakkavad kulgema uue valitsuse moodustamise tähtjad (vt PS § 89).

seaduse eelnõu seletuskirjas⁵⁰ järgmiselt: „Riigikogu aseesimeeste volituste seotust Riigikogu esimehe omadega põhjendab asjaolu, et nimetatud ametiisikud üheskoos moodustavad Riigikogu kollegiaalse juhtimisorgani – juhatuse – ning selle organi juhi volituste lõppemine peaks kaasa tooma organi kogu koosseisu uuendamise. Samuti annab selline lahendus aseesimeestele võimaluse esimehe ametikohale kandideerida.“

5. Riigikogu aseesimehe tagasiastumine juhul, kui lõpevad teise aseesimehe volitused (RKKTS § 11 lg 1 p 3), on seotud aseesimeeste samaaegse valimise põhimõttega (RKKTS § 7 lg 1 teine lause, vt ka nimetatud paragrahvi kommentaar 3). Kui RKKTS-is ei oleks sätestatud, et Riigikogu aseesimehe volitused teise aseesimehe volituste lõppemise korral samuti lõpevad, siis näiteks juhul, kui lõpevad opositsiooni kuuluva aseesimehe volitused ja valitaks ainult üks aseesimees, võiks parlamendinamus enda kätte saada kõik kolm kohta Riigikogu juhatuses.

6. Kui Riigikogu aseesimees astub tagasi vastavalt RKKTS § 11 lõike 1 punktile 2 või 3, ei kohaldu tema suhtes RKKTS § 11 lõikes 2 sätestatu, st ta ei teata oma tagasiastumisest ja selle põhjustest Riigikogu istungil.

7. Kui ühe Riigikogu aseesimehe volitused RKKTS § 9 lõike 2 punktis 2 või 3 või § 11 lõike 1 punktis 1 ettenähtud alusel lõpevad ning teine aseesimees RKKTS § 11 lõike 1 punkti 3 alusel tagasi astub, korraldatakse vastavalt RKKTS § 6 lõikele 2 aseesimeeste erakorraline valimine. Kui aga Riigikogu aseesimehed astuvad tagasi RKKTS § 11 lõike 1 punkti 2 alusel, korraldatakse RKKTS § 6 lõike 2 kohaselt nii Riigikogu esimehe kui ka aseesimeeste erakorraline valimine.

8. RKKTS § 11 lõike 3 järgi jätkavad tagasiastunud Riigikogu aseesimehed oma ülesannete täitmist kuni uue Riigikogu esimehe või uute aseesimeeste valimiseni (vt ka RKKTS § 10 kommentaar 5). Olgu täpsustatud, et Riigikogu aseesimehe ülesannete täitmist saab jätkata üksnes tagasiastunud aseesimees, mitte aga aseesimees, kelle volitused lõpevad muul alusel (nt tema Riigikogu liikme volituste peatumise tõttu valitsusliikmeks nimetamise korral).

⁵⁰ Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

3. peatükk

RIIGIKOGU JUHATUS

Üldist

1. Eesti Vabariigi põhiseadus sellist Riigikogu allorganit nagu Riigikogu juhatus ei nimeta. Küll aga näeb põhiseadus ette Riigikogu esimehe valimise, kelle peamine ülesanne on koos kahe aseesimehega korraldada Riigikogu tööd (PS § 69). Kommenteeritavas peatükis sätestatakse mõlema allorgani pädevus.

2. Võib öelda, et juhatuses olemasolu rahvaesinduse tööd korraldava organina kuulub Eesti parlamenditraditsiooni. Juhatuses moodustamise nägi ette juba Asutava Kogu 1919. aasta 3. juuli kodukord. Vastavalt §-le 1 kuulusid Asutava Kogu juhatusse esimees, esimene ja teine abiesimees, sekretär ning tema esimene ja teine abi. Hiljem on juhatus olnud sätestatud põhiseadustes⁵¹ ning seetõttu loomulikult ka Riigikogu kodukordades.⁵² Kuni 1940. aastani tegutsenud Eesti parlamentaarsestes kogudes oli juhatuses kõrval olemas ka Riigikogu esimehe institutsioon.⁵³ Kui juhatuses ülesanne kõnealusel perioodil oli peamiselt rahvaesinduse tööd korraldamine laiemas mõttes, siis esimees oli ennekõike parlamendi koosseisjuhataja.⁵⁴

⁵¹ Vt Asutava Kogu 15.06.1920 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-d 33, 42, 43, § 49 lg 1, § 53; Rahvuskogu 28.07.1937 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-d 65, 73, § 98 lg 1 (Riigikogu üldkoosoleku juhatus), § 65 lg 1, § 70, § 71 lg-d 2 ja 5, § 78 lg 3, § 79 lg 1, § 82 lg 2, § 94, § 95 lg 1 (Riigivolikogu juhatus), § 65 lg 1 (Riiginõukogu juhatus).

⁵² Vt nt Riigikogu 28.04.1921 vastuvõetud kodukorra § 1 jj.

⁵³ Vt Asutava Kogu 03.07.1919 vastuvõetud kodukorra § 1 jj; Asutava Kogu 15.06.1920 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 43; Rahvuskogu 03.02.1937 kodukorra § 5 jj; Rahvuskogu 28.07.1937 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 40 lg 4, § 46 lg 4, § 65 lg 3, §-d 70 ja 142 (Riigivolikogu Esimees), § 46 lg 4, § 65 lg 3, § 142 (Riiginõukogu Esimees).

⁵⁴ Vt nt Riigikogu 19.01.1934 vastuvõetud kodukorra §-d 5 ja 9: „§ 5. Juhatuses võimkonda kuulub: 1) Riigikogu tööde korraldamine; 2) Riigikogu majapidamine; 3) Riigikogu eelarve kavade ja Riigikogu eelarve täitmise aruannete läbivaatamine ja heakskiitmine; 4) muude küsimuste lahendamine, mis käesoleva kodukorra või teiste seaduste põhjal või Riigikogu vanematekogu või Riigikogu Esimehe poolt antud juhatusel otsustada. [...] § 9. Riigikogu Esimees on Riigikogu esindajaks. Ta juhatab Riigikogu koosolekuid, hoolitseb korra eest Riigikogu koosolekuil ja täidab muid ülesandeid, mis temale pannud käesolev kodukord või teised seadused.“

3. Vaatamata sellele, et Riigikogu juhatust kehtivas põhiseaduses ei mainita, on ta kollegiaalse juhtimisorganina olnud sätestatud kõigis alates 1992. aastast vastuvõetud kodukorraseduse redaktsioonides. Nii sätestas 1992. aasta RKKS § 1 esimene lause: „Riigikogu tööd korraldab Riigikogu juhatus, mis koosneb Riigikogu esimehest ja kahest aseesimehest.“ 1994. aasta RKKS § 1 lõige 1 oli sõnastatud järgmiselt: „Riigikogu juhatus on Riigikogu liikmete hulgast valitud Riigikogu tööd korraldav organ, mis koosneb Riigikogu esimehest ja kahest aseesimehest.“ Riigikogu esimehe funktsioon mõlema kodukorra järgi oli Riigikogu istungite juhatamine ja Riigikogu juhatuse töö juhtimine (vt 1992. aasta RKKS § 3 lg 1, 1994. aasta RKKS § 12 lg 1).

4. RKKTS 3. peatükis on sätestatud nii Riigikogu juhatuse kui ka Riigikogu esimehe ülesanded. Peale selle sisaldab peatükk ka juhatuse töökorralduse reegleid. Ülesannete jaotuse aluseks on põhimõte, et juhatuse pädevuses on küsimused, mis eeldavad kollegiaalset otsustamist (vt RKKTS § 13), esimehe pädevuses küsimused, mida on võimalik või otstarbekam täita monokraatsel organil (vt RKKTS § 14).

5. Riigikogus muid juhtimisorganeid peale Riigikogu esimehe ja juhatuse ei ole. RKKTS § 13 lõike 2 punkt 20 võimaldab Riigikogu juhatusel kutsuda kokku fraktsioonide esindajate *ad hoc* nõupidamisi, et kuulata ära nende nõuandvad seisukohad konkreetsetes küsimustes. Niisugust nõupidamist nimetatakse vanematekoguks. Viimasel ei ole siiski õigust teha otsuseid küsimustes, mis kuuluvad kas juhatuse või esimehe pädevusse.

6. Ajavahemikus 1919–1934 nägid rahvaesinduste kodukorrad otsesõnu vanematekogu loomise ette.⁵⁵ Vanematekogusse kuulusid juhatuse liikmed ja saadikurühmade esindajad.⁵⁶ Vanematekogul tuli lahendada (Riigikogu 1921. aasta kodukorra § 12 sõnastust kasutades) „igasuguseid küsimusi, mis Riigikogu tegevusse või ülesannetesse puutuvad, ja täita Riigikogu otsusel tema peale pandud kohuseid“. Näiteks andis vanematekogu selgitusi kodukorra üksikute paragrahvide kohta.

⁵⁵ Vt Asutava Kogu 03.07.1919 vastuvõetud kodukorra § 7 jj, Riigikogu 28.04.1921 vastuvõetud kodukorra § 10 jj, Riigikogu 19.01.1934 vastuvõetud kodukorra § 18 jj.

⁵⁶ Vt Asutava Kogu 03.07.1919 vastuvõetud kodukorra § 7, Riigikogu 28.04.1921 vastuvõetud kodukorra § 10. Riigikogu 19.01.1934 vastuvõetud kodukorra § 18 järgi kuulusid vanematekogusse Riigikogu rühmade esindajad ja Riigikogu esimees.

7. Teiste riikide parlamentides on üldiselt kolme tüüpi juhtimisorganeid: esiteks monokraatne juhtimisorgan parlamendi esimehe näol, teiseks parlamendi esimehest ja aseesimeestest koosnev töökorraldusega seotud küsimusi otsustav juhtimisorgan (juhatus, presiidium) ning kolmandaks esimehest ja fraktsioonide esindajatest või komisjonide esimeestest koosnev parlamendi tööd kavandav juhtimisorgan (vanematekogu). Näiteks valib *Bundestag* Saksamaa põhiseaduse artikli 40 lõike 1 esimese lause kohaselt esimehe (*Präsident*), tema asetäitjad ja sekretärid (*Schriftführer*). Esimees teostab *Bundestag*'i hoonetes majaõigust (*Hausrecht*)⁵⁷ ja politiseivõimu (Saksamaa põhiseaduse art 40 lg 2). Vastavalt *Bundestag*'i kodukorra §-le 5 moodustavad esimees ja tema asetäitjad juhatuse (*Präsidium*). Vanematekogu (*Ältestenrat*) koosneb esimehest, tema asetäitjatest ja fraktsioonide esindajatest (*Bundestag*'i kodukorra § 6 lg 1). Soomes valib *Eduskunta* oma liikmete hulgast esimehe (*puhemies*) ja kaks aseesimeest igaks istungjärguks (Soome põhiseaduse § 34 lg 1). Juhatus (*puhemiehistö*) koosneb esimehest ja aseesimeestest (*Eduskunta* kodukorra § 5). Esimees, aseesimehed ja komisjonide esimehed moodustavad esimeeste nõukogu (*puhemiesneuvosto*) (Soome põhiseaduse § 34 lg 3). Läti põhiseaduse artikli 16 järgi valib *Saeima* juhatuse. Juhatus koosneb esimehest, kahest aseesimehest ja sekretäridest (vt ka *Saeima* kodukorra art-d 20–24). *Saeima*'s on olemas ka saadikurühmade nõukogu, mille moodustavad juhatus ning saadikurühmade ja poliitiliste blokkide esindajad (vt *Saeima* kodukorra art-d 190–194).

§ 12. Riigikogu juhatuse koosseis

Riigikogu juhatus koosneb Riigikogu esimehest ja aseesimeestest.

1. Kommenteeritava sätte kohaselt on Riigikogu juhatus kolmeliikmeline, koosnedes Riigikogu esimehest ja kahest aseesimehest. Juhatuse selline koosseis on otseselt seotud PS §-s 69 sätestatuga: „Riigikogu valib oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, kes korraldavad Riigikogu tööd vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele.“

2. Kolmeliikmeline juhatus on olnud ette nähtud kõigis kodukorraseaduse redaktsioonides alates 1992. aastast (vt käesoleva peatüki üldine märkus 3). Kuivõrd kõigis senistes Riigikogu koosseisudes alates 1992. aastast on fraktsioone olnud rohkem kui kolm, ei ole kõigil fraktsioonidel olnud

⁵⁷ Majaõigus kujutab endast omandist tulenevate tsiviilõiguste kogumit.

juhatuses oma esindajat. See, et põhiseadus näeb Riigikogu esimehele ette kaks asendajat ja RKKTS-i kommenteeritav säte kolmeliikmelise juhatuse ning et aseesimehed valitakse samaaegselt (vt RKKTS § 7 lg 1 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 3), tagab, et Riigikogu töökorraldust puudutavate otsuste tegemisest saab osa võtta vähemalt üks parlamendi-vähemuse (opositsiooni) esindaja.

3. Kommenteeritav säte tähendab, et Riigikogu juhatuse pädevuses olevate asjade otsustamisest võivad osa võtta üksnes Riigikogu esimees ja aseesimehed. Teistel Riigikogu liikmetel, sh komisjonide ja fraktsioonide esimeestel, on üksnes õigus osaleda nende asjade arutamisel kas juhatuse istungil (vt RKKTS § 16 lg 3) või nn vanematekogus (vt RKKTS § 13 lg 2 p 20).

§ 13. Riigikogu juhatuse ülesanded

(1) Riigikogu juhatuse on kollegiaalne juhtimisorgan, kes korraldab Riigikogu tööd ning tagab Riigikogu haldamise.

(2) Riigikogu juhatuse:

- 1) korraldab Riigikogu esindamist ning vajaduse korral kehtestab üldised juhised Riigikogu liikmete välislähetuste kohta;
- 2) määrab Riigikogu alatiste komisjonide liikmete arvu ning fraktsioonidele kuuluvate kohtade arvu alatises komisjonis, määrab alatise komisjoni fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme ning kinnitab alatiste komisjonide koosseisud ja muudatused nendes, vajaduse korral kehtestab üldised juhised komisjonide töökorralduse ning tegevusvaldkondade kohta;
- 3) registreerib Riigikogu fraktsioonid ning muudatused fraktsioonide koosseisus;
- 4) võtab eelnõusid Riigikogu menetlusse ning määrab neile juhtivkomisjonid;
- 4¹) edastab Riigikogule esitatud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõusid Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile, määrab alatise komisjone nende eelnõude kohta arvamusi andma, samuti määrab arvamuse andmise aja;
- 5) otsustab Riigikogu täiendava istungi toimumise ning valmistab ette täiendava istungi päevakorra;
- 6) teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestamiseks;
- 7) valmistab ette Riigikogu täiskogu töönädala päevakorra ning

käesolevast seadusest tulenevatel juhtudel võtab küsimusi päevakorda oma algatusel, annab Riigikogu külalistele loa poliitiliste avalduste esitamiseks ning määrab nende aja;

- 8) kehtestab Riigikogu istungite stenografeerimise ja protokollimise korra;
- 9) otsustab pävakorraküsimuse arutamise aluseks olevate dokumentide Riigikogu liikmetele kättesaadavaks tegemise aja muutmise;
- 10) kehtestab eelnõude normitehnilised eeskirjad;
- 11) käesoleva seaduse § 132 lõikes 1 ettenähtud juhul määrab peaministri kandidaatide ülesseadmise tähtaja ning ülesseatud peaministri kandidaatide esinemise järjekorra;
- 12) koostab infotunniks küsimuste esitamise järjekorra;
- 13) määrab olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelude kestuse, ettekandjad ning küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aja;
- 14) [kehtetu – RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]
- 15) otsustab Riigikogu liikmete saatmise lähetusse ning kehtestab Riigikogu liikmete lähetuskulude hüvitamise tingimused, ulatuse ja korra, samuti kehtestab Riigikogu liikme staatuse seaduse §-s 30 ja § 31 lõikes 2 sätestatud kulude hüvitamise ulatuse, tingimused ja korra;

[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

- 15¹) kehtestab Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumentide asutuseseks teabeks tunnistamise ja nende kasutamise korra;
- 15²) kehtestab Riigikogu liikme staatuse seaduse § 31 lõikes 1 sätestatud kulude hüvitamise ulatuse ja korra Riigikogu XI koosseisu liikmete jaoks;

[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

- 16) kehtestab Riigikogu Kantselei struktuuri ning Riigikogu Kantselei teenistujate ametipalkade piirmäärad;
- 17) nimetab avaliku konkursi korras ametisse Riigikogu Kantselei direktori;
- 18) otsustab käesoleva seaduse või mõne muu seadusega reguleerimata protseduuriküsimused;
- 19) arutab küsimusi, mille on temale esitanud Riigikogu esimees;
- 20) kutsub vajadusel kokku fraktsioonide esindajad, et kuulata ära nende seisukohad Riigikogu töö korraldamisega seonduvates küsimustes;

20¹) kinnitab Riigikogu arhiivi pidamise korra;

21) korraldab Riigikogu tööd muul viisil.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 määratletakse Riigikogu juhatus kui kollegiaalset juhtimisorganit, kes korraldab Riigikogu tööd ning tagab Riigikogu haldamise. Riigikogu monokraatne juhtimisorgan on Riigikogu esimees (vt RKKTS § 14). Riigikogu aseesimeestel iseseisvat pädevust ei ole, vaid nad täidavad teatud juhtudel Riigikogu esimehe ülesandeid (vt RKKTS § 15).

2. Kollegiaalsuspõhimõte nõuab, et Riigikogu juhatuse pädevuses olevate asjade otsustamisele eelneks arutelu, mille käigus juhatuse liikmetel on võimalik esitada oma seisukohad. Riigikogu juhatuse kui kolleegiumi toimimise eripära seisneb aga selles, et otsuseid võtab ta vastu konsensusega (vt RKKTS § 16 lg 4 teine lause).

3. RKKTS § 13 lõike 1 kohaselt peab Riigikogu juhatus korraldama Riigikogu tööd ning tagama Riigikogu haldamise. Riigikogu töö korraldamine hõlmab ettevalmistamist, kontrolli, (metoodilist) juhendamist, töö jaotamist, kooskõlastamist ning konfliktide lahendamist. Riigikogu töö korraldamisega seotud ülesanded on sätestatud muu hulgas RKKTS § 13 lõike 2 punktides 1–13, 15–15², 18 ja 20. Väljend „tagab Riigikogu haldamise“ tähendab, et Riigikogu juhatus peab hoolitsema Riigikogu tööks vajalike tingimuste loomise eest. See seisneb järgmises: Riigikogu Kantselei üldjuhtimine, Riigikogu eelarve kujundamise ja täitmise kontroll, olulisemate rahaliste küsimuste otsustamine, töökeskkonna arengu planeerimine jms. Riigikogu haldamisega seotud ülesanded on sätestatud muu hulgas RKKTS § 13 lõike 2 punktides 16, 17 ja 20¹. Riigikogu toimimiseks vajalike tingimuste loomine on Riigikogu Kantselei ülesanne (vt RKKTS § 157¹ lg 1 ja § 157² lg-d 1 ja 2). Nii koostab kantselei Riigikogu eelarve projekti, korraldab riigivara valitsemist, peab Riigikogu arhiivi jne. Ometi teeb kõige olulisemad ja põhimõttelisemad otsused ka nendes valdkondades Riigikogu juhatus.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 on esitatud mitteammendav loetelu Riigikogu juhatuse ülesannetest. Loetelu sisaldab nii ülesandeid, mis on fikseeritud üksnes kõnealuses lõikes, kui ka viiteid ülesannetele, mis on täpsemalt lahti kirjutatud RKKTS-i teistes peatükkides. Peale selle on Riigikogu juhatuse ülesanded sätestatud RKLS §-des 6, 9, 10, 13, 14, 21 ja 34 ning RSVS § 13 lõike 3 punktis 2 ja § 14 lõike 2 punktis 2.

5. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 1 järgi korraldab Riigikogu juhatus Riigikogu esindamist ning kehtestab vajaduse korral üldised juhised Riigikogu liikmete välislahetuste kohta. Riigikogu esindamine tähendab institutsiooni kui terviku huvide kaitsmist ja seisukohtade esitamist, olgu siis avalikkuse ees või suhetes teiste Eesti Vabariigi institutsioonide, teiste riikide parlamentide või rahvusvaheliste organisatsioonidega. Siinjuures tuleb silmas pidada, et Riigikogu näol on tegemist rahvaesindusega, mis koosneb erinevaid, mõnikord lausa vastandlikke vaateid omavatest poliitilistest jõududest. Seetõttu on ka Riigikogu esindamisel oma spetsiifika, mis eeldab poliitilist tasakaalustatust.

6. Riigikogu esimees esindab Riigikogu kui institutsiooni *ex officio*, vajamata selleks Riigikogu või selle juhatuse volitust (vt RKKTS § 14 lg 1 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 2). RKKTS §-st 15 tulenevalt võivad teatavatel juhtudel Riigikogu esindada Riigikogu aseesimehed. Parlamentaarset välissuhtluse raames moodustatakse Riigikogu esindamiseks Riigikogu otsusega välisdelegatsioonid (vt RKKTS § 44, VäsS § 6 lg 1 p 4).

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktis 1 sisalduv väljend „korraldab Riigikogu esindamist“ hõlmab eelkõige sääraseid juhtumeid, kus Riigikogu määratakse esindama isik, kes ei kuulu Riigikogu juhatuse koosseisu, näiteks mõni muu Riigikogu liige või Riigikogu Kantselei ametnik. Vajadus määrata Riigikogu esindaja võib tõusetuda näiteks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses seoses Riigikohtu istungist osavõtuga⁵⁸ või mõnel rahvusvahelisel foorumil osalemisega. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 15 kohaselt otsustab Riigikogu juhatus Riigikogu liikmete saatmise lähetusse, sh välislahetusse.

⁵⁸ Vt nt Riigikogu juhatuse 12.03.2002 otsus nr 76, millega määrati kultuurikomisjoni aseesimees P.-E. Rummo Riigikogu esindajaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 13. märtsi istungile, kus vaadati läbi Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada kehtetuks Rahvusooperi seaduse § 20 lõige 2 vastuolu tõttu PS §-ga 146; Riigikogu juhatuse 13.02.2006 otsus nr 73, millega määrati põhiseaduskomisjoni esimees U. Reinsalu Riigikogu esindajaks Riigikohtu üldkogu 2006. aasta 14. veebruari istungile, kus arutati omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 vastavust põhiseadusele; Riigikogu juhatuse 26.09.2002 otsus nr 325, millega määrati Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja M. Sepp Riigikogu esindajaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2002. aasta 1. oktoobri istungile, kus vaadati läbi Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada maksukorralduse seaduse § 28 lõige 4 osaliselt ja selle alusel antud rahandusministri määrused põhiseadusele mittevastavaks.

8. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktiga 1 on Riigikogu juhatusel antud ka õigus kehtestada üldised juhised Riigikogu liikmete välislähetuste kohta. Selle sätte kohaselt on Riigikogu juhatusel võimalus peale Riigikogu liikmete välislähetusse saatmise (RKKTS § 13 lg 2 p 15) reguleerida välislähetustega seonduvaid küsimusi üldisemalt, näiteks määrata üldiste kriteeriumide abil kindlaks üritused, millest Riigikogu liikmeid osa võtma saadetakse, kuidas tagada poliitiline tasakaalusatus ning kuidas korraldada aruandlust. Niisuguseid juhiseid Riigikogu juhatus käesolevaks ajaks kehtestanud ei ole, küll aga on vastu võetud Riigikogu liikme teenustuslähete vormistamise kord (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 27).

9. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 1 sisustamisel tuleb arvestada ka VäsS § 6 lõike 2 punktiga 2, mille järgi Riigikogu välissuhtlemist koordineerib Riigikogu väliskomisjon. Praktikast tähendab see juhatuse ja väliskomisjoni tihedat koostööd välislähetuste planeerimisel (sh elarvevahendite planeerimisel), ettevalmistamisel ja otsustamisel.

10. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 2 järgi määrab Riigikogu juhatus Riigikogu alatiste komisjonide liikmete arvu ning fraktsioonidele kuuluvate kohtade arvu alatise komisjonis, määrab alatise komisjoni fraktsiooni mittekuluvu Riigikogu liikme ning kinnitab alatiste komisjonide koosseisud ja muudatused nendes, vajaduse korral kehtestab üldised juhised komisjonide töökorralduse ning tegevusvaldkondade kohta. Alatiste komisjonide koosseisude komplekteerimist puudutav on reguleeritud RKKTS §-des 25–28.

11. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkt 2 annab Riigikogu juhatusel õiguse kehtestada üldiseid juhiseid komisjonide töökorralduse kohta. Niisuguste juhiste abil on juhatusel võimalik ühtlustada komisjonide praktikat ning anda soovitusi RKKTS-i sätete ühetaoliseks kohaldamiseks (nt kuidas koostada komisjonide istungite protokolle ning vormistada menetlusdokumente – eelnõusid, muudatusettepanekute loetelusid, komisjonide seletuskirju). Riigikogu juhatus võib kehtestada üldiseid juhiseid mitte üksnes alatiste komisjonide, vaid ka eriuurimis- ja probleemkomisjonide (vt RKKTS § 17) töökorralduse kohta. Seni on Riigikogu juhatus RKKTS § 13 lõike 2 punkti 2 alusel kehtestanud komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise korra (Riigikogu juhatuse 2011. aasta 10. veebruari otsus nr 21, vt lisa 3.2) ja „Juhised Riigikogus

seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsus nr 30, vt lisa 3.4).⁵⁹

12. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkt 2 annab Riigikogu juhatusel õiguse kehtestada üldiseid juhiseid ka komisjonide tegevusvaldkondade kohta. Kuigi sätte sõnastuse järgi võiksid säärased juhised puudutada iga liiki komisjone, on mõeldav siiski üksnes alatiste komisjonide tegevusvaldkondade määramine, kuna erikomisjonide ülesanded tulenevad seadusest või välislepingust, mis on komisjoni moodustamise aluseks (vt RKKTS § 19 lg 1), uurimis- või probleemkomisjoni ülesanded aga fikseeritakse Riigikogu poolt vastuvõetavas komisjoni moodustamise otsuses (vt RKKTS § 20 lg 2 ja § 21 lg 2). RKKTS-is on kindlaks määratud alatiste komisjonide nimed (keskkonnakomisjon, kultuurikomisjon jne – vt RKKTS § 18 lg 1) ja nende funktsioon – nad valmistavad ette eelnõusid Riigikogu täiskogus arutamiseks, kontrollivad täidesaatva riigivõimu teostamist ning täidavad muid seadusest või Riigikogu otsusest tulenevaid ülesandeid (RKKTS § 18 lg 2). Mõnevõrra täpsemalt on RKKTS-is kirjas ELAK-i ja väliskomisjoni tegevusvaldkonnad (vt RKKTS § 18 lg 3, väliskomisjoni osas ka VäsS § 6 lg 2). Kirjeldatud õiguslikku raamistikku silmas pidades on Riigikogu juhatusel õigus oma juhistega täpsustada, millise valdkonna seaduseelnõusid üks või teine alatine komisjon juhtivkomisjonina menetleb ning milliste valitsusasutuste tegevust millises ulatuses kontrollib. Juhiste eesmärgiks on tagada selgus (piiritleda iga alatise komisjoni tegevusvaldkond) ja järjepidevus. Juhiseid komisjonide tegevusvaldkondade kohta Riigikogu juhatus käesolevaks ajaks kehtestanud ei ole.

13. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 3 järgi registreerib Riigikogu juhatus Riigikogu fraktsioonid ning muudatused nende koosseisus. Fraktsioonide registreerimise ja fraktsioonide koosseisus muudatuste tegemisega seonduv on reguleeritud RKKTS §-des 41 ja 42.

14. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 4 järgi võtab Riigikogu juhatus eelnõusid Riigikogu menetlusse ning määrab neile juhtivkomisjone. Eelnõude menetlusse võtmise kord on sätestatud RKKTS §-s 93.

⁵⁹ Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsuse nr 30 vastuvõtmise aluseks oli RKKTS § 13 lõike 2 punkti 2 kõrval ka sama lõike punkt 21, mille järgi Riigikogu juhatus korraldab Riigikogu tööd muul viisil.

15. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 4¹ kohaselt edastab Riigikogu juhatus Riigikogule esitatud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõusid ELAK-ile või väliskomisjonile, määrab alatisi komisjone nende eelnõude kohta arvamusi andma, samuti määrab arvamuse andmise aja. Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse võtmise kord on reguleeritud RKKTS §-s 152².

16. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 5 kohaselt otsustab Riigikogu juhatus täiendava istungi toimumise ning valmistab ette täiendava istungi päevakorra. Täiendava istungi toimumise otsustamist ja selle päevakorra ettevalmistamist reguleerib RKKTS § 49.

17. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 6 järgi teeb Riigikogu juhatus Riigikogule ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestamiseks. Riigikogu erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestamise näeb ette RKKTS § 52.

18. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 7 järgi valmistab Riigikogu juhatus ette Riigikogu täiskogu tööpäevakorra ning RKKTS-ist tulenevatel juhtudel võtab küsimusi päevakorda oma algatusel, annab Riigikogu külalistele loa poliitiliste avalduste esitamiseks ning määrab nende esitamise aja. Riigikogu täiskogu tööpäevakorra ettevalmistamist reguleerivad RKKTS § 53 lõiked 1–3. Peale täiskogu tööpäevakorra valmistab Riigikogu juhatus ette ka Riigikogu täiendava istungi päevakorra (RKKTS § 53 lg 4). Erakorralise istungjärgu päevakorda ei valmistata ette Riigikogu juhatus, vaid seda teeb istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija (RKKTS § 53 lg 5). Riigikogu juhatus võtab küsimusi täiskogu päevakorda omal algatusel päevakorra ettevalmistamise etapis RKKTS-is ettenähtud juhtudel (vt RKKTS § 53 kommentaar 9). Pärast seda, kui Riigikogu on päevakorra kinnitanud, saab päevakorda täiendada üksnes RKKTS §-s 56 loetletud küsimustega. Ettepaneku päevakorra täiendamiseks teeb sellisel juhul Riigikogu esimees (RKKTS § 56 lg 2).

19. Riigikogu külaliste all, kelle poliitilise avalduse esitamiseks loa andmise otsustab Riigikogu juhatus, peetakse silmas teiste riikide riigipäid ja parlamentide esimehi, kes oma Eesti-visitide ajal Riigikogu külastavad. Riigikogu külalistena ei käsitata isikuid, kellel on poliitilise avalduse esitamise õigus tulenevalt RKKTS §-st 155. Loa andmine poliitilise avalduse esitamiseks on Riigikogu juhatuse diskretsiooniotsus. Riigikogu juhatus teeb selle, lähtudes külalise positsioonist, välispoliitilistest kaalutlustest

jms. Avalduse esitamise aeg sõltub ühelt poolt Riigikogu täiskogu töö-
nädala või täiendava istungi päevakorrast ning teiselt poolt külalise visiidi
ajakavast. Avalduse esitamise sobivaim aeg on Riigikogu istungi alguses,
enne kinnitatud päevakorras olevate punktide arutamisele asumist, sest
siis on võimalik avalduse esitamise kellaeg suhteliselt täpselt kindlaks
määrata. Riigikogu külalise avalduse võtab Riigikogu juhatus täiskogu
päevakorda omal algatusel või teeb Riigikogu esimees ettepaneku täien-
dada nimetatud küsimusega juba kinnitatud päevakorda (vt RKKTS
§ 56 lg 1 p 10 ja lg 2). Kuigi kommenteeritavas punktis seda sõnaselgelt ei
mainita, määrab juhatus ka avalduse esitamiseks antava aja. Tava kohaselt
külalisele küsimusi ei esitata ning avalduse järel läbirääkimisi ei avata.

20. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 8 järgi kehtestab Riigikogu juhatus Riigi-
kogu istungite stenografeerimise ja protokollimise korra (vt ka RKKTS
§ 61 lg 1). Riigikogu juhatus on nimetatud korra kehtestanud 2010. aasta
14. detsembri otsusega nr 135 (vt lisa 3.1).

21. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 9 kohaselt otsustab Riigikogu juhatus
päevakorraküsimuse arutamise aluseks olevate dokumentide Riigikogu
liikmetele kättesaadavaks tegemise aja muutmise. Dokumentide Riigi-
kogu liikmetele kättesaadavaks tegemise aeg, nii reegel kui ka erandid, on
sätestatud RKKTS §-s 62.

22. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 10 kohaselt kehtestab Riigikogu juhatus
eelnõude normitehnilised eeskirjad. Nimetatud eeskirjadele on viidatud
ka RKKTS § 92 lõikes 1. Riigikogu juhatus on kehtestanud „Riigikogus
menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja“ 2011. aasta 27. detsembri
otsusega nr 136 (vt lisa 3.3).

23. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 11 järgi määrab Riigikogu juhatus
RKKTS § 132 lõikes 1 ettenähtud juhul peaministri kandidaatide üles-
seadmise tähtaja ning ülesseatud peaministri kandidaatide esinemise jär-
jekorra. RKKTS §-s 132 on sätestatud protseduur peaministri kandidaadi
ülesseadmiseks Riigikogus juhul, kui kandidaadi ülesseadmise õigus on
läinud Vabariigi Presidendilt üle Riigikogule.

24. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 12 järgi koostab Riigikogu juhatus info-
tunniks küsimuste esitamise järjekorra. Infotunnis küsimuste esitamise
järjekorra koostamist reguleerivad RKKTS § 145 lõiked 1 ja 2.

25. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 13 kohaselt määrab Riigikogu juhatus olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelude kestuse, ettekandjad ning küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aja. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse aruteluga seonduv on sätestatud RKKTS §-s 153.

26. RKKTS § 13 lõike 2 punkt 14 on kehtetu alates 2007. aasta 14. juulist, kui jõustus Riigikogu liikme staatuse seadus (vt RKLS § 48 p 2). Enne kehtetuks tunnistamist oli RKKTS § 13 lõike 2 punkt 14 sõnastatud järgmiselt: „Riigikogu juhatus: [...] 14) otsustab Riigikogu liikmete puhkuse küsimusi;“. Käesoleval ajal ei reguleeri ükski õigusakt Riigikogu liikmete puhkusega seonduvat.

27. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 15 järgi otsustab Riigikogu juhatus Riigikogu liikmete saatmise lähetusse, kehtestab Riigikogu liikmete lähetuskulude hüvitamise tingimused, ulatuse ja korra, samuti RKLS §-s 30 ja § 31 lõikes 2 sätestatud kulude hüvitamise ulatuse, tingimused ja korra. Riigikogu liikme lähetusi reguleerib RKLS § 33. Lähetused jagunevad riigisisesteks ja välislähetusteks. Riigisisene lähetus on Riigikogu liikme saatmine väljapoole Tallinna täitma Riigikogu, Riigikogu juhatuse või komisjoni antud ülesandeid (RKLS § 33 lg 1). Välislähetus on Riigikogu liikme saatmine välisriiki täitma Riigikogu, Riigikogu juhatuse, komisjoni või fraktsiooni antud ülesandeid (RKLS § 33 lg 2). RKLS § 33 lõiked 4 ja 5 kordavad RKKTS § 13 lõike 2 punktis 15 sätestatud, et juhatus kehtestab lähetuskulude hüvitamise tingimused, ulatuse ja korra ning otsustab lähetusse saatmise. Riigikogu juhatus on 2003. aasta 4. märtsi otsusega nr 52 kehtestanud „Riigikogu liikme teenistuslähete vormistamise korra“. Seda on muudetud järgmiste juhatuse otsustega: 2007. aasta 28. juuni otsus nr 75, 2008. aasta 27. märtsi otsus nr 38, 2010. aasta 9. detsembri otsus nr 126 ning 2011. aasta 10. veebruari otsus nr 23.

28. Vastavalt RKLS §-le 30 hüvitatakse Riigikogu liikmele kuludokumentide alusel tööga seotud kulutused kuni 30% Riigikogu liikme ametipalgast Riigikogu juhatuse kehtestatud korras. Riigikogu juhatus on kehtestanud Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamise korra 2007. aasta 28. juuni otsusega nr 74. Seda otsust on muudetud 2010. aasta 9. detsembri otsusega nr 126 ja 2011. aasta 10. veebruari otsusega nr 23.

29. RKLS § 31 lõikes 2 on sätestatud, et Riigikogu liikmele, kes rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete järgi elab väljaspool Tallinna või Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi, makstakse tema

sooviavalduse alusel eluasemekulude hüvitamiseks iga kuu summa, mille suurus on 20% Riigikogu liikme ametipalgast. Nimetatud sättes ei ole küll ette nähtud, et Riigikogu juhatus kehtestab eluasemekulude hüvitamise tingimused, ulatuse ja korra, kuid volituse selleks annab juhatusesele RKKTS § 13 lõike 2 punkt 15. Riigikogu juhatus on kehtestanud Riigikogu liikme eluasemekulude hüvitamise korra 2011. aasta 10. veebruari otsusega nr 22.

30. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 15¹ järgi kehtestab Riigikogu juhatus Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumentide asutusesiseseks teabeks tunnistamise ja nende kasutamise korra. Nimetatud korra on Riigikogu juhatus kehtestanud 2009. aasta 29. jaanuari otsusega nr 9.

31. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 15² kohaselt kehtestab Riigikogu juhatus RKLS § 31 lõikes 1 sätestatud kulude hüvitamise ulatuse ja korra XI Riigikogu liikmete jaoks. RKLS § 31 lõige 1 sätestas, et väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi elavad Riigikogu liikmed kindlustatakse vajaduse korral elamispinnaga Riigikogu juhatuse kehtestatud ulatuses ja korras. See säte kaotas kehtivuse XII Riigikogu volituste alguspäevast, st 2011. aasta 27. märtsist (vt RKLS § 61 lg 4). Seetõttu on RKKTS § 13 lõike 2 punkt 15² tänaseks toime kaotanud.

32. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 16 kohaselt kehtestab Riigikogu juhatus Riigikogu Kantselei struktuuri ning Riigikogu Kantselei teenistujate ametipalkade piirmäärad. Kuigi kommenteeritavas sättes nimetatakse üksnes kantselei struktuuri ja teenistujate ametipalkade piirmäärasid, kehtestab Riigikogu juhatus ka kantselei põhimääruse (RKKTS § 157³ lg 3), teenistujate koosseisu, ameti- ja abiteenistukohtade nimetused ning palgaastmestiku (RKKTS § 157³ lg 4, vt ka ATS § 9 lg 2 esimene lause). Riigikogu Kantselei põhimääruse on Riigikogu juhatus kehtestanud 2008. aasta 13. novembri otsusega nr 133 (seda on muudetud juhatuse 2011. aasta 10. veebruari otsusega nr 19 ja 2011. aasta 8. detsembri otsusega nr 129). Kantselei struktuuri ja teenistujate koosseisu on juhatus kehtestanud 2011. aasta 8. detsembri otsusega nr 130. Kantselei teenistujate palgaastmestiku on juhatus kehtestanud 2010. aasta 9. detsembri otsusega nr 125.

33. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 17 järgi nimetab Riigikogu juhatus avaliku konkursi korras ametisse Riigikogu Kantselei direktori. Vastavalt RKKTS § 157³ lõikele 1 on Riigikogu Kantselei direktor kantselei juht,

kelle ametiaeg on viis aastat. Riigikogu juhatus on 2011. aasta 6. detsembri otsusega nr 125 kehtestanud „Riigikogu Kantselei direktori ametikoha täitmiseks avaliku konkursi läbiviimise korra“.

34. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 18 järgi otsustab Riigikogu juhatus RKKTS-i või mõne muu seadusega reguleerimata protseduuriküsimused. Sisuliselt tähendab sätestatu juhatuse õigust täita protseduurireegleid kehtestava seaduse lünki (vt täpsemalt käesoleva väljaande sissejuhatuse punkt 3.4). Juhatuse pädevust otsustada reguleerimata protseduuriküsimused tuleb eristada Riigikogu esimehe (Riigikogu istungi juhataja) pädevusest lahendada istungi käigus seoses RKKTS-i tõlgendamise ja kohaldamisega tõusetuvad küsimused (vt RKKTS 10. peatüki 2. jao sätted, isäranis § 74).

35. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 19 kohaselt arutab Riigikogu juhatus küsimusi, mille on temale esitanud Riigikogu esimees. Kommenteeritavas sättes peetakse silmas küsimusi, mille otsustamine RKKTS-i alusel on Riigikogu esimehe pädevuses (vt RKKTS § 14), mitte aga neid, mis kuuluvad Riigikogu juhatuse pädevusse ja mille Riigikogu esimees Riigikogu juhatuse tööd juhtiva isikuna paneb arutamiseks ja otsustamiseks juhatuse päevakorda (vt RKKTS § 16 lg 1). Nii näiteks võib Riigikogu esimees anda Riigikogu juhatusele arutamiseks Riigikogu istungi toimumiskoha muutmise (vt RKKTS § 14 lg 2 p 6, § 57).

36. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 20 kohaselt kutsub Riigikogu juhatus vajaduse korral kokku fraktsioonide esindajad, et kuulata ära nende seisukohad Riigikogu töö korraldamisega seonduvates küsimustes. Riigikogu praktikas on säärane fraktsioonide esindajate (üldjuhul esimeeste või aseesimeeste) nõupidamine saanud nimetuse vanematekogu. Seda tuleb käsitada kui nõuandvat, mitte aga otsustavat kogu. Vanematekogu arutab küsimusi, mida talle esitab juhatus. Esimene fraktsioonide esindajate nõupidamine leidis aset 1998. aasta 20. mail Riigikogu esimehe Toomas Savi kutsel. Sellistel nõupidamistel on arutatud Riigikogu liikmete kohaste jaotust istungisaalis, tööruumide andmist Riigikogu liikmetele ja fraktsioonidele, istungisaali töölaudade muutmist paberivabaks, Riigikogu liikme tööga seotud kulude hüvitamise korda, põhiseaduslike institutsioonide finantsautonoomiat, olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelude planeerimist ja protseduuri jms.

37. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 20¹ järgi kinnitab Riigikogu juhatus

Riigikogu arhiivi pidamise korra. Riigikogu arhiivi käsitleb RKKTS § 158². Riigikogu juhatus on kinnitanud „Riigikogu arhiivi pidamise korra“ 2006. aasta 21. märtsi otsusega nr 142.

38. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 21 järgi korraldab Riigikogu juhatus Riigikogu tööd muul viisil. Kommenteeritav säte annab Riigikogu juhatuse pädevusse ka nende küsimuste otsustamise, mida ei ole nimetatud RKKTS § 13 lõikes 2 ega muudes RKKTS-i või teiste seaduste sätetes, ent mis tegelikkuses võivad ette tulla. Väljend „korraldab Riigikogu tööd muul viisil“ ei hõlma RKKTS § 13 lõike 2 punktis 18 sätestatud, st juhatuse õigust otsustada seaduses reguleerimata protseduuriküsimusi, vaid kõigi muude Riigikogu töö organiseerimise ja Riigikogu tööks vajalike tingimuste loomisega seoses kerkivate küsimuste lahendamist.

39. Mitmed seadused näevad ette Riigikogu juhatuse teavitamise erinevatest sündmustest ja toimingutest (vt ErSS § 15 lg 7; RSKS § 7 lg 3, § 8 lg 3, § 19 lg 5; ATS § 95 lg 5 p 4; HOS § 33 lg 2).

§ 14. Riigikogu esimehe ülesanded

(1) Riigikogu esimees esindab Riigikogu ja korraldab Riigikogu tööd.

(2) Riigikogu esimees:

- 1) kutsub kokku Riigikogu juhatuse istungid ning juhatab neid;
- 2) kutsub kokku Riigikogu komisjoni esimese istungi;
- 3) kutsub kokku Riigikogu täiendavad istungid;
- 4) kutsub kokku Riigikogu erakorralised istungjärgud;
- 5) teeb Riigikogule ettepanekuid päevakorra täiendamiseks, määrab ametivannete andmise aja ning lepib Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministritega kokku nende poolt poliitiliste avalduste esitamise aja;
- 6) kaalukate põhjuste olemasolul korral määrab käesolevas seaduses ettenähtust erineva Riigikogu istungi toimumise koha;
- 7) kutsub Riigikogu istungitel osalema isikuid, kellel ei ole seda õigust ametikohast tulenevalt;
- 8) annab loa istungil toimuvast filmi- ja videovõtete ning tele- ja raadioülekannete tegemiseks, samuti istungil toimuva fotografeerimiseks;
- 9) annab massiteabevahendite kaudu ülevaate Riigikogu kinnisel istungil toimunud ning annab loa kinnise istungi stenogrammiga tutvumiseks;

- 10) juhatab Riigikogu istungeid ning tagab istungi ajal korra istungisaalis ja rõdul;
- 11) saadab seaduseelnõud Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks;
- 12) otsustab eelnõudele ettenähtust teistsuguse muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramise;
- 13) kirjutab alla vastuvõetud seadustele ja Riigikogu otsustele;
- 14) täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 83 ettenähtud juhtudel;
- 15) täidab muid seadustest tulenevaid ülesandeid.

1. Kommenteeritav paragrahv määrab kindlaks Riigikogu esimehe ülesanded. Nii nagu Riigikogu juhatuse puhul, on ka Riigikogu esimehe ülesanded sätestatud üldise määrangu (lõige 1) ja konkreetsete ülesannete mitteamendava loeteluna (lõige 2).

2. RKKTS § 14 lõige 1 sätestab, et Riigikogu esimees esindab Riigikogu. See tähendab, et Riigikogu esimees on *ex officio* Riigikogu kui Eesti Vabariigi parlamendi esindaja suhetes teiste riikide parlamentide ja parlamentidevaheliste rahvusvaheliste organisatsioonidega ning Riigikogu kui põhiseadusliku institutsiooni esindaja suhetes nii teiste põhiseaduslike institutsioonidega kui ka füüsiliste ja juriidiliste isikutega.

3. Samuti sätestab kommenteeritava paragrahvi lõige 1, et Riigikogu esimees korraldab Riigikogu tööd (vrd PS § 69). Selline ülesanne on RKKTS § 13 lõikega 1 pandud ka Riigikogu juhatusele kui kollegiaalsele juhtimisorganile. Riigikogu esimehe pädevusse on antud ennekõike niisuguste Riigikogu töö korraldamisega seotud küsimuste otsustamine, mis on seotud juhatuse töö juhtimisega (vt RKKTS § 14 lg 2 p 1) ja Riigikogu täiskogu istungi läbiviimisega (vt RKKTS § 14 lg 2 p-d 3–10). Peale eelnimetatu teeb Riigikogu esimees mõningaid toiminguid seoses Riigikogus arutatavate asjade menetlemisega, näiteks RKKTS § 14 lõike 2 punktides 11–13 sätestatu.

4. Mõned Riigikogu esimehe ülesanded on fikseeritud põhiseaduses (lisaks PS §-s 69 sätestatule): Riigikogu esimees kutsub Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul kokku Riigikogu erakorralised istungjärgud (PS § 68); kutsub Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu (PS § 79 lg 4 seitsmes lause); täidab ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid (PS § 83); kui Riigikogu avaldab ministrile umbusaldust, teatab sellest Vabariigi

Presidendile, kes vabastab ministri ametist (PS § 97 lg 5); annab kaaskirja Vabariigi Presidendi seadlusele (PS § 109 lg 1).

5. Nagu eespool märgitud, ei ole RKKTS § 14 lõikes 2 sisalduv loetelu ammendav (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 1) ning kujutab endast suures osas RKKTS-i teistes sätetes fikseeritud ülesannete kataloogi. Loetelus nimetamata ülesanded on kindlaks määratud näiteks järgmistes RKKTS-i sätetes: § 132 lõige 7 (teatab Vabariigi Presidendile Riigikogu suutmatusest seada üles peaministrikandidaat); § 136 lõige 6, § 137 lõige 8, § 138 lõige 6 (teatab Vabariigi Presidendile, kui Riigikogu ei võta vastu valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu); § 139 lõige 4 (edastab arupärimise adressaadile või tagastab selle esitajale); § 143 lõike 2 teine lause (teeb Riigikogu liikmetele teatavaks infotunnis osalevate valitsusliikmete nimed); § 147 lõiked 3 ja 4 (edastab kirjaliku küsimuse adressaadile või tagastab selle esitajale); § 152⁶ lõige 7 ja § 152⁸ lõige 7 (edastab Riigikogu otsuse asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile); § 156 lõige 2 (määrab valitsuse esitatud tegevuskava läbivaatamiseks ja selle kohta ettekande koostamiseks juhtivkomisjoni).

6. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 1 järgi kutsub Riigikogu esimees kokku Riigikogu juhatuse istungid ning juhatab neid. Juhatuse istungite kokkukutsumine ja juhatamine on sätestatud RKKTS § 16 lõigetes 1 ja 2.

7. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 2 järgi kutsub Riigikogu esimees kokku Riigikogu komisjoni esimese istungi. Komisjoni esimese istungi kokkukutsumine on sätestatud RKKTS § 29 lõikes 1.

8. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 3 kohaselt kutsub Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendavad istungid. Täiendava istungi kokkukutsumine on reguleeritud RKKTS § 49 lõikes 3.

9. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 4 kohaselt kutsub Riigikogu esimees kokku Riigikogu erakorralised istungjärgud. Erakorralise istungjärgu kokkukutsumine on reguleeritud PS §-s 68 ja RKKTS §-s 51.

10. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 5 järgi teeb Riigikogu esimees Riigikogule ettepanekuid päevakorra täiendamiseks, määrab ametivannete andmise aja ning lepib Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministritega kokku nende poolt poliitiliste avalduste esitamise aja. Riigikogu poolt juba kinnitatud täiskogu tööнадala ja täiendava istungi päevakorra

täiendamise võimalused ja korra sätestab RKKTS § 56. Nimetatud paragrahvi lõike 1 punktid 9 ja 11 lubavad päevakorda täiendada Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitiliste avaldustega ning ametivandega. Kui poliitilise avalduse esitamiseks ei ole tarvis täiendada juba kinnitatud päevakorda, vaid see võetakse päevakorda selle ettevalmistamise faasis, määrab avalduse esitamise aja Riigikogu juhatus (vt RKKTS § 155, iseäranis selle lg 3, vt ka RKKTS § 56 kommentaar 2 ja viide 223).

11. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 6 järgi määrab Riigikogu esimees kaalukate põhjuste olemasolu korral RKKTS-is ettenähtust erineva Riigikogu istungi toimumise koha. Riigikogu istungi toimumise koht ja võimalus määrata istungi pidamiseks teine koht on sätestatud RKKTS §-s 57.

12. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 7 kohaselt kutsub Riigikogu esimees Riigikogu istungitel osalema isikuid, kellel ei ole seda õigust ametikohast tulenevalt. Riigikogu istungisaali siseneda ja seal istungi ajal viibida võivad isikud on kindlaks määratud RKKTS § 58 lõikes 1.

13. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 8 kohaselt annab Riigikogu esimees loa istungil toimuvast filmi- ja videovõtete ning tele- ja raadioülekannete tegemiseks, samuti istungil toimuva fotografeerimiseks. Sama on ettenähtud RKKTS § 59 lõikes 3.

14. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 9 järgi annab Riigikogu esimees massiteabevahendite kaudu ülevaate Riigikogu kinnisel istungil toimunut ning annab loa kinnise istungi stenogrammiga tutvumiseks. Sama on sätestatud RKKTS § 60 lõikes 3 ja § 61 lõike 2 kolmandas lauses.

15. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 10 järgi juhatab Riigikogu esimees Riigikogu istungeid ning tagab istungi ajal korra istungisaalis ja rõdudel. Riigikogu esimehe ülesande juhatada Riigikogu istungeid näeb ette ka RKKTS § 63 lõige 1. Istungi ajal korra tagamine istungisaalis ja rõdudel on sätestatud istungi juhataja ülesandena RKKTS §-s 66. Riigikogu esimehe ülesanded istungi juhatajana on fikseeritud veel näiteks järgmistes RKKTS-i sätetes: § 64 (avab istungi ja kuulutab selle lõppenuks); § 65 (kuulutab välja vaheaja); §-d 67–75 (juhhib päevakorraküsimuse arutelu); §-d 83–88 (hääletamisega seotud toimingud); § 146 (viib läbi infotunni).

16. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 11 kohaselt saabab Riigikogu esimees seaduseelnõud Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks. Riigikogus

algatatud seaduseelnõu saatmise valitsusele arvamuse andmiseks sätestab RKKTS § 94 lõige 1. Sama lõige näeb ette ka Riigikogu esimehe õiguse otsustada, kas saata valitsusele arvamuse andmiseks muidki eelnõusid, st Riigikogu otsuste eelnõusid.

17. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 12 kohaselt otsustab Riigikogu esimees eelnõudele ettenähtust teistsuguse muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramise. Eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramine on reguleeritud RKKTS § 99 lõigetes 1 ja 2. Peale selle näeb RKKTS ette mitmeid juhtusid, kui Riigikogu esimehel on kohustus määrata eelnõule muudatusettepanekute tähtaeg eelnõu menetlusse võtmisel: § 117 lõige 2, § 118¹ lõige 3, § 125 lõige 2 ja § 154 lõige 2.

18. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 13 järgi kirjutab Riigikogu esimees alla vastuvõetud seadustele ja Riigikogu otsustele. Seadustele ja otsustele allkirjutamise kord on sätestatud RKKTS §-s 112.

19. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 14 järgi täidab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesandeid Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 83 ettenähtud juhtudel. PS § 83 lõige 1 sätestab, et kui Vabariigi President on Riigikohtu otsusel kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt täita või on tema volitused enne tähtaega lõppenud, lähevad tema ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele. Ajaks, kui Riigikogu esimees täidab presidendi ülesandeid, peatuvad tema volitused Riigikogu liikmena (PS § 83 lg 2).

20. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 15 kohaselt täidab Riigikogu esimees muid seadustest tulenevaid ülesandeid. RKKTS-ist tulenevatele, kuid kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 nimetamata ülesannetele on osundatud eespool (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5). Teistest seadustest tulenevad järgmised Riigikogu esimehe ülesanded:

- a) Riigikogu esimees kuulub Riigikaitse Nõukokku (RRKS § 4 lg 3);
- b) Riigikogu esimees võtab sõnaõigusega osa kaitseväge kasutamise ja muude erakorralise seisukorraga seotud küsimuste arutamisest Vabariigi Valitsuse istungil (ErSS § 17 lg 3 p 1);
- c) ametiisiku poolt majanduslike huvide deklaratsiooni tähtpäevaks esitamata jätmise kohta avaldab Riigikogu esimees ametliku teate Riigi Teatajas ühe kuu jooksul, arvates seaduse rikkumise teatavaks saamisest (KVS § 18 lg 3);

- d) Riigikogu esimees juhatab Vabariigi Presidendi valimiseks kokku kutsutud valimiskogu istungit (VPVS § 6 lg 1).

21. KrMS § 377 lõike 4 kohaselt tuleb Riigikogu esimeest viivitamata teavitada esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabatud Riigikogu liikme suhtes tehtavatest sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud menetlustoimingutest (kahtlustatavana kinnipidamine, tõkendi kohaldamine, vara arestimine ja läbivaatus). VäSS § 9 lõike 1 punkt 8 kohustab Välisministeeriumi teavitama Riigikogu esimeest regulaarselt välispoliitika elluviimisest.

§ 15. Riigikogu aseesimehe ülesanded

Riigikogu aseesimees täidab Riigikogu esimehe ülesandeid Riigikogu esimehe äraolekul, tema volituste peatumise korral Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise ajaks ning muudel juhtudel Riigikogu esimehe kehtestatud korras.

1. Riigikogu aseesimeeste ülesanne on lähtuvalt PS §-st 69 koos Riigikogu esimehega korraldada Riigikogu tööd. Ühelt poolt osalevad aseesimehed Riigikogu juhatuse liikmetena juhatuse pädevuses olevate küsimuste (vt RKKTS § 13) arutamisel ja otsustamisel, teiselt poolt täidavad nad kommenteeritavas paragrahvis sätestatud juhtudel Riigikogu esimehe ülesandeid (vt RKKTS § 14). Riigikogu esimeest asendab esimeses järjekorras Riigikogu esimene aseesimees, tema äraolekul teine aseesimees (vt ka RKKTS § 7 kommentaar 18).

2. Esimese juhtumina, kui Riigikogu aseesimees asub täitma Riigikogu esimehe ülesandeid, nimerab RKKTS § 15 esimehe äraolekut. See tähendab nii Riigikogu esimehe viibimist ametiülesannete täitmisel välisriigis või väljaspool Riigikogu hoonet muus Eestimaa paigas kui ka ajutist võimetust täita oma ülesandeid (nt haigus). Riigikogu esimehe äraolekul nimetatud juhtudel täidab aseesimees ennekõike esimehe selliseid ülesandeid, mille täitmine eeldab Riigikogu hoones viibimist, näiteks Riigikogu istungi juhatamine. Äraoleku mõiste hõlmab ka olukorda, kui Riigikogu esimehe volitused on lõppenud RKKTS § 9 lõike 1 punktis 2 või 3 sätestatud alusel ning uut esimeest ei ole veel valitud. Sellisel juhul asub Riigikogu aseesimees ajutiselt täitma kõiki esimehe ülesandeid.

3. Riigikogu aseesimees peab täitma Riigikogu esimehe ülesandeid ka juhul, kui Riigikogu esimees vastavalt PS §-le 83 asub ajutiselt Vabariigi

Presidendi ülesannetesse ning tema volitused Riigikogu liikmena peatuvad. Sellisel juhul täidab aseesimees kõiki Riigikogu esimehe ülesandeid. Kui Riigikogu esimehe volitused on lõppenud ja uut esimeest ei ole veel valitud, lähevad PS §-s 83 ettenähtud juhtudel Vabariigi Presidendi ülesanded ajutiselt üle Riigikogu aseesimehele.

4. Kommenteeritav paragrahv võimaldab Riigikogu esimehel määrata, millistel juhtudel peale eespool käsitletute Riigikogu aseesimehed esimeest tema ülesannete täitmisel asendavad. Seda korda ei ole kirjalikult fikseeritud ning aseesimehed täidavad esimehe ülesandeid, lähtudes tavadest ja kokkulepetest. Näiteks on kujunenud tava, et üldjuhul juhatab Riigikogu esimees ise Riigikogu täiskogu esmaspäevast ja kolmapäevast istungit, esimene aseesimees teisipäevast istungit ning teine aseesimees neljapäevast istungit. Vajaduse korral (nt esimehe välislahetus) lepivad esimees ja aseesimehed kokku teisiti. Kui Riigikogu istung kestab kaua, siis juhatavad esimees ja aseesimehed seda vaheldumisi, üldjuhul kahe tunni kaupa.

§ 16. Riigikogu juhatuse töökorraldus

(1) Riigikogu juhatuse istungi kutsub kokku Riigikogu esimees vastavalt vajadusele. Istungi aja ja päevakorra teeb Riigikogu esimees aegsasti teatavaks.

(2) Riigikogu juhatuse istungit juhatab Riigikogu esimees.

(3) Riigikogu juhatuse istungist võivad osa võtta Riigikogu liikmed ning Riigikogu esimehe poolt kutsutud isikud.

(4) Riigikogu juhatuse otsuse vastu võtta üksnes pärast kõigi tema liikmete arvamuse ärakuulamist. Riigikogu juhatuse otsus võetakse vastu kohalolevate liikmete konsensusega. Kui konsensust ei saavutata, võib Riigikogu juhatuse liige panna küsimuse päevakorraliselt hääletamisele Riigikogu istungil.

(5) Riigikogu juhatuse otsus jõustub vastuvõtmisega, kui käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti.

[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

(6) Riigikogu juhatuse istung protokollitakse. Protokollile märgitakse istungi alguse ja lõpu aeg ning istungi toimumise koht, istungil osalenu- te nimed ja ametikohad ning istungi päevakord ja vastuvõetud otsused. Sõnavõtja taotlusel protokollitakse tema seisukohad. Protokollile kirjutavad alla istungi juhataja ja protokollija.

1. Riigikogu juhatuse peamine töövorm on istung. Juhatuse istungina tuleb käsitada faktiliselt toimuvat koosolekut, kus kohalolevad juhatuse liikmed arutavad päevakorras olevaid küsimusi, kuuluvad ära otsuste vastuvõtmiseks tähtsust omava informatsiooni ja kutsutute (nt komisjoni või fraktsiooni esimehe) seisukohad ning võtavad vastu otsuseid. Juhatuse istungid protokollitakse (vt RKKTS § 16 lg 6). Samas ei välista RKKTS, et erandjuhtudel võib juhatuse otsuseid vastu võtta ka istungeid pidamata (nt sidevahendeid kasutades). Nii toimida võib olla vajalik näiteks siis, kui küsimuse otsustamiseks näeb RKKTS või muu seadus ette tähtja, kuid selle aja jooksul ei ole istungit võimalik või otstarbekas kokku kutsuda. Kommenteeritav paragrahv sätestab juhatuse istungi korraldamisega seonduvad reeglid ning nõuded otsuste vastuvõtmiseks nii istungil kui ka istungit pidamata.

2. Erinevalt Riigikogu täiskogu istungitest, komisjonide istungitest ja fraktsioonide koosolekutest ei ole juhatuse istungite pidamiseks Riigikogu töö ajagraafikus (vt RKKTS § 47) eraldi aega ette nähtud. Seadusandja on lähtunud eeldusest, et Riigikogu juhtimisorganil peab olema võimalik paindlikult oma tööd korraldada ning pidada istungeid vastavalt vajadusele. Seda võimaldab muu hulgas ka asjaolu, et RKKTS § 24 lõike 2 kohaselt ei või Riigikogu esimees ja aseesimehed kuuluda alatistesse komisjonidesse, välja arvatud ELAK, ega olla neis asendusliige, ning vastavalt RKKTS § 40 lõikele 3 olla fraktsiooni esimees ega aseesimees. Siiski on välja kujunenud nii, et Riigikogu täiskogu tööandala (vt RKKTS § 46 lg 1) ajal toimub üldjuhul kaks nn korralist juhatuse istungit: teisipäeval algusega kell 13.30 ja neljapäeval algusega kell 15.30. Teisipäevane istung on eelkõige seotud Riigikogu juhatuse kohustusega koostada järgmise päeva infotunniks küsimuste esitamise järjekord (vt RKKTS § 145). Neljapäevasel istungil valmistab Riigikogu juhatuse ette Riigikogu täiskogu järgmise tööandala päevakorra (vt RKKTS § 53 lg 2, mille kolmanda lause järgi esitavad Riigikogu komisjonid ettepanekud järgmise tööandala päevakorra kohta tööandala neljapäeva kella 15.00-ks, vt ka RKKTS § 54 lg 1 – päevakorra teatavakstegemine).

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt kutsub juhatuse istungi kokku Riigikogu esimees,⁶⁰ tehes teistele juhatuse liikmetele teatavaks nii istungi aja (kuupäeva ja algusaja) kui ka päevakorra. Nagu märgitud

⁶⁰ Selle ja käesoleva paragrahvi järgmiste kommentaaride puhul tuleb silmas pidada, et RKKTS §-s 15 sätestatud juhtudel võib Riigikogu esimehe ülesandeid täita ka aseesimees.

(vt käesoleva paragrahvi kommentaar 2), võib istung toimuda kas tavapärasel ajal või mõnel muul ajal, sõltuvalt juhatuse pädevuses oleva küsimuse otsustamiseks määratud tähtajast (nt peab juhatus otsustama eelnõu Riigikogu menetluse võtmise kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu üleandmisest, vt RKKTS § 93 lg 1). Riigikogu esimees peab teatavaks tegema ka istungi päevakorra, mis kujutab endast arutamisele tulevate küsimuste loetelu (vrd RKKTS § 53 lg 1). Praktikast valmistavad istungi päevakorra koostöös Riigikogu esimehega ette juhatus teenindavad Riigikogu Kantselei ametnikud, kes peavad arvestust juhatusele arutamiseks laekunud küsimuste ja nende otsustamiseks ettenähtud tähtaegade üle.

4. Juhatus istungi kokkukutsumise teate vormi osas kommenteeritav sätte nõudeid ette ei näe, seega otsustab vormi Riigikogu esimees. Nii on lubatav kutsuda istung kokku ka suuliselt või e-posti teel. Oluline on, et aseesimehed istungi ajast ja päevakorrast teada saaksid.

5. RKKTS § 16 lõike 1 järgi tuleb istungi aeg ja päevakord teatavaks teha aegsasti. See tähendab, et ennekõike juhtudel, kui istung ei toimu nn tavapärasel ajal (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 2), peavad juhatuse liikmed saama istungi ajaga oma nädala- ja päevaplaani koostamisel arvestada ning neil peab olema reaalselt võimalik istungist osa võtta (välja arvatud erandjuhtudel, näiteks välislahetuse korral). Samuti peab juhatuse liikmetel olema võimalik ette teada saada, millised küsimused istungil arutamisele tulevad, ja piisavalt aega, et end aruteluks ette valmistada. Juhatus liikmetele tuleb teha aegsasti enne istungit kättesaadavaks ka arutelu aluseks olevad dokumendid. Tavaliselt teavitatakse juhatuse liikmeid põhjalikumalt ettevalmistust vajavast küsimusest ja sellega seotud dokumentidest istungil, kus otsustatakse ühtlasi, millal nimetatud küsimust juhatuse istungil arutatakse.

6. Juhatus istungi pidamiseks piisab, kui kohal on vähemalt üks juhatuse liige. Kuigi juhatus on kollegiaalorgan, kehtib tema istungite puhul RKKTS § 16 lõikes 4 sätestatud otsuste vastuvõtmise korra tõttu modifitseeritud kvooruminõue (vrd RKKTS § 76 ja selle kommentaar 6).

7. Juhatus istungit juhatab Riigikogu esimees, kes annab sõna arutatava teema tutvustamiseks ning loa lisaküsimuse esitamiseks ja arvamuse avaldamiseks. Istungi juhatajana on Riigikogu esimehe ülesanne fikseerida, millise otsuse on juhatus arutatavas küsimuses vastu võtnud.

8. Riigikogu juhatuse istungid on kinnised, kuigi kommenteeritavas paragrahvis seda otsesõnu ei sätestata. See tuleneb ühelt poolt istungist osavõtjate ringi piiratusest (vt RKKTS § 16 lg 3) ja teiselt poolt istungi protokollil kantava teabe mahust (vt RKKTS § 16 lg 6). (Komisjoni istungi kinnisuse kohta vt RKKTS § 36.) Juhatusel istungist võivad nii sõna- kui ka otsustamisõigusega osa võtta Riigikogu esimees ja aseesimehed, kes on Riigikogu juhatuse kui Riigikogu allorgani liikmed. Juhatusel liikme asendamine istungil näiteks temaga samasse fraktsiooni kuuluva Riigikogu liikme poolt ei ole lubatav. RKKTS § 16 lõike 3 järgi on ametist tulenev õigus juhatuse istungist osa võtta ka igal Riigikogu liikmel. See õigus hõlmab üksnes istungil viibimise õigust, mitte aga sõnaõigust. Riigikogu liige saab juhatuse istungil sõna üksnes juhul, kui Riigikogu esimees talle selleks loa annab (vt RKKTS § 16 lg 2 ja käesoleva paragrahvi kommentaar 7).⁶¹ Peale juhatuse ja Riigikogu liikmete võivad juhatuse istungist osa võtta Riigikogu esimehe kutsutud isikud. Praktikas arvatakse kutsutute hulka Riigikogu Kantsleil direktor, juhatust teenindavad kantsleiametnikud ning need kantsleiametnikud, kes tutvustavad juhatusele arutatavat küsimust.

9. Kommenteeritava paragrahvi lõige 4 reguleerib otsustamist nii istungil kui ka ilma istungit pidamata. Mõlemal juhul kehtib konsensuse saavutamise nõue. Kõnesoleva lõike esimene lause näeb ette, et enne juhatuse otsuse vastuvõtmist tuleb kuulata ära tema liikmete arvamus. See tingimus on sätestatud selleks, et juhatuse ei võtaks otsust vastu ilma mõne selle liikme teadmata, iseäranis juhul, kui see liige võib olla otsuse vastu. Äraakuulamisreservatsiooni tuleb mõista ennekõike kui juhatuse liikme võimalust esitada vastuväiteid. Kui juhatuse liikmele on istungi aeg ja päevakord aegsasti teatavaks tehtud, kuid ta istungil ei osale ega esita oma seisukohti ka muul viisil, võib juhatuse otsuse vastu võtta. Sama kehtib ka istungit pidamata otsustatavate küsimuste puhul: kui juhatuse liige määratud aja jooksul oma seisukohta ei esita, võib Riigikogu esimees otsuse allkirjastada või teha asjakohase toimingut (nt kutsuda kokku täiendava istungi, vt RKKTS § 49).

10. RKKTS § 16 lõike 4 teise lause alusel võetakse Riigikogu juhatuse otsus vastu kohalolevate liikmete konsensusega. Konsensus tähendab

⁶¹ Vt võrdluseks PS § 100, mille kohaselt võivad Vabariigi Valitsuse liikmed sõnaõigusega osaleda Riigikogu ja tema komisjonide istungitel, ning PS § 141 lõige 2, mille järgi võib õiguskantsler sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest.

üksmeelt.⁶² Juhatuse otsuste vastuvõtmine konsensuse põhimõttel on olnud sätestatud alates 1992. aastast kõigis kodukorraseduse redaktsioonides (vt 1992. aasta RKKKS § 5, 1994. aasta RKKKS § 14). Konsensusliku otsustamise põhimõte on RKKTS-is sätestatud seepärast, et Riigikogu töökorraldust puudutavate otsuste tegemisel otsiks parlamendienamus kokkulepet vähemusega ega paneks oma ülekaalu kergekäeliselt hääletamise teel maksma. Kommenteeritavas sättes tuleb konsensuse nõuet tõlgendada nii, et kõik juhatuse liikmed on otsuse vastuvõtmisega nõus ning isegi juhul, kui mõni juhatuse liige otsust sisuliselt ei toeta, ei deklareeri ta vastuseisu otsuse sünnile. Kommenteeritav lause sisaldab väljendit „kohalolevate liikmete konsensus“. See tähendab, et kui küsimus otsustatakse juhatuse istungil, peavad otsuse vastuvõtmisega nõus olema kõik istungist osavõtvad juhatuse liikmed. Juhatuse liige, kes istungil ei osale, saab otsuse vastuvõtmise tõkestada üksnes juhul, kui ta enne istungit, kus küsimust arutatakse, teatab Riigikogu esimehele oma vastuseisust otsusele. Kui istungil mitteosaleva juhatuse liikme vastuseisu arvesse ei võetaks, lakkaks konsensuse nõue osaliselt toimimast, sest praktikas tuleb paratamatult ette juhtumeid, kui juhatuse liige istungist osa võtta ei saa (nt välislahetus). Kui Riigikogu esimees teeb juhatusele ettepaneku võtta otsus vastu istungit pidamata, saab juhatuse liige otsuse vastuvõtmise tõkestada juhul, kui ta teatab Riigikogu esimehele oma vastuseisust otsusele.

11. Kui juhatuse liikmed konsensust ei saavuta, jääb otsus vastu võtmata. Kuna selline olukord võib halvata Riigikogu töö, on RKKTS § 16 lõike 4 kolmandas lauses nähtud ette lahendus, kuidas ummikseisust välja tulla: igal juhatuse liikmel (nii sellel, kes on otsuse vastuvõtmise poolt, kui ka sellel, kes on vastu) on õigus nõuda, et otsuse teeks juhatuse asemel täiskogu. Viimane käsitleb küsimust päevakorravaliselt, st küsimust päevakorda ei võeta ja arutelu ei avata, ning langetab otsuse poolthääle enamusega (PS § 73, RKKTS § 78). Pärast seda, kui Riigikogu täiskogu on küsimuse hääletamise teel lahendanud, vormistatakse vajaduse korral Riigikogu juhatuse otsus. Nimetatud menetlus on RKKTS-is reguleeritud puudulikult. Näiteks ei ole sätestatud, et Riigikogu liikmetele, kelle ette juhatuse pädevusse kuuluva küsimuse otsustamine viiakse, tuleb anda võimalus küsimusega tutvuda ja end otsustamiseks ette valmistada.

⁶² Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006 (Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn 2006) määratleb konsensust kui üksmeelt, ühismeelt. Eesti keele seletav sõnaraamat, 2. osa (Eesti Keele Instituut, Tallinn 2009) annab sõna „konsensus“ vasteks üksmeel, enamuse arvamus või kokkulepe otsuste vastuvõtmisel.

12. RKKTS § 16 lõike 4 kolmandas lauses sätestatud õiguse kasutamise kohta on Riigikogu praktikast tuua ka näiteid. 2004. aasta 9. novembril toimunud Riigikogu istungil hääletati Riigikogu aseesimehe Peeter Kreitzbergi nõudel Riigikogu liikme Sven Mikseri taotlust eraldada fraktsiooni mittekuuluvatele Riigikogu liikmetele (nn sotsiaalliberaalid) koosolekuruum ning luua nende teenindamiseks konsultandi ametikoht. Nädal varem, 2. novembri istungil ei saavutanud juhatus nimetatud taotluse rahuldamise osas konsensust. Riigikogu otsustas hääletage 32 poolt ja 44 vastu jätta taotlus rahuldamata.⁶³ 2009. aasta 1. septembril toimunud erakorralisel istungjärgul pani Riigikogu aseesimees Jüri Ratas hääletamisele küsimuse, kas tagastada Eesti Keskerakonna fraktsiooni esitatud Riigikogu otsuse „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine“ eelnõu selle esitajale juhtivkomisjoni määramata. Eelmisel päeval, 31. augustil, oli Riigikogu juhatus nimetatud eelnõu tagastamist arutanud, kuid ei saavutanud konsensust – kaks juhatuse liiget olid tagastamise poolt, üks vastu. Riigikogu otsustas hääletage 57 poolt ja 24 vastu, et eelnõu tuleb Eesti Keskerakonna fraktsioonile tagastada. 2009. aasta 1. septembril allkirjastas Riigikogu esimees Riigikogu juhatuse otsuse nr 157 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.⁶⁴ 2012. aasta 20. veebruari Riigikogu istungil hääletati küsimust, milline alatine komisjon määrata üleantud seaduseelnõu juhtivkomisjoniks, kuna Riigikogu juhatus ei olnud jõudnud selles küsimuses konsensussele.⁶⁵

13. Riigikogu juhatuses vastuvõetud otsused võivad kajastuda üksnes juhatuse istungi protokollis või sellele lisaks olla vormistatud Riigikogu esimehe poolt allkirjastatavate Riigikogu juhatuse otsustena. Otsuse eraldi dokumendina vormistamine võimaldab juhatuse otsuseid kirjalikult fikseerida ka juhul, kui need võetakse vastu istungit pidamata. Eraldi dokumendina vormistatavad Riigikogu otsused nummerdatakse, kusjuures numbrid algavad ühest nii uue koosseisu kokkuastumisest kui ka aasta algusest.

14. Vastavalt RKKTS § 16 lõikele 5 jõustub Riigikogu juhatuse otsus vastuvõtmisega, kui RKKTS-is ei ole ette nähtud teisiti. Juhatuse istungil

⁶³ Vt Riigikogu 09.11.2004 istungi stenogramm.

⁶⁴ Vt Riigikogu 01.09.2009 erakorralise istungjärgu stenogramm. Vt ka RKPJKO 30.10.2009, 3-4 1-20-09, p-d 1–4.

⁶⁵ Vt Riigikogu 20.02.2012 istungi stenogramm.

on otsus vastu võetud, kui Riigikogu esimees fikseerib, et kõik kohalolevad juhatuse liikmed on otsusega nõus või vähemalt ei ole selle vastu. Istungit pidamata on juhatuse otsus vastu võetud, kui Riigikogu esimees kirjutab Riigikogu juhatuse otsusele alla või saab teiste juhatuse liikmete nõusoleku otsuse vastuvõtmiseks. Otsuse jõustumine vastuvõtmisega on problemaatiline juhtudel, kui see puudutab näiteks Riigikogu liikme (asendusliikme) või fraktsiooni õigusi ning seda soovitakse vaidlustada. Nii näiteks on PSJKS § 19 kohaselt juhatuse otsuse vaidlustamise tähtsaja kulgemine seotud otsuse jõustumisega. RKKTS-is ei ole ühtegi sätet, mis näeks ette juhatuse otsuse teistsuguse jõustumise aja. Küll aga võib Riigikogu juhatus ise kehtestada, et tema poolt otsustatut rakendatakse hilisemast kuupäevast (nt muudatusi Riigikogu Kantslei teenistujate koosseisus järgmise aasta algusest).

15. Üldjuhul tehakse Riigikogu juhatuse otsus viivitamata kättesaadavaks neile, keda see puudutab. Mõned juhatuse otsused avaldatakse Riigi Teatajas. Vastavalt RTS § 2 lõike 4 punktile 7 avaldatakse Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“ Riigikogu juhatuse otsused Riigikogu asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise ja Riigikogu liikme volituste lõppemise, Riigikogu alatise komisjoni koosseisu kinnitamise ning Riigikogu fraktsiooni registreerimise ja koosseisu kinnitamise kohta.

16. PSJKS § 17 järgi võib Riigikogu liige, asendusliige või fraktsioon, kes leiab, et RKKTS § 13 lõike 2 punktis 2, 3 või 4 või RKLS §-s 13 või 14 nimetatud Riigikogu juhatuse otsusega on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu juhatuse otsus. Seega on otse Riigikohtus vaidlustatavad juhatuse otsused, millega juhatus:

- a) määrab Riigikogu alatiste komisjonide liikmete arvu ning fraktsioonidele kuuluvate kohtade arvu alatises komisjonis, määrab alatisse komisjoni fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme ning kinnitab alatiste komisjonide koosseisud ja muudatused nendes;⁶⁶

⁶⁶ RKKTS § 13 lõike 2 punktis 2 nimetatakse ka juhatuse kehtestatavaid üldiseid juhi-seid komisjonide töökorralduse ning tegevusvaldkondade kohta. Nende juhatuse otsuste vaidlustamine Riigikohtus on välistatud, sest oma iseloomu tõttu ei saa sellised otsused rikkuda kellegi õigusi.

- b) registreerib Riigikogu fraktsioonid ning muudatused fraktsioonide koosseisus;⁶⁷
- c) võtab eelnõusid Riigikogu menetlusse ning määrab neile juhtivkomisjone;⁶⁸
- d) vormistab asendusliikme asumise Riigikogu liikmeks;
- e) vormistab Riigikogu liiget asendava liikme volituste lõppemise.

Kaebuse Riigikogu juhatuse otsuse peale võib Riigikohtule esitada kümne päeva jooksul otsuse jõustumisest arvates (PSJKS § 19). Ülejäänud Riigikogu juhatuse otsused, millega võidakse rikkuda kellegi õigusi, on HKMS § 4 lõike 1 järgi vaidlustatavad halduskohtus.

17. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 6 on sätestatud Riigikogu juhatuse istungi protokollimise nõuded. Juhatuse istungi protokollimise eesmärk on eelkõige fikseerida istungil arutatud küsimused ja vastuvõetud otsused. Arutelu sisu kajastatakse protokollis üksnes niipalju, kui seda peavad vajalikuks arutelust osavõtjad (vt RKKTS § 16 lg 6 kolmas lause). Riigikogu juhatuse istungi protokoll on lähtuvalt RKKTS § 158¹ lõikest 1 avalik dokument.

4. peatükk

RIIGIKOGU KOMISJONID

Üldist

1. Riigikogu komisjon on Riigikogu liikmetest koosnev seaduses sätestatud või seadusest tulenevaid ülesandeid täitev või Riigikogu antud ülesande täitmiseks Riigikogu otsusega moodustatud kollegiaalne allorgan.

2. PS § 71 lõige 1 sätestab, et Riigikogu moodustab komisjone. Sellest tulenevalt on komisjonid Riigikogu struktuuri kohustuslik osa. PS § 71

⁶⁷ 2004. aasta 23. detsembril esitasid Riigikogu liikmed P. Kreitzberg, S. Mikser ja H. Õunapuu Riigikohtule kaebuse Riigikogu juhatuse otsuse (juhatuse 14.12.2004 istungi protokoll, päevakorrapunkt 7, otsus 7.2) peale, millega juhatus, tuginedes RKKKS § 40 lõikele 1, keeldus registreerimast Eesti Sotsiaalliberaalide fraktsiooni. Vt RKPJKO 02.05.2005, 3-4-1-3-05.

⁶⁸ 2009. aasta 10. septembril esitas Eesti Keskerakonna fraktsioon Riigikohtule kaebuse Riigikogu juhatuse 01.09.2009 otsuse nr 157 peale, millega juhatus tagastas Eesti Keskerakonna fraktsioonile tema poolt esitatud Riigikogu otsuse „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine“ eelnõu juhtivkomisjoni määrata.

lõige 3 delegerib komisjonide moodustamise korra ning komisjonide õiguste sätestamise Riigikogu kodukorda reguleerivale seadusele. Riigikogu komisjone mainitakse ka teistes põhiseaduse sätetes. PS § 100 kohaselt võivad Vabariigi Valitsuse liikmed osaleda sõnaõigusega Riigikogu ja tema komisjonide istungitel. PS § 103 annab komisjonile seaduse algatamise õiguse. PS § 62 alusel ei kanna Riigikogu liige õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites, st ka komisjonides.

3. Põhiseaduse Assamblees vaieldi selle üle, kas mõnda komisjoni mainida ka põhiseaduse tasandil, eelkõige räägiti õiguskomisjonist ja eelarvekomisjonist. Sellest otsustati siiski loobuda ning jätta komisjonide süsteem Riigikogu enda kujundada.

4. Riigikogu komisjonide moodustamine on tingitud eelkõige otstarbekusest. Riigikogu pädevusse kuuluvate küsimuste suure hulga tõttu ei ole täiskogu suuteline neid ilma põhjaliku ettevalmistuseta arutama ja otsustama. Riigikogu töövõime tagamiseks on vajalikud komisjonid, kelle peamine funktsioon on täiskogu jaoks eelnõude ettevalmistamine. Komisjonid aitavad vähendada täiskogu töökoormust, teostades ettenähtud ulatuses mõningaid Riigikogu põhiseaduslikke funktsioone, näiteks parlamentaarset kontrolli. Et põhiseadus annab otsuste tegemise õiguse Riigikogule tervikuna, mitte aga komisjonidele, siis ei ole lubatud Riigikogu pädevusse kuuluvate otsuste tegemist (nt seaduste vastuvõtmist) delegerida komisjonidele.⁶⁹

5. Parlamendi tõhusa toimimise eeldus on hästi funktsioneeriv komisjonide süsteem. Riigikogus on välja arendatud parlamentaarsele riigile omane tugev komisjonide süsteem, kus komisjonid on täitevvõimust sõltumatud nii oma päevakorra üle otsustamisel kui ka õigusaktide tekstide kujundamisel.

⁶⁹ PS kommentaarid 2008, § 71 kommentaar 4.

1. jagu

RIIGIKOGU KOMISJONIDE LIIGID, MOODUSTAMISE KORD JA PÄDEVUS

§ 17. Komisjonide liigid

Riigikogu komisjonid on alatised, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid.

1. Traditsiooniliselt eristatakse parlamendipraktikas komisjoni volituste kestusest sõltuvalt alalisi ning ajutisi komisjone. Mõlema puhul on olemas alaliigid. Alalised komisjonid on moodustatud parlamendi kodukorra või mõne seadusega püsivaks tegutsemiseks (alatised komisjonid, vt RKKTS § 18). Alalise iseloomuga on ka komisjonid, mis moodustatakse seaduse alusel ning selles kindlaksmääratud ülesannete täitmiseks (erikomisjonid, vt RKKTS § 19). Ajutised komisjonid luuakse kindla töö tegemiseks. Nad lõpetavad tegevuse, kui see töö on tehtud (uurimis- ja probleemkomisjonid, vt RKKTS § 20 ja 21).

2. Riigikogu komisjonide süsteem on kujunenud Riigikogu koosseisude tehtud seadusandlike muudatuste kaudu. Riigikogu taaskäivitamisel VII Riigikogu ajal eristati kahte liiki komisjone: alalisi ning ajutisi. 1992. aasta RKKKS §-s 8 nähti ette võimalus moodustada ajutisi komisjone. Seejuures ei täpsustanud seadus, millised on ajutiste komisjonide ülesanded. 1994. aasta RKKKS §-s 17 mainiti ajutisi ja erikomisjone, kuid ka selles seaduses ei nimetatud, milliste ülesannete täitmiseks Riigikogu ühe või teise komisjoni moodustab. Mittealaliste komisjonide nimetuste ja ülesannetega seonduvat korrastati 1999. aasta 12. jaanuaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega.⁷⁰ Sellega anti 1994. aasta RKKKS §-le 17 uus redaktsioon, mille järgi võis Riigikogu moodustada „ajutise komisjoni avalikku huvi pakkuva küsimuse uurimiseks [...] või üksikküsimuse läbitöötamiseks“. Muudatusega viidi seadusesse ka termin „uurimiskomisjon“. 1994. aasta RKKKS-i uues §-s 17¹ nähti ette, et erikomisjoni moodustab Riigikogu „seaduse alusel, samuti seadusest või välislepingust tulenevate ülesannete täitmiseks“.⁷¹ Praegune komisjonide liigitus fikseeriti RKKTS-is, mis sätestab alalise komisjoni liikidena alatise komisjoni ja erikomisjoni ning ajutise komisjoni liikidena uurimiskomisjoni ja probleemkomisjoni.

⁷⁰ RT I 1999, 10, 148.

⁷¹ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 141.

3. Komisjone võib jagada ka õigusloome funktsiooni teostavateks ja mitteteostavateks. Õigusloome funktsiooni teostavad alatised komisjonid. ELAK, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid teostavad seda piiratud ulatuses (vt RKKTS § 18 kommentaar 8).

§ 18. Alatised komisjonid

(1) Riigikogus on järgmised alatised komisjonid:

- 1) Euroopa Liidu asjade komisjon;
- 2) keskkonnakomisjon;
- 3) kultuurikomisjon;
- 4) maaelukomisjon;
- 5) majanduskomisjon;
- 6) põhiseaduskomisjon;
- 7) rahanduskomisjon;
- 8) riigikaitsekomisjon;
- 9) sotsiaalkomisjon;
- 10) väliskomisjon;
- 11) õiguskomisjon.

(2) Riigikogu alatine komisjon valmistab ette eelnõusid Riigikogu täiskogus arutamiseks, kontrollib oma valdkonna piires täidesaatva riigivõimu teostamist ning täidab muid seaduse või Riigikogu otsusega talle pandud ülesandeid.

(3) Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon ning väliskomisjon nendes asjades, mis puudutavad Euroopa Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, kujundavad koostöös teiste alaliste komisjonidega Riigikogu seisukoha Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude suhtes ning annavad arvamuse muude Euroopa Liidu asjade kohta, samuti kontrollivad Vabariigi Valitsuse tegevust Euroopa Liidu poliitika teostamisel.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. 1992. aasta RKKKS alaliste komisjonide loetelu ei sisaldanud. VII Riigikogu käivitamisel moodustati alatised komisjonid Riigikogu 1992. aasta 7. oktoobri otsusega.⁷² Selle otsuse järgi olid Riigikogus järgmised alatised komisjonid (sulgudes Riigikogu 1992. aasta 1. detsembri otsusega⁷³ ja 1993. aasta 26. oktoobri otsusega⁷⁴ muudetud nimed):

⁷² Riigikogu 07.10.1992 otsus „Alaliste komisjonide moodustamine“ (RT 1992, 40, 534).

⁷³ RT 1992, 52, 650.

⁷⁴ RT I 1993, 68, 976.

- a) eelarve- ja maksukomisjon;
- b) majandus- ja põllumajanduskomisjon (alates 26.10.1993 majanduskomisjon);
- c) riigiõiguskomisjon;
- d) väliskomisjon;
- e) riigikaitsekomisjon;
- f) haridus-, teadus- ja kultuurikomisjon (alates 01.12.1992 kultuurikomisjon);
- g) sotsiaal-, töö- ja tervishoiukomisjon (alates 01.12.1992 sotsiaalkomisjon);
- h) maaelu- ja regionaalpoliitika komisjon (alates 26.10.1993 maaelu- ja põllumajanduskomisjon);
- i) keskkonnakomisjon.

2. Riigikogu alatiste komisjonide loetelu sätestati seaduse tasandil esimest korda 1994. aasta RKKS-is ning sel ajal määratud komisjonide nimed on jäänud püsima tänaseni. 15. märtsil 2004 jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muudatustega lisandus alatise komisjonina ELAK.

3. 1993. aasta 25. novembri Riigikogu otsusega⁷⁵ täiendati Riigikogu 1992. aasta 7. oktoobri otsust sättega, mille järgi alatiste komisjonide pädevuse määrab kindlaks Riigikogu juhatus. Õiguskantsleri hinnangul oli see otsus põhiseadusega vastuolus, sest Riigikogu alatiste komisjonide pädevuse kindlaksmääramine on tegevus, mis tema hinnangul väljub Riigikogu töö korraldamise raamidest ning ei kuulu seetõttu põhiseaduse kohaselt Riigikogu juhatuse kompetentsi.⁷⁶ Riigikogu tunnistas otsuse kehtetuks 1994. aasta RKKS-iga (§ 167 p 6). (Vrd RKKTS § 13 lg 2 p 2, mis võimaldab Riigikogu juhatusel vajaduse korral kehtestada üldiseid juhiseid komisjonide töökorralduse ning tegevusvaldkondade, mitte pädevuse kohta; vt ka RKKTS § 13 kommentaar 12.)

4. RKKTS § 18 nimetab Riigikogus tegutsevad alatised komisjonid. Alatised komisjonid on moodustatud riigielu valdkondade kaupa. Alatisete komisjonide oma valdkonnale viitab kommenteeritava paragrahvi

⁷⁵ Riigikogu 25.11.1993 otsus „Riigikogu otsuse „Alatiste komisjonide moodustamine“ osaline muutmine“ (RT I 1993, 75, 1097).

⁷⁶ Õiguskantsleri 31.01.1994 ettekanne nr 11 „Riigikogu 25.11.1993. a otsuse „Riigikogu otsuse „Alatiste komisjonide moodustamine“ osaline muutmine“ ja Riigikogu kodukorra seaduse Eesti Vabariigi Põhiseadusega kooskõlla viimise vajadusest“.

lõige 2. Riigielu valdkondade kaupa korraldatud komisjonide süsteem on aluseks Riigikogu valdkonnapõhisele töökorraldusele, mille eesmärgiks on spetsialiseerumise kaudu tagada erinevate küsimuste efektiivne ning kvaliteetne käsitlemine. Valdkondliku töökorralduse põhimõttega on vastuolus olukord, kus valitsus esitab Riigikogule arutamiseks Riigikogu alatiste komisjonide valdkondliku jaotuse üleseid või valdkonnasiseselt väga erinevaid teemasid koondavaid eelnõusid (nn kobar- ehk pakett-eelnõud), mille puhul ei ole võimalik määrata, millise alatise komisjoni pädevusega oleks nende reguleerimisalad kõige paremini hõlmatud. Riigikogu esimees on oma kirjas peaministrile väljendanud seoses pakett-eelnõude menetlemisega järgmist: „... leian, et tulenevalt põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest ning §-s 71 sätestatud komisjonide moodustamise põhimõttest, peab Riigikogul olema võimalik eelnõusid valdkonnapõhiselt menetleda. Eelnõude menetlemine Riigikogus vastavalt nende peamisele reguleerimisalale tugineb pikaajalisele praktikale ning kannab endas selget eesmärki tagada õigusloome kõrge kvaliteet. Valdkonnaüleste eelnõude menetlemine ainult ühe alatise komisjoni poolt ei taga eelnõu sätete igakülgselt kaalumist ja põhjalikku sisulist arutelu komisjonis, samuti on raskendatud huvigruppide kaasamine. Tagajärjeks võib olla üldsuse rahulolematust vastuvõetud seadusega ning selle rakendamise probleemid tegelikus elus.“⁷⁷

5. RKKTS ei sätesta komisjonide tegevusvaldkondi, kuid need on tuletatavad komisjoni nimetustest ning välja kujunenud pikaajase praktika põhjal.

5.1 ELAK kujundab koostöös teiste alatiste komisjonidega Riigikogu seisukoha Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude suhtes ning annab arvamuse muude Euroopa Liidu asjade kohta (vt täpsemalt käesoleva paragrahvi kommentaar 11). ELAK-il puudub oma valdkond kommenteeritava paragrahvi lõike 2 tähenduses. ELAK-i valdkonda kuuluvad Euroopa Liidu asjad n-ö horisontaalselt, välja arvatud Euroopa Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat käsitlevad asjad, millega vastavalt RKKTS § 18 lõikele 3 tegeleb väliskomisjon.

5.2 Keskkonnamisjoni valdkonnas on keskkonna- ja looduskaitse ning loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise, kiirguskaitse ning kliimamuutuse vähendamisega seotud küsimused.

⁷⁷ Riigikogu esimehe E. Ergma 25.10.2011 kiri nr 1-12/1686 peaminister A. Ansipile.

5.3 Kultuurikomisjoni valdkonnas on kultuuri-, haridus- ja teadusküsimused.

5.4 Maaelukomisjoni valdkonnas on maaelupoliitika, põllumajanduse, kalanduse, toidu, loomakaitse, maareformi ja maakorralduse küsimused.

5.5 Majanduskomisjoni valdkonnas on Eesti majanduspoliitika, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi, liikluskorralduse, telekommunikatsiooni, postside, turismi, innovatsiooni, tegevuslubade, konkurentsi, tarbijakaitse, ekspordiarengu, ettevõtluse, tööstusomandi õiguskaitse, riigivara ja riigihangete küsimused.

5.6 Põhiseaduskomisjoni valdkonnas on põhiseaduse muutmise ja põhiseaduslike institutsioonide tegevusega seonduvad küsimused, kohaliku omavalitsuse korraldus ja muud halduskorralduse küsimused, avalik teenistus, haldusmenetlus, riigivastutus, Eesti kodakondsuse andmise alused, välismaalaste õiguslik seisund, Euroopa Liidu kodaniku õiguslik seisund, valimise ning rahvahääletuse küsimused, samuti muud riigi põhiseadusliku korra seisukohalt tähtsust omavad riigi- ja haldusõiguse küsimused.

5.7 Rahanduskomisjoni valdkonnas on riigieelarve, maksunduse, kindlustuse, krediitiasutuste, investeerimistegevuse ja väärtpaperiturü küsimused.

5.8 Riigikaitsekomisjoni valdkonnas on riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimused.

5.9 Sotsiaalkomisjoni valdkonnas on sotsiaalkindlustuse, tööturu, sotsiaalhoolekande, rahvatervise ja tervishoiu küsimused.

5.10 Väliskomisjoni valdkonnas on välispoliitika ning välissuhtlemise, välisteenistuse, konsulaar- ja rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise küsimused. Väliskomisjon koordineerib Riigikogu välissuhtlemist tulevalt VäsS § 6 lõike 2 punktist 2.

5.11 Õiguskomisjoni valdkonnas on eraõiguse, kriminaalõiguse ja sisejulgeoleku küsimused, samuti avaliku teenistuse eriliike (politseiteenistust, piirivalveteenistust, päästeteenistust, prokuratuuriteenistust ja vanglateenistust) puudutavad küsimused. Õiguskomisjoni töövaldkonda

kuuluvad vabade kutsete staatust ja tegutsemise aluseid sätestavad seadused.

6. Millise komisjoni valdkonda eelnõu kuulub, otsustab Riigikogu juhatus, kes määrab eelnõule juhtivkomisjoni (RKKTS § 13 lg 2 p 4). Juhtivkomisjoni määramise kriteeriumiks on eelnõu reguleerimisese. Võib esineda olukordi, kus eelnõu, sõltuvalt vaatepunktist, võib kuuluda mitme komisjoni valdkonda. Näiteks on Riigikogu praktikas vaidlusi põhjustanud töölepingu seaduse valdkondlik kuuluvus. Ühest küljest on tegemist tööturgu käsitleva teemaga (sotsiaalkomisjoni valdkond), teisalt lepinguõiguse (eraõigus) temaatikaga, mis kuulub õiguskomisjoni kompetentsi. Praktikas konsulteerib Riigikogu juhatus piiripealsete juhtude korral enne otsuse tegemist asjaomaste komisjonidega. Lisaks eelnõu reguleerimisesele võetakse sellises olukorras arvesse ka eelnõu algataja. Kui eelnõu on algatanud Riigikogu komisjon, võib Riigikogu juhatus määrata sama komisjoni eelnõu juhtivkomisjoniks. Kui juhatus ei saavuta juhtivkomisjoni määramisel konsensust, võib eriarvamusele jäänud juhatuse liige panna juhtivkomisjoni määramise Riigikogu täiskogus hääletusele RKKTS § 16 lõike 4 alusel. Täiskogu on näiteks hääletamise teel otsustanud töölepingu seaduse eelnõu juhtivkomisjoniks määrata õiguskomisjoni, kuigi varasemalt oli töölepingu küsimustega tegelenud sotsiaalkomisjon.⁷⁸

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt on alatise komisjoni pädevuses õigusloomes osalemine, kontrolli teostamine täidesaatva riigivõimu üle, samuti muude seaduse või Riigikogu otsusega komisjonile pandud ülesannete täitmine.

8. Õigusloome on alatiste komisjonide peamine pädevusvaldkond. Alatised komisjonid osalevad õigusloomes esiteks juhtivkomisjoni funktsiooni teostamise kaudu, mis kätkeb endas eelnõude Riigikogu täiskogus lugemiseks ettevalmistamist RKKTS 11. peatükis ning erimenetlusi sätestavates peatükkides fikseeritud korras. Teiseks osalevad alatised komisjonid õigusloomes oma valdkonna raames Riigikogu liikmete ja fraktsioonide kõrval tavapärase menetlussubjektidena. Osalemine väljendub selles, et Riigikogu komisjonil on õigus algatada või esitada eelnõu (PS § 103, RKKTS § 90 lg 1 p 3), esitada eelnõule muudatusettepanekuid (RKKTS § 99 lg 1) ning nõuda nende hääletamist täiskogus (RKKTS

⁷⁸ Vt Riigikogu 18.06.2008 istungi stenogramm.

§ 106 lg 2), samuti osaleda eelnõu teisel lugemisel läbirääkimistel (RKKTS § 105 lg 4). Alatistest komisjonidest ELAK-il on õigusloomes osalemisel piiratud roll, sest Riigikogu töö, sh eelnõude menetlemine, rajaneb valdkonnapõhisel töökorraldusel (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 4) ning ELAK-il puudub oma valdkond kommenteeritava paragrahvi lõike 2 tähenduses. Kommenteeritava paragrahvi lõiget 3 tuleb ELAK-i puhul käsitleda erinormina sama paragrahvi lõike 2 suhtes. See tähendab, et RKKTS-i mõtte kohaselt ei kuulu ELAK-i pädevusse eelnõude ettevalmistamine Riigikogu täiskogus arutamiseks, välja arvatud RKKTS-is *expressis verbis* ettenähtud juhud (RKKTS §-d 152⁶–152⁸). See ei välista siiski ELAK-i osalemist õigusloomes tavapärase menetlussubjektina (eelnõu algatamine või esitamine, muudatusettepanekute esitamine jms). Õigusloomes võivad tavapäraste menetlussubjektidena osaleda ka eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid.

9. Parlamentaarses riigis on valitsus parlamendi ees aruandekohustuslik ning püsib parlamendi usaldusel. Lisaks seadusandlikule funktsioonile on parlamendi funktsiooniks ka täidesaatva võimu üle kontrolli teostamine, mida Riigikogu liikmed saavad teha nii individuaalselt (nt Riigikogu liikmete arupärimiste ja kirjalike küsimuste kaudu) kui ka kollektiivselt (parlamendi komisjonide kaudu). Alatiste komisjonide parlamentaarse kontrolli alase pädevuse sätestas selgesõnaliselt RKKTS. Seaduse seletuskirja kohaselt pidanuks selline muudatus koos RKKTS § 22 lõikes 1 esitatud komisjoni õiguste täpsema sätestamisega andma alatistele komisjonidele kindla aluse parlamendi ülalnimetatud funktsiooni teostamiseks ning orienteerima komisjone enam sellega tegelema.⁷⁹ Viimastel aastakümnetel paralleelselt paljudes Euroopa riikides parlamentide alatistele komisjonidele järelevalve pädevuse panemine on vaadeldav USA ja Westminsteri tüüpi (Suurbritannia, Austraalia, Kanada) parlamentide mõjuna. Komisjoni uurimised (*committe inquires*) ja komisjoni avalikud kuulamised (*public committee hearings*) on sel puhul parlamendi komisjonide tegevuse peamine vorm. RKKTS ei sisalda põhjalikku regulatsiooni selle kohta, milles seisneb komisjoni teostatav täidesaatva võimu kontroll ega anna ammendavat loetelu komisjoni kasutuses olevatest kontrollivahenditest. RKKTS § 23¹ kohaselt võib komisjon järelevalve teostamiseks koostada raporti, RKKTS § 22 lõike 1 punkt 2 näeb järelevalve vormina ette ministrite kuulamise. Parlamentaarse järelevalve alla paigutuvad

⁷⁹ Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

erineva suunitlusega arutelud, mis ei seendu otseselt õigusakti eelnõu menetlusega. Need arutelud ei pruugi päädida mingi kindla komisjoni otsuse vastuvõtmise või järelduste tegemisega. Komisjoni käsitletavate teemade seos valitsuse üle järelevalve teostamisega võib olla üsna kaudne. Rootsi *Riksdag*'i praktikas on õigusloomega seonduvate arutelude eesmärk info saamine parlamendi menetluses või ettevalmistusjärgus olevate eelnõude kohta. Järelevalvega seotud arutelude objekt on täidesaatva võimu tegevuse uurimine, samuti seaduste ja poliitika elluviimise kontrollimine. Kolmas tüüp arutelusid ei seendu õigusloomega ega täitevvõimu kontrolliga, vaid ühiskonnas päevakorral olevate teemade arutamise ning üldise debati soodustamisega.⁸⁰ Samadesse tüüpidesse võib liigitada ka Riigikogu alatistes komisjonides peetavad arutelud.⁸¹

10. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt on komisjoni pädevuses muude seaduste või Riigikogu otsusega talle pandud ülesannete lahendamine. Seadusega komisjonidele pandud ülesanded võivad tuleneda RKKTS-ist või teistest seadustest ning need võib jagada järgmistesse rühmadesse.

10.1 Komisjonide täiendavad ülesanded võivad tuleneda RKKTS-ist. Vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 3 ja RKKTS peatükile 18¹ osalevad kõik alatised komisjonid, sealhulgas ELAK ja väliskomisjon, Riigikogu seisukoha kujundamisel Euroopa Liidu asjades. Põhiseaduskomisjonil on eripädevus Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduste uuesti arutamisel (RKKTS § 114 lg 1) ning õiguskantlери ettepaneku viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega arutelul (RKKTS § 151 lg 1). Mõlemal puhul näeb RKKTS ette põhiseaduskomisjoni kui põhiseaduse ekspertkomisjoni esindaja ettekande. RKKTS piirab mõnede õigusaktide eelnõude puhul algatajate ning muudatusettepanekute esitajate ringi. Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab taotlust Riigikohtule anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, võivad esitada ELAK ja põhiseaduskomisjon. Niisugusele eelnõule võivad muudatusettepanekuid esitada ELAK, põhiseaduskomisjon ja fraktsioonid (RKKTS § 118¹ lg 3). Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust sel-

⁸⁰ Arter, D. From „Parliamentary Control“ to „Accountable Government“? The Role of Public Committee Hearings in Swedish Riksdag. – Parliamentary Affairs, 61, 2008, nr 1, lk 122–143.

⁸¹ RKKTS § 153 lõike 1 kohaselt on komisjonil õigus algatada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelul täiskogus.

le kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, saab esitada üksnes ELAK (RKKTS § 152⁶ lg 2). RKKTS §-des 152⁶–152⁸ nimetatud Riigikogu otsuste eelnõude menetlemisel on fikseeritud juhtivkomisjoniks ELAK. Põhiseaduskomisjoni roll põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu juhtivkomisjonina on sätestatud RKKTS 13. peatükis.

10.2 Komisjonid osalevad erinevate institutsioonide juhtorganite liikmete määramisel.⁸²

10.2.1 MS § 49 lõike 3 punkti 1 ja lõike 5 esimese lause kohaselt nimetab Riigikogu Riigimetsa Majandamise Keskuse nõukogu kaks liiget Riigikogu keskkonnakomisjoni ettepanekul. Samuti nimetab Riigikogu keskkonnakomisjoni ettepanekul KeTS § 56 lõikes 1 nimetatud sihtasutuse (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus) nõukogusse neli Riigikogu liiget.

10.2.2 Riigikogu nimetab kultuurikomisjoni ettepanekul Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu liikmed (ERHS § 14, vt ka ERHS § 15 lg-d 3 ja 4), kolm Riigikogu liiget rahvusoperi nõukogusse (ROS § 6 lg 2 p 1) ning viis liiget Eesti Rahvusraamatukogu nõukogusse (ERRS § 8 lg 2).

10.2.3 EAFS § 10 lõike 3 kohaselt nimetab Riigikogu majanduskomisjoni ettepanekul viis Arengufondi nõukogu liiget tähtajaga kuni neli aastat.

10.2.4 HKS § 9 lõike 2 kohaselt määrab Riigikogu sotsiaalkomisjoni ettepanekul Riigikogu liikmete hulgast ühe Eesti Haigekassa nõukogu liikme.

10.2.5 Riigikogu rahanduskomisjon esitab Riigikogu otsuse eelnõu stabiliseerimisreservi nõukogu nelja liikme nimetamiseks (RES § 37³ lg 2 p 3 ja lg 4, vt ka lg 5) ja Tagatisfondi nõukogusse kahe Riigikogu liikme nimetamiseks (TFS § 7 lg 1 p 1).

⁸² Mõnel juhul ei tulene Riigikogu komisjoni kohustus teha Riigikogule ettepanek mitte seadusest, vaid lähtub kujunenud tavast. Näiteks esitab rahanduskomisjon Riigikogu otsuse eelnõu, millega nimetatakse hasartmängumaksust toetuste määramise nõukogu liikmed (vt HasMMS § 7 lg 4), ja eelnõu, millega nimetatakse Eesti esindaja Põhjamaade Investeerimispanka kontrollkomiteesse (vt Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vahelise Põhjamaade Investeerimispanka käsitleva lepingu ning Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeerimispanka makselepingu ratifitseerimise seaduse [RT II 2004, 36, 131] § 2 lg 3).

10.3 Komisjonid annavad arvamusi ametiisikute kandidaatide kohta.

10.3.1 ProkS § 16 lg 1 sätestab, et riigi peaprokuröri nimetab ametisse Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, olles ära kuulunud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Samuti tuleb Vabariigi Valitsusel kuulata ära õiguskomisjoni arvamus riigi peaprokuröri distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamise korral (ProkS § 42 lg 4).

10.3.2 PPVS § 43 lõige 2 sätestab, et Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori nimetab ametisse viieks aastaks Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul, olles ära kuulunud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Kaitsepolitseiameti peadirektori nimetab ametisse valitsus siseministri ettepanekul samuti viieks aastaks, olles ära kuulunud Riigikogu õiguskomisjoni ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni arvamuse (PPVS § 43 lg 4, vrd JAS § 15 esimene lause).

10.3.3 PäästeTS § 8 lõike 1 kohaselt nimetab päästeasutuse juhi viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul, olles ära kuulunud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse.

10.3.4 RRKS § 5 lõike 2 punkti 3 alusel nimetab Vabariigi Valitsus ametisse ja vabastab ametist kaitseministri ettepanekul kaitseväe juhataja ja Kaitseväe Peastaabi ülema, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukoha.

10.3.5 IKS § 36 lõike 1 kohaselt nimetab Andmekaitse Inspektsiooni juhi viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, olles ära kuulunud Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Põhiseaduskomisjoni seisukoha peab Vabariigi Valitsus ära kuulama ka Andmekaitse Inspektsiooni juhi ametist vabastamise korral (IKS § 36 lg 3 esimene lause, vt ka lg 3 teises lauses sätestatud erandid). Kui valitsus põhiseaduskomisjoni seisukohaga ei arvesta, peab ta seda IKS § 36 lõike 3 kolmanda lause kohaselt põhjendama.

10.3.6 VäSS § 6 lõike 2 punkti 5 alusel kuulab väliskomisjon ära Välisministeeriumi teabe Eesti Vabariigi erakorraliste ja täievoliliste suursaadikute ja saadikute kandidaatide kohta ning vajaduse korral tutvub kandidaadiga. Tava kohaselt tutvustab kandidaati Välisministeeriumi kantsler.

10.4 Komisjonid osalevad poliitika kujundamises.

10.4.1 RRKS-i mitmed sätted kohustavad teatavaid valitsusliikmeid enne riigikaitse põhikavade heakskiitmist või kinnitamist Vabariigi Valitsuse poolt kuulama ära Riigikogu komisjonide seisukohad:

- a) enne julgeolekupoliitika aluste või nende muudatuste heakskiitmist kuulavad välis- ja kaitseminister ära välis- ja riigikaitsekomisjoni seisukohad (RRKS § 26 lg 3);
- b) enne riigikaitse strateegia või selle muutmise eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele kuulab kaitseminister ära riigikaitsekomisjoni seisukoha (RRKS § 27 lg 3);
- c) enne riigikaitse arengukava või selle muutmise eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele kuulab kaitseminister ära riigikaitsekomisjoni seisukoha (RRKS § 27¹ lg 3).

RRKS § 4 lõike 3 kohaselt kuuluvad riigikaitsekomisjoni esimees ja väliskomisjoni esimees Vabariigi Presidendi nõuandva organi Riigikaitse Nõukogu koosseisu.

10.4.2 Väliskomisjon valmistab ette Riigikogu täiskogus kord aastas – aasta teise täiskogu töötükli jooksul (VäSS § 6 lg 1 p 5) – toimuva välispoliitika kui olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu. Vastavalt VäSS § 6 lõike 2 punktile 3 arutab väliskomisjon Vabariigi Valitsuse ettekannet riigi välispoliitikast ning esitab oma ettekande eelnimetatud olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu käigus. Samuti arutab väliskomisjon Vabariigi Valitsuse esitatud julgeolekupoliitika aluseid ning arengukoostöö ja humanitaarabi põhimõtteid (VäSS § 6 lg 2 p 4, vrd ka RRKS § 26 lg 3).

10.5 Komisjonid võtavad teadmiseks aruandeid ja ettekandeid.

10.5.1 ERHS § 13 kohaselt esitab Rahvusringhäälingu nõukogu kord aastas Riigikogu kultuurikomisjonile kirjaliku ja suulise aruande oma tegevusest.

10.5.2 Vastavalt IKS § 41 lõikele 1 esitab Andmekaitse Inspeksioon iga aasta 1. aprilliks IKS-i täitmise kohta ettekande Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Lisaks sellele ettekandele võib Andmekaitse Inspeksiooni juht esitada põhiseaduskomisjonile ettekandeid IKS-i täitmise üle teostatud järelevalve käigus ilmnenu oluliste, ulatusliku mõjuga või kiiret lahendamist vajavate probleemide kohta (IKS § 41 lg 4).

10.5.3 AvTS § 54 lõike 1 järgi esitab Andmekaitse Inspeksioon põhi-

seaduskomisjonile iga aasta 1. aprilliks ettekande AvTS-i täitmise kohta eelmisel aastal.

10.5.4 ProkS § 11 lõike 2 kohaselt esitab riigi peaprokurör iga aastal Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta eelmisel kalendriaastal. Lisaks sellele võib riigi peaprokurör esitada põhiseaduskomisjonile ettekandeid prokuratuuri tegevuse käigus ilmnenu oluliste, ulatusliku mõjuga või kiiret lahendamist vajavate probleemide kohta (ProkS § 11 lg 3).

10.5.5 RES § 37¹¹ lõike 2 järgi esitab Rahandusministeerium Riigikogu rahanduskomisjonile hiljemalt iga kvartali kümnendal tööpäeval aruande stabiliseerimisreservi varade koosseisu ja väärtuse kohta eelmise kvartali viimase tööpäeva seisuga.

10.5.6 TubS § 55 lõike 1 kohaselt kannab sotsiaalminister kord aastas Riigikogu sotsiaalkomisjonile ette tubakatoodete tarbimise leviku suundumustest ning rakendatud ja kavandatavatest abinõudest, mille eesmärk on tubakatoodete tarbimise leviku vähendamine.

10.6 Rahanduskomisjoni ettepanekul määrab Riigikogu iga aastal auditeeritavat, kes auditeerib Riigikontrolli tegevust (RKS § 5).

11. ELAK on Euroopa Liidu koordineerimismehhanismi keskne üksus Riigikogus. ELAK-i peaülesanne on koostöös valdkondlike alatiste komisjonidega kujundada Riigikogu seisukohad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ning muude Euroopa Liidu küsimuste kohta, välja arvatud Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud küsimuste kohta. ELAK-i rolli väljatöötamisel võeti aluseks, et Euroopa Liidu õigusaktide detailne käsitlemine toimub eeskätt valdkondlikes alatistes komisjonides. ELAK kujundab Riigikogu nimel seisukoha, tuginedes teiste alatiste komisjonide arvamusele. ELAK-i ülesanne on eelkõige jälgida, et Riigikogu seisukohad arvestaksid ühtlasi Euroopa Liidu üldist taustsüsteemi: poliitilist olukorda, liikmesriikide vahelisi suhteid ja kokkuleppeid ning Eesti üldisi Euroopa Liidu poliitika prioriteete. ELAK-il on ainuõigus sõnastada ning edastada valitsusele Riigikogu seisukohad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta. Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes on see õigus väliskomisjonil. ELAK-i rolli kohta vt täpsemalt RKKTS 18¹. peatüki kommentaarid.

12. Väliskomisjoni ülesanne on menetleda Euroopa Liidu asju, mis on seotud Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Selles valdkonnas on väliskomisjonil ELAK-iga analoogne pädevus. Muudes küsimustes osaleb väliskomisjon Riigikogu seisukoha kujundamises sarnaselt teiste alatiste komisjonidega. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes asendab väliskomisjon ELAK-it seetõttu, et selle valdkonna puhul on tegemist kiiret reageerimist nõudva väga laia ja samas spetsiifilise alaga. Samasugune pädevusjaotus on kujunenud välja teistegi riikide (nt Soome) parlamentide praktikas.

§ 19. Erikomisjon

- (1) Riigikogu moodustab erikomisjoni seaduse alusel, samuti seadusest või välislepingust tulenevate ülesannete täitmiseks.
- (2) Erikomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema koosseis, sealhulgas ka asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja tegevusest aruandmise kord.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmise võib Riigikogu panna mõnele alatisele komisjonile.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab erikomisjoni moodustamise õiguslikud alused. Praktikas on lahendatud erikomisjonide loomine õiguslikult erineval moel. Ühe variandina näeb seadus ette kindla nimetuse ja pädevusega erikomisjoni moodustamise. Näiteks JAS § 36 sätestab julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni moodustamise Riigikogu erikomisjonina. Teisel juhul viidatakse erikomisjonile ilma komisjoni nimetust seaduse tasandil sätestamata (nt RKS § 52). Kasutatud on ka lähenemist, kus seaduses või välislepingus on ära toodud avalikud ülesanded, mida seaduse kohaselt täidab Riigikogu komisjon (nt KVS § 14). Riigikogu otsustada on sellisel juhul, kas avalike ülesannete täitmiseks moodustatakse erikomisjon või pannakse ülesannete täitmine mõnele Riigikogu alatisele komisjonile vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 3. Tuleks vältida olukorda, kus eriseadusega reguleeritakse detailselt Riigikogu kodukorra küsimusi. Seetõttu ei ole soovitatav sätestada eriseaduses konkreetse nimetusega erikomisjoni. Soovitatav on, et seaduse tasandil oleks fikseeritud üksnes ülesanded ja iga Riigikogu koosseis saaks ise otsustada, kuidas korraldada seaduses sätestatud ülesannete täitmine.

2. Erikomisjonid moodustatakse iga Riigikogu koosseisu alguses Riigikogu otsusega ning nende tegevus kestab Riigikogu koosseisu volituste

lõpuni. Erikomisjoni moodustamise otsuses nimetatakse tema koosseis, sealhulgas ka asendusliige igale komisjoni liikmele. Otsuses määratakse komisjoni ülesanded, mis võivad korrata või täpsustada seaduses toodud ülesandeid, samuti tuleb ette näha komisjoni tegevusest aruandmise kord. Enamasti on erikomisjoni moodustamise otsuses sätestatud, et komisjon annab oma tegevusest Riigikogule aru kord aastas.

3. Erikomisjoni ülesannete täitmise võib Riigikogu panna mõnele alati-sele komisjonile juhul, kui ta otstarbekuse kaalutlustest lähtuvalt leiab, et näiteks kujunevat töömahtu arvestades ei ole põhjendatud eraldi komisjoni loomine.

4. Riigikogu praktikas on välja kujunenud kolm mitme Riigikogu koosseisu ajal tegutsenud erikomisjoni.

5. Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni juured ulatuvad VII Riigikoguni, kui 15. juunil 1993 moodustati ajutine komisjon kaitsepolitsei tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks.⁸³ VIII Riigikogus moodustati komisjon nimetuse all ajutine komisjon Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks.⁸⁴ 17. veebruaril 1999 vastuvõetud Riigikogu otsusega nimetati komisjon ümber erikomisjoniks.⁸⁵ Riigikogu 2001. aasta 20. veebruari otsusega kujundati komisjon ümber Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoniks⁸⁶ ning selle nimetusega on komisjon jäänud püsima ka järgmiste Riigikogu koosseisude jooksul. Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon on moodustatud JAS § 36 alusel. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt teostab komisjon järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning jälitusametkondade töö tõhususega,

⁸³ Riigikogu 15.06.1993 otsus „Ajutise komisjoni moodustamine kaitsepolitsei tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks“ (RT I 1993, 37, 559).

⁸⁴ Riigikogu 01.06.1995 otsus „Ajutise komisjoni moodustamine Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks“ (RT I 1995, 53, 843).

⁸⁵ Riigikogu 17.02.1999 otsus „Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni ning korrupsiooni-vastase seaduse kohaldamiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni muutmise kohta Riigikogu erikomisjonideks“ (RT I 1999, 20, 328).

⁸⁶ Riigikogu 20.02.2001 otsus „Kaitsepolitsei tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks moodustatud Riigikogu erikomisjoni ümberkujundamine Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoniks Riigikogu erikomisjonina“ (RT I 2001, 22, 119).

samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes. JAS § 36 lõike 2 järgi on peaminister ja asjaomane minister kohustatud kord kuu kuu jooksul andma erikomisjonile ülevaate nii julgeolekuasutuste tegevusest kui ka järelevalvest nende tegevuse üle. JTS § 19 lõikest 4 tulenevalt kuulab julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon vähemalt üks kord kolme kuu jooksul ära Kaitsepolitseiameti peadirektori, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ja Justiitsministeeriumi vanglate osakonna juhi aruande kohtu luba nõudvate jälitustoimingute teostamisest. Kaitseväge juhataja, Maksu- ja Tolliameti peadirektor ja vangla direktor esitavad asjaomase ministri vahendusel erikomisjonile vähemalt üks kord kolme kuu jooksul kirjaliku aruande nende poolt teostatud kohtu luba mittenõudvate jälitustoimingute kohta (JTS § 19 lg 4¹). Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon määrab Vabariigi Valitsuse liikme, õiguskantsleri ja riigikontrolöri üle julgeolekukontrolli teostava julgeolekukontrolliasutuse ning otsustab, kas nimetatud ametiisikud on julgeolekukontrolli läbinud (VVS § 3¹, RKS § 25¹, ÕKS § 11¹). Samuti otsustab komisjon salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmise puhul, kas Riigikogu liige on julgeolekukontrolli läbinud (RKLS § 19 lg 3). JAS § 5 ja § 15 esimese lause järgi nimetab Vabariigi Valitsus Teabeameti juhi ametisse viieks aastaks asjaomase ministri ettepanekul, olles ära kuulanud Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni seisukoha. JAS § 36 lõike 4 kohaselt arutab komisjon julgeolekuasutuse eelarve eelnõu üheaegselt riigieelarve eelnõu arutamisega Riigikogus. JAS § 36 lõike 5 kohaselt esitab komisjon vähemalt üks kord aastas Riigikogule ülevaate komisjoni tegevusest ja tulemustest. Praktikast ongi kirjalik aruanne esitatud Riigikogule üks kord aastas. Komisjoni õiguste kohta vt RKKTS § 22 kommentaar 5.

6. Riigikogu ajutise komisjoni korrupsioonivastase seaduse kohaldamiseks moodustas VIII Riigikogu 2. augustil 1995 vastuvõetud otsusega.⁸⁷ Komisjoni põhiülesanne oli seaduses loetletud kõrgemate ametiisikute majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmine. Ülalmärgitud otsust muudeti Riigikogu 1999. aasta 17. veebruari otsusega ja ajutisest komisjonist sai erikomisjon.⁸⁸ IX Riigikogu moodustas komisjoni 1999. aasta

⁸⁷ Riigikogu 02.08.1995 otsus „Korrupsioonivastase seaduse kohaldamiseks Riigikogu ajutise komisjoni moodustamine“ (RT I 1995, 66, 1092).

⁸⁸ Riigikogu 17.02.1999 otsus „Riigi Kaitsepolitseiameti tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni ning korrupsioonivastase seaduse kohaldamiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni muutmise kohta Riigikogu erikomisjonideks“ (RT I 1999, 20, 328).

27. aprilli otsusega.⁸⁹ Komisjoni ülesandeid täpsustati ja laiendati. Järgmine erikomisjon loodi X Riigikogu poolt 30. aprillil 2003.⁹⁰ Komisjoni ülesanded jäid esialgu samaks IX Riigikogu komisjoni omadega, kuid 1. jaanuaril 2004 lisandusid ülesanded, mis tulenesid erakonnaseaduse muutmisest.⁹¹ Selle muudatuse kohaselt sai erikomisjon Euroopa Parlamendi valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja Riigikogu valimise seaduses nimetatud valimiskampaania rahastamise aruannete kogumise, kontrollimise ja avalikustamisega seotud ülesanded. Erikomisjoni puudutavaid varasemaid Riigikogu otsuseid ülesannete laiendamise osas ei muudetud. Alates XII Riigikogust ei pea komisjon enam tegelema valimiskampaania rahastamise aruannetega, sest see ülesanne anti erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega⁹² üle sama seaduse alusel moodustatud erakondade rahastamise järelevalve komisjonile. Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon on moodustatud KVS §-st 14 tulenevalt. Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni ülesanne on:⁹³

- a) KVS § 14 lõigetes 2 ja 8 nimetatud ametiisikute majanduslike huvide deklaratsioonide kogumine, hoidmine ja nende tegelikkusele vastavuse kontrollimine;
- b) KVS §-s 14 loetletud ametiisikute kategooriate majanduslike huvide deklareerimise kohta arvandmete kogumine ja nende analüüsimine;
- c) KVS § 14 lõikes 2 ja § 15 lõikes 2 nimetatud ametiisikute majanduslike huvide deklaratsioonide avalikustamine;
- d) järelevalve Riigikogu liikmete töökoha- ja tegevuspiirangute üle;
- e) Riigikogu ja avalikkuse informeerimine korruptsioonivastase seaduse kohaldamise tulemuslikkusest;
- f) korruptsiooni ja muude kuritegude või väärtegude tunnuste ilmne misel materjalide edastamine uurimisasutusele või väärteo kohtuvälisele menetlejale;

⁸⁹ Riigikogu 27.04.1999 otsus „Riigikogu erikomisjoni moodustamine korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks“ (RT I 1999, 43, 502).

⁹⁰ Riigikogu 30.04.2003 otsus „Riigikogu otsuse „Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni moodustamine“ muutmise“ (RT I 2003, 39, 264).

⁹¹ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2003, 90, 601).

⁹² RT I, 10.12.2010, 1.

⁹³ Vt Riigikogu 05.05.2011 otsus „Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni moodustamine“ (RT III, 09.05.2011, 4).

g) ettepanekute tegemine seaduste muutmiseks või täiendamiseks. Komisjon annab üks kord aastas oma tööst Riigikogule aru, esitades ülevaate korrupsioonivastase seaduse kohaldamisest.⁹⁴ Aruanne on kirjalik. Komisjoni õiguste kohta vt RKKTS § 22 kommentaar 5.

7. Riigikogu 2004. aasta 17. veebruari otsusega moodustati Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks.⁹⁵ Komisjon kutsuti ellu eesmärgiga tagada koostöös Riigikontrolliga kontroll Vabariigi Valitsuse üle riigieelarve täitmise ning riigi vara ja riigieelarve vahendite säästliku, tõhusa, mõjusa ja õiguspärase kasutamise seisukohast. Riigieelarve kontrolli erikomisjon on moodustatud RKS § 52 alusel. Komisjoni ülesanded on moodustamisest alates olnud järgmised:⁹⁶

- a) vaadata läbi riigi majandusaasta koondaruanne ja selle kontrolliaruanne;
- b) vaadata läbi avaliku sektori auditeerimise küsimusi;
- c) arutada Riigikontrolli kontrolliaruandeid ja ülevaateid ning riigikontrolöri tõstatatud olulisi küsimusi;
- d) teavitada Riigikontrolli probleemidest, mis jõuavad komisjoni liikmeteni suhtlemisel ameti- ja eraisikutega;
- e) võtta Riigikontrolli informatsiooni alusel seisukoht tema tegevuse takistamise juhtude kohta.

RKS § 46 lõike 2 kohaselt teavitab Riigikontroll oma tegevuse takistamise juhtudest Riigikogu erikomisjoni. Kontrollitulemuste arutamiseks korraldatud erikomisjoni istungid on avalikud. Istungi või selle osa võib komisjoni otsusega kuulutada kinniseks isikuandmete, panga-, äri- või riigisaladuse või salastatud välisteabe kaitseks (RKS § 52 lg 4). Komisjon koostab oma tegevuse kohta iga-aastase aruande, mis hõlmab perioodi sügisistungjärgu algusest kuni kevadistungjärgu lõpuni.⁹⁷ Aruanne koosneb tähtsamate teemade kokkuvõtetest ning Riigikontrolli auditiaruannete tabelist, kus kajastatakse arutelu aeg, olulisemad arutelul osalejad ja kokkuvõtlikud otsused. Komisjoni õiguste kohta vt RKKTS § 22 kommentaar 5.

⁹⁴ Samas, punkt 14.

⁹⁵ Riigikogu 17.02.2004 otsus „Riigieelarve kontrolli komisjoni moodustamine“ (RT I 2004, 10, 57).

⁹⁶ Vrd Riigikogu 05.05.2011 otsuse „Riigieelarve kontrolli erikomisjoni moodustamine“ (RT III, 09.05.2011, 3) punkt 3.

⁹⁷ Samas, punkt 7.

§ 20. Uurimiskomisjon

(1) Riigikogu võib moodustada uurimiskomisjoni avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaolude uurimiseks.

(2) Uurimiskomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema koosseis, sealhulgas ka asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja volituste kestus.

(3) Uurimiskomisjon esitab Riigikogule vähemalt kord aastas vahearuande oma tegevusest ning tegevuse lõpetamisel lõpparuande.

1. Uurimiskomisjoni peetakse parlamendiõiguse teoorias oluliseks parlamentaarse kontrolli teostamise instrumendiks. Saksa konstitutsiooniõiguses käsitatakse uurimiskomisjoni kui parlamendi vähemuse võimalust iseseisva teabe kogumise õiguse kaudu murda valitsuse info monopol, uurides ja avalikustades täidesaatva võimu kuritarvitusi.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõikest 1 tuleneb uurimiskomisjoni moodustamise eesmärk ja pädevuse ulatus.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 viidatakse avalikku huvi pakkuvale sündmusele. See sõnastus annab komisjoni moodustamiseks avara mängumaa, sest kasutatud on õigusmõistet (avalik huvi), mida ei ole võimalik täpselt defineerida. Avalikku huvi võivad pälvida täidesaatva võimu tegevused ja tegemata jätmised, mis on teatavaks saanud järelevalvet teostavate institutsioonide (Riigikontroll, õiguskantsler) tegevuse tulemusel, kajastamist leidnud ajakirjanduses või paljastunud parlamentaarse kontrolli tulemusel. Huvipakkuv on teema, milline tähendus on avalikul huvil komisjoni tegevuse raamijana, eeskätt komisjoni moodustamise eeldusena. Võib küsida, kas avalikku huvi komisjoni moodustamiseks võib eeldada, kui Riigikogu enamus vastava komisjoni moodustab, või on avalikul huvil eraldiseisev tähendus, mida tuleb komisjoni moodustamisel igal üksikul juhul kontrollida. Viimane käsitlus lähtub põhiseaduses sätestatud võimude lahususe põhimõttest, millest tulenevalt ei ole üksikisikud erasuhetes aruandekohustuslikud parlamendi ees. Saksa õigusteoorias ja kohtupraktikas peetakse avaliku huvi olemasolu uurimiskomisjoni moodustamise eelduseks, kuid üldjuhul piisab avaliku huvi eksisteerimiseks, kui uurimiskomisjoni moodustamist toetab *Bundestag*'i kvalifitseeritud

vähemus, s.o üks neljandik *Bundestag*'i koosseisust.⁹⁸ Erinevaid seisukohti on Saksamaal küsimuses, kas ja mis ulatuses on avaliku huvi olemasolu uurimiskomisjoni moodustamise eeldusena kohtulikult kontrollitav.⁹⁹ Tuleb toetada seisukohta, mille kohaselt parlamendil puudub õigus moodustada uurimiskomisjon puhtalt isikute privaatsfääri kuuluvate asjaolude väljaselgitamiseks. Sageli on aga era- ja avalik huvi omavahel tihedalt läbi põimunud.¹⁰⁰ Sellisel juhul tuleb silmas pidada, et avalik huvi uurimiskomisjoni moodustamiseks peab üles kaaluma asjassepuutuvate isikute põhiõiguste riive, st erahuvi. Samu põhimõtteid tuleks kohaldada ka kommenteeritavas sättes käsitletud uurimiskomisjoni moodustamisel. PSJKS § 16 kohaselt võib isik, kes leiab, et Riigikogu otsusega on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu otsus. Selle sätte alusel saab uurimismenetlusele allutatud isik põhimõtteliselt vaidlustada ka komisjoni moodustamise otsust. Praegu puudub Riigikohtu seisukoht selles küsimuses, kes ja millistel juhtudel saab vaidlustada uurimiskomisjoni moodustamist.¹⁰¹ Uurimiskomisjoni moodustamise põhiseaduslike eelduste kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 6.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 mainitud avalikku huvi pakkuv sündmus võib tähendada mõnda konkreetset juhtumit¹⁰² või laiemat probleemideringi.¹⁰³

⁹⁸ Vt nt Schneider, H.-P. Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus. – Neue Juristische Wochenschrift, 2001, nr 36, lk 2605.

⁹⁹ Wiefelspütz, D. Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002, nr 1, lk 15.

¹⁰⁰ Näiteks on kohus tuvastanud, et ministri lähisugulane on ebaseaduslikult saanud riigilt toetust, ning opositsioonil tekib huvi välja selgitada ministri võimalik osalus juhtumisel.

¹⁰¹ V. Sarnet esitas 1. juulil 2002 Riigikohtule kaebuse Riigikogu 17.04.2002 otsuse „Riigikogu uurimiskomisjoni moodustamine AS Eesti Raudtee erastamise käigus toimepandud seaduserikkumiste asjaolude väljaselgitamiseks“ (RT I 2002, 36, 221) ja sellele lisatud materjalide kohta. Ta leidis, et riikliku järelevalve teostamisel uurimiskomisjoni poolt ei olnud tagatud võimude lahususe põhimõtte järgimine ning asja erapooletu arutamine, mistõttu ei olnud tagatud kaebaja kui riikliku järelevalve subjekti kaitse riigivõimu omavoli eest. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrusega 11.07.2002 nr 3-4-1-9-02 jäeti kaebus läbi vaatamata, kuna Riigikohus leidis, et kaebuse esitamise ajal kehtinud PSJKS ei võimaldanud seesuguse kaebuse esitamist.

¹⁰² Näiteks tegutses VIII Riigikogu ajal Riigikogu uurimiskomisjon eradetektivi büroos SIA korraldatud läbiotsimisel ilmnenuid asjaolude väljaselgitamiseks, samuti moodustati sama koosseisu ajal uurimiskomisjon rublamüügi asjaolude väljaselgitamiseks.

¹⁰³ Näiteks uurimiskomisjon NSV Liidu ja teiste riikide julgeoleku- ning luureorganite tegevuse uurimiseks (VII Riigikogu).

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 teine pool viitab asjaolude uurimisele. Komisjoni roll on moodustamise otsuses fikseeritud asjaolude selgitamine ning teatavakstegemine (avalikustamine) komisjoni vahearuande ja lõpparuande kaudu. Uurimiskomisjoni ülesannete täitmine on tagatud riikliku sunniga. Komisjonil on õigus kutsuda komisjoni ette isikuid ning nõuda oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja dokumente (RKKTS § 22 lg 2). Uurimiskomisjoni töö takistamise eest on ette nähtud väärteokaristus (RKKTS § 23). Parlamentaarset uurimist iseloomustavad õigusemõistmisele omased meetodid ühelt poolt ning uurimise poliitiline iseloom teisalt. Uurimismenetlus sarnaneb kohtumenetlusele asjaolude (tõendite) uurimise ja hindamise poolest, samuti võidakse uurimismenetluse tulemusena anda hinnanguid menetlusele allutatud isikute käitumisele. Erinevalt kohtumenetlusest ei ole aga parlamentaarne uurimine suunatud n-ö ainsa tõe väljaselgitamisele. Uurimismenetlust tuleb mõista kui poliitilis-parlamentaarset debatti asjaolude uurimiseks ja nende poliitiliseks tõlgendamiseks.¹⁰⁴ Selle funktsioon on poliitilise diskussiooni (vaidluse) abil informeerida avalikkust avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaoludest. Samuti on erinev komisjoni ja kohtu hinnangute tähendus. Uurimiskomisjon saab anda üksnes poliitilise kaaluga hinnanguid. Näiteks võib uurimiskomisjon võtta seisukoha ministri poliitilise vastutuse kohta. Üksnes kohus saab aga lahendada küsimuse isiku õiguslikust vastutusest ning määrata õigusrikkumise eest karistuse. Nii uurimiskomisjoni nimetuses, ülesande püstitamisel kui ka uurimismenetluse läbiviimisel tuleb vältida uurimiskomisjoni ja kohtu pädevuste segamini ajamist, samuti uurimiskomisjoni rollist vale mulje kujundamist.¹⁰⁵

6. Ehkki parlamentaarne uurimisõigus on avaralt sisustatav, ei ole ka see ilma õiguslike piirideta. Võib eristada mitmeid uurimiskomisjoni moodustamise põhiseaduspärasuse eeldusi. Üks uurimiskomisjoni moodustamise põhiseaduspärasuse eeldus on parlamendi pädevus. Uurimiskomisjoni moodustades ei tohi väljuda parlamendi põhiseaduslikust

¹⁰⁴ Mager, U. Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes – parlamentarische Organisation von Kontrolle durch Publizität. – Der Staat, 31, 2002, nr 4, lk 602.

¹⁰⁵ Probleemne on viidata uurimiskomisjoni nimetuses seadusrikkumisele, kui puudub jõustunud kohtuotsus, mis on tuvastanud uuritavate asjaolude pinnalt seadusrikkumise toimepanemise. Näiteks viitavad IX Riigikogu ajal moodustatud uurimiskomisjon AS Eesti Raudtee erastamise käigus toimepandud seadusrikkumise asjaolude väljaselgitamiseks ning uurimiskomisjon Tallinna linnas ühiselamute erastamise käigus asetleidnud seadusrikkumiste selgitamiseks „seaduse rikkumistele“, kuigi kohtumenetluse käigus ei olnud seadusrikkumisi komisjoni uuritavas valdkonnas tuvastatud.

pädevusest. Saksamaal ei tohi uurimismenetlus ulatuda liidumaade parlamentide pädevuses olevate küsimusteni,¹⁰⁶ Eesti põhiseaduse puhul tuleb kõne alla keeld sekkuda põhiseaduslike institutsioonide enesekorraldusõigusesse.¹⁰⁷ Võimude lahususe põhimõttest tuleneb täitevvõimu n-ö tuumikvaldkonna kaitse. Täitevvõimul peab olema oma tegevuse tagamiseks seadusandja poolt puutumatu initsiatiivi-, konsulteerimis- ja toimimisala.¹⁰⁸ See tähendab eelkõige, et parlamendil ei ole õigust tungida valituses alles ettevalmistamisjärgus olevatesse plaanidesse või uurida enne otsuse langetamist otsuse tegemise tagamaid. Harilikult käsitletakse parlamentaarse uurimismenetluse käigus juba toimunud sündmusi. Võimude lahususe põhimõttest tuleneb parlamendile keeld uurida selliseid erasfääri kuuluvaid küsimusi, mille asjaolusid saab välja selgitada ja mida saab lahendada täielikult kas kohtu- või haldusmenetluses.¹⁰⁹ Erasisikud ei ole parlamendi ees aruandekohustuslikud. Kui avalik ja erahuvi on põimunud, peab komisjoni moodustamiseks avalik huvi erahuvi üles kaaluma (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 3). Teine uurimiskomisjoni moodustamise eeldus on uurimisülesande määratletus. Kuna uurimiskomisjon on uurimismenetlust läbi viies potentsiaalne põhiõiguste piiraja, ei ole lubatav komisjonil ise oma uurimise ulatust määrata, seda tuleb teha piisavalt selgelt komisjoni moodustamise otsuses. Kolmas põhiseaduspärasuse eeldus on kohtuotsuste hindamise keeld. Uurimiskomisjoni ei tohi moodustada õiguslike hinnangute andmise või kohtuotsuste kontrollimise eesmärgil. Tuleb ka hoiduda sellise mulje jätmisest (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5). Eraldi küsimus on uurimismenetluse ja kohtumenetluse paralleelse läbiviimise teema. Mõnedes riikides on see lubatud (nt Saksamaa), teistes keelatud (nt Prantsusmaa). Menetluste paralleelsust ei saa põhimõtteliselt välistada, sest valitsus ei tohiks saada võimalust kohtumenetluse toimumise tõttu vaikida talle ebameeldivatest asjadest. Sellisel juhul tuleb selgelt eristada kahe uurimismenetluse olemust, sest on suur oht rikkuda kohtu sõltumatuse põhimõtet. Uurimiskomisjoni moodustamise põhiseaduspärasuse eeldus on ka avaliku huvi olemasolu (vt selle kohta käesoleva paragrahvi kommentaar 3).

¹⁰⁶ Mager, U. (viide 104), lk 607.

¹⁰⁷ Näiteks ei saa moodustada uurimiskomisjoni konkreetsele isikule teenetemärgi andmise asjaolude selgitamiseks, sest riiklike teenetemärkide andmise otsustamine on põhiseaduse kohaselt Vabariigi Presidendi pädevuses.

¹⁰⁸ Hebler, T., Schulz, J. Prüfungswissen zum Untersuchungsausschussrecht. – Juristische Schulung, 2010, nr 11, lk 972.

¹⁰⁹ Mager, U. (viide 104), lk 607.

7. Uurimiskomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega. Kuna Riigikogu võtab tulenevalt PS §-st 73 otsuseid vastu poolthäälte enamusega, peab Riigikogu enamus toetama uurimiskomisjoni moodustamist. Mõnedes riikides saab uurimiskomisjone ellu kutsuda ka parlamendi vähemus. Saksamaal saab neljandik parlamendi liikmetest nõuda uurimiskomisjoni moodustamist ning kui uurimiskomisjoni moodustamisele ei ole õiguslikke takistusi, on parlamendi enamus kohustatud seda tegema. Poolthäälte enamuse nõue on üks põhjustest, miks Riigikogus õnnestub harva moodustada uurimiskomisjone, mis uuriksid ametisoleva valitsuse tegevust.

8. Riigikogu otsuses määratakse uurimiskomisjoni koosseis, sealhulgas ka asendusliige igale komisjoni liikmele. Tava kohaselt kuulub uurimiskomisjoni koosseisu igast fraktsioonist üks liige ning üks asendusliige.

9. Uurimiskomisjoni moodustamise otsuses määratakse uurimiskomisjoni ülesanded. Ülesanne tuleb uurimiskomisjonile püstitada võimalikult konkreetselt (vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 6). Uurimiskomisjon ei tohi omavoliliselt uurimisülesannet muuta, seda laiendada või kitsendada. Kui uurimisülesande muutmine on vajalik, tuleb muuta uurimiskomisjoni moodustamise otsust.

10. Uurimiskomisjoni volitused kestavad tema moodustamise otsuses toodud tähtaja lõpuni. Praktikas on Riigikogu uurimiskomisjoni volituste kestust pikendanud, muutes uurimiskomisjoni moodustamise otsust.¹¹⁰ Diskontinuiteedi põhimõttest (vt RKKTS 1. ptk üldised märkused 1–3) tulenevalt lõpevad uurimiskomisjoni volitused parlamendi volituste lõppemisega.

11. Kuna uurimiskomisjoni näol on tegemist poliitilise kontrolli organiga, ei saa parlamentaarne uurimine tipneda karistuste või muude sanktsioonide määramisega. Uurimiskomisjoni tegevuse väljund on kord aastas esitatav vahearuanne ning tegevuse lõpparuanne, milles komisjon esitab avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaolud ning oma järeldused või

¹¹⁰ Näiteks on pikendatud endise Eesti NSV Riikliku Julgeoleku Komitee tegevuse lõpetamisega seonduvate asjaolude väljaselgitamiseks loodud uurimiskomisjoni (IX Riigikogu, vt Riigikogu 18.12.2001 otsus [RT I 2001, 102, 678]) ning 1994. aastal Eesti Vabariigi territooriumilt parvlaevaga Estonia sõjatehnika väljaveo asjaolude väljaselgitamiseks loodud uurimiskomisjoni (X Riigikogu, vt Riigikogu 14.06.2006 otsus [RT I 2006, 29, 226]) volitusi.

ettepanekud, mis võivad olla suunatud Riigikogule või Vabariigi Valitsusele. Uurimiskomisjoni vahearuande ning lõpparuande kiidab komisjon heaks hääletamise teel (poolthääle enamus vastavalt RKKTS §-le 38). Komisjoni järelduste või ettepanekutega mittenoostunud liikmel on võimalik aruandele lisada eriarvamus. Uurimiskomisjoni vahearuanded ning lõpparuanne avalikustatakse Riigikogu veebilehel.

12. VII Riigikogu volituste ajal moodustati kaks, VIII Riigikogu volituste ajal neli, IX Riigikogu volituste ajal viis ning X Riigikogu ajal kaks uurimiskomisjoni, XI Riigikogu ei moodustanud ühtegi uurimiskomisjoni.¹¹¹ Uurimiskomisjone on moodustatud näiteks riigivara ning NLKP, EKP ja ÜLKNÜ varaga tehtud tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks (VII Riigikogu), kohalikele omavalitsustele omandireformi käigus üleantud varaga seotud tehingute asjaolude kindlakstegemiseks (VIII Riigikogu), Maapanga pankroti asjaolude väljaselgitamiseks ja pankrotiprotsessi erapooletuse tagamiseks (IX Riigikogu) ning 1994. aastal Eesti Vabariigi territooriumilt parvlaevaga Estonia sõjatehnika väljaveo asjaolude väljaselgitamiseks (X Riigikogu).

§ 21. Probleemkomisjon

- (1) Riigikogu võib moodustada probleemkomisjoni olulise tähtsusega probleemi läbitöötamiseks.
- (2) Probleemkomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema koosseis, sealhulgas ka asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja volituste kestus.
- (3) Probleemkomisjon esitab tegevuse lõpetamisel Riigikogule aruande oma tegevusest.

1. Riigikogu võib moodustada probleemkomisjoni, kui ilmneb vajadus olulise tähtsusega probleemi süsteemseks läbitöötamiseks ning teema olulisust, mahtu ning spetsiifikat arvestades ei piisa komisjoni raporti koostamisest (vt RKKTS § 23¹ kommentaar 1). Enamasti on probleemkomisjoni näol tegemist parlamendi ja valitsuse koostöö vormiga, mille puhul parlamendi tööorgan kujundab oma seisukoha ning pakub täidesaatvale võimule probleemi lahenduse. Probleemkomisjoni võib moodustada ka parlamendisisesete küsimuste läbitöötamiseks.

¹¹¹ Vt VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 133–143; X Riigikogu statistikakogumik, lk 102–103; XI Riigikogu statistikakogumik, lk 89.

2. Probleemkomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema koosseis, sealhulgas asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja volituste kestus. Ülesannete ja volituste kestuse kohta kehtivad samad põhimõtted kui eri- ja uurimiskomisjoni puhul.

3. Probleemkomisjoni töö tulem on aruanne, milles komisjon esitab analüüsi tulemused ning ettepanekud olulise tähtsusega probleemi edasiseks käsitlemiseks. Probleemkomisjoni aruanne võib anda alust riiklikult tähtsa küsimuse aruteluks Riigikogu täiskogus.

4. Seni on Riigikogus tegutsenud vaid üks probleemkomisjon: X Riigikogu ajal Riigikogu probleemkomisjon HIV, AIDS-i ja narkomaania ennetustegevuse tõhustamiseks.¹¹²

§ 22. Komisjoni õigused

(1) Riigikogu komisjonil on õigus:

- 1) nõuda Vabariigi Valitsuselt ja täidesaatva riigivõimu asutustelt oma tööks vajalikke andmeid;
- 2) nõuda Vabariigi Valitsuse liikme komisjoni istungil osalemist valitsusliikme võimkonda kuuluvate küsimuste kohta teabe saamiseks;
- 3) kutsuda komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid.

(2) Uurimiskomisjonil on õigus kutsuda komisjoni ette isikuid ning nõuda oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja dokumente. Kutsutu on kohustatud ilmuma, andma selgitusi ning vastama küsimustele. Komisjoni poolt nõutud andmed ja dokumendid tuleb esitada komisjoni määratud tähtpäevaks.

1. Oma õigusloomeliste ja parlamentaarse kontrolli teostamisega seonduvate ülesannete täitmiseks vajab komisjon teavet, mida Riigikogul ei pruugi olla ning mida komisjon ei suuda iseseisvalt hankida infode juurdepääsu piirangute, ressursside nappuse või muude asjaolude tõttu. Parlamentaarset kontrolli teostamiseks on sageli vaja saada infot otse algallikast või poliitilist vastutust kandvalt ministrilt. Seetõttu sätestab RKKTS komisjoni laiaulatusliku informatsiooni saamise õiguse, millega on vastavuses valitsuse kohustus anda komisjonile asjakohast ning täpset teavet.

¹¹² Riigikogu 23.09.2003 otsus „Riigikogu probleemkomisjoni moodustamine HIV, AIDS-i ja narkomaania ennetustegevuse tõhustamiseks“ (RT I 2003, 63, 418).

Info andmine võib toimuda nõutud andmete komisjonile edastamise teel või vahetult Vabariigi Valitsuse liikme või teiste asjassepuutuvate isikute komisjoni istungil osalemise kaudu.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punkt 1 võimaldab Vabariigi Valitsuselt ja täidesaatva riigivõimu asutuselt nõuda tööks vajalikke andmeid. Andmete all tuleb mõista olemasolevat talletatud teavet (arvandmed, analüüsi ja võrdleva uuringu tulemused jms), aga ka alles loodatavat teavet. Näiteks võib komisjon nõuda valitsuselt analüüsi või uuringu tegemist, kui see on vajalik komisjoni ülesannete täitmiseks, eelkõige eelnõu menetlemiseks. Andmete all ei ole silmas peetud valitsuse poliitilisi seisukohavõtte või poliitilisi hinnanguid komisjonis üleskerkinud küsimustele.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punkti 2 kohaselt võib komisjon nõuda Vabariigi Valitsuse liikme komisjoni istungil osalemist valitsusliikme võimkonda kuuluvate küsimuste kohta teabe saamiseks. Tegemist on arupärimise (vt RKKTS § 139) ja kirjaliku küsimuse (vt RKKTS § 147) analoogiga, ministri kuulamisega, mille kaudu teostab komisjon kontrolli täidesaatva võimu üle. Minister vastutab poliitiliselt oma valitsemisalas toimuva eest ning parlamentaarse kontrolli teostamiseks on vajalik, et komisjonil oleks võimalik kohustada istungil osalema ja vastuseid andma kindla valdkonna eest vastutavat ministrit. Teabe küsimine ei pruugi tähendada üksnes huvi asjaolude vastu, sageli on komisjonis esitatavad küsimused suunatud valitsuse arvamus ja tahte kindlakstegemisele ning avalikustamisele mingis konkreetses küsimuses.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punkti 3 kohaselt võib komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks kutsuda komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid. Säte on vajalik, et tagada komisjonile asjakohane informatsioon küsimustes, mis ei ole nii suure poliitilise kaaluga, et nende puhul peaks komisjoni istungil osalema minister. Kuna komisjon teostab poliitilist, mitte halduskontrolli, tuleb eristada info saamist ning kontrolli valitsuse üle, mida teostatakse vastavalt kommenteeritava lõike punktile 2. On tavaks, et kui komisjoni istungile kutsutakse osalema ametnikke, teavitatakse sellest poliitiliselt vastutavat ministrit.

5. Eriseadustes ning komisjonide moodustamise otsustes on sätestatud komisjonide spetsiifilisi õigusi:

a) JAS § 36 lõike 3 kohaselt on julgeolekuasutuste järelevalve

erikomisjonil oma tööga seotud ülesannete täitmiseks õigus välja kutsuda isikuid ja nõuda tutvumiseks dokumente;

- b) RKS § 52 lõike 3 kohaselt on riigieelarve kontrolli erikomisjonil kontrollitulemuste arutamiseks seoses õigus kutsuda välja ameti- ja eraisikuid ning saada neilt suulisi ja kirjalikke selgitusi ning nõuda asjassepuutuvaid dokumente kõigilt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt, juriidilistelt ja füüsilistelt isikutelt. Erikomisjon võib kontrollitulemuste arutelu tulemusena esitada järelepärimise Vabariigi Valitsusele. Järelepärimisele peab valitsus vastama ühe kuu jooksul (RKS § 52 lg 5);
- c) korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni moodustamise otsuses¹¹³ on loetletud komisjoni õigusi seoses ametiisikute majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimisega. Näiteks on komisjonil õigus tasuta kontrollida KVS § 14 lõigetes 2 ja 8 nimetatud ametiisikute Maksu- ja Tolliametile esitatud tuludeklaratsioonid, samuti on tal õigus saada vajalikke andmeid registritest, andmekogudest ning krediitiasutustest (otsuse p 8);
- d) MKS § 29 punkti 4¹ järgi võib maksuhaldur avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Riigikogu komisjonile ulatuses, mis on vajalik komisjonile seaduse või Riigikogu otsusega pandud ülesannete täitmiseks.

6. Uurimiskomisjonil on oma ülesannete täitmise tagamiseks õigus välja kutsuda ning küsitleda tunnistajaid, samuti välja nõuda dokumente, mida on vaja uurimismenetluse läbiviimiseks. Ilmumata jätmise ja ütluste andmisest keeldumise eest on ette nähtud õiguslik vastutus (vt RKKTS § 23 lg 1).

§ 23. Uurimiskomisjoni töö takistamine

(1) Uurimiskomisjoni kutse peale mõjuva põhjuseta ilmumata jätmise, andmete või dokumentide esitamata jätmise või selgituste andmisest või küsimustele vastamisest keeldumise eest karistatakse kuni 300 trahviühiku suuruse rahatrahviga.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud väärteole kohaldatakse karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku sätteid.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud väärteomenetleja on kohus.

¹¹³ Riigikogu 05.05.2011 otsus „Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni moodustamine“ (RT III, 09.05.2011, 4).

1. Kaua aega oli probleemiks uurimiskomisjoni võimalus oma ülesandeid tõhusalt täita. Kodukorraseaduse sätted olid selles suhtes puudulikud. Komisjoni õigus kutsuda välja isikuid ja nõuda tutvumiseks dokumente, samuti sellele õigusele vastav isikute kohustus ilmuda ning anda selgitusi ja vastata küsimustele fikseeriti alles 12. jaanuaril 1999 vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega.¹¹⁴ Sanktsioon (rahatrahv) nimetatud kohustuste täitmata jätmise eest sätestati veelgi hiljem – RKKTS-i vastuvõtmisega.

2. Kommenteeritav paragrahv näeb ette RKKTS § 22 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmata jätmise eest rahatrahvi määramise kuni 300 trahviühikut. Tegemist on väärtetega, mille menetlemisele kohaldatakse karistuseseadustiku ja väärtetemenetluse seadustiku sätteid.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt on väärtete menetleja kohus. Sellel regulatsioonil on mitmeid puudusi. Ebaselgeks jääb eelkõige komisjoni roll väärtetemenetluses. Uurimiskomisjonile ei ole RKKTS-iga ega väärtetemenetluse seadustikuga antud kohtuvälise menetleja õigusi, seega ei ole komisjonil pädevust koostada väärtete protokollid ega teha muid väärtetemenetluse seadustikus kohtuvälise menetleja pädevuses olevaid toiminguid. RKKTS § 23 sõnastusest saab teha järelduse, et RKKTS § 22 lõikes 2 nimetatud kohustuste täitmata jätmise korral esitab uurimiskomisjon materjalid kohtusse ning kohus peab väärtetemenetluse algusest lõpuni ise läbi viima. Selline regulatsioon ei sobitu kehtivasse väärtetemenetluse süsteemi, milles eksisteerib põhimõtteliselt kaks võimalust: kohtuvälise menetleja teostab uurimise ja võib esimese instantsina määrata karistuse või kohtuvälise menetleja teostab uurimise, kuid asja arutab ja karistuse määrab esimese instantsina kohus (viimasel juhul on kohtuvälise menetleja osavõtt asja arutamisest kohustuslik). Ainuke võimalus tõmmata paralleele, on menetlustrahvi või aresti määramine, mida kohaldab kohus ise, st esindab nii uurimisfunktsiooni kui ka määrab karistuse. Sellisel juhul tuvastab rikkumise asjaolud kohus ise, kuna ei täideta kohtu korraldust. Olemasoleva mudeli raames vajaks RKKTS § 23 väärtetemenetluse regulatsioon *de lege ferenda* erisätteid, mis nimetaksid üheselt, et väärtetemenetluses täidab uurimis- ja süüdistusfunktsiooni kohus. Lahendada tuleks ka komisjoni osalemine kohtumenetluses, komisjoni liikmete tunnistajana ülekuulamise võimalus jms.

¹¹⁴ RT I 1999, 10, 148.

4. Teise aspektina võib välja tuua, et vääртеokaristus uurimiskomisjoni tegevuse tagamiseks ei pruugi lahendusena sobiv olla. Vääртеokaristus on riiklik etteheide ega ole iseenesest suunatud eesmärgi saavutamisele. See võimaldab uurimistoiimingutele allutatud isikul end uurimisest „vabaks osta“ ega pruugi tagada komisjonile vajalike andmete esitamist. Tõhusamaks meetmeks võiks olla haldussunnivahendite, eelkõige sunniraha määramine, mida saab kuni eesmärgi saavutamiseni kohaldada korduvalt.

§ 23¹. Komisjoni raport

(1) Riigikogu komisjon võib koostada oma valdkonda kuuluva teema läbitöötamiseks või järelevalve teostamiseks raporti. Selleks määrab komisjon oma liikmete hulgast raportööri, kes tagab raporti projekti ettevalmistamise ja selle komisjonile heakskiitmiseks esitamise. Komisjon määrab samas kindlaks ka raporti projekti komisjonile esitamise tähtaja.

(2) Komisjoni liige võib esitada raporti kohta põhjendatud eriarvamuse, mis lisatakse raporti juurde.

(3) Komisjon võib raporti esitada käesoleva seaduse §-s 153 ettenähtut järgides Riigikogule arutamiseks.

[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. Komisjoni raporti koostamist ettenägev RKKTS-i muudatus jõustus 23. novembril 2009. Muudatuse töötas välja kõigi Riigikogu fraktsioonide esindajatest koosnenud Riigikogu töökorralduse töörühm, kelle aktiivne tegevus langes 2008. aasta kevadistungjärgule. Töörühma moodustamine oli ajendatud ühiskonnas puhkenud debatist Riigikogu rolli üle olukorras, kus nn kiirendatud seadusloome periood oli läbi saanud ning parlamendil jäi enam aega süvendatult tegeleda teiste oluliste ülesannetega, näiteks järelevalve teostamisega valitsuse tegevuse üle, arutelude korraldamisega ühiskonnaelu sõlmküsimustes ning riigi tuleviku teemadel, Euroopa Liidu asjade menetlemisega jms. Raportisüsteemi juurutamise põhjendusena toodi vajadus luua Riigikogule täiendavaid tegevuse väljundeid juhtudeks, kui komisjon peab ühiskonnas üleskerkinud teema põhjalikku uurimist või järelevalvet vajalikuks, kuid ei pea Riigikogu käsutuses olevate instrumentide (eelkõige uurimis- või probleemkomisjon)

kasutamist otstarbekaks.¹¹⁵ Leiti olevat sobiv Eestis juurutada Euroopa parlamentides üsnagi levinud raportisüsteem.

2. Raporti näol ei ole tegemist komisjonile uue pädevuse lisamisega, vaid RKKTS-is sätestatud komisjoni pädevuse konkretiseerimisega. Raportit sätestava eelnõu aruteludes juhtivkomisjonis toodi välja, et raporti koostamise mõte ei ole muuta Riigikogu teadusametuseks, kus hakatakse teaduslikult analüüsima seaduse mõjusid. Leiti, et raport on olemuselt poliitiline dokument, millele ei laiene akadeemilise neutraalsuse nõue. Raporti koostamisele võib kaasata sõltumatuid eksperte. Raportil on ennekõike poliitiline, diskussiooni tekitav eesmärk, tal ei ole üldkohustuslikku mõju. Raport ei ole õigusakt. Raport lõpeb järelduste või ettepanekute tegemisega. Raporti võib koostada näiteks selleks, et uurida, kas konkreetne seadusemuudatus on taotletava eesmärgi täitnud. Raporti koostamise eesmärgid võivad muu hulgas olla avalikkuse tähelepanu tõmbamine või juhtimine mõnele küsimusele või komisjoni tegevusele, soov esineda initsiatiiviga või laiema debati algatamine. Raporti teema peab olema oluline ning seonduma komisjoni töövaldkonnaga.

3. Võib eristada kolme tüüpi raporteid:

- a) järelevalve raportid, mis on suunatud täitevvõimu tegevuse hindamisele mingis valdkonnas või valdkondliku tegevuse analüüsile;
- b) järeelhindamise raportid, mis on suunatud jõustunud seaduse mõju, tegeliku toimimise või rakendamise analüüsile;
- c) probleemide kaardistamise raportid, mis on suunatud komisjoni valdkonda kuuluva teema läbitöötamisele.

Raporti eesmärk on teha järeldusi ning esitada ettepanekuid või anda soovitusi Riigikogule, Riigikogu komisjonile või valitsusele.

4. Kui Riigikogu komisjon soovib oma valdkonda kuuluva teema läbitöötamiseks või järelevalve teostamiseks koostada raporti, määrab ta oma liikmete hulgast raportööri. Raportööri ülesanne on juhtida raporti koostamise protsessi ja tagada, et raporti projekt valmib komisjoni määratud tähtajaks.

5. Raporti projekt valmib raportööri ja komisjoni ametnike koostöös.

¹¹⁵ Vt Eesti Keskerakonna fraktsiooni, Eesti Reformierakonna fraktsiooni, Erakond Eestimaa Rohelised fraktsiooni, Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni, Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsiooni ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni algatatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (453 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

See ei välista Riigikogu väliste ekspertide kaasamist. Korralduslikult võib komisjon moodustada töörühma (raporttöör on töörühma juht) raporti projekti ette valmistama.

6. Raporti projekt saadetakse tutvumiseks komisjoni liikmetele. Komisjoni istungil toimub raporti projekti tutvustus ja arutelu. Komisjon peab tagama komisjoni liikmetele võimaluse esitada raporti projektile muudatusettepanekuid. Mitme komisjoni valdkonda hõlmava raporti projekti võib komisjon arvamuse ja ettepanekute saamiseks edastada ka teistele asjaomastele Riigikogu komisjonidele. Komisjon kiidab raporti komisjoni istungil poolthääle enamusega heaks. Raportiga mittenõustuval komisjoni liikmel on võimalus lisada raportile oma põhjendatud eriarvamus.

7. Raporti koostamine ei täida oma eesmärki, kui raport jääb vaid komisjoni sisedokumentiks. Raportil on mõte vaid juhul, kui komisjon või Riigikogu tervikuna soovib viia probleemi laiemal arutelul alla, kuhu kaasatakse nii valitsus, huvigrupid kui ka ajakirjandus. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt on komisjonil võimalus teha Riigikogu juhatusele ettepanek arutada raportit täiskogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena. Raporti üheks järeloomõjaks võib olla Riigikogu poolt ettepaneku tegemine valitsusele konkreetse eelnõu algatamiseks või mõne küsimuse lahendamiseks. Samuti on komisjonil võimalus ise algatada vajalik seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu. Kui on tegemist täitevvõimu tegevust käsitleva teemaga, võib komisjon saata raporti valitsusele tutvumiseks. Lisaks võib komisjon teha institutsioonidele ja organisatsioonidele, kelle tegevusega raport on seotud, üleskutse vormis pöördumise ilmnenu kitsaskohtadega tegelemiseks. Komisjonide raportid avalikustatakse Riigikogu veebilehel.

8. Seni on kommenteeritava paragrahvi alusel koostanud raporti sotsiaalkomisjon pikapäevarühma ja kooli riikliku õppekava väliste või sellega seotud tegevuste korraldusest (heaks kiidetud sotsiaalkomisjoni istungil 28. septembril 2010)¹¹⁶ ning riigieelarve kontrolli erikomisjon väärteotrahvide laekumisest (heaks kiidetud riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil 24. jaanuaril 2011).¹¹⁷

¹¹⁶ Sotsiaalkomisjoni raport 2010. – [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Sotsiaalkomisjon/pikapaevar_hma_kooli_riikliku_õppekava_väliste_või_sellega_seotud_tegevuste_korraldusest_\(heaks_kiidetud_sotsiaalkomisjoni_istungil_28._septembril_2010\).pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Sotsiaalkomisjon/pikapaevar_hma_kooli_riikliku_õppekava_väliste_või_sellega_seotud_tegevuste_korraldusest_(heaks_kiidetud_sotsiaalkomisjoni_istungil_28._septembril_2010).pdf)

¹¹⁷ Riigieelarve kontrolli erikomisjoni raport 2011. – <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=66729>

2. jagu

RIIGIKOGU KOMISJONIDE KOOSSEIS NING ESIMESE ISTUNGI KOKKUKUTSUMINE

§ 24. Riigikogu liikmete kuulumine komisjonidesse

(1) Riigikogu liige kuulub ühte käesoleva seaduse § 18 lõike 1 punktides 2–11 loetletud alatistest komisjonidest ning võib kuuluda Euroopa Liidu asjade komisjoni, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonidesse.

(2) Riigikogu esimees ja aseesimehed ei või kuuluda alatistesse komisjonidesse, välja arvatud Euroopa Liidu asjade komisjoni, ega olla neis asendusliikmeks.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. RKKTS-i kohaselt on iga Riigikogu liige mõne alatise komisjoni liige. Lisaks sellele võib ta olla ELAK-i liige. Piiratud ei ole eri-, uurimis- ja probleemkomisjonidesse kuulumist.

2. Reguleerimise, mille kohaselt võib Riigikogu liige olla üksnes ühe alatise komisjoni liige, on mitmeid põhjuseid. Esiteks ei ole täiskogu Riigikogu pädevusse kuuluvate küsimuste suure hulga tõttu suuteline neid ilma põhjaliku ettevalmistuseta arutama ja otsustama. Riigikogu töövõime tagamiseks on valdkondade põhiselt moodustatud komisjonid, kelle peamine funktsioon on täiskogu jaoks eelnõude ettevalmistamine. Riigikogu liikme ühte alatisse komisjoni määramine lähtub töö jaotuse põhimõttest. Teiseks toetab Riigikogu liikme kindlasse komisjoni määramine spetsialiseerumist teatud valdkonnale või valdkondadele. See soodustab parlamendi professionaalsuse tõusu tervikuna. Kolmandaks on oluline töökorralduslik aspekt. Alatiste komisjonide istungid toimuvad Riigikogu töö ajagraafiku kohaselt samal ajal, seega ei ole võimalik erinevate alatiste komisjonide töös osaleda.

3. ELAK moodustatakse teiste alatiste komisjonide liikmetest. Selline lahendus on tingitud kahest asjaolust. Esiteks, vaatamata alatise komisjoni staatusele, erineb ELAK teistest alatistest komisjonidest oma erifunktsiooni poolest: ELAK ei valmista ette eelnõusid täiskogus arutamiseks, vaid menetleb Euroopa Liidu asju. Teiseks, kui võrd koordineerimise mehhanismi üks eesmärk on tagada, et Riigikogu seisukohad kujundataks ka valdkondlikke huve arvestades, peaks ELAK koosnema erinevatesse

valdkondlikesse alatistesse komisjonidesse kuuluvatest Riigikogu liikmetest. Vastavalt Riigikogu töö ajagraafikule (RKKTS § 47 lg 1) ei toimu ELAK-i istungid samadel aegadel teiste alatiste komisjonide istungitega.

4. Riigikogu juhatuse liikmete alatistesse komisjonidesse kuulumise välistamine tuleneb funktsioonide eristamise vajadusest. Riigikogu juhatuse pädevuses on Riigikogu töö korraldamine ning Riigikogu haldamise tagamine (RKKTS § 13). Riigikogu juhatuse liikme ja komisjoni liikme ülesannete ühitamine võib põhjustada rollide konflikti. Näiteks on Riigikogu esimehe ning Riigikogu aseesimeeste funktsioon Riigikogu istungi juhatamine, mistõttu ei saa nad samal ajal olla komisjoni ettekandjaks eelnõu arutelul täiskogus. Riigikogu esimees ja aseesimehed võivad kuuluda õigusloome funktsioone piiratud ulatuses täitvatesse komisjonidesse (eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid). Paljude riikide parlamentides on moodustatud näiteks eetikakomisjon (Poola, Iirimaa, Iisrael) või ka tulevikukomisjon (Soome). Juhatuse liikmete kuulumist sellistesse komisjonidesse ei ole põhjust välistada. ELAK-i puhul erandi tegemise põhjus on ühest küljest asjaolu, et ELAK ei valmista täiskogus arutamiseks ette seaduseelnõusid. See hoiab ära konflikti Riigikogu juhatuse liikme ja komisjoni liikme ülesannete täitmisel. Regulatsioonil on muu hulgas ka ajaloolised põhjused. ELAK omandas alatise komisjoni staatuse X Riigikogu volituste ajal, enne seda oli Euroopa asjade komisjon erikomisjoni staatuses. Riigikogu aseesimees Tunne Kelam juhtis Euroopa asjade komisjoni VIII Riigikogu ajal ja Riigikogu aseesimees Rein Lang ELAK-it X Riigikogu ajal. Riigikogu juhatuse liikmetest on Euroopa asjade komisjoni või ELAK-isse kuulunud Riigikogu aseesimees Peeter Kreitzberg (IX ja X Riigikogu ajal) ning Jüri Ratas (XII Riigikogu ajal).

§ 25. Komisjoni liikmete arv

(1) Riigikogu alatise komisjoni liikmete arvu määrab Riigikogu juhatuse.
 (2) Euroopa Liidu asjade komisjonil on vähemalt 15 liiget, kusjuures komisjoni koosseisu peab kuuluma vähemalt üks liige või asendusliige igast käesoleva seaduse § 18 lõike 1 punktides 2–11 loetletud alatisest komisjonist.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. Alatiste komisjonide komplekteerimisel on oluline roll Riigikogu juhatusel, kelle vastavasisuline pädevus on sätestatud RKKTS § 13 lõike 2

punktis 2 ja §-des 25–28. RKKTS-i alusel võib alatiste komisjonide komplekteerimisel eristada järgmisi etappe:

- a) esimene – juhatus määrab otsusega alatise komisjoni liikmete arvu (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 25 lg 1);
- b) teine – juhatus määrab otsusega alatises komisjonis fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 26 lg 2);
- c) kolmas – fraktsioon määrab alatisse komisjoni oma liikme või liikmed (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 26 lg 3). Fraktsiooni mittekuuluva liikme määrab alatisse komisjoni Riigikogu juhatus (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 27);
- d) neljas – juhatus kinnitab otsusega alatise komisjoni koosseisu (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 28 lg 2).

Riigikogu juhatuse tegevuses ei ole komisjonide komplekteerimise kaks esimest etappi ajalisel eristatavad.¹¹⁸ Tavaks on, et nii alatiste komisjonide liikmete arvu kui ka igas alatises komisjonis fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu määramine toimub Riigikogu juhatuse ja fraktsioonide koostöös. On juurdunud praktika, et pärast Riigikogu fraktsioonide registreerimist esitavad fraktsioonid juhatusele kirjalikult oma soovid kohtade arvu kohta igas alatises komisjonis. Tavapärane on ka fraktsioonide omavaheline suhtlemine ning konsulteerimine enne ettepanekute esitamist. Fraktsioonidelt laekunud ettepanekute alusel analüüsib juhatus, kas kujunevad komisjonide koosseisud peegeldaksid õigesti Riigikogu poliitiliste jõudude vahekorda, st opositsiooni-koalitsiooni proportsioonine (fraktsioonide võrdelise esindatuse põhimõte, vt RKKTS § 26 lg 1), samuti hindab juhatus komisjonide töövõimet. See tähendab muu hulgas juhatuse kontrolli selle üle, et komisjonide koosseisud ei erineks üksteisest väga palju suuruselt, samuti püüab juhatus vältida liialt väikese liikmete arvuga komisjonide teket. Kui juhatus täheldab mainitud probleeme, esitab ta asjaomastele fraktsioonidele ettepanekud kohtade jaotuse muutmiseks. Enamasti kujutavadki Riigikogu juhatuse otsused komisjonide komplekteerimise küsimustes Riigikogu juhatuse ja fraktsioonide vahelisi vormistatud kokkuleppeid. Kui mõni fraktsioon ei nõustu Riigikogu juhatuse otsusega, on tal võimalik tulenevalt PSJKS §-st 17 vaidlustada see Riigikohtus.

2. Erinevalt teistest alatistest komisjonidest on seaduse tasandil fikseeritud ELAK-i liikmete miinimumarvuks 15 ning on sätestatud, et ELAK-i

¹¹⁸ Riigikogu juhatus on harilikult käsitlenud Riigikogu alatiste komisjonide liikmete arvu määramise otsust ja Riigikogu alatiste komisjonide kohtade fraktsioonide vahel jaotamise otsust ühel istungil järjestikuste päevakorrapunktidena.

koosseisu peab kuuluma vähemalt üks liige või asendusliige igast Riigikogu alatisest komisjonist. ELAK-i koosseisule seaduse tasandil nõuete kehtestamist põhjendati Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas vajadusega tagada representatiivsema ning täpsemalt piiritletud komisjoni koosseisu kaudu ELAK-i otsuste suurem legitiimsus.¹¹⁹ Seda peeti vajalikuks, sest ELAK-il ei ole pelgalt Riigikogu otsuste ettevalmistaja roll, vaid talle antakse volitus võtta Riigikogu nimel Euroopa Liidu asjades seisukohti, mis on Vabariigi Valitsusele kohustuslikud. Leiti, et arv 15 (14,85% Riigikogu liikmete üldarvust) on sarnane selliste riikide parlamentide Euroopa Liidu asju käsitlevate komisjonide liikmete arvuga nagu Soome (12,5%), Austria (alamkoda – 15,3%), Holland (esimene koda – 17,3%, teine koda – 16,7%) ja Portugal (14,3%). Ühtlasi oli argumendiks, et komisjoni selline suurus tagab väiksematele fraktsioonidele võimaluse olla ELAK-is esindatud vastavalt võrdelise esindatuse põhimõttele (vt RKKTS § 26 lg 1). Nii X kui ka XI Riigikogus oli ELAK 15-liikmeline. XII Riigikogus suurendati ELAK-i liikmete arvu fraktsioonide kokkuleppel 19-ni. Kuivõrd Euroopa Liidu asjade koordinatsioonimehhanismi üks eesmärke on tagada, et Riigikogu seisukohad kujundataks ka valdkondlikke huve arvestades, peeti oluliseks seaduse tasandil fikseerida, et ELAK-i koosseisus peab olema kõigi teiste alatiste komisjonide liikmeid.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 toodud viide alatiste komisjonide asendusliikmele ei ole enam asjakohane, sest RKKTS-ist on ära kaotatud püsivate asendusliikmete instituut (vt RKKTS § 26 kommentaar 7). *De lege ferenda* tuleb kommenteeritava paragrahvi lõige 2 kooskõlla viia RKKTS § 26 lõikega 4.

§ 26. Fraktsioonide esindatus komisjonides

- (1) Riigikogu fraktsioonidele Riigikogu komisjonides ettenähtud kohtade arv on võrdeline fraktsiooni liikmete arvuga.
 - (2) Fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu igas alatises komisjonis määrab Riigikogu juhatus.
 - (3) Oma liikmed määrab alatistesse komisjonidesse fraktsioon.
 - (4) Fraktsiooni esindavat alatise komisjoni liiget võib komisjoni istungil asendada asendusliige, kelle on määranud fraktsioon.
- [RT I 2004, 89, 607 – jõust. 07.01.2005]

¹¹⁹ Vt Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (177 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

1. RKKTS § 26 lõige 1 sätestab üldise põhimõtte, mille kohaselt jagatakse kohad komisjonides fraktsioonide vahel proportsionaalselt. Esimene jagatakse fraktsiooni liikmete arv alaliste komisjonide arvuga (v.a ELAK), arvestades eelnevalt fraktsiooni liikmete arvust maha Riigikogu juhatusse kuuluvad fraktsiooni liikmed. Riigikogu fraktsioon saab igas alalises komisjonis nimetatud jagatise täisarvule vastava arvu kohti. Kui saadud jagatise alusel jääb fraktsioonil osa liikmeid määramata või kui fraktsioonil on vähem liikmeid kui alalise komisjone, komplekteerib Riigikogu juhatus kujunenud tava kohaselt komisjonide lõpliku koosseisu fraktsioonide ettepanekute alusel, pidades silmas, et komisjoni koosseis kajastaks õigesti poliitiliste jõudude vahetõrka Riigikogus ning komisjon oleks tööväimeline (vt RKKTS § 25 kommentaar 1).

2. Näide komisjonide kohtade jagamisest fraktsioonide vahel pärineb XII Riigikogust. Eesti Reformierakonna fraktsioonil on 33 liiget. Sellest arvust lahutatakse üks, kuna fraktsiooni üks liige on Riigikogu aseesimees. Saadud arv jagatakse kümnega (alalise komisjonide arv, v.a ELAK). Selle tulemusena saab Reformierakond igasse alalisse komisjoni kolm liiget. Lisades jagatise alusel jaotamata jäänud kaks kohta, saab Reformierakonna fraktsioon kaheksas alalises komisjonis kolm kohta ja kahes alalises komisjonis neli kohta. Eesti Keskerakonna fraktsioonil on 26 liiget. Sellest arvust lahutatakse üks, kuna fraktsiooni üks liige on Riigikogu aseesimees. Jagades saadud arvu kümnega ning lisades jagamisel jaotamata jäänud viis kohta, saab Eesti Keskerakonna fraktsioon viies komisjonis kolm ja viies komisjonis kaks kohta. Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioonil on 23 liiget. Sellest arvust lahutatakse üks, kuna fraktsiooni üks liige on Riigikogu esimees. Jagades saadud arvu kümnega ning lisades jagamisel jaotamata jäänud kaks kohta, saab Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon kaheksas komisjonis kaks ning kahes komisjonis kolm kohta. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioonil on 19 liiget. Jagades selle arvu kümnega ning lisades jagamisel jaotamata jäänud üheksa kohta, saab Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon üheksas komisjonis kaks ning ühes komisjonis ühe koha.

3. ELAK-i koosseisu komplekteerimise puhul arvestatakse lisaks RKKTS § 26 lõikes 1 sätestatule ka RKKTS § 25 lõiget 2. Riigikogu juhatus järgib praktikas põhimõtet, et ELAK-is oleksid esindatud kõik Riigikogus esindatud poliitilised jõud.

4. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjone ei komplekteeri juhatus. Nende liikmed määratakse vastava komisjoni moodustamise otsuses (vt RKKTS § 19 lg 2, § 20 lg 2 ja § 21 lg 2). Väljakujunenud tava kohaselt ei lähtuta eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide koosseisude kujundamisel RKKTS § 26 lõikes 1 sätestatust, vaid poliitilise tasakaalustatuse põhimõttest (parlamendiamuse ja opositsiooni võrdne esindatus). Tavapäraselt on igal fraktsioonil nendes komisjonides üks koht. Sellest tavast kõrvalekalldumist õigustaks olukord, kus Riigikogus oleks palju väikesi opositsioonierakondi, mille tõttu jõudude vahekord võib nihkuda ebaproportsionaalselt opositsioonierakondade kasuks. Tulenevalt fraktsioonide väikesest arvust XII Riigikogus leppisid Riigikogu fraktsioonid kokku, et kõigis erikomisjonides on igast fraktsioonist kaks liiget.

5. Riigikogu juhatus määrab fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu igas alatises komisjonis, lähtudes kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 ning RKKTS §-s 25 sätestatust (vt RKKTS § 25 kommentaar 1 ning käesoleva paragrahvi kommentaar 1). Juhatuse otsus pealkirjastatakse „Riigikogu alatiste komisjonide kohtade jaotamine fraktsioonide vahel“.¹²⁰ VII ja VIII Riigikogu volituste ajal toimunud praktika kohaselt võis fraktsioon taotleda talle juhatuse otsusega määratud komisjoni kohtade muutmist tingimusel, et kõik teised fraktsioonid olid sellega nõus.

6. Pärast alatise komisjoni liikmete arvu (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 25 lg 1) ning alatises komisjonis fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 26 lg 2) otsustamist juhatuse poolt määravad fraktsioonid alatisesse komisjonidesse oma liikmed. Oma liikmete alatisesse komisjonidesse määramine ning hiljem komisjoni koosseisus oma liikmete osas muudatuste tegemine (vt RKKTS § 28 lg 1) on fraktsiooni suvaotsus. Nii Riigikogu juhatusel kui ka fraktsiooni liikmel puudub võimalus fraktsiooni tegevuse vaidlustamiseks.

7. RKKTS-i kohaselt toimub alatise komisjoni liikme asendamine üksikjuhtumi põhiselt fraktsiooni kirjaliku teatise alusel, milles on ära toodud asendatava ja asendaja nimed, samuti komisjoni istungi toimumise kuupäev, millal asendamine aset leiab. 1994. aasta RKKTS §-s 19 (vrd ka juba 1992. aasta RKKTS § 7) oli sätestatud alatisesse komisjonidesse püsivate

¹²⁰ Vt nt Riigikogu juhatuse 05.04.2011 otsus nr 6 „Riigikogu alatiste komisjonide kohtade jaotamine fraktsioonide vahel“.

asendusliikmete määramine: fraktsioon võis igale fraktsiooni esindavale alalise komisjoni liikmele nimetada kuni kaks asendusliiget, teatades sellest kirjalikult Riigikogu esimehele ja komisjoni esimehele. Sama põhimõte sisaldus ka RKKTS-i algse redaktsioonis. Niisugune kord, mille eesmärk oli Riigikogu liikmete spetsialiseerumise soodustamine, osutus praktikas liiga jäigaks ning seetõttu otsustas Riigikogu kehtestada paindlikuma asendamise korra. Vastav RKKTS-i muudatus on jõus 2005. aasta 7. jaanuarist.

8. Praktikas on tekitanud vaidlusi küsimus, kas fraktsioon saab määrata asendusliiget komisjoni põhiliikmele, kelle volitused Riigikogu liikmena on lõppenud või peatunud. Vaidlus taandub küsimusele, kas koht komisjonis kuulub fraktsioonile või konkreetsele Riigikogu liikmele. Esimest seisukohta toetavad kõigepealt RKKTS § 13 lõike 2 punkt 2 ja § 26 lõige 2, mis räägivad fraktsioonile kuuluvate kohtade arvust alatises komisjonis. Samuti on selgelt sätestatud, et oma liikmete määramise alalistesse komisjonidesse otsustab fraktsioon (RKKTS § 26 lg 3). Teise seisukoha järgi on komisjoni põhiliikme koht lahutamatu seotud Riigikogu liikmega, kes on sinna määratud, ning asendusliikme saab seega määrata üksnes Riigikogu liikme volitustega komisjoni liikmele. Selline lähenemine tugineb kommenteeritava paragrahvi lõike 4 grammatilisele tõlgendamisele. Siiski on keeruline mõista, miks peaks perioodi vältel, kui toimub Riigikogu juhatuse poolt muudatuste tegemine alalise komisjoni koosseisus, jääma fraktsioon oma esindatusest alatises komisjonis ilma. Samuti ei võimalda puhtgrammatilisele tõlgendusele tuginemine arvesse võtta RKKTS-i ülejäänud norme ega põhimõtteid. RKKTS-i tõlgendamisel tuleb niisiis eelistada esimesena toodud käsitlust.

§ 27. Fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme osalemine alatises komisjonides

Fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme määrab Riigikogu alatisse komisjoni Riigikogu juhatus, lähtudes Riigikogu liikme soovist ning töökorralduse huvidest.

Fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme määrab alatisse komisjoni Riigikogu juhatus. Kommenteeritava sätte kohaselt ei saa fraktsiooni mittekuuluv Riigikogu liige otsustada, millisesse alatisse komisjoni ta kuuluma hakkab. Säte kohustab Riigikogu juhatus võimaluse korral

lähtuma Riigikogu liikme soovist, samas võib Riigikogu juhatus töökorralduse huvides Riigikogu liikme soovi mitte aktsepteerida. Riigikogu liikmel on õigus esitada oma soov ja seda põhjendada. Praktikas hindab juhatus oma otsust tehes, kuidas fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme määramine mõjutab poliitiliste jõudude vahetõrgete komisjonis, samuti vaatab juhatus komisjoni liikmete arvu, aga ka Riigikogu liikme varasemat spetsialiseerumist ning erialaseid kogemusi. Seejuures arvestatakse Riigikogu liikme eelistusi võimalikult suurel määral.

§ 28. Alatise komisjoni koosseisu kinnitamine

(1) Fraktsioon teeb otsuse oma liikmete ja asendusliikmete Riigikogu alatistesse komisjonidesse määramise kohta viie tööpäeva jooksul, arvates fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu määramisest. Fraktsioonil on õigus tehtud otsust muuta.

(2) Alatise komisjoni koosseisu ning muudatused selles kinnitab Riigikogu juhatus.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõikega 1 kehtestatakse tähtaeg, mille jooksul, arvates fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu määramisest, peab fraktsioon oma liikmed alatistesse komisjonidesse nimetama. Osundatud sätte eesmärk on Riigikogu kiire ja tõrgeteta tööle rakendumine. VII, VIII ja IX Riigikogu ajal kehtinud Riigikogu kodukorra seadus analoogset sätet ei sisaldanud. Fraktsioonil on igal ajal võimalik teha alatiste komisjonide liikmete vahetusi.

2. Kommenteeritavas paragrahvis on tähtaeg arvestatud tööpäevades, mitte istungipäevades (vrd nt RKKTS § 140 lg 1).

3. Sättes on kirjas, et fraktsioon peab alatistesse komisjonidesse määrama viie tööpäeva jooksul ka asendusliikmed. Tegemist on RKKTS-is sisalduva ebatäpsusega. RKKTS-i algses versioonis sisaldus põhimõte, et koos komisjoni põhiliikmega määratakse igale komisjoni liikmele kaks asendusliiget. Asendusliikmete määramise kord on aga muutunud: asendusliikme määramine komisjonides toimub üksikjuhtumi põhiselt volituse alusel vastavalt RKKTS § 26 lõikele 4 (vt RKKTS § 26 kommentaar 7). Kommenteeritav sätte on vaja kooskõlla viia RKKTS § 26 lõikega 4.

4. Alatise komisjoni koosseisu ning muudatused selles kinnitab Riigikogu juhatus. Juhatus kinnitab nii muudatused komisjoni isikkoosseisus kui ka

komisjoni juhtide vahetused. Ühest küljest seisneb juhatuse roll komisjoni koosseisu muudatuste formaalses fikseerimises. Teisalt on juhatuse funktsiooniks tagada muudatuste tegemise korra kohasus. Näiteks kui mõni fraktsioon leiab, et komisjoni esimehe valimisel on rikutud protseduurireegleid, on juhatuse pädevuses kontrollida, kas valimiste läbiviimine vastas RKKTS-i nõuetele. Kui juhatuse tuvastab seadusrikkumise, on tal õigus jätta alatise komisjoni koosseisu või selle muudatused kinnitamata. Riigikogu juhatuse otsus on vaidlustatav Riigikohtus PSJKS § 17 järgi.

5. Riigikogu juhatuse otsus Riigikogu alatise komisjoni koosseisu kinnitamise kohta ning komisjoni koosseisu muudatuse kohta avaldatakse Riigi Teatajas (RTS § 2 lg 4 p 7).

§ 29. Komisjoni esimese istungi kokkukutsumine ja juhatamine

(1) Riigikogu komisjoni esimese istungi kutsub kokku Riigikogu esimees kolme tööpäeva jooksul, arvates komisjoni koosseisu kinnitamisest või komisjoni moodustamise otsuse vastuvõtmisest.

(2) Komisjoni esimest istungit juhatab kuni komisjoni esimehe ja aseesimehe valimiseni kohalolijaist komisjoni vanim liige.

1. Kommenteeritava paragrahvi eesmärk on tagada Riigikogu komisjonide võimalikult kiire ja tõrgeteta tööle rakendumine olukorras, kus äsja moodustatud komisjonidel puuduvad esimees ja aseesimees, kelle pädevuses on tavaolukorras komisjoni juhtimine ja komisjoni töö korraldamine. Pärast esimest istungit toimuvad järgmised komisjoni istungid vastavalt RKKTS §-s 35 sätestatule.

2. Riigikogu esimees kutsub komisjoni esimese istungi kokku kolme tööpäeva jooksul, arvates komisjoni koosseisu kinnitamisest või komisjoni moodustamise otsuse vastuvõtmisest. Osundatud säte eristab alatiste komisjonide kokkukutsumist ning eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide kokkukutsumist.

3. Alatiste komisjonide koosseisu kinnitab Riigikogu juhatuse vastavalt RKKTS §-le 28. Väljakujunenud tava kohaselt määrab Riigikogu juhatuse alatiste komisjonide esimese istungi samale ajale. Erandiks on ELAK, mille esimese istungi kutsub Riigikogu juhatuse kokku teiste alatiste komisjonide esimesest istungist hiljem. Põhjus tuleneb asjaolust, et vastavalt

RKKTS § 25 lõikele 2 peab ELAK-i koosseisu kuuluma vähemalt üks liige või asendusliige igast Riigikogu alatisest komisjonist. Seetõttu on Riigikogu juhatus pidanud otstarbekaks ELAK-i esimese istungi kokkukutsumist alles siis, kui teised alatised komisjonid on tööle rakendatud.

4. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjon moodustatakse Riigikogu otsuse alusel ning nimetatud komisjoni volitused algavad selle moodustamist ettenägeva Riigikogu otsuse jõustumisest. Erikomisjoni ning alatisete komisjonide töö alguse vahel on ajaline nihe tulenevalt sellest, et erikomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, mille vastuvõtmisele eelneb tavapärase eelnõu menetlus. See aga eeldab alatisete komisjonide (eelnõude juhtivkomisjonide) tööle rakendamist. Uurimis- ja probleemkomisjoni tööle rakendamisel ei ole seost Riigikogu koosseisu volituste tekkimisega. Nimetatud komisjon luuakse Riigikogu vastava tahteavalduse korral Riigikogu määratud ajal. Sellist komisjoni moodustades peab Riigikogu siiski arvestama, et komisjon suudaks oma töö lõpetada hiljemalt Riigikogu koosseisu volituste lõpuks.

5. Komisjonide esimese istungi toimumise aeg ei pea langema Riigikogu töö ajagraafikus (RKKTS § 47 lg 1) sätestatud konkreetsele komisjoni liigile ettenähtud tööajale, vaid võib olla ettenähtud ajalistes raamides Riigikogu juhatuse hinnangul esimene sobilik aeg.

6. Kommenteeritavat sätet tuleb tõlgendada nõnda, et komisjonide esimese istungi aeg tuleb teatavaks teha kolme tööpäeva (mitte istungipäeva) jooksul, arvates komisjoni koosseisu kinnitamisest või komisjoni moodustamise otsuse vastuvõtmisest, mitte aga selliselt, et komisjonide esimese istungi aeg tuleb määrata kolme tööpäeva sisse. Samas peab Riigikogu esimees määrama komisjoni esimese istungi aja arvestusega, et komisjon saaks tööle rakendada esimesel võimalusel.

7. Komisjoni esimees ja aseesimees valitakse RKKTS § 30 lõike 1 kohaselt komisjoni esimesel istungil ja valimine on esimene kommenteeritavas paragrahvis sätestatud korras kokkukutsutud komisjoni istungil läbiviidav toiming. Kohalolevatest komisjoni liikmetest vanim juhib komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise protseduuri, mis on sätestatud RKKTS §-s 30. Pärast valimistulemuste kindlakstegemist annab kohalolijaist vanim komisjoni liige istungi juhtimise komisjoni esimehele üle.

3. jagu

RIIGIKOGU KOMISJONI ESIMEES JA ASEESIMEES

§ 30. Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine

(1) Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valivad komisjoniliikmed enda hulgast komisjoni esimesel istungil. Kui komisjoni esimehe või aseesimehe volitused lõpevad ennetähtaegselt käesoleva seaduse § 31 punktis 2, 3, 4 või 5 ettenähtud juhul, korraldatakse järgmisel komisjoni istungil komisjoni esimehe ja aseesimehe erakorraline valimine.

(2) Komisjoni esimees ja aseesimees valitakse üheaegselt.

(3) Hääletamine komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisel on salajane. Komisjoni liikmel on üks hääl.

(4) Komisjoni esimeheks saab kõige rohkem häáli kogunud kandidaat. Komisjoni aseesimeheks saab häältearvult teiseks jäänud kandidaat.

(5) Kui häälte võrdse jagunemise tõttu ei osutu ükski kandidaat valituks komisjoni esimeheks, korraldatakse võrdselt häáli kogunute vahel valimise lisavoor. Kui ka lisavoorus jagunevad hääled võrdselt, heidetakse liisku.

(6) Kui häälte võrdse jagunemise tõttu ei osutu ükski kandidaat valituks komisjoni aseesimeheks, heidetakse liisku.

1. Korraline komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine toimub komisjoni esimesel istungil Riigikogu koosseisu volituste tekkimise järel. Korralise komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kohta vt RKKTS § 29 kommentaar 7. Vastavalt RKKTS § 31 punktile 1 lõpevad Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega (volituste tähtaegne lõppemine). Kui komisjoni esimehe või aseesimehe volitused on lõppenud ennetähtaegselt seoses tema Riigikogu liikme volituste lõppemisega (RKKTS § 31 p 2), tema Riigikogu liikme volituste peatumisega Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise korral (RKKTS § 31 p 3), tema tagasiastumisega (RKKTS § 31 p 4) või tema tagasikutsumisega (RKKTS § 31 p 5), korraldatakse erakorraline valimine järgmisel komisjoni istungil, arvates RKKTS § 31 punktides 2–5 nimetatud aluse esinemisest. Järgmise komisjoni istungina tuleb mõista pärast komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemist toimuvat esimest korralist või erakorralist komisjoni istungit. RKKTS ei võimalda komisjoni esimehe ja aseesimehe valimist edasi lükata, sest komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused on seotud (vt RKKTS § 32 lg 1 p 2) ning vältida tuleb olukorda, kus komisjon tegutseb ilma juhtkonnata. Riigikogu

komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise täpsem kord on kehtestatud RKKTS § 13 lõike 2 punkti 2 alusel Riigikogu juhatuse 2011. aasta 10. veebruari otsusega nr 21 (vt lisa 3.2).

2. Komisjoni esimees ja aseesimees valitakse üheaegselt. Sõltumata sellest, kas esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad üheaegselt või mitte, valitakse alati komisjoni juhtkond tervikuna. Selle põhimõtte rakendamise tagab RKKTS § 32 lõike 1 punkt 2, mille kohaselt astub komisjoni esimees või aseesimees tagasi, kui vastavalt komisjoni aseesimehe või esimehe volitused on ennetähtaegselt lõppenud. Koostoimes põhimõttega, et igal komisjoni liikmel on üks hääl (RKKTS § 30 lg 3 teine lause) loob see võimaluse, et komisjoni juhtimises on esindatud nii Riigikogu koalitsioon kui ka opositsioon.

3. Hääletamise salajasuse põhimõtte peab tagama, et keegi ei saaks komisjoni liiget hääletamisel mõjutada ning tema vaba tahte vastaselt teada, kuidas ta hääletas. Salajase hääletamise puhul on oluline, et komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine toimuks hääletussedelitega. Salajasel hääletamisel on vajalikud hääletaja isiku kindlakstegemist mittevõimaldavad hääletamisedel, eraldatud hääletamiskoht ja pitseeritud hääletamiskast.

4. Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisel on igal komisjoni liikmel üks hääl.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt valitakse ühe hääletusega nii esimeest kui ka aseesimeest. Kandidaadid esitatakse komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisele, mitte konkreetselt esimehe või aseesimehe kohale. Kandidaatidest kõige rohkem hääli saanu on valitud komisjoni esimeheks. Häältearvult teiseks jäänud kandidaat on valitud komisjoni aseesimeheks.

6. Kui häälte võrdse jagunemise tõttu ei ole võimalik kindlaks teha valimiste võitjat, korraldatakse võrdselt hääli kogunud kandidaatide vahel lisavoor samade põhimõtete alusel kui valimiste esimene voor, välja arvatud kandidaatide ülesseadmine. Lisavoorus osutub kandidaatidest kõige rohkem hääli saanu komisjoni esimeheks, häältearvult teiseks jäänud kandidaat aga aseesimeheks.

7. Kui komisjoni esimehe selgitamiseks korraldatud lisavoorus jagunevad hääled võrdselt (RKKTS § 30 lg 5 teine lause) või kui häälte võrdse

jagunemise tõttu ei osutu ükski kandidaat komisjoni aseesimeheks valituks (RKKTS § 30 lg 6), heidetakse liisku. Liisuheitmist reguleerivad Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise korra punktid 21–30. Vastavalt sellele korrale kasutatakse liisuheitmiseks ühe- või kaheeurost münti, kui võrdselt hääli kogunud on kaks. Kui võrdselt hääli kogunud on enam kui kaks, kasutatakse liisuheitmiseks sedeleid ja ümbrikke. Valituks osutub kandidaat, kellele enne liisuheitmist määratud mündikülg on jäänud peale või kelle nimega sedel on ümbrikus, mille liisuheitja tõmbab.

8. Kommenteeritavas paragrahvis reguleerimata küsimuste puhul juhitudakse Riigikogu juhatuse kehtestatud Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise korrast. Nimetatud kord reguleerib kandidaatide ülesseadmist, hääletamise ettevalmistamist, protestide esitamist ja läbi vaatamist ning muid komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise korraldamisega seotud küsimusi.

9. Komisjoni esimeeste ja aseesimeeste kohtade võimalik jaotus lepitakse fraktsioonide vahel kokku enamasti valitsuskoalitsiooni moodustamise kõneluste käigus. Kohtade jaotuse tõttu komisjonides (fraktsioonide võrdelise esindatuse põhimõte, vt RKKTS § 26 lõige 1) on enamik komisjoni esimehe kohti koalitsiooni erakondadel. Parlamentaarse tava kohaselt on riigieelarve kontrolli komisjoni esimees alati mõnest opositsioonierakonnast.

§ 31. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volituste lõppemise alused

Riigikogu komisjoni esimehe või aseesimehe volitused lõpevad:

- 1) Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega;
- 2) tema Riigikogu liikme volituste lõppemisega;
- 3) tema Riigikogu liikme volituste peatumisega Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise korral;
- 4) tema tagasiastumisega;
- 5) tema tagasikutsumisega.

1. Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused kestavad üldjuhul neli aastat ning lõpevad koos Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega (tähtaegne volituste lõppemine). RKLS § 8 lõike 1 kohaselt loetakse Riigikogu liikme volitused lõppenuks Riigikogu järgmiste valimiste tulemuste väljakuulutamise päevast arvates.

2. Kommenteeritava paragrahvi punktides 2–5 on ära toodud komisjoni esimehe ja aseesimehe volituste ennetähtaegse lõppemise alused.

3. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad, kui tema Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alused on PS § 64 lõike 2 kohaselt järgmised:

- a) tema astumine mõnda teise riigiametisse;
- b) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumine;
- c) tema tagasiastumine;
- d) kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma;
- e) tema surm.

Vastavalt RKLS § 10 punktidele 2 ja 3 võib Riigikohus Riigikogu juhatuse taotlusel lõpetada oma otsusega enne tähtaega selle Riigikogu liikme volitused, kes ei vasta Eesti Vabariigi põhiseaduses või Riigikogu valimise seaduses Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele või keeldub andmast ametivannet.

4. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad ka siis, kui tema volitused Riigikogu liikmena peatuvad. Üks aluseid on Riigikogu liikme nimetamine Vabariigi Valitsuse liikmeks (PS § 64 lg 1). Täiendavad Riigikogu liikme volituste peatamise alused on sätestatud RKLS §-s 6. Viidatud sätte kohaselt võib Riigikogu juhatus peatada Riigikogu liikme avalduse alusel tema volitused seoses alla kolmeaastase lapse kasvatamise vajadusega või ajutise töövõimetusega. RKLS §-s 6 sätestatud aluseid RKKTS § 31 sõnastus ei kata, mistõttu vajab RKKTS tulevikus muutmist. Kehtiva korra kohaselt peab komisjoni esimees või aseesimees neil juhtudel astuma tagasi vastavalt RKKTS § 31 punktile 4 ja § 32 lõike 1 punktile 1. Nõnda juhtus see XII Riigikogus, kui majanduskomisjoni esimees Kaja Kallas astus tagasi komisjoni esimehe kohalt ning seejärel esitas avalduse oma ametivolituse peatamiseks RKLS § 6 alusel.¹²¹ RKKTS § 24 lõike 2 kohaselt võib Riigikogu esimees olla ELAK-i liige, põhimõtteliselt valitud ka komisjoni esimeheks või aseesimeheks. PS § 83 lõike 2 kohaselt peatuvad Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena, kui ta täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid. Sellisel juhul peab Riigikogu esimees astuma komisjoni esimehe või aseesimehe kohalt tagasi vastavalt RKKTS § 31 punktile 4 ja § 32 lõike 1 punktile 1.

¹²¹ Vt Riigikogu juhatus 13.11.2011 otsus nr 108 „Riigikogu liikme volituste peatamine ning asendusliikme asumine Riigikogu liikmeks“ (RT III, 15.11.2011, 1).

5. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad nende tagasiastumise korral (vt RKKTS § 32).

6. Üheks komisjoni esimehe ja aseesimehe ennetähtaegse volituste lõppemise aluseks on tagasikutsumine (vt RKKTS § 33).

§ 32. Komisjoni esimehe ja aseesimehe tagasiastumine

(1) Riigikogu komisjoni esimees või aseesimees astub tagasi:

1) omal soovil;

2) vastavalt komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemise korral käesoleva seaduse § 31 punktis 2, 3 või 5 või käesoleva lõike punktis 1 ettenähtud juhul.

(2) Kui komisjoni esimees või aseesimees astub tagasi omal soovil, teatab ta oma tagasiastumisest ja selle põhjustest komisjoni istungil.

(3) Tagasiastumise korral jätkavad komisjoni esimees ja aseesimees oma ülesannete täitmist kuni komisjoni uue esimehe ja aseesimehe valimiseni.

1. Tagasiastumine võib aset leida komisjoni esimehe või aseesimehe vaba tahte alusel või tuleneda teise komisjoni juhi volituste lõppemisest.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaselt võib komisjoni esimees tagasi astuda omal soovil. See võib toimuda vabalt valitud ajal, RKKTS ei sätesta tagasiastumisele etteteatamistähtaega ega muid piiranguid. Lõige 2 määrab, et omal soovil lahkumisest ja selle põhjustest tuleb teada anda komisjoni istungil. Seesugune regulatsioon on vajalik ühest küljest komisjoni liikmete informeerimiseks, teisalt sündmuse ajaliseks fikseerimiseks, sest vastavalt RKKTS § 30 lõikele 1 toimuvad uued esimehe ja aseesimehe valimised tagasiastumisest teatamisele järgneval komisjoni istungil. Tagasiastumise avalduse kirjalikku esitamist RKKTS ei nõua.

3. Komisjoni esimehe või aseesimehe tagasiastumine võib tuleneda komisjoni teise juhi volituste lõppemisest. See regulatsioon tagab komisjoni juhtide valimise samal ajal (vt RKKTS § 30 kommentaar 2). Juhtkonna tervikuna valimise põhimõtte loob võimaluse, et komisjoni juhtimises on esindatud nii Riigikogu koalitsioon kui ka opositsioon. Ametis olev esimees või aseesimees ei pea tagasi astuma vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 2, vaid ta loetakse tagasi astunuks, kui komisjoni teise

juhi volitused on lõppenud. Riigikogu aseesimehe tagasiastumise kohta vt RKKTS § 11 kommentaar 1.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt jätkavad komisjoni esimees ja aseesimees oma ülesannete täitmist kuni komisjoni uue esimehe ja aseesimehe valimiseni. Säte on vajalik selleks, et tagada komisjoni funktsioneerimise järjepidevus. Komisjoni esimees või aseesimees ei saa oma ülesannete täitmist kuni uue komisjoni esimehe ja aseesimehe valimiseni jätkata, kui tema Riigikogu liikme volitused on lõppenud või peatunud.

§ 33. Komisjoni esimehe või aseesimehe tagasikutsumine

(1) Vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust võib algatada komisjoni esimehe või aseesimehe tagasikutsumise.

(2) Tagasikutsumist ei või algatada, kui komisjoni esimees ja aseesimees pärast tagasiastumist jätkavad oma ülesannete täitmist käesoleva seaduse § 32 lõike 3 alusel.

(3) Tagasikutsumise ettepaneku võtab komisjon päevakorda ülejärgmisel istungil selle esitamisest arvates, kui komisjoni esimees või aseesimees, kelle suhtes ettepanek esitati, ei nõua kiiremat otsustamist.

(4) Komisjoni esimees või aseesimees loetakse tagasikutsumatuks, kui ettepaneku poolt hääletab üle poole komisjoni koosseisust.

(5) Tagasikutsumise võib uuesti algatada varemalt Riigikogu järgmisel korralisel istungjärgul.

1. RKKTS-is on asendatud komisjoni esimehe ja aseesimehe umbusaldamine tagasikutsumisega. Muudatust põhjendati asjaoluga, et umbusalduse avaldamine kui parlamentaarse kontrolli instrument tuleneb parlamendi ja valitsuse vahelisest usaldussuhtest, ning seetõttu peeti sobivaks võtta komisjoni esimehe ja aseesimehe ametist tagandamisega seonduvalt kasutusele korrektsem termin.¹²²

2. Komisjoni esimehe või aseesimehe ametist tagandamine (tagasikutsumine) võib toimuda erinevatel põhjustel. Näiteks võib poliitiliste jõudude vahekorra muutumine Riigikogus (koalitsiooni lagunemine, uue tekkimine) tuua kaasa komisjonide juhtide vahetumise. Tagasikutsumine võib olla tingitud ka komisjoni liikmete rahulolematusest sellega, kuidas komisjoni esimees või aseesimees korraldab ja juhhib komisjoni tööd.

¹²² Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

3. Komisjoni esimehe tagasikutsumise algatamiseks on vajalik vähemalt kolmandiku komisjoni koosseisu vastavasisuline ettepanek. Kännise seadmine on vajalik, välistamaks ilmselt eduväljavaateta taotluste esitamist. Tagasikutsumise ettepaneku menetlemine iseenesest võib tekitada poliitilisi pingeid ning pärssida komisjoni tööd. Kuigi RKKTS ei nõua *expressis verbis* ettepaneku esitamist komisjoni istungil ega selle kirjalikku vormistamist, tuleb seda siiski toetada, et kõik komisjoni liikmed saaksid tagasikutsumise algatamisest teada ning oleks võimalik kontrollida nõutava kvoorumiga olemasolu. On tava, et tagasikutsumise ettepaneku esitajad põhjendavad ettepanekut. Näiteks esitasid 2002. aasta 14. veebruaril (IX Riigikogu) neli põhiseaduskomisjoni liiget (Värner Lootsmann, Indrek Meelak, Ignar Fjuk ja Tiit Käbin) kirjaliku umbusalduse avaldamise nõude komisjoni esimehe Liia Hänni suhtes. Nõude esitajad põhjendasid umbusalduse avaldamist uue koalitsiooni võimuletulekuga. Nad tõid välja, et muutunud jõudude tasakaal tingib koalitsiooni soovi võtta poliitiline vastutus põhiseaduskomisjoni töö eest enda kanda, eesmärgiga kiirendada eelnõude menetlemise protsessi ning muuta töö konstruktiivsemaks ja tulemuslikumaks.¹²³

4. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 näeb ette piirangu, mille kohaselt ei või algatada tagasikutsumist, kui komisjoni esimees ja aseesimees pärast tagasiastumist jätkavad oma ülesannete täitmist. See piirang lähtub otstarbekuse kaalutlustest. RKKTS § 32 lõike 3 alusel tegevust jätkavate tagasiastunud komisjoni esimehe ja aseesimehe ülesanne on tagada komisjoni funktsioneerimise järjepidevus olukorras, kus komisjoni uut juhtkonda ei ole veel valitud. RKKTS-i kohaselt korraldatakse uued esimehe ja aseesimehe valimised esimesel võimalusel. RKKTS § 30 lõike 1 alusel tuleb uued valimised korraldada komisjoni esimehe või aseesimehe tagasiastumisele järgneval komisjoni istungil, samal ajal kui tagasikutsumise ettepanek võetakse komisjoni päevakorda alles ülejärgmisel istungil selle esitamisest arvates (RKKTS § 33 lg 3).

5. Tagasikutsumise ettepanek võetakse kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt komisjoni päevakorda ülejärgmisel istungil (korralisel või erakorralisel), kui komisjoni esimees või aseesimees, kelle suhtes ettepanek esitati, ei nõua kiiremat otsustamist. Esitatud tähtaeg on vajalik selleks, et tagasikutsumise komisjoni esimees või aseesimees saaks tagasikutsumise

¹²³ Vt Riigikogu põhiseaduskomisjoni 14.02.2002 istungi protokoll nr 164 ja 19.02.2002 istungi protokoll nr 166.

põhjendustega tutvuda ning esitada komisjoni liikmetele oma seisukohad nende suhtes. Säte võimaldab tagasikutsumisel nõuda kiiremat otsustamist, näiteks samal istungil, kui ettepanek esitati.

6. Tagasikutsumise läbimiseks peab seda toetama komisjoni enamus. Tagasikutsumine otsustatakse hääletamise teel. Erinevalt komisjoni esimehe ja aseesimehe valimisest ei näe RKKTS tagasikutsumise menetluses ette salajast hääletamist, mistõttu toimub vastav hääletus komisjoni istungil avalikult. Võimalik, et analoogia pärineb Vabariigi Valitsuse liikmele umbusalduse avaldamise hääletusest, mis on samuti avalik.

7. Kui komisjoni esimehe või aseesimehe tagasikutsumine ei leia komisjoni enamuse toetust, võib tagasikutsumise sama isiku suhtes algatada kõige varem Riigikogu järgmisel korralisel istungjärgul. Sätte eesmärk on vältida olukorda, kus komisjoni töövõimet kahjustavad poliitilised konfliktid, mis võivad väljenduda pidevas tagasiastumissettepanekute esitamises. Regulaatsioon tagab komisjoni töö stabiilsuse. Säte võib osutada probleemseks, kui tagasikutsumine algatati istungjärgu alguses, kuid istungjärgu keskel vahetub koalitsioon. Sätte sõnastusest lähtuvalt sellisel juhtumil sama isiku suhtes uut tagasikutsumist enne järgmist istungjärku algatada ei saa.

§ 34. Komisjoni esimehe ja aseesimehe ülesanded

(1) Riigikogu komisjoni esimees esindab komisjoni ning juhib ja korraldab komisjoni tööd.

(2) Komisjoni esimees:

- 1) esitab komisjonile komisjoni töökava ja istungite päevakordade projektid;
- 2) juhatab komisjoni istungeid;
- 3) kutsub kokku komisjoni erakorralised istungid;
- 4) kutsub Vabariigi Valitsuse liikmeid, valitsusasutuste ametnikke ja muid isikuid osalema komisjoni istungitel.

(3) Komisjoni aseesimees täidab komisjoni esimehe ülesandeid esimehe äraolekul ning muudel juhtudel komisjoni esimehe kehtestatud korras.

1. Komisjon on kollegiaalne organ, mille otsused võetakse vastu hääletamise teel või ilma hääletamiseta konsensuse alusel (RKKTS § 38). Komisjoni funktsioneerimise tagamiseks näeb RKKTS ette komisjoni juhid, komisjoni esimehe ja aseesimehe. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 sätestab

üldise põhimõttena, et komisjoni esimees korraldab ning juhib komisjoni tööd ning esindab komisjoni. Komisjoni esimees korraldab näiteks komisjoni sekretariaadi abil komisjoni istungite planeerimist ja läbiviimist. Komisjoni esimees juhib komisjoni istungeid ja esindab komisjoni nii väljapoole Riigikogu (näiteks märgukirjade ja selgitustaotluste allkirjastamine) kui ka Riigikogu sees (näiteks täiskogule esitatavate menetluskirjade allkirjastamine). Komisjoni esimees võib *ex officio* asendada komisjonipoolseks ettekandjaks määratud komisjoni liiget näiteks seaduseelnõu esimesel või teisel lugemisel.

2. Komisjoni esimehe konkreetsed ülesanded on sätestatud kommenteeritava paragrahvi lõikes 2. Need on vaadeldavad komisjoni esimehe ainupädevuses olevatena sel määral, kuivõrd nende täitmine on seotud vajadusega tagada komisjoni korrakohane toimimine. Näiteks on otstarbekas, et komisjoni päevakordade projektide esitamise ainuõigus on komisjoni esimehel. Teised komisjoni liikmed saavad päevakorra kujundamisel kaasa rääkida päevakorra kinnitamise protseduuri kaudu. Samuti on üheselt komisjoni esimehe ainupädevuses olevana tõlgendatav komisjoni istungi juhatamine. Erakorralise istungi võib lisaks komisjoni esimehele kokku kutsuda ka vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust (RKKTS § 35 lg 2). Eelnõu arutamisele kaasatavate isikute ring võib aga olla komisjoni arutelu objekt. Arutelu võib lõppeda komisjoni otsuse vastuvõtmisega hääletuse teel. Kuna kaasamise küsimus võib oluliselt mõjutada eelnõu menetluse tulemust, ei ole RKKTS-i mõttega kooskõlas olukord, kus komisjoni esimees ainuisikuliselt saab otsustada, keda eelnõu arutamisele kaasatakse. Vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 4 mõttele korraldab komisjoni esimees külaliste kutsumise komisjoni istungile.

3. Komisjoni esimees esitab komisjonile komisjoni töökava ja istungite päevakordade projektid. Levinud praktika kohaselt hõlmab komisjoni töökava ühel istunginädalal toimuvate komisjoni istungite päevakordade projekti. Komisjon kiidab nädala töökava heaks istunginädala esimesel istungil. Nädala töökava projekti valmistab ette komisjoni esimees, kes edastab selle mõistliku etteteatamistähtajaga (hiljemalt istunginädalale eelneva nädala viimasel tööpäeval) komisjoni liikmetele. Kõigil komisjoni liikmetel on õigus enne töökava heakskiitmist teha ettepanekuid täiendada või muuta töökava projekti. Komisjoni istungid toimuvad heakskiidetud nädala töökava alusel. Komisjoni esimees ei tohi heakskiidetud töökavas ilma komisjoni otsuseta muudatusi teha, näiteks päevakorrapunkte ära jätta või neid lisada. Küll on võimalik jooksvat lahendamist nõudvaid

küsimusi tõstatada istungil algatatud küsimustena. Mõned alatised komisjonid koostavad pikemat aega hõlmavaid kavasad, mida ei kinnitata, kuid mis on aluseks komisjoni töö planeerimisel. Sellised kavad võivad eksisteerida lisaks nädala töökavale (nt riigikaitsekomisjon) või olla iseisvaks töö planeerimise instrumendiks (nt ELAK).

4. Komisjoni erakorralise istungi kokkukutsumisel esitatakse koos istungi kokkukutsumise teatega erakorralise istungi päevakorra projekt, mille komisjon kiidab heaks istungi alguses. Konkreetse istungi päevakorra projekt esitatakse heakskiitmiseks ka korralistel istungitel, mis toimuvad RKKTS § 47 lõigete 2 ja 4 alusel.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktist 2 tulenevalt on komisjoni esimehe ametikohustuseks komisjoni istungite juhatamine. Juhatamine tähendab küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks loa andmist, korra tagamist istungil ja muid istungi juhtimisega seonduvaid tegevusi.

6. Komisjoni esimehe pädevuses on komisjoni erakorraliste istungite kokkukutsumine (vt RKKTS § 35 kommentaar 6).

7. Komisjoni esimees kutsub Vabariigi Valitsuse liikmeid, valitsusasutuste ametnikke ja muid isikuid osalema komisjoni istungitel (vt RKKTS § 36 kommentaar 4).

8. Komisjoni esimehe äraolekul või muudel komisjoni esimehe määratud juhtudel täidab komisjoni esimehe ülesandeid komisjoni aseesimees esimehe kehtestatud korras. Nimetatud kord ei ole kirjalikult fikseeritud ja asendamise otsustab esimees tavaliselt igal eraldi juhul sõltuvalt vajadusest. Kommenteeritavas paragrahvis tuleb äraoleku mõistet sisustada samamoodi kui Riigikogu esimehe puhul (vt RKKTS § 15 kommentaar 2).

4. jagu

RIIGIKOGU KOMISJONI TÖÖKORRALDUS

Üldist

1. Komisjoni peamiseks töövormiks on istung. RKKTS 4. peatüki 4. jagu reguleeribki erinevaid istungi läbiviimisega seonduvaid küsimusi nagu näiteks istungi toimumise aega, istungite avalikkust ja kinnisust, otsuste vastuvõtmise korda istungil, istungil räägitu talletamist jms.

2. Riigikogu praktikas on töövormina levinud kahe või enama komisjoni ühised istungid (tavakõnepruugis ühisistung). Neid korraldatakse mitme komisjoni valdkonda puudutava teema arutamiseks. Ühiste istungite korraldamine võib olla seotud mõne konkreetse eelnõu arutelu või mis tahes muu küsimuse käsitlemisega. Ühine istung on töövorm, mida RKKTS ei reguleeri ning millel ei ole seetõttu üksiku komisjoni istungiga sama staatust. RKKTS-i kohaselt võtavad komisjonid otsuseid vastu oma valdkonna piires iseseisvalt, mitte ühiselt koos teiste komisjonidega.

3. Komisjoni töövormiks on ka nn väljasõidud, kui komisjoni liikmed kogunevad väljaspool Toompea lossi – komisjoni istungi korralise toimumise kohta –, et koguda või vahetada infot ning tutvuda kohapeal komisjoni huvitava teemaga. Näiteks võivad komisjonid külastada ametiasutusi, kohalikke omavalitsusi, sõjaväeosasid, ettevõteteid jt. Samuti käivad komisjonid kohtumas Vabariigi Presidendiga, vabakonna esindajatega jt. Istungiks (n-ö väljasõidustungiks) on niisugust töövormi põhjendatud pidada üksnes juhul, kui selle käigus arutatakse küsimusi istungi läbiviimise reegleid järgides – juhatab komisjoni esimees, on nõutav kvoorum, koostatakse protokoll.

4. RKKTS ei näe ette alamkomisjonide või töörühmade moodustamist, kuid praktikas luuakse neid konkreetse ettevalmistava töö tegemiseks.¹²⁴ Töörühma liikmeteks ei pruugi olla üksnes seda moodustava komisjoni liikmed, vaid ka teised Riigikogu liikmed või isegi muud isikud. Töörühma tegevuse tulemusena võib valmida aruanne läbitöötatud probleemide kohta või seaduseelnõu kavand. Näiteks moodustas riigikaitsekomisjon 2007. aasta 5. novembril põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga (47 SE, XI Riigikogu) seonduvate seadusmuudatuste analüüsimiseks töörühma, kuhu kuulus kuus liiget (üks igast fraktsioonist), ning see esitas raporti 2008. aasta 14. veebruaril. 2011. aasta 9. juunil moodustas põhiseaduskomisjon elektroonilise hääletamisega seotud probleemide läbitöötamiseks töörühma, kuhu kuulus seitse liiget, neist neli Riigikogu liiget ja kolm eksperti, ning töörühm esitas põhiseaduskomisjonile ettepanekud valimisseaduste muutmiseks 2011. aasta 23. novembril.

¹²⁴ Peale selle on komisjonides tavapärane, et näiteks seaduseelnõu komisjoni istungiks ettevalmistamiseks peetakse nõupidamisi, mida mõnes komisjonis nimetatakse ka töörühmaks, ning millest võtavad osa Riigikogu liikmed, komisjoni nõustavad ametnikud, ministeeriumide ametnikud jt.

§ 35. Komisjoni istungite toimumise aeg

(1) Riigikogu komisjonide korralised istungid toimuvad käesoleva seaduse §-s 47 ettenähtud aegadel.

(2) Riigikogu komisjoni erakorralise istungi kutsub kokku komisjoni esimees oma algatusel või siis, kui seda nõuab vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust.

1. RKKTS eristab komisjoni korralisi ning erakorralisi istungeid. Eristamise aluseks on istungi toimumise aeg.

2. Komisjoni korralised istungid toimuvad Riigikogu töö ajagraafikus (RKKTS § 47 lg 1) ettenähtud ajal. Alaliste komisjonide, v.a ELAK-i istungid toimuvad nimetatud ajagraafiku alusel Riigikogu täiskogu töö-nädala esmaspäeval kell 11.00–13.00, teisipäeval kella 14.00-st kuni päevakorra ammendumiseni ning neljapäeval kell 14.00–16.00. Väliskomisjoni istung toimub lisaks nimetatule ka reedel kell 10.00–11.00. ELAK-i istungid toimuvad Riigikogu täiskogu töö-nädala esmaspäeval kell 13.30–15.00 ning reedel kella 11.00-st kuni päevakorra ammendumiseni. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide istungid toimuvad Riigikogu täiskogu töö-nädala esmaspäeval kell 13.30–15.00 ning neljapäeval algusega kell 16.00.

3. Komisjonide korralised istungid võivad toimuda ka RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatust erineval ajal, kui komisjoni esimees kooskõlastab istungite toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt töö-nädala esimesel istungil (RKKTS § 47 lg 2). RKKTS § 47 lõike 3 kohaselt ei tohi selliselt määratud komisjoni istungite aeg kattuda teiste komisjonide, fraktsioonide ega Riigikogu tööajaga. Praktikaks on tavapärane, et alatised komisjonid seovad töökava kinnitamisel komisjoni istungi algusaja Riigikogu istungi lõppemisega. Näiteks lepatakse kokku, et komisjoni istung algab teisipäeval või neljapäeval 15 minutit pärast Riigikogu istungi lõppu. Selline komisjoni istungi algusaeg langeb küll formaalselt Riigikogu istungi ajale, kuid faktiliselt on välistatud töövormide kattuvus, mistõttu saab selliseid istungeid lugeda korralisteks istungiteks RKKTS § 47 lõigete 2 ja 3 mõttes. Praktikaks on tõusetunud küsimus, kas RKKTS § 47 lõigete 2 ja 3 alusel võib komisjoni istungi aega määrata täiskogu töötüklile järgnevale nädalale (nn istungivabale nädalale). RKKTS § 46 lõike 3 kohaselt on täiskogu töötüklile järgnev nädal ette nähtud Riigikogu liikme tööks valijatega, Riigikogu, komisjonide ja fraktsioonide poolt antud ülesanne-

te ning muude Riigikogu liikme kohustuste täitmiseks. Vajadus pidada istungeid töötüklile järgneval nädalal on oma töö spetsiifikast tingitult ELAK-il ja väliskomisjonil. Kuna säärane istungite planeerimine tuleneb vajadusest tagada parlamendi osalemine Euroopa Liidu otsustusmehhanismis, mis on üks Riigikogu funktsioone, tuleb ka töötüklile järgnevale nädalale määratud ELAK-i ja väliskomisjoni istungeid käsitleda korraliste istungitena RKKTS-i mõttes.

4. Komisjonide korralised istungid võivad toimuda ka istungjärkude vahelisel ajal, kui komisjoni esimees kooskõlastab istungite toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt korralise istungjärgu viimasel komisjoni istungil (RKKTS § 47 lg 4). Sellest tuleb teavitada Riigikogu juhatust. Selline vajadus on tavaliselt ELAK-il ja väliskomisjonil. Praktikas lepitakse istungjärgu lõpus kokku istungite toimumise ajagraafik istungjärkude vahelisel ajal.

5. RKKTS § 47 lõigete 2 ja 4 sõnastust tuleb mõista nii, et komisjoni esimees teeb ettepaneku korraldada komisjoni istung Riigikogu töö ajagraafiku välisel ajal, kuid komisjoni liikmed peavad olema sellega nõus. Tingimuseks on, et istungi toimumise aeg antakse komisjoni liikmetele teada hiljemalt töönädala esimesel komisjoni istungil (RKKTS § 47 lg 2) või hiljemalt korralise istungjärgu viimasel komisjoni istungil (RKKTS § 47 lg 4).

6. Komisjoni erakorraline istung on istung, mille on komisjoni esimees kokku kutsunud oma algatusel või siis, kui seda nõuab vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust. Erakorraline istung kutsutakse kokku mõne kiireloomulise asja arutamiseks ja otsustamiseks. Istungi toimumise aja, koha ja päevakorra projekti üle otsustavad komisjoni esimees või kokkukutsujad. Komisjoni erakorralise istungi võib kokku kutsuda ka komisjoni aseesimees, kui ta täidab komisjoni esimehe ülesandeid seoses komisjoni esimehe äraolekuga või muudel juhtudel, mille on määranud komisjoni esimees (vt RKKTS § 34 lg 3 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 8).

7. Komisjoni korralise ja erakorralise istungi peamiseks erisuseks on asjaolu, et korralised istungid toimuvad seaduses fikseeritud aegadel, erakorraline istung aga Riigikogu töö ajagraafikus komisjonidele ettenähtust erineval tööajal. Erakorraline istung tuleb iga kord eraldi kokku kutsuda. Kõiki komisjonide fikseeritud aegadel toimuvaid istungeid tuleb käsitleda korraliste istungitena. Näiteks kui komisjoni töönädala päevakorda

kinnitades ei ole ette nähtud neljapäevase istungi toimumist, kuid hiljem osutub see vajalikuks ning istung korraldatakse, siis juhul kui istung toimub Riigikogu töö ajagraafikus märgitud ajal, on tegemist korralise istungiga. Korraliseks tuleb lugeda istungit ka siis, kui RKKTS § 47 lõike 2 kohaselt on alatise komisjoni istung määratud algama enne komisjonide korralise tööaja algust (nt neljapäeval enne kella 14.00) ning istung jätkub RKKTS-is ettenähtud komisjoni tööajal kuni selle lõpuni (nt neljapäeval kuni kella 16.00-ni).

8. Komisjoni erakorralise istungi puhul ei sätesta RKKTS, et istungi aeg ei või langeda mõne teise Riigikogu töövormiga ajaliselt kokku. Sellise paindlikkuse võimaldamine on vajalik, sest erakorralise istungi kokkukutsumise tingivad enamasti olulised ning kiiret reageerimist vajavad küsimused. Näiteks võib komisjoni erakorraline istung toimuda täiskogu istungi vaheajal, mille istungi juhataja on välja kuulutanud RKKTS § 65 kohaselt. Komisjoni erakorralise istungi kokkukutsujad peavad siiski vältima sellist olukorda, kus vähese etteteatamistähtaja või samal ajal muude Riigikogu liikme ülesannete täitmise tõttu ei ole komisjoni liikmel reaalselt võimalik komisjoni istungil osaleda. Samuti peab komisjoni liikmetele olema tagatud mõistlik aeg end komisjoni aruteluks ette valmistada.

§ 36. Komisjoni istungite kinnisus ja avalikkus

- (1) Vabariigi Valitsuse liikmel on õigus osaleda komisjoni istungil sõnaõigusega.
- (2) Komisjoni esimehe kutsel võivad komisjoni istungil osaleda riigiasutuste esindajad ja teised isikud.
- (3) Komisjon võib otsustada kuulutada istungi avalikuks, kui selle poolt hääletab üle poole komisjoni koosseisust.

1. Erinevalt Riigikogu täiskogust, mille istung on reeglina avalik, v.a kui Riigikogu ise ei kuuluta istungit kinniseks (vt PS § 72, RKKTS §-d 59 ja 60), kehtib komisjoni istungite puhul vastupidine põhimõte: istungid on kinnised, v.a kui komisjon on otsustanud kuulutada istungi avalikuks. (Riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungite avalikkuse kohta vt RKKTS § 19 kommentaar 7.) Komisjonide istungite kinnisuse põhimõtte on Riigikogu sätestanud põhiseadusest tuleneva enesekorraldusõiguse alusel, arvestades parlamendi tõhusa toimimise eesmärki.¹²⁵ Komisjoni

¹²⁵ Parlamendi tõhusa toimimine on põhiseaduslik väärtus, mida on tunnustanud ka Riigikohus, vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13, 24 ja 25.

esmane funktsioon on eelnõude ettevalmistamine Riigikogu täiskogus arutamiseks (vt RKKTS § 18 lg 2), ent teatavas ulatuses on neile delegeeritud ja neile võib delegeerida ka täitevvõimu kontrolli ülesandeid (RKKTS § 18 lg-d 2 ja 3, §-d 19–21). Selleks, et komisjonid saaksid oma funktsiooni tõhusalt täita, st saaksid komisjoni pädevuses olevaid küsimusi vabalt läbi arutada, kompromisse sõlmida, teavet saada ja nõu küsida,¹²⁶ ongi RKKTS-is ette nähtud komisjoni istungi kinnisuse printsiip. Reguleerimise eesmärgiks on, et komisjon oleks tegelik otsuste tegemise ja kokkulepete sõlmimise koht. Selge vahetegemise komisjoni kinniste ja avalike istungite vahel seaduse tasandil tõi sisse X Riigikogu algusest jõustunud RKKTS, kuigi ka enne seda kehtinud kodukorra-seaduse kohaselt ei olnud komisjonide istungid avalikud.

2. Komisjoni kinnisuse põhimõte väljendub nii istungitest osavõtjate ringi piiritlemises (kommenteeritava paragrahvi lõiked 1 ja 2) kui ka istungi protokollimise mahus (vt RKKTS § 39 lg 2). Komisjoni kinnistel istungitel arutatust antakse Riigikogule ja avalikkusele teada komisjoni istungi protokoll, eelnõu uue teksti (RKKTS § 101, § 110 lg 1), muudatusetepanekute loetelu (RKKTS § 102), seletuskirja (RKKTS § 103, § 110 lg 2), komisjoni esindaja ettekande (RKKTS § 98 lg 3 teine lause, § 105 lg 2 esimene lause), aruande (RKKTS § 19 lg 2, § 20 lg 3, § 21 lg 3) ja raporti (RKKTS § 23¹) vahendusel.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse liikmel õigus osaleda komisjoni istungil sõnaõigusega. See õigus tuleneb PS §-st 100, milles sõnastatud põhimõte tagab, et komisjon oma autonoomiat kasutades ei jäta arutelust kõrvale asjaomase valdkonna eest vastutavat Vabariigi Valitsuse liiget. Näiteks kui komisjon arutab Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu või teostab kontrolli täidesaatva võimu üle, on ministril õigus, et ta tema võimkonda kuuluvates küsimustes parlamendikomisjoni ees ära kuulataks.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt võivad komisjonivälised isikud osaleda komisjoni istungil komisjoni esimehe kutsel. See komisjoni esimehe pädevus on sätestatud ka RKKTS § 34 lõike 2 punktis 4. Komisjonide istungitele kutsutakse eelnõude menetlemisega seotud

¹²⁶ Muu hulgas on Riigikogu komisjonil õigus kutsuda komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks komisjoni istungile valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid (RKKTS § 22 lg 1 p 3).

valitsusametnikke, huvigruppide esindajaid, eksperte ja teisi aruteludega seotud isikuid. Komisjoni istungil osalevad ka komisjoni teenindavad Riigikogu Kantslei ametnikud.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt võib komisjon otsustada kuulutada istung avalikuks, kui seda toetab üle poole komisjoni koosseisust. Avalikku istungit võivad jälgima tulla kõik asjahuvilised. Sageli kantakse avalikke istungeid üle ka veebikeskkonnas. Tavapäraselt korraldatakse avalik istung mõnes olulist tähtsust omavas küsimuses. Arutelu korraldajaks võib olla üks komisjon või mitu komisjoni ühiselt (ühine istung).

6. Komisjoni istungi kinnisuse regulatsioonist RKKTS-is tulenevad järgmised probleemid. Esiteks ei ole kinnisuse põhimõte RKKTS-is piisaval määral reguleeritud. Kinnisuse põhimõte tuleneb kommenteeritava paragrahvi pealkirjast ning on sisustatav käesoleva paragrahvi ja RKKTS § 38 koostoimes. Regulatsioon jätab mitmed küsimused lahtiseks. Eeskätt puudub seaduses norm, mis keelaks komisjoni istungil osalejatel teatavaks teha kinnisel istungil räägitut, mida ei avalikustata RKKTS-i kohaselt. Samuti tekib küsimus kinnisel istungil loodud teabe (istungil salvestised, kokkuvõtted) staatusest. On vaieldav, kas RKKTS § 36 üldine sõnastus, mis tugineb Riigikogu enesekorraldusõiguse põhiseaduslikule printsiibile, on PS § 44 (üldine põhiõigus saada informatsiooni) nõuetele vastav alus komisjoni töö käigus loodud teabele juurdepääsu piirangute seadmiseks. Teiseks komisjoni istungi kinnisusega seotud probleemiks on küsimus menetlusinfo kättesaadavusest. Kuna komisjoni istung on peamine koht, kus arutatakse eelnõu detailide üle, on eelnõu sätete sisustamine suuresti sõltuvuses komisjoni poolt avalikustatud materjalidest (eelkõige eelnõu seletuskiri) ning juhtivkomisjoni ettekandest täiskogus. On esinenud olukordi, kus eelnõu materjalid ega juhtivkomisjoni ettekanne ei heida piisavat valgust mõne seadusesätte muutmise tagamaadele ning vajalik oleks lähem tutvumine komisjonis toimunud aruteludega, mida tulenevalt komisjoni kinnisuse põhimõttest ei avalikustata. Kolmandaks on komisjoni istungi kinnisuse põhimõttega kollisioonis demokraatia põhimõttest tulenev parlamendi otsuste tegemise läbipaistvuse põhimõte. Seda eeskätt Euroopa Liidu asjades, kus ELAK-it on RKKTS-i alusel volitatud Riigikogu nimel valitsusele andma seisukohti Euroopa Liidu asjades ning sellekohased arutelud Riigikogu täiskogusse ei jõuagi. Seetõttu korraldab ELAK tihti Euroopa Liidu teemadel avalikke komisjoni istungeid.

7. Komisjoni istungi avalikkuse küsimus on olnud Riigikogus ja ühiskonnas tervikuna läbi erinevate Riigikogu koosseisude diskussiooni objektiks. Riigikogu menetluses on olnud eelnõusid,¹²⁷ mis on ette näinud komisjonide istungite osaliselt või täielikult avalikuks muutmise. Seni on olnud valdav seisukoht, et Riigikogu komisjonid on Riigikogu tööorganid ning komisjoni istungite avalikuks muutmise võib pärssida võimalusi erinevate poliitiliste jõudude vahel komisjoni tasandil kokkuleppeid sõlmida ja kompromisse leida. Istungite avalikkuse puhul esineb oht, et kompromisside tegemise tegelik koht läheb n-ö vee alla, olgugi et just komisjonid seda funktsiooni PS § 71 mõtte kohaselt kannavad.

§ 37. Komisjoni otsustusvõimelisus

(1) Korralisel istungil on Riigikogu komisjon otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust.

(2) Erakorralisel istungil on Riigikogu komisjon otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole komisjoni koosseisust, sealhulgas komisjoni esimees või aseesimees.

1. Kvooruminõuet komisjoni istungi puhul tuleb mõista kui kohalolevate Riigikogu liikmete miinimumarvu, mis on vajalik, et komisjon saaks istungit pidada.

2. Komisjoni korralisel istungil on komisjon otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust:

$$K \geq L / 3$$

(K – kvoorum, L – komisjoni liikmete üldarv)

Näiteks on 11 liikmega komisjoni puhul kvooruminõue täidetud, kui kohal on vähemalt neli liiget.

3. Erinevalt komisjoni erakorralisest istungist ei ole korralise istungi puhul rõhutatud komisjoni esimehe või aseesimehe kohalolu vajadust, millest võib tekkida küsimus, kas komisjoni korralist istungit võib läbi viia ka ilma komisjoni juhtideta. Siiski, tulenevalt RKKTS §-st 34, tuleb sellele küsimusele vastata pigem eitavalt. Vastavalt nimetatud sätte § 34 lõike 2

¹²⁷ Näiteks XI Riigikogus menetletud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (235 SE), mille algatajaks oli Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon.

punktile 2 juhatab komisjoni istungeid komisjoni esimees, tema äraolekul või muudel juhtudel tema määratud korras aga komisjoni aseesimees (RKKTS § 34 lg 3).

4. Erakorralisel istungil on nõutav, et istungil viibiks üle poole komisjoni koosseisust, sealhulgas komisjoni esimees või aseesimees.

$$K > L / 2$$

(K – kvoorum, L – komisjoni liikmete üldarv)

Näiteks on 11 liikmega komisjoni puhul kvooruminõue täidetud, kui kohal on vähemalt kuus liiget.

5. 1992. aasta RKKTS § 14 lõike 1 järgi oli komisjon otsustusvõimeline, kui tema korralisel koosolekul oli kohal vähemalt kolmandik komisjoni koosseisust, kuid mitte vähem kui kolm liiget, nende hulgas ka esimees või aseesimees.

§ 38. Komisjoni otsuste vastuvõtmise kord

- (1) Riigikogu komisjon võtab otsuseid vastu poolthälteenamusega.
 - (2) Kui ükski komisjoni istungil osalev komisjoniliige hääletamist ei nõua, loetakse otsus vastuvõetuks konsensusega.
 - (3) Riigikogu võib erikomisjoni moodustamise otsuses näha ette mõne küsimuse otsustamise vastuhääleta.
- [RT I 2003, 90, 601 – jõust. 01.01.2004]

1. Komisjon teeb otsused poolthälteenamusega. See tähendab, et otsus on vastu võetud, kui otsuse poolt hääletab rohkem komisjoni liikmeid kui vastu. Seega häälte võrdse jagunemise korral jääb otsus vastu võtmata. Sellest tulenevalt võib komisjoni otsus sõltuda hääletusele pandava küsimuse asetusest. Näiteks võib komisjon hääletada ettepanekut, mille ta teeb Riigikogu täiskogule eelnõu esimese lugemise kohta, kahel moel: teha täiskogule kas ettepanek eelnõu tagasi lükata või ettepanek eelnõu esimene lugemine lõpetada. Häälte võrdse jagunemise korral on esimesel juhul komisjoni ettepanek täiskogule eelnõu esimene lugemine lõpetada, teisel juhul aga see tagasi lükata. Esimene küsimuse esitamise viis on eelnõu edasimenetlemist ja seega enamasti koalitsiooni soosiv, teine soosib pigem opositsiooni. Siin tuleb lähtuda põhimõttest, mille kohaselt otsitakse komisjonis esmajärjekorras kompromisse ja konsensust (kom-

menteeritava paragrahvi lõige 2). Kui seda ei saavutata, pannakse küsimus hääletusele. Tuleb möönda komisjoni esimehe poliitilise mänguruumi olemasolu küsimuses, kuidas ja mis järjekorras panna küsimused hääletusele. Praeguse näite puhul on korrektne panna komisjonis hääletusele eelnõu tagasilükkamine, sest RKKTS § 98 lõike 6 kohaselt on RKKTS-i „vaikivaks eelduseks“ eelnõu esimese lugemise lõpetamine, kui juhtivkomisjon ega ükski fraktsioon ei tee ettepanekut eelnõu tagasi lükata. Üldise põhimõttena hääletuste korraldamisel oleks soovitav lähtuda reeglist, et ettepanekud pannakse komisjonis hääletusele nende esitamise järjekorras. Iseseisvaid menetluslikke otsustusi puudutavad ettepanekud tuleb panna hääletusele eraldi. Näiteks peab komisjon hääletama eraldi ettepanekuid panna eelnõu täiskogu tööädala päevakorda esimeseks lugemiseks ja lükata eelnõu tagasi.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt loetakse komisjoni otsus vastuvõetuks konsensusena, kui ükski komisjoni liige hääletamist ei nõua. Nimetatud säte teenib ökonoomsuse põhimõtet. Komisjoni töötempot aeglustaks kohustus kõik ettepanekud mehhaaniliselt läbi hääletada. Teisalt kohustab säte otsusele vastu olevat komisjoni liiget sellest teada andma ning ise hääletamist taotlema. See välistab hilisema vaidluse komisjoni otsuste legitiimsuse üle olukorras, kui hääletamist ei toimu.

3. Otsuste vastuvõtmise korras on erisäte erikomisjonide kohta: Riigikogu otsuses erikomisjoni moodustamise kohta võib ette näha mõne küsimuse otsustamise konsensuslikult, st ilma vastuhääleta. Säte lisati RKKTS-i 2004. aasta 1. jaanuaril, kui Riigikogu korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile pandi erakondade valimiskampaania aruannete kontrolli funktsioon. Nimetatud komisjoni enda moodustamise otsustes sellist põhimõtet aga ei ole senini ette nähtud. Riigieelarve kontrolli erikomisjonil on konsensususe põhimõte alates komisjoni moodustamisest 2004. aastal olnud tegevuse aluseks, kuid üheski komisjoni moodustamise otsuses seda fikseeritud ei ole.

§ 39. Komisjoni istungi protokoll

- (1) Riigikogu komisjoni istung protokollitakse.
- (2) Protokollil märgitakse:
 - 1) istungi alguse ja lõpu aeg, istungi toimumise koht;
 - 2) istungil osalenute nimed ja ametikohad;
 - 3) istungi päevakord ja vastuvõetud otsused;

- 4) hääletamistulemused.
- (3) Sõnavõtja taotlusel protokollitakse tema seisukohad.
- (4) Protokollile kirjutavad alla istungi juhataja ja protokollija.
- (5) [Kehtetu – RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. Igast komisjoni istungist koostatakse protokoll, milles talletatakse komisjoni istungiga seonduv oluline teave. Protokoll avalikustatakse Riigikogu veebilehel. Säte fikseerib, missuguses ulatuses on komisjoni istungiga seonduv teave avalikkusele kättesaadav.

2. Protokollis fikseeritakse istungi alguse ja lõpu aeg. Komisjonide istungid toimuvad tavaliselt igale komisjonile ettenähtud istungiruumis, kuid vahel viiakse istungeid läbi Toompea lossis selleks kohandatud teistes ruumides. Istungi toimumise kohana märgitakse mõlemal juhul Tallinn, Toompea. Mõnikord korraldatakse istungeid väljaspool Riigikogu hoonet. Nn väljasõiduistungite puhul fikseeritakse protokollis kohtumise või teemade käsitlemise alguse- ja lõpu aeg. Väljasõiduistungite puhul võib istungi toimumise koha märkida linna, asula või linnaosa täpsusega.

3. Protokollis kajastatakse istungil osalenud komisjoni liikmed ja asendusliikmed ning istungile kutsutud isikute nimed ja ametikohad, samuti istungil osalenud Riigikogu Kantselei ametnike nimed ja ametikohad. Protokollis märgitakse ka, kes komisjoni liikmetest istungilt puudusid.

4. Protokoll sisaldab päevakorrapunktide nummerdatud loetelu (päevakord). Iga päevakorrapunkti kohta märgitakse protokollis päevakorrapunkti pealkiri, arutelule kutsutud isikute nimed ja nende ametikohad ning antakse päevakorrapunktist ülevaade. Kui päevakorrapunkti kohta võetakse vastu komisjoni otsus, siis märgitakse see protokollis. Näiteks võib komisjon otsustada teha Riigikogu juhatasele ettepaneku lülitada eelnõu kindlal kuupäeval Riigikogu täiskogu päevakorda, määrata eelnõule komisjonipoolse ettekandja ning teha Riigikogu esimehele ettepaneku eelnõule määratava muudatusettepanekute tähtaja kohta.

5. Protokollis fikseeritakse ka hääletamistulemused. Protokollis ei fikseerita hääletamistulemust nimeliselt, vaid otsuse poolt ja vastu olnud ning erapooletuks jäänud komisjoni liikmete arv.

6. Komisjoni istungi kinnisuse põhimõttest tulenevalt üldjuhul ei proto-

kollita komisjonis arutelu käigus esitatud seisukohti. Kommenteeritava sätte lõike 3 kohaselt võib sõnavõtja taotleda enda seisukohtade fikseerimist protokollis ja seeläbi nende avalikustamist. Nii võib komisjonis leppida kokku (nt istungi või istungjärgu alguses) protokollida kõigi komisjoni liikmete kõik sõnavõttud. Näiteks on kultuurikomisjon, õiguskomisjon ja põhiseaduskomisjon niimoodi koostanud Riigikogu eri koosseisude jooksul istungil toimuva arutelu käiku kajastavaid stenogrammilaadseid protokolle (vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 8).

7. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt kirjutavad komisjoni protokollile alla istungi juhataja ning protokollija. Tulenevalt RKKTS § 34 lõike 2 punktist 2 juhatab komisjoni istungeid komisjoni esimees, tema äraolekul või muul tema poolt määratud juhul aga aseesimees (RKKTS § 34 lg 3). Komisjonide protokolle koostavad harilikult komisjonide sekretariaadi koosseisu kuuluvad ametnikud – komisjoni konsultandid.

8. RKKTS-i algse redaktsiooni § 39 lõike 5 kohaselt pidi protokoll kajastama komisjoni istungi käiku ja komisjoni istungil vastuvõetud otsuste ning seisukohtade kujunemist. See lõige tunnistati kehtetuks 2004. aasta 15. märtsil jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega. Seaduse muudatust põhjendati eelnõu seletuskirjas vajadusega tagada komisjoni istungi kinnisuse põhimõte, mida ohustab istungil arutatu väga täpne kajastamine komisjoni istungi protokollis.¹²⁸ Kinnisuse põhimõte võimaldab aga komisjoni liikmetel kõik komisjoni menetluses olevad küsimused põhjalikult läbi arutada, nende kohta oma arvamus välja öelda ning kompromisse sõlmida.¹²⁹ Praktikas on Riigikogu komisjonid teinud protokolle erineva põhjalikkuse astmega, mõned komisjonid (nt õiguskomisjon ja kultuurikomisjon) jätkasid, kasutades kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 ettenähtud võimalust, arutelu käiku kajastavate protokollide koostamist ka pärast RKKTS § 39 lõike 5 kehtetuks tunnistamist.

¹²⁸ Vt Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (177 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

¹²⁹ Samas.

5. peatükk

FRAKTSIOONID

Üldist

1. Riigikogu fraktsioon on Riigikogu liikmete poliitiliste veendumuste põhjal vabalt formeerunud ühendus.¹³⁰ Fraktsioon on Riigikogu komisjoni (vt RKKTS 4. peatükk) kõrval üks kollektiivse otsustamise vorme parlamendis. Mõnedes riikides nimetatakse parlamendifraktsioone ka parlamentaarseteks klubideks (näiteks Poola *Sejm*), poliitilisteks gruppideks (näiteks Prantsuse Rahvussamblee) või parlamentaarseteks parteideks (näiteks Suurbritannia parlamendi alamkoda). Fraktsioonid kujundavad poliitilisi seisukohti ja edendavad parlamentaarset debatti. Fraktsioonide pinnalt kujuneb ka parlamendi toimimiseks vajalik enamus. Fraktsioonides vahetavad parlamendiliikmed omavahel arvamusi, kujundavad ühiseid seisukohti seaduseelnõude, riikliku tähtsusega küsimuste, isikute valimiste ja nimetamiste või muude parlamendi tegevusvaldkonda kuuluvate otsustuste osas.¹³¹ Fraktsioon ei ole Riigikogu allorgan, vaid esindab parlamendis erinevate ühiskonnagruppide huve ja on tihedalt seotud Riigikogu valimisel osalenud erakonnaga. Fraktsioon järgib erakondlikke eesmärke, koosneb üldjuhul erakonna liikmetest ja võib erakonna põhikirja kohaselt olla erakonna organiks.

2. Õigus moodustada fraktsioone või nendega liituda tuleneb põhiseadusest. Riigikogu liikmete õiguse ühineda fraktsioonidesse sätestab PS § 71 lõige 2. PS § 71 lõige 3 näeb ette, et fraktsioonide moodustamise täpsema korra ja õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Seadusandjal on põhiseaduses sätestatud raamides õigus määratleda RKKTS-is fraktsiooni moodustamise tingimused. Riigikohus on pidanud legitiimseks piirata fraktsioonide moodustamise vabadust parlamendi tõhusa toimimise tagamiseks ja proportsionaalse valimissüsteemi eesmärkide toetamiseks.¹³²

3. PS § 103 lõike 1 punkt 2 annab fraktsioonile seaduste algatamise õiguse. RKKTS näeb fraktsioonidele ette veel mitmeid õigusi, millest osade puhul on tegemist fraktsiooni ainuõigustega, osad aga kattuvad komisjonide või Riigikogu üksikliikmete õigustega. Kõiki fraktsiooni (ja ka

¹³⁰ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertisikomisjoni lõpparuanne (1998).

¹³¹ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

¹³² Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 24.

Riigikogu üksikliikme) õigusi tuleks ühtlasi vaadelda parlamentaarse vähemuse ehk opositsiooni õigustena.

4. Riigikogus on ainult fraktsioonil järgmised õigused:

- a) määrata fraktsiooni liige alatisse komisjoni (vt RKKTS § 26 lg 3);
- b) olla vastu Riigikogu täiskogu tööajal päevakorra täiendamisele pärast päevakorra teatavakstegemist (vt RKKTS § 54 lg 3);
- c) seada üles peaministri kandidaat pärast vastava õiguse üleminekut Riigikogule (vt RKKTS § 132 lg 1);
- d) esitada Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab ettepanekuid Vabariigi Valitsusele (vt RKKTS § 154 lg 1);
- e) esitada muudatusettepanekuid ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist või Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõule (vt RKKTS § 117 lg 2);
- f) esitada muudatusettepanekuid põhiseaduse muutmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõule (vt RKKTS § 125 lg 2);
- g) esitada muudatusettepanekuid Vabariigi Valitsusele ettepanekuid sisaldava Riigikogu otsuse eelnõule ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule (vt RKKTS § 154 lg 1).

5. Ainult fraktsiooni esindajal on õigus:

- a) osaleda ja esitada seisukohti Riigikogu juhatause poolt Riigikogu töö korraldamisega seonduvates küsimustes kokkukutsutud nõupidamisel (vt RKKTS § 13 lg 2 p 20);
- b) kuuluda Riigikogus toimuva salajase hääletamise tulemuse selgitamiseks ja protestide lahendamiseks moodustatava hääletamiskomisjon koosseisu (vt RKKTS § 82 lg 2);
- c) esineda Riigikogu istungil sõnavõtuga läbirääkimiste käigus, mis avatakse:
 - eelnõu esimesel lugemisel (vt RKKTS § 98 lg 5);
 - eelnõu kolmandal lugemisel (vt RKKTS § 111 lg 1);
 - Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 116 lg 4);
 - erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 118 lg 4);
 - põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletuse panemise otsuse eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 125 lg 5);
 - Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt vastuvõetava põhi-

- seaduse muutmise seaduse eelnõu lugemisel järgmises Riigikogu koosseisus (vt RKKTS § 126 lg 4);
- umbusalduse avaldamise arutelul (vt RKKTS § 134 lg 3);
 - algatamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 136 lg 4);
 - enne kolmandat lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu kolmandal lugemisel (vt RKKTS § 138 lg 4);
 - Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu või Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 154 lg 6);
 - pärast Vabariigi Presidendi, peaministri või ministri poliitilist avaldust või ametiisiku ettekannet või ülevaadet ning küsimustele vastamist (vt RKKTS § 155 lg 5).

Fraktsiooni esimehel või aseesimehel on õigus nõuda enne Riigikogu istungil toimuvat hääletamist kuni kümneminutilise vaheaga (vt RKKTS § 83 lg 2).

6. Fraktsioon võib lisaks eeltoodule teostada veel järgmisi õigusi, mis ühtlasi võivad olla ka komisjonidel ja Riigikogu liikmetel:

- a) moodustada Riigikogu ühendusi, mis ei ole fraktsioonid (vt RKKTS § 43 lg 1);
- b) algatada seadusi ja esitada Riigikogu otsuste eelnõusid (vt RKKTS § 90 lg 1 p 2, § 152⁷ lg 1 ja § 152⁸ lg 1);
- c) algatada seaduseelnõude vastuvõtmiseks või muude riigieluküsimuste otsustamiseks rahvahääletusi (vt RKKTS § 128 lg 1 p 2);
- d) algatada kalendriaasta jooksul üks olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (vt RKKTS § 153 lg 1 ja 3);
- e) esitada eelnõudele muudatusettepanekuid (vt RKKTS § 99 lg 1, § 118¹ lg 3, § 120 lg 4, § 152⁶ lg 2 ja § 152⁸ lg 2);
- f) taotleda Riigikogu istungil eelnõu esimese lugemise lõpetamise hääletamist (vt RKKTS § 98 lg 6);
- g) taotleda Riigikogu istungil eelnõu teise lugemise katkestamise hääletamist (vt RKKTS § 107 lg 1);
- h) nõuda Riigikogu istungil eelnõu teisel lugemisel muudatusettepanekute hääletamist (vt RKKTS § 106 lg 2).

7. Komisjoni esindaja või Riigikogu liikme kõrval on RKKTS-is nimeetatud fraktsiooni esindaja õigust esineda Riigikogu istungil sõnavõtuga järgmistel juhtudel:

- a) läbirääkimiste käigus, mis avatakse:

- eelnõu teisel lugemisel (vt RKKTS § 105 lg 4);
 - Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel (vt RKKTS § 114 lg 2);
 - Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 118¹ lg 5);
 - enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu teisel lugemisel (vt RKKTS § 137 lg 5);
 - arupärimisele vastamise järel (vt RKKTS § 140 lg 4);
 - Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri poolt Riigikogule esitatud ettepaneku arutamise ajal (vt RKKTS § 151 lg 2);
 - Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule vastuseisu väljendava Riigikogu otsuse eelnõu lugemisel (vt RKKTS § 152⁸ lg 5);
 - Vabariigi Valitsuse tegevuskava arutelul (vt RKKTS § 156 lg 5);
- b) vaba mikrofoni ajal (vt RKKTS § 157 lg 1).

8. Iga fraktsiooni ühel esindajal on õigus kuuluda ka Riigikogu koosseisu volituste lõppemiseni Rahvusringhäälingu nõukokku (ERHS § 14 lg 1 p 1).

9. Fraktsioonisiseseid töökorralduslikke küsimusi otsustab fraktsioon. Fraktsiooni peamine tegevusvorm on koosolek. Fraktsiooni kogunemiseks ja tööks ettenähtud aeg on esmaspäeviti kell 9.00–11.00, teisipäeviti kell 9.00–10.00 ja kolmapäeviti kell 9.00–12.00 (RKKTS § 47 lg 1). Fraktsioon võib koguneda ka Riigikogu istungjärkude vahelisel ajal või muul ajal, kui ei toimu Riigikogu täiskogu või komisjonide istungeid.

10. Fraktsiooni koosolekutel arutatakse peamiselt Riigikogus menetletavate eelnõude pinnalt tõusetuvaid ja päevaliitilisi küsimusi. Teemade käsitlemiseks võivad fraktsioonid kutsuda koosolekutele ministreid ja ministeeriumide ametnikke ning muude valitsusasutuste juhte ja ametnikke, samuti erinevate vabaihenduste ja huvirühmade esindajaid. Fraktsioonide koosolekuid külastavad ka õiguskantsler ja riigikontrolör. Peale koosolekute on fraktsioonide töövormiks väljasõidud valimisringkondadesse.

11. RKKTS ei reguleeri otsuste vastuvõtmist fraktsioonis, kuid otsustamisel tuleb arvestada demokraatia põhimõttega, mis on põhiseaduse üks aluspõhimõtteid (PS §-d 1 ja 10). Demokraatia printsiibi üheks osaks on enamuspõhimõte. Sellel põhinevad nii esindusorganite valimine kui

ka parlamentaarne otsustusprotsess tervikuna. Enamuspõhimõte lähtub lihthälteenamuse reeglist. Seetõttu peaksid ka fraktsiooni otsused tuginema lihthälteenamusele.¹³³

12. Fraktsioonide teenindamise tagab Riigikogu Kantslei. Kantslei põhimääruse punkti 22 kohaselt teenindavad fraktsiooni teenistujad, kelle arvu ja ametikohad määrab kindlaks fraktsiooni esimees, arvestades Riigikogu juhatuse poolt fraktsioonile töötasudeks eraldatud piirsummat.¹³⁴ Fraktsiooni teenistujate põhiülesanne on fraktsiooni ja tema liikmete nõustamine ning asjaajamise korraldamine.¹³⁵ Fraktsiooni teenistujad on avalikud teenistujad. Fraktsiooni teenistuja teenistusse võtmiseks esitab fraktsiooni esimees Riigikogu Kantslei direktorile teenistuja ametisse nimetamise ettepaneku ning kinnitab fraktsiooni teenistuja ametijuhendi, milles määrab kindlaks teenistuja ülesanded. Fraktsiooni teenistuja nimetab ametisse Riigikogu Kantslei direktor.¹³⁶ ATS § 21 lõike 2 punkti 3 kohaselt võetakse fraktsiooni nõunikud ja konsultandid teenistusse Riigikogu antud koosseisu volituste ajaks, kuid mitte kauemaks kui fraktsiooni tegevuse lõppemiseni.

§ 40. Fraktsiooni moodustamine

(1) Fraktsiooni võivad moodustada ja sellesse peavad kuuluma vähemalt viis sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liiget. Sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni.

(2) Riigikogu liige võib kuuluda ainult ühte fraktsiooni.

(3) Fraktsioon valib oma liikmete hulgast esimehe ja aseesimehe, kes samal ajal ei või olla Riigikogu esimeheks ega aseesimeheks. Kui fraktsioon on üle 12 liikme, on tal õigus valida ka teine aseesimees.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab fraktsioonide moodustamise tingimused. Riigikohus on leidnud, et fraktsioonide moodustamise

¹³³ PS kommentaarid 2008, § 10 kommentaar 3.3.2.

¹³⁴ Riigikogu juhatuse 13.11.2008 otsusega nr 133 kinnitatud „Riigikogu Kantslei põhimäärus“. Fraktsioonide teenistujate ametipalkade määramist reguleerib Riigikogu juhatuse 14.12.2004 otsusega nr 537 kinnitatud „Riigikogu Kantslei palgajuhend“.

¹³⁵ Riigikogu Kantslei põhimääruse punktid 23 ja 24.

¹³⁶ Riigikogu Kantslei põhimääruse punkt 23.

tingimuste kehtestamise õigus on vajalik eelkõige selleks, et Riigikogul oleks võimalik oma tööd tõhusalt korraldada.¹³⁷

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 esimene lause sätestab fraktsiooni moodustamiseks ja toimimiseks vajaliku liikmete miinimumi, milleks on viis Riigikogu liiget. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruandes on leitud, et nimetatud tingimus aitab vältida eelkõige parlamendi liigset killustumist. „Fraktsiooni moodustamiseks nõutav Riigikogu liikmete minimaalarv tuleneb püüdest lubada tekkida võimalikult vähesel arvil fraktsioonidel. Mida vähem on fraktsioone ja mida suuremad nad on, seda lihtsam on korraldada Riigikogu tööd.“¹³⁸ Väga väikese liikmete arvuga fraktsioonidel võib olla keeruline kujundada ja kaitsta oma poliitilisi seisukohti olulistes päevakajalistes küsimustes ning raske igakülselt ja aktiivselt osaleda parlamentaarses debatis. Väga väikeste fraktsioonide võimekust võib pärssida esindaja puudumine mõnes alatises komisjonis.

3. Fraktsiooni moodustamiseks piisava liikmete arvu kindlaksmääramisel on Riigikogul teatav otsustamisruum. Tulenevalt parlamendi enesekorralduse õigusest ei pea fraktsiooni moodustamiseks ettenähtud Riigikogu liikmete arv olema otseses vastavuses RKVS § 62 lõikes 4 sätestatud viieprotsendilise künnise nõudega, millest alates saavad kandidaatide nimekirjad Riigikogu valimistel juurde kompensatsioonimandaate. Fraktsiooni moodustamiseks vajalik Riigikogu liikmete piirarv võib olla RKVS § 62 lõikest 4 tulenevast esindatusest ka väiksem.¹³⁹

4. Tingimus, mille kohaselt on fraktsiooni moodustamise õigus vähemalt viiel Riigikogu liikmel, kehtib alates IX Riigikogu volituste algusest (s.o 1999. aasta 14. märtsist).¹⁴⁰ Enne nimetatud muudatuse jõustumist sätestasid 1992. aasta RKKS § 17 lõige 1 ja 1994. aasta RKKS § 30 lõige 1, et fraktsiooni võivad moodustada vähemalt kuus Riigikogu liiget. Nii ei olnud näiteks VIII Riigikokku valitud viiel Parempoolsete valimisnimekirjas kandideerinud Riigikogu liikmel võimalik moodustada oma fraktsiooni.

¹³⁷ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 26.

¹³⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (1998).

¹³⁹ Samas.

¹⁴⁰ Vt Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seadus (RT I 1999, 27, 382).

5. Kui fraktsiooni liikmete arv langeb Riigikogu koosseisu volituse kestel alla fraktsiooni moodustamiseks vajaliku miinimumi, fraktsiooni tegevus lõpeb, nagu näiteks lõppes Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni tegevus XI Riigikogu volituste kestel 2010. aasta suvel.¹⁴¹

6. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 esimesest lausest tuleneb veel teine tingimus, mille kohaselt võivad fraktsiooni moodustada ja sellesse kuuluda ainult sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed. See tingimus seob Riigikogu liikmed erakondadega, mille nimekirjas nad Riigikokku valiti. Fraktsiooni moodustamises osalemise ja sellesse kuulumise eelduseks ei ole mitte Riigikogu liikmete kuulumine samasse erakonda, vaid isikute kandideerimine sama erakonna valimisnimekirjas. Valimisnimekirja koostab erakond, kes kannab eeldatavalt sellesse isikud, keda peab sobivaks ja võimeliseks Riigikokku valituks osutumisel tegema rahva esindamise ja erakonna jaoks oluliste eesmärkide saavutamise nimel omavahel koostööd. Erakonna nimekirjas kandideerimiseks ei pea isik olema erakonna liige (vt RKVS § 29). Fraktsiooni liikmelisuse seotus erakonna kandidaatide nimekirjaga aitab säilitada ka Riigikogu liikmete poliitilist vastutust erakonna ja oma valijate ees.¹⁴² See välistab Riigikogu liikme liitumise Riigikogu koosseisu volituste kestel mõne muu fraktsiooniga (nn poliitilised ülehüppamised), kuid ei piira samas tema õigust fraktsioonist lahkuda ja teha muu fraktsiooniga koostööd. Järgmistel Riigikogu valimistel võib Riigikogu liige kandideerida aga juba teise erakonna nimekirjas. Keeld ühineda mõne muu fraktsiooniga toetub valimiste proportsionaalsuse põhimõttele,¹⁴³ mille kohaselt püüeldakse valijaskonna poliitilistele tõekspidamistele võimalikult vastava esinduskogu kujundamise poole.¹⁴⁴ Proportsionaalse valimissüsteemi tõttu osutub valdav enamus Riigikogu liikmetest Riigikokku valituks tänu sellele, et nad kandideerivad mõne erakonna nimekirjas. Seega on

¹⁴¹ Riigikogu juhatus 07.07.2010 otsus nr 70 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine ning Riigikogu juhatus 2. aprilli 2007. aasta otsuse nr 3 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni registreerimine“ kehtetuks tunnistamine“ (RT III 2010, 30, 111).

¹⁴² Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 27.

¹⁴³ Valimiste proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 60 lõike 1 teisest lausest. Proportsionaalse valimissüsteemi puhul jaotatakse mandaadid mitmemandaadilistes valimisringkondades erakondade vahel proportsionaalselt nende kandidaatidele valijate poolt antud häälte arvule (vt PS kommentaarid 2008, § 60 kommentaar 3.8.1).

¹⁴⁴ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 40.

fraktsiooni moodustamise õiguse sidumine vastava erakonna kandidaatide nimekirjaga igati põhjendatud.¹⁴⁵

7. Fraktsiooni moodustamise täiendava tingimusena saab vaadelda RKKTS § 41 lõikes 1 sätestatud, mille järgi fraktsiooni registreerimise avaldus tuleb esitada Riigikogu juhatusele viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit. Riigikohus on asunud seisukohale, et fraktsiooni moodustamise aja piiramine soodustab fraktsioonide püsimist. See välis- tab uute fraktsioonide hilisema moodustamise Riigikogu koosseisu vo- lituste kestel ning aitab kaasa Riigikogu kui terviku stabiilsele toimimi- sele. „Proportsionaalse valimissüsteemi ja erakonnademokraatia üldiseks eesmärgiks on valimistel rahva toetuse pälvinud poliitiliste programmide realiseerimine Riigikogu otsustustes fraktsioonide kaudu. Muuhulgas on proportsionaalse valimissüsteemi eesmärgiks kajastada parlamendi koosseis valijaskonna poliitilisi tõekspidamisi ehk kujundada nendele tõekspidamistele võimalikult vastav esinduskogu. Uue fraktsiooni loomi- se võimaldamine raskendab selle eesmärgi saavutamist, kuna poliitilise- le maastikule ilmub Riigikogu valimiste vahelisel ajal uus osaline, kelle poliitiline ruum tekib teistele poliitilistele jõududele kuulunud ruumi arvel.“¹⁴⁶ Piirang ei võimalda uute fraktsioonide teket näiteks erakonnasi- seste konfliktide lahendamise eesmärgil,¹⁴⁷ kuid ei välista samas poliitilise maastiku ümberkujunemist ega garanteeri Riigikogusse valitud erakon- dade või nende poliitiliste vaadete säilimist.¹⁴⁸ Riigikogu liikmel on õigus fraktsioonist lahkuda ning fraktsioonil on õigus Riigikogu liige frakt- sioonist välja arvata, samuti võib fraktsiooni tegevus igal ajal ka lõppeda (vt RKKTS § 42 lg-d 2 ja 3 ning § 40 lg 1). Sellistel juhtudel on Riigi- kogu liikmetel võimalik jätkata oma parlamentaarset tegevust Riigikogu üksikliikmetena. Fraktsioonide moodustamise ajaline piirang välistab ka

¹⁴⁵ Samas, p 32.

¹⁴⁶ Samas, p 40.

¹⁴⁷ Näiteks keeldus Riigikogu juhatus eelnimetatud piirangust tulenevalt rahuldama- st 14.12.2004, s.o enam kui poolteist aastat pärast X Riigikogu volituste algust, Eesti Kes- kerakonna nimekirjas Riigikokku kandideerinud, kuid erakonnasiseste erimeelsuste tõt- tu Keskerakonna fraktsioonist lahkunud Riigikogu liikmete taotlust registreerida Eesti Sotsiaalliberaalide fraktsioon (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05).

¹⁴⁸ Näiteks Rahvaliidu fraktsiooni lagunemine XI Riigikogu volituste kestel 2010. aasta suvel. Vt ka Riigikogu juhatuse 07.07.2010 otsus nr 70 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine ning Riigikogu juhatuse 2. aprilli 2007. aasta otsuse nr 3 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni registreerimine“ kehtetuks tunnistamine“ (RT III 2010, 30, 111).

võimaluse Riigikogu koosseisu vältel lagunenud fraktsioon hiljem taastada. Samas on Riigikohus märkinud, et uue fraktsiooni moodustamise keeld Riigikogu valimiste vahelisel ajal võib osutada põhiseadusvastaseks näiteks olukorras, kus Riigikogus fraktsiooniga esindatud erakond jaguneb ja tekib end maailmavaateliselt selgelt määratlenud ning oma maailmavaadet erakonna platvormi kaudu deklareerinud uus erakond.¹⁴⁹

8. Suhteliselt jäikade reeglite kehtestamine fraktsioonide moodustamiseks on olnud Riigikogu mitme koosseisu selge tahe. Poliitilise maastiku korrastamise eesmärgil on fraktsioonide moodustamise nõudeid muudetud järk-järgult erakonnakessemaks.¹⁵⁰ 1992. aasta RKKS § 17 võimaldas Riigikogu liikmetel moodustada fraktsioone, millel ei olnud seost Riigikogu valimistel osalenud kandidaatide nimekirjaga. 1994. aasta RKKS § 30 lõige 1 võimaldas fraktsioone moodustada Riigikogu liikmetel, kes olid valitud sama erakonna või valimisliidu nimekirja järgi. Tingimus, mis annab fraktsiooni moodustamise õiguse ainult sama erakonna nimekirjas kandideerinud Riigikogu liikmetele, sätestati RKKTS-is. See vastab RKVS-i regulatsioonile, mis võimaldab Riigikogu valimistel kandideerida ainult erakondadel (RKVS § 26 lg 1) ja üksikkandidaatidel (RKVS § 27 lg 1).

9. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 teine lause sätestab nõude, mille kohaselt sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni. Vastav tingimus võeti vastu 17. veebruaril 1999¹⁵¹ ja see aitab vältida olukorda, kus mõni parlamendis esindatud poliitiliselt ühtne jõud saaks fraktsiooni staatusega kaasnevate menetluslike või fraktsiooni juhtimisega kaasnevate materiaalsete eeliste saavutamiseks moodustada oma liikmetest mitu väikefraktsiooni. Fraktsioonide arvu piiratus ning nende koosseisu selgepiirilisus aitab omakorda kaasa Riigikogu tõhusamale töökorraldusele.¹⁵² Nimetatud piirangu puudumine võimaldas VIII Riigikogu volituste ajal (1995–1999) Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse nimekirjast

¹⁴⁹ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 43.

¹⁵⁰ Paralleelselt on erakonnakessemaks muudetud ka Riigikokku kandideerimise nõudeid. 07.06.1994 vastuvõetud Riigikogu valimise seadus (RT I 1994, 47, 784) § 26 lõige 3 võimaldas kandidaatide nimekirja üles seada erakonnal ja nõuetekohaselt registreeritud valimisliidul.

¹⁵¹ Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seadus (RT I 1999, 27, 382).

¹⁵² Vt Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seaduse eelnõu (1084 SE, VIII Riigikogu) seletuskiri.

valitud Riigikogu liikmetel moodustada neli fraktsiooni – Maarahva Erakonna ja Põllumeeste Kogu fraktsioon, Koonderakonna fraktsioon, Maa- ja Liidu Ühenduse fraktsioon ning Pensionäride ja Perede Liidu fraktsioon.¹⁵³

10. RKKTS § 40 lõike 2 kohaselt võib Riigikogu liige kuuluda ainult ühte fraktsiooni. Nimetatud tingimus täiendab sama paragrahvi lõiget 1 ja täpsustab, et Riigikogu liige ei või samaaegselt olla mitme fraktsiooni liige. Riigikogu liikme õigus kuuluda ainult ühte fraktsiooni tuleneb eelkõige fraktsiooni kui poliitilise ühenduse olemusest. See aitab hoida selget sidet parlamendi liikme ja tema poolt esindatava erakonna, konkreetse poliitilise programmi ja valimistel osalenud kandidaatide nimekirja vahel. Samuti aitab see vältida fiktiivse liikmeskonnaga fraktsioonide moodustamist. Nimetatud tingimust on sisaldanud kõik alates 1992. aastast kehtinud kodukorraseduse versioonid.

11. Fraktsiooni liikmed valivad endi hulgast fraktsiooni esimehe ja aseesimehe. Fraktsiooni esimees ja aseesimees peavad olema valitud Riigikogu juhatusele fraktsiooni registreerimise avalduse esitamise ajaks (vt RKKTS § 41 lg 1). Fraktsiooni esimees ja aseesimees vastutavad oma ülesannete täitmisel ainult fraktsiooni ees.

12. Esimehe ja aseesimehe volitused algavad fraktsiooni registreerimisest Riigikogu juhatuse poolt (vt RKKTS § 41 lg 4). Fraktsiooni esimehe või aseesimehe volitused võivad ennetähtaegselt lõppeda omaalgatusliku tagasiastumisega või tagasikutsumisega fraktsiooni poolt. Vastavad muudatused registreerib Riigikogu juhatus tulenevalt RKKTS § 42 lõikest 4. Fraktsiooni esimehe või aseesimehe volitused lõpevad igal juhul Riigikogu liikme volituste peatumisel Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamisega (vt RKLS § 5 lg 1), Riigikogu liikme volituste peatumisega lapsehoolduse või ajutise töövõimetuse ajaks (vt RKLS § 6 lg 1), Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemisega (vt RKLS § 8 lg 2) või fraktsiooni tegevuse lõppemisega. RKKTS ei näe ette fraktsiooni esimehe või aseesimehe volituste peatamise võimalust.

13. Fraktsiooni uue esimehe või aseesimehe valimised korraldatakse juhul, kui fraktsiooni senise esimehe või aseesimehe volitused lõpevad või lõpetatakse enne Riigikogu koosseisu volituste lõppu, kuid fraktsioon jätkab oma tegevust. Kui fraktsioon valib endale uue esimehe ja aseesimehe,

¹⁵³ Vt VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 148–151.

algavad nende volitused vastavate muudatuse registreerimisest Riigikogu juhatuse poolt (vt RKKTS § 42 lg 4).

14. Esimehel ja aseesimehel on RKKTS-is sätestatud õiguste teostamisel fraktsiooni esindamise õigus *ex officio*. RKKTS § 83 lõike 2 kohaselt on fraktsiooni esimehel või aseesimehel õigus nõuda enne Riigikogu istungil toimuvat hääletamist kuni kümneminutist vaheajaga. Fraktsiooni esimehe ja aseesimehe ülesandeks *ex officio* võib pidada ka fraktsiooni esindamist Riigikogu juhatuse poolt Riigikogu töö korraldamisega seonduvates küsimustes kokku kutsutud nõupidamistel (vt RKKTS § 13 lg 2 p 20) ja õigust RKKTS-is sätestatud juhtudel esineda Riigikogu istungitel fraktsiooni nimel sõnavõtuga.

15. Fraktsioon, selle esimees või aseesimees võib volitada fraktsiooni esindama ka fraktsiooni lihtliiget. Senise tava kohaselt on Riigikogu istungi juhataja andnud fraktsiooni lihtliikmele loa esineda istungil fraktsiooni nimel sõnavõtuga, nõudmata selleks kirjalikku volitust, kui fraktsiooni esimees või aseesimees viibib samal ajal istungisaalis.

16. Fraktsiooni esimehe ülesanne on koordineerida ka fraktsioonisisest tegevust, juhtida fraktsiooni asjaajamist ning fraktsiooni teenindavate teenistujate tööd.¹⁵⁴ Fraktsiooni esimees vastutab fraktsiooni koosoleku ettevalmistamise ja korraldamise eest. Vajaduse korral lahendab esimees fraktsiooni liikmete vahel tekkinud erimeelsusi. Esimees korraldab ka fraktsioonile adresseeritud kirjadele vastamist.

17. Fraktsiooni aseesimehe ülesanne on asendada fraktsiooni esimeest tema äraolekul ja täita talle fraktsiooni või fraktsiooni esimehe poolt pandud muid ülesandeid. Fraktsiooni aseesimehe volituste tekkimise ja lõppemise alused on sarnased esimehe volituste tekkimise ja lõppemise alustega.

18. Enam kui 12 liikmega fraktsiooni õigus valida endale teine aseesimees võib soodustada fraktsioonisisese vähemuse organiseerumist ja suurendada selle vähemuse kaalu fraktsioonisiseste küsimuste arutamisel. Nimeetatud õigus võis algselt aidata vältida ka fraktsioonide liigset jagunemist. See kehtib alates 1992. aastast, kui fraktsiooni võisid moodustada kuus

¹⁵⁴ Riigikogu juhatuse 13.11.2008 otsusega nr 133 kinnitatud „Riigikogu Kantslei põhimääruse“ punkti 22 kohaselt teenindavad fraktsiooni Riigikogu Kantslei teenistujad.

Riigikogu liiget ning fraktsiooniline kuuluvus ei olnud seotud Riigikogu valimistel osalenud kandidaatide nimekirjaga ja uue fraktsiooni moodustamine Riigikogu koosseisu volituste kestel ei olnud piiratud.¹⁵⁵ Tööjao- tuse aseesimeeste vahel otsustab fraktsioon või fraktsiooni esimees.

19. Nõue, mille kohaselt fraktsiooni esimees ja aseesimees ei või olla samaaegselt Riigikogu esimeheks või aseesimeheks, on vajalik fraktsiooni juhtimise ja Riigikogu juhatuse liikme funktsioonide selgeks eristamiseks. Nimetatud nõue aitab vältida ühe funktsiooni täitmist teise arvelt (vt ka RKKTS § 24 lg 2).

§ 41. Fraktsiooni registreerimine

(1) Fraktsiooni registreerimise avaldus esitatakse Riigikogu juhatusele viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit.

(2) Fraktsiooni registreerimise avalduses märgitakse fraktsiooni nimi, selle moodustanud Riigikogu liikmete nimed ning fraktsiooni esimehe ja aseesimeeste nimed. Avaldusele kirjutavad alla kõik fraktsiooni moodustanud Riigikogu liikmed.

(3) Fraktsiooni nimeks on selle kandidaatide nimekirja esitanud erakonna nimi koos sõnaga „fraktsioon“.

(4) Fraktsiooni registreerib Riigikogu juhatuse.

1. Fraktsiooni ajaline kestus vastab Riigikogu koosseisu volituste kestusele. See algab fraktsiooni registreerimisega ja lõpeb Riigikogu uue koosseisu valimistulemuste väljakuulutamise päeval (vt RKVS § 74 lg 3). Fraktsiooni tegevus võib lõppeda ka varem, näiteks juhul, kui osa liikmeid fraktsioonist lahkub ja järelejäänud liikmete arv ei vasta enam nõutavale minimaalsele fraktsiooni liikmete arvule.

2. RKKTS § 41 lõike 1 kohaselt tuleb fraktsiooni registreerimise avaldus esitada juhatusele viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit. Avalduse esitamisele eelneb vähemalt viie sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikme otsus fraktsiooni moodustamise kohta (vt RKKTS § 40 lg 1). Fraktsiooni registreerimise võimaldamine piiratud aja jooksul pärast Riigikogu kokkutulemist on vajalik eelkõige parlamendi kiireks tööle rakendamiseks. Fraktsiooni moodustamise ajast sõltub ka Riigikogu komisjonide moodustamine (vt RKKTS § 26 lg 3).

¹⁵⁵ Vt 1992. aasta RKKTS §-d 17 ja 18.

3. RKKTS § 41 lõige 2 sätestab andmed, mis tuleb esitada fraktsiooni registreerimise avalduses. Nendeks on fraktsiooni nimi, selle moodustanud Riigikogu liikmete nimed ning fraktsiooni esimehe ja aseesimeeste nimed.

4. Fraktsiooni nimi aitab fraktsioone üksteisest selgelt eristada. RKKTS § 41 lõige 3 sätestab nõude, mille kohaselt peab fraktsiooni nimeks olema selle erakonna nimi, mille nimekirjas Riigikogu liikmed Riigikokku kandideerisid, koos sõnaga „fraktsioon“. Vastav tingimus kehtib alates 1999. aasta 14. märtsist.¹⁵⁶ Erakonna nimi fraktsiooni nimes seob fraktsiooni erakonna ja selle programmiga ning selle eesmärk on muuhulgas soov „[...] säilitada side valimistulemuste ja parlamendi fraktsioonide vahel ehk tagada valimistel rahva toetuse pärvinud poliitiliste programmide realiseerimine Riigikogus vastu võetavates seadustes ja otsustes ning suurendada Riigikogu liikmete poliitilist vastutust oma valijaskonna ees.“¹⁵⁷ Normi nimetatud eesmärgist lähtudes on põhjendatud ka fraktsiooni nime muutmine, kui muutub erakonna nimi, mille valimisnimekirjas fraktsiooni liikmed Riigikokku kandideerisid. Fraktsiooni nime muutmise registreerib Riigikogu juhatus. Pärast eelnimetatud nõude kehtestamist on Riigikogu juhatus tulenevalt erakonna nime muutumisest muutnud valimistevahelisel perioodil fraktsiooni nime seni kahel korral. Riigikogu juhatuse 10. veebruari 2004 otsusega nr 45 rahuldati Mõõdukate fraktsiooni taotlus muuta fraktsiooni nimi Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooniks.¹⁵⁸ Muudatus tulenes sellest, et Rahvaerakond Mõõdukad oli eelnevalt muutnud oma nime Sotsiaaldemokraatlikuks Erakonnaks. Riigikogu juhatuse 9. juuni 2005 otsusega nr 297 rahuldati aga Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica fraktsiooni taotlus muuta fraktsiooni nimi Res Publica fraktsiooniks.¹⁵⁹ Muudatus tulenes sellest, et erakond Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica oli eelnevalt muutnud oma nime ja võtnud uueks nimeks Erakond Res Publica. Fraktsiooni moodustavate Riigikogu liikmete nimede esitamine avalduses on vajalik selleks, et määratleda fraktsiooni suurus ja tuvastada need parlamendiliikmed, kes on otsustanud fraktsiooni kuuluda. Tulenevalt RKKTS § 40 lõikest 1 on Riigikogu liikmel õigus otsustada, kas liituda selle erakonna fraktsiooniga, kelle nimekirjas ta Riigikokku kandideeris, või jääda sõltumatuks.

¹⁵⁶ Vt Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seadus (RT I 1999, 27, 382).

¹⁵⁷ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 27.

¹⁵⁸ RT I 2004, 7, 49.

¹⁵⁹ RT I 2005, 33, 257.

5. Fraktsiooni esimehe ja aseesimeeste nimede esitamine fraktsiooni moodustamise avalduses võimaldab kindlaks määrata fraktsiooni liikmed, kellel on RKKTS-is sätestatud fraktsiooni esindamise õigused *ex officio*.

6. Fraktsiooni registreerimise avalduse peavad allkirjastama kõik fraktsiooni moodustanud Riigikogu liikmed. Avalduse allkirjastamisega kinnitab Riigikogu liige isiklikult nõusolekut asuda moodustatud fraktsiooni liikmeks. DAS § 3 lõike 1 järgi on nõuetekohaselt antud digitaalallkirjal samad õiguslikud tagajärjed nagu omakäelisel allkirjal, kui seadusega ei ole neid tagajärgi piiratud. RKKTS ei piira digitaalallkirja andmise võimalusi, seega võib kõne alla tulla fraktsiooni registreerimise avalduse esitamine digitaalselt allkirjastatud vormis.

7. Fraktsiooni registreerimist puudutav RKKTS § 41 lõige 4 kordab osaliselt RKKTS § 13 lõike 2 punktis 3 sätestatud. Riigikogu juhatus kontrollib fraktsiooni registreerimisel, kas fraktsiooni moodustamine on toimunud kooskõlas kehtiva õigusega. Juhul, kui juhatus leiab, et fraktsiooni moodustamine ei toimunud kehtiva õigusega kooskõlas, jätab ta fraktsiooni registreerimata. Fraktsiooni registreerimisest sõltub fraktsiooni võime teostada RKKTS-is sätestatud õigusi. Riigikogu juhatuse otsus jõustub vastuvõtmisega (vt RKKTS § 16 lg 5). Otsused fraktsiooni registreerimise ja koosseisu kinnitamise kohta avaldatakse Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“ (RTS § 2 lg 4 p 7). Kui Riigikogu liige või fraktsioon leiab, et fraktsiooni registreerimise või fraktsiooni registreerimata jätmisega on rikutud tema õigusi, võib ta vastavalt PSJKS §-s 17 ja RKKTS § 13 lõike 2 punktis 3 sätestatule esitada Riigikohtule taotluse Riigikogu juhatuse otsuse tühistamiseks või Riigikogu juhatuse kohustamiseks fraktsioon registreerida. Nii kaebasid näiteks X Riigikogu liikmed Peeter Kreitzberg, Sven Mikser ja Harri Õunapuu Riigikogu juhatuse 2004. aasta 14. detsembri otsuse peale, millega keelduti registreerimast Eesti Sotsiaalliberaalide fraktsiooni.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05.

§ 42. Muudatused fraktsiooni koosseisus

(1) Uue liikme vastuvõtmise otsustab fraktsioon. Fraktsiooni otsuse koos Riigikogu liikme avaldusega esitab fraktsiooni esimees Riigikogu juhatusele viivitamata.

(2) Riigikogu liige võib fraktsioonist lahkuda oma avalduse alusel, mille ta esitab Riigikogu juhatusele.

(3) Fraktsioon võib Riigikogu liikme fraktsioonist välja arvata. Fraktsiooni otsuse esitab fraktsiooni esimees Riigikogu juhatusele viivitamata.

(4) Muudatused fraktsiooni koosseisus registreerib Riigikogu juhatus.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab fraktsiooni koosseisus toimunud muudatuste registreerimise korra. Muudatused fraktsiooni koosseisus käesoleva paragrahvi tähenduses on uue liikme vastuvõtmine (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 2–6), liikme lahkumine fraktsioonist (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 7), liikme väljaarvamine fraktsioonist (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 8 ja 9), liikme väljalangemine fraktsioonist tema Riigikogu liikme volituste peatumise või lõppemise tõttu (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 13) ning fraktsioonile uue esimehe või aseesimehe valimine (vt RKKTS § 40 kommentaarid 12 ja 13).

2. RKKTS § 42 lõige 1 võimaldab fraktsiooni liikmeid vastu võtta ka pärast RKKTS § 41 lõikes 1 sätestatud tähtaja möödumist. Nimetatud regulatsioon on vajalik eelkõige selleks, et fraktsioon võiks püsida ka juhul, kui mõne fraktsiooni kuuluva Riigikogu liikme volitused ennetähtaegselt lõpevad või peatuvad ning tema asemele asub asendusliige (vt RKLS § 11), samuti juhul, kui Riigikogu liikme volitused taastuvad (vt RKLS § 7). Regulatsioon ei välista võimalust, et fraktsiooniga liitub ka Riigikogu liige, kes fraktsiooni moodustamises ei osalenud (vt RKKTS § 40 lg 1), või Riigikogu liige, kes on fraktsioonist välja astunud (vt RKKTS § 42 lg 2) või välja arvatud (vt RKKTS § 42 lg 3).

3. Riigikogu liikmel on võimalik fraktsiooniga liituda pärast ametivande andmist. Fraktsiooni vastuvõtmiseks tuleb Riigikogu liikmel esitada fraktsioonile avaldus. Avaldus vormistatakse kirjalikult ja selles peab olema selgelt väljendatud tahe fraktsiooniga liituda. Kui isiku Riigikogu liikme volitused on olnud peatunud, võib ta esitada avalduse fraktsiooniga liitumiseks pärast oma volituste taastumist (vt RKLS § 7).

4. Riigikogu liige on fraktsiooniga liitumise otsustamisel vaba. Lähtudes vaba mandaadi põhimõttest ei saa teda kohustada fraktsiooniga liitumise avaldust esitama.¹⁶¹ Soovi korral võib Riigikogu liige jääda n-ö sõltumatuks parlamendiliikmeks.¹⁶²

5. Fraktsiooniga liitumiseks ei pea Riigikogu liige või asendusliige olema erakonna liige, kuid RKKTS § 40 lõike 1 kohaselt peab ta olema kandideerinud Riigikogu valimistel fraktsiooni moodustanud Riigikogu liikmetega sama erakonna valimisnimekirjas.¹⁶³ See tingimus välistab nn poliitilised ülehüppamised ühest fraktsioonist teise.

6. Riigikogu liikme fraktsiooni vastuvõtmise otsustab fraktsioon. Fraktsioon on Riigikogu liikme avalduse läbivaatamisel ja oma otsuse kujundamisel vaba. RKKTS ei sätesta avalduse läbivaatamise kohustust ja tähtaega, kuid fraktsiooni huvides on avaldus läbi vaadata võimalikult kiiresti.¹⁶⁴ Fraktsiooni otsus Riigikogu liige fraktsiooni liikmeks vastu võtta vormistatakse kirjalikult ja sellele kirjutab alla fraktsiooni esimees või aseesimees. Liikme vastuvõtmisel on fraktsioon kohustatud edastama vastava otsuse koos liikme fraktsiooni astumise avaldusega Riigikogu juhatasele registreerimiseks. Fraktsiooni otsus koos Riigikogu liikme avaldusega tuleb esitada juhatasele viivitamata eelkõige seetõttu, et fraktsiooni tegelik osakaal Riigikogus saaks kajastuda ka komisjonide koosseisudes. Riigikogu liige loetakse fraktsiooni liikmeks alates Riigikogu juhatase sellekohase otsuse vastuvõtmisest.

¹⁶¹ PS § 62 kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga. Selle põhimõtte järgi ei esinda Riigikogu liige Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana. Vaba mandaadi põhimõttest tuleneb, et Riigikogu liige peab saama langetada poliitilisi valikuid oma südametunnistusest lähtuvalt ja teda ei saa parlamendist tagasi kutsuda, tagandada ega asendada. Vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt ei ole Riigikogu liige seotud ka valimiste eelsel ajal antud lubadustega (vt PS kommentaarid 2008, § 62 kommentaar 6). Riigikogu liikme mandaati reguleerib ka RKLS § 17.

¹⁶² Kui Riigikogu liige fraktsiooniga ei liitu, ei ole välistatud tema poliitiline vastutus erakonna ja valijaskonna ees. Poliitiliseks sanktsiooniks võib olla näiteks erakonnast väljarvamine (EKS § 5 lg 2 ja MTÜS § 16) või järgmistel valimistel tema erakonna valimisnimekirja kandmata jätmine.

¹⁶³ Vastavalt RKVS § 29 lõikele 5 on keelatud erakonna kandidaatide nimekirjas kandideerida ainult üksikkandidaadil ja teise erakonna liikmel.

¹⁶⁴ Fraktsiooni liikmete arvust sõltub näiteks fraktsioonide esindatus alatistes komisjonides (vt RKKTS § 26 lg 3).

7. RKKTS § 42 lõige 2 annab Riigikogu liikmele võimaluse fraktsioonist lahkuda, seda näiteks juhul, kui Riigikogu liikme maailmavaade või erakondlik eelistus muutuvad. Riigikogu liikme õigus fraktsioonist lahkuda seondub vaba mandaadi põhimõttega.¹⁶⁵ Fraktsioonist lahkunud Riigikogu liikmel on õigus jätkata oma parlamentaarset tegevust Riigikogu üksikliikmena. Fraktsioonist lahkumiseks esitab Riigikogu liige avalduse otse Riigikogu juhatausele. Avaldus fraktsioonist lahkumiseks tuleb esitada kirjalikult ja selles peab olema selgelt väljendatud Riigikogu liikme tahe fraktsioonist lahkuda. Arvestades avalikkuse eeldatavat suurt huvi teema vastu võiks Riigikogu liige nimetatud otsuse langetamisel avaldada ka fraktsioonist lahkumise peamised kaalutlused. Fraktsioonil puudub õigus Riigikogu liikme fraktsioonist lahkumist takistada. Riigikogu liige loetakse fraktsioonist lahkunuks sellekohase muudatuse registreerimisest Riigikogu juhatause poolt. Liikmelisust fraktsioonis ei saa peatada.

8. Fraktsiooni õiguse puhul arvata parlamendiliige fraktsioonist välja tuleb eristada kahte erinevat juhtu. Esiteks on võimalik, et fraktsioon arvab fraktsioonist välja Riigikogu liikme, kes on fraktsiooni enamuse arvates eksinud väljaspool Riigikogu saali Riigikogu liikmelt eeldatavate eetiliste põhimõtete vastu. Sellest tuleb lahus hoida fraktsioonist väljaarvamist või sellega ähvardamist, et sundida fraktsiooni liiget hääletama vastavalt fraktsiooni enamuse soovile. Poliitiliselt eeldab fraktsiooniline kuulusus parlamendi liikmete lojaalsust fraktsiooni enamusele ja allumist enamuse otsustele (fraktsioonisolidaarsus ehk -distsipliin). Kuid õiguslikult on igal Riigikogu liikmel võrdselt vaba mandaat (PS § 62) ning sellest tulenevalt õigus hääletada lähtuvalt oma südametunnistusest. Fraktsioonidistsipliin ei tohi üle kasvada põhiseadusega vastuolus olevaks fraktsioonisunniks. Kust piir läheb, on siiski raske abstraktselt öelda. Protseduuriliselt peaks Riigikogu liikmel, kes ei nõustu enda fraktsioonist väljaarvamise otsusega, olema õigus see otsus kohtus vaidlustada. Muu kohtutee puudumisel tuleks asja menetleda halduskohtus (vt HKMS § 4 lg 1).

9. Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise otsustab fraktsioon ning see ei eelda erakonna nõusolekut. Samas ei ole välistatud, et paralleelselt fraktsioonist väljaarvamisega otsustatakse Riigikogu liige arvata välja ka erakonnast. Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise otsus vormistatakse kirjalikult ja sellele kirjutab alla kas fraktsiooni esimees või aseesimees. Arvestades avalikkuse eeldatavat suurt huvi teema vastu võiks

¹⁶⁵ Vrd RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15.

nimetatud otsuse langetamisel esitada ka Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise peamised kaalutlused. Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise otsus esitatakse Riigikogu juhatusel registreerimiseks. Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise otsus tuleb esitada juhatusel viivitamata eelkõige seetõttu, et komisjonide koosseisus saaks kajastuda fraktsiooni tegelik osakaal Riigikogus. Riigikogu liige loetakse fraktsioonist väljaarvatuks pärast sellekohase muudatuse registreerimist Riigikogu juhatusel.

10. Fraktsioonist lahkunud või väljaarvatud Riigikogu liige ei saa Riigikogu koosseisu volituste kestel liituda muu fraktsiooniga kui ainult see, millest ta lahkus või välja arvati. Samas võib Riigikogu liige teha muu fraktsiooniga koostööd ja kandideerida järgmistel Riigikogu valimistel teise erakonna nimekirjas. Fraktsioonist lahkunud või väljaarvatud Riigikogu liikmel säilivad Riigikogu liikme staatusega kaasnevad õigused. Riigikogu Kantslei tagab ka fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme teenindamise (vt RKKTS § 157).

11. Kui Riigikogu liige kuulub Rahvusringhäälingu nõukogusse ning ta lahkus fraktsioonist või arvatakse fraktsioonist välja, lõpevad tema volitused nõukogu liikmena vastavalt ERHS § 15 lõike 2 punktile 3 ennetähtaegselt.

12. RKKTS § 41 lõike 4 kohaselt registreerib muudatused fraktsiooni koosseisus Riigikogu juhatus. See lõige kordab osaliselt RKKTS § 13 lõike 2 punktis 3 sätestatud. Riigikogu juhatus kontrollib fraktsiooni koosseisus tehtavate muudatuste kooskõla kehtiva õigusega. Kui juhatus leiab, et fraktsiooni koosseisus tehtud muudatus ei ole kehtiva õigusega kooskõlas, jätab ta vastava taotluse registreerimata ning muudatus ei jõustu.

13. Riigikogust lahkunud liikme lahkumist fraktsioonist eraldi ei registreerita. Kui Riigikogu liikmeks asub asendusliige või Riigikogu liikme volitused taastuvad ja ta liitub fraktsiooniga, otsustab Riigikogu juhatus harilikult ainult Riigikogu liikme fraktsiooni liikmeks registreerimise. Riigikogu liikme fraktsioonist lahkumise või väljaarvamise registreerib Riigikogu juhatus ainult juhul, kui Riigikogu liige on esitanud avalduse

fraktsioonist lahkumiseks¹⁶⁶ või fraktsioon on otsustanud arvata Riigikogu liikme fraktsioonist välja.¹⁶⁷

14. Kui fraktsiooni koosseisus toimunud muudatuse registreerimisega kaasneb fraktsiooni liikmete arvu langemine alla RKKTS § 40 lõikes 1 sätestatud miinimumi, on Riigikogu juhatus tunnistanud fraktsiooni registreerimise otsuse kehtetuks ning lugenud fraktsiooni tegevuse lõpenuks.¹⁶⁸ Fraktsiooni registreerimise otsuse kehtetuks tunnistamise korral võib aga tõusetuda küsimus fraktsiooni lõppemise ajast ehk sellest, kas lugeda fraktsioon lõpenuks juba alates fraktsiooni registreerimise otsuse vastuvõtmisest (*ex tunc*) või alates nimetatud otsuse kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmisest (*ex nunc*). Õiguslikult selgem oleks registreerida Riigikogu juhatause otsusega üksnes fraktsiooni lõppemine.

15. Kui fraktsiooni liikmete arv langeb Riigikogu liikme volituste peatumise või ennetähtaegse lõppemise tõttu alla RKKTS § 40 lõikes 1 sätestatud fraktsioonile ettenähtud miinimumi, registreerib Riigikogu juhatus fraktsiooni lõppemise alles pärast seda, kui on selge, et Riigikogu liikmeks asunud asendusliige ei soovi fraktsiooniga liituda.

16. Kuivõrd kehtiv õigus näeb ette teatavatel juhtudel erakonna tegevuse lõpetamise, tõusetub küsimus, kas Riigikogu juhatus peaks fraktsiooni lõppemise registreerima ka siis, kui Riigikohus otsustab erakonna tegevuse PSJKS § 36 lõike 1 punktis 1 sätestatud alusel lõpetada või kui erakond lõpetab oma tegevuse muul põhjusel¹⁶⁹ ajal, millal erakonna nimega fraktsioon tegutseb ka Riigikogus. RKKTS niisuguse otsuse tegemiseks Riigikogu juhatausele igatahes alust ei anna.

17. Riigikogu juhatause otsus fraktsiooni koosseisu puudutava muudatuse kinnitamise kohta jõustub vastuvõtmisega (RKKTS § 16 lg 5). Otsus avaldatakse Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi

¹⁶⁶ Näiteks Riigikogu juhatause 07.12.2010 otsus nr 122 „Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine“ (RT III, 09.12.2010, 5).

¹⁶⁷ Näiteks Riigikogu juhatause 22.04.2008 otsus nr 54 „Eesti Keskerakonna fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine“ (RT I 2008, 18, 131).

¹⁶⁸ Näiteks Riigikogu juhatause 07.07.2010 otsus nr 70 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine ning Riigikogu juhatause 2. aprilli 2007. aasta otsuse nr 3 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni registreerimine“ kehtetuks tunnistamine“ (RT III 2010, 30, 111).

¹⁶⁹ Vt EKS § 12, MTÜS §-d 37, 38 ja 40 ning TsÜS §-d 39 ja 40.

ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“ (RTS § 2 lg 4 p 7). Kui Riigikogu liige või fraktsioon leiab, et avalduse või otsuse registreerimise või registreerimata jätmisega on rikutud tema õigusi, võib ta vastavalt PSJKS §-s 17 ja RKKTS § 13 lõike 2 punktis 3 sätestatule esitada Riigikohtule taotluse Riigikogu juhatuse otsuse tühistamiseks või Riigikogu juhatuse kohustamiseks muudatus fraktsiooni koosseisus registreerida.

6. peatükk MUUD ÜHENDUSED

§ 43. Riigikogu liikmete ja fraktsioonide muud ühendused

- (1) Riigikogu liikmed ja fraktsioonid võivad moodustada ühendusi.
- (2) Ühenduse esimees esitab Riigikogu juhatusele teatise, milles peavad olema märgitud ühenduse nimi, tegevuse eesmärgid ning sellesse kuuluvate Riigikogu liikmete või fraktsioonide nimed.

1. Muud ühendused kommenteeritava paragrahvi mõttes on igasugused Riigikogu liikmete ühendused, mis ei ole fraktsioonid.¹⁷⁰ Riigikogu liikmed ja fraktsioonid võivad selliseid ühendusi moodustada oma vaba tahte alusel ja põhimõtteliselt piiranguteta. Nad luuakse ja nad tegutsevad Riigikogu ühe koosseisu volituste ajal.

2. Ühendustel ei ole RKKTS-ist tulenevaid menetluslikke õigusi nagu fraktsioonidel. Seepärast ei taga ka Riigikogu Kantselei neile eriteenindust, vaid piirdub üldiste, kõigile Riigikogu liikmetele mõeldud teenuste osutamisega.

3. Ühenduste kaudu saavad Riigikogu liikmed ja fraktsioonid tõmmata tähelepanu konkreetsele teemale või eesmärgile, toetada või kaitsta kitsama eluvaldkonna huve, sõltumata Riigikogu struktuurilisest jaotusest komisjonideks, fraktsioonideks ja delegatsioonideks. Ühendusi moodustatakse järgmistest alustest lähtudes (sulgudes on näiteid Riigikogu eri koosseisudes loodud ühendustest):

¹⁷⁰ Riigikogu juhatuse, komisjonide ja välisdelegatsioonide on Riigikogu allorganid, mitte Riigikogu liikmete ühendused.

- a) parlamentaarse välissuhtluse edendamine (sõprus- ja toetusrühmad);
- b) regionaalne põhimõte (saarte ühendus, Setomaa toetusrühm);
- c) eriala (arstide ühendus);
- d) religioon (õigeusuliste saadikurühm);
- e) teema- või projektipõhisus (muinsuskaitse ühendus, NATO toetusrühm, Eesti tuumajaama toetusrühm);
- f) sugu (naiste ühendus);
- g) muud põhimõtted (Puruvanakesed).

Enim on Riigikogu eri koosseisudes olnud sõprusrühmi Eesti ja mõne teise riigi vaheliste suhete edendamiseks.

4. Kommenteeritavas sättes on ette nähtud nõuded, mis peavad olema täidetud, et moodustada ühendust RKKTS-i mõttes: ühendusel peavad olema nimi ja sõnastatud tegevuse eesmärgid ning liikmeteks vähemalt kaks Riigikogu liiget või fraktsiooni.

5. RKKTS § 43 lõikest 2 tulenevalt peab ühendusel olema esimees. Praktikas valitakse ka aseesimehi. Esimehe ülesanne on teavitada Riigikogu juhatus ühenduse moodustamisest. Juhatus võtab ühenduse loomise üksnes teadmiseks ega registreeri ühendust. Juhatus informeerib ühenduse moodustamisest ka teisi Riigikogu liikmeid (istungi juhataja edastab asjakohase teate Riigikogu istungi alguses).

6. Ühenduste tegevuse korraldust RKKTS-is ei reguleerita, selle otsustab ühendus oma äranägemisel.

7. peatükk

RIIGIKOGU VÄLISDELEGATSIOONID

§ 44. Riigikogu välisdelegatsioon

(1) Riigikogu võib välissuhtluse korraldamiseks moodustada oma liikmetest välisdelegatsioone.

(2) Välisdelegatsioon moodustatakse Riigikogu otsusega Riigikogu koosseisu volituste ajaks. Riigikogu otsusega määratakse delegatsiooni liikmed ning vajaduse korral asendusliikmed.

(3) Välisdelegatsioon esitab väliskomisjonile vähemalt korra aastas aruande oma tegevusest.

1. Välisdelegatsioon on Riigikogu tööorgan. Riigikogu moodustab välisdelegatsioone parlamentide vaheliste organisatsioonidega suhtlemiseks.¹⁷¹ Delegatsioonide tegevuse üldine eesmärk on arendada parlamentidevahelisi suhteid ning osaleda rahvusvahelistel foorumitel Eesti riigi huvidest lähtuvate seisukohtade kujundamisel. Delegatsioonide kõrval edendavad Riigikogu välissuhteid ka Riigikogu esimees, komisjonid ja fraktsioonid ning Riigikogu liikmed näiteks sõprusrühmade kaudu.

2. Riigikogu moodustab välisdelegatsiooni Riigikogu liikmetest parlamendikoosseisu volituste ajaks. Delegatsioon luuakse Riigikogu otsusega, milles nimetatakse delegatsiooni liikmed ja asendusliikmed. Väljakujunenud tava järgi esitab asjakohase otsuse eelnõu menetlusse Riigikogu väliskomisjon. Ettepanekud, keda välisdelegatsiooni koosseisu määrata, teevad väliskomisjonile Riigikogu fraktsioonid, lähtudes fraktsiooni liikme valmisolekust täita delegatsiooni liikmele pandud kohustusi, erialasest ettevalmistusest ja keeleoskusest ning järjepidevuse tagamiseks ka asjaolust, kas fraktsiooni liige on varem olnud sama delegatsiooni liige. Väliskomisjon arutab Riigikogu otsuse eelnõu ettevalmistamise käigus välisdelegatsiooni liikmete nimetamiseks tehtud ettepanekuid ning arvestab seejuures asjaomase parlamentaarse assamblee põhikirjas ettenähtud nõudeid delegatsiooni liikmete arvu, samuti poliitiliste jõudude ning meeste ja naiste esindatuse kohta.

3. Välisdelegatsiooni moodustamist käsitlevat Riigikogu otsuse eelnõu menetletakse RKKTS § 117 kohaselt.¹⁷² Otsus avaldatakse Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“ (RTS § 2 lg 4 p 1).

4. Riigikogu moodustab otsusega järgmised välisdelegatsioonid:

- a) Riigikogu delegatsioon Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) Parlamentaarses Assamblees (3 liiget, 1 asendusliige);¹⁷³
- b) Riigikogu delegatsioon Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorgani-

¹⁷¹ Riigikogu õigus moodustada välisdelegatsioone on fikseeritud ka VäsS § 6 lõike 1 punktis 4: „Riigikogu [...] 4) suhtleb teiste riikide parlamentide ja parlamentidevaheliste organisatsioonidega ning moodustab välisdelegatsioone; [...]“

¹⁷² Samasuguses korras menetletakse ka välisdelegatsiooni koosseisu muudatusi tegeva otsuse eelnõu.

¹⁷³ Vt nt Riigikogu 10.05.2011 otsus „Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 12.05.2011, 6).

satsiooni (OSCE) Parlamentaarses Assamblees (3 liiget, 3 asendusliiget);¹⁷⁴

- c) Riigikogu delegatsioon Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi Parlamentidevahelises Assamblees (Balti Assamblees; 12 liiget);¹⁷⁵
- d) Riigikogu delegatsioon Euroopa Nõukogu (*Council of Europe*) Parlamentaarses Assamblees (3 liiget, 3 asendusliiget).¹⁷⁶

5. Ülemaailmse Tasakaalustatud Keskkonna Tagamise Seadusandjate Organisatsiooni (*Global Legislators Organisation for a Balanced Environment – GLOBE*) töös osalemiseks moodustatud välisdelegatsiooni tegevus on lõpetatud Riigikogu otsusega.¹⁷⁷ Lääne-Euroopa Liidu (*Western European Union – WEU*) Assamblee viimane, 60. täiskogu istung toimus 8.–11. mail 2011 Pariisis¹⁷⁸ ning sellega seoses lõppes ka WEU Assamblee Riigikogu delegatsiooni tegevus.¹⁷⁹

6. Mõnede parlamentaarsete organisatsioonide töös osaleb Riigikogu välisdelegatsiooni moodustamata. Parlamentidevahelise Liidu (*Inter-Parliamentary Union – IPU*) Eesti rühma kuuluvad kõik Riigikogu liikmed. Nemad valivad IPU Eesti rühma juhatase (president ja kolm asepresidenti). Riigikogu liikmed, kes IPU üritustest (assamblee, konverentsid jms) osa võtavad, määratakse iga kord eraldi, arvestades poliitiliste jõudude vahetõrget ja soolist esindatust ning lähtudes ürituse päevakorra

¹⁷⁴ Vt nt Riigikogu 10.05.2011 otsus „Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 12.05.2011, 7).

¹⁷⁵ Vt nt Riigikogu 10.05.2011 otsus „Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi Parlamentidevahelise Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 12.05.2011, 8).

¹⁷⁶ Vt nt Riigikogu 10.05.2011 otsus „Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 12.05.2011, 9).

¹⁷⁷ Riigikogu 11.04.2006 otsus „Riigikogu otsuse „Ülemaailmse Tasakaalustatud Keskkonna Tagamise Seadusandjate Organisatsiooni Eesti delegatsiooni moodustamine“ kehtetuks tunnistamine“ (RT I 2006, 17, 134).

¹⁷⁸ Lääne-Euroopa Liidu leping otsustati lõpetada 31. märtsil 2010 ja liit lõpetas ametlikult oma tegevuse 30. juunil 2011.

¹⁷⁹ Viimane WEU Assamblee Riigikogu delegatsiooni moodustamist käsitlev Riigikogu otsus võeti vastu 15. mail 2007 (RT I 2007, 38, 263). XII Riigikogus seda delegatsiooni enam ei moodustatud. Riigikogu esindajad WEU Assamblee viimaseks täiskogu istungiks määras Riigikogu väliskomisjon (vt väliskomisjoni 19.04.2011 istungi protokoll nr 5, päevakorrapunkt nr 1, otsus nr 9).

teemadest. Vahemere Liidu Parlamentaarse Assamblee (*Parliamentary Assembly of the Union for the Mediterranean* – PA-UfM)¹⁸⁰ töös osalevad Riigikogu liikmed on nimetanud Riigikogu väliskomisjon.¹⁸¹

7. VÄSS § 6 lõike 2 punkti 2 kohaselt koordineerib Riigikogu välissuhtlemist Riigikogu väliskomisjon. Seoses sellega kuulab väliskomisjon vähemalt korra aastas ära välisdelegatsiooni tegevusaruande, pöörates tähelepanu järgmistele küsimustele: olulised teemad assamblee ja selle alakomiteede päevakorras, delegatsiooni liikmete osalemine assamblee töös ja nende tegevus raportöörina, suhted assamblee teiste delegatsioonidega. Delegatsioonil on lähetusteks oma eelarve, mille suuruse kavatseb väliskomisjon ja kiidab heaks Riigikogu juhatus.

8. Delegatsiooni liikmete lähetused otsustab Riigikogu juhatus, võttes arvesse väliskomisjoni esimehe arvamust. RKLS § 33 lõige 3 sätestab, et Riigikogu esindajana võib välislähetusse saata Riigikogu eelmise koosseisu volituste ajal moodustatud Riigikogu välisdelegatsiooni liikme, sõltumata sellest, kas ta osutus valituks Riigikogu uude koosseisu, kuni asjaomase välisdelegatsiooni moodustamiseni Riigikogu uue koosseisu volituste ajal. Pärast lähetuse lõppemist peab delegatsioon esitama lähetusaruande. Riigikogu istungil lähetusaruandeid ei arutata. Mujalt võib tuua ka teistsuguseid näiteid: Kanada föderaalparlamendis käsitletakse delegatsiooni lähetusaruannet täiskogu istungil eraldi päevakorrapunktina.

8. peatükk

RIIGIKOGU TÖÖAEG

Üldist

1. Riigikogu tööaega iseloomustavad ennekõike mõisted „valimisperiood“, „istungjärg“ ja „istung“. Valimisperioodi all tuleb mõista Riigikogu koosseisu volituste aega, mis PS § 60 lõike 3 kohaselt on üldjuhul neli aastat. Neljast aastast lühem võib valimisperiood olla siis, kui vastavalt PS § 60 lõikele 4 toimuvad Riigikogu erakorralised (ennetähtaegsed) valimised. Neljast aastast pikem võib valimisperiood olla siis, kui erakorralise

¹⁸⁰ Vahemere Liidu Parlamentaarse Assamblee endine nimetus oli Euroopa Liidu ja Vahemeremaade Parlamentaarne Assamblee (*Euromed Parliamentary Assembly* – EMPA). Nimetus muudeti 14. märtsil 2010 Ammanis toimunud 6. EMPA täiskogul.

¹⁸¹ Väliskomisjoni 19.04.2011 istungi protokoll nr 5 (päevakorrapunkt nr 1, otsus nr 8).

või sõjaseisukorra tõttu Riigikogu koosseisu volituste aeg pikeneb (vt PS § 131). Kuigi põhiseaduse kohaselt vahetub Riigikogu isikkoosseis perioodiliselt (PS § 60 lg-d 3 ja 4), on Riigikogu kui põhiseadusorgan alaliselt olemas. Sellele vaatamata ei ole Riigikogu aastaringselt koos, vaid koguneb üksnes põhiseaduses ettenähtud perioodideks, mida nimetatakse istungjärkudeks (vt PS §-d 67, 68, 70 ja § 78 p 5). Istungjärkude ajal toimuvad istungid, mis on Riigikogu ja selle komisjonide peamine töövorm (vt PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2, § 100 ja § 141 lg 2). Samadel põhimõtetel toimivad ka teiste Euroopa riikide parlamendid.¹⁸²

2. Riigikogu tööaja korraldust reguleerib põhiseadus väga üldiselt. Nii on põhiseaduses sätestatud, et aastas toimub kaks korralist istungjärku (PS § 67) ning neile lisaks võib Riigikogu esimees kutsuda kokku erakorralisi istungjärke (PS § 68). Muus osas otsustab Riigikogu enesekorraldusõiguse alusel, kuidas täiskogu ja allorganite tööaeg kujundada.

3. Alates 1992. aasta RKKS-i jõustumisest näevad Riigikogu tööaega käsitlevad normid üsna detailselt ja jäigalt ette, millal toimuvad Riigikogu ja komisjonide korralised istungid. Ühelt poolt võimaldab niisugune regulatsioon Riigikogu liikmetel, aga ka valitsuse liikmetel ja teistel Riigikoguga suhtlevatel organitel ja isikutel, oma tegevust planeerida, teiselt poolt aga sunnib Riigikogu pidama istungeid ka juhul, kui päevakorda ei ole küsimusi panna.¹⁸³ Aastate jooksul on tööaja regulatsiooni siiski selliselt täiendatud, et tööd on võimalik paindlikumalt korraldada. Näiteks nägi 1994. aasta RKKS uuendusena ette Riigikogu täiendava istungi (§ 42, vt ka RKKTS § 49), IX Riigikogu volituste alguspäeval jõustunud 1994. aasta RKKS-i muudatustega¹⁸⁴ sätestati, et komisjonide korralisi istungeid võib teatavatel tingimustel pidada ka kodukorrasseaduses ettenähtust erineval ajal (§ 35 lisatud lg-d 2 ja 3, vt ka RKKTS § 47 lg-d 2, 3 ja 4). Teiste riikide kohta võib tuua näiteid, et töö ajagraafik ei ole sätestatud

¹⁸² Vt nt Austria põhiseaduse artikkel 28, Hispaania põhiseaduse artikkel 73, Leedu põhiseaduse artikkel 64, Soome põhiseaduse artikkel 33, Tšehhi põhiseaduse artikkel 34.

¹⁸³ Nt XII Riigikogu 1. istungjärgu 1. töötsükli (04.–21.04.2011) kaheteistkümnest istungist seitsmel piirduti Riigikogu liikmete või valitsusliikmete ametivannete ärakuulamise ning elnõude ja arupärimiste üleandmisega või siis üksnes viimasega. Ülejäänud istungitest üks oli koosseisu esimene istung (04.04.2011), ühel otsustati peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks (05.04.2011), ühel toimus infotund ja võeti vastu põhiseaduse muutmise seaduse elnõu (13.04.2011), ühel toimus vaba mikrofon (18.04.2011) ja ühel toimus üksnes infotund (20.04.2011).

¹⁸⁴ Vt Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadus (RT I 1999, 10, 148).

kodukorras, vaid selle määravad kindlaks parlamendi allorganid. Nii toimuvad Soome *Eduskunta* kodukorra artikli 45 kohaselt täiskogu istungid vajaduse järgi. Parlamendi esimees kutsub istungid kokku vastavalt esimeeste nõukogu poolt kehtestatud istungite ajakavale. Täiskogu istungite pidamiseks on ette nähtud ennekõike teisipäev, kolmapäev, neljapäev ja reede. Ka komisjonid kogunevad vajaduse järgi samadel päevadel kui täiskogugi. Komisjoni istungid kutsub kokku komisjoni esimees (*Eduskunta* kodukorra art 35 lg 1).

4. Istungjärkude vahelisel ajal Riigikogu täiskogu istungeid ei pea, kuid toimuda võivad komisjonide korralised ja erakorralised istungid (vt RKKTS § 47 lg 4 ja § 35 lg 2), samuti täidavad Riigikogu liikmed oma muid ametiülesandeid. Kindlaksmääratud aega, millal Riigikogu liikmed puhkavad, kehtivas RKKTS-is alates RKLS-i jõustumisest (14.07.2007) ettenähtud ei ole (vt RKLS § 48 p 2). Seadusandja leidis, et Riigikogu liikmel rahvaesindajana ja Riigikogu kui kollegiaalse põhiseadusorgani liikmena on eristaatus, mida iseloomustavad tema valimise spetsiifiline kord, määratlemata töö- ja puhkeage, formaalse puhkuseperioodi puudumine ning tema sõltumatuse tagamisele suunatud põhiseaduslikud garantiid jms.¹⁸⁵ Aastatel 1993 ja 1994 määras Riigikogu liikmete puhkuse Riigikogu oma otsusega,¹⁸⁶ aastatel 1995–2007 Riigikogu juhatus oma otsusega.¹⁸⁷

1. jagu

RIIGIKOGU TÖÖAEG RIIGIKOGU KORRALISE ISTUNGJÄRGU AJAL

§ 45. Korralised istungjärgud

(1) Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

¹⁸⁵ Vt Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

¹⁸⁶ Vt Riigikogu 31.05.1993 otsus „Riigikogu liikmete puhkus“ (avaldamata) ja Riigikogu 14.06.1994 otsus „Riigikogu liikmete suvepuhkus 1994. aastal“ (RT I 1994, 46, 769).

¹⁸⁷ Vt nt Riigikogu juhatus 03.06.2003 otsus nr 94 „Riigikogu liikmete puhkus 2003. aastal“; Riigikogu juhatus 30.06.2003 otsus nr 123 „Riigikogu liikmete 2003. aasta puhkuse pikendamine“; Riigikogu juhatus 16.04.2007 otsus nr 30 „Riigikogu liikme Kristen Michali palgata puhkus“.

(2) Korraliste istungjärkude nummerdamist alustatakse Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumisest.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 sõnastus on identne PS § 67 sõnastusega. Kahe aastas toimuva istungjärgu eristamiseks kasutatakse ka väljendeid „kevadistungjärk“ ning „sügisistungjärk“.¹⁸⁸

2. Riigikogu ühe koosseisu tööaeg jaguneb üldjuhul, kui ei toimu erakorralisi (ennetähtaegseid) valimisi (PS § 60 lg 4) või koosseisu volitusi ei pikendata (PS § 131 lg 2), üheksaks korraliseks istungjärguks. Korraline istungjärk jaguneb töötükliteks ja töönädalateks (RKKTS § 46). Korralise istungjärgu raames toimuvad Riigikogu korralised istungid (RKKTS § 47 lg 1) ja võivad toimuda täiendavad istungid (RKKTS § 49).

3. Riigikogu koosseisu esimene korraline istungjärk algab Riigikogu täiskogu esimese istungi päeval ja kestab kuni kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 märgitud päevani, st kas juunikuu kolmanda neljapäevani või detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

4. Korraline istungjärk lõpeb vastavalt kas juuni- või detsembrikuu kolmandal neljapäeval sõltumata sellest, kas sellel päeval toimub graafikujärgne Riigikogu istung või on tegemist töötüklile järgneva nädalaga (vt RKKTS § 46 lg 3). Kui korralise istungjärgu viimane nädal on töötüklile järgnev nädal, võivad sellel nädalal (kuni neljapäevani) toimuda Riigikogu täiendavad istungid.

5. Kui Riigikogu koosseisu volitused lõpevad ajal, millal PS § 67 ja RKKTS § 45 lõike 1 järgi kestab korraline istungjärk, loetakse selle koosseisu viimane korraline istungjärk lõppenuks koosseisu volituste lõppemisega. RKKTS § 46 lõike 4 esimese lause kohaselt toimub Riigikogu koosseisu viimane korraline istung mitte hiljem kui valimispäevale eelneva teise nädala neljapäeval. Riigikogu koosseisu viimase korralise istungi ja volituste lõppemise vahelisel ajal võivad niisugusel juhul toimuda täiendavad istungid, kuid mitte erakorralised istungjärgud. Erakorralised istungjärgud võivad toimuda juhul, kui viimase korralise istungi ja volituste lõppemise vahelisel ajal on lõppenud korralise istungjärgu põhiseaduse järgne aeg, st pärast juuni- või detsembrikuu kolmandat neljapäeva

¹⁸⁸ Kevadistungjärku on mainitud KRAPS §-s 4, ProKS § 11 lõikes 2 ja KS § 27 lõikes 3. Sügisistungjärku on mainitud RKKTS § 152⁵ lõikes 1, EAFS § 4 lõikes 1 ja ÖKS § 4 lõikes 3.

(vt ka RKKTS § 50 ja selle kommentaar 2). IX Riigikogu volituste lõppemise eel toimiti siiski teistmoodi. Nimetatud koosseisu viimane korraline istung peeti 2003. aasta 13. veebruaril (valimispäev oli 2. märtsil 2003). Riigikogu esimees kutsus 25. veebruariks kokku ühe erakorralise istungjärgu 50 Riigikogu liikme ettepanekul põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmanda lugemise läbiviimiseks ning teise erakorralise istungjärgu Vabariigi Presidendi ettepanekul riigikontrolöri ametisse nimetamise otsustamiseks. Kuivõrd PS §-de 67 ja 68 järgi ei saa erakorraline istungjärk toimuda ajal, kui kestab korraline istungjärk, oleks mainitud juhul olnud korrektsem kutsuda kokku Riigikogu täiendav istung.

6. Korraliseks istungjärguks tuleb Riigikogu kokku ilma kokkukutsumiseta, st ilma et Riigikogu esimees istungjärgu algusest eraldi teada annaks. (Vrd erakorralise istungjärgu kokkukutsumine, PS § 68.) Erandina on vaadeldav Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine esimeseks istungiks (vt PS § 66).

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt korralised istungjärgud nummerdatakse ning nummerdamist alustatakse Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisest. Kuivõrd numbrid antakse ka tööndalatele, siis identifitseeritakse Riigikogu istungeid istungjärgu ja tööndala numbrini ning istungi toimumise nädalapäeva järgi. Nii saab rääkida näiteks XII Riigikogu 2. istungjärgu 11. tööndala neljapäevasest istungist.

8. Korraliste istungjärkude vahelisel ajal võivad toimuda erakorralised istungjärgud. Neid ei nummerdata, vaid eristatakse toimumise kuupäeva järgi.

§ 46. Täiskogu tööndal ja töösükkel

(1) Nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid, on Riigikogu täiskogu tööndal.

(2) Kolm üksteisele järgnevat täiskogu tööndalat moodustavad Riigikogu täiskogu töösükli.

(3) Täiskogu töösüklile järgnev nädal on ette nähtud Riigikogu liikmete tööks valijatega, Riigikogu, komisjonide ja fraktsioonide poolt antud ülesannete ning muude Riigikogu liikme kohustuste täitmiseks.

(4) Riigikogu koosseisu viimane korraline istung toimub mitte hiljem kui valimispäevale eelneva teise nädala neljapäeval. Valimispäevast kuni valimistulemuste väljakuulutamiseni Riigikogu korralisi istungeid ei toimu.

Kui Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 131 sätestatud juhtudel Riigikogu volitused pikenevad, toimuvad sellel ajal ka korralised istungid.

1. Korralise istungjärgu raames on Riigikogu tööaeg korraldatud täiskogu töönaalalate (kommenteeritava paragrahvi lõiked 1 ja 2) ja täiskogu töötüklitena (lõige 2). Kevadistungjärgul on kuni 18 töönaalalat ja 6 töötüklit ning sügisistungjärgul kuni 12 töönaalalat ja 4 töötüklit. Korralisi istungeid võib kevadistungjärgul (kui jätta arvestamata valimiste aastad) toimuda 70–72,¹⁸⁹ sügisistungjärgul aga 44–48.¹⁹⁰

2. Töönaalad ja töötüklid on seotud Riigikogu korraliste istungite toimumisega. Täiskogu töönaalalaga on omakorda seotud komisjonide korraliste istungite ajad (vt RKKTS § 47 lg-d 1–3), kuigi teatavatel juhtudel võivad need toimuda ka töötüklile järgneval nädalal või isegi korraliste istungjärkude vahelisel ajal (vt RKKTS § 47 lg-d 2 ja 4 ning nimetatud paragrahvi kommentaar 15). Riigikogu juhatuse istungite aega RKKTS-is sätestatud ei ole, kuid neidki peetakse n-ö korraliselt töönaalalatel (vt ka RKKTS § 16 ja selle kommentaar 2). Kuigi RKKTS näeb ette aja fraktsioonide koosolekute pidamiseks (§ 47 lg 1 p-d 1–3), ei ole fraktsioonide tööaeg täiskogu töönaalalatega seotud, vaid nad on vabad korraldama tööd oma äranägemise järgi.

3. Riigikogu liikmete töö ei seisne üksnes Riigikogu või komisjonide istungitest või fraktsioonide koosolekutest osavõtus või nendeks valmistumises, vaid täita tuleb ka muid rahvaesindaja ülesandeid (kohtumised valimisringkonnas või huvirühmade esindajatega, esinemised avalikel üritustel, Eesti parlamendi esindamine välisriigis vms). Selleks näeb kommenteeritava paragrahvi lõige 3 ette nn istungitevaba nädala töötüklile järgneval nädalal. Mõistagi ei tähenda sellise sätte olemasolu, et mainitud muid ülesandeid (näiteks olla välislahetuses) ei tohiks täita Riigikogu täiskogu töönaalala ajal, kuid ennekõike on töönaalal siiski ette nähtud täiskogu ja komisjonide istungitega seotud töö tegemiseks.

4. RKKTS § 46 lõikes 3 sätestatu ei välista, et täiskogu töötüklile järgneval nädalal toimuvad Riigikogu täiendavad istungid (RKKTS § 49), komisjonide korralised (RKKTS § 47 lg 2, vt ka nimetatud paragrahvi

¹⁸⁹ Vastavalt PTS §-le 1 on 24. veebruar (iseseisvuspäev, Eesti Vabariigi aastapäev) ja § 2 punktile 4 1. mai (kevadpüha) puhkepäevad.

¹⁹⁰ Istungite arv sõltub sellest, kas detsembrikuusse mahub kaks või kolm töönaalalat.

kommentaari 15) või erakorralised istungid (RKKTS § 35 lg 2) või Riigikogu juhatause istungid (RKKTS § 16 lg 1).

5. Kommenteeritava paragrahvi lõige 4 sätestab, millal toimub Riigikogu koosseisu viimane täiskogu korraline istung. Sellise sisuga säte viidi 1994. aasta RKKTS-i vahetult enne VIII Riigikogu valimisi, mis toimusid 1995. aasta 5. märtsil.¹⁹¹ Sätte eesmärk on ennekõike vältida olukorda, kus Riigikogu pärast valimispäeva töötab edasi kuni ajani, kui algavad uue koosseisu volitused.

6. Väljend „valimispäevale eelneva teise nädala neljapäev“ ei ole üheselt mõistetav. Vastavalt PS § 60 lõikele 3 ning RKVS § 2 lõikele 1 ja § 3 lõikele 4 on valimispäev igal juhul pühapäev. Kõnealuse väljendi tähendus sõltub sellest, kas „valimispäevale eelneva nädalana“ käsitada nädalat, millesse kuulub ka valimispäevaks olev pühapäev, või nädalat, mis sellele nädalale eelneb. Praktikas on lähtunud esimesest tõlgendamisvõimalusest, mis läheb kokku ka seadusandja kavatsusega.¹⁹² Nii toimus VIII Riigikogu viimane korraline istung 1999. aasta 25. veebruaril, järgmise koosseisu valimised 7. märtsil; X Riigikogu viimane korraline istung 2007. aasta 22. veebruaril, järgmise koosseisu valimised 4. märtsil; XI Riigikogu viimane korraline istung 2011. aasta 23. veebruaril,¹⁹³ järgmise koosseisu valimised 6. märtsil. Üksnes IX Riigikogu viimane korraline istung toimus nädala võrra varem, 2003. aasta 13. veebruaril, kuigi pidanuks toimuma 20. veebruaril, kuna järgmise koosseisu valimiste päev oli 2. märts.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 esimese lause kontekstis vajab selgitamist ka see, kas väljend „mitte hiljem kui“ võimaldab nihutada Riigikogu koosseisu viimase korralise istungi aega ettepoole, st valimispäevast kaugemale. Vastus sellele küsimusele on eitav. Sõnastus „mitte hiljem kui“ võtab arvesse, et märtsikuu esimene pühapäev on valimispäev

¹⁹¹ Riigikogu kodukorra seaduse § 34 täiendamise seadus (RT I 1995, 20, 295). Seadus võeti vastu 22.02.1995 ja jõustus 07.03.1995.

¹⁹² Eelnõu algataja ja juhtivkomisjoni esindaja T. Käbin Riigikogu 20.02.1995 istungil (834 SE, VII Riigikogu): „Võidakse küsida, et miks teise nädala, miks mitte viimase nädala või kolmanda nädala. Enamikul juhtudest langeb kolmenädalase töötähtsüklil viimane tööpäev just valimiste-eelele teisele nädalale, eelviimasele nädalale. Kui meil on seitse nädalapäeva, siis neljal juhul kolmest langeb sellele, kui on tegemist lihtaastaga, ja kui on tegemist liigaastaga, siis viiel juhul seitsmest. See on kodukorraseaduse muutmise ettepaneku mõte.“

¹⁹³ 24.02.2011, seadusjärgsel puhkepäeval, istungit ei toimunud.

üksnes korraliste Riigikogu valimiste puhul ning eelkõige seetõttu ei pruugi viimase korralise istungi aeg langeda valimispäevale eelneva teise nädala neljapäevale. Näiteks võib olla tegemist töötähtsuse järgneva nädala, korraliste istungjärkude vahelise aja või, nagu juhtus 2011. aastal, rahvuspüha ja ühtlasi puhkepäevaga. Pealegi on Riigikogu töö ajagraafik RKKTS-is üsna järgalt fikseeritud ning Riigikogu juhatusele kui Riigikogu tööd korraldavale organile ei ole antud volitust selle ümberkorraldamiseks näiteks otstarbekuse kaalutlustel. Ülaltoodust tulenevalt on Riigikogu koosseisu viimase korralise istungi aeg RKKTS § 46 lõike 4 esimese lause järgi üheselt kindlaks määratud.

8. RKKTS § 46 lõike 4 teine lause sätestab, et valimispäevast kuni valimistulemuste väljakuulutamiseni, kui algavad Riigikogu uue koosseisu volitused (vt PS § 61 lg 1), Riigikogu korralisi istungeid ei toimu. See lause üksnes täpsustab esimeses lauses sätestatud.

9. Lõike 4 viimane lause kohaldub PS §-s 131 sätestatud juhtudel. Nimetatud põhiseaduse sätte kohaselt pikenevad Riigikogu volitused, kui need lõpeksid erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. Uued valimised kuulutatakse nendel juhtudel välja kolme kuu jooksul, arvates erakorralise või sõjaseisukorra lõppemisest. RKKTS § 46 lõike 4 kolmanda lause järgi jätkab Riigikogu koosseis, mille volitused on pikenenud, oma tööd vastavalt ettenähtud ajagraafikule (RKKTS § 45, § 46 lg-d 1, 2 ja 3, § 47).

10. Kui Riigikogu koosseisu volitused lõpevad korralise istungjärku ajal (PS § 67, RKKTS § 45 lg 1), võivad Riigikogu koosseisu viimase korralise istungi ja selle volituste lõppemise vahelisel ajal toimuda täiendavad istungid (RKKTS § 49). Kui aga viimase korralise istungi ja volituste lõppemise vahelisel ajal on korraline istungjärg lõppenud, võivad nimetatud ajavahemikul toimuda erakorralised istungjärgud (vt ka RKKTS § 45 kommentaar 5). Võimalust kutsuda Riigikogu kokku kõnealusel perioodil, iseäranis pärast valimispäeva, tuleks kasutada vaid äärmise vajaduse korral.

§ 47. Riigikogu töö ajagraafik

(1) Riigikogu töö toimub järgmise ajagraafiku alusel:

1) esmaspäev:

kell 9.00–11.00 – fraktsioonide töö

kell 11.00–13.00 – alatiste komisjonide, välja arvatud Euroopa Liidu asjade komisjoni töö

kell 13.30–15.00 – Euroopa Liidu asjade komisjoni, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide töö

kell 15.00 algab Riigikogu istung, millel vastatakse arupärimistele. Pärast kõigile päevakorras olevatele arupärimistele vastamist järgneb Riigikogu liikmete vaba mikrofon, mis kestab kuni kõnesoovide ammendumiseni. Kui Riigikogu istungi päevakorda arupärimistele vastamist ei ole kavandatud, algab pärast täiskogu tööädala päevakorra kinnitamist Riigikogu liikmete vaba mikrofon, mis kestab kuni kõnesoovide ammendumiseni;

[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

2) teisipäev:

kell 9.00–10.00 – fraktsioonide töö

kell 10.00–13.00 – Riigikogu istung

kell 14.00 algab alatiste komisjonide, välja arvatud Euroopa Liidu asjade komisjoni töö, mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni;

3) kolmapäev:

kell 9.00–12.00 – fraktsioonide töö

kell 13.00–14.00 – infotund

kell 14.00 algab Riigikogu istung, mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõude osas, kuid mitte kauem kui neljapäevase istungi alguseni;

4) neljapäev:

kell 10.00–13.00 – Riigikogu istung

kell 14.00–16.00 – alatiste komisjonide, välja arvatud Euroopa Liidu asjade komisjoni töö

kell 16.00 algab eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide töö;

5) reede:

kell 10.00–11.00 – väliskomisjoni töö

kell 11.00 algab Euroopa Liidu asjade komisjoni töö, mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni. Riigikogu liikmed töötavad valijatega, täidavad Riigikogu, fraktsioonide ja komisjonide poolt antud ülesandeid või muid Riigikogu liikme kohustusi.

(2) Komisjoni esimehe ettepanekul võib komisjoni korralisi istungeid määrata ka käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud ajast erinevale ajale, kui komisjoni esimees kooskõlastab istungite toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt töönädala esimesel komisjoni istungil.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud komisjoni istungite aeg ei tohi kattuda teiste komisjonide, fraktsioonide ja Riigikogu käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tööajaga.

(4) Komisjoni esimehe ettepanekul võib komisjoni korralisi istungeid määrata ka korraliste istungjärkude vahelisele ajale, kui komisjoni esimees kooskõlastab istungite toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt korralise istungjärgu viimasel komisjoni istungil. Komisjon teavitab sellest Riigikogu juhatus.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

(5) [Kehtetu – RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. Riigikogu töö ajagraafiku sätestamine RKKTS-is võimaldab parlamentiliikmetel, fraktsioonidel ja Riigikogu allorganitel hõlpsamalt oma tööd planeerida ning tagab selguse täiskogu ja komisjonide tööaja osas. Riigikogu juhatusel ei ole õigust teha graafikusse muudatusi ega näiteks Riigikogu istungeid päevakorraküsimuste puudumise tõttu ära jätta.¹⁹⁴ Ajagraafikut saab muuta üksnes Riigikogu ise (RKKTS § 48). Komisjonidel on oma tööaja paindlikumaks korraldamiseks rohkem võimalusi (vt kommenteeritava paragrahvi lõiked 2–4).

2. Töö ajagraafik on olnud sätestatud kõigis alates 1992. aastast vastu võetud kodukorraseduse redaktsioonides. Aastate jooksul on sellesse tehtud muudatusi, kuid graafiku põhistruktuur on säilinud. 1992. aasta RKKTS § 23 järgi nägi töönädala ajagraafik välja järgmine:

a) esmaspäev:

kell 9.00–11.00 – fraktsioonide töö

kell 11.00–13.00 – täiskogu istung, kus kinnitati töönädala päevakord; iga kolmenädalase töötsükli esimesel ja kolmandal esmaspäeval vastasid peaminister, ministrid, Eesti Panga nõukogu esimees, Eesti Panga president, riigikontrolör, õiguskantsler ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja istungi alguses Riigikogu liikmete arupärimistele (infotund), töötsükli teisel esmaspäeval oli vaba mikrofon; pärast seda arutati eelnõusid

¹⁹⁴ Istungi toimumine ka päevakorraküsimuste puudumise korral on vajalik seepärast, et anda üle eelnõusid (RKKTS § 91 lg 1) ja arupärimisi (RKKTS § 139 lg 3).

- kell 14.00–16.00 – komisjonide töö
kell 16.00 algas fraktsioonide töö, mis kestis kuni päevakorra ammendumiseni;
- b) teisipäev:
kell 9.00–10.00 – fraktsioonide töö
kell 10.00–13.00 – täiskogu istung
kell 14.00 algasid komisjonide koosolekud, mis kestsid kuni päevakorra ammendumiseni;
- c) kolmapäev:
kell 9.00–13.00 – fraktsioonide töö
kell 14.00 algas täiskogu istung, mis kestis kuni päevakorra ammendumiseni valitsuse poolt esitatud eelnõude osas;
- d) neljapäev:
kell 10.00–13.00 – täiskogu istung
kell 14.00–16.00 – komisjonide töö
kell 16.00 algas ajutiste komisjonide töö;
- e) reede:
Riigikogu liikmed töötasid oma valimisringkonnas või täitsid Riigikogu, fraktsioonide ja komisjonide poolt antud ülesandeid.
3. 1994. aasta RKKS § 35 sätestas töönädala ajagraafiku järgmiselt:
- a) esmaspäev:
kell 9.00–11.00 – fraktsioonide töö
kell 11.00–13.00 – Riigikogu istung
kell 14.00–16.00 – alatiste komisjonide töö
kell 16.00–17.00 – fraktsioonide töö
kell 17.00 algas infotund (arupärimistele vastamine, vt 1994. aasta RKKS § 162) ning pärast selle lõppemist vaba mikrofoni, mis kestis kuni kõnesoovide ammendumiseni;
- b) teisipäev:
kell 9.00–10.00 – fraktsioonide töö
kell 10.00–13.00 – Riigikogu istung
kell 14.00 algas alatiste komisjonide töö, mis kestis kuni päevakorra ammendumiseni;
- c) kolmapäev:
kell 9.00–13.00 – fraktsioonide töö
kell 14.00 algas Riigikogu istung, mis kestis kuni päevakorra ammendumiseni Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõude osas;
- d) neljapäev:
kell 10.00–13.00 – Riigikogu istung

kell 14.00–16.00 – alatiste komisjonide töö
kell 16.00 algas ajutiste ja erikomisjonide töö;

e) reede:

Riigikogu liikmed töötasid valijatega, täitsid Riigikogu, fraktsioonide ja komisjonide poolt antud ülesandeid või muid Riigikogu liikme kohustusi.

4. 1996. aasta 8. aprillil vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse §-de 35, 36, 142, 144 ja 148 muutmise ja täiendamise seadusega¹⁹⁵ (§ 1) kujundati ümber esmaspäeva ajagraafik: alatiste komisjonide istungid hakkasid toimuma kella 11.00-st kuni 13.00-ni, ajutised ja erikomisjonid said istungiteks täiendava aja kella 14.00-st kuni 15.00-ni, Riigikogu istungi, kus arutati eelnõusid, aeg nihkus pärastlõunasse (15.00–17.00) ning kell 17.00 algas infotund (arupärimistele vastamine) ja pärast selle lõppemist vaba mikrofon. Kui täiskogu istungi päevakorda ei olnud kavandatud eelnõusid, algas infotund kaks tundi varem (pärast istungi rakendamist ja täiskogu tööpäeva päevakorra kinnitamist).

5. 1999. aasta 12. jaanuaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega¹⁹⁶ (§ 1 p-d 8–10) tehti töö ajagraafikus järjekordsed ümberkorraldused. Esmaspäevase Riigikogu istungi aeg pühendati eranditult arupärimistele vastamisele ja vabale mikrofonile, eelnõusid esmaspäeviti enam ei arutatud. Kolmapäeviti kella 13.00-st kuni 14.00-ni hakkasid toimuma infotunnid tänapäevases tähenduses (vt RKKTS §-d 142–146). Täpsustati, et kolmapäeval kell 14.00 algav Riigikogu istung ei või kesta kauem kui neljapäevase istungi alguseni. 1994. aasta RKKS-i täiendati sätetega, millele RKKTS-is vastavad kommenteeritava paragrahvi lõiked 2 ja 3.

6. 2004. aasta 11. veebruaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega¹⁹⁷ (§ 1 p-d 6 ja 7) muudeti Riigikogu töö ajagraafikut seoses Euroopa Liidu asjade menetlemise korra sätestamisega kodukorraseaduses.

7. 2009. aasta 20. oktoobril vastuvõetud Riigikogu kodu- ja töökorra

¹⁹⁵ RT I 1996, 29, 576.

¹⁹⁶ RT I 1999, 10, 148.

¹⁹⁷ RT I 2004, 12, 77.

seaduse muutmise seadusega¹⁹⁸ (§ 1 p 2) pikendati Euroopa Liidu asjade komisjoni ning eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide esmaspäevast töö- ja aega poole tunni võrra.

8. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 on Riigikogu teisipäevaste ja neljapäevaste istungite, alatiste komisjonide (välja arvatud ELAK-i) esmaspäevaste ja neljapäevaste istungite (ning väliskomisjoni reedese istungite), ELAK-i, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide esmaspäevaste istungite, samuti fraktsioonide koosolekute alguse ja lõpu aeg sätestatud kellaajalise täpsusega. Päevakorra ammendumise korral võib istung lõppeda varem, mitte aga kesta kauem. Fikseeritud lõpuajaga täiskogu istungite lõpetamise kohta on teatavad erandid ette nähtud RKKTS § 64 lõigetes 2 ja 3 (nt ei lõpetata istungit enne poolelioleva toimingu lõppemist). Samuti võib istungi aega pikendada Riigikogu täiskogu ise RKKTS §-s 48 sätestatud korras.

9. Punktis 1 on sätestatud, et esmaspäeval kell 15.00 algab Riigikogu istung, millel vastatakse arupärimistele (arupärimiste esitamise ja nendele vastamise kohta vt RKKTS §-d 139 ja 140) ning pärast kõigile päevakorras olevatele arupärimistele vastamist algab vaba mikrofon (RKKTS § 157), mis kestab kõnesoovide ammendumiseni. Sellel Riigikogu istungil muid küsimusi ei käsitleta. Erandina sätestab RKKTS § 6 lõige 2, et kui Riigikogu esimehe või aseesimeeste volitused lõpevad ennetähtaegselt, korraldatakse järgmise Riigikogu täiskogu tööädala esimesel istungil, st esmaspäeval istungil, Riigikogu esimehe või aseesimeeste erakorraline valimine.¹⁹⁹ Kui täiskogu eelmisel tööädalal arutamata jäänud küsimused võetakse vastavalt RKKTS § 53 lõikele 3 uue tööädala päevakorda, ei arutata neid esmaspäeval, vaid teisipäeval Riigikogu istungil. Niisamuti ei saa arupärimistele vastamine ega vaba mikrofon toimuda muudel korralistel istungitel, küll aga näiteks Riigikogu täiendaval istungil, kui need küsimused on istungi päevakorda võetud. Esmaspäevase istungi, nagu ka teiste istungite alguses saab anda üle eelnõusid ja arupärimisi ning anda ametivandeid. Samuti kinnitab Riigikogu täiskogu tööädala päevakorra (RKKTS § 55 lg 1). Esmaspäeval kell 15.00 algav istung peab lõppema hiljemalt teisipäeval kell 9.00, kuna siis algab fraktsioonide töö.

¹⁹⁸ RT I 2009, 54, 361.

¹⁹⁹ Näiteks toimus Riigikogu aseesimeeste erakorraline valimine esmaspäeval, 2009. aasta 15. juunil seoses Riigikogu aseesimees K. Ojulandi tagasiastumisega sama aasta 11. juunil.

10. Teisipäeval Riigikogu istungil võib käsitleda mis tahes küsimusi (eelnõusid, olulise tähtsusega riiklikke küsimusi jne), kuigi enamasti on see kujunenud Riigikogus algatatud või esitatud eelnõude arutamise päevaks. Alatiste komisjonide istungid, mis kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punkti 2 kohaselt algavad kell 14.00 ja kestavad kuni päevakorra ammendumiseni, peavad lõppema hiljemalt kolmapäeval kell 9.00, kuna siis algab fraktsioonide töö.

11. Kolmapäeval kella 13.00-st kuni 14.00-ni on infotunni aeg. Kuigi RKKTS-is seda otsesõnu ei mainita, on ka infotunni aeg Riigikogu istungi aeg. Erinevalt n-ö tavalisest istungist ei anta enne infotunni algust üle eelnõusid ja arupärimisi ega anta ametivandeid. Infotund lõpeb täpselt kell 14.00, või kui kõigile küsimustele on vastatud, siis varem. Kolmapäevane Riigikogu istung algab kell 14.00 ja lõpeb päevakorra ammendumisel Vabariigi Valitsuse algatatud või esitatud eelnõude osas. RKKTS-i sõnastus eeldab, et kolmapäevase istungi aeg pühendatakse eelkõige valitsuse eelnõude arutamiseks. Tegelikult on see alati nii ka olnud. Samas ei ole välistatud, et kolmapäeval istungil käsitletakse muidki päevakorraküsimusi (nt Riigikogus algatatud seaduseelnõusid). Valitsuse eelnõusid võib arutada ka teistel päevadel toimuvatel Riigikogu istungitel (välja arvatud esmaspäeval). Kolmapäevase istungi lõpu määratlemiseks kasutatud formuleering („mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõude osas“) vajab selgitamist. Sätte niisuguse sõnastusega on soovitud rõhutada valitsuse eelnõude prioriteetsust kolmapäeval istungil ning tagada, et kõik selleks istungiks päevakorda kavandatud valitsuse eelnõud saaksid arutatud. Praktikas on kõnealust sätet tõlgendatud nõnda, et kolmapäevast istungit ei lõpetata enne, kui kõik päevakorraküsimused – sõltumata sellest, kas tegemist on valitsuse eelnõuga või mitte – on läbi arutatud. Kolmapäeval algav Riigikogu istung ei saa kesta kauem kui neljapäeval kell 10.00 algava Riigikogu istungini. Selline täpsustus RKKTS-is on vajalik, rõhutamaks et neljapäeval kell 10.00 tuleb istungi juhatajal üks istung lõpetada ning alustada uut istungit selle rakendamisest (istungi rakendamise kohta vt RKKTS § 64 kommentaar 3).

12. Neljapäevase Riigikogu istungi aeg (10.00–13.00) ei ole ette nähtud kindlate päevakorraküsimuste arutamiseks. Tavaliselt käsitletakse neljapäeviti Riigikogus algatatud või esitatud eelnõusid, ametiisikute ettekandeid või ülevaateid (RKKTS § 155) ning olulise tähtsusega riiklikke

küsimusi (RKKTS § 153).²⁰⁰ Punktis 4 on sätestatud, et eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide istungid algavad kell 16.00, kuid ei ole fikseeritud nende lõpuaega. Vaatamata sõnastuse erinevusele teiste sarnaste sätete-ga võrreldes (puudub lauseosa „mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni“), tuleb seda mõista nii, et eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide neljapäevased istungid lõpevad päevakorra ammendumisel. Samas ei saa need istungid kesta kauem kui reedel kella 10.00-ni, kuna siis algab väliskomisjoni istung.²⁰¹

13. Väliskomisjoni ja ELAK-i reedene tööaeg on ette nähtud eelkõige selleks, et võimaldada neil käsitleda Eesti seisukohti järgmisel nädalal toimuvatel Euroopa Liidu Nõukogu istungitel.

14. Kommenteeritava paragrahvi lõiked 2 ja 3 lubavad Riigikogu korralise istungjärgu kestel komisjonide – nii alatiste, eri-, uurimis- kui ka probleemkomisjonide – korralisi istungeid pidada ka muul kui sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud ajal. Selleks on kolm tingimust:

- a) ettepaneku peab tegema komisjoni esimees (RKKTS § 34 lõikes 3 ettenähtud juhtudel aseesimees);
- b) komisjoni istungi toimumise aeg kooskõlastatakse komisjoni liikmetega hiljemalt töönädala esimesel komisjoni istungil;
- c) komisjoni istungi toimumise aeg ei tohi kattuda teiste komisjonide, fraktsioonide ja Riigikogu RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatud tööajaga.

15. RKKTS § 47 lõigete 2 ja 3 kohaldamiseks tuleb esmalt selgitada, mil-lisel ajal võivad komisjonide n-ö täiendavad korralised istungid toimuda. Lähtudes lõike 3 sõnastusest tuleb asuda seisukohale, et komisjonid või-vad määrata oma korralisi istungeid ajale, kui RKKTS § 47 lõike 1 punk-tide 1–5 kohaselt ei toimu täiskogu, komisjonide ega fraktsioonide tööd. Kommenteeritavad sätted ei välista, et komisjoni korraline istung toimub täiskogu töösüklile järgneval nädalal, kuna siis Riigikogu ja komisjonide istungite ning fraktsioonide koosolekute aega seadusega ette nähtud ei ole. See saab siiski toimuda erandlikel juhtudel, sest RKKTS § 46 lõike 3 järgi on töösüklile järgnev nädal ette nähtud Riigikogu liikmete tööks

²⁰⁰ Näiteks lepiti 17.03.2010 toimunud Riigikogu juhatus ja fraktsioonijuhtide nõu-pidamisel kokku, et olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelud kavandatakse Riigikogu neljapäevastele istungitele.

²⁰¹ Seadusandja soov hoida ära väliskomisjoni kui alatise komisjoni (RKKTS § 18 lg 1 p 10) ning eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide istungite aja kattumine nähtub ka sellest, kuidas on kujundatud esmaspäevane ajagraafik (vt RKKTS § 47 lg 1 p 1).

valijatega, Riigikogu, komisjonide ja fraktsioonide antud ülesannete ning muude Riigikogu liikme kohustuste täitmiseks. Komisjoni liige, kes on töötüklile järgnevale nädalale kavandanud loetletud ülesannete täitmist, saab komisjoni korralise istungi määramist nn istungivabale nädalale vastustada komisjoni esimehe ettepaneku kooskõlastamata jätmisega. Täiskogu tööpäeval on komisjoni korraliseks istungiks täiendavat aega leida keeruline, sest ajagraafik on tihe ning mitmel juhul on Riigikogu või komisjoni istungi lõpuaeg seotud päevakorra ammendumisega. Siiski on mööndav, et komisjon määrab oma täiendava korralise istungi näiteks ajale, kui Riigikogu istung, mille lõpuaeg on RKKTS-is fikseerimata (Riigikogu esmapäevane või kolmapäevane istung), on päevakorra ammendumise tõttu lõppenud. Tegelikult kasutavad komisjonid kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 ettenähtud võimalust sageli selleks, et pidada korralisi istungeid muul kui sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud komisjoni korralise istungi ajal. Näiteks lepitakse kokku, et kui Riigikogu neljapäevane istung lõpeb enne kella 13.00, algab komisjoni korraline istung 15 minuti möödumisel Riigikogu istungi lõppemisest. Ka sellistel juhtudel on tegemist komisjonide n-ö täiendavate korraliste istungitega, mis seaduse mõtte kohaselt ei saa iseenesest asendada RKKTS § 47 lõikes 1 ettenähtud ajal toimuvaid korralisi komisjonide istungeid. Niisuguseks ajaks määratud täiendava komisjoni istungi päevakorras olevate küsimuste käsitlemine võib vajaduse korral jätkuda RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatud töö ajagraafikus fikseeritud korralise istungi ajal (nt neljapäeval kella 14.00-st kuni 16.00-ni), kui komisjon tööpäeval esimesel istungil ei lepi kokku teisiti. Võimalike vaidluste ärahoidmiseks on soovitatav siiski RKKTS-i muuta ning viia see vastavusse kujunenud praktikaga – sätestada sõnaselgelt komisjonide õigus alustada teatavatel juhtudel oma istungitega enne fikseeritud algusaega. (Vt ka RKKTS § 35 kommentaar 3.)

16. Selleks, et määrata komisjoni korralise istungi aeg RKKTS § 47 lõikes 1 ettenähtust erinevale ajale, peab komisjoni esimees kooskõlastama istungi toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt tööpäeval esimesel komisjoni istungil. Kooskõlastamine tähendab, et kõik istungil osalevad komisjoni liikmed peavad olema komisjoni esimehe ettepanekuga nõus. Komisjoni esimees peab kooskõlastama istungi toimumise aja sellel tööpäeval, millal ta istungi pidamist taotleb. Kui esimees soovib istungit korraldada täiskogu töötüklile järgneval nädalal, peab ta kooskõlastama istungi toimumise aja töötükli viimasel tööpäeval. Tööpäeval esimese komisjoni istungina tuleb kommenteeritava sätte järgi mõista alalise, eriuurimis- või probleemkomisjoni esmapäevast istungit.

17. Kommenteeritava paragrahvi lõige 4 võimaldab komisjoni korralisi istungeid määrata ka korraliste istungjärkude vahelisele ajale. Selleks peab komisjoni esimees kooskõlastama istungite toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt korralise istungjärgu viimasel komisjoni istungil, st istungil, mis toimub hiljemalt juuni- või detsembrikuu kolmandal neljapäeval. Nii näiteks võivad komisjoni liikmed kokku leppida, et korralised istungid toimuvad igal nädalal kindlal päeval ja kellaajal. Nimetatud säte on vajalik eelkõige ELAK-ile ja väliskomisjonile Euroopa Liidu asjade menetlemiseks korraliste istungjärkude vahelisel ajal. Riigikogu juhatuse teavitamine komisjoni sellekohasest otsusest on vajalik, et juhatuse Riigikogu juhtimisorganina oleks teadlik Riigikogu tööorganite tegevusest korraliste istungjärkude vahelisel perioodil ning saaks vajaduse korral hinnata istungite toimumise õiguspärasust.

§ 48. Riigikogu töö ajagraafiku muutmine

Riigikogu töö ajagraafikut võib Riigikogu muuta kahekolmandikulise hääletenamusega vastuvõetud otsusega, välja arvatud käesoleva seaduse § 47 lõike 1 punktis 1 ettenähtud juhul.

1. Kommenteeritav paragrahv näeb Riigikogu jaoks ette võimaluse muuta RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatud töö ajagraafikut. Kuivõrd graafik hõlmab nii Riigikogu täiskogu ja komisjonide istungeid kui ka fraktsioonide tööaega, ei ole välistatud, et Riigikogu kujundab vajaduse korral graafiku olulisel määral ümber. Nii võib Riigikogu otsustada pikendada täiskogu istungi aega ka komisjonide tööks ettenähtud aja arvelt. Tavapäraselt kasutatakse RKKTS §-s 48 sätestatud Riigikogu teispäevase või neljapäevase istungi aja pikendamiseks tunni võrra, st kuni komisjonide istungite algusajani.

2. Ettepaneku töö ajagraafiku muutmiseks võib teha iga Riigikogu liige mis tahes ajal. Istungi juhataja paneb ettepaneku hääletusele päevakorraliselt. Istungi juhataja valib ettepaneku hääletamise aja oma äranägemisel, sellega siiski põhjendamatult viivitamata. Igal juhul tuleb ettepanek panna hääletusele arvestusega, et täiskogul jääks aega seda hääletada. Näiteks tuleb istungiaja pikendamise ettepanek panna hääletusele aegsasti enne fikseeritud istungiaja lõppemist, arvestades seejuures võimalusega, et enne hääletamist võidakse nõuda kümneminutist vaheaega.

3. Töö ajagraafik on muudetud, kui sellekohase ettepaneku poolt on

vähemalt kahekolmandikuline häälteenamus, st poolthääli on vähemalt kaks korda rohkem poolt kui vastuhääli (vt RKKTS § 78 kommentaar 3).

4. Riigikogu otsus muuta töö ajagraafikut omab ühekordset toimet, st ühe hääletusega saab muuta kõige rohkem ühe töönädala graafikut. Kui tehtava otsuse toime oleks pikemaajalisem, kujutaks see endast sisuliselt RKKTS § 47 lõike 1 muutmist, mida tuleb aga teha seaduse muutmiseks ettenähtud korras.

5. Kommenteeritav paragrahv sätestab töö ajagraafiku muutmise osas piirangu, mis puudutab ajajaotust töönädala esmaspäeval. See piirang peab eelkõige tagama, et Riigikogu ei vähendaks arupärimistele vastamiseks ja vabaks mikrofoniks ettenähtud aega.

§ 49. Riigikogu täiendav istung

(1) Riigikogu täiendav istung võib toimuda väljaspool käesoleva seaduse §-s 47 sätestatud töö ajagraafikut.

(2) Täiendava istungi toimumise otsustab ning selle päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus.

(3) Täiendava istungi kutsub kokku Riigikogu esimees. Kokkukutsumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu vähemalt kolm päeva enne täiendava istungi toimumist. Kaalukate põhjuste olemasolu korral võib etteteatamise aeg olla lühem.

1. Riigikogu täiendav istung võib toimuda korralise istungjärgu ajal väljaspool RKKTS §-s 47 sätestatud töö ajagraafikut, st väljaspool täiskogu, komisjonide ja fraktsioonide tööks ettenähtud aega. Senist praktikat arvestades tuleb väljendit „väljaspool käesoleva seaduse §-s 47 sätestatud töö ajagraafikut“ tõlgendada nõnda, et täiendav istung võib toimuda ajal, kui täiskogu, komisjonide või fraktsioonide töö on selleks päevaks lõppenud või ei ole veel alanud. Näiteks on Riigikogu pidanud täiendavaid istungeid järgmistel aegadel:

- a) 1998. aasta 18. juunil, töönädala neljapäeval ja ühtlasi kevadistungjärgu viimasel päeval, algas täiendav istung kell 8.00 ning lõppes kell 9.56, neli minutit enne Riigikogu korralise istungi algust;
- b) 2008. aasta 23. aprillil, töönädala kolmapäeval, algas täiendav istung kell 17.00 ja lõppes kell 17.53; Riigikogu kolmapäevane graafikujärgne istung oli lõppenud kell 16.49;

- c) 2009. aasta 20. veebruaril, töönädala reedel, algas täiendav istung kell 14.00 ja lõppes kell 16.20;
- d) 2009. aasta 15. juunil, töönädala esmaspäeval, algas täiendav istung kell 17.15 ja lõppes kell 18.36; Riigikogu esmaspäevane graafikujärgne istung oli lõppenud kell 16.46;
- e) 2009. aasta 18. juunil, töönädala neljapäeval ja ühtlasi kevadistungjärgu viimasel päeval, toimus kaks täiendavat istungit, millest üks algas kell 15.00 ja lõppes kell 17.01 ning teine algas kell 17.15 ja lõppes kell 18.09.

2. Alternatiivina Riigikogu täiendava istungi kokkukutsumisele, kui eesmärk on leida lisaäga Riigikogu istungite pidamiseks (näiteks istungjärgu viimasel nädalal), võib Riigikogu RKKTS §-s 48 ettenähtud korras muuta RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatud töö ajagraafikut.

3. Täiendava istungi toimumise otsustab ja selle päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus oma äranägemisel. Juhatus võib täiendava istungi toimumise otsustada nii omal algatusel kui ka Riigikogu liikme, komisjoni, fraktsiooni, Vabariigi Valitsuse või Vabariigi Presidendi ettepanekul. Vastavalt 1994. aasta RKKKS-ile, mis esimest korda nägi ette täiendava istungi pidamise võimaluse (vt § 42), sai Riigikogu esimees täiendava istungi kokku kutsuda üksnes juhul, kui ettepaneku selleks tegi õigustatud subjekt (nt Riigikogu avalduse, deklaratsiooni või pöördumise vastuvõtmiseks Riigikogu juhatus või vähemalt viiendik Riigikogu liikmetest, vt § 42 lg 2). ErSS § 13 lõige 3 sätestab, et kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus teeb Riigikogule ettepaneku kuulutada välja erakorraline seisukord Riigikogu korralise istungjärgu ajal, esitab president või valitsus Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu täiendav istung kokku viivitamatult. VPVS § 14 järgi kutsub Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi valimiseks Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul kokku Riigikogu erakorralise istungjärgu või Riigikogu täiendava istungi. Enne Riigikogu kokkukutsumist kuulab Riigikogu esimees ära valimiskomisjoni arvamuse. Nimetatud ErSS-i ja VPVS-i sätteid tuleb käsitada eranditena RKKTS § 49 lõike 2 suhtes.

4. Küsimuste ring, mida võib täiendaval istungil arutada, ei ole piiratud. 1994. aasta RKKKS-is oli sätestatud ammendav loetelu juhtudest, mille arutamiseks võis täiendava istungi kokku kutsuda (nt Vabariigi Presidendi valimiseks, erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks, välislepingute

ratifitseerimiseks või denonsseerimiseks, Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise otsustamiseks või Riigikogu avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste vastuvõtmiseks). Täiendava istungi päevakorras saavad olla ainult Riigikogu menetluses olevad eelnõud (vrd RKKTS § 91 lg 2). Samuti võib täiendava istungi päevakorda võtta ametiisikute ettekandeid ja ülevaateid, vastamata arupärimisi, olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelusid ja muid küsimusi.

5. Riigikogu täiendava istungi päevakorras võib olla Riigikogu korralisel istungil poolelijäänud küsimuse arutelu.²⁰² Samuti võib täiendava istungi päevakorda võtta küsimusi, mille arutamise eelduseks on mingi kindla asjaolu saabumine, näiteks seaduseelnõu teise lugemise lõpetamine eelmisel päeval toimuval Riigikogu korralisel istungil.

6. Täiendava istungi kutsub kokku Riigikogu esimees. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 teise lause kohaselt tuleb kutse edastada Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu. Niisugune teadaandmise moodus on mõeldud eelkõige juhtudeks, kui täiendav istung kutsutakse kokku täiskogu töösüklile järgneval nädalal ning Riigikogu liikmed ei pruugi olla Tallinnas. Riigikogu esimees kasutab Riigikogu liikmete teavitamiseks ka muid viise, näiteks teeb istungi kuupäeva, kellaaja, koha ja päevakorra teatavaks Riigikogu korralise istungi ajal. Täiendava istungi kokkukutsumise teates märgib Riigikogu esimees peale eeltoodu tavaliselt ära kokkukutsumise ettepaneku tegija. Kuna täiendava istungi toimumise otsustab vastavalt RKKTS § 49 lõikele 2 Riigikogu juhatus ning Riigikogu esimees üksnes kutsub istungi kokku, siis oleks õige osutada kokkukutsumise teates ka sellekohasele juhatause otsusele ja selle vastuvõtmise kuupäevale.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 teise lause järgi tuleb täiendava istungi toimumisest anda Riigikogu liikmetele teada vähemalt kolm päeva ette. Nimetatud sätet tuleb mõista nii, et Riigikogu täiendav istung võib toimuda kõige varem kokkukutsumisteate edastamise päevale järgneval kolmandal päeval. Näiteks kui kokkukutsumisteade edastatakse esmaspäeval, võib täiendav istung toimuda kõige varem neljapäeval. Säärane etteteatamisaja on vajalik selleks, et Riigikogu liikmed saaksid istungi toimumisega oma ajakava koostades arvestada, koguneda istungi toimumise

²⁰² Võimalik on ka vastupidine: Riigikogu täiskogu tööpäeva päevakorda võib võtta täiendaval istungil poolelijäänud küsimuse arutelu.

kohta ning valmistuda istungi päevakorras olevate küsimuste aruteluks. Lõike 3 viimase lause kohaselt võib etteteatamisaeg olla ka lühem kui kolm päeva, kuid seda üksnes kaalukate põhjuste olemasolu korral. Väljend „kaalukad põhjused“ viitab sellele, et küsimused, mida Riigikogul tuleb arutada ja otsustada, on kiireloomulised ning et kolmepäevalisest etteteatamisajast kinnipidamine võib tuua kaasa raskeid tagajärgi. Kaalukate põhjuste olemasolu üle otsustab Riigikogu juhatus täiendava istungi toimumise aega määrates. Juhatus peab seda otsust põhjendama. Senises praktikas on tavapärane etteteatamisaeg olnud lühem kui kolm päeva. Näiteks kutsus Riigikogu esimees 2008. aasta 22. aprillil kokku Riigikogu täiendava istungi järgmiseks päevaks, 23. aprilliks (töönädala kolmapäevaks), et väliskomisjoni ettepanekul arutada Riigikogu avalduse „Georgia suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse toetuseks“ eelnõu. 2009. aasta 18. veebruaril kutsus Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendava istungi 20. veebruariks (töönädala reedeks), et Vabariigi Valitsuse ettepanekul arutada algatamisel usaldusküsimusega seotud riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu. 2009. aasta 15. juunil (töönädala esmaspäeval) kutsus Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendava istungi, mis pidi algama poole tunni möödumisel samal päeval toimuva Riigikogu korralise istungi lõppemisest. Päevakorras olid eelnõud, mille arutamist taotlesid kultuurikomisjon, majanduskomisjon, põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon (kokku 12 eelnõu).

8. Vastavalt RKKTS §-le 76 on Riigikogu täiendaval istungil otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 Riigikogu liiget (vt RKKTS § 76 kommentaar 7).

9. Täiendava istungi päevakorra peab Riigikogu istungi alguses kinnitama (RKKTS § 55 lg 1). Riigikogul on võimalik jätta küsimusi päevakorrast välja või muuta nende arutamise järjekorda (RKKTS § 55 lg 2). Päevakorda võib täiendada, arvestades RKKTS § 54 lõikes 3 ja §-s 56 sätestatut.

10. Üldjuhul lõpeb täiendav istung päevakorra ammendumisega. Samas on võimalik, et kõigi päevakorras olevate küsimuste arutelu ei jõuta lõpetada ning istung lõpeb RKKTS § 47 lõikes 1 ettenähtud ajagraafiku järgse istungi või koosoleku alguse tõttu.

2. jagu

RIIGIKOGU ERAKORRALINE ISTUNGJÄRK

§ 50. Erakorralise istungjärgu toimumise aeg

Riigikogu erakorraline istungjärk võib toimuda väljaspool Riigikogu korraliste istungjärgude aega.

1. Erakorralise istungjärgu kokkukutsumise võimaluse näevad ette PS § 68 ja § 78 punkt 5 eelkõige juhtudeks, kui Riigikogul on vaja võtta vastu otsuseid korraliste istungjärgude vahelisel ajal. Kuivõrd põhiseaduse mõtte kohaselt täidab Riigikogu oma põhiseaduslikke ülesandeid peamiselt korralistel istungjärgudel, toimuvad erakorralised istungjärgud pigem erandjuhtudel. Mõnede otsuste tegemiseks on erakorralise istungjärgu kokkukutsumine aga kujunenud reegliks. Näiteks on Riigikogul tulenevalt PS §-s 79 ja § 80 lõikes 2 sätestatud Vabariigi Presidendi valimise tähtaegadest²⁰³ seni olnud vaja koguneda erakorralistele istungjärgudele augustikuus.²⁰⁴

2. Kommenteeritav paragrahv sätestab, et erakorraline istungjärk võib toimuda väljaspool korraliste istungjärgude aega. Seega võib erakorralise istungjärgu kutsuda kokku ajavahemikus Riigikogu korralise kevadistungjärgu lõpust (alates juunikuu kolmandale neljapäevale järgnevast reedest) kuni sügisistungjärgu alguseni (kuni septembrikuu teisele esmaspäevale eelneva pühapäevani) ning sügisistungjärgu lõpust (alates detsembrikuu kolmandale neljapäevale järgnevast reedest) kuni kevadistungjärgu alguseni (kuni jaanuarikuu teisele esmaspäevale eelneva pühapäevani).

3. Erakorralise istungjärgu ajal võib toimuda üks või mitu Riigikogu istungit. Istungjärk võib kesta ühe või mitu päeva. Istungjärgu ajal võib pidada ka komisjonide istungeid ja fraktsioonide koosolekuid (vt ka RKKTS § 52 ja selle kommentaar 1).

²⁰³ PS § 80 lõike 2 järgi toimuvad Vabariigi Presidendi korralised valimised varemalt 60 ja hiljemalt 10 päeva enne Vabariigi Presidendi ametiaja lõppemist. Kõigepealt korraldatakse Riigikogus kuni kolm hääletusvooru, mis toimuvad kahel järjestikusel päeval. Kui Riigikogul ei õnnestu presidendi valida, tuleb ühe kuu jooksul presidendi valimiseks kokku valimiskogu (vt PS § 79 ja VPVS § 3 lg 3).

²⁰⁴ 26. ja 27.08.1996; 27. ja 28.08.2001; 28. ja 29.08.2006; 29.08.2011.

4. PS § 70 teise lause ja RKKTS § 76 kohaselt on Riigikogu erakorralisel istungjärgul otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 Riigikogu liiget.

5. Erakorraline istungjärg lõpeb päevakorra ammendumisega või juhul, kui selgub, et Riigikogu ei ole otsustusvõimeline (vt ka RKKTS § 76 ja selle kommentaar 9).

§ 51. Erakorralise istungjärgu kokkukutsumine

(1) Riigikogu erakorralise istungjärgu kutsub kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul nende poolt taotletud ajal ja päevakorraga.

(2) Erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 kordab PS §-s 68 sätestatud ning lisab, et erakorraline istungjärg kutsutakse kokku ettepaneku tegija poolt taotletud ajal ja päevakorraga.

2. Riigikogu esimehel ei ole erakorralise istungjärgu kokkukutsumisel kaalutusõigust. Ta peab istungjärgu kokku kutsuma, kui ettepanek on nõuetekohane, st selle on teinud õigustatud subjekt, selles on märgitud istungjärgu toimumise aeg ning näidatud päevakord. Kui istungjärgu päevakorda esitatakse seaduseelnõu, mida ei ole Riigikogu menetluses, tuleb see anda Riigikogu esimehele üle koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepanekuga (RKKTS § 91 lg 2). Kui eelnõu üle ei anta või kui eelnõu ei vasta RKKTS-ist tulenevatele nõuetele, jätab Riigikogu esimees erakorralise istungjärgu kokku kutsumata. Näiteks jättis Riigikogu esimees kokku kutsumata erakorralise istungjärgu, mida taotlesid 25 Riigikogu liiget 2009. aasta 31. augusti ettepanekuga, põhjusel, et eelnõu, mille arutamist sooviti (Riigikogu otsuse „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine“ eelnõu), ei võtnud Riigikogu juhatus menetluse.²⁰⁵ Riigikogu esimees peaks keelduma istungjärgu kokkukutsumisest ka siis, kui istungjärgu toimumisest etteteatamise aeg on liialt lühike ning selleks puuduvad kaalukad põhjused.

²⁰⁵ Vt Riigikogu juhatuse 01.09.2009 otsus nr 157 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.

3. Mõnede seadustega on Vabariigi Presidendile ja Vabariigi Valitsusele pandud kohustus teha ettepanek Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks. ErSS § 13 lõige 2 sätestab, et kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus teeb Riigikogule ettepaneku kuulutada erakorraline seisukord välja Riigikogu korraliste istungjärkude vahelisel ajal, esitab president või valitsus Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu erakorraline istungjärg kokku vähemalt kaheksa tunni jooksul, arvates ettepaneku tegemisest. SRKS § 7 punkti 2 kohaselt teeb Vabariigi President Riigikogu esimehele ettepaneku kutsuda Riigikogu kokku erakorraliseks istungjärguks kiireloomuliste riigikaitseliste küsimuste otsustamiseks. VPVS § 14 näeb ette, et Vabariigi Presidendi valimiseks kutsub Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul kokku Riigikogu erakorralise istungjärgu või Riigikogu täiendava istungi ning enne Riigikogu kokkukutsumist kuulab ära Vabariigi Valimiskomisjoni arvamuse.

4. Vastavalt RKKTS § 53 lõikele 5 valmistab Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorra ette istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija. Erakorralise istungjärgu päevakord tehakse Riigikogu liikmetele teatavaks koos istungjärgu kokkukutsumisega (RKKTS § 54 lg 2). Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorda Riigikogu kinnitama ei pea (RKKTS § 55 lg 1 teine lause). Teatavaks tehtud päevakorda saab muuta ainult istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija. Seejuures on päevakorda võimalik täiendada RKKTS § 54 lõikes 3 sätestatu kohaselt. RKKTS §-s 56 sätestatud erakorralise istungjärgu päevakorra puhul kohaldada ei saa. Kui on vaja, et Riigikogu arutaks RKKTS § 56 lõikes 1 loetletud küsimusi, tuleb selleks kokku kutsuda uus erakorraline istungjärg. Erandina võetakse erakorralise istungjärgu päevakorda ametivande andmine (RKKTS § 56 lg 1 p 11). Kui see ei oleks lubatav, võiks tekkida olukord, kus Riigikogu liikmeks asunud asendusliige ei saa asuda oma ülesandeid täitma, sest selle eelduseks on ametivande andmine.

5. Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorras võib olla Riigikogu korralisel istungil või eelmisel erakorralisel istungjärgul poolelijäänud küsimuse arutelu jätkumine.²⁰⁶ Samuti võib erakorralise istungjärgu päevakorda võtta küsimusi, mille arutamise eelduseks on mingi kindla asjaolu

²⁰⁶ Võimalik on ka, et Riigikogu täiskogu tööädala päevakorda võetakse erakorralisel istungjärgul poolelijäänud küsimuse arutelu.

saabumine, näiteks seaduseelnõu teise lugemise lõpetamine eelmisel päeval toimival Riigikogu erakorralisel istungjärgul.

6. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 sätestab viisi, kuidas Riigikogu liikmeid erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest teavitatakse. Samas ei määra RKKTS kindlaks, milline on etteteatamisaeg (vrd RKKTS § 49 lg 3). Oluline on, et Riigikogu liikmed saaksid istungjärgu toimumisest aegsasti teada, neil oleks reaalne võimalus koguneda ning piisav aeg kavandatavateks aruteludeks valmistuda. Kui erakorraline istungjärg kutsutakse kokku kiireloomulist otsustamist vajavate küsimuste käsitlemiseks, võib etteteatamisaeg olla lühike.

Näiteid etteteatamisajast:

- a) 2008. aasta 11. augustil kutsus Riigikogu esimees 37 Riigikogu liikme ettepanekul kokku erakorralise istungjärgu sama aasta 12. augustiks, et arutada Riigikogu avalduse „Venemaa sõjalisest agressioonist Georgia vastu“ eelnõu;
- b) 2009. aasta 27. juulil kutsus Riigikogu esimees 49 Riigikogu liikme ettepanekul kokku erakorralise istungjärgu sama aasta 3. augustiks, et arutada õiguskantsleri ettepanekut nr 5 riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse põhiseaduspärasuse kohta;
- c) 2009. aasta 3. augustil kutsus Riigikogu esimees kahe eraldi teatega kokku esmalt 37 Riigikogu liikme ettepanekul erakorralise istungjärgu sama aasta 31. augustiks, et arutada riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse rakendamise seaduse eelnõu (esimene lugemine). Teise teatega kutsus Riigikogu esimees 1. septembriks kokku kaks erakorralist istungjärku, et viia läbi nimetatud eelnõu teine ja kolmas lugemine. Kokkukutsumise teade oli seejuures sõnastatud järgmiselt: „Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 68 ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 51 lõikele 1 kutsun 37 Riigikogu liikme ettepanekul kokku Toompea lossi istungisaali Riigikogu erakorralise istungjärgu 2009. aasta 1. septembril kell 15.00. Kui istungjärgu päevakorras oleva eelnõu teine lugemine lõpetatakse, kutsun 37 Riigikogu liikme ettepanekul kokku 1. septembril teise erakorralise istungjärgu tund aega pärast esimese istungjärgu lõppu.“;
- d) 2011. aasta 20. juunil kutsus Riigikogu esimees 62 Riigikogu liikme ettepanekul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku erakorralise istungjärgu sama aasta 29. augustiks.

§ 52. Erakorralise istungjärgu töö ajagraafik

Riigikogu erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestab Riigikogu juhatause ettepanekul poolthäälteenamusega.

1. Ettepaneku erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestamiseks teeb Riigikogu juhatus. Ajagraafikus tuleb analoogiliselt RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatule näha ette aeg täiskogu ja komisjonide istungite ning fraktsioonide koosolekute pidamiseks, samuti vaheaegadeks. Samas võib juhatause ettepanek Riigikogule olla ka selline, et töötatakse ilma vaheajata kuni päevakorra ammendumiseni. Harilikult tehakse Riigikogu esimehele ettepanek kutsuda erakorraline istungjärk kokku ühe kindla küsimuse arutamiseks. Kui kokkukutsumise ettepaneku tegija soovib, et Riigikogu viiks korraliste istungjärkude vahelisel ajal läbi mõne eelnõu mitu lugemist, tehakse Riigikogu esimehele ettepanek kutsuda kokku vastav arv erakorralisi istungjärke. Tegelikult piisab niisugusel juhul ka ühe erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest. Töö ajagraafikus on siis võimalik fikseerida, et istungjärgu kestel toimub mitu Riigikogu (erakorralist) istungit ning toimuvad asjaomaste komisjonide (erakorralised²⁰⁷) istungid ja vajaduse korral ka fraktsioonide töö.

2. Erakorralise istungjärgu töö ajagraafikut ette valmistades peab juhatus jälgima, et päevakorras olevate küsimuste menetlemisel saaksid esmärkipäraselt läbi viidud kõik RKKTS-is ettenähtud toimingud ning oleks kaitsitud parlamendivähemuse õigused. Päevakorraküsimuste, iseäranis aga seaduseelnõude käsitlemise eesmärgiks erakorralisel istungjärgul ei tohi olla täiemahulise parlamentaarse arutelu vältimine.

3. Erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestamise otsustab Riigikogu poolthäälte enamusega, st selle poolt peab hääletama rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu (vt RKKTS § 78 ja selle kommentaar 3). Kui juhatause ettepanek ajagraafik Riigikogu toetust ei leia, peab juhatus pakkuma hääletamiseks uue, muudetud ajagraafiku. Kehtestatud ajagraafikut võib Riigikogu muuta samuti poolthäälte enamusega, sest RKKTS §-s 48 sätestatud töö ajagraafiku muutmise kord on kohaldatav seadusega kehtestatud Riigikogu täiskogu tööajagraafiku (vt RKKTS § 47 lg 1) muutmise puhul.

²⁰⁷ RKKTS § 35 lõike 1 järgi toimuvad Riigikogu komisjonide korralised istungid RKKTS §-s 47 ettenähtud aegadel; muul ajal toimuvad komisjonide istungid on erakorralised (vt RKKTS § 35 lg 2).

4. Pärast erakorralise istungjärgu avamist võivad Riigikogu liikmed, fraktsioonid ja komisjonid ning Vabariigi Valitsus anda üle eelnõusid, samuti Riigikogu liikmed arupärimisi. Kui erakorraline istungjärk koosneb mitmest istungist, võib eelnõusid ja arupärimisi anda üle iga istungi alguses.

9. peatükk

PÄEVAKORD

Üldist

1. Päevakorral on parlamendi töö korraldamisel keskne tähendus. Tegemist on plaaniga, mille alusel täiskogu, juhatus või komisjon arutab istungil tema pädevuses olevaid asju. Fikseerituna on päevakord siduv, selles sisalduvaid küsimusi tuleb arutada ettenähtud järjekorras. Päevakorda muuta, sh täiendada ja sellest küsimusi välja jätta on võimalik üksnes kodukorras ettenähtud juhtudel ja korras, näiteks siis, kui mõne otsuse peab parlament tegema põhiseadusest tuleneva tähtaja jooksul.

2. RKKTS 9. peatükk reguleerib Riigikogu täiskogu istungite – korraliste ja täiendavate istungite ning erakorraliste istungjärkude – päevakorra koostamise, teatavakstegemise, kinnitamise ja muutmise korda. Riigikogu juhatuse istungi päevakorda käsitleb RKKTS § 16 lõige 1. Komisjoni istungi päevakorda on mainitud RKKTS § 33 lõikes 3, § 34 lõike 2 punktis 1, § 39 lõike 2 punktis 3 ja § 152⁴ lõikes 1.

3. Riigikogu on oma päevakorra peremees. Üldjuhul koostavad täiskogu päevakorra Riigikogu allorganid iseseisvalt, lähtudes RKKTS-is sätestatud reeglitest. Vabariigi Valitsusel ega ühelgi teisel organil ei ole õigust päevakorra koostamisse sekkuda. Üksnes siis, kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus PS § 68 järgides teeb ettepaneku kutsuda kokku erakorraline istungjärk, on tal õigus määrata kindlaks ka küsimused, mida Riigikogu arutama ja otsustama hakkab (vt RKKTS § 53 lg 5).

4. Riigikogu tööd planeeritakse enamasti kas nädalaks või konkreetseks istungiks. Nii valmistab Riigikogu juhatus ette täiskogu tööpäeva ja täiendava istungi päevakorra (RKKTS § 53 lg-d 2 ja 4). Täiskogu töö pikemaajalisemat kavandamist RKKTS ette ei näe. Samas ei tähenda see, et vajaduse korral ei võiks juhatus seda teha.

§ 53. Päevakorra ettevalmistamine

- (1) Päevakord sisaldab Riigikogu täiskogus arutamisele tulevate küsimuste loetelu ning nende arutamise kuupäeva ja järjekorda.
- (2) Riigikogu täiskogu tööndala päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus Riigikogu komisjonide ettepanekute ning arupärimistele vastamiseks arupärimiste adressaatidega saavutatud kokkulepete alusel. Kui küsimuse päevakorda võtmine tuleneb käesolevast seadusest, võtab küsimuse päevakorda Riigikogu juhatus oma algatusel. Riigikogu komisjonid esitavad ettepanekud järgmise tööndala päevakorra kohta tööndala neljapäeva kella 15.00-ks.
- (3) Täiskogu eelmisel tööndalal arutamata jäänud küsimused võetakse uue tööndala päevakorda esimestena.
- (4) Riigikogu täiendava istungi päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus.
- (5) Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorra valmistab ette istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 sisaldab päevakorra määratlust. Selle järgi on päevakord Riigikogu istungil arutamisele tulevate küsimuste loetelu ühes nende arutamise kuupäeva ja järjekorraga. Päevakorra nime kandev dokument sisaldab ka päevakorraküsimuse ettekandjate nimesid ja ametikohti. Lõikes 1 sätestatu laieneb nii Riigikogu täiskogu tööndala päevakorrale, Riigikogu täiendava istungi päevakorrale kui ka Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorrale.

2. Riigikogu täiskogu päevakorda võetakse järgmised küsimused, st päevakorraküsimusteks võivad olla:

- a) seadus- ja otsuse-eelnõud (esimene lugemine – RKKTS § 97 lg 1; teine lugemine – RKKTS § 104; kolmanda lugemise päevakorda võtmise kohta eraldi sätet RKKTS-is ei ole) sealhulgas:
- välislepingut puudutava seaduse eelnõu, mille võib lõpphääletusele panna teisel lugemisel (vt RKKTS § 115);
 - Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 56 lg 1 p 4, § 116 lg 2);
 - riigieelarve eelnõu, riigieelarve muutmise seaduse eelnõu ja lisa-eelarve eelnõu, mida arutatakse kolmel lugemisel (vt RKKTS §-d 119–121);

- ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsiooni moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 117);
 - erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 56 lg 1 p-d 5 ja 6, § 118 lg 2);
 - Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 118¹);
 - Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 152⁶);
 - Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi, mida arutatakse üldiste menetlusreeglite järgi (vt RKKTS § 152⁷);
 - Riigikogu otsuse eelnõu, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 152⁸);
 - Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava otsuse eelnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (vt RKKTS § 154 lg 4);
- b) Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ning Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks saadetud seadus (vt RKKTS § 56 lg 1 p 3, § 113);
- c) põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mida arutatakse kolmel lugemisel (vt RKKTS § 123 lg 1);²⁰⁸
- d) rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (vt RKKTS §-d 129 ja 130);²⁰⁹
- e) Vabariigi Presidendi määratud või Riigikogus ülesseatud peaministri-

²⁰⁸ Kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu soovitakse panna rahvahääletusele, toimub eelnõu kolmas lugemine koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (üheainsa) lugemisega (vt RKKTS § 125 lg 3). Pärast Riigikogu valimisi kokkuastunud Riigikogu täiskogu päevakorda tuleb võtta põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille võttis vastu Riigikogu eelmine koosseis vastavalt PS §-le 165 (vt RKKTS § 126 lg 2).

²⁰⁹ Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu võib olla täiskogu päevakorras koos seaduseelnõuga, mida soovitakse rahvahääletusele panna, või eraldi, kuni Riigikogu otsustab seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitada. Päevakorras võib olla ka muu riigieluküsimuse otsustamiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu.

- kandidaadile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks (vt RKKTS § 56 lg 1 p 1, § 130 lg 1, § 132 lg 3);
- f) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõue (vt RKKTS § 56 lg 1 p 2, § 134 lg 1);
- g) algatamisel, enne teist lugemist või enne kolmandat lugemist Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu (vt RKKTS § 136 lg 2, § 137 lg 3, § 138 lg 3);
- h) arupärimisele vastamine (vt RKKTS § 47 lg 1 p 1, § 140 lg 2);
- i) infotund (vt RKKTS § 47 lg 1 p 3, § 142);²¹⁰
- j) õiguskantsleri ettepanek seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega (vt RKKTS § 56 lg 1 p 7, § 150);
- k) Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri ettepanek Riigikogule anda nõusolek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks (vt RKKTS § 56 lg 1 p 8, § 149 p-d 1 ja 2, § 150);
- l) olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (vt RKKTS § 153), sealhulgas:
 - komisjoni raport, mida arutatakse olulise tähtsusega riikliku küsimusena (vt RKKTS § 23¹ lg 3);
- m) avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu (vt RKKTS § 154 lg 4);
- n) Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused (vt RKKTS § 14 lg 2 p 5, § 56 lg 1 p 9, § 155 lg 3);
- o) ametiisikute ettekanded ja ülevaated (vt RKKTS § 155 lg 3);
- p) Vabariigi Valitsuse tegevuskava arutelu (vt RKKTS § 156 lg 3);
- r) vaba mikrofon (vt RKKTS § 47 lg 1 p 1, § 157);²¹¹
- s) Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralised ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste või üksnes aseesimeeste erakorralised valimised (vt RKKTS § 6);
- t) Vabariigi Presidendi valimine (vt PS § 79);
- u) Riigikogu külaliste poliitilised avaldused (vt RKKTS § 13 lg 2 p 7, § 56 lg 1 p 10);
- v) ametivanded (vt RKKTS § 14 lg 2 p 5, § 56 lg 1 p 11).²¹²

²¹⁰ Tegemist on obligatoorse päevakorraküsimusega, kuna infotunni toimumise kindlal ajal näeb ette RKKTS.

²¹¹ Tegemist on obligatoorse päevakorraküsimusega, kuna vaba mikrofoni toimumise kindlal ajal näeb ette RKKTS.

²¹² Riigikogu külaliste poliitilisi avaldusi, samuti ametivandeid oleks õigem käsitleda Riigikogu istungil väljaspool päevakorda, kuna need ei saa olla Riigikogu istungil arutelu ega otsustamise objektiks. Vrd 1994. aasta RKKS (IX Riigikogu algusest jõus olnud redaktsioonis) § 63 lg 1 p-d 4¹ ja 6.

RKKTS-ist ei tulene, et uurimiskomisjoni aruande (RKKTS § 20 lg 3) ja probleemkomisjoni aruande (RKKTS § 21 lg 3) võib võtta eraldi küsimustena Riigikogu täiskogu päevakorda, samuti ei näe RKKTS ette nende aruannete käsitlemise korda Riigikogu istungil. Siiski on võimalik, et sarnaselt komisjoni raportiga (vt RKKTS § 23¹) arutatakse uurimis- või probleemkomisjoni aruannet olulise tähtsusega riikliku küsimusena RKKTS §-s 153 sätestatud korras.²¹³

3. Mõningaid küsimusi käsitletakse Riigikogu istungil väljaspool päevakorda (päevakorralised küsimused). Neid ei võeta Riigikogu täiskogu päevakorda, vaid käsitletakse kas istungi alguses enne päevakorra juurde asumist või päevakorraküsimuste vahel. Samuti on võimalik päevakorraküsimuse arutelu päevakorralise küsimuse käsitlemiseks katkestada. Sellisel juhul annab istungi juhataja Riigikogu liikmetele selgelt märku, kui päevakorraküsimuse arutamine katkestatakse ja kui selle juurde tagasi pöördutakse. Päevakorralised küsimused on näiteks:²¹⁴

- a) Riigikogu juhatause ettepanek kehtestada erakorralise istungjärgu töö ajagraafik (RKKTS § 13 lg 2 p 6, § 52);
- b) juhatause liikme poolt Riigikogu istungil hääletusele pandav küsimus, kui otsuse vastuvõtmise osas ei saavutatud juhatauses konsensus (RKKTS § 16 lg 4);²¹⁵
- c) Riigikogu töö ajagraafiku muutmine (RKKTS § 48);
- d) päevakorra kinnitamine (RKKTS § 55);
- e) Riigikogu istungi kinniseks kuulutamine (RKKTS § 60);
- f) protest istungi läbiviimise reeglite rikkumise kohta ning küsimus istungi juhatajale istungi läbiviimise reeglite kohta selgituse saamiseks (RKKTS § 74 lg 3);²¹⁶
- g) teadaanded (RKKTS § 75);
- h) kohaloleku kontroll (RKKTS § 77);

²¹³ Varasemate kodukorraseduse redaktsioonide kehtivuse ajal võeti uurimiskomisjoni aruande arutelu täiskogu päevakorda ja seda käsitleti Riigikogu istungil. Näiteks 13.02.2003 toimus AS Narva Elektriijaamad erastamisprotsessi käigu ja kulutuste ostarbekuse väljaselgitamiseks moodustatud Riigikogu uurimiskomisjoni lõpparuande arutelu ning AS Eesti Raudtee erastamise käigus toimepandud seadusrikkumiste asjaolude väljaselgitamiseks moodustatud Riigikogu uurimiskomisjoni lõpparuande arutelu.

²¹⁴ Vrd 1992. aasta RKKTS § 35 ja 1994. aasta RKKTS § 63.

²¹⁵ RKKTS § 16 lõikes 4 on sätestatud *expressis verbis*, et nimetatud küsimust käsitletakse Riigikogu istungil päevakorraliselt.

²¹⁶ RKKTS § 74 lõikes 3 on sätestatud *expressis verbis*, et nimetatud küsimusi käsitletakse Riigikogu istungil päevakorraliselt.

- i) eelnõu üleandmine (RKKTS § 91 lg 1);
- j) arupärimise üleandmine (RKKTS § 139 lg 3).²¹⁷

Kuigi RKKTS seda ei sätesta, peab Riigikogu esimees tava järgi päevakorravälise kõne nii Riigikogu sügisistungjärgu esimesel istungil kui ka pärast Riigikogu esimehe valimisel valituks osutumist.

4. Täiskogu tööädala päevakorras esitatakse päevakorraküsimused nende arutamise kuupäeva järgi, st istungite kaupa. Kuna tegemist on nädala päevakorra, mitte konkreetsete istungite päevakordadega, tähendab küsimuse ühel istungil arutamata jäämine või selle arutelu poolelijäämine ajapuuduse tõttu, et arutelu lükkub järgmisele selle nädala istungile või arutelu jätkub järgmisel istungil. Päevakorraküsimuse arutelu võimatuse korral lükkub see järgmisse tööädalasse (RKKTS § 73).

5. Päevakorras määratakse kindlaks küsimuste arutamise järjekord. Riigikogu ei asu järgmise päevakorraküsimuse juurde enne, kui eelmise käsitlemine on lõpetatud või istungi juhataja on konstateerinud arutelu võimatuse. Päevakorraküsimuste järjekorra määramise reegleid RKKTS ei sisalda. Siiski on välja kujunenud tava, et arupärimistele vastamise järjekorras on eespool peaministrile esitatud arupärimised ning lõpphääletusele pandavad eelnõud paigutatakse enne teisi eelnõusid. Istungi algusesse võib kavandada ka küsimusi, mis eeldatavalt pälvivad suurema avalikkuse tähelepanu.

6. Riigikogu täiskogu tööädala päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus, võttes küsimusi päevakorda kas komisjonide ettepanekul või omal algatusel.

7. Komisjoni ettepanekul võetakse päevakorda need seaduseelnõud ja Riigikogu otsuste eelnõud, samuti Vabariigi Valitsuse tegevuskavad, mille juhtivkomisjoniks see komisjon on määratud, ning olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu. Ettepanekuid tehes peab komisjon järgima põhiseaduses või RKKTS-is sätestatud tähtaegu. Näiteks ei saa põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teist lugemist võtta päevakorda enne kolme kuu möödumist esimese lugemise lõpetamisest (vt PS § 163 lg 2); seadus- ja otsuse-eelnõud tuleb võtta päevakorda arvestusega, et nende esimene lugemine toimuks Riigikogu täiskogu seitsme tööädala jooksul eelnõu

²¹⁷ Peale eelnõude ja arupärimiste on kõnetoolist üle antud ka näiteks komisjonide aruandeid ning teatatud eelnõude ja arupärimiste tagasivõtmisest.

menetlusse võtmisest arvates (vt RKKTS § 97 lg 2). Komisjonid esitavad ettepanekud järgmise töönädala päevakorra kohta Riigikogu juhatusel töönädala neljapäeva kella 15.00-ks. Niisuguse aja fikseerimine on vajalik seetõttu, et juhatusel jääks piisavalt aega päevakord ette valmistada, vajaduse korral pidada komisjonide esimeestega läbirääkimisi küsimuste arutamise päeva ja järjekorra üle ning RKKTS § 54 lõikes 1 sätestatud järgides päevakord töönädala lõpuks Riigikogu liikmetele teatavaks teha.

8. RKKTS-is sätestatud erandjuhtudel teevad küsimuste päevakorda võtmiseks ettepanekuid ka Vabariigi Valitsus ja fraktsioonid. Nii võtab Riigikogu juhatus Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal, kuid mitte varem kui ülejäämisel päeval pärast eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist (vt RKKTS § 136 lg 2, § 137 lg 3, § 138 lg 3). Valitsuse ettepanek (nõue) asendab siin juhtivkomisjoni oma, sest kui valitsus seob eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega, siis eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata (RKKTS § 136 lg 1) või määratud juhtivkomisjoni kohustused lõpevad (RKKTS § 137 lg 1, § 138 lg 1). Fraktsiooni ettepanekul ja lähtudes tema soovist võtab Riigikogu juhatus päevakorda olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (vt RKKTS § 153).

9. Riigikogu juhatus võtab küsimusi Riigikogu täiskogu töönädala päevakorda omal algatusel päevakorra ettevalmistamise faasis, st enne selle teatavakstegemist ja kinnitamist RKKTS §-des 54 ja 55 ettenähtud korras. Juhatus saab lülitada küsimuse päevakorda, kui selle ettevalmistamise ajaks on küsimuse arutamise vajadus ja aeg juhatusel teada. Pärast päevakorra kinnitamist on võimalik seda täiendada üksnes RKKTS § 56 lõikes 1 loetletud küsimustega ning Riigikogu esimehe ettepanekul. Juhatus võtab küsimuse päevakorda RKKTS § 6 lõigetes 1 ja 2, § 13 lõike 2 punktis 7 (Riigikogu külaliste poliitiliste avalduste osas), §-s 113, § 116 lõikes 2, § 118 lõikes 2, § 131 lõikes 1, § 132 lõikes 3, § 134 lõikes 1, § 140 lõikes 2, §-des 142 ja 150, § 155 lõikes 3 ja § 157 lõikes 1 sätestatud juhtudel. Seejuures peab juhatus arvestama alljärgnevaga:

- a) RKKTS § 131 lõike 1 kohaselt tuleb Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võtta päevakorda peaministrikandidaadiga kooskõlastatult;
- b) kommenteeritava paragrahvi lõike 2 esimese lause ja RKKTS § 140 lõike 2 järgi võtab juhatus arupärimisele vastamise päevakorda arupärija ja arupärimise adressaadiga kokkulepitud ajal; kui

kokkulepet ei saavutata, võtab juhatus arupärimise päevakorda viimaseks esmaspäevaseks istungiks, mis mahub 20-istungipäevase vastamistähtaja (vt PS § 74, RKKTS § 140 lg 1) sisse;

- c) Vabariigi Presidendi, peaministri või ministri poliitilist avaldust, samuti ametiisiku põhiseaduses või seaduses sätestatud ettekannet või ülevaadet päevakorda võttes lähtub juhatus avalduse, ettekande või ülevaatega esineva ametiisiku soovist (vt RKKTS § 155 lg 2);²¹⁸
- d) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõude võtab Riigikogu juhatus päevakorda kõige varem ülejärmisel päeval pärast nõude esitamist, kui valitsus ei nõua kiiremat otsustamist (RKKTS § 134 lg 1).

Tegelikuses eeldab mis tahes küsimuse juhatuse algatusel päevakorda võtmise juhatuse läbirääkimisi asjaomaste isikute ning Riigikogu komisjonide ja fraktsioonidega aruteluks sobiva aja leidmiseks.

10. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb täiskogu eelmisel tööpäeval arutamata jäänud küsimused võtta uue tööpäeva päevakorda esimestena. Päevakorraküsimus võib jääda arutamata kas tööaja lõppemise või arutelu võimatuse (vt RKKTS § 73) tõttu. Arutamata jäämisena tuleb mõista ka arutelu poolelijäämist. Kommenteeritav säte peab tagama, et küsimused, mis jäid arutamata, kuigi olid võetud päevakorda, lülitataks uue tööpäeva päevakorda n-ö prioriteetsetena ning saaksid sellel nädalal arutatud. Nii välistatakse olukord, kus näiteks mõni seaduseelnõu on küll võetud päevakorda RKKTS-is ettenähtud tähtaja jooksul (vt RKKTS § 97 lg 2), kuid asjaolu tõttu, et selle arutelu on kavandatud neljapäevasele istungile ja järjekorras tahapoole, jääb see järjest mitme nädala jooksul käsitlemata. Kui päevakorraküsimuse arutelu jäi eelmise tööpäeva neljapäevasele istungil pooleli, tuleb see küsimus võtta uue tööpäeva päevakorda teisipäevaseks istungiks esimesena. Kui aga küsimus jäi üldse arutamata, siis on juhatus praktikas kuulanud ära asjaomase komisjoni ettepaneku küsimuse uuel tööpäeval arutamise päeva ja järjekoha osas või jätnud küsimuse komisjoni ettepanekul koguni uue tööpäeva päevakorras välja. Niisugune toimimisviis on mõõndav siiski üksnes juhul, kui see ei kahjusta kommenteeritava sättega taotletavat eesmärki (vt eespool). Näiteks võib olla otstarbekas seaduseelnõu, mille arutelu

²¹⁸ Mõnel juhul on ettekande tegemise või ülevaate esitamise aeg seaduses täpselt kindlaks määratud. Näiteks sätestab OKS § 4 lõige 3, et õiguskantsler esineb ettekandega järelevalve teostamisest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle ning põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle Riigikogu sügisistungjärgu täiskogu kolmandal tööpäeval.

jäi eelmise töönädala neljapäevasel istungil ära tööaja lõppemise tõttu, uue töönädala päevakorda mitte panna, kui juhtivkomisjoni ettekandjaks olev Riigikogu liige on sellel nädalal Riigikogu välisdelegatsiooni koosseisus välislahetuses.

11. Teatavaid päevakorraküsimusi saab arutada üksnes kindlatel istungi-päevadel. Nii toimub arupärimistele vastamine ja vaba mikrofon esmaspäevastel istungitel (vt RKKTS § 47 lg 1 p 1), infotund kolmapäeviti (vt RKKTS § 47 lg 1 p 3), Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralline valimine töönädala viimasel istungil (vt RKKTS § 6 lg 1 teine lause), erakorraline valimine aga töönädala esimesel istungil (vt RKKTS § 6 lg 2 ja RKKTS § 47 lõike 1 kommentaarid 9–12).

12. Lähtudes VPVS §-st 14 ei saa täiskogu töönädala päevakorras olla Vabariigi Presidendi valimine. Nimetatud sätte kohaselt kutsub Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi valimiseks Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul kokku Riigikogu erakorralise istungjärgu või Riigikogu täiendava istungi.

13. Riigikogu uue koosseisu esimese istungi päevakord tuleneb vahetult RKKTS-ist. Esimesel istungil tehakse RKKTS 1. peatükis ettenähtud toiminguid – Vabariigi President avab istungi, Riigikogu liikmed annavad ametivande, valitakse Riigikogu esimees ja aseesimehed ning peaminister teatab Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest. Uue koosseisu esimese töönädala päevakorra suhtes RKKTS §-des 53–55 sätestatud ei kohaldata. Küll aga on võimalik võtta küsimusi päevakorda, lähtudes RKKTS §-st 56. Järgmisteks töönädalateks koostatakse päevakord juba RKKTS §-de 53–55 järgi. Päevakord koostatakse ja kinnitatakse ka siis, kui ainsateks päevakorraküsimusteks on vaba mikrofon esmaspäeval ja infotund kolmapäeval.

14. Kommenteeritava paragrahvi lõiked 4 ja 5 sätestavad Riigikogu täiendava istungi ning erakorralise istungjärgu päevakorra ettevalmistamise. Sel puhul on päevakorra ettevalmistaja, vastavalt kas juhatus või erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija, üldjuhul vaba eespool kirjeldatud reeglitest, mis määravad kindlaks päevakorra koostamise korra. Nii näiteks ei pea seaduseelnõu päevakorda võtmiseks olema juhtivkomisjoni ettepanekut, kuigi ka täiendava istungi ja erakorralise istungjärgu päevakorra koostamisel tuleb arvestada, et eelnõu peab olema aruteluks ette valmistatud või arutelu toimumise soovivat aega

arvestades võimalik ette valmistada. Teatavaid, eelkõige tähtaegu puudutavaid nõudeid, tuleb siiski järgida. Näiteks peab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu lugemiste vahelise kohustusliku ajaga (vt PS § 163 lg 2) arvestama ka täiendava istungi ja erakorralise istungjärgu päevakorra ettevalmistaja; RKKTS § 91 lõike 2 kohaselt tuleb erakorralise istungjärgu kokkukutsujal anda Riigikogu esimehele üle istungjärgu päevakorda kavandatud seaduseelnõu, mida ei ole Riigikogu menetluses.²¹⁹

§ 54. Päevakorra teatavakstegemine

- (1) Riigikogu täiskogu järgmise töönädala päevakord tehakse Riigikogu liikmetele teatavaks töönädala lõpuks.
- (2) Riigikogu täiendava istungi ja erakorralise istungjärgu päevakord tehakse Riigikogu liikmetele teatavaks koos täiendava istungi või erakorralise istungjärgu kokkukutsumisega.
- (3) Pärast päevakorra teatavakstegemist võib seda täiendada üksnes juhul, kui ükski fraktsioon ei ole selle vastu, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 56 ettenähtud juhtudel.

1. RKKTS § 53 kohaselt valmistatakse ette päevakord, mitte päevakorraprojekt (vrd 1994. aasta RKKTS § 57 jj). See tähendab, et järgmisel töönädalal, täiendaval istungil või erakorralisel istungjärgul arutamisele tulevate küsimuste ring on vastavalt eelmise töönädala lõpuks või kokkukutsumise hetkeks kindlaks määratud ja Riigikogu liikmetele teada. Riigikogu võimalused ettevalmistatud ja teatavaks tehtud päevakorda ümber kujundada on piiratud (vt RKKTS § 54 lg 3 ja § 55). Eelkõige kaitseb säärane regulatsioon parlamendivähemuse (opositsiooni) õigusi.

2. Riigikogu juhatuse ettevalmistatud täiskogu järgmise töönädala päevakord (kinnitamata päevakord) tuleb teha Riigikogu liikmetele teatavaks (eelmise) töönädala lõpuks. Konkreetset kellaega seejuures sätestatud ei ole. Analoogiliselt RKKTS §-s 62 sätestatuga ning võttes arvesse RKKTS § 47 lõiget 1 kohustab väljend „töönädala lõpuks“ tegema päevakorra teatavaks reedel (töönädala viimasel tööpäeval) kella 18.00-ks.²²⁰ Päeva-

²¹⁹ Eelnõuga tutvumiseks ja eelnõu menetlemiseks vajalikeks toiminguteks nähakse ette aeg Riigikogu juhatuse ettevalmistatavas ja Riigikogu kehtestatavas erakorralise istungjärgu töö ajagraafikus (vt RKKTS § 52).

²²⁰ RKKTS § 62 kohaselt tuleb päevakorraküsimuse arutamise aluseks olevad dokumendid teha Riigikogu liikmetele kättesaadavaks üldjuhul hiljemalt küsimuse arutamise istungipäeva eelneva teise tööpäeva kella 18.00-ks.

korra Riigikogu liikmetele teatavakstegemine tähendab selle dokumendi kättesaadavaks tegemist kas paberil või elektroonilisel teel (sh internetis). RKKTS-is ei ole sätestatud teatavakstegemise täpsemaid nõudeid.

3. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõige 1 näeb ette päevakorra teatavakstegemise tööädala lõpuks, on juhatus järgmise korralise istungjärgu esimese tööädala päevakorra teinud teatavaks alles tööädalale eelneval nädalal, et vajaduse korral võtta arvesse muutunud asjaolusid, näiteks seda, kui Riigikogu on seaduseelnõu, mille päevakorda võtmise on komisjon pannud ette vastavalt RKKTS § 53 lõikele 1, võtnud vastu vahepeal toimunud erakorralisel istungjärgul. Niisugune praktika ei kahjusta kommenteeritava sättega taotletavat eesmärki, kuna Riigikogu liikmed saavad päevakorda kavandatud küsimustest ikkagi aegsasti teada (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 1).

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt peab Riigikogu täiendava istungi ja erakorralise istungjärgu päevakord sisalduma kokkukutsusmisteates. Riigikogu täiendava istungi kokkukutsusmisteate edastab Riigikogu esimees vähemalt kolm päeva enne istungi toimumist; kaalukate põhjuste olemasolu korral võib etteteatamisaeg olla lühem (vt RKKTS § 49 lg 3 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 7). Erakorralise istungjärgu toimumisest etteteatamise aega RKKTS-is sätestatud ei ole, kuid Riigikogu liikmetele tuleb anda piisavalt aega istungi toimumise kohta kogunemiseks ja päevakorras olevate küsimuste aruteluks valmistumiseks (vt RKKTS § 51 ja selle kommentaar 6).

5. RKKTS § 54 lõige 3 sätestab teatavakstehtud, kuid kinnitamata päevakorra täiendamise tingimused. Selle kohta vt RKKTS § 55 kommentaarid 2 ja 3. Kinnitatud päevakorra täiendamise tingimuste kohta vt RKKTS § 56 ja iseäranis selle kommentaar 5.

§ 55. Päevakorra kinnitamine

(1) Päevakorra kinnitab Riigikogu täiskogu tööädala esimesel istungil või täiendava istungi alguses. Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakord kinnitamisele ei kuulu.

(2) Enne päevakorra kinnitamist võib Riigikogu teha päevakorras muudatusi, arvestades käesoleva seaduse § 54 lõikes 3 ettenähtut.

(3) Riigikogu ei või päevakorrast välja arvata küsimusi, mida Riigikogu peab arutama vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele või käesolevale seadusele.

1. Riigikogu juhatuse ettevalmistatud päevakorra peab kinnitama Riigikogu. Ta teeb seda täiskogu töönädala esimese istungi (esmaspäevase istungi) või täiendava istungi alguses. Erakorralise istungjärgu päevakorda Riigikogu ei kinnita, sest selle koostamine on PS §-st 68 tulenevalt kokkukutsumise ettepaneku tegija (Vabariigi President, Vabariigi Valitsus või vähemalt 21 Riigikogu liiget) ainupädevuses. Päevakorra kinnitamiseks on nõutav poolthälte enamus (vt RKKTS § 78). Kui Riigikogu päevakorda ei kinnita, tuleb Riigikogu juhatusel asuda fraktsioonide esimeestega läbirääkimistesse, et leida kompromiss, mis võimaldab tagada päevakorrale Riigikogu enamuse toetuse.

2. RKKTS § 55 lõige 2 lubab Riigikogul enne päevakorra kinnitamist teha selles muudatusi. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 ja RKKTS § 54 lõige 3 sätestavad tehtavate muudatuste piirid. Muudatus kinnitamata päevakorras tähendab:

- a) päevakorra täiendamist uute küsimustega;
- b) küsimuste päevakorrast väljajätmist;
- c) küsimuste arutamise päeva ja järjekorra muutmist.

Ettepaneku päevakorda muuta võib teha Riigikogu liige, juhatus, komisjon või fraktsioon.

3. Lähtudes RKKTS § 55 lõikest 2 ja § 54 lõikest 3 on päevakorda pärast selle teatavakstegemist ja enne kinnitamist lubatud täiendada mis tahes küsimusega, kuid üksnes tingimusel, et täiendamise vastu ei ole ükski fraktsioon. Kui mõni fraktsioon avaldab päevakorra täiendamisele vastu-seisu, jääb küsimus päevakorda võtmata. Täiendamisettepaneku hääletuselepanek on vastuolus RKKTS-iga. 1994. aasta RKKTS-is päevakorra täiendamise võimalust ette ei nähtud. 1994. aasta RKKTS § 59 lõige 2 sätestas: „Riigikogu kinnitab päevakorraprojekti täiskogu töönädala esimesel istungil. Päevakorraprojekti arutamise käigus kuulatakse ära ja vajadusel hääletatakse läbi protestid projektis esinevate vigade kohta ja ettepanekud eelnõude päevakorraprojektist väljajätmiseks. Seejärel kinnitatakse kogu päevakord.“ 1994. aasta RKKTS §-s 61 loetleti küsimused, mis võeti päevakorda arutamiseks väljaspool järjekorda. Sellele loetelule vastab RKKTS § 56. Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskirjas selgitatakse, et üks eelnõuga kavandatud muudatustest seisnes päevakorra täiendamise lubamises: „Eelnõus sätestatakse ka päevakorra täiendamise võimalus. Nimelt võib seda pärast teatavakstegemist täiendada kahel viisil: enne kinnitamist mis tahes küsimusega,

kui ükski fraktsioon ei ole selle vastu või pärast kinnitamist üksnes eelnõu § 56 lõikes 1 loetletud (kiireloomuliste) küsimustega.“

4. Riigikogu võib enne päevakorra kinnitamist otsustada jätta sellest küsimusi välja. Kui lähtuda kommenteeritava sätte sõnastusest, ei tule küsimuste päevakorrast väljajätmise puhul kohaldada RKKTS § 54 lõikes 3 sätestatud, kuna see puudutab üksnes päevakorra täiendamist uute küsimustega. RKKTS § 55 lõike 2 sõnastust „võib Riigikogu teha päevakorras muudatusi, arvestades käesoleva seaduse § 54 lõikes 3 ettenähtut“ tuleb mõista nii, et kui muudatuse sisuks on päevakorra täiendamine, saab seda enne päevakorra kinnitamist teha üksnes juhul, kui ükski fraktsioon ei ole selle vastu. Riigikogu on tõlgendanud RKKTS § 55 lõikes 2 sätestatud muudatuste tegemise tingimusi rangemalt ning andnud fraktsioonidele vetoõiguse mis tahes päevakorra muutmise ettepaneku suhtes. Näiteks tegi 2007. aasta 17. detsembri istungil Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon ettepaneku jätta päevakorrast välja Riigikogu otsuse „Allar Jõksi õiguskantsleri ametisse nimetamine“ eelnõu (171 OE) esimene lugemine. Kuna Eesti Keskerakonna fraktsioon oli selle ettepaneku vastu, ei pandud ettepanekut hääletusele ning eelnõu jäi päevakorda. 2008. aasta 8. detsembri istungil jäi Eesti Keskerakonna fraktsiooni ettepanek jätta päevakorrast välja 2009. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (346 SE) hääletamiseta rahuldamata Eesti Reformierakonna fraktsiooni vastuseisu tõttu. 2011. aasta 6. juuni istungil oli Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon vastu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni ettepanekule muuta 9. juuniks kavandatud päevakorraküsimuste arutamise järjekorda, mistõttu muudatus jäi tegemata.

5. Kinnitamata päevakorras küsimuste arutamise kuupäeva ja järjekorra muutmise suhtes kehtib küsimuse päevakorrast väljajätmise kohta öeldu (vt eelmine kommentaar).

6. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 piirab Riigikogu õigust jätta päevakorrast välja küsimusi, mis on sellesse lülitatud komisjoni ettepanekul või juhatuse algatusel. Sättes peetakse silmas eelkõige neid küsimusi, mida Riigikogu peab arutama põhiseaduses või RKKTS-is ettenähtud tähtaja jooksul. Nii ei või Riigikogu arvata päevakorrast välja arupärimisi, millele tuleb PS § 74 lõike 2 järgi vastata 20 istungipäeva jooksul, või Riigikogu aseesimeeste erakorralist valimist, mis peab toimuma RKKTS § 6 lõikes 2 sätestatud ajal.

7. Riigikogu täiendava istungi päevakorras võib enne selle kinnitamist teha muudatusi samadel tingimustel ja korras nagu täiskogu töönädala päevakorras. Kuivõrd erakorralise istungjärgu päevakord kinnitamisele ei kuulu ja seetõttu ei ole RKKTS § 55 lõige 2 kohaldatav, võib päevakorda muuta (st sellest küsimusi välja jätta või nende arutamise järjekorda muuta) üksnes istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija algatusel kuni istungjärgu töö ajagraafiku kehtestamiseni (vt RKKTS § 52). Päevakorra täiendamine uute küsimustega on seejuures võimalik üksnes juhul, kui ükski fraktsioon ei ole selle vastu (RKKTS § 54 lg 3). Kui mõni fraktsioon päevakorra täiendamise tõkestab, on Vabariigi Presidendil, Vabariigi Valitsusel või vähemalt 21 Riigikogu liikmel õigus kutsuda niisuguste küsimuste arutamiseks kokku uus erakorraline istungjärk.

8. Pärast päevakorra kinnitamist ei ole lubatud selles muudatusi teha. Erandina näeb RKKTS § 56 ette loetelu küsimustest, mida võib päevakorda võtta pärast selle kinnitamist. Harilikult istungi juhataja täpsustab päevakorda iga istungi alguses.²²¹ Nii näiteks võib olla vaja anda teada ettekandjate muutustest. Muudetud on ka küsimuste arutamise järjekorda, kui selle vastu ei ole olnud ükski fraktsioon. Kuivõrd päevakorrast pärast selle kinnitamist küsimusi formaalselt välja arvata ei ole võimalik, on kujunenud praktika, mille kohaselt juhtivkomisjon (näiteks planeerimisvea tõttu) teeb ettepaneku mõnda eelnõu mitte arutada. Kui ükski fraktsioon ei ole selle ettepaneku vastu, jääb eelnõu sellel töönädalal käsitlemata.

§ 56. Päevakorra täiendamine

(1) Riigikogu täiskogu töönädala või täiendava istungi päevakorda võib täiendada pärast selle kinnitamist üksnes järgmiste küsimustega:

- 1) peaministri kandidaadile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks, mis võetakse arutamisele 14 päeva jooksul, arvates peaministri kandidaadi määramisest Vabariigi Presidendi poolt, või pärast peaministri kandidaatide ülesseadmise tähtaja möödumist;
- 2) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamine, mis võetakse arutamisele kõige varem ülejärmisel päeval pärast selle algatamist, kui Vabariigi Valitsus ei nõua kiiremat otsustamist;

²²¹ Vrd 1994. aasta RKKTS § 60: „Päevakorraküsimuste arutamise järjekorra teeb istungi juhataja teatavaks töönädala alguses, täpsustades seda iga istungi eel.“

- 3) Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ning Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks saadetud seadus, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
- 4) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
- 5) erakorralise seisukorra väljakuulutamine, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
- 6) sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamine, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
- 7) õiguskantsleri ettepanek seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
- 8) ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmine, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
- 9) Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused, mis esitatakse Riigikogu esimehe ja avalduse esitaja poolt kokkulepitud ajal;
- 10) Riigikogu külaliste poliitilised avaldused, mis esitatakse Riigikogu juhatuse määratud ajal;
- 11) ametivanne, mis antakse Riigikogu esimehe määratud ajal;
- 12) riigieelarve seaduse § 37 lõike 3 punktis 3 nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamisega seotud otsuste eelnõud, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel.

[RT I 2009, 19, 117 – jõust. 06.04.2009]

(2) Päevakorda täiendatakse Riigikogu esimehe ettepanekul.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab ammendavalt küsimused, mida võib võtta Riigikogu täiskogu tööädalala või täiendava istungi päevakorda pärast selle kinnitamist. Tegemist on kiireloomuliste küsimustega, mida tuleb käsitleda esimesel võimalusel või põhiseadusest tuleneva (lühikeste) tähtaja jooksul. Loetletud küsimused võib Riigikogu juhatus võtta Riigikogu täiskogu tööädalala või täiendava istungi päevakorda seda ette valmistades ka omal algatusel, kui selleks ajaks on küsimuse arutamise vajadus ja aeg juhatusele teada (vt RKKTS § 53 lg 2 teine lause ja nimetatud paragrahvi kommentaar 9).

2. Päevakorda võib pärast kinnitamist täiendada järgmiste küsimustega:

- a) Vabariigi Presidendi määratud või Riigikogus ülesseatavale peaministri kandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine (vt ka PS § 89, RKKTS §-d 131 ja 132);

- b) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise otsustamine (vt ka PS § 97, RKKTS §-d 133 ja 134);
- c) Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadus (vt ka PS § 107, RKKTS §-d 113 ja 114);
- d) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu (vt ka PS § 109, RKKTS § 116);²²²
- e) erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamine (vt ka PS §-d 128 ja 129, RKKTS § 118);
- f) õiguskantsleri ettepanek seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega (vt ka PS § 142, RKKTS §-d 150–152);
- g) ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmine (vt ka PS §-d 76 ja 85, § 101 lg 1, §-d 138 ja 145 ning § 153 lg 2, RKKTS §-d 150 ja 151);
- h) Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused (vt ka RKKTS § 14 lg 2 p 5 ja § 155);²²³
- i) Riigikogu külaliste poliitilised avaldused (vt ka RKKTS § 13 lg 2 p 7 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 19);
- j) ametivanded; Riigikogu ees annavad ametivande Riigikogu liikmed (RKLS §-d 15 ja 16),²²⁴ Vabariigi President (PS § 81, VPVS § 3 lg-d 2 ja 3, VPVS § 27),²²⁵ Vabariigi Valitsus ja ministrid (PS § 91,

²²² PS § 109 lõige 2 sätestab, et kokkutulnud Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse vastu viivitamatult.

²²³ RKKTS § 14 lõike 2 punkti 5 kohaselt lepib Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministritega kokku nende poolt poliitiliste avalduste esitamise aja. RKKTS § 155 lõigetes 2 ja 3 sätestatakse aga, et nimetatud ametiisikud esitavad Riigikogu juhatusele taotluse, milles märgivad muu hulgas esinemise soovitava aja, ning et avalduse esitamise aja määrab Riigikogu juhatus. Nimetatud sätetest tuleb aru saada nõnda, et kui poliitilise avalduse tegemise soov on pikemat aega ette teada ja see on võimalik võtta päevakorda selle ettevalmistamise etapis, võtab poliitilise avalduse päevakorda juhatus. Kui aga ametiisik esitab taotluse teha poliitiline avaldus pärast päevakorra kinnitamist ja soovib esineda esimesel võimalusel, lepivad Riigikogu esimees ja president, peaminister või minister avalduse esitamise aja omavahel kokku.

²²⁴ Riigikogu liige, kes ei ole andnud ametivannet esimesel istungil, annab selle Riigikogu ees esimese istungi alguses, millest ta osa võtab (RKLS § 16 lg 2).

²²⁵ Korraliselt valitud uus Vabariigi President annab ametivande esimesel Riigikogu istungil, mis järgneb Vabariigi Presidendi ametiaja lõppemise päevale (VPVS § 27 lg 1). Erakorraliselt valitud uus Vabariigi President annab ametivande esimesel Riigikogu istungil, mis järgneb Vabariigi Presidendi valimise päevale (VPVS § 27 lg 2).

VVS § 6), riigikontrolör (RKS § 20),²²⁶ õiguskantsler (ÕKS § 7),²²⁷ õiguskantsleri asetäitja-nõunik (ÕKS § 37 lg 1 ja § 7) ning riigikohtunikud (KS § 56).

3. RKKTS § 56 lõike 1 punkt 12 on käesolevaks ajaks oma toime kaotanud (vt RKKTS § 158³).

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punktides 3–8 kasutatakse väljendit „esimesel võimalusel“, tähistamaks tähtaega, mille jooksul tuleb küsimus päevakorda võtta. Tegemist on määratlemata õigusmõistega, mis ühelt poolt nõuab Riigikogu juhtimisorganitelt viivituseeta tegutsemist, teiselt poolt aga jätab neile otsustusruumi, et leida Riigikogus arutelu läbiviimiseks sobivaim aeg. Nii tuleb Riigikogu esimehel ja juhatusel hoolitseda ka selle eest, et Riigikogu liikmed ja asjaomased komisjonid saaksid end aruteluks ette valmistada. Konkreetselt määratud tähtaegade puhul ei pruugi see aga olla võimalik. Võrdluseks: 1994. aasta RKKTS § 61 punkti 7 järgi tuli õiguskantsleri ettepanek seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks põhiseaduse või seadusega võtta väljaspool järjekorda arutamiseks päevakorda hiljemalt ülejärmisel istungil pärast ettepaneku saamist.

5. RKKTS § 56 lõige 2 sätestab, et päevakorda täiendatakse pärast selle kinnitamist Riigikogu esimehe ettepanekul. Sõltuvalt küsimuse iseloomust võib Riigikogu esimehe ettepanek toetuda Riigikogu juhatuse poolt eelnevalt vastuvõetud otsusele. Näiteks sätestab RKKTS § 13 lõike 2 punkt 7, et Riigikogu külalistele annab loa poliitiliste avalduste esitamiseks ja määrab nende esitamise aja Riigikogu juhatus. Riigikogu esimehe ettepanek kommenteeritava lõike tähenduses on Riigikogule siduv, sest RKKTS § 56 lõikes 1 loetletud küsimuste päevakorda võtmist ei häälletata. Nimetatud küsimuste päevakorda võtmise puhul ei kohaldu RKKTS § 54 lõikes 3 sätestatu. Viimati osundatud sättes tähendab lauseosa „välja arvatud käesoleva seaduse §-s 56 ettenähtud juhtudel“ seda, et ühelgi fraktsioonil ei ole võimalik päevakorra täiendamist oma vastuseisuga blokeerida. Kommenteeritava paragrahvi alusel päevakorda lülitatud küsimust käsitletakse päevakorda kinnitatud küsimuste vahel Riigikogu

²²⁶ Riigikontrolör annab ametivande tema nimetamisele järgneval Riigikogu täiskogu tööpäeval (RKS § 20 lg 1).

²²⁷ Õiguskantsler annab ametivande tema nimetamisele järgneval Riigikogu täiskogu tööpäeval (ÕKS § 7 lg 1).

esimehe määratud järjekohal. Riigikogu külalised esitavad poliitilisi avaldusi ning ametivandeid harilikult istungi alguses.

10. peatükk

RIIGIKOGU ISTUNG

Üldist

1. Riigikogu täiskogu istung (plenaaristung) on põhiseaduse kohaselt Riigikogu kui kollegiaalorgani põhiline töövorm (vt PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2, § 100, § 141 lg 2). Istungitel arutab ja otsustab Riigikogu avalikult (vt PS § 72) tema pädevuses olevaid asju.

2. Sõna „parlament“ pärineb prantsuskeelsest sõnast *parlement* (*parler* – kõnelema) ja tähendab koosolekut, kus toimub arutelu. Nüüdisajal tähendab parlament kohta, kus inimesed saavad kokku, et arutada riigi asju. Sõnaõigus on parlamendi olemuslik kommunikatsioonivahed. Riigikogu liikme sõnaõiguse kasutamise kord täiskogu istungitel on kindlaks määratud protseduurireeglitega ning selle tagavad PS §-st 62 tulenevad vaba mandaadi põhimõte ja Riigikogu liikme indemniteet (vastutusest vabastus istungil öeldu eest). Parlamentaarne arutelu Riigikogus hõlmab ettekandeid, küsimuste esitamist ja neile vastamist ning läbirääkimisi (sõnavõtte ja vastusõnavõtte).

3. Riigikogu võtab otsuseid vastu hääletamise teel. Hääletamine on oluline parlamendiprotseduur. Õigus hääletada on Riigikogu liikme põhilisi õigusi, mida kaitseb ka põhiseadus (vt PS § 62). Peale selle tagab põhiseadus Riigikogu liikmele võimaluse kasutada oma hääletamisõigust teiste Riigikogu liikmetega võrdsel tingimustel (PS § 12 lg 1 ja § 62 nende koosmõjus).²²⁸ Et 101-liikmelises kogus hääletusi sujuvalt läbi viia, peavad olema kindlaks määratud reeglid, kuidas ja millal küsimusi hääletamisele pannakse, missugust hääletamismoodust kasutatakse, kuidas hääletamistulemus kindlaks tehakse, millistel juhtudel saab seda vaidlustada jms. Hääletamisreeglid on parlamentides erinevad. Kui Riigikogus kasutatakse hääletamiseks üldjuhul elektroonilist hääletussüsteemi, mis võimaldab vajaduse korral läbi viia palju hääletusi ning seejuures täpselt fikseerida kõigi nende tulemused, siis paljudes teistes parlamentides hääletatakse kätt tõstes ja kindlaks tehakse üksnes see, kas ettepanek leidis

²²⁸ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

enamuse toetuse või mitte. Nagu teiste riikide parlamentides, on ka Riigikogus otsuste tegemise olulisimad põhimõtted sätestatud põhiseaduses (vt peale eespool osundatute veel PS § 70, § 72 lg 2 ja § 73), kuid täpsem regulatsioon peab põhiseaduse kohaselt (vt nt PS § 104 lg 1) sisalduma parlamendi töökorraldust reglementeerivas aktis.

4. Obstruktsioon ehk sihilik töötakistus on parlamendis üks poliitilise võitluse seaduslikke vorme. See seisneb ettenähtud protseduurireeglite ärakasutamises arutelu venitamiseks. Obstruktsiooni saab teha mitmel moel – pidades kõnesid, kasutades seejuures maksimaalselt ära kõneks ettenähtud aja, andes üle eelnõusid ja arupärimisi, esitades eelnõule muudatusettepanekuid ja nõudes nende hääletamist täiskogus, võttes vaheaegu enne hääletamist jne. Eestis on nimetatud obstruktsiooni ka „juntimiseks“. Sõna võeti kasutusele seoses sellega, et kui parlamendiopositsioon üritas 1992. aastal takistada Riigikogus seaduseelnõu vastuvõtmist, leidis Riigikogu liige Arvo Junti (sellel ajal Keskfraktsiooni esimees) protseduurilisi võimalusi, kuidas istungiaega kulutada. Obstruktsiooni hilisema näitena võib tuua 2004. aasta 17. novembri kolmapäeval kell 14.00 alanud ning kuni järgmise päeva kella 10.00-ni kestnud Riigikogu istungil kasutatud abinõusid 2005. aasta riigieelarve eelnõu (453 SE) arutelu venitamiseks. Opositsioonierakond nõudis iga esitatud muudatusettepaneku hääletamisele panemist ning künneminutisi vaheaegu enne iga hääletust (kokku oli eelnõule esitatud 225 muudatusettepanekut).

5. RKKTS 10. peatükis sätestatakse nii korralise, täiendava kui ka erakorralise Riigikogu istungi pidamise ning istungil päevakorraküsimuste arutamise ja hääletamise põhimõtted ja reeglid.

1. jagu ÜLDISED EESKIRJAD

§ 57. Istungi toimumise koht

Riigikogu istungid toimuvad Tallinnas Toompea lossi istungisaalis, kui Riigikogu esimees kaalukate põhjuste olemasolu korral ei määra teist istungi toimumise kohta.

1. Kommenteeritavas paragrahvis on sätestatud Riigikogu istungite toimumise koht – Tallinnas Toompea lossi istungisaal, mis paikneb lossi

osaks olevas Riigikogu hoones. Erakorralistel juhtudel võib Riigikogu istung toimuda väljaspool Toompea lossi istungisaali, nii Tallinnas väljaspool Toompea lossi kui ka mõnes muus paigas. Põhjastena, mis õigustavad parlamendi tavapärase tööritmi muutmist ja kaaluvad üles Riigikogu liikmete huvi istungipäeval ligi pääseda oma töökeskkonnale parlamendihoones, tulevad kõne alla näiteks Toompea lossi Riigikogu istungiks kasutamise võimatus lossis puhkenud tulekahju või istungisaali remondi tõttu või eriolukorra väljakuulutamise Tallinnas või Toompeal. Istungi pidamiseks teise toimumiskoha määramisel tuleb arvestada võimalusi Riigikogu liikmeid toimumiskohast teavitada, võimalikkust uues kohas koguneda ja istungit läbi viia. (Vt ka RKKTS § 1 kommentaar 6.)

2. Riigikogu esimees otsustab, kas on olemas põhjused pidada Riigikogu istung väljaspool Toompea lossi istungisaali. Istungi toimumiskoha muutmine on seega Riigikogu esimehe ainupädevuses. Juhul kui Riigikogu esimeest asendab Riigikogu aseesimees (vt RKKTS § 15), otsustab toimumiskoha muutmise tema.

3. Istungi muutunud toimumiskohast teavitab Riigikogu esimees Riigikogu liikmeid ja avalikkust vastavalt olukorrale võimalikult vara massiteabevahendite kaudu (vrd RKKTS § 49 lg 3 teine lause, § 51 lg 2).

§ 58. Istungist osavõtjad

(1) Riigikogu istungisaali võivad siseneda ja seal istungi ajal viibida Riigikogu liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, riigikontrolör, riigisekretär, Riigikogu täiskogu istungiga seotud teenistujad ning isikud, kelle on istungil osalema kutsunud Riigikogu esimees.

(2) Riigikogu liikmetel on istungisaalis alalised kohad. Istungisaalis on ette nähtud kohad ka Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete jaoks.

1. Riigikogu istungisaal on poliitiliste arutelude koht. Riigikogu istungil toimuvatest aruteludest võtavad osa eelkõige Riigikogu liikmed ja Vabariigi Valitsuse liikmed. Arutus osalemise eelduseks on õigus viibida istungisaali parteris või loožis. Riigikogu liikme keskne põhiseaduslik tagatis on vaba mandaadi põhimõte (PS § 62), millest tuleneb ka põhiseaduslik õigus istungist osa võtta. Vabariigi Valitsuse liikme Riigikogu istungil viibimise õigus tuleneb PS §-st 100. PS § 141 lõikest 2 on tuletatav

ka õiguskantsleri õigus viibida istungisaalis. Kuna mõlemad normid taavad nimetatud ametiisikutele koguni sõnaõiguse, siis tuleneb sellest ka viibimisõigus.

2. Vabariigi Presidendi Riigikogu istungisaalis viibimise õigus ei ole põhiseaduses sõnaselgelt sätestatud, v.a esimese istungi avamine (PS § 78 p 4) ja ametivande andmine ametisse astumisel (PS § 81), mis eeldavad presidendi isiku füüsilist kohalolekut. Tema side parlamendiga on tihe: Riigikogu võib valida Vabariigi Presidendi (PS § 79) ning Vabariigi President kuulutab välja Riigikogu valimised (PS § 78 p 3), kutsub kokku Riigikogu (PS § 66 koosmõjus § 78 p-ga 4), kuulutab välja seadused (PS § 78 p 6 koosmõjus §-dega 105 ja 107), algatab põhiseaduse muutmist (PS § 78 p 8 koosmõjus § 103 lg 1 p-ga 5), määrab peaministri kandidaadi (PS § 78 p 9 koosmõjus §-ga 89), teeb Riigikogule (PS § 78 p-d 11 ja 17) või selle esimehele (PS § 78 p 5) ettepanekuid ja esitab oma seadlused Riigikogule kinnitamiseks (PS § 109 lg 2). On tavaks, et Vabariigi President peab Riigikogu sügisistungjärgu avaistungil kõne. Siiski ei ole Vabariigi Presidendi Riigikogu istungil viibimise õiguse põhiseaduslikuks aluseks nimetatud sätete koosmõju, vaid hoopis PS § 77, mille kohaselt on Vabariigi President Eesti riigipea. Parlamentaarse demokraatia riigipeal peab olema õigus viibida parlamendi istungil.

3. Kommenteeritava paragrahvi esimene lõige näeb lisaks juba nimetatute viibimisõigusele ette ka riigikontrolöri ja riigisekretäri õiguse viibida Riigikogu istungisaalis. PS § 136 ei anna riigikontrolörile õigust viibida Riigikogu istungil. Sellist õigust ei anna PS § 95 ka riigisekretärile. PS § 135 paneb riigikontrolörile kohustuse esitada Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal, mis eeldab Riigikogu istungil viibimist. Riigisekretär on PS § 95 lõigete 1 ja 4 järgi Riigikantselei juht, vajadus viibida Riigikogu istungil seondub tema Vabariigi Valitsuse reglemendi²²⁹ § 21 lõikest 1 tuleneva kohustusega, mille kohaselt esitab Vabariigi Valitsuses heakskiidetud seaduse eelnõu, Euroopa Liidu asja või muu küsimuse ja seletuskirja Riigikogule Riigikantselei. Algatav seaduseelnõu tuleb istungisaali kõnetoolist Riigikogu istungi juhatajale üle anda (vt RKKTS § 91 lg 1). Kuigi see konstruktsioon ei pruugi olla ainuvõimalik põhiseaduse tõlgendus, on parem ka riigikontrolörile võrdset õiguskantsleriga ja riigisekretärile Vabariigi Valitsuse

²²⁹ RT I, 29.12.2011, 233.

esindajana seaduseelnõu algatamiseks viibimisõigus anda.²³⁰ Seda teebki kommenteeritava paragrahvi esimene lõige.

4. RKKTS näeb ette ka muud isikud, kes võivad täiskogu istungil viibida: Riigikogu täiskogu istungiga seotud teenistujad ning isikud, kelle on osalema kutsunud Riigikogu esimees. Riigikogu istungiga seotud teenistujad on ennekõike Riigikogu Kantslei ametnikud, kelle ülesanne on nõustada istungi juhatajat protseduuriküsimustes või tagada istungi läbiviimiseks vajalikud tingimused (nt hääletussüsteemi toimimine). Need teenistujad määrab kindlaks Riigikogu Kantslei direktor. Isikuteks, kelle on istungil osalema kutsunud Riigikogu esimees, loetakse kõik need, keda ei ole eelnevalt nimetatud, kuid kellel on seos Riigikogus arutatava päevakorraküsimusega. Näiteks tuleb lugeda istungil osalema kutsutuks Eesti Panga nõukogu esimees või Eesti Panga president, kes peab vastama Riigikogu liikme arupärimisele (vt PS § 74), samuti Riigikohtu esimees, kes RKKTS § 3 lõike 2 kohaselt peab viibima Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil ametivannete andmise juures ning KS § 27 lõike 3 järgi esitama Riigikogule ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. ErSS § 18 lõike 6 kohaselt võtab Riigikogu istungist, kus kuulatakse ära erakorralise seisukorra juhi aruanne, Vabariigi President ning kaitseväge juhataja või nende volitatud esindajad.

5. Istungil viibimise õigusega ei kaasne automaatselt sõnaõigust. Istungil viibimine tähendab istungisaalis viibimist. Riigikogu liikme sõnaõiguse kohta vt RKKTS §-d 67–70 ja 74, samuti §-d 146 ja 157. Põhiseaduses sõnaselgelt ettenähtud Vabariigi Valitsuse liikme ja õiguskantsleri sõnaõigus on täpsemalt reguleeritud RKKTS §-s 71. Vabariigi Valitsuse liikmeid puudutavad ka RKKTS §-d 155 ja 156. Õiguskantsleri kohta vt ka RKKTS §-d 149 ja 151. Vabariigi Presidendil üldist sõnaõigust Riigikogus ei ole, küll aga on sätestatud tema õigus esineda poliitiliste avaldustega (RKKTS § 155). Vabariigi Presidendi kohta vt ka RKKTS §-d 149 ja 151. Teiste Riigikogu istungil viibimise õigust omavate isikute sõnaõigus on sätestatud asjakohastes RKKTS-i normides (vt nt §-d 140 ja 155).

6. Riigikogu juhatus määrab Riigikogu koosseisu alguses pärast kõigi fraktsioonide moodustamist kõigile fraktsioonidele istungisaalis ko-

²³⁰ VVS § 6 lõike 1 kohaselt astub Vabariigi Valitsus või minister ametisse ametivande andmisega Riigikogu ees. Sama paragrahvi lõige 5 sätestab, et ametisse astuva Vabariigi Valitsuse liikme ametivande andmise juures viibib riigisekretär.

had. Riigikogu liikmete istekohtad saalis paiknevad fraktsioonide kaupa. Kohajaotuse lähtepunkt on traditsiooni järgi maailmavaatest lähtuv erakondi esindavate fraktsioonide paiknemine parem-vasakskaalal. Sellekohaselt peaksid kõige parempoolsemat erakonda esindava fraktsiooni liikmete kohad asuma juhataja poolt vaadates istungisaalis kõige enam paremal pool ja kõige vasakpoolsema omad kõige rohkem vasakul. Iste-kohtade määramisel püütakse arvestada, et sama fraktsiooni liikmete kohad oleksid kompaktselt koos. Kui fraktsioonide vahel on istekohtade paigutus kokku lepitud, määrab juhatus fraktsiooni ettepaneku alusel iga Riigikogu liikme alalise koha istungisaalis.

7. Riigikogu istungisaalis on Vabariigi Presidendi loož ja Vabariigi Valitsuse loož. Pidulikel juhtudel, näiteks Vabariigi Presidendi ametivande andmisel, viibib loožis ka Vabariigi Presidendi abikaasa. Muudel juhtudel viibib Vabariigi Presidendi loožis koos presidendiga vaid tema käsundusohvitser. Vabariigi Valitsuse loožis viibivad ainult valitsusliikmed. Teatud juhtudel, näiteks valitsuse vahetumisel ja ministri ametivande andmisel, saadab Vabariigi Valitsuse liikmeid loožis riigisekretär.

8. Riigikogu esimehe poolt istungile kutsutute (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 4) jaoks on ette nähtud kohad istungi juhataja poolt vaadates kõige vasakpoolsemas pingireas.

9. Istungist osavõtjad on need, kes viibivad istungisaali parteris või loožis. Istungisaali rõdudel viibivad ajakirjanikud, külastajad ja muud isikud ei ole istungist osavõtjad. Igaühel on võimalik jälgida Riigikogu istungil toimuvat istungisaali rõdult, kui rõdul on piisavalt ruumi ja järgitakse turvalisuse nõudeid.

10. Istungisaali plaan ja istekohtade jaotus VII–XII Riigikogus on esitatud käesoleva väljaande lisadena (vt lisa 2).

§ 59. Istungi avalikkus

(1) Riigikogu istung on avalik.

(2) Istungeid võib jälgida istungisaali rõdult.

(3) Riigikogu esimehe loal võib istungil toimuvast teha filmi- ja videovõtteid ning tele- ja raadioülekandeid, samuti istungil toimuvat fotografeerida.

1. PS § 72 sätestab istungiavalikkuse põhimõtte. Istung on poliitiliste arutelude ja teabe avalikustamise koht. Avalikustamine võimaldab saada filtreerimata teavet parlamendis toimuvast ning langetatavate otsuste adressaatidel protsessi kontrollida. Sel viisil tagab avalikustamine poliitilise vastutuse. Teiseks on avalikustamine eelduseks, et seaduse tõlgendamisel on võimalik arvestada seadusandja motiive. Kolmandaks on avalikkuse põhimõttel ka parlamendi tegevust legitimeeriv funktsioon, sest see võimaldab üldsusel anda parlamendiliikmetele tagasisidet, aidates samal ajal parlamentaarset debatti varustada argumentide ja teadmistega. Ainult siis, kui kõik riigi ja ühiskonna jaoks olulised otsused tehakse üldsuse valvsa silma all, saab rääkida piisavast legitiimsusest. Istungiavalikkus on neil põhjustel demokraatia toimimise jaoks mõödapääsmatu.

2. Kommenteeritava paragrahvi esimene lõige järgib PS §-s 72 sätestatud ja näeb ette istungiavalikkuse kui reegli. Istungiavalikkus tähendab, et igapähele on vahetu ligipääs Riigikogu istungile: võimalik on jälgida istungil toimuvat istungisaali rõdult, vaadata ülekannet kodulehelt, tutvuda istungil toimunuga istungi stenogrammist või meedia vahendusel. Erandi kohta vt RKKTS § 60.

3. Kommenteeritava paragrahvi teine lõige annab igapähele õiguse jälgida istungit istungisaali rõdult. Seejuures tuleb täita turvalisuse nõudeid. Jälgimine tähendab istungile passiivset kaasaelamist. Igasugune tegevus, millega püütakse tõmmata Riigikogu liikmete tähelepanu või sekkuada arutellu, on keelatud. Sellisel juhul võib istungi juhataja RKKTS § 14 lõike 2 punkti 10 ja § 66 alusel anda korralduse häirija istungisaalist emaldada.

4. Kommenteeritava paragrahvi kolmas lõige näeb ette võimaluse teha ülekandeid või toimuvat salvestada või jäädvustada. Istungisaali parteris toimuva üle otsustab Riigikogu esimees (istungi juhataja). Kirjalikku luba ei väljastata ja harilikult antakse nõusolek suuliselt varem esitatud soovivaalduse alusel. Istungisaali parteris pildistamise ja filmimise piiramine on vajalik seetõttu, et Riigikogu liikmed saaksid keskenduda tööle. Rõdult fotografeerimiseks ja isiklikuks tarbeks filmimiseks praktikas piiranguid ei tehta, kui see istungit ei häiri. On kujunenud tavaks, et luba selleks on konkludentset olemas. Kui meediakanal soovib rõdult teha teleülekannet või salvestust, tuleb esitada Riigikogu Kantseleile taotlus loa saamiseks. Loa andmise otsustab Riigikogu esimees ja otsusest annab

Riigikogu Kantslei taotlejale teada kas e-posti või telefoni teel. Praktikas seni takistusi tehtud ei ole. (Vt ka RKKTS § 14 lg 2 p 8.)

§ 60. Kinnine istung

- (1) Riigikogu võib kahekolmandikulise häälteenamusega kuulutada istungi kinniseks.
- (2) Istungi kinniseks kuulutamine otsustatakse iga päevakorraküsimuse kohta eraldi.
- (3) Kinnisel istungil toimunust annab üldsusele ülevaate Riigikogu esimees massiteabevahendite kaudu.

1. Istungi kinniseks kuulutamise võimalus on erakorralisteks juhtumiteks, kui Riigikogu täiskogu peab arutama küsimust, mille avalik arutelu võiks kahjustada riiki või selle julgeolekut või tuua avalikuks riigisaladusi. VII Riigikogu volituste ajal kuulutati istung kahel korral kinniseks, et läbi viia Eesti Vabariigi valitsuse ja firma TAAS – *Israel Industries Ltd.* (endine IMI) vahel sõlmitud relvahankelepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu esimene ja teine lugemine. Eelnõu esimene lugemine toimus 1993. aasta 8. detsembril ja teine sama aasta 15. detsembril. Rohkem istungi kinniseks kuulutamise võimalust kasutatud ei ole.

2. Päevakorraküsimuse arutelu kinniseks kuulutamiseks on vaja, et selle poolt hääletaks vähemalt kaks korda rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu (PS § 72 lg 1, vt ka RKKTS § 78 ja selle kommentaarid 3 ja 7). Kvalifitseeritud häälteenamus on ette nähtud seetõttu, et Riigikogu valdav enamus peab olema päri seda küsimust kinnisel istungil arutama.

3. Istung kuulutatakse kinniseks konkreetse päevakorraküsimuse arutamise ajaks, et vältida PS §-s 72 sätestatud istungiavalikkuse põhimõtte moonutamist.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikega 3 on Riigikogu esimehele pandud kohustus anda üldsusele massiteabevahendite kaudu ülevaate kinnisel istungil toimunust. Riigikogu liikmed peavad kinnisel istungil toimunut kommenteerides pidama silmas, et teave, mille käsitlemise tõttu otsustati istung kinniseks kuulutada, ei saaks avalikuks.

5. Kinniseks kuulutatud päevakorraküsimuse arutelu juures võivad viibida üksnes selleks õigustatud isikud (vt RKKTS § 58 lg 1). Istungisaali

rõdult istungit jälgida ei saa, samuti ei transleerita istungit Riigikogu ruumidesse (vt RKKTS § 61 lg 3). Kinniseks kuulutatud päevakorraküsimuse arutelu stenografeeritakse ja protokollitakse, kuid stenogrammiga tutvumise võimalus on piiratud (vt RKKTS § 61 lg 2 teine ja kolmas lause).

§ 61. Istungi stenografeerimine, protokollimine ja transleerimine

(1) Riigikogu istung stenografeeritakse ja protokollitakse Riigikogu juhatuse kehtestatud korras.

(2) Istungi stenogramm on avalik. Kinnise istungi stenogrammiga võivad tutvuda käesoleva seaduse § 58 lõikes 1 loetletud isikud. Teised isikud võivad kinnise istungi stenogrammiga tutvuda Riigikogu esimehe loal.

(3) Riigikogu avalik istung transleeritakse Riigikogu ruumidesse.

1. Stenografeerimine tähendab istungil räägitu ja toimunu sõnasõnalist ülestähendamist. Stenogramm peab olema täielik. Stenogrammist kõrvaldatakse üksnes keelevead ja ilmsed ebatäpsused. Pärast stenogrammi valmimist on Riigikogu liikmel (istungil esinenul) õigus tema poolt räägitu üle vaadata, paranduste tegemist on tal õigus nõuda juhul, kui stenogrammis on ilmsed üleskirjutus- või faktivead. Stenografistid ei viibi Riigikogu istungil, vaid koostavad stenogrammi istungi heli- ja videosalvestise abil.

2. Kui stenogramm sisaldab istungil räägitut, siis protokollis kantakse istungi alguse ja lõpu kellaeg, istungi juhatajate nimed, kohaloleku kontrolli tulemused, päevakorrapunktid, ettekande tegijate ning arupärimistele ja infotunni küsimustele vastanute nimed, hääletustulemused. Praktikast koostatakse protokoll stenogrammi põhjal.

3. Riigikogu istungite stenografeerimise ja protokollimise korra on Riigikogu juhatuse kehtestanud 2010. aasta 14. detsembril otsusega nr 135 (vt lisa 3.1). Enne selle korra kehtestamist stenografeeriti ja protokolliti väljakujunenud tavade ja praktika kohaselt.

4. Riigikogu avaliku istungi stenogramm ja hääletustulemused on avalikud. Need avalikustatakse Riigikogu kodulehe kaudu. Hääletustulemused fikseeritakse nimeliselt, kuid nimelise hääletuse tulemused ei kajastu stenogrammis, vaid stenogrammi lisas.

5. Riigikogu istungi avalikustatud stenogramm ei tohi sisaldada selliseid isikuandmeid, mille avalikustamine piiraks ebaproportsionaalselt isiku õigusi. Seaduslik alus isikuandmete avalikustamiseks tuleneb RKKTS §-st 158¹, kuid avalikustamise ja selle ulatuse lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvesse võtta ka IKS-i ning AvTS-i.

6. Kinnisest istungist tehakse stenogramm ja protokoll, kuid stenogramm ei ole avalik. Kinnise istungi stenogrammiga tutvumise õigus on lisaks neile, kes istungil viibisid, ka teistel RKKTS § 58 lõikes 1 nimetatud isikutel. Muude isikute juurdepääsu kinnise istungi stenogrammile otsustab Riigikogu esimees. Praktikast tuleb igapäev, kes kinnise istungi stenogrammiga tutvuda soovib, esitada Riigikogu Kantsleile kirjalik taotlus. RKKTS § 61 lõike 2 kolmandas lauses nimetatud isikute taotlus peab sisaldama ka põhjendusi, et Riigikogu esimees saaks neist lähtuda loa andmist otsustades.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 kohustab Riigikogu Kantsleid tegema Riigikogu istungi reaajas pildi- ja heliülekanne kõigisse Toompea lossi ruumidesse. Sätte eesmärk on tagada, et ka need Riigikogu liikmed, kes istungi ajal istungisaalis ei viibi, saaksid istungil toimuvat jälgida.

§ 62. Dokumentide kättesaadavaks tegemise aeg

Päevakorraldusimise arutamise aluseks olevad dokumendid tehakse Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljemalt küsimuse arutamise istungipäevale eelneva teise tööpäeva kella 18.00-ks, kui Eesti Vabariigi põhiseadusest või käesolevast seadusest ei tulene teisiti või kui Riigikogu juhatus ei otsusta teisiti.

1. Päevakorraldusimise arutamise aluseks olevad dokumendid kommenteeritava paragrahvi tähenduses on Riigikogule arutamiseks (ja otsustamiseks) esitatud ja nende käsitlemist abistavad dokumendid: seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu tekst (algtekst, esimesele lugemisele esitatav muudetud tekst, teise lugemise tekst, lõpphääletusele esitatav tekst), muudatusettepanekute loetelu ja juhtivkomisjoni seletuskiri, umbusaldusavalduse nõude tekst, õiguskantsleri ettepanek seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega, Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri ettepanek Riigikogule anda nõusolek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks jms.

2. Kommenteeritava paragrahvi järgi tehakse kõnealused dokumendid Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljemalt küsimuse arutamise istunpäevale eelneva teise tööpäeva kella 18.00-ks. Näiteks kui seaduseelnõu teine lugemine on päevakorras töönädala teisipäevasel istungil, peavad eelnõu tekst, muudatusettepanekute loetelu ja juhtivkomisjoni seletuskiri olema Riigikogu liikmetele kättesaadavad eelmise nädala reedel, sõltumata sellest, kas tegemist on täiskogu töönädalaga või mitte; kui reede on rahvus- või riigipüha ja ühtlasi puhkepäev, siis peavad nimetatud dokumendid olema kättesaadavad neljapäeval. Kui arutelu aluseks olevad dokumendid ei ole õigeks ajaks kättesaadavaks tehtud, on RKKTS § 73 kohaselt tegemist päevakorraküsimuse arutamise võimatusega ja arutelu lükkub järgmisse töönädalasse.

3. Eelnõude puhul peab enne arutelu Riigikogu liikmetele kättesaadav olema vastavaks lugemiseks koostatud tekst, esimesel lugemisel seega kas algtekst, juhtivkomisjoni esitatud muudetud tekst või muudatusettepanekute arvestamise järel ettevalmistatud uus tekst, teisel lugemisel muudatusettepanekute arvestamise järel ettevalmistatud uus tekst, kolmandal lugemisel lõpptekst. Erandiks on juhtumid, kui eelnõu algtekst, näiteks seaduseelnõu esimese ja teise lugemise vahel, ei muutu, mistõttu juhtivkomisjon uut teksti ei esita.

4. Dokumentide varase kättesaadavaks tegemise nõue annab Riigikogu liikmetele võimaluse päevakorraküsimuse aruteluks paremini valmistuda. Seadusandja on leidnud, et dokumentidega tutvumise miinimumaeg peab olema vähemalt ligikaudu 48 tundi. Niisugune regulatsioon sätestati RKKTS-is põhjusel, et senises praktikas esitati dokumendid liiga hilja, mistõttu ei olnud Riigikogu liikmetel piisavalt aega nendega sisuliselt tutvuda.²³¹ Mahukate eelnõude puhul võib ka kahepäevane tähtaeg osutada liiga lühikeseks ning seepärast on soovitatav kujundada hea tava pikendada dokumentidega tutvumise aega proportsionaalselt eelnõu mahuga. Näiteks on mõeldav lähtuda rusikareeglist, et 50 paragrahviga tutvumiseks kulub üks tööpäev, see tähendab, et rohkem kui 100-paragrahviliste seaduseelnõude kättesaadavaks tegemise tähtaega võiks vastavalt pikendada.

²³¹ 1994. aasta RKKTS § 142, § 144 lõike 3 ja § 148 lõike 2 (alates 03.05.1996 jõus olnud redaktsiooni) järgi tuli seaduseelnõu uus redaktsioon ja muudatusettepanekute loetelu Riigikogu liikmetele välja jagada hiljemalt arutamisele eelneval täiskogu tööpäeval kella 18.00-ks.

5. Juhtivkomisjoni taotlusel võib Riigikogu juhatus erandjuhul otsustada dokumentide kättesaadavaks tegemise aega ühe päeva võrra edasi lükata, nii et dokumendid tehakse kättesaadavaks päevakorraküsimuse arutamisele eelneva tööpäeva lõpuks. Taotlus peab olema põhjendatud. Juhatuse otsus tuleb teha ja avalikustada enne RKKTS §-s 62 sätestatud aega, et Riigikogu liikmed saaksid sellega arvestada.

6. Dokumentide kättesaadavaks tegemise aeg, mis on hilisem kui RKKTS §-s 62 ettenähtu, võib tuleneda põhiseadusest või RKKTS-ist. Nii näiteks on võimalik, et umbusalduseavalduse nõuet ei tehta Riigikogu liikmetele kättesaadavaks mitte nõude arutamise istungipäevale eelneva teise tööpäeva kella 18.00-ks, vaid esimesel võimalusel, kui valitsus kasutab talle PS § 97 lõikega 3 antud õigust ja nõuab küsimuse otsustamist varem kui ülejärgmisel Riigikogu istungil pärast nõude esitamist. Mõned erandid tulenevad väljakujunenud praktikast. Kui erandjuhul on täiskogu töö-nädala päevakorras eelnõu kaks lugemist ühel nädalal ja kahe lugemise vahele ei jää RKKTS §-s 62 ettenähtud aega, siis on tavaks lugeda, et päevakorra kinnitamisel on Riigikogu aktsepteerinud ka eelnõu arutelu aluseks olevate dokumentide hilisemat esitamist.

7. RKKTS ei sätesta kindlat dokumentide kättesaadavaks tegemise viisi. Seetõttu võib juhatus otstarbekusest lähtuvalt otsustada, kuidas see aset leiab. Senises praktikas on dokumendid tehtud kättesaadavaks paber-kandjal ja Riigikogu sisevõrgu vahendusel.

2. jagu

RIIGIKOGU ISTUNGI LÄBIVIIMISE KORD

§ 63. Istungi juhataja

- (1) Riigikogu istungit juhatab Riigikogu esimees või aseesimees.
- (2) Kui Riigikogu esimehel ega aseesimeestel ei ole võimalik istungit juhatada, juhatab seda Riigikogu kohalolijaist vanim liige.

1. Riigikogu istungi juhatamise all mõistetakse parlamentaarse arutelu läbiviimist seaduses ettenähtud reegleid järgides. Riigikogu istungi juhatamine on Riigikogu esimehe üks peamisi ülesandeid.

2. Riigikogu istung ei alga enne, kui istungi juhataja selle avab. Istungi

juhataja annab sõna, annab loa küsimuse esitamiseks, avab ja lõpetab läbi-rääkimised, paneb küsimused hääletusele, lahendab protestid ja küsimu- sed istungi läbiviimise korra kohta, peab korda istungisaalis ja rõdudel, kutsub ettekandja, sõnavõtja või küsija korrale, lõpetab istungi, samuti teeb muid RKKTS-is ettenähtud toiminguid. Riigikogu istungi juhata- mine tähendab ka jälgimist, et arutus osalejad peaksid kinni arutatavast teemast ning ei kalduks päevakorraküsimusest kõrvale.

3. Tavaliselt juhatab istungit Riigikogu esimees. Riigikogu esimehe ära- olekul täidab Riigikogu esimehe ülesandeid aseesimees (vt RKKTS § 15). Riigikogu uue koosseisu esimest istungit kuni Riigikogu esimehe valimiseni juhatab Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäit- ja (vt RKKTS § 2 ja selle kommentaarid 2 ja 3). Istungi juhatamine on Riigikogu esimehe ja aseesimeeste vahel ära jagatud ning selle korra keh- testab Riigikogu esimees (vt RKKTS § 15). Näiteks on välja kujunenud, et üldjuhul juhatab Riigikogu esimees ise Riigikogu täiskogu esmaspäe- vast ja kolmapäevast istungit, esimene aseesimees teisipäevast istungit ning teine aseesimees neljapäevast istungit. Vajaduse korral (nt esimehe välislähetus) lepivad esimees ja aseesimehed kokku teisiti. Kauakestvate istungite puhul istungi juhataja vahetub (tavaks on olnud vahetus iga kahe tunni järel) ning istungit juhatavad kordamööda Riigikogu esimees ja aseesimehed.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 on sätestatud lahendus juhuks, kui Riigikogu esimees või aseesimehed istungit juhataada ei saa. Sellise si- tuatsiooni tekkimisel juhatab istungit kohalolijaist vanim Riigikogu liige (peetakse silmas ealt vanimat, mitte parlamendistaažilt vanimat Riigi- kogu liiget). Sellist võimalust varasemates kodukorraseduse redaktsioo- nides ei olnud, see loodi RKKTS-iga. Praktikast sellist olukorda veel ette tulnud ei ole.

5. VPVS § 6 lõike 2 kohaselt ei või Riigikogu istungit Vabariigi Presidendi valimisel juhataada Riigikogu esimees või aseesimees, kui ta on presidendikandidaat või kui ta täidab ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid. Kui esimees ja aseesimehed on presidendikandidaadid, juhatab Riigikogu is- tungit vanim kohalolev Riigikogu liige. Veel ühe erisuse sätestab KrMS § 380 lõige 3. Selle kohaselt ei või Riigikogu esimees või aseesimees, kel- le kohta süüdistusakti koostamiseks nõusolekut taotletakse, sellekohase otsuse eelnõu menetlemisel Riigikogu istungit juhataada. (Õiguskantsleri

ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks arutamise korda reguleerib RKKTS § 151.)

§ 64. Istungi avamine ja lõpetamine

- (1) Riigikogu istungi avab ja kuulutab lõppenuks istungi juhataja.
- (2) Istungit ei lõpetata enne poolelioleva toimingu (ettekanne, sõnavõtt, küsimuse esitamine või sellele vastamine, muudatusettepaneku hääletamine, lõpphääletus või muu toiming) lõppemist.
- (3) Käesoleva seaduse §-s 134 ettenähtud juhul ei lõpetata istungit enne päevakorraküsimuses otsuse tegemist.

1. Riigikogu istungid toimuvad seaduses fikseeritud kellaaegadel (vt RKKTS § 47 lg 1), täiendava istungi või erakorralise istungjärgu puhul kokkukutsumise teadaandes fikseeritud kellaajal.

2. Riigikogu istung ei alga enne, kui istungi juhataja kuulutab selle avatuks. Istungi avamisega seoses teeb istungi juhataja järgmised protseduurilised toimingud:

- a) mõned minutid enne istungi algust annab juhataja märguande (helisignaali/kutsung), mis kantakse üle kõikidesse Riigikogu ruumidesse;
- b) istungi juhataja lausub avasõnad (nt: „Alustame Riigikogu täiskogu I istungjärgu üheksanda töönädala teisipäevast istungit.“);
- c) istungi rakendamine.

3. Istungi rakendamine hõlmab alljärgnevat:

- a) eelnõude (RKKTS § 91 lg 1) ja arupärimiste üleandmine (RKKTS § 139 lg 3);
- b) teadaannete edastamine (RKKTS § 75);
- c) Riigikogu liikmete kohaloleku kontroll (RKKTS § 77 lg 2). Riigikogu korralisel istungil on kohaloleku kontrollil informatiivne, Riigikogu täiendaval istungil ja erakorralisel istungjärgul kvorumit tuvastav tähendus (vt RKKTS § 77 ja selle kommentaarid 1, 4 ja 5);
- d) esmaspäeval istungil lisandub Riigikogu täiskogu töönädala päevakorra kinnitamine (RKKTS § 55 lg 1);
- e) vajaduse korral tehakse muid toiminguid.

4. Riigikogu uue koosseisu esimese istungi avamine on sätestatud RKKTS §-s 2.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 reguleerib Riigikogu istungi lõpetamisega seonduvat. Täiskogu istungit ei lõpetata automaatselt, vaid selleks peab istungi juhataja kuulutama istungi lõppenuks. Istung kuulutatakse lõppenuks järgmistel juhtudel:

- a) Riigikogu töö ajagraafiku (ajagraafik määrab kindlaks selle, millistel päevadel ja kellaegadel täiskogu istungid toimuvad, vt RKKTS § 47 lg 1) kohane täiskogu tööaeg on läbi ning tööaega ei ole pikendatud (täiskogu istungi pikendamise kord on sätestatud RKKTS §-s 48);
- b) istungi päevakord on ammendunud;
- c) Riigikogu ei ole otsustusvõimeline vajaliku kvoorumi puudumise tõttu (erakorraliste istungjärkude ja täiendava istungi puhul on nõutav, et kohal oleks üle poole Riigikogu koosseisust; vt RKKTS § 76).

6. Teatud juhtudel ei saa Riigikogu istungit lõpetada töö ajagraafikus ettenähtud kellaaja saabumisel, vaid enne tuleb lõpetada pooleliolev toiming. Sellised toimingud on: pooleliolev ettekanne või sõnavõtt, küsimuse esitamine või sellele vastamine, muudatusettepaneku hääletamine ja selle tulemuse teatavakstegemine, lõpphääletus ja selle tulemuse teatavakstegemine või muu toiming (näiteks esimehe ja aseesimeeste valimised on üks toiming). Varasemates kodukorraseaduse redaktsioonides sellist sätet ei olnud. Kommenteeritava regulatsiooni kohaselt annab istungi juhataja võimaluse lõpetada pooleliolev toiming (näiteks küsimuse esitamine) ning järgnev toiming (näiteks esitatud küsimusele vastamine) leiab aset juba järgmisel istungil. Poolelijäänud päevakorraküsimuse arutelu jätkub Riigikogu järgmisel istungil (vt RKKTS § 53 kommentaar 4).

7. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 on sätestatud erand selliseks juhaks, kui toimub Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõude arutelu (vt RKKTS § 134). Eelmainitud juhul kehtib istungi lõpetamise keeld enne otsuse tegemist umbusaldamise küsimuses ning istung kestab kuni hääletustulemuse selgumiseni, vaata-mata Riigikogu töö ajagraafikuga sätestatud ajaraamidele.

§ 65. Vaheaeg

Istungi juhataja võib välja kuulutada kuni 30-minutise vaheaaja.

1. Istungi juhatajal on õigus välja kuulutada kuni 30-minutine vaheaeg.

Kui juhataja kuulutab välja vaheaja, teatab ta selle pikkuse ning istungi jätkumise aja (näiteks: „Vaheaeg 10 minutit. Istung jätkub kell 10.18.“). Juhataja võib vaheaega võtta korduvalt ning ei pea seda põhjendama. Vaheaja pikkuse otsustamisel on istungi juhatajal seadusega antud volitus valida sobiv lahendus (juhataja kaalutusõigus).

2. Parlamendi töös on vaheaeg vajalik ootamatult esilekerkivate asjaolude korral või muudel juhtudel, kui on vaja võtta järelemõtlemisega või puhata. Järgnevalt mõned näited parlamendi praktikast juhataja vaheaegade võtmise kohta: keeruliste protseduuriliste olukordade lahendamine, protsesside lahendamine, võimaluse andmine komisjoni erakorralise istungi pidamiseks, fraktsioonide esindajatega nõupidamise vajadus, puhkepauaside vajadus (pikkade istungite puhul), ettekandja viibimine, tehnilised probleemid (nt hääletuspult ei tööta), ettenägematud olukorrad (nt elektrikatkestus) või istungisaalis korra taastamise vajadus.

§ 66. Korra tagamine istungil

Istungi juhataja tagab Riigikogu istungi ajal korra istungisaalis ja rõdudel.

1. Riigikogu istungi juhatajal lasub seaduse järgi kohustus tagada kord Riigikogu istungisaalis ja rõdudel (vt samasisuline säte RKKTS § 14 lg 2 p 10). Kommenteeritavas paragrahvis tähendab sõna „kord“ seda, et Riigikogu täiskogu istung toimub häirimatult. Korra tagamine tähendab selliste abinõude rakendamist, mis võimaldavad istungit häirimatult läbi viia. Istungi juhatajal on kohustus tagada kord nii istungisaali parteris kui ka istungisaali rõdudel. Riigikogu tööd istungisaalis segab näiteks lärm. Istungi juhataja peab korrale kutsuma need isikud, kes segavad istungi läbiviimist. Tavaliselt teeb juhataja kõigepealt suulise märkuse ning juhul, kui korrariikkumine jätkub, võib ta korra taastamiseks välja kuulutada vaheaja. Peab märkima, et Riigikogu istungisaalis korra tagamise alused ja abinõud ei ole protseduurireeglites lõpuni reguleeritud. Mitmed küsimused seoses korra tagamisega istungil on lahtised ning ilmselt vajab kommenteeritav säte tulevikus täpsustamist.

2. Külastajad jälgivad istungit Riigikogu istungisaali külgrõdult, ajakirjanikud ja diplomaatiline korpus võivad viibida otsarõdul (vt istungisaali plaan, lisa 2). Istungi küllastamiseks tuleb Riigikogu kinnistule sissepääsu

korra²³² kohaselt (Riigikogu istungite külastamine) läbida turvakontroll ning järgida Toompea lossis käitumise reegleid ja tavasid. Eelkõige ei tohi häirida Riigikogu tööd ja fotografeerida ilma loata (vt RKKTS § 59 lg 3). Rõdul olles ei tohi plaksutada, rääkida kõva häälega, karjuda, upitada ennast üle rõdupiirde, loopida alla esemeid, seista toolidel jms. Riigikogu kinnistule sissepääsu kord näeb ette, et külastajal on keelatud siseneda lossi relva, lõhkeainete ja kergestisüttivate ning muude ümbruskonnale ohtu kujutavate ainete ja esemetega, mille ohtlikkuse suhtes võtab valvepolitseinik seisukoha igal konkreetsel juhul eraldi. Külastamise ajaks antakse hoiule üleriided, suuremad kotid ja pakid. Julgestuspolitsei ametnikul on vajaduse korral õigus kontrollida külastaja isiklikke asju. Külastajate suhtes on kehtestatud reeglid ka teiste riikide parlamentides. Näiteks Prantsuse parlamendi alamkojas, Rahvusassamblees (*Assemblée nationale*), kehtivad järgmised külastamise reeglid:²³³ sisenemine istungisaali on keelatud väljaspool istungi toimumise aega, külastaja peab esitama isikut tõendava dokumendi ja läbima turvakontrolli ning isiklike esemete röntgenlõhivaatuse.

3. Kui istungi juhataja korraldusi ei täideta, võib juhataja korra taastamiseks välja kuulutada kuni 30-minutise vaheaja (vt RKKTS § 65). Teiste riikide parlamentide tööst võib tuua näiteid selle kohta, et parlamendil on õigus karistada oma liikmeid ja teisi isikuid, kes ei käitu parlamendi istungil hea tava kohaselt ja rikuvad korda saalis. Soome parlamendi protseduurireeglite kohaselt võib juhataja nõuda külastajate lahkumist rõdult, kui see on vajalik korra tagamiseks istungisaalis (*Eduskunta* kodukorra § 66).

§ 67. Ettekanne

Kui päevakorraküsimuses tehakse ettekanne, peetakse see istungisaali kõnetoolist ning selle kestus on kuni 20 minutit, kui käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga ettekandeks antavat aega pikendada.

1. Üldjuhul avab ettekanne päevakorraküsimuse käsitlemise (vt RKKTS

²³² Riigikogu juhatause 06.12.2011 otsusega nr 126 kinnitatud „Riigikogu kinnistule sissepääsu kord“.

²³³ Vt l'Assemblée nationale dans les institutions françaises (Assemblée nationale, 2009), lk 555–558.

§-d 98, 105, 114, 116–118¹, 125, 129–132, 136, 137, 151 ja 152⁵–156). Näiteks algab seaduseelnõu esimene lugemine eelnõu algataja ettekandega, millele järgneb küsimuste esitamine ja nendele vastamine. Seejärel peab ettekande juhtivkomisjoni esindaja, kes samuti vastab küsimustele. Pärast ettekandeid avatakse läbirääkimised ja otsustatakse eelnõu esimese lugemise lõpetamine. Päevakorraküsimuse käsitlemine ei alga alati ettekandega. Näiteks arupärimisele vastamisel algab päevakorraküsimuse käsitlemine arupärija või arupärijate esindaja sõnavõtuga (vt RKKTS § 140 lg 3), eelnõu kolmas lugemine algab läbirääkimistega (vt RKKTS § 111 lg 1), umbusalduse avaldamise nõude arutamine algab üldjuhul valitsusliikme sõnavõtu ja esitatud küsimustele vastamisega (vt RKKTS § 134 lg 3), põhiseaduse muutmisel kahe järjestikuse koosseisu poolt ei peeta eelnõu lugemisel järgmises Riigikogu koosseisus ettekannet (vt RKKTS § 126 lg 4).

2. Ettekande kestus on üldjuhul kuni 20 minutit ning see peetakse istungisaali kõnetoolist. Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga seda aega pikendada. Tava kohaselt pikendatakse ettekandeks antavat aega kuni kümne minuti võrra.²³⁴ Kommenteeritava paragrahvi sõnastus „kui käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti“ viitab võimalusele, et teatud päevakorraküsimuste arutelu puhul on ettekanneteks ettenähtud aeg teistsugune. Näiteks sätestab RKKTS § 117 lõike 3 teine lause, et ametisse nimetamiseks esitatud ametiisikukandidaadil või vabastataval ametiisikul on vastava otsuse-eelnõu lugemisel võimalus esineda kuni viieminutilise ettekandega.

3. Ühes päevakorraküsimuses võib olla mitu ettekannet. Näiteks seaduseelnõu esimesel lugemisel peavad ettekande eelnõu algataja ja juhtivkomisjoni esindaja; olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu korral võib olla ette nähtud isegi rohkem kui kaks ettekannet (vt RKKTS § 153).

4. Ettekandeid saavad pidada need isikud, kellele on RKKTS-ist tulenevalt selleks õigus antud. Näiteks eelnõu esimesel lugemisel (vt RKKTS § 97) võivad ettekandega esineda eelnõu algataja või tema esindaja (Riigikogu liige või Vabariigi Valitsuse liige), juhtivkomisjoni esindaja (Riigikogu liige), teatud ametiisiku ametisse nimetamist käsitleva eelnõu

²³⁴ 1994. aasta RKKTS § 75 lõike 3 järgi anti ettekandeks aega 20 minutit ja kaasettekandeks 10 minutit. Ettekandja taotlusel võis istungi juhataja ettekande aega pikendada 10 minuti võrra ja kaasettekandja taotlusel kaasettekande aega viie minuti võrra.

korral (vt RKKTS § 117 lg 3) ametisse nimetatava ametiisiku kandidaat.²³⁵ Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelul on võimaldatud ettekanne pidada näiteks kutsutud eksperdil.

§ 68. Suulised küsimused

- (1) Käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel võivad Riigikogu liikmed esitada suulisi küsimusi.
- (2) Kui Riigikogu liige soovib küsimust esitada, peab ta ennast registreerima. Loa küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja vastavalt registreerimise järjekorrale.
- (3) Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

1. Riigikogu liikmetel on õigus esitada suulisi küsimusi. Küsimus on Riigikogu liikme suuline pöördumine ettekandja poole täpsustava informatsiooni saamiseks. Küsimuste esitamine on ette nähtud RKKTS §-des 98, 105, 114, 116–118¹, 125, 129–132, 134, 136, 140, 151 ja 152⁵–156.

2. 1994. aasta RKKTS §-s 76 sätestati võimalus esitada ettekande kohta lisaks suulistele küsimustele ka kirjalikke küsimusi ja nende arv ei olnud piiratud. Kirjalikke küsimusi kasutati praktikas sageli obstruktsiooniks. Ettekandjale kirjalike küsimuste esitamise võimalus kaotati RKKTS-i vastuvõtmisega, et tagada täiskogu arutelu toimumine osavõtjatevahelises suulises debatis. Käesoleval ajal saavad Riigikogu liikmed kirjalikke küsimusi esitada vastavalt RKKTS §-le 147.

3. Küsimuste esitamine ja nendele vastamine ei ole läbirääkimiste osa ja sel puhul ei kehti vastusõnavõtu õigus (vt RKKTS § 70). Küsimuse esitamise õigus ei ole ette nähtud arvamuse avaldamiseks, seda saab teha läbirääkimistel (vt RKKTS §-d 69 ja 70). Kommenteeritava sätte järgi saab Riigikogu liige esitada korraga ühe küsimuse.

4. Küsimuse esitamiseks peab Riigikogu liige ennast eelnevalt registreerima, vajutades vastavale hääletuspuldi nupule. Loa küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja ning vastamise järjekord kujuneb registreerumise järjekorra alusel. Riigikogu liikmel on küsimuse esitamiseks aega kuni üks

²³⁵ Vt nt Riigikogu 18.01.2011 istung, kus Riigikohtu liikme kandidaat I. Pilving esines ettekandega Riigikogu otsuse „Ivo Pilvingu Riigikohtu liikme ametisse nimetamine“ eelnõu (899 OE, XI Riigikogu) esimesel lugemisel.

minut. 1994. aasta RKKKS-is oli sätestatud, et küsimuse esitamiseks on aega kuni kaks minutit (§ 78 p 3). Kui Riigikogu liige ei viibi istungisaalis, kui tuleb tema kord küsimust esitada, jääb küsimus esitamata ning kasutamata jäänud küsimisvõimaluse asemele uut ei anta.

5. Sõltuvalt sellest, kuidas päevakorraküsimuse arutelu on RKKKS-is reguleeritud, on igal Riigikogu liikmel õigus esitada ettekandjale kas üks või kaks küsimust. Üldjuhul on Riigikogu liikmel võimalus ettekandjatele esitada kokku kuni kaks suulist küsimust (RKKKS §-d 98, 105, 129–132, 136, 152⁶, 152⁷). Mõnedel juhtudel on Riigikogu liikmel õigus esitada üks küsimus kummalegi ettekandjale (ettekandjaid on kaks): §-d 114, 117, 118¹, 151, 152⁸, 154, 156. Ühe suulise küsimuse võib Riigikogu liige esitada RKKKS §-des 116, 118, 125, 134, 140, 152⁹ ja 155 ettenähtud juhtudel. Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitiliste avalduste ning ametiisikute seadustes ettenähtud ettekannete ja ülevaadete korral on harilikult lubatud esitada üks suuline küsimus, kui Riigikogu juhatus ning ametiisik ei lepi kokku teisiti (vt RKKKS § 155). Riigikogu tööst võib tuua näiteid, kui Riigikogu esimees ja peaminister lepivad eelnevalt kokku, et poliitilise avalduse järel küsimusi ei esitata.²³⁶ Erijuhtum on sätestatud RKKKS §-s 153, mille järgi olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu korral määrab küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aja Riigikogu juhatus (RKKKS § 153 lg 2). See on ainus säte RKKKS-is, mis võimaldab seada küsimuste esitamiseks ajalised piirangud.

6. Riigikogu liige peab esitama teemakohaseid küsimusi. Kui küsimus kestab ettenähtust kauem või kaldub teemast kõrvale, siis nõuab istungi juhataja küsimuse lõpetamist või et küsija pöörduks tagasi päevakorraküsimuse teema juurde (vt RKKKS § 72). Küsimustele vastamise aeg ei ole piiratud (välja arvatud infotunnis ning juhtudel, kui küsimuste esitamiseks ja neile vastamiseks ette nähtud aeg on piiratud; vt RKKKS §-d 146 ja 153). Istungi juhataja võib anda loa esitatud küsimuse täpsustamiseks või kordusküsimuse esitamiseks, kui ettekandja, kellele küsimus on esitatud, palub küsimust täpsustada või see on vajalik tehnilistel põhjustel.

7. Erandiks kommenteeritava sätte suhtes on Riigikogu infotund, mis seisnebki küsimuste esitamises Vabariigi Valitsuse liikmetele. Küsimuste

²³⁶ Vt nt 27.09.2010 Riigikogu istung, kus peaminister esines poliitilise avaldusega 2011. aasta riigieelarve üleandmisel.

esitamise kord infotunnis on reguleeritud eraldi sätetega (vt RKKTS §-d 144 ja 146).

§ 69. Sõnavõtt

(1) Käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel võivad Riigikogu liikmed esineda sõnavõttudega.

(2) Kui Riigikogu liige soovib esineda sõnavõttuga, peab ta ennast registreerima. Loa sõnavõtuks annab istungi juhataja vastavalt registreerimise järjekorrale.

(3) Sõnavõtt peetakse istungisaali kõnetoolist (kõne) või oma kohalt.

(4) Kui istungi juhataja soovib esineda sõnavõttuga, peab ta selleks ajaks istungi juhatamise üle andma ning esinema kõnetoolist.

(5) Kui käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti, on kõneks aega viis minutit, sõnavõtuks kohalt kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. Sõnavõtt on võimalus osaleda päevakorreküsimuse arutelul ja väljendada oma seisukohti. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 sõnad „käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel“ tähendavad, et sõnavõttud on lubatud kõigil neil juhtudel, kui RKKTS näeb ette läbirääkimised. Üldjuhul võivad läbirääkimistel osaleda kõik Riigikogu liikmed (vt RKKTS §-d 105, 114, 137, 140, 151, 152⁷, 153 ja 156). Ainult fraktsioonide või komisjonide esindajate sõnavõttud on lubatud järgmistel RKKTS-is sätestatud juhtudel: §-d 98, 111, 116, 117, 118, 118¹, 125, 126, 134, 136, 138, 152⁶, 152⁸, 154 ja 155. Erijuhtum on vaba mikrofon, mille ajal esinevad Riigikogu liikmed sõnavõttudega nende valitud teemal ja sõnavõtuks antakse aega viis minutit (vt RKKTS § 157). Mõnel juhul läbirääkimisi ei peeta, näiteks peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamisel (vt RKKTS § 131 lg 2). Eesti parlament erineb paljude teiste riikide, eelkõige suure liikmete arvuga parlamentidest selle poolest, et meil saavad paljudel juhtudel sõna võtta ja oma seisukohti esitada kõik Riigikogu liikmed. On aga parlamente, kus parlamendiliikmete sõnavõtuõigus on piiratum ning läbirääkimiste aeg on jaotatud fraktsioonide vahel.

2. Läbirääkimiste aeg ei ole üldjuhul piiratud. Vaid erandjuhul võib Riigikogu juhatus RKKTS § 153 kohaselt määrata olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu kestuse ja läbirääkimisteks ettenähtud aja (nt selliselt,

et päevakorraküsimuse arutelu kestus on kaks tundi: 30 minutit ettekanne, 20 minutit küsimuste esitamine ja neile vastamine, 30 minutit teine ettekanne, 20 minutit küsimuste esitamine ja neile vastamine, 20 minutit läbirääkimised). Eesti parlamendis on kujunenud tava, et juhul kui läbirääkimiste aeg on piiratud, siis kõigepealt antakse sõna fraktsioonide esindajatele ja seejärel teistele Riigikogu liikmetele.

3. Sõnavõtusoovist tuleb eelnevalt märku anda. Märguandmine ehk elektrooniline registreerimine toimub hääletuspuldi vastavale nupule vajutamiseega. Loa sõnavõtuks annab istungi juhataja registreerumise järjekorra alusel. Kui sõnavõtusoovi avaldanud Riigikogu liige ei viibi istungisaalis, kui tuleb tema järjekord, siis jääb sõnavõtt esitamata ja tema sõnavõtuõigus loetakse kasutatuks. Vabariigi Valitsuse liige ja õiguskantsler võivad samuti osaleda läbirääkimistel sõnavõtuga, kui nad annavad sõnavõtusoovist istungi juhatajale teada kirjalikult või suuliselt (vt RKKTS § 71).

4. Sõnavõtul on kaks vormi – sõnavõtt kõnetoolist ehk kõne ja sõnavõtt kohalt. Kui sõnavõtt esitatakse kõnetoolist, on selleks ette nähtud kuni viis minutit. Sõnavõtt kohalt on lühem, selle esitamiseks on aega kuni kaks minutit. Kui sõnavõtt esitatakse kõnetoolist, võib istungi juhataja sõnavõtja soovil kõnelemise aega pikendada kuni kolme minuti võrra. Keeldumise korral peab istungi juhataja põhjendama, miks ta lisaiega ei anna (näiteks tihe päevakord vms). 1994. aasta RKKTS § 84 lõikes 2 oli sätestatud (sarnaselt kehtivale regulatsioonile), et kõnepidaja taotlusel võib istungi juhataja kõneaega pikendada kolme minuti võrra. Seejuures ei pidanud esitama kõneaja pikendamise taotlust enne kõne alustamist. RKKTS-i algses redaktsioonis sisaldas kommenteeritava paragrahvi lõige 5 kolmandat lauset, mille kohaselt tuli taotlus täiendava kõneaja saamiseks esitada enne kõne algust. 2009. aasta 23. novembrist on aga taas lubatud kõneaja pikendamist taotleda ka ettenähtud viie minuti täitumisel.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 5 sisalduv lauseosa „kui käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti“ tähendab, et kui RKKTS-is on ette nähtud kommenteeritavas lõikes sätestatust erinev sõnavõtu kestus, siis kohaldatakse erisätteid. Nii on RKKTS § 140 lõikes 3 fikseeritud, et arupärimisele vastamine algab arupärija või arupärijate esindaja sõnavõtuga, mille kestus ei või ületada viit minutit (st kolme lisaminuti andmine ei ole lubatud); sellele järgneb arupärimise adressaadi sõnavõtt, mille kestus ei

või ületada 15 minutit. Ka sõnavõtt vabas mikrofonis saab kesta kuni viis minutit ning seda aega pikendada ei ole võimalik (RKKTS § 157 lg 2).

6. Juhataja peab kohaldama RKKTS-is sätestatud reegleid erapooletult ja kohtlema kõiki Riigikogu liikmeid võrdselt. Kui istungi juhatajal on kavatsus osaleda päevakorraküsimuse arutelul sõnavõtuga, peab ta selleks ajaks istungi juhatamise üle andma. Soovitav on sellisel juhul istungi juhatamine üle anda mitte üksnes sõnavõtu ajaks, vaid kogu päevakorraküsimuse arutamise ajaks, kuna sõnavõtuga esinemine tähendab sisulist osavõttu arutelust, millest istungi juhataja peab hoiduma.

§ 70. Vastusõnavõtt

(1) Kui Riigikogu liikme isikut või tema sõnavõtus sisaldunud seisukohti puudutatakse mõnes teises sõnavõtus, võib istungi juhataja anda sellele Riigikogu liikmele loa vastusõnavõtuks.

(2) Päevakorraküsimuse arutelu käigus võib istungi juhataja anda Riigikogu liikmele loa ainult üheks vastusõnavõtuks.

(3) Vastusõnavõtuks on aega kaks minutit.

1. Termin „vastusõnavõtt“ võeti kasutusele RKKTS-is. 1994. aasta RKKTS § 83 lõike 2 järgi võis istungi juhataja piiranguteta anda vasturepliigi korras sõna Riigikogu liikmele, kelle nimi kõlas kas ettekandes, kaasettekandes, kõnes või sõnavõtus.

2. Vastusõnavõtt (repliik) on läbirääkimiste osa. Riigikogu liige võib esineda vastusõnavõtuga, kui teda või tema sõnavõtus sisaldunud seisukohti mainitakse kellegi teise sõnavõtus ning ta on võtnud varem sõna läbirääkimistel. Sama päevakorraküsimuse arutelu käigus saab Riigikogu liige esineda ühe vastusõnavõtuga, mille kestus võib olla kuni kaks minutit. Repliigiõigust ei ole ettekannete pidamise ega küsimuste esitamise ja neile vastamise ajal. Vastusõnavõtt on sätestatud selleks, et elavdada parlamentaarset debatti ning võimaldada vastata teiste debatis osalejate sõnavõttudele. Seda võimalust saavad kasutada vaid need, kellel on päevakorraküsimuses vastavalt RKKTS-ile sõnavõtuõigus. Näiteks on seaduseelnõu esimesel lugemisel peetavatel läbirääkimistel vastusõnavõtuõigus läbirääkimistel osalevate fraktsioonide esindajatel.

§ 71. Vabariigi Valitsuse liikme ja õiguskantsleri sõnaõigus

(1) Vabariigi Valitsuse liikmel ja õiguskantsleril on õigus esineda sõnavõtuga.

(2) Loa sõnavõtuks annab istungi juhataja, arvestades võimaluse korral Vabariigi Valitsuse liikme või õiguskantsleri soovi.

1. PS § 100 sätestab, et Vabariigi Valitsuse liikmed võivad sõnaõigusega osaleda Riigikogu ja tema komisjonide istungitel. Põhiseadusega on tagatud Vabariigi Valitsuse liikme sõnaõigus Riigikogus ning seda reglementeeritakse täpsemalt RKKTS-is. Kommenteeritava paragrahvi eesmärk on sätestada, kuidas valitsusliige oma sõnaõigust kasutada saab. Enne 1940. aastat kehtinud Riigikogu töökorra seaduse § 13 reguleeris Vabariigi Valitsuse liikme sõnaõigust Riigikogus järgmiselt: „Vabariigi Valitsuse liikmeil on sõnaõigus kõigil Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogu ning Riiginõukogu koosolekul ja nende komisjonides, kusjuures nende kõneae ei ole piiratud.“ Riigikontrolör, õiguskantsler ja riigisekretär omasid Vabariigi Valitsuse liikmetega ühesuguseid õigusi.

2. Kommenteeritav paragrahv näeb ette võimaluse osaleda läbirääkimistel. Peale selle võib Vabariigi Valitsuse liige esineda Riigikogus veel näiteks järgmistel juhtudel: ettekanne eelnõu esimesel lugemisel (RKKTS § 98 lg 3) või teisel lugemisel (RKKTS § 105 lg 2), arupärimistele vastamine (RKKTS § 140 lg 4), infotunniküsimustele vastamine (RKKTS §-d 143 ja 146), poliitiline avaldus, ettekanne või ülevaade (RKKTS § 155).

3. Läbirääkimistel osalemise soovist peab Vabariigi Valitsuse liige eelnevalt informeerima istungi juhatajat (kas suuliselt, käega märku andes või kirjalikult). Läbirääkimiste käigus on Vabariigi Valitsuse liige tavakohaselt saanud sõna üks kord päevakorraküsimuse arutamise jooksul. Seejuures kehtivad valitsusliikme suhtes samad reeglid, mis Riigikogu liikmete suhtes (vt RKKTS § 69): sõnavõtuks on aega kuni viis minutit, seda aega võib pikendada kolme minuti võrra. Valitsusliige peab rääkima kõnetoolist. Vabariigi Valitsuse liikmel on sarnaselt Riigikogu liikmega õigus vastusõnavõttule üks kord päevakorraküsimuse arutelu käigus, kui tema sõnavõtus sisaldunud seisukohti puudutatakse mõnes teises sõnavõtus (vt RKKTS § 70).

4. Õiguskantsleri sõnaõigus Riigikogus tuleneb PS § 141 lõikest 2,

mille järgi on õiguskantsleril õigus võtta sõnaõigusega osa Riigikogu istungitest. Kommenteeritav paragrahv annab õiguskantslerile võimaluse osaleda läbirääkimistel. 1994. aasta RKKKS 2000. aasta 22. detsembrist jõus olnud redaktsiooni § 77 lõike 4 kohaselt pidi õiguskantsler oma seisukohtade esitamiseks päevakorralduses pidama kaasettekande. Õiguskantsleril on sõnaõigus Riigikogus ainult oma pädevuse piires. Peale selle esineb õiguskantsler kord aastas Riigikogu ees ülevaatega oma tegevusest järelevalve teostamisel õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse ning põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle (PS § 143, ÕKS § 4, RKKTS § 155), teeb ettekande, kui Riigikogu arutab tema ettepanekut viia seadus või otsus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega või ettepanekut anda nõusolek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks (RKKTS § 149 p-d 2 ja 3, § 151 lg 1), samuti vastab ta Riigikogu liikmete arupärimistele (RKKTS §-d 139 ja 140).

§ 72. Istungi juhataja õigused päevakorralduse arutelu läbiviimisel

(1) Kui ettekanne, sõnavõtt või küsimus kestab ettenähtust kauem, nõuab istungi juhataja ettekande, sõnavõtu või küsimuse lõpetamist. Kui ettekandja, sõnavõtja või küsija kaldub päevakorraldusest kõrvale, nõuab istungi juhataja, et pöörduks tagasi päevakorralduse juurde. Kui istungi juhataja nõuet ei täideta, katkestab istungi juhataja ettekande, sõnavõtu või küsimuse mikrofone väljalülitamisega.

(1¹) Kui ettekandja, sõnavõtja või küsija kasutab ebakohaseid väljendeid, teeb istungi juhataja talle märkuse. Kui istungi juhataja märkus jäetakse tähelepanuta, katkestab istungi juhataja ettekande, sõnavõtu või küsimuse mikrofone väljalülitamisega.

[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

(2) Istungi juhataja teeb ettepaneku lugeda sõnavõttud lõpetatuks, kui kõik, kes sõna soovisid, on saanud rääkida, või kui ta leiab, et päevakorraldust on piisavalt käsitletud. Kui mõni Riigikogu liige istungi juhataja ettepaneku vaidlustab, otsustatakse sõnavõttude lõpetamine hääletamise teel.

1. Kommenteeritavas paragrahvis fikseeritakse, millised on Riigikogu istungi juhataja õigused, et tagada päevakorralduste arutelu läbiviimise reeglite järgimine. Päevakorralduse all mõistetakse seaduseelnõu, Riigikogu otsuse eelnõu, olulise tähtsusega riikliku küsimuse jms arutelu täiskogu istungil (vt RKKTS § 53 kommentaar 2).

2. PS § 62 kohaselt ei kanna Riigikogu liige õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Sõnavõtja peab siiski rääkima arutataval teemal, olema oma väljendustes korrektne ega tohi kasutada solvavaid väljendeid.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõigetes 1 ja 1¹ on sätestatud istungi juhataja volitused päevakorraküsimuse arutelu juhtimisel:

- a) kui ettekanne, sõnavõtt või küsimus kestab ettenähtust kauem, nõuab istungi juhataja selle lõpetamist;
- b) kui ettekandja, sõnavõtja või küsija kaldub päevakorraküsimusest kõrvale, nõuab istungi juhataja tagasipöördumist päevakorraküsimuse juurde;
- c) kui ettekandja, sõnavõtja või küsija kasutab ebakohaseid väljendeid, teeb istungi juhataja talle märkuse; ebakohasteks väljenditeks on näiteks solvavad ja ebatsensuursed väljendid;
- d) kui istungi juhataja nõuet ei täideta (lõige 1) või tema märkus jäetakse tähelepanuta (lõige 1¹), katkestab juhataja ettekande, sõnavõtu või küsimuse esitamise mikrofoni väljalülitamisega.

4. 1994. aasta RKKS § 83 sätestas, et istungi juhataja pidi taandama arutatavasse päevakorraküsimusse mittepuutuvad küsimused ja lõpetama arutatavasse päevakorraküsimusse mittepuutuvad või parlamendietiketile mittevastavad kõned ja sõnavõttud mikrofoni väljalülitamisega.

5. 1921. aasta 28. aprillil vastuvõetud Riigikogu kodukorras olid sätted korrapidamise kohta Riigikogu istungil. Riigikogu juhatajal oli õigus „kõnelejaid peatada kõneainest kõrwalkaldumise, korrarikkumise ja haawate sõnade tarvitamise puhul, kõnelejatele ebakohaste sõnade ja üteluste eest märkusi teha, korrale kutsuda, kolmekorralise hoiatuse järele sõna ära võtta ja koosolekule ette panna kõnelejat välja heita“ (§ 113).

6. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 on sätestatud läbirääkimiste lõpetamise regulatsioon. Istungi juhataja teeb ettepaneku lõpetada läbirääkimised kahel juhul:

- a) kui sõnavõtusoove enam ei ole;
- b) kui istungi juhataja leiab, et küsimust on piisavalt käsitletud (nt kui läbirääkimised on kestnud kaua ja sõnavõttudes valdavalt korratakse juba kõlanud seisukohti). Niisugusel juhul teeb juhataja ettepaneku lõpetada sõnavõttud pärast seda, kui viimane selleks hetkeks registreerunu on oma sõnavõtu esitanud. Kui ükski Riigikogu liige

istungi juhataja ettepanekut ei vaidlusta, loetakse läbirääkimised lõppenuks hääletamiseta. Vaidlustamise korral otsustab Riigikogu sõnavõtude lõpetamise hääletamise teel. Otsus läbirääkimised lõpetada tehakse poolthälte enamusega (vt RKKTS § 78).

§ 73. Päevakorraküsimuse arutamise võimatus

(1) Istungi juhataja ei ava päevakorraküsimuse arutamist, kui päevakorraküsimuse arutamise aluseks olevad dokumendid ei ole Riigikogu liikmetele õigeaegselt kättesaadavaks tehtud või kui päevakorraküsimuse arutamisel ei viibi ettekandja.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud juhul lükkub arutelu järgmisse töönädalasse.

1. Päevakorraküsimuse arutamine Riigikogu istungil ei ole võimalik, kui küsimuse arutamiseks nõutavad dokumendid (eelnõu tekst, muudatusettepanekute loetelu, eelnõu seletuskiri vms) ei ole õigeaegselt Riigikogu liikmetele kättesaadavaks tehtud (vt RKKTS § 62). Varasemates kodukorraseduse redaktsioonides sellist sätet ei olnud.

2. Päevakorraküsimuse arutamiseks peab Riigikogu istungil viibima ettekandja. Võib juhtuda, et ettekandjana päevakorda märgitu ei ole mingil põhjusel päevakorraküsimuse arutelu avamise ajal Riigikogu istungisaalis. Praktikaks on niisuguseid olukordi lahendatud ettekandja asendamise (näiteks teeb juhtivkomisjoni ettekande komisjoni esimees) või päevakorras olevate küsimuste käsitlemise järjekorra muutmise (see saab toimuda üksnes juhul, kui ükski fraktsioon ei ole selle vastu; vt RKKTS § 55 kommentaar 8). Kui eespool nimetatud ei ole võimalik, konstateerib istungi juhataja päevakorraküsimuse arutelu võimatuse ega ava seda.

3. Arutelu võimatuse tõttu käsitlemata jäänud küsimuse arutelu lükkub järgmisse töönädalasse (vt RKKTS § 53 lg 3 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 10).

§ 74. Protestid ja küsimused istungi läbiviimise korra kohta

(1) Kui Riigikogu liige leiab, et istungi läbiviimise reegleid rikutakse, võib ta esitada istungi juhatajale protesti.

(2) Kui Riigikogu liige soovib saada selgitust istungi läbiviimise reeglite kohta, võib ta esitada istungi juhatajale küsimuse.

(3) Soovist esitada protest või küsimus annab Riigikogu liige märku käe tõstmisega. Loa protesti või küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja päevakorravaliselt.

(4) Istungi juhataja lahendab protesti või vastab küsimusele viivitamata.

1. Kommenteeritavas paragrahvis eristatakse:

- a) protesti, mille Riigikogu liige võib esitada juhul, kui ta leiab, et rikutakse istungi läbiviimise reegleid (näiteks kui istungi juhataja ei ava läbirääkimisi, kuigi see on seadusega ette nähtud);
- b) istungi juhatajale esitatavat küsimust, millega Riigikogu liige soovib saada selgitust istungi läbiviimise reeglite kohta (näiteks küsimus selle kohta, milline on poliitilise avalduse käsitlemise protseduur või hääletamise kord Vabariigi Presidendi valimisel või mitu suulist küsimust võib Riigikogu liige arutatavas päevakorraküsimuses esitada).

Protesti kohta hääletamise korra rikkumise puhul ja hääletamise takistusest märku andmise kohta vt RKKTS § 84 kommentaar 3.

2. Protest või küsimus istungi läbiviimise reeglite kohta kommenteeritava paragrahvi mõttes ei ole näiteks küsimus eelnõu menetlusse võtmise või alalise komisjonis tehtud otsuse motiivide vms kohta.

3. Kommenteeritavas paragrahvis ettenähtud protest või küsimus tuleb esitada istungi juhatajale, andes selle esitamise soovist märku käe tõstmisega. Loa protesti või küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja viivitamata, katkestades päevakorraküsimuse arutelu. Istungi juhataja peab protesti või küsimuse lahendama viivitamata. Vajaduse korral võib juhataja protesti lahendamiseks või küsimusele vastuse leidmiseks kuulutada välja vaheaja (vt RKKTS § 65). Istungi juhataja võib protesti rahuldada või selle tagasi lükata. Istungi juhataja otsus vaidlustamisele ei kuulu.

§ 75. Teadaannete edastamine

Teadaandeid Riigikogu liikmetele, Riigikogu komisjonidele ja fraktsioonidele edastab istungi juhataja. Teadaande tekst esitatakse istungi juhatajale kirjalikult.

1. Teadaannetena edastab istungi juhataja Riigikogu liikmetele RKKTS-is ettenähtud või muud Riigikogu tööga seotud informatsiooni. RKKTS-i kohaselt tuleb Riigikogu liikmetele anda teada järgnevast: eelnõu

Riigikogu menetlusse võtmise või selle tagastamise otsus (RKKTS § 93 lg 4), arupärimiste edastamine adressaadile (RKKTS § 139 lg 5), info-tunnis osalevate valitsusliikmete nimed (RKKTS § 143 lg 2 teine lause). Lisaks sellele antakse istungil teada ka muudest Riigikogu juhatuse otsus-test (nt Euroopa Liidu asjade menetlusse võtmisest). Muud teadaanded, mida istungil edastatakse, on praktikas näiteks järgmised: teadaanne sõprusrühma moodustamise koosoleku kokkukutsumise kohta, alatise komisjoni istungi algusaeg, oluline riiklik sündmus (nt olümpiavõit). Teadaanded, mille edastamist soovitakse, tuleb esitada istungi juhatajale kirjalikult.

2. Riigikogu istungi juhataja edastab teadaanded tavaliselt istungi alguses (istungi rakendamise ajal), päevakorraväliselt istungi jooksul või istungi lõpus. Kiireloomulised teated edastatakse päevakorraküsimuste arutamise ajal. Teadaande edastamiseks päevakorraküsimuse arutamise ajal peab istungi juhataja:

- a) katkestama päevakorraküsimuse arutelu;
- b) edastama teadaande;
- c) andma selgelt märku, kui päevakorraküsimuse arutelu jätkatakse.

3. jagu

HÄÄLETAMINE RIIGIKOGU ISTUNGIL

1. jaotis

Üldised eeskirjad

§ 76. Riigikogu otsustusvõimelisus

Riigikogu täiendaval istungil ning erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab kvoorumi, st Riigikogu liikmete arvu, mis on vajalik, et Riigikogu tohiks istungil otsuseid vastu võtta. Kvoorumi olemasolu on Riigikogu otsuste õiguspärasuse tingimus.²³⁷ Sisuliselt on kvoorumi kehtestamise mõte tagada vastuvõetavate otsuste legitiimsus.

²³⁷ Ka PS kommentaarides 2008 märgitakse, et akti vastuvõtmine erakorralisel istungjärgul või täiendaval istungil kehtestatud kvooruminõuet rikkudes on selle kehtetuks tunnistamise alus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses; vt § 70 kommentaar 3.1.

2. PS § 70 näeb ette, et Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus ning et erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

3. Põhiseaduse eelnõu koostamise ajal Põhiseaduse Assamblees oli Riigikogu otsustusvõimelisus enamvaidlud küsimusi. Korduvalt arutati ja hääletati, milline peaks olema kvoorum Riigikogu korralisel istungil ning erakorralisel istungjärgul. Nii näiteks diskuteeriti, kas korralise istungi kvoorum peaks olema kümnendik, neljandik, kolmandik või pool Riigikogu koosseisust või ei peaks sellist nõuet üldse olema.²³⁸ Suurema kvoorum pooldajad leidsid, et liialt väike kvoorum ei taga Riigikogu töövõimet, kuna demokraatia traditsioon ei ole objektiivsetel põhjustel jõudnud Eestis veel kinnistuda ja erakondlik struktuur välja kujuneda.²³⁹ Suure kvoorum vastased aga nägid selles ohtu parlamendi töövõimele ning leidsid, et parlamentaarses praktikas hakkavad erakonnad ise hoolitsemise eest, et istungil viibiks piisav arv Riigikogu liikmeid.²⁴⁰ Lõpuks saavutati kompromiss, et korralise istungi kvoorum sätestatakse Riigikogu töökorraldust reguleerivas seaduses ning erakorralise istungjärgu kvoorum põhiseaduses endas.²⁴¹

4. Kommenteeritavast paragrahvist tuleneb, et Riigikogu korralisel istungil mingi kindla arvu Riigikogu liikmete kohalolekut ei nõuta, Riigikogu täiendaval istungil ning erakorralisel istungjärgul (RKKTS §-d 50 ja 51) on aga vaja, et kohal oleks üle poole Riigikogu koosseisust.

²³⁸ Vt nt I. Hallaste, Põhiseaduse Assamblee, lk 255–256.

²³⁹ Vt nt J. Raidla, Põhiseaduse Assamblee, lk 782.

²⁴⁰ Vt nt I. Hallaste, Põhiseaduse Assamblee, lk-d 256 ja 738; P. Kask, Põhiseaduse Assamblee, lk 257; J. Adams, Põhiseaduse Assamblee, lk 783. P. Kask selgitas, et liialt suur kvoorum Riigikogu korralisel istungil annab põhjendamatu vähemusele võimaluse Riigikogu tööd blokeerida: „Teine põhjus, miks kvooruminõuet väga kõrgele tõsta ei saa, on see, et vastasel juhul on vähemusel võimalus blokeerida otsuste vastuvõtmist, ta lihtsalt lahkub saalist ja jätab saali ilma kvoorumita. See on ebanormaalne, kui saalist lahkumine on tugevam vastuhääl kui punasele klahvile vajutamine.“ (Põhiseaduse Assamblee, lk 257.)

²⁴¹ L. Hänni Põhiseaduse Assamblee 28. istungil 27. märtsil 1992: „[...] Riigikogu korralise istungi kvoorum võib olla väga hästi Riigikogu kodukorraseaduse küsimus, sest see käsitleb Riigikogu tööd normaalolukorras ja kodukord võib sätestada ka need garantiid, et otsuse langetamisel oleks koos piisav arv Riigikogu liikmeid. Küll aga tuleb põhiseaduslik kaitse anda Riigikogu erakorraliste istungjärkude 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.“ (Põhiseaduse Assamblee, lk 951.)

5. Kuigi PS § 70 lõikega 1 on jäetud Riigikogu otsustusvõimelisus Riigikogu kodukorra seaduse sätestada, ei ole RKKTS-is normi, mis nõuaks mingi arvu Riigikogu liikmete kohalolekut selleks, et Riigikogu tohiks korralisel istungil otsuseid vastu võtta. Korralise istungi kvoorumit ei sätestanud ka 1992. aasta RKKS ega 1994. aasta RKKS. 1992. aasta RKKS-is oli sõnaselgelt kirjas, et korralisel istungil kvooruminõuet ei ole.²⁴² Riigikogu korraliseks istungiks kvooruminõude sätestamata jätmist võib põhjendada kahe asjaoluga. Esiteks, kuivõrd korralised istungid toimuvad RKKTS-is täpselt fikseeritud ajal (vt § 47 lg 1) ning nende toimumisaega ei ole seetõttu võimalik meelevaldselt muuta, puudub vajadus ette näha eelkõige parlamendivähemuse huvides täiendavaid garantiisid, mis tagaksid kõigi Riigikogu liikmete võimaluse istungitest aegsasti teada saada ning neist osa võtta. Teiseks, nagu ka Põhiseaduse Assamblee aruteludes esile toodi (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 3), peab kvooruminõude puudumine paremini tagama Riigikogu töövõime.

6. Kvooruminõude sätestamata jätmisest hoolimata ei piisa ühestainsast kohalolevast Riigikogu liikmest, et Riigikogu oleks otsustusvõimeline. Rooma õigusest pärit põhimõtte *tres faciunt collegium*²⁴³ järgi saab kollegiaalorganist rääkida üksnes juhul, kui otsustamisest võtab osa vähemalt kolm liiget. PS § 73 järgi on Riigikogu aktide vastuvõtmiseks vajalik poolthäälte enamus, enamuse kujunemise eelduseks peab aga otsustajaid olema mitte vähem kui kolm.

7. Riigikogu võib pidada täiendavaid istungeid korraliste istungjärku ajal (RKKTS § 45 lg 1), ent väljaspool RKKTS §-s 47 sätestatud töö ajagraafikut. Täiendava istungi toimumisaega ei ole RKKTS-is kindlaks määratud, selle otsustab Riigikogu juhatus vajaduse järgi (vt RKKTS § 49 kommentaar 3). Kommenteeritava paragrahvi järgi on täiendaval istungil Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 Riigikogu liiget. Kuna põhiseaduses Riigikogu täiendavat istungit eraldi ei mainita ning seetõttu selle kvoorumit ette ei

²⁴² 1992. aasta RKKS § 37: „Riigikogu korralisel istungil kvooruminõuet ei ole, välja arvatud juhul, kus seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.“

²⁴³ Tegemist on põhimõttega, mis on kirjas 6. sajandil Bütsantsi keisri Justinianuse korraldusel koostatud seadustekogu *Corpus iuris civilis* mahukaimas ja tähtsaimas osas *Digesta seu Pandectae*. Sellesse on koondatud väljavõtted 39 juristi töödest. *Digesta* 50. raamatu 16. tiitli 85. fragment ütleb: *Neratius Priscus tres facere existimat collegium, et hoc magis sequendum est.*

nähta, on Riigikogul õigus, lähtudes PS § 70 esimesest lausest, sätestada Riigikogu otsustusvõimelisus täiendaval istungil RKKTS-is. Põhimõtteliselt ei pea täiendava istungi kvoorumiks olema tingimata Riigikogu koosseisu enamus, vaid see võib olla ka näiteks väiksem. Täiendav istung ja selle kvoorum sätestati esimest korda 1994. aasta RKKS-is (§ 42 lg 3).

8. Tingimus, et erakorralisel istungjärgul (RKKTS §-d 50 ja 51) on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 Riigikogu liiget, tuleneb, nagu eespool mainitud, PS § 70 teisest lausest.

9. Riigikogu otsustusvõimelisus Riigikogu täiendaval istungil ja erakorralisel istungjärgul tehakse kindlaks kohaloleku kontrolliga (vt RKKTS § 77). Kvoorumi puudumise tagajärge ei ole RKKTS-is *expressis verbis* sätestatud, ent praktikas toob see automaatselt kaasa täiendava istungi või erakorralise istungjärgu lõppemise. Nii lõppesid kvoorumi puudumise tõttu enne päevakorra ammendumist VII Riigikogu volituste ajal kolm erakorralist istungjärku (15-st), IX Riigikogu volituste ajal seitse erakorralist istungjärku (24-st), X Riigikogu volituste ajal üks erakorraline istungjärk (12-st) ja XI Riigikogu volituste ajal üks erakorraline istungjärk (12-st).²⁴⁴

§ 77. Riigikogu liikmete kohaloleku kontroll

- (1) Riigikogu otsustusvõimelisus tehakse kindlaks Riigikogu liikmete kohaloleku kontrolliga.
- (2) Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse Riigikogu istungi alguses ning enne sellise seaduse või otsuse eelnõu lõpphääletust, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus.
- (3) Riigikogu täiendava istungi ning erakorralise istungjärgu ajal kontrollitakse kohalolekut ka enne muud hääletust, kui mõni Riigikogu liige kohaloleku kontrolli nõuab.

1. Paragrahvi 77 järgi on kohaloleku kontrollil kaks funktsiooni: esiteks, kohalolijate arvu fikseerimine (lõige 2) ning teiseks, kohalolijate arvu fikseerimine ja selle põhjal kvoorumi olemasolu tuvastamine (lõiked 1 ja 3). Esimesel juhul on kohaloleku kontrollil üksnes informatiivne tähen-

²⁴⁴ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 158; X Riigikogu statistikakogumik, lk 117; XI Riigikogu statistikakogumik, lk 103.

dus: selle abil saadakse teada, mitu Riigikogu liiget parajasti istungisaalis viibib. Niisugune teave on oluline, kui hääletamisele pannakse seaduse või otsuse eelnõu, mille vastuvõtmiseks on vajalik vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus. Teisel juhul aga, st kui eesmärk on tuvastada kvoorumi olemasolu, on kohaloleku kontrollil õiguslik tähendus: kvoorumi puudumise korral erakorraline istungjärk või täiendav istung lõpeb (vt RKKTS § 76 kommentaar 9).

2. RKKTS-is ei sätestata, kuidas kohaloleku kontrolli tehakse, praktikas kasutatakse selleks elektroonilist hääletusüsteemi. Pärast seda, kui istungi juhataja on kohaloleku kontrolli välja kuulutanud, on Riigikogu liikmetel aega 30 sekundit, et ennast kohalolijaks registreerida. Selle aja jooksul registreerunud loetakse kohalolijateks. Kohaloleku kontrolli tulemused teeb istungi juhataja teatavaks vahetult pärast kontrolli lõppu.

3. Lähtudes kohaloleku kontrolli eesmärgist, on kohalolijaks registreerumisel erinev tähendus. Kui kohaloleku kontroll tehakse kvoorumi tuvastamiseks, arvatakse Riigikogu liige kvoorumi hulka üksnes siis, kui ta registreeris oma kohaloleku hääletamispuldi kaudu või hääletussüsteemi operaatori juures ettenähtud aja jooksul. Kui aga kohalolekut kontrollitakse lihtsalt istungisaalis viibivate Riigikogu liikmete arvu kindlakstelemiseks, ei tähenda ettenähtud aja jooksul registreerumata jätmine seda, et Riigikogu liige ei võiks registreerida ennast kohalolijaks mis tahes muul ajal istungi jooksul, kas või vahetult pärast kohaloleku kontrolli lõppemist, ning istungist osa võtta – küsimusi esitada, sõnavõtuga esineda jne. Kui Riigikogu liige ei ole registreerinud ennast kohalolijaks ei kohaloleku kontrolli käigus ega muul viisil, ei ole ta formaalselt istungist osa võtnud.²⁴⁵

4. Kohalolekut kontrollitakse kvoorumi tuvastamiseks üksnes Riigikogu täiendaval istungil ja erakorralisel istungjärgul (RKKTS § 77 lg 3). Kohustuslikus korras tuvastatakse kvoorum täiendava istungi ja erakorralise istungjärgu (kui erakorraline istungjärk hõlmab mitut istungit, siis iga istungi) alguses ning enne niisuguse seaduse või otsuse eelnõu lõpphääletust, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus. Peale selle võib iga Riigikogu liige nõuda, et kvoorumi

²⁴⁵ Riigikogu liikmed ei ole õiguslikult kohustatud istungist osa võtma, ning faktil, et Riigikogu liiget ei ole istungist osavõtnute nimekirjas, on tähendus üksnes statistika aspektist.

olemasolu tuvastatakse ka enne mõnda muud hääletust (nt enne seaduseelnõule esitatud muudatusettepaneku hääletust). Kui Riigikogu liige taotleb kohaloleku kontrolli, on istungi juhataja kohustatud selle läbi viima.

5. Kohaloleku kontrolli informatsiooni saamise eesmärgil tehakse korralisel istungil üksnes RKKTS § 77 lõikes 2 ettenähtud juhtudel. Muudel juhtudel kohaloleku kontrolli nõuda ei saa ning istungi juhataja seda läbi ei vii.

6. Varasemates kodukorrasedustes olid kohaloleku kontrolli tegemise võimalused mõnevõrra avaramad. Nii tuli 1992. aasta RKKKS § 39 järgi kohalolekut kontrollida iga istungi alguses ning kui mõni Riigikogu liige seda nõudis, siis ka enne mis tahes hääletust. 1994. aasta RKKKS-i lisandus nõue, et kohalolekut tuleb kontrollida ka enne sellise seaduse või otsuse eelnõu hääletamist, mille vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus.²⁴⁶ Praktikast nõuti kohaloleku kontrolli sageli ka obstruktsiooni eesmärgil.

§ 78. Nõutav häälteenamus

Riigikogu teeb otsustusi poolthäälteenamusega, kui Eesti Vabariigi põhiseaduses või käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti.

1. PS § 73 kohaselt võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti. Riigikogu aktide all peetakse silmas seadusi ja Riigikogu otsuseid (PS § 65 p 1) ning avaldusi, deklaratsioone ja pöördumisi (PS § 65 p 11), aga ka Riigikogu otsustusi muudes küsimustes, mis põhiseadusega on antud Riigikogu pädevusse, kuid mida ei pruugita vormistada seaduse, otsuse, avalduse, deklaratsiooni või pöördumisena. Näitena võib siin tuua Riigikogu valimisotsuse Riigikogu esimehe või aseesimeeste valimisel. Kommenteeritava paragrahvi kohaldamisala on põhiseaduses sätestatust laiem, hõlmates ka muude otsustuste (päevakorra kinnitamine, seaduseelnõu esimese lugemise lõpetamine, muudatusettepanekute suhtes tehtavad otsused jne) tegemiseks vajalikku häälteenamust. Sellest ka PS §-st 73 erinev sõnastus.

²⁴⁶ Täpsuse huvides olgu märgitud, et 1994. aasta RKKKS-i tekstis, erinevalt kehtivast, ei olnud sõna „vähemalt“ sõnade „Riigikogu koosseisu häälteenamus“ ees.

2. Kuna kommenteeritav paragrahv paikneb RKKTS 10. peatükis „Riigikogu istung“, reguleerib ta nõutavat hääleteenamust Riigikogu täiskogus tehtavate otsustuste suhtes. Riigikogu allorganite otsustustele käsitletav paragrahv vahetult ei kohaldu. Küll aga võib seda käsitada kui üldreeglit juhtudel, kui allorganite otsustusi puudutav eriregulatsioon puudub. Otsuste vastuvõtmise kord Riigikogu juhatuses ja komisjonides on sätestatud vastavalt RKKTS § 16 lõikes 4 ja §-s 38.

3. Põhiseaduses kasutatavad hääleteenamused on määratletud PSRS § 3 lõikes 6. Selle sätte järgi tähendab:

a) poolthääle enamuse – poolt hääletab enam kui vastu:

$$P > V$$

(P – poolthääled, V – vastuhääled);

b) kahekolmandikuline hääleteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu:

$$P \geq 2 \times V;$$

c) neljaviendikuline hääleteenamus – poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu:

$$P \geq 4 \times V;$$

d) Riigikogu koosseisu hääleteenamus – poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust (vähemalt 51 Riigikogu liiget);

e) Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline hääleteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust (vähemalt 68 Riigikogu liiget);

f) Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline hääleteenamus – poolt hääletab vähemalt kolm viendikku Riigikogu koosseisust (vähemalt 61 Riigikogu liiget).

4. Nagu nimetatud, võetakse Riigikogu aktid üldjuhul vastu poolthääle enamusega (PS § 73). Poolthääle enamuse nõue on põhiseaduses *expressis verbis* mainitud veel seoses peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmisega Riigikogu poolt (PS § 89 lg 4).

5. Poolthääle enamuse eespool toodud määratluse (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 3) täpsustamiseks olgu märgitud, et hääletustulemuse määramisel lähevad arvesse üksnes poolt- ja vastuhääled, mitte aga erapooletuks jäänud, ning et poolt- ja vastuhääle võrdse jagunemise korral loetakse hääletusele pandud ettepanek tagasilükatuks (seadus jääb vastu võtmata, päevakord kinnitamata, muudatusettepanek ei leia toetust jne).

6. Poolthäälte enamuse erijuhtudena on vaadeldavad Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel kandidaadi valituks osutumiseks nõutavad häälteenamused, samuti RKKTS § 106 lõikes 4 sätestatud juhtum. RKKTS § 7 lõike 5 esimese lause kohaselt saab Riigikogu esimeheks kandidaat – kandidaate on vähemalt kaks –, kes kogub üle poole kehtivatest hääldetest ehk enamuse kehtivatest hääldetest.²⁴⁷ Vastavalt RKKTS § 7 lõike 6 esimesele lausele saavad Riigikogu aseesimeesteks kaks kõige rohkem hääli kogunud kandidaati. Siin on tegemist suhtelise häälteenamusega.²⁴⁸ Suhtelise häälteenamuse mõistet kasutatakse ka RKKTS § 106 lõikes 4, mis näeb ette, et üksteist välistavatest muudatusettepanekutest, mis kõik saavad täiskogus hääletamisel poolthäälte enamuse, viiakse eelnõu teksti kõige rohkem hääli saanu.

7. Suuremat häälteenamust kui poolthäälte enamus nõuab põhiseadus järgmistel juhtudel:

- a) kahekolmandikuline häälteenamus (poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu, vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 3):
 - Riigikogu istungi kinniseks kuulutamise (PS § 72 lg 1);
- b) neljaviendikuline häälteenamus (poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu, vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 3):
 - 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);

²⁴⁷ E > A / 2 (E – nõutav häälteenamus, A – kehtivate häälte arv).

²⁴⁸ Samasuguse häälteenamuse nõue on sätestatud RKKTS § 30 lõikes 4 komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise puhuks.

- erakorralise seisukorra väljakuulutamine (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 kolmeviieksikuline 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).

8. RKKTS-is sätestatakse peale eeltoodu veel järgmised poolthäälte enamusest erinevad häälteenamuse juhud:

- a) kahekolmandikuline häälteenamus (poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu, vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 3):
 - Riigikogu töö ajagraafiku muutmise (RKKTS § 48);
- b) Riigikogu koosseisu häälteenamus (vähemalt 51 poolthäält):
 - nn konstitutsioonilise seaduse (PS § 104 lg 2) eelnõu rahvahääletusele panemist käsitava otsuse eelnõu vastuvõtmine (RKKTS § 129 lg 7).

9. Kui hääletamisele pandava küsimuse otsustamiseks on nõutav poolthäälte enamus, siis istungi juhataja sellele eraldi tähelepanu ei juhi. Kui aga pannakse lõpphääletusele seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus,

viiakse läbi kohaloleku kontroll (RKKTS § 77 lg 2). Kui tegemist ei ole lõpphääletusega, ent küsimuse otsustamiseks on vajalik teistsugune häälteenus kui poolthäälte enamus, peab istungi juhataja juhtima sellele Riigikogu liikmete tähelepanu.

§ 79. Avalik ja salajane hääletamine

- (1) Hääletamine Riigikogu istungil on avalik.
- (2) Salajane on hääletamine üksnes järgmistel juhtudel:
 - 1) Vabariigi Presidendi valimine;
 - 2) Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine;
 - 3) Riigikohtu esimehe ja liikmete ametisse nimetamine;
 - 4) riigikontrolöri ametisse nimetamine;
 - 5) õiguskantsleri ja õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse nimetamine;
 - 6) Eesti Panga Nõukogu esimehe ametisse nimetamine ja Eesti Panga Nõukogu liikme nimetamine;
 - 7) [kehtetu – RT I, 08.07.2011, 8 – jõust. 22.07.2011]

1. Hääletamise avalikkuse nõue tuleneb PS § 72 lõikest 2 ning on seotud Riigikogu liikmete vastutusega valijate ees. Selleks et valijatel oleks võimalik kujundada seisukoht oma esindajate suhtes, peavad nad olema informeeritud. Avalikkus võimaldab kodanikel Riigikogu liikmete tegevust jälgida ning saada teavet valimisotsustuste tegemiseks.

2. Põhimõte, mille järgi kõik, mõne erandiga, hääletused Riigikogus on avalikud, vastandub pealtnäha PS § 60 lõike 1 neljandas lauses sätestatule. Nimetatud sätte kohaselt on hääletamine Riigikogu valimistel salajane. Parlamendivalimistel kaitseb hääletamise salajasus kodaniku vabadust hääletada oma südametunnistuse järgi, kartmata mis tahes negatiivseid tagajärgi, mis võivad kaasneda tema valimisotsustuse avalikuks tulekuga. PS § 62 kohaselt peab ka rahvaesindaja vaba mandaati teostades saama toimida oma südametunnistuse ja parima äranägemise järgi, kuid tema tegutsemis- ja otsustusvabadust kaitseb mitte salajase hääletamise põhimõte, vaid samuti PS §-st 62 tulenev vastutamatus garantii (indemniteet). Nii ei või Riigikogu liiget võtta õiguslikule vastutusele muu hulgas selle eest, kuidas ta on hääletanud. Õigusliku vastutuse all tuleb seejuures mõista ka distsiplinaarabinõusid nagu fraktsioonist väljaarvamine. Hääletamise salajasus Riigikogu liikme otsustusvabaduse kaitseks on

vastavalt PS § 72 lõike 2 teisele lausele kohaldatav üksnes ametiisikute valimisel ja nimetamisel.²⁴⁹

3. Hääletamise avalikkus tähendab, et põhimõtteliselt on igaühel võimalik teada saada, kuidas üks või teine Riigikogu liige Riigikogu istungil ühes või teises küsimuses hääletab.

4. Avalik hääletamine võib olla nimeline või mittenimeline. Riigikogu praktikas fikseeritakse iga hääletuse puhul, kuidas Riigikogu liige hääletas – poolt, vastu või erapooletu –, ning see teave tehakse avalikkusele kättesaadavaks. Elektrooniline hääletussüsteem võimaldab seda teha ilma ajakuluta. Mittenimelisi avalikke hääletusi Riigikogu istungil ei korraldata.

5. Kommenteeritava paragrahvi teises lõikes loetletakse ametiisikud, kelle valimine või nimetamine otsustatakse salajasel hääletamisel. Tegemist on ametiisikutega, kelle määramise Riigikogu poolt näeb ette põhiseadus. Üksnes õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse nimetamine ei ole ette nähtud põhiseaduses, vaid selle sätestab ÕKS § 37 lõike 1 esimene lause.²⁵⁰

6. Salajane hääletamine tähendab seda, et Riigikogu liikme hääletamisotsustus jääb tema enda teada. Hääletamine tuleb läbi viia nii, et see, kuidas Riigikogu liige hääletab, ei saa avalikkusele teatavaks. Nõnda näeb RKKTS ette, et hääletamiseks kasutatav elektrooniline hääletussüsteem peab võimaldama salajast hääletamist (vt RKKTS § 81 lg-d 1 ja 3 nende koostoimes), teatavateks juhtudeks (Vabariigi Presidendi valimine, Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine, muude ametiisikute nimetamine

²⁴⁹ Põhiseaduse Assamblee aruteludes põhjendati avaliku hääletamise põhimõttest erandite tegemise vajadust sooviga kaitsta Riigikogu liiget tema hääletamisotsusele järgnevate võimalike negatiivsete tagajärgede eest näiteks kunagi tulevikus. Nii kirjeldas assamblee liige J. 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.“ (Põhiseaduse Assamblee, lk 260–261.)

²⁵⁰ ÕKS § 37 lõike 1 esimene lause: „Õiguskantsleri ettepanekul nimetab Riigikogu kaks õiguskantsleri nõunikku õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse.“

juhul, kui elektroonilist hääletussüsteemi ei ole võimalik kasutada) on aga ette nähtud hääletamine hääletamissedelitega. Salajase hääletamise tulemused esitatakse poolthäälte arvu, vastuhäälte arvu ja erapooletuks jäänute arvu suhtena.

7. Salajase hääletamise puhul elektroonilise hääletussüsteemi abil tuleb silmas pidada ka muid tingimusi peale selle, et süsteem võimaldab hoida saladuses, kuidas keegi hääletas. Nimelt ei tohi salajase hääletamise korral ei istungisaalist ega rõdudelt näha, millisele hääletuspuldi nupule Riigikogu liige hääletamise ajal vajutab. (Meenutagem, et näiteks Riigikogu esimehe valimisel täidab Riigikogu liige hääletamissedeli hääletamiskabiinis.) Seda aga Toompea lossi istungisaali eripära (rõdude paiknemist) arvestades kindlustada ei ole võimalik. Seetõttu tuleks RKKTS § 79 lõike 2 punktides 3–6 nimetatud juhtudel hääletamise salajasuse tagamiseks muuta RKKTS § 81, sätestades, et kõigil RKKTS § 79 lõikes 2 loetletud juhtudel hääletatakse hääletamissedelitega. Teine võimalus oleks muuta senist praktikat ning hakata hääletusi RKKTS § 79 lõike 2 punktides 3–6 nimetatud ametiisikute ametisse nimetamisel läbi viima hääletamissedelitega, lähtudes RKKTS § 81 lõikest 3. Viimasel juhul põhjendaks elektroonilise hääletussüsteemi kasutamise võimatust salajaseks hääletamiseks vajalike tingimuste puudumine Toompea lossi istungisaalis.

8. Salajast hääletamist kasutatakse üksnes nende ametiisikute valimisel või nimetamisel, keda on mainitud RKKTS § 79 lõikes 2. Muudel juhtudel ei ole salajane hääletamine lubatav. Nii näiteks otsustatakse avalikul hääletusel peaministri kandidaadile volituste andmine (*expressis verbis* PS § 89 lg-s 2), samuti Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamine.

9. Asjaolust, et ametiisik nimetatakse salajasel hääletamisel, ei tulene tema vabastamine salajasel hääletamisel. Ametiisiku ametist vabastamise alused on asjaomastes seadustes väga täpselt piiritletud, mistõttu vabastamise protseduur on pigem formaalse iseloomuga. Seetõttu ei toeta salajase hääletamise kasutamist ametiisiku ametist vabastamisel samad kaalutlused, mida võib esitada salajase hääletamise õigustamiseks ametisse nimetamise puhul.

10. PS § 72 lõike 1 järgi võib Riigikogu kahekolmandikulise häälte-

enamusega kuulutada oma istungi kinniseks (vt ka RKKTS § 60). Kuigi istungi kinnisus tähendab seda, et istungil toimunud arutelude sisu ei saa avalikkusele teatavaks, on istungil otsustatu, sealhulgas hääletuste tulemused, avalikud (välja arvatud juhul, kui hääletamine RKKTS § 79 lõike 2 kohaselt on salajane). Nii laienevad kinnisel istungil toimunud hääletuste kohta avalikul istungil kohaldatavad hääletamisreeglid.

§ 80. Hääletamise isiklikkus

Riigikogu liige hääletab isiklikult.

1. Isikliku hääletamise põhimõte on seotud PS §-s 62 fikseeritud vaba mandaadi põhimõttega. Selle järgi on parlamendiliige kogu rahva esindaja, kes täidab oma ülesandeid, lähtudes avalikest huvidest ning oma südametunnistusest ja tõekspidamistest (vt ka RKLS § 17 lg 1). Ka see, kuidas ühes või teises küsimuses hääletada, on rahvaesindaja isiklik otsustus, mida ei saa teha tema eest keegi teine. Seetõttu eeldab vaba mandaadi põhimõte seda, et hääletamisõigust kui ühte oma põhilist parlamenditööga seotud õigust kasutab Riigikogu liige ise ning ta ei saa volitada kedagi teist enda eest hääletama. Häälde delegeerimine oleks vastuolus ka valimiste otsesuse põhimõttega (PS § 60 lg 1 kolmas lause). Selle järgi peavad rahvaesindaja ülesandeid täitma isikud, kes kehtivate valimisreeglite kohaselt osutusid valituks (või nende seaduslikult määratud asendusliikmed), mitte aga nende volinikud.

2. Kui mõni Riigikogu liige hääletab teise eest, on tegemist hääletamise korra rikkumisega, ning kui istungi juhataja seda märkab, on tal kohustus hääletamine katkestada (RKKTS § 84 lg 1). Kui hääletamise korra rikkumist märkab mõni Riigikogu liige, võib ta esitada istungi juhatajale protesti (RKKTS § 74 lg 1).

3. Tuleb märkida, et mõne riigi põhiseadus võimaldab hääletamise isiklikkuse põhimõttest erandeid. Näiteks Prantsusmaa põhiseaduse artikli 27 teine lõige sätestab, et parlamendiliige teostab hääletamisõigust isiklikult, kuid sama artikli lõige 3 võimaldab parlamendi tööd korraldavas aktis sätestada erandjuhud, kui hääletamine on lubatud volituse alusel.

§ 81. Hääletamise viisid

- (1) Hääletamiseks kasutatakse elektroonilist hääletussüsteemi.
- (2) Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimistel hääletatakse hääletamissedelitega.
- (3) Kui elektroonilist hääletussüsteemi ei ole võimalik kasutada, hääletatakse käe tõstmisega, või kui käesolev seadus näeb ette salajase hääletamise, hääletamissedelitega.

1. Kommenteeritav paragrahv näeb ette kolm võimalikku hääletamisviisi: hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil (korralline hääletamisviis), hääletamine käe tõstmisega (erakorralline ehk asendushääletamisviis) ning hääletamine hääletamissedelitega (ühteageu nii korralline kui ka erakorralline hääletamisviis).

2. RKKTS ei kirjuta ette, milliste põhimõtete järgi peab elektrooniline hääletussüsteem olema üles ehitatud. RKKTS-i järgi peab see võimaldama Riigikogu liikmel oma hääletamistahet väljendada ning tagama hääletamistulemuse adekvaatse ja kontrollitava fikseerimise. Samuti peab süsteem võimaldama nii avalikku kui ka salajast hääletamist.

3. Riigikogus kasutusel olev elektrooniline hääletussüsteem kujutab endast infotehnoloogilist lahendust, mis võimaldab Riigikogu liikmel hääletada nii, et ta selleks ettenähtud aja jooksul (20 sekundit) sisestab hääletamispuldi kaudu süsteemi oma hääletamisotsustuse ning saab tehtud otsustuse arvessemineku kohta süsteemilt kinnituse. Pärast hääletamiseks ettenähtud aja lõppemist on kõigil võimalik näha hääletamistulemust nii istungisaalis olevalt tabloolt, kuhu tulemus kuvatakse, kui ka vastavast failist, mis hääletussüsteemi hääletamise põhjal luuakse. Kui hääletamine on avalik, nähtub tulemusest, kuidas keegi hääletas. Salajase hääletamise puhul kajastab tulemus üksnes poolt- ja vastuhäälte ning erapooletuks jäänute arvu. Oma hääletamiseelistuse väljendamiseks on Riigikogu liikmel võimalik vajutada kas nupule „poolt“ (roheline), „vastu“ (punane) või „erapooletu“ (kollane).

4. Erinevalt teistest hääletamisviisidest võimaldab elektrooniline hääletussüsteem viia läbi suure hulga hääletusi ning fikseerida kõigi tulemused lühikese aja jooksul.

5. Hääletamissedeleid kasutatakse korralliselt Vabariigi Presidendi ning

Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel, erakorraliselt aga siis, kui korraga esinevad kaks eeldust: elektroonilist hääletussüsteemi mingil põhjusel kasutada ei saa ning hääletamine peab olema salajane (vt RKKTS § 79 lg 2), st käe tõstmisega hääletamine on sellisel juhul välistatud.

6. Hääletamisedelitega hääletamine on Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel ettenähtud seetõttu, et RKKTS § 79 lõike 2 punktide 1 ja 2 kohaselt peab hääletamine olema salajane ning erinevalt Riigikogule esitatavate ametiisikukandidaatide nimetamise protseduurist – hääletada poolt või vastu – on presidendi, esimehe ja aseesimeeste valimisel võimalik üles seada rohkem kui üks kandidaat ning teha seega valik mitme kandidaadi vahel. (Vt ka RKKTS § 79 kommentaar 7.)

7. Käe tõstmisega hääletamist kasutatakse üksnes juhul, kui elektroonilist hääletussüsteemi ei ole võimalik kasutada ning hääletamine ei pea RKKTS § 79 lõike 2 kohaselt olema salajane. Nimetatud hääletamisviisi kasutamise korral fikseerib hääletamiskomisjon (vt RKKTS § 82 lg 2) iga hääletamisest osavõtnud Riigikogu liikme hääletamisotsustuse (poolt, vastu, erapooletu), millest ta on tõstetud käega märku andnud. (Vt RKKTS § 82 kommentaarid 3–6.)

8. Elektroonilist hääletamissüsteemi RKKTS § 81 lõike 3 mõttes võib olla võimatu kasutada nii siis, kui elektrooniline hääletussüsteem tehnilistel põhjustel ei toimi, kui ka siis, kui Riigikogu istung ei toimu Tallinnas Toompea lossi istungisaalis (vt RKKTS § 57, vt ka RKKTS § 79 kommentaar 7).

§ 82. Vabariigi Valimiskomisjoni ja hääletamiskomisjoni pädevus hääletamise korraldamisel

(1) Käesoleva seaduse § 81 lõikes 2 ettenähtud juhtudel korraldab hääletamist, selgitab valimistulemused ning lahendab protestid Vabariigi Valimiskomisjon.

(2) Käesoleva seaduse § 81 lõikes 3 ettenähtud juhtudel korraldab hääletamist, selgitab hääletamistulemused ning lahendab protestid hääletamiskomisjon, mille koosseisu kuulub üks esindaja igast Riigikogu fraktsioonist.

1. RKKTS § 82 lõike 1 järgi korraldab Vabariigi Presidendi ning Riigikogu

esimehe ja aseesimeeste valimisel hääletamist Vabariigi Valimiskomisjon.

2. Vabariigi Valimiskomisjon on RKVS § 14 kohaselt moodustatud organ, kes täidab Riigikogu valimise seadusest, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest, Euroopa Parlamendi valimise seadusest ning Vabariigi Presidendi valimise seadusest tulenevaid ülesandeid. Peale eeltoodu paneb RKKTS Vabariigi Valimiskomisjonile kohustuse korraldada hääletamist, selgitada hääletamistulemused ning lahendada protestid Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel. Lisaks kutsub Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või aseesimees RKKTS § 1 lõikes 3 ettenähtud juhul kokku Riigikogu uue koosseisu esimese istungi ning juhatab seda vastavalt RKKTS § 2 lõikele 2 kuni Riigikogu esimehe valimiseni. (Vt ka RKKTS § 1 kommentaar 5 ning § 2 kommentaarid 2 ja 3.)

3. Hääletamiskomisjon on Riigikogu liikmetest *ad hoc* moodustatav organ, mille ülesanne on korraldada hääletamist, kui elektroonilist hääletussüsteemi ei ole võimalik kasutada. Sellisel juhul on võimalik, et hääletamiskomisjonil tuleb korraldada nii hääletamist hääletamissedelitega kui ka hääletamist käe tõstmisega. Peale hääletamise korraldamise selgitab hääletamiskomisjon ka hääletamistulemused ja lahendab protestid.

4. Hääletamiskomisjoni moodustab Riigikogu juhatus oma otsusega (vt RKKTS § 13 lg 2 p 21). Nii näiteks võttis Riigikogu juhatus 14. augustil 2000 vastu otsuse nr 232, millega moodustas Riigikogu erakorraliseks istungjärguks häätelugemiskomisjoni, sest elektrooniline hääletussüsteem oli rikkis.²⁵¹

5. Hääletamiskomisjoni suurus sõltub fraktsioonide arvust Riigikogus, sest komisjoni kuulub üks liige igast fraktsioonist. Hääletamiskomisjoni liikme määrab fraktsioon. Kui mõni fraktsioon keeldub oma liikme määramisest komisjoni, ei takista see hääletamiskomisjonil oma ülesandeid täitma asuda.

6. RKKTS ei sätesta, kuidas hääletamiskomisjon hääletamist korraldab.

²⁵¹ 14. augustil 2000 reguleerisid häätelugemiskomisjoniga seonduvat 1994. aasta RKKS § 70 lõike 2 teine ja kolmas lause järgmises sõnastuses: „Elektroonilise hääletussüsteemi tehnilise rikke korral toimub hääletamine käe tõstmisega, käesoleva seaduse § 66 punktides 3–7 sätestatud juhtudel aga hääletamissedelite täitmisega. Häälte lugemiseks moodustab Riigikogu juhatus neil juhtudel fraktsioonide volitatud esindajatest häätelugemiskomisjoni, kes protokollib hääletamistulemused.“

Lähtudes Riigikogu senisest praktikast,²⁵² toimub hääletamine käe tõstmisega järgmiselt:

- a) komisjon valib oma liikmete hulgast esimehe ja sekretäri (vt eespool nimetatud Riigikogu juhatause otsuse p 2);
- b) hääletamistulemused selgitatakse istungisaali pingiridade kaupa; pingiread jaotatakse komisjoniliikmete vahel;
- c) kohaloleku kontrolli tegemiseks valmistatakse ette registreerimislehed, millele Riigikogu liikmed annavad oma allkirja;
- d) kohaloleku kontrolliks antakse aega kuni kolm minutit alates hetkest, kui istungi juhataja kohaloleku kontrolli välja kuulutab;
- e) kohaloleku kontrolli tulemused protokollitakse, protokollile kirjutavad alla komisjoni esimees ja sekretär;
- f) pärast protokollil allkirjastamist tehakse teatavaks kohaloleku kontrolli tulemus;
- g) hääletamistulemuse vastavas pingireas fikseerib pingirea eest vastutav komisjoniliige istungisaali skeemil: kõigepealt poolthääled, seejärel vastuhääled ning lõpuks erapooletuks jäänud;
- h) hääled loetakse kokku ning hääletamiskomisjoni sekretär koostab tulemuste kohta protokollil, millele kirjutab alla komisjoni esimees;
- i) hääletamistulemuse teeb teatavaks istungi juhataja.

7. Hääletamise korraldamine hääletamissedelitega hääletamise puhul tähendab hääletamissedelite ettevalmistamist (RKKTS § 86 lg-d 1–3), hääletamiskasti kontrollimist ja pitseerimist (RKKTS § 86 lg 4), hääletamissedelite väljastamist Riigikogu liikmetele (RKKTS § 87 lg-d 1 ja 4) ning hääletamiskorra järgimise tagamist (RKKTS § 87 lg-d 2 ja 3). Hääletamistulemuste selgitamine hõlmab häälte lugemist, hääletamissedelite kvalifitseerimist kehtivateks või kehtetuteks ning hääletamistulemuste protokollil koostamist (RKKTS § 88 lg-d 1–3). Proteste, mida Vabariigi Valimiskomisjonil või häätelugemiskomisjonil vastavalt RKKTS § 82 lõigetele 1 ja 2 tuleb lahendada, võivad Riigikogu liikmed esitada nii hääletamise korraldamise kui ka hääletamistulemuste selgitamise kohta (vt RKKTS § 89 lg 1).

8. Kuigi RKKTS § 82 lõige 2 näeb ette, et hääletamiskomisjon korraldab hääletamist ning lahendab protestid, tuleb seda sätet mõista nii, et käe tõstmisega hääletamise puhul selgitab komisjon üksnes hääletamistulemuse.

²⁵² Vt Riigikogu juhatause 14.08.2000 otsus nr 232 ning Riigikogu 14.08.2000 erakorralise istungjärgu stenogramm.

Tekstiosad „korraldab hääletamist“ ja „lahendab protestid“ käivad hääletamissedelitega hääletamise kohta. Niisuguse tõlgenduse tingib käe tõstmisega hääletamise eripära. Kuigi RKKTS ei sätesta, kuidas käe tõstmisega hääletamist läbi viia, tuleb kohaldada reegleid, mis kehtivad hääletamisel elektroonilise hääletussüsteemi abil, sest tegemist on elektroonilist hääletussüsteemi asendava hääletamisviisiga. Nii tuleb ka käe tõstmisega hääletamise korral istungi juhatajal anda hääletamise algusest märku Riigikogu ruumidesse edastatava signaaliga (RKKTS § 83 lg 1), formuleerida hääletamisele pandav küsimus (RKKTS § 83 lg 3), panna küsimus hääletamisele (RKKTS § 83 lg 4) ning teha hääletamistulemused teatavaks (RKKTS § 85 lg 1). Ka protestide lahendamine on mitte hääletamiskomisjoni, vaid istungi juhataja pädevuses RKKTS § 74 kohaselt.

2. jaotis

Hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil

§ 83. Hääletamise kord

- (1) Üks minut enne hääletamist annab istungi juhataja sellest Riigikogu liikmetele märku Riigikogu ruumidesse edastatava signaaliga.
- (2) Enne hääletamist võib alatise komisjoni või fraktsiooni esimees või aseesimees nõuda kuni 10-minutist vaheaega.
- (3) Vahetult enne hääletamist sõnastab istungi juhataja selgelt hääletamisele pandava küsimuse ning veendub, et see on kõigile Riigikogu liikmetele üheselt arusaadav.
- (4) Otsust panna küsimus hääletamisele kinnitab istungi juhataja haamrilöögiga.
- (5) Enne hääletamistulemuste selgumist ei või keegi istungisaalis valjusti mõtteid avaldada.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab elektroonilise hääletussüsteemi abil hääletamise korra. Nagu eespool mainitud (vt RKKTS § 82 kommentaar 8), kohaldatakse samu reegleid ka käe tõstmisega hääletamise korral. Hääletamisprotseduur koosneb järgmistest toimingutest: hääletamise ettevalmistamine (hääletamisest teadaandmine), küsimuse hääletamisele panemine, hääletamisotsustuse tegemine ning hääletamistulemuse teatavakstegemine.

2. Lõige 1 näeb ette hääletamisest teadaandmise üks minut enne hääletamise algust. Selle sätte eesmärk on võimaldada Riigikogu liikmetel, kes parajasti istungisaalis ei viibi, hääletamise ajaks saali jõuda. Pärast ühe minuti möödumist signaali edastamise algusest on istungi juhatajal õigus küsimus hääletamisele panna. Praktikast kohaldatakse nimetatud sätet nõnda, et juhul, kui mitu hääletamist toimub järjest (näiteks muudatuseettepanekute puhul), annab istungi juhataja teada üks minut enne esimest hääletamist, järgmiste hääletamiste eel aga säärest teadaandmist ei toimu. Põhjenduseks on see, et kui küsimuse aruteluks jõutakse hääletamiseni, siis tuleb sellest Riigikogu liikmetele teada anda ning võimaldada neil istungisaali jõuda; kui aga Riigikogu liikmed on juba hääletamiseks istungisaali kogunenud, ei ole vahetult üksteisele järgnevat hääletuste eel ühe minuti kestev ootamine enam vajalik. Ka Riigikogu liikmed ise peavad hoolitsema selle eest, et nad istungisaalis toimuvaga kursis oleksid ning vajaduse korral päevakorrapunktide arutamisest ja nende raames toimuvatest hääletustest osa võtta saaksid. Selleks on loodud Riigikogu liikmetele ka tehnilised võimalused istungi transleerimisega Riigikogu ruumidesse (vt RKKTS § 61 lg 3).

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi on alatise komisjoni või fraktsiooni esimehel või aseesimehel õigus nõuda enne hääletamist kuni kümneminutist vaheaega. Kuigi säte on ette nähtud eelkõige selleks, et anda Riigikogu liikmetele võimalus kooskõlastada seisukohti eelseisva hääletuse suhtes, võidakse vaheaega nõuda ka muudel põhjustel, näiteks mõne päevakorraküsimuse arutelu takistamiseks (obstruktsiooniks). RKKTS ei nõua vaheajataotluse põhjendamist, mistõttu ei sõltu taotluse rahuldamine sellest, mis põhjusel vaheaega soovitakse. Istungi juhatajale ei ole antud kaalutlusõigust küsimuses, kas vaheaeg välja kuulutada või mitte. Kui taotluse on esitanud selleks õigustatud isik, tuleb taotlus rahuldada. RKKTS § 83 lõikes 2 on ammendavalt sätestatud vaheaega taotlema õigustatud isikute ring. Kui vaheaega taotleb fraktsiooni liige, kes ei ole esimees ega aseesimees, siis istungi juhataja vaheaega välja ei kuuluta. Oluline on, et vaheaja taotleja peab ise viibima istungisaalis ning taotlema vaheaega suuliselt (parlamendimenetluse suulisuse põhimõte). Kuigi praktikast nõuab istungi juhataja vaheajataotluse esitamist ka kirjalikult, ei ole see RKKTS § 83 lõike 2 järgi tingimata vajalik, sest suuliselt esitatud taotlus stenografeeritakse.

4. Vaheaja kestus on kommenteeritava sätte järgi kuni kümme minutit.

Vaheaeg võib seega olla ka lühem, sõltudes sellest, mitu minutit vaheaega soovitakse. Kui vaheaega taotlevad ühel ajal mitme komisjoni või fraktsiooni esimehed või aseesimehed, siis vaheajataotlustes märgitud minuiteid ei summeerita, vaid vaheaja kestuseks määratakse pikim soovitud ajavahemik, kuid siiski mitte rohkem kui kümme minutit.

5. RKKTS § 83 lõikes 3 sätestatakse istungi juhataja kohustus sõnastada selgelt ja arusaadavalt hääletamisele pandav küsimus. Riigikogu liikmetele peab olema üheselt mõistetav, kuidas nad oma seisukoha väljendamiseks peavad hääletama – kas poolt või vastu. Kui Riigikogu liikmed soovivad (vt RKKTS § 74 lg 2), peab istungi juhataja andma selgitusi. Selles seisneb RKKTS § 83 lõike 3 lauseosa „veendub, et see on kõigile Riigikogu liikmetele üheselt arusaadav“ sisu. RKKTS hääletamisele pandavate küsimuste konkreetseid vormeleid ei sisalda,²⁵³ kuid praktikas on tüüpvormelid välja kujunenud. Mõned näited:

- a) „Panen hääletusele juhtivkomisjoni ettepaneku lükata tagasi [pealkiri] eelnõu [registreerimisnumber]. Palun hääletada!“;
- b) „Panen hääletusele Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud [pealkiri] seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise. Palun hääletada!“;
- c) „Panen hääletusele küsimuse: „Kes toetab õiguskantsleri ettepanekut?“ Palun hääletada!“.

6. Istungi juhataja paneb küsimuse hääletamisele pärast seda, kui kõik hääletamise ettevalmistamiseks vajalikud toimingud on tehtud, sealhulgas lahendatud võimalikud protestid ja antud selgitused hääletamisprotseduuri kohta (vt RKKTS § 74). Hääletamine algab hetkest, kui istungi juhataja on küsimuse hääletamisele pannud ja seda haamrilöögiga kinnitanud.

7. Hääletamiseks ettenähtud aega RKKTS-is ei sätestata. Hääletamiseks peab olema jäetud piisavalt aega, et kõik hääletada soovivad Riigikogu liikmed saaksid seda teha. Praktikas kestab hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil 20 sekundit.

²⁵³ 1994. aasta RKKTS-is sisaldus üks hääletamisele pandava küsimuse vormel § 117 lõikes 1: „Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja hääletamisele küsimuse: „Kes on õiguskantsleri ettepaneku poolt?““

8. RKKTS § 83 lõike 5 eesmärk on võimaldada Riigikogu liikmel segamatult hääletamisotsustus teha ning see fikseerida. Kui istungisaalis on hääletamise ajal lärm või mõni Riigikogu liige avaldab valjusti oma mõtteid, võib istungi juhtaja RKKTS § 84 lõike 1 kohaselt kvalifitseerida selle hääletamise korra rikkumiseks ning hääletamise katkestada.

§ 84. Hääletamise katkestamine

(1) Kui hääletamise käigus rikutakse hääletamise korda või kui Riigikogu liikmel ei ole hääletamispuldi tehnilise rikke tõttu võimalik hääletada, katkestab istungi juhtaja hääletamise, kinnitades oma otsust haamrilöögiga.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud takistusest annab Riigikogu liige märku käe tõstmisega.

1. Istungi juhtaja peab vastavalt kommenteeritavale paragrahvile jälgima hääletamise käiku ning vajaduse korral hääletamise katkestama. Hääletamise katkestamine on ette nähtud kahel juhul: kui hääletamise ajal rikutakse hääletamise korda või kui Riigikogu liikmel ei ole hääletamispuldi tehnilise rikke tõttu võimalik hääletada.

2. Hääletamise korra rikkumiseks tuleb lugeda RKKTS §-s 80 sätestatud hääletamise isiklikkuse nõude (Riigikogu liikme eest hääletab teine Riigikogu liige) ning RKKTS § 83 lõikes 5 sätestatud nõude rikkumist (lärm, valjult mõtete avaldamine). Hääletamise korda on rikutud ka siis, kui Riigikogu liikmel takistatakse hääletada. Kuigi Riigikogu liikme õigust hääletada RKKTS hääletamise korra osana ei maini, tuleneb see õigus vahetult põhiseadusest – vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62).

3. Kui istungi juhtaja ise märkab hääletamise käigus hääletamise korra rikkumist, katkestab ta hääletamise omal algatusel. Hääletamise korra rikkumisest või hääletamispuldi rikkest võib istungi juhatajale teada anda ka Riigikogu liige, tõstes käe (vt RKKTS § 74 lg 3 ja § 84 lg 2). Kui tegemist on hääletamise korra rikkumisega, tuleb Riigikogu liikme märguannet käsitada soovina esitada protesti. Neil juhtudel katkestab istungi juhtaja märguande peale hääletamise ning selgitab märguande põhjuse (lahendab protesti). Seejärel paneb istungi juhtaja küsimuse uuesti hääletamisele.

§ 85. Hääletamistulemuste teatavakstegemine

(1) Hääletamistulemused teeb teatavaks istungi juhataja, kinnitades need haamrilöögiga.

(2) Pärast hääletamistulemuste kinnitamist ei ole need vaidlustatavad.

1. Hääletamisprotseduur lõpeb hääletamistulemuste teatavakstegemise-ga. Istungi juhataja loeb ette hääletamisele pandud küsimuse poolt ja vastu antud häälte arvu ning erapooletuks jäänute arvu. Hääletamis-tulemused loetakse kinnitatuks istungi juhataja haamrilöögiga. Pärast hääletamistulemuse kinnitamist teeb istungi juhataja teatavaks hääleta-mistulemusest järelduva Riigikogu otsuse sisu: seadus võeti vastu, seadus jäi vastu võtmata, muudatusettepanek leidis täiskogu toetuse, eelnõu lü-kati esimesel lugemisel tagasi vms.

2. RKKTS § 85 lõike 2 järgi ei ole pärast hääletamistulemuste kinnita-mist võimalik nende kohta proteste esitada. Istungi läbiviimise hääleta-misega seotud reeglite (näiteks hääletamisele pandava küsimuse mitmeti mõistetavus) või hääletamise korra (näiteks isikliku hääletamise põhimõ-te) võimalikke rikkumisi saab vaidlustada kas enne küsimuse hääletami-sele panemist või hääletamise ajal, ent mitte pärast hääletamistulemuste kinnitamist.

3. Teatavas ulatuses on hääletamistulemused kontrollitavad Vabariigi Presidendi poolt, kui ta otsustab seaduse väljakuulutamise, ja Riigikohtu poolt, kui ta lahendab talle esitatavat kaebust.

3. jaotis

Hääletamine hääletamissedelitega

Üldist

Hääletamissedelitega hääletatakse korraliselt, kui valitakse Riigikogu esimeest ja aseesimehi ning Vabariigi Presidenti, ning erakorraliselt, kui RKKTS § 79 lõike 2 järgi peab hääletamine olema salajane, kuid elekt-roonilist hääletussüsteemi ei ole mingil põhjusel võimalik kasutada. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisi reguleerivad peale kommenteeritava jaotise sätete veel RKKTS §-d 4, 6, 7 ja 8. Vabariigi Presidendi valimise korral tuleb RKKTS §-de 86–89 kohaldamisel arvestada VPVS-i asjakohaseid sätteid (§-d 7–13). Viimaseid tuleb RKKTS-i normide suhtes käsitada *lex specialis*’ena.

§ 86. Hääletamise ettevalmistamine

- (1) Hääletamissedelite ettevalmistamiseks kuulutab istungi juhataja vajaduse korral välja vaheaja.
- (2) Hääletamissedelile kantakse kandidaatide nimed nende ülesseadmise järjekorras või lahtrid vastusevariantidega „poolt“, „vastu“ ja „erapooletu“.
- (3) Kui hääletamissedelid on ette valmistatud, kuulutab istungi juhataja vaheaja lõppenuks.
- (4) Enne hääletamise väljakuulutamist kontrollib Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon hääletamiskasti ja pitseerib selle. Seejärel tutvustab istungi juhataja Riigikogu liikmetele hääletamise korda.
- (5) Hääletamise kuulutab välja istungi juhataja.

1. Hääletamissedelite ettevalmistamise aeg on vajalik selleks, et kanda sedelile kandidaatide nimed või lahtrid vastusevariantidega „poolt“, „vastu“ ja „erapooletu“. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel seatakse kandidaadid üles valimisprotseduuri alguses samal istungil, kui toimub valimine, mistõttu on vaheaeg hääletamissedelite ettevalmistamiseks vajalik. Kuna Vabariigi Presidendi valimistel näeb VPVS ette kandidaatide registreerimise enne istungi algust (§ 15 lg 8, § 17 lg 3), on hääletamist korraldaval Vabariigi Valimiskomisjonil (RKKTS § 82 lg 1, VPVS § 4) võimalik hääletamissedelid ette valmistada juba enne istungi algust. Vaheaja vajalikkus hääletamissedelite ettevalmistamiseks erakorralise hääletamissedelitega hääletamise juhtudel (vt RKKTS § 79 lg 2) sõltub sellest, kas elektroonilise hääletussüsteemi kasutamise võimatus selgus enne istungi algust – siis on sedelid võimalik juba eelnevalt ette valmistada – või alles istungi ajal. Vaheaja kestust RKKTS-is ette nähtud ei ole. Istungi juhataja kuulutab vaheaja välja määramata ajaks ning lõpetab selle siis, kui hääletamissedelid on ette valmistatud (vt RKKTS § 86 lg 3).

2. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 sätestatakse hääletamissedelile kantav teave. See sõltub otsustatavast küsimusest ning järgmistest asjaoludest:

- a) kui Riigikogu esimehe valimistel seatakse üles kaks või enam kandidaati, kantakse hääletamissedelile kandidaatide nimed nende ülesseadmise järjekorras ning nende nimede juurde lahtrid, millest sobiva saab Riigikogu liige oma valimiseelistust väljendades märkida (vt ka RKKTS § 87 lg 2 teine lause);
- b) kui Riigikogu esimehe valimistel seatakse üles ainult üks kandi-

- daat, kantakse hääletamisedelile selle kandidaadi nimi ning laht-
rid „poolt“ ja „vastu“ (vt RKKTS § 87 lg 2 kolmas lause);
- c) Riigikogu aseesimeeste valimisel kantakse hääletamisedelile kan-
didaatide nimed ning lahter iga kandidaadi nime juurde (vt ka
RKKTS § 87 lg 2 teine lause);
 - d) Vabariigi Presidendi valimisel kantakse hääletamisedelile kandi-
daadi või kandidaatide nimed²⁵⁴ ning lahter kandidaadi nime juur-
de (vt ka VPVS § 9 lg 2 teine ja kolmas lause);
 - e) muudel juhtudel, st kui Riigikogu otsustab RKKTS § 79 lõike 2
punktides 3–6 loetletud ametiisikute ametisse nimetamise, kan-
takse hääletamisedelile vastava otsuse eelnõu pealkiri ja registreer-
imisnumber ning lahtrid vastusevariantidega „poolt“, „vastu“ ja
„erapooletu“.

3. Hääletamise ettevalmistamine hõlmab ka hääletamiskasti kontrolli-
mist ja pitseerimist ning hääletamise korra tutvustamist Riigikogu liik-
metele. Hääletamist korraldab Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamis-
komisjon kontrollib hääletamiskasti Riigikogu ees avalikult, võimaldades
kõigil soovijail veenduda, et kast on tühi. Seejärel hääletamiskast pitsee-
ritakse, mis tagab, et enne häälte lugemise algust ei saa kastist sedeleid
ilma pitserit rikkumata välja võtta ja neid teistega asendada. Kui pitser
on rikutud, on see alus hääletamise tühistamiseks enne häälte lugemisele
asumist.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 teine lause sätestab, et istungi ju-
hataja tutvustab Riigikogu liikmetele hääletamise korda. VPVS § 7 lõike 1
järgi tutvustab Vabariigi Valimiskomisjoni esimees, kes VPVS § 6 koha-
selt ei ole istungi juhataja, Riigikogu liikmetele hääletamise ning hääleta-
mis- ja valimistulemuste kindlakstegemise korda. Riigikogu liikmetel on
õigus esitada valimiskomisjoni esimehele nimetatud protseduuri kohta
küsimusi. Protseduuri kohta küsimuste esitamise õigust muudel juhtudel
kui Vabariigi Presidendi valimistel ei ole RKKTS § 86 lõikes 4 sõnaselgelt
mainitud, see õigus on Riigikogu liikmetel tulenevalt RKKTS § 74 lõi-
kest 2. Praktikas peetakse protseduuri kohta küsimuste esitamise õigust
hääletamise korra tutvustamise olemuslikuks osaks.

²⁵⁴ VPVS § 8 lõike 1 järgi kantakse Vabariigi Presidendi valimisel kandidaatide nimed
hääletamisedelile tähestikulises järjekorras.

5. Pärast seda, kui kõik hääletamise ettevalmistamiseks vajalikud toimingud on tehtud, võib istungi juhataja kuulutada välja hääletamise.

§ 87. Hääletamise kord

(1) Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon annab hääletamisedeli Riigikogu liikmele nimekirja alusel. Riigikogu liige peab esitama isikut tõendava dokumendi. Hääletamisedeli saamise kohta annab Riigikogu liige allkirja.

(2) Riigikogu liige täidab hääletamisedeli hääletamiskabiinis. Riigikogu liige märgistab hääletamisedelil ristiga lahtri selle kandidaadi nime juures, kelle poolt ta hääletab, või selle vastusevariandiga, mida ta toetab. Kui hääletamisedelil on ainult ühe kandidaadi nimi, märgistab Riigikogu liige hääletamisedelil ristiga lahtri „poolt“ või „vastu“.

(3) Pärast hääletamisedeli täitmist laseb Riigikogu liige hääletamisedeli hääletamiskasti.

(4) Kui Riigikogu liige rikub hääletamisedeli enne selle hääletamiskasti laskmist, on tal õigus saada hääletamiskomisjonilt uus hääletamisedel. Rikutud sedeli peab Riigikogu liige Vabariigi Valimiskomisjonile või hääletamiskomisjonile tagastama.

(5) Hääletamise kuulutab lõppenuks istungi juhataja 30 minuti möödumisel hääletamise algusest.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 sätestab hääletamisedelite väljastamise korra. Riigikogu liige peab hääletamist korraldava komisjoni liikmele esitama isikut tõendava dokumendi. Ka VPVS § 9 lõige 1 näeb ette hääletamisedeli väljaandmise isikut tõendava dokumendi esitamisel. Mõlemas seaduses peetakse silmas ennekõike ITDS § 2 lõiget 1 ja 2 ning §-s 4 sätestatud dokumente.²⁵⁵ Praktikaks on loetud isikut tõendavaks dokumendiks RKKTS § 87 lõike 1 (ja VPVS § 9 lg 1) mõttes ka Riigi-

²⁵⁵ ITDS § 2 lõiked 1 ja 2 sätestavad järgmist: „(1) Isikut tõendav dokument (edaspidi dokument) on riigiasutuse poolt väljaantud dokument, kuhu on kantud kasutaja nimi ja sünniaeg või isikukood ning foto või näokujutis ja allkiri või allkirjakujutis, kui seadus või selle alusel kehtestatud õigusakt ei sätesta teisiti. (2) Käesoleva seaduse alusel väljaantavad dokumendid on: 1) isikutunnistus; 1¹) digitaalne isikutunnistus; 1²) elamisloakaart; 2) Eesti kodaniku pass; 3) diplomaatiline pass; 4) meremehe teenistusraamat; 5) välismaalase pass; 6) ajutine reisidokument; 7) pagulase reisidokument; 8) meresõidutunnistus; 9) tagasipöördumistunnistus; 10) tagasipöördumise luba.“ ITDS § 4: „(1) Eesti kodanik või välismaalane võib oma isikut tõendada ka käesolevas seaduses sätestamata kehtiva dokumendiga, kui dokumenti on kantud kasutaja nimi, foto või näokujutis, allkiri või

kogu liikme tunnistust; selle annab välja Riigikogu Kantslei, kuid see ei vasta ITDS § 2 lõikes 1 ega §-s 4 sätestatud nõuetele. Sellist praktikat ei tuleks siiski pidada nende seadustega vastuolus olevaks, kuivõrd ka Riigikogu liikme tunnistuse abil on võimalik saavutada seaduse eesmärk – tagada, et hääletamisest võtaksid osa üksnes selleks õigustatud isikud.²⁵⁶

2. RKKTS § 87 lõike 1 kohaselt annab Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon Riigikogu liikmele hääletamisedeli. Mõnevõrra teistsugune kord kehtib Vabariigi Presidendi valimisel. VPVS § 9 lõige 1 näeb ette, et valimiskomisjon annab Riigikogu liikmele pitsati jäljendiga hääletamisedeli ja ümbriku.

3. Hääletamisedeli hääletamiskabiinis täitmise nõue on seotud hääletamise salajasuse põhimõttega (vt RKKTS § 7 lg 3, § 79 lg 2, VPVS § 1 lg 3). Hääletamiskabiin peab võimaldama Riigikogu liikmel täita hääletamisedel nõnda, et tema tehtav valimisotsustus jääb üksnes tema enda teada.

4. Hääletamisedeli täitmise nõuded on sätestatud RKKTS § 87 lõike 2 teises ja kolmandas lauses. Oma hääletamisotsustuse väljendamiseks peab Riigikogu liige märgistama sedelil ristiga asjakohase lahtri. Kui hääletamisedel ei ole täidetud nõuetekohaselt, tunnistab Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon sedeli kehtetuks (vt RKKTS § 88 lg 2).

5. Vabariigi Presidendi valimise puhul tuleb arvestada VPVS § 9 lõike 2 kolmandas lauses sätestatuga. Selle järgi märgib Riigikogu liige, juhul kui hääletamisedelile on kantud ainult ühe kandidaadi nimi, risti sedelil olvasse lahtrisse siis, kui ta hääletab kandidaadi poolt. Erinevalt RKKTS § 88 lõikes 2 ettenähtust ei loeta märgistamata sedelit VPVS § 11 lõigete

allkirjakujutis ja sünniaeg või isikukood. Alla nelja-aastase Eesti kodaniku ja välismaalase dokumenti ei pea olema kantud fotot või näokujutist. Alla 15-aastase Eesti kodaniku ja välismaalase dokumenti ei pea olema kantud allkirja või allkirjakujutist. (2) Eesti Vabariigi poolt väljaantav käesolevas seaduses sätestamata dokument peab olema kehtestatud seaduse või selle alusel antud õigusaktiga. Käesolevas seaduses sätestamata dokumendi suhtes ei kohaldata käesoleva seaduse 3. peatükki.”

²⁵⁶ Iseküsimus on, kas hääletamisedeli väljastamist Riigikogu liikme tunnistuse esitamisel saab pidada seadusega kooskõlas olevaks Vabariigi Presidendi valimisel valimiskogus, sest valimiskogu liikmed on peale Riigikogu liikmete ka kohaliku omavalitsuse volikogude esindajad, kellele valimiskomisjon tohib sedeli väljastada üksnes ITDS §-s 2 või §-s 4 ettenähtud nõuetele vastava dokumendi alusel.

2 ja 3 kohaselt kehtetuks. Niisugust regulatsiooni põhjendab Riigikogus Vabariigi Presidendi valimisel asjaolu, et valituks osutumiseks peab kandidaat saada Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamuse, st vähemalt 68 häält (PS § 79 lg 4 kolmas lause). Sellise häälteenamuse nõue kehtib kõigis kolmes hääletusvoorus, mis põhiseaduse järgi võivad Riigikogus toimuda. Kvalifitseeritud häälteenamuse nõude korral ei ole vastuhäältel valimistulemuse selgitamisel mingit tähendust.

6. Pärast hääletamisedeli täitmist laseb Riigikogu liige sedeli hääletamiskasti (RKKTS § 87 lg 3). Vabariigi Presidendi valimisel paneb Riigikogu liige sedeli enne kasti laskmist talle valimiskomisjoni poolt antud ümbrikusse, millele valimiskomisjon paneb pitsati jäljendi (VPVS § 9 lg 3).

7. Hääletamisedel on RKKTS § 87 lõike 4 tähenduses rikutud näiteks siis, kui Riigikogu liige on teinud ekslikult risti teise lahtrisse, kui oleks olnud tema valimiseelistus, ning ta soovib viga parandada. Hääletamisedelile paranduste tegemine võib aga viia sedeli kehtetuks tunnistamiseni (vt RKKTS § 88 lg 2). RKKTS § 87 lõikes 4 sisalduvaga sarnane regulatsioon on ka VPVS § 9 lõikes 4.

8. RKKTS § 87 lõike 5 järgi kuulutab istungi juhataja hääletamise lõpenuks 30 minuti möödumisel hääletamise algusest. VPVS § 9 lõike 5 kohaselt on selleks ajaks üks tund. Nimetatud sätetest tuleneb, et istungi juhatajal ei ole õigust hääletamist varem lõppenuks kuulutada isegi siis, kui kõik 101 Riigikogu liiget on hääletanud enne 30 minuti või ühe tunni möödumist. Kui hääletamise aja kestus on kindlaks määratud, peavad Riigikogu liikmed saama sellega arvestada. Kui järgmiste valimistoimingutega jätkatakse ettenähtud ajast varem, ei pruugi olla tagatud kõigi Riigikogu liikmete võimalus nende valimistoimingute juures viibida. Hääletamiseks ettenähtud aega üldjuhul pikendada ei saa, sest seadus ei näe ka seda võimalust ette. Erandina on hääletamise aja pikendamise lubatav juhul, kui mõne objektiivse takistuse tõttu kõik õigeks ajaks hääletama tulnud Riigikogu liikmed hääletada ei saa. Sellisel juhul peab Riigikogu liikme õigus hääletada olema tagatud, sõltumata seaduses ettenähtud aja möödumisest. Küll aga ei ole aja pikendamise aluseks asjaolu, et Riigikogu liige temast olenevatel põhjustel ei jõua õigeks ajaks hääletama (analoogia hääletamise ga elektroonilise hääletussüsteemi abil).

§ 88. Hääletamistulemuste selgitamine ja teatavakstegemine

- (1) Hääled loetakse avalikult pärast hääletamise lõppemist.
- (2) Hääletamisedel, millel on märgistatud rohkem kui üks lahter või millel ei ole märgistatud ühtegi lahtrit, loetakse kehtetuks.
- (3) Hääletamistulemuste kohta koostab Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon protokoll.
- (4) Hääletamistulemused teeb teatavaks istungi juhataja.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt tuleb Vabariigi Valimiskomisjonil või hääletamiskomisjonil lugeda hääled Riigikogu liikmete ees nii, et neil oleks võimalik häälte lugemist jälgida ja selle õigsust kontrollida. Häätelugemise avalikkus tagab valimistulemuse usaldatavuse.

2. RKKTS § 88 lõige 2 sätestab hääletamisedeli kehtetuse alused. Sedel on kehtetu, kui sellelt ei nähtu hääletanu seisukoht otsustatava küsimuse kohta: sedelil on märgistatud rohkem kui üks lahter või ei ole märgistatud ühtegi lahtrit. Mõnevõrra teistmoodi on hääletamisedeli kehtetus reguleeritud VPVS § 11 lõikes 3. Vabariigi Presidendi valimistel loetakse kehtetuks hääletamisedel, millel on rist märgitud rohkem kui ühte lahtrisse või millel või mille ümbrikul puudub valimiskomisjoni pitsati jäljend. Sedeleid, millel ei ole märgitud risti ühtegi lahtrisse, VPVS § 11 lõike 2 punktides 3 ja 4 ning lõikes 3 sätestatud arvestades kehtetuks ei kvalifitseerita.

3. RKKTS ei sisalda RKVS § 57 lõikes 9 sätestatule analoogilist võimalust lugeda hääletamisedel kehtivaks, kui see ei ole täidetud nõuetekohaselt, kuid tema täitja tahe on üheselt arusaadav (näiteks risti märkimise asemel lahtrisse „poolt“, „vastu“ või „erapooletu“ on sedelile kirjutatud sõna „poolt“). Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et niisugusel juhul on hääletamisedel RKKTS § 88 lõike 2 järgi kehtetu. Riigikogu liikmete puhul tuleb eeldada, et nad teavad, kuidas hääletamisedelit täita, samuti selgitab istungi juhataja (või valimiskomisjoni esimees) seda hääletamise korda tutvustades.

4. Hääletamise tulemused fikseerib Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon protokollis. RKKTS ei sätesta, millised andmed protokollis tuleb kanda. VPVS § 11 lõike 2 kohaselt teeb Vabariigi Valimiskomisjon kindlaks:

- a) Riigikogu liikmete nimekirja järgi valijate arvu (101) ja neist hääletamissedeli saanute arvu;
- b) valimiskastis olevate sedelite alusel hääletamisest osavõtnud valijate arvu;
- c) kehtetute hääletamissedelite arvu;
- d) nende hääletamissedelite arvu, millel ei ole märgitud risti ühtegi lahtrisse;
- e) Vabariigi Presidendi igale kandidaadile antud häälte arvu.

Analoogia põhjal tuleb samad andmed (v.a märgistamata sedelite arv) kanda ka hääletamissedelitega toimunud muude hääletamiste tulemusi fikseerivatesse protokollidesse. RKKTS § 79 lõike 2 punktides 3–6 nimetatud ametiisikute ametisse nimetamise üle toimuvatel hääletamistel tuleb kandidaatidele antud häälte arvu asemel fikseerida poolt- ja vastuhäälte ning erapooletuks jäänute arv. Protokollis sisalduvad andmed loeb Riigikogu liikmetele ette istungi juhataja, Vabariigi Presidendi valimisel Vabariigi Valimiskomisjoni esimees (VPVS § 11 lg 4).

5. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste ning Vabariigi Presidendi valimisel fikseerib Vabariigi Valimiskomisjon Riigikogu tehtud valimisotsuse – milline kandidaat osutus valituks, ükski kandidaat ei osutunud valituks – oma otsusega (RKKTS § 82 lg 1 – „selgitab valimistulemused“ –, VPVS § 13 lg 2, RKVS § 15 lg 5). Muudel sedelitega hääletamise juhtudel teeb Riigikogu otsuse – kandidaat nimetati ametisse või jäeti ametisse nimetamata (Riigikogu otsuse eelnõu võeti vastu või jäeti vastu võtmata) – teatavaks istungi juhataja hääletamiskomisjoni poolt hääletamistulemuste kohta koostatud protokollil alusel.

§ 89. Hääletamistulemuste vaidlustamine

(1) Riigikogu liige võib esitada Vabariigi Valimiskomisjonile või hääletamiskomisjonile protesti hääletamise korraldamise või hääletamistulemuste kohta.

(2) Protest hääletamise korraldamise kohta esitatakse viivitamata pärast hääletamise lõppemist. Protest hääletamistulemuste kohta esitatakse viivitamata pärast hääletamistulemuste teatavakstegemist.

(3) Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon lahendab protesti viivitamata.

1. Kommenteeritava paragrahvi järgi võivad Riigikogu liikmed vaidlustada hääletamise korraldamise ja hääletamistulemuste õigusparasust.

Vaidlustuse vormiks on protest. Selle võib esitada nii suuliselt kui ka kirjalikult. VPVS § 10 lõike 1 ja § 12 lõike 1 järgi peab Vabariigi Presidendi valimisel esitatav protest olema kirjalik.

2. Riigikogu liikmel on õigus esitada protest kahel juhul:

- a) kui tema arvates on rikutud hääletamise korda;
- b) kui tema arvates on rikutud hääletamistulemuste kindlakstegemise korda (vt ka VPVS § 10 lg 1 ja § 12 lg 1).

Esimesel juhul tuleb protest esitada hiljemalt pärast hääletamise lõppemist, teisel juhul hiljemalt pärast hääletamistulemuste teatavakstegemist. Seega ei asu valimiskomisjon või hääletamiskomisjon hääletamistulemuse kindlaks tegema enne, kui on lahendatud hääletamise korra rikkumise kohta esitatud protestid. Riigikogu otsust aga ei tehta teatavaks enne, kui on lahendatud hääletamistulemuste kindlakstegemise korra rikkumise kohta esitatud protestid. Protesti esitamisega ei pea tingimata ootama kuni hääletamise lõppenuks kuulutamiseni. Kui rikkumine leiab aset näiteks hääletamise alguses, on protesti esitamisega võimalik rikkumisele tähelepanu juhtida ning anda hääletamise korraldajale võimalus rikkumine kõrvaldada.

3. Hääletamise korra rikkumise kohta esitatud protesti esemeks võivad olla asjaolud, mis takistasid Riigikogu liikmel hääletada seaduses ettenähtud tingimustel, näiteks salajasuse põhimõtte rikkumine, hääletamissedeli väljastamata jätmine või hääletamise lõppenuks kuulutamine enne 30 minuti möödumist. Siinjuures tuleb rõhutada, et rikkumine ei pruugi olla tingimata seotud hääletamise korraldaja tegevusega, vaid võib tuleneda ka muudest asjaoludest.

4. Hääletamistulemuste kindlakstegemise korra rikkumise kohta esitatud protesti esemeks võib olla häälte lugemine seaduse nõudeid eirates, näiteks mõne sedeli arvesse võtmata jätmine või kehtetu sedeli kehtivaks kvalifitseerimine.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 järgi tuleb protest lahendada viivitamata, st enne kui asutakse tegema järgmisi toiminguid. Protesti lahendamiseks kuulutab istungi juhataja välja vaheaja. Vabariigi Valimiskomisjon lahendab protesti oma põhistatud otsusega (vt ka VPVS § 10 lg 2 esimene lause ja § 12 lg 2 esimene lause), hääletamiskomisjon protokollib nii otsuse kui ka põhjendused.

6. Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon võib protesti rahuldada või selle tagasi lükata. Protesti rahuldamise korral võib valimiskomisjon või hääletamiskomisjon korraldada kordushääletuse või lugeda hääled uuesti (vt ka VPVS § 10 lg 2 teine lause ja § 12 lg 2 teine lause). Hääletamine tuleb uuesti korraldada juhul, kui rikkumine moonutas oluliselt seadusega ettenähtud hääletamise põhimõtteid ja protseduuri. (VPVS § 10 lõike 2 teises lauses kasutatakse sõnastust „hääletamise korda on rikutud oluliselt“.) Sellise olukorraga on tegemist siis, kui rikkumine võis mõjutada hääletamistulemust (häälte vahekorda) või seadis muul viisil kahtluse alla selle legitiimsuse.

7. Näitena eespool esitatud kommentaaride juurde olgu toodud Riigikogu liikme Urmas Reinsalu esitatud protest Vabariigi Presidendi valimisel 29. augustil 2006. U. Reinsalu pidas hääletamise korra rikkumiseks asjaolu, et kahe fraktsiooni liikmed ei võtnud hääletamisest osa oletatava fraktsioonisunni tõttu: „[...] Ma leian, et tänase hääletusega on rikutud põhiseaduse § 62, mille järgi Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Kahe erakonna fraktsioonide liikmete mitteosalemine hääletusel ning nende erakondade juhtpoliitikute avaldused viitavad sellele, et nende erakondade Riigikogu liikmete suhtes on kasutatud survet, mis on viinud vaba mandaadi põhimõtte rikkumisele ja ei võimaldanud neil Riigikogu liikmetel realiseerida põhiseadusest tulenevat õigust valida Eesti Vabariigi presidenti. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande järgi on mandaat Riigikogu liikmele valimistel antud volitus tegutseda rahva esindajana. Vaba mandaadi põhimõtte hõlmab mitut aspekti. Riigikogu liige on kogu rahva esindaja. Põhimõtteliselt ei ole Riigikogu liige Eesti mingi kindla piirkonna või valijategrupi esindaja. Ta peab arvestama oma tegevuses rahva huve laiemas mõttes. Riigikogu liikmele ei saa anda õiguslikult siduvaid tegevusjuhiseid. Ta on oma otsustes vaba ja võib lähtuda parimast äranägemisest. Põhiseaduse kommentaari järgi on vaba mandaat tähtis ka Riigikogu liikmete suhetes oma erakonnaga. Põhimõtteliselt peaks kommentaari järgi vaba mandaat välistama ka erakonna surve Riigikogu liikmele. Kahe fraktsiooni eri juhtpoliitikute ja erakonnaesindajate kommentaaridest on näha, et tegevus kahe fraktsiooni liikmete surveamiseks on tuvastatav, et kollektiivsed organid langetasid sellekohaseid otsuseid, ning hääletamisest osavõtu puudumisest lähtub, et see surve on ka realiseerunud. Järeldan, et sellega on rikutud nimetatud fraktsioonide liikmete suhtes Vabariigi

Presidendi kandidaadi hääletamisel vaba mandaadi põhimõtet. Ma tahan rõhutada, et vaba mandaadi põhimõttega on kaetud Riigikogu liikme tegevus Riigikogus ja selle organites, sealhulgas ka osalemine Vabariigi Presidendi kandidaadi hääletamisel. Seega on aset leidnud oluline põhiseadusest tuleneva hääletamiskorra rikkumine Vabariigi Presidendi valimise teises voorus, mida palun Vabariigi Valimiskomisjonil arutada. Ma mõistan suurepäraselt Vabariigi Valimiskomisjoni piiratud pädevust põhiseaduse selle rikkumise tuvastamisel, kuid ma arvan, et kohatu oleks jätta protesti avaldamata nii, nagu seda ette näeb õiguslik protseduur. Aitäh teile!“ Vabariigi Valimiskomisjon jättis protesti rahuldumata. Valimiskomisjoni esimees Heiki Sibul: „[...] Esiteks. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 62 järgi ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites (vaba mandaadi põhimõte). Muu hulgas lubab nimetatud põhimõte Riigikogu liikmel vabalt Riigikogus toimuvatest hääletamistest ja valimistest osa võtta, aga samuti jätta hääletamata, sealhulgas jätta Vabariigi Presidendi valimisel hääletamissedel välja võtmata, kui see on kooskõlas tema veendumustega. Põhiseaduse § 62 kohaselt on Riigikogu liikme tegevust puudutavad mis tahes juhised, käsud või keelud tühised ega ole Riigikogu liikme jaoks siduvad. Riigikogu liige ei ole kohustatud neist juhinduma. Seega tuleneb põhiseadusest, et Riigikogu liige täidab oma ülesandeid kooskõlas oma veendumuste ja südametunnistusega. Teiseks. Vabariigi Valimiskomisjon on loonud seaduses sätestatud tingimused hääletamiseks Vabariigi Presidendi valimisel. Vabariigi Valimiskomisjonil puuduvad andmed selle kohta, et mõnda Riigikogu liiget oleks takistatud hääletamisest osa võtta või et mõni Riigikogu liige ei ole saanud käituda vastavalt oma südametunnistusele ja veendumustele. Samuti ei ole ükski Riigikogu liige esitanud Vabariigi Valimiskomisjonile protesti selle kohta, et teda oleks takistatud hääletamisest osa võtta. Kolmandaks. Seetõttu leiab Vabariigi Valimiskomisjon, et hääletamise korda Vabariigi Presidendi valimise teises voorus ei ole rikutud.“

11. peatükk

SEADUSEELNÕUDE JA RIIGIKOGU OTSUSTE EELNÕUDE MENETLEMISE KORD

Üldist

1. PS § 59 kohaselt kuulub seadusandlik võim Eestis Riigikogule. Õigusaktide vastuvõtmine on Riigikogu olemuslik ülesanne, millest ta ei saa loobuda ega keelduda. Riigikogu võtab vastu seadusi ja otsuseid (PS § 65 p 1).

2. Riigikogu vormistab õigusakti seadusena siis, kui sellega kehtestatakse üldisi ja üldkohustuslikke käitumiseeskirju. Riigikogu poolt vastuvõetud akt on ka siis seadus, kui see sisaldab lisaks üldistele ja üldkohustuslikele käitumiseeskirjadele üksikregulatsioone.²⁵⁷ Otsus on Riigikogu iga akt, mis ei ole seadus. Riigikogu vormistab õigusakti otsusena siis, kui see on suunatud kas individualiseeritud subjektile või konkreetse üksikjuhtumi lahendamisele. Otsuse võib Riigikogu vastu võtta põhiseaduse, RKKTS-i või muu seadusega ettenähtud juhul (vt lähemalt RKKTS § 90 kommentaar 5).

3. Seaduseelnõu menetlus seisneb mitmete üksteisele ajaliselt järgnevate, RKKTS-ist tulenevate kohustuslike toimingute tegemises, mille käigus kujuneb Riigikogu kui seadusandja tahe ja mille tulemusena valmib seadus. Seaduseelnõu menetlemine algab seaduse algatamisega, st seaduseelnõu Riigikogu juhatusele üleandmisega ning eelnõu menetlusse võtmisega (RKKTS 11. ptk 1. jagu). Üldjuhul menetletakse seaduseelnõu kolmel lugemisel, kusjuures esimesel otsustatakse, kas sellist seadust on põhimõtteliselt vaja (2. jagu), teisel lepitakse kokku eelnõu konkreetsetes tekstis (4. jagu) ning kolmandal järgneb otsus eelnõu seadusena vastuvõtmise kohta (5. jagu). Vastuvõetud seaduse kuulutab välja Vabariigi President (PS § 107) ning väljakuulutatud seadus tuleb enne jõustumist avaldada Riigi Teatajas (PS § 108 koosmõjus § 3 lg-ga 2).

4. RKKTS 11. peatüki 1.–7. jaos on sätestatud nii seaduse kui ka Riigikogu otsuse eelnõu üldmenetlus. 8. jagu sisaldab sätteid välislepingu ja Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu ning ametiisiku ametisse nimetamise või ametist vabastamise, nõukogu liikmete nimetamise, välisdelegatsiooni moodustamise, erakorralise seisukorra, sõja-

²⁵⁷ RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 10 jj.

seisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise ning Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu menetlemise kohta. Lisaks sätestavad RKKTS 12., 13. ja 14. peatükk mitmeid erisusi riigieelarve, põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse korraldamise otsustamise menetluste puhul.

1. jagu

SEADUSE ALGATAMINE. RIIGIKOGU OTSUSE EELNÕU ESITAMINE

§ 90. Seaduse algatamise ja Riigikogu otsuse eelnõu esitamise õigus

- (1) Seaduse algatamise ja Riigikogu otsuse eelnõu esitamise õigus on:
- 1) Riigikogu liikmel;
 - 2) Riigikogu fraktsioonil;
 - 3) Riigikogu komisjonil;
 - 4) Vabariigi Valitsusel.
- (2) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu esitab Riigikogule Vabariigi President koos vastava seadlusega.
- (3) Riigikogule Eesti Vabariigi põhiseaduse § 78 punktides 11 ja 17, § 128 lõikes 1 ning § 129 lõikes 1 ettenähtud juhtudel ettepaneku tegemise õigust omav organ esitab ettepaneku Riigikogu otsuse eelnõuna.

1. Mõisteliselt eristatakse RKKTS-is seaduseelnõu algatamist (vrd PS § 103 lg 1) ja otsuse-eelnõu esitamist.

2. PS § 103 lõike 1 kohaselt on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, Riigikogu fraktsioonil, Riigikogu komisjonil ja Vabariigi Valitsusel. Vabariigi Presidendil on õigus algatada üksnes põhiseaduse muutmise seadust. Võimalik on ka mitmel algatajal koos eelnõu algatada. VII Riigikogu volituste ajal (kuni 1994. aastani) algatas ametiisikute ametisse nimetamise seadusi Riigikogu juhatus.^{258,259} Hiljem säilis Riigikogu juhatusel üksnes otsuse-eelnõu esitamise õigus (vt 1994. aasta RKKTS § 46 lg 2).

²⁵⁸ 1992. aasta RKKTS § 34: „Eelnõud Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri, kaitseväge juhataja või ülemjuhataja, Riigikohtu liikmete ja Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamise kohta esitab päevakorda juhatus.“

²⁵⁹ Nt Riigikohtu esimehe ametisse nimetamise seadus (RT 1992, 54, 659), Eesti Panga nõukogu esimehe ametisse nimetamise seadus (RT 1992, 56, 686), õiguskantsleri ametisse nimetamise seadus (RT 1993, 9, 119), kaitseväge juhataja ametisse nimetamise seadus (RT I 1993, 23, 410).

3. Algamise erisustena tuleb välja tuua, et ainult Vabariigi Valitsus võib algatada riigieelarve eelnõu, lisaeelarve eelnõu ja riigieelarve muutmise seaduse eelnõu (PS § 87 p 5, § 115 lg-d 2 ja 3; RES § 41 lg 1, § 42 lg 2, § 43 lg 1; vt ka RKKTS 12. ptk üldine märkus 2) ja välislepinguid puudutavaid seaduseelnõusid (PS § 87 p 4, VäsS § 8 lg 1 p 3). Põhiseaduse muutmist saab algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (vähemalt 21 Riigikogu liiget) või Vabariigi President (PS § 103 lg 1 p 5, § 161 lg 1; RKKTS § 122 lg 1).

4. PS § 109 annab Vabariigi Presidendile seadluse andmise õiguse. Erakorralistel juhtudel, kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi. Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab Vabariigi President seadluse koos seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõuga Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse. Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu menetlemise kord on sätestatud RKKTS §-s 116.

5. Otsuse-eelnõu esitamiseks ei ole põhiseaduses ette nähtud üldmenetlust. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 laiendab kõigile PS § 103 lõike 1 järgi pädevatele seaduseelnõu algatajatele ka otsuse-eelnõu esitamise pädevuse. Seejuures tuleb arvestada, et võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte (PS §-d 4, 14, 59) kohaselt on Riigikogu kui seadusandliku võimu organi ülesanne ja esmane pädevus võtta vastu seadusi. Otsus tuleb Riigikogu tegevusvormina kõne alla ainult siis, kui küsimus on Riigikogu pädevuses, kuid seadusega seda lahendada ei saa. PS § 65 punkt 1 sätestab Riigikogu üldpädevuse võtta lisaks seadustele vastu ka otsuseid. Otsus on Riigikogu iga akt, mis ei ole seadus. Otsus võib olla kas sisuline otsus või isiku valimise või ametisse nimetamise otsus. Kui ei ole sätestatud erandit (PS § 72 lg 1, § 79 lg 4, § 97 lg 1, § 103 lg 2, § 129 lg 1, § 164, § 166), siis kehtib otsuse vastuvõtmisel PS §-s 73 sätestatud hääletenamuse üldreegel, mille kohaselt peab otsuse vastuvõtmiseks hääletama selle poolt rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu. Otsus võib olla kas vormistatud või vormivaba (nt on Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise otsused vormivabad). Riigikogu otsus tuleb avaldada Riigi Teatajas (RTS § 2 lg 4 p 1), kuid praktikas ei avaldata Riigi Teatajas mitte sugugi kõiki Riigikogu otsuseid, vaid ainult need, mis vormistatakse otsusena. Näiteks ei avaldata Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise otsuseid Riigikogu otsustena, vaid hoopis

Vabariigi Valimiskomisjoni tuvastamisotsustena.²⁶⁰ Riigikogu mis tahes otsuse peale on PSJKS § 16 alusel võimalik esitada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kaebus Riigikohtule.

6. PS § 97 lõigete 1 ja 2 järgi võib Vabariigi Valitsusele, peaministrile ja ministrile umbusalduse avaldamise algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (vähemalt 21 Riigikogu liiget) kirjaliku nõude esitamisega Riigikogu istungil. Umbusalduse läbiminekuks peab selle poolt hääletama Riigikogu koosseisu enamus (vähemalt 51 Riigikogu liiget). Kui umbusaldus läheb läbi, siis vormistatakse tulemus Riigikogu otsusena. Umbusaldusavalduse nõude menetluse kohta vt RKKTS §-d 133 ja 134.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 täpsustab, et Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tehtavad ettepanekud Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamiseks, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks esitatakse Riigikogu otsuse eelnõuna. Riigikogu otsuse eelnõuna esitatakse ka Vabariigi Valitsuse ettepanek Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks (PS § 65 p 14, § 129 lg 1; ErSS § 2). Nimetatud lõikes sätestatud kohaldatakse praktikas analoogia alusel ka juhul, kui Riigikohtu esimees teeb Riigikogule ettepaneku nimetada ametisse Riigikohtu liikmed (PS § 65 p 8, § 150 lg 2). See ettepanek tuleb samuti esitada Riigikogu otsuse eelnõuna. Sama kehtib ka siis, kui Eesti Panga nõukogu esimees teeb ettepaneku Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamiseks (EPS § 8 lg 1) ning õiguskantsler ettepaneku õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse nimetamiseks (ÕKS § 37 lg 1). Eelkirjeldatud regulatsiooni tuleb kohaldada ka ametiisiku ametist vabastamise otsuse eelnõu korral. Vabariigi Presidendi ettepanekul vabastab Riigikogu ametist Riigikohtu esimehe (KS § 27 lg-d 5 ja 5¹, § 99 lg 3)²⁶¹

²⁶⁰ Vt nt Vabariigi Valimiskomisjoni 29.08.2011 otsus nr 72 „Vabariigi Presidendi valimise tulemuste kindlakstegemine Riigikogus toimunud esimeses hääletusvoorus“ (RT III, 30.08.2011, 2), Vabariigi Valimiskomisjoni 04.04.2011 otsus nr 68 „Riigikogu esimehe valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 06.04.2011, 4), Vabariigi Valimiskomisjoni 04.04.2011 otsus nr 69 „Riigikogu aseesimeeste valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 06.04.2011, 5).

²⁶¹ Vt nt Riigikogu 13.04.2004 otsus „Uno Lõhmuse Riigikohtu esimehe ametist vabastamine“ (RT I 2004, 27, 182). Riigikogu otsuse eelnõu esitas Vabariigi President (vt 316 OE, X Riigikogu).

ja riigikontrolöri (PS § 134 lg 1, RKS § 22)²⁶² ning Riigikohtu esimehe ettepanekul Riigikohtu liikmed (KS § 99 lg 3).²⁶³ Eesti Panga nõukogu esimehe ja õiguskantsleri ametist vabastamist Riigikogu poolt põhiseadus ega asjaomased seadused ette ei näe,²⁶⁴ samuti õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametist vabastamist. Ametiisiku ametisse nimetamise ja ametist vabastamise otsuse eelnõu menetluse kohta vt RKKTS § 117. Sõjaseisukorra, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni ja erakorralise seisukorra välja kuulutamist käsitleva otsuse eelnõu menetluse kohta vt RKKTS § 118.

8. RKKTS § 154 lg 1 järgi võib Vabariigi Valitsusele ettepanekut sisaldava otsuse eelnõu esitada fraktsioon (vrd PS § 103 lg 2). Sama sätte järgi võib Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, st vähemalt 21 Riigikogu liiget.²⁶⁵

9. Otsused, mille eelnõu esitamiseks või mille menetlemiseks on ette nähtud erikord, on veel järgmised:

- a) välisdelegatsiooni moodustamise otsus²⁶⁶ (vt RKKTS § 117);
- b) Riigikohtule taotluse esitamise otsus²⁶⁷ (vt RKKTS § 118¹);

²⁶² Vt Riigikogu 08.10.2002 otsus „Juhan Partsi riigikontrolöri ametist vabastamine“ (RT I 2002, 83, 490). Riigikogu otsuse eelnõu esitas Riigikogu juhatus, lähtudes 1994. aasta RKKKS §-st 50 (vt 1149 OE, IX Riigikogu).

²⁶³ Vt nt Riigikogu 16.03.2006 otsus „Riigikohtu liikme Peeter Vaheri kohtunikuametist vabastamine“ (RT I 2006, 14, 115). Riigikogu otsuse eelnõu esitas Riigikohtu esimees (vt 842 OE, X Riigikogu).

²⁶⁴ Näiteks sätestab ÕKS § 8 järgmist: „Õiguskantsleri volitused loetakse lõppenuks: 1) käesoleva seaduse §-s 5 tähendatud seitsmeaastase tähtaja möödumise päevast; 2) tema ametist tagasiastumise päevast; 3) tema kestva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid – Riigikohtu üldkogu otsuse jõustumise päevast; 4) tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumise päevast; 5) ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse, millega on ette nähtud vabaduskaotuslik karistus, jõustumise päevast; 6) tema surma korral.“

²⁶⁵ Varasemalt oli ka Riigikogu juhatusel Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu esitamise õigus (1992. aasta RKKKS § 25 lg 4 ja 1994. aasta RKKKS § 49). Riigikogu juhatus esitas menetlusse näiteks Varssavi geto ülestõusu 50. aastapäeva puhul tehtud avalduse eelnõu (vt RT I 1993, 19, 341).

²⁶⁶ Nt Riigikogu 10.05.2011 otsus „Põhja-Atlandi Lepingü Organisatsiooni Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 12.05.2011, 6).

²⁶⁷ Nt Riigikogu 25.01.2006 otsus „Riigikohtu seisukoha taotlemine Eesti Vabariigi põhiseaduse § 111 koostöös Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendamise asjus“ (RT I 2006, 6, 33).

- c) rahvahääletuse korraldamise otsus²⁶⁸ (vt RKKTS §-d 125 ja 128–130);
- d) peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsus²⁶⁹ (vt RKKTS §-d 131 ja 132);
- e) ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmise otsus²⁷⁰ (vt RKKTS §-d 149–151);
- f) Riigikogu otsus, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (vt RKKTS § 152⁶);
- g) Riigikogu otsus, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi (vt RKKTS § 152⁷);
- h) Riigikogu otsus, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule (vt RKKTS § 152⁸).

10. Kui eelnõu algatab või esitab üks Riigikogu liige, siis saab ta algataja või esitaja õigusi teostada ainult ise ning kedagi teist ta ennast esindama määrata ei saa. Riigikogu komisjoni algatatud või esitatud eelnõu puhul esindab komisjoni tema määratud komisjoni liige. Komisjoni esimees või tema äraolekul aseesimees saab alati olla komisjoni esindajaks. Riigikogu fraktsiooni algatatud või esitatud eelnõu puhul esindab fraktsiooni tema määratud fraktsiooni liige. Fraktsiooni esimees või aseesimees saab alati olla fraktsiooni esindajaks. Vabariigi Valitsus otsustab seaduseelnõu või Riigikogu otsuse eelnõu heakskiitmisel, kes ministritest esindab valitsust eelnõu menetlemisel Riigikogus.²⁷¹ Peaminister saab alati olla valitsuse esindaja. Kui eelnõu algatab või esitab Vabariigi President, teostab ta algataja või esitaja õigusi ise (vt ka RKKTS § 91 kommentaar 4, § 97 kommentaar 2, § 123 kommentaar 3). Kui eelnõu algatajaid või esitajaid on mitu, siis lepivad nad omavahel kokku, kes on nende esindaja. Komisjoni menetluses on praktikas aktsepteeritud ka seda, kui eelnõu algataja või esitaja õigusi teostab algataja või esitaja asemel tema poolt volitatud isik (nt ministeeriumi ametnik, vt ka RKKTS § 97 kommentaar 2).

²⁶⁸ Nt Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täendamise küsimuses“ (RT I 2002, 107, 637).

²⁶⁹ Nt Riigikogu 05.04.2011 otsus „Peaministri kandidaadile Andrus Ansipile volituste andmine valitsuse moodustamiseks“ (RT III, 06.04.2011, 1).

²⁷⁰ Nt Riigikogu 24.03.2009 otsus „Nõusoleku andmine Riigikogu liikme Villu Reiljani kriminaalvastutusele võtmiseks“ (RT I 2009, 19, 120).

²⁷¹ Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ (RT I, 29.12.2011, 233) § 21 lõige 2.

11. Kui eelnõu on algatanud või esitanud Riigikogu liige üksinda ning tema volitused peatuvad või lõpevad, samuti juhul, kui fraktsiooni tegevus lõpeb enne Riigikogu koosseisu volituste lõppu (vt RKKTS § 40 kommentaar 5, § 41 kommentaar 1, § 42 kommentaarid 14–16), ei ole eelnõu RKKTS-i kohane menetlemine võimalik, sest mitmed RKKTS-i sätted näevad ette algataja või esitaja õiguse „kontrollida“ menetluse käiku ja hoida silm peal eelnõu sisu kujunemisel (vt nt RKKTS § 95 lg-d 1 ja 2 – eelnõu tagasivõtmine – ja § 107 lg 1 – teise lugemise katkestamine ilma hääletamiseta). Niisugusel juhul ei lange eelnõu siiski menetlusest välja, sest ükski RKKTS-i säte ei näe säärast alust ette (vrd RKKTS § 96). Peatunud või lõppenud volitustega Riigikogu liikme poolt enne Riigikogust lahkumist algatatud eelnõu jääb menetlusse edasi (n-ö hõljuvasse olekusse). Kui näiteks Riigikogu liikme volitused taastuvad, on võimalik eelnõu edasi menetleda.

§ 91. Eelnõu üleandmine

- (1) Eelnõu antakse istungisaali kõnetoolist üle Riigikogu istungi juhatajale enne päevakorras olevate küsimuste arutamist. Eelnõu üleandja võib seejuures esineda eelnõu kuni kaheminutilise tutvustusega.
- (2) Kui Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorda esitatakse seaduseelnõu, mida ei ole Riigikogu menetluses, antakse see eelnõu Riigikogu esimehele üle koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumisega ettepanekuga.

1. Eelnõu antakse istungi juhatajale üle Riigikogu istungi alguses kõnetoolist enne päevakorras olevate küsimuste arutamisele asumist. Selline tseremoniaalne eelnõu üleandmise nõue välistab eelnõude algatamise või esitamise istungite vahelisel ajal. Kui eelnõu algatab või esitab üks Riigikogu liige, peab ta eelnõu kõnetoolist üle andma isiklikult. Praktika kohaselt annab Vabariigi Valitsuse nimel eelnõusid istungi juhatajale kõnetoolist üle valitsuse esindaja Riigikogus (valitsuse nõunik Riigikantseleist). Kui eelnõu esitatakse elektrooniliselt, siis ei pea teksti füüsiliselt üle andma, vaid piisab, kui kõnetoolis teatatakse, milline eelnõu algatakse või esitatakse. Kui eelnõul on mitu algatajat või esitajat, määravad nad endi hulgast esindaja, kes annab eelnõu istungi juhatajale üle. Eelnõu üleandja võib seda kahe minuti jooksul tutvustada. Kui üle antakse korraga mitu eelnõu, siis on tutvustamisaeg selle võrra pikem, kuid mitte rohkem kui kaks minutit eelnõu kohta. Tutvustuse järel antakse eelnõu istungi juhatajale üle. Tavaks on kujunenud, et üleandmisel toimub ka

kätlemine. Eelnõu avalik üleandmine on Eesti parlamendi eripära, mis on eksisteerinud alates 1992. aastast. Selle algne mõte oli Riigikogu liikmeid ja avalikkust eelnõu üleandmisest informeerida, teisest küljest anda võimalus eelnõu avalikult tutvustada.²⁷²

2. RKKTS § 91 lõikes 2 nähakse ette erand: kui Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorda esitatakse seaduseelnõu, mida ei ole Riigikogu menetluses, antakse see eelnõu Riigikogu esimehele üle koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepanekuga (vt ka RKKTS § 51 kommentaar 2). Siin lähtutakse menetlusökonoomiast: üksnes eelnõu üleandmiseks ei pea Riigikogu erakorralist istungjärku kokku kutsuma. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 on analoogia põhjal kohaldatav ka Riigikogu otsuste eelnõude suhtes.

3. Erandina ei pruugi Riigikogu istungisaali kõnetoolist üle anda eelnõusid, mis esitatakse Riigikogule tulenevalt põhiseadusest või seadusest (vt RKKTS § 90 lg-d 2 ja 3):

- a) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu, mille esitab Vabariigi President koos vastava seadlusega (PS § 109 lg 2);
- b) ettepanek Riigikogule Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri või õiguskantsleri ametisse nimetamiseks; ettepaneku esitab Vabariigi President Riigikogu otsuse eelnõuna (PS § 65 p 7, § 78 p 11);
- c) ettepanek Riigikogule sõjaseisukorra, mobilisatsiooni, demobilisatsiooni või erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks; ettepaneku esitab Vabariigi President Riigikogu otsuse eelnõuna (PS § 65 p 15, § 128 lg 1, § 129 lg 1);
- d) ettepanek Riigikogule riigikohtuniku ametisse nimetamiseks; ettepaneku esitab Riigikohtu esimees Riigikogu otsuse eelnõuna (PS § 65 p 8, § 150 lg 2);
- e) ettepanek Riigikogule Eesti Panga nõukogu liikme ametisse nimetamiseks; ettepaneku esitab Eesti Panga nõukogu esimees Riigikogu otsuse eelnõuna (EPS § 8 lg 1);

²⁷² Niisugune eelnõu avaliku üleandmise vorm oli varem oluline ka seetõttu, et kodukorra järgi (vt 1992. aasta RKKTS § 30 lg 2 ja 1994. aasta RKKTS § 55 lg-d 1 ja 4 ning § 62) oli juhtivkomisjonil õigus teha täiskogule ettepanek arvata eelnõu Riigikogu menetlusest välja ka enne esimest lugemist ning seega oli võimalus, et eelnõu pärast esitamist enam täiskogu ette ei jõudnud.

- f) ettepanek Riigikogule õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse nimetamiseks; ettepaneku esitab õiguskantsler Riigikogu otsuse eelnõuna (ÕKS § 37 lg 1);
- g) ettepanek Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks; ettepaneku esitab Vabariigi Valitsus Riigikogu otsuse eelnõuna (PS § 129 lg 1).

Nendel juhtudel võib ettepaneku tegija saata eelnõu Riigikogu esimehele kirjalikult.

4. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on Vabariigi President käinud Riigikogule üle andmas isiklikult. Nii andis Vabariigi President Lennart Meri põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu üle oma ametist lahkumise päeval, 2001. aasta 8. oktoobril, enne järgmise presidendi Arnold Rüütli ametivande andmist.²⁷³ Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves esines 2007. aasta 5. mail Riigikogus poliitilise avaldusega, mille käigus andis parlamendile üle põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ning selgitas algamise põhjuseid ja eelnõu sisu.²⁷⁴

§ 92. Eelnõule esitatavad nõuded

- (1) Eelnõu peab vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse poolt kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele.
- (2) Eelnõule kirjutab alla algataja või esitaja.
- (3) Eelnõule lisatakse seletuskiri, milles põhjendatakse selle algamist või esitamist.
- (4) Välislepinguid käsitlevad seaduseelnõud esitatakse koos lepingu eesti- ja võõrkeelse tekstiga. Kui välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeles, esitatakse ka lepingu tõlge eesti keelde.

1. Riigikogu juhatuse on Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja kehtestanud 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 RKKTS § 13 lõike 2 punkti 10 alusel (vt lisa 3.3). Eeskiri sätestab nõuded nii seaduseelnõu, Riigikogu otsuse eelnõu, Riigikogu avalduse eelnõu, Riigikogu deklaratsiooni eelnõu kui ka Riigikogu pöördumise eelnõu kohta. Eelnõu peab vormistuselt vastama Riigikogu normitehnika eeskirjale. Peamised eelnõule esitatavad nõuded on järgmised:

²⁷³ Vt Riigikogu 08.10.2001 istungi stenogramm.

²⁷⁴ Vt Riigikogu 15.05.2007 istungi stenogramm.

- a) nõuded eelnõu ülesehitusele, struktuurile ja keelele, mis peavad olema täidetud, et eelnõu oleks üldse võimalik menetleda ja sellele muudatusettepanekuid esitada;
- b) eelnõu kohustuslikud elemendid (märge „EELNÕU“, pealkiri, seaduse või otsuse allkirjastaja ametinimetus ja nimi, seaduse või otsuse vastuvõtmise koha ja kuupäeva märge ning märge algatamise või esitamise kuupäeva ja algataja või esitaja kohta);
- c) eelnõul peab olema selle algataja või esitaja või tema esindaja allkiri. Allkiri kirjutatakse eelnõu viimasele leheküljele. Digitaalallkiri on võrdsustatud omakäelise allkirjaga (DAS § 3 lg 1). Kui eelnõu algatab või esitab kaks või enam parlamendiliiget, siis peavad nad kõik eelnõule alla kirjutama. Komisjoni või fraktsiooni eelnõule kirjutab alla komisjoni või fraktsiooni esimees või aseesimees. Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud eelnõu esitab Riigikogule Riigikantsleile²⁷⁵ ning eelnõu allkirjastab selleks volitatud Riigikantsleil ametnik (praeguse praktika järgi valitsuse esindaja Riigikogus – valitsuse nõunik). Kui eelnõu algatab või esitab Vabariigi President, Eesti Panga nõukogu esimees, Riigikohtu esimees või õiguskantsler, kirjutab sellele alla tema ise;
- d) eelnõule peab olema lisatud eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja allkirjastatud²⁷⁶ seletuskiri, milles põhjendatakse eelnõu vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja kavandatavaid muudatusi, seaduseelnõu puhul antakse ülevaade ka seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest. Seletuskirja märgitakse eelnõu algatamise või esitamise kuupäev. Põhimõtteliselt on eelnimetatud nõuete järgimata jätmise eelnõu menetlusse võtmata jätmise alus (vt RKKTS § 93 lg 3).

2. RES § 42 lõike 1 kohaselt tuleb algatajal seaduseelnõule, mis tingib vastuvõetud riigieelarve kulude suurendamise või tulude vähendamise, lisada rahalised arvestused, milles on näidatud kulude katteallikad. Niimetatud teave kajastatakse seletuskirjas.

3. PS § 6 alusel on Eesti riigikeel eesti keel. RKKTS § 158 lõigete 1 ja 2 kohaselt on Riigikogu asjaajamiskeeleks eesti keel ning eelnõud ja muud dokumendid esitatakse eesti keeles. Välislepinguid käsitlevad seadus-

²⁷⁵ Vabariigi Valitsuse reglemendi (RT I, 29.12.2011, 233) § 21 lõige 1.

²⁷⁶ Kui eelnõu algatavad või esitavad mitu Riigikogu liiget ühiselt, peavad kõik seletuskirjale alla kirjutama.

eelnõud esitatakse koos lepingu eesti- ja võõrkeelse tekstiga ning kui välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeles, siis esitatakse ka lepingu tõlge eesti keelde. Sellega tagatakse, et välislepingut käsitlevat eelnõu oleks võimalik Riigikogus menetleda.

§ 93. Eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise otsustamine

(1) Eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu üleandmisest.

(2) Kui Riigikogu juhatus otsustab eelnõu Riigikogu menetlusse võtta, määrab ta ühtlasi eelnõule juhtivkomisjoni Riigikogu alatiste komisjonide hulgast.

(3) Kui Riigikogu juhatus leiab, et eelnõu ei vasta käesoleva seaduse §-s 92 ettenähtud nõuetele, tagastab ta eelnõu algatajale või esitajale juhtivkomisjoni määramata.

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 ettenähtud otsused tehakse Riigikogu liikmetele teatavaks.

1. Eelnõu ei lähe automaatselt pärast selle kõnepuldist üleandmist Riigikogu menetlusse, vaid menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus. Eelnõu menetlusse võtmise otsustamine kujutab endast protseduuri, mille eesmärk on välistada, et Riigikogu menetlusse jõuaksid eelnõud:

- a) mis vormistuslike puuduste tõttu ei ole menetlemiskõlblikud;
- b) mille on esitanud selleks õigust mitteomavad subjektid või
- c) mida Riigikogul ei ole pädevuse puudumise tõttu võimalik vastu võtta.

Eelnõu menetlusse võtmise otsustamise protseduur kujutab endast seaduse algatamise või otsuse-eelnõu esitamise õiguse piirangut, mille eesmärk on tagada Riigikogu töövõime²⁷⁷ ning põhiseaduse järgimine Riigikogu menetlustes.

2. RKKTS § 13 lõike 2 punkti 4 alusel võtab Riigikogu juhatus eelnõusid Riigikogu menetlusse ning määrab neile juhtivkomisjone. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 näeb ette, et eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus kolme tööpäeva²⁷⁸ jooksul, arvates eelnõu

²⁷⁷ Riigikogu liikmete õiguste piiramist eesmärgiga tagada parlamendi tõhus toimimine on Riigikohus pidanud legitiimseks (vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25).

²⁷⁸ Siin ei ole mõeldud istungipäeva.

üleandmisest. Tähtaeg hakkab kulgema eelnõu üleandmisele järgnevast tööpäevast.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 viidatakse RKKTS §-s 92 ettenähtud nõuetele. RKKTS § 92 järgi peab eelnõu vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse poolt kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele (lõige 1); eelnõu peab olema allkirjastatud (lõige 2); eelnõule peab olema lisatud seletuskiri (lõige 3); välislepinguid käsitlevad seaduseelnõud tuleb esitada koos lepingu eesti- ja võõrkeelse tekstiga või kui lepingu autentne tekst on ainult võõrkeeles, koos lepingu tõlkega eesti keelde (lõige 4).

4. Peale eelmises kommentaaris märgitu peab Riigikogu juhatus eelnõu menetluse võtmisel kontrollima, kas:

- a) eelnõu on esitanud nõutav arv Riigikogu liikmeid. Näiteks on põhiseaduse muutmise seaduse algatamise õigus vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust, st vähemalt 21 Riigikogu liikmel. Kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on üle andnud väiksem arv Riigikogu liikmeid, ei tohi Riigikogu juhatus seda menetluse võtta;
- b) eelnõu on esitanud põhiseaduse või seaduse järgi selleks õigustatud organ. Näiteks sätestab PS § 134 lõige 1, et riigikontrolöri nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Kui riigikontrolöri ametist vabastamise otsuse eelnõu on üle andnud Riigikogu liige, ei tohi Riigikogu juhatus seda menetluse võtta. Riigikogu juhatus ongi näiteks tagastanud esitajale, Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioonile Riigikogu otsuse eelnõu keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamiseks asutatud sihtasutuse nõukogu liikmete nimetamise kohta põhjusel, et niisuguse eelnõu saab KeTS § 56 lõike 1 kohaselt esitada Riigikogu keskkonnakomisjon.²⁷⁹

5. Üleantav eelnõu peab olema kooskõlas Riigikogu põhiseaduses fikseeritud pädevusega. PS § 102 kohaselt võetakse seadusi vastu kooskõlas põhiseadusega. Üldine riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse nõue tuleneb PS § 3 lõike 1 esimesest lausest. Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnika eeskirja § 1 lõike 3 teise lause kohaselt võib Riigikogu võtta vastu otsuse Eesti Vabariigi põhiseaduse, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse või muu seadusega ettenähtud juhtudel või omal algatusel. Riigikogu juhatus peab eelnõu menetluse võtmisel kontrollima, kas eelnõuga

²⁷⁹ Riigikogu juhatuse 22.09.2009 otsus nr 171 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.

otsustatavad küsimused kuuluvad põhiseaduse järgi Riigikogu pädevusse. Näiteks on juhatus jätnud menetlusse võtmata ja tagastanud esitajale Riigikogu otsuse eelnõu, millega sooviti panna rahvahääletusele küsimus Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamisest.²⁸⁰

6. Riigikohus on leidnud, et „Riigikogu peab oma pädevuses veenduma kõige varasemal võimalikul hetkel enne asja sisulist menetlemist [...] Riigikogu juhatus peab jätma eelnõu menetlusse võtmata siiski vaid juhul, kui Riigikogu pädevuse puudumine on ilmselge, seda puudust ei ole võimalik menetluse käigus kõrvaldada ja koos eelnõuga ei ole esitatud põhiseaduse muutmise ettepanekut.“²⁸¹ Kontrolli selle üle, ega Riigikogu juhatus ei keeldu Riigikogu menetlusse võtmast eelnõu, mille vastuvõtmise pädevus Riigikogul ilmselgelt on olemas, tagab RKKTS § 16 lõige 4. Selles sättes nähakse ette, et juhul, kui juhatuses konsensust ei saavutata, võib Riigikogu juhatuse liige panna küsimuse päevakorraliselt hääletusele Riigikogu istungil. Sellega on tagatud kõigi Riigikogu liikmete võimalus väljendada oma seisukohta eelnõu tagastamise kohta pädevuse puudumise tõttu.

7. Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu juhatus eelnõule juhtivkomisjoni. Eelnõule määratakse üks juhtivkomisjon alatiste komisjonide hulgast, arvestades komisjoni töövaldkonda. ELAK-i määramise kohta eelnõu juhtivkomisjoniks vt RKKTS § 18 kommentaar 8. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus asjaga seotud komisjonide kokkuleppel on Riigikogu juhatus menetluse käigus muutnud oma otsusega eelnõu juhtivkomisjoni.²⁸² Kui Riigikogu ei võta Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud seadust muutmata kujul uuesti vastu, on juhtivkomisjoniks endiselt seaduse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjon (RKKTS § 114 lg 5). Juhtivkomisjoni ei määrata Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõule (RKKTS § 116 lg 2), erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõule (RKKTS

²⁸⁰ Riigikogu juhatuse 01.09.2009 otsus nr 157 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.

²⁸¹ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 12.

²⁸² Vt nt Riigikogu juhatuse 25.10.2010 otsus nr 98, millega määrati Vabariigi Valitsuse algatatud notariaadiseaduse, päästeseaduse, riigilõivuseaduse, tuleohutuse seaduse, äriseadustiku ja euro kasutusele võtmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (833 SE, XI Riigikogu) uueks juhtivkomisjoniks rahanduskomisjon; varem oli juhatus määranud selle eelnõu juhtivkomisjoniks õiguskomisjoni.

§ 118 lg 2) ega algatamisel valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõule (RKKTS § 136 lg 1).

8. Eelnõu menetlusse võtmise ja juhtivkomisjoni määramise otsuse või eelnõu tagastamise otsuse teeb istungi juhataja parlamendiliikmetele teatavaks täiskogu istungil.

9. Juhatuse otsus keelduda eelnõu menetlusse võtmisest on PSJKS § 17 kohaselt vaidlustatav otse Riigikohtus.²⁸³

§ 94. Vabariigi Valitsuse arvamus eelnõu kohta

(1) Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud seaduseelnõu saadab Riigikogu esimees hiljemalt järgmisel tööpäeval pärast seaduseelnõu menetlusse võtmist Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks. Riigikogu esimees võib Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks saata ka teisi eelnõusid.

(2) Vabariigi Valitsus esitab juhtivkomisjonile oma arvamuse kirjalikult viie nädala jooksul eelnõu saamisest arvates.

(3) Vabariigi Valitsus võib arvamuse esitamisest loobuda.

1. RKKTS § 94 näeb ette, et Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide algatatud seaduseelnõude kohta tuleb küsida Vabariigi Valitsuse seisukohta. Seetõttu saadab Riigikogu esimees hiljemalt järgmisel tööpäeval pärast seaduseelnõu menetlusse võtmist selle Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks.²⁸⁴ Vabariigi Valitsus võib esitada oma arvamuse juhtivkomisjonile viie nädala jooksul eelnõu saamisest arvates. Riigikogu esimees võib Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks saata ka teisi eelnõusid, st Riigikogu otsuste eelnõusid ja Vabariigi Presidendi algatatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu.

2. PS § 87 punktide 1 ja 3 kohaselt viib Vabariigi Valitsus ellu riigi sise- ja välispoliitikat ning korraldab seaduste täitmist. Seetõttu on valitsuse seisukoht Riigikogus algatatud seaduseelnõude suhtes oluline eelkõige kavandatavate regulatsioonide rakendatavuse ja nendega kaasnevate võimalike mõjude hindamiseks.

²⁸³ Vrd RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09.

²⁸⁴ 1994. aasta RKKS § 55 lõike 2 järgi pidi Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud eelnõu valitsusele seisukoha andmiseks saatma juhtivkomisjon.

3. Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks saadetud Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud eelnõu edastab Riigikantselei seisukoha esitamiseks asjaomastele ministeeriumidele, määrates ühtlasi vastutava ministeeriumi ja seisukoha esitamise tähtpäeva.²⁸⁵ Valitsus otsustab oma istungil, kas eelnõu toetada või mitte toetada. Mõlemal juhul on valitsusel võimalus esitada oma märkused ja põhjendused ning teha konkreetsed ettepanekud, mille juhtivkomisjon võib oma muudatustena viia eelnõu uude, teiseks lugemiseks koostatavasse teksti (vt RKKTS § 101 lg 1). Vabariigi Valitsuse kirjaliku arvamuse Riigikogus algatatud eelnõu kohta esitab Riigikogu juhtivkomisjonile Vabariigi Valitsuse määratud minister.²⁸⁶

4. Vabariigi Valitsus võib seaduseelnõu kohta arvamuse esitamisest loobuda. Praktikas teeb ta seda näiteks juhtudel, kui eelnõu on seotud ainult Riigikogu tegevusega (nt RKKTS-i muutmise). Arvamuse andmisest loobumisest teavitab riigisekretär Riigikogu juhatust.²⁸⁷

5. Kuna RKKTS näeb Vabariigi Valitsuse jaoks ette võimaluse anda eelnõu kohta arvamus, siis üldjuhul esitab juhtivkomisjon eelnõu esimesele lugemisele pärast valitsuse arvamuse saamist. Samas ei ole välistatud, et kui juhtivkomisjon soovib eelnõu kiiremini menetleda, võib ta teha Riigikogu juhatusele ettepaneku võtta eelnõu esimeseks lugemiseks päevakorda (RKKTS § 97) enne, kui on laekunud valitsuse arvamus. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi on Vabariigi Valitsusel arvamuse andmiseks aega viis nädalat, võib ta anda arvamuse ka lühema aja jooksul.

§ 95. Eelnõu tagasisivõtmine ja sellest taganemine

(1) Eelnõu algatajal või esitajal on õigus tema poolt algatatud või esitatud eelnõu mis tahes ajal tagasi võtta.

(2) Eelnõu tagasisivõtmise avalduse esitab algataja või esitaja Riigikogu esimehele kirjalikult. Kui algatajaid või esitajaid on kaks, peavad eelnõu tagasisivõtmise avaldusele olema alla kirjutanud mõlemad algatajad või esitajad. Kui algatajaid või esitajaid on enam kui kaks, peab tagasisivõtmise avaldusele olema alla kirjutanud üle poole algatajatest või esitajatest.

(3) Mitme algataja või esitajaga eelnõu korral on algatajal või esitajal

²⁸⁵ Vabariigi Valitsuse reglemendi (RT I, 29.12.2011, 233) § 9.

²⁸⁶ Samas, § 21 lg 4.

²⁸⁷ Vt samas.

õigus eelnõust taganeda tingimusel, et eelnõule jääb vähemalt üks algataja või esitaja, Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu puhul vähemalt 21 Riigikogu liiget. Taganemise tulemusel ei lange eelnõu Riigikogu menetlusest välja. Eelnõust taganemise avalduse esitab eelnõust taganeja Riigikogu esimehele kirjalikult.

(4) Eelnõu, mille vastuvõtmise on Vabariigi Valitsus sidunud usaldusküsimusega, tagasi võtta ei saa.

1. Eelnõu algatajal või esitajal on õigus eelnõu mis tahes menetlusetapil tagasi võtta. Eelnõu saab tagasi võtta kuni eelnõu lõpphääletusele panemiseni. Eelnõu võib tagasi võtta, andes sellest teada istungi alguses istungisaali kõnetoolist, keset eelnõu arutelu või istungivälisel ajal. Eelnõu tagasivõtmiseks tuleb esitada Riigikogu esimehele asjakohane kirjalik avaldus. Tava järgi on eelnõu algatajal või esitajal, kui ta teatab eelnõu tagasivõtmisest istungi alguses, võimalik esineda kuni kaheminutilise selgitusega (vrd RKKTS § 91 lg 1). Eelnõu tagasivõtmisega langeb eelnõu Riigikogu menetlusest välja.

2. Eelnõu tagasivõtmise puhul on tegemist algataja garantiiga. Tagasivõtmisega saab algataja vältida sellise eelnõu vastuvõtmist, millesse tehtud muudatustega ta ei nõustu (tema tahe on moonutatud).

3. Vabariigi Valitsuse relemendi § 22 lõike 1 kohaselt otsustatakse Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu Riigikogu menetlusest tagasivõtmine esindava ministri ettepanekul valitsuse istungil. Relemendi sama paragrahvi lõige 2 näeb ette erisuse, mille kohaselt, kui valitsus ei jõua eelnõu Riigikogu menetlusest tagasivõtmise kohta seisukohta kujundada, võib esindav minister peaministri nõusolekul eelnõu Riigikogu menetlusest tagasi võtta. Minister esitab sellekohase informatsiooni järgmisel valitsuse istungil.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 reguleerib eelnõu tagasivõtmist mitme algataja või esitaja korral: tagasivõtmisavaldus on kehtiv, kui sellele on alla kirjutanud üle poole algatajatest või esitajatest. Kui vähemusse jäänu soovib, et eelnõu siiski menetletaks, on tal võimalus anda eelnõu uuesti Riigikogu menetlusse eeldusel, et kvoorumi nõue (nt põhiseaduse muutmise seaduse algatamisel vähemalt 21 Riigikogu liiget) on täidetud.

5. Eelnõu tagasivõtmisest tuleb eristada eelnõust taganemist. Eelnõust taganemisel loobub algataja või esitaja sisuliselt eelnevalt kasutatud

algatamis- või esitamisoigusest. Taganemise korral jääb eelnõu Riigikogu menetlusse. Kui eelnõud on ühendatud, on võimalik eelnõust taganeda tingimusel, et igale ühendatud eelnõule jääb vähemalt üks algataja või esitaja. Viimane allesjäänud algataja või esitaja ei saa eelnõust taganeda, vaid ta saab eelnõu tagasi võtta. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõust võib taganeda tingimusel, et eelnõu algatajate ringi jääb vähemalt 21 Riigikogu liiget. Sellisel juhul ei lange eelnõu Riigikogu menetlusest välja. Kui aga taganemise tõttu jääb põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule alla 21 algataja, loetakse eelnõu tagasivõetuks ja see langeb Riigikogu menetlusest välja.

6. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 järgi ei saa tagasi võtta eelnõu, mille vastuvõtmise on Vabariigi Valitsus sidunud usaldusküsimusega. Vastavalt PS § 98 lõikele 1 võib Vabariigi Valitsus siduda usaldusküsimusega ainult tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetluse kohta vt lähemalt RKKTS §-d 135–138.

§ 96. Riigikogu volituste lõppemise ajal menetluses olevate eelnõude väljalangemine

Riigikogu volituste lõppemisega langevad menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud.

1. Eristada tuleb Riigikogu kui organit, mis eksisteerib katkematult, ja Riigikogu koosseise kui selle organi funktsioone täitvaid isikkoosseise, mis vahetuvad perioodiliselt (vt RKKTS 1. peatüki üldised märkused 1–3). Kui Riigikogu koosseisu volitused lõpevad, siis langevad Riigikogu menetlusest välja kõik eelnõud, mida koosseis ei ole jõudnud lõpuni menetleda. Sellisel lahendusel on ka praktilised põhjused. Võib juhtuda, et eelnõu algatanud või esitanud parlamendiliiget või fraktsiooni uues koosseis enam ei ole. Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise päeval astub senine valitsus tagasi ja moodustatav valitsus ei pruugi eelmise Riigikogu koosseisu ajal parlamendimenetlusse antud initsiatiive toetada. Samuti muutub eelnõu algatanud või esitanud Riigikogu komisjoni koosseis. Kommenteeritav regulatsioon on vajalik, sest kui eelnõu menetlust jätkata sealt, kus see eelmise Riigikogu koosseisu ajal pooleli jäi, oleks Riigikogu uue koosseisu liikmetel vähem võimalusi eelnõu sisu mõjutada (nt võib juhtuda, et uus koosseis peaks kohe mõne eelnõu üle lõpphääletusel otsustama, ilma et Riigikogu liikmed oleksid saanud sellega tutvuda ning seda komisjonis ja täiskogus piisavalt arutada).

2. Kui Riigikogu ei võta Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ja Riigikogule tagasi saadetud seadust muutmata kujul vastu ning jätkab seaduse menetlemist, siis juhul, kui Riigikogu ei jõua nimetatud seadust Riigikogu koosseisu volituste vältel lõpuni menetleda, langeb see Riigikogu koosseisu volituste lõppedes menetlusest välja.

3. Mõnel juhul kandub eelnõu ühest Riigikogu koosseisust teise üle, näiteks põhiseaduse muutmise korral, kui seda soovitakse teha PS § 165 järgi Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt vastuvõetud seadusega. Kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saab Riigikogu koosseisu hääletenamuse, siis jätkub eelnõu menetlus uues koosseisus (vt RKKTS § 126). Samuti on erandlik juhtum, kui Vabariigi President jätab seaduse välja kuulutamata küll enne Riigikogu koosseisu volituste lõppu, kuid pärast viimast istungit. Sellisel juhul jätkub menetlus Riigikogu uues koosseisus. Näiteks juhtus nii keelatud rajatise kõrvaldamise seadusega.²⁸⁸

2. jagu

EELNÕU ESIMENE LUGEMINE

Üldist

Lugemiseks nimetatakse eelnõu Riigikogu täiskogus arutamist, mille käigus tehakse RKKTS-is sätestatud kohustuslikud toimingud. Ainult põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta näeb PS § 163 lõige 2 ette Riigikogus kolme lugemise nõude. Ülejäänud eelnõude lugemiste regulatsiooni võib Riigikogu ise kindlaks määrata. RKKTS-i järgi tuleb seaduseelnõu Riigikogus üldjuhul arutada kolmel lugemisel ja otsuseelnõu kahel lugemisel. RKKTS sätestab ka mõningad erisused, mille kohaselt seaduseelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu arutatakse kolmel lugemisel (vt RKKTS § 129) ja välislepingut puudutavat seaduseelnõu arutatakse kahel lugemisel, kui juhtivkomisjon

²⁸⁸ Vt keelatud rajatise kõrvaldamise seaduse eelnõu (1000 SE, X Riigikogu; 1000 UA, XI Riigikogu). Vabariigi President jättis Riigikogu poolt 15.02.2007 vastuvõetud seaduse 22.02.2007 välja kuulutamata (vt Vabariigi Presidendi 22.02.2007 otsus nr 113, RTL 2007, 19, 302). Samal päeval toimus X Riigikogu viimane istung ja seetõttu ei saanud Riigikogu see koosseis presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadust uuesti arutada. Seaduse menetlemist jätkas XI Riigikogu, kes otsustas 31.05.2007 seadust muutmata kujul mitte vastu võtta. Seadus langes Riigikogu menetlusest välja XI Riigikogu volituste lõppemisega 26.03.2011.

ei tee ettepanekut kolmanda lugemise läbiviimiseks (vt RKKTS § 115).
Ühe lugemisega toimub järgmiste eelnõude arutamine:

- a) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu (RKKTS § 116);
- b) ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitleva otsuse eelnõu (RKKTS § 117);
- c) erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu (RKKTS § 118);
- d) Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab taotlust Riigikohtule anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostöös Euroopa Liidu õigusega (RKKTS § 118¹);
- e) põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (RKKTS § 125);
- f) Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (RKKTS § 152⁶);
- g) Riigikogu otsuse eelnõu, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule (RKKTS § 152⁸);
- h) Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu, samuti Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu (RKKTS § 154).

§ 97. Eelnõu esimese lugemise võtmine päevakorda

(1) Eelnõu võetakse esimeseks lugemiseks päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul.

(2) Eelnõu esimene lugemine peab toimuma Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu menetlusse võtmisest arvates.

1. Juhtivkomisjoni esmane ülesanne on selgitada, kas eelnõu edasine menetlemine on põhjendatud – kas sellist seadust on üldse vaja ning kas eelnõus pakutud käsitletava valdkonna reguleerimismudel vastab üldjoontes rahvaesindajate enamuse soovile ja võimaldab saavutada taotletava eesmärgi. Eelnõu menetluse paremaks korraldamiseks teeb juhtivkomisjon tavaliselt esimesel võimalusel pärast komisjoni eelnõu juhtivkomisjoniks määramist ühele oma liikmetest ülesandeks korraldada koos komisjoni esimehe ja eelnõu eest vastutava ametnikuga eelnõu arutelu

ettevalmistamist ning esindada juhtivkomisjoni eelnõu lugemistel täiskogus (vt RKKTS § 98 lg 3 teine lause, § 105 lg 2 esimene lause).

2. Üldjuhul toimub juhtivkomisjonis esimest lugemist ettevalmistav arutelu, kuhu kaasatakse eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja ning vajaduse korral eksperdid. Eelnõu algataja või esitaja tutvustab eelnõu ja selle vajalikkust. Valitsuse eelnõu tutvustab valitsust esindav minister, Riigikogus algatatud või esitatud eelnõu aga Riigikogu liige, kes on eelnõu algatanud või esitanud või esindab mitme Riigikogu liikme ühist initsiatiivi, eelnõu algatanud või esitanud komisjoni või fraktsiooni. Vabariigi Presidendi eelnõu tutvustab komisjonis presidendi volitatud Vabariigi Presidendi Kantselei ametnik või mõni muu presidendi volitatud isik.

3. Juhtivkomisjon teeb seoses eelnõu esimese lugemisega otsused järgmistes küsimustes:

- a) juhtivkomisjoni esindaja (RKKTS § 98 lg 3) määramine, kui seda ei ole tehtud juba varem (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 1);
- b) vajaduse korral eelnõu esitamine esimesele lugemisele muudetud kujul, kui algataja või esitaja on sellega nõus (RKKTS § 98 lg 1);
- c) ettepanek Riigikogu juhatusete võtta eelnõu Riigikogu täiskogu tööpäevakorda (RKKTS § 97 lg 1);
- d) ettepanek täiskogule eelnõu esimene lugemine lõpetada või eelnõu tagasi lükata (RKKTS § 98 lg 6);
- e) vajaduse korral ettepanek Riigikogu esimehele määrata muudatusettepanekute esitamiseks teistsugune tähtaeg kui RKKTS-is ettenähtud kümme tööpäeva (RKKTS § 99 lg 1).

Juhtivkomisjon võib otsustada samas ka kaasamise küsimused – milliste huvirühmade poole seisukohtade saamiseks pöörduda, kui pikk aeg nende esitamiseks anda jms. Kui juhtivkomisjoni menetluses oleva eelnõuga kavandatakse põhimõttelise tähtsusega muudatusi teise komisjoni valdkonda kuuluvas seaduses, küsib juhtivkomisjon teise komisjoni arvamust, jättes arvamuse andmiseks mõistliku aja.²⁸⁹

4. Juhtivkomisjoni ettepanek võtta eelnõu esimene lugemine päevakorda vormistatakse komisjoni esimehe kirjana Riigikogu juhatusetele, kus on esitatud ka kõik muud komisjoni menetluslikud ettepanekud. Kui juhtivkomisjon teeb ettepaneku võtta täiskogu järgmise tööpäevakorda

²⁸⁹ Riigikogu juhatusete 09.02.2012 otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (vt lisa 3.4), punkt 2.

mitu eelnõu, vormistatakse kõigi eelnõude kohta üks kiri, mille allkirjastab komisjoni esimees ning mis peab laekuma juhatusele hiljemalt töönädala neljapäeva kella 15.00-ks (vt RKKTS § 53 lg 2).

5. 1994. aasta RKKKS § 56¹ kohaselt, mis kehtis kuni 2000. aasta 22. detsembrini,²⁹⁰ oli eelnõu juhtivkomisjonil, teistel alatistel komisjonidel ja fraktsioonidel õigus teha Riigikogule motiveeritud ettepanek arvata eelnõu enne selle päevakorda võtmist Riigikogu menetlusest välja. Pärast sõnavõtte pandi nimetatud ettepanek hääletusele ja eelnõu saatus sõltus hääletamise tulemustest. Nii ei jõudnudki selle sätte kehtivuse ajal kõik Riigikogu menetlusse antud eelnõud esimesele lugemisele.

6. Eelnõu esimene lugemine peab toimuma Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu menetlusse võtmisest arvates. Tegemist on eelnõu algataja või esitaja (eelkõige opositsiooni) kaitsega, mis tagab võimaluse algatuse aruteluks täiskogus vähemalt ühel lugemisel. Riigikogu täiskogu töönädala mõiste on avatud RKKTS § 46 lõikes 1; selle kohaselt on tegemist nädalaga, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid. Tähtsae hakkab kulgema Riigikogu juhatuse eelnõu menetlusse võtmise otsuse (vt RKKTS § 93 lg 1) tegemisele järgneva töönädala algusest. Tegemist on selge menetlusliku tähtajaga, mille jooksul peab Riigikogus toimuma eelnõu esimene lugemine. Tähtajast kinnipidamise eest vastutab juhtivkomisjon. Riigikogu juhatuse peab Riigikogu tööd korraldava organina jälgima, et RKKTS-i täidetaks, kuid volitust panna eelnõu nimetatud tähtaja möödumise korral ise päevakorda RKKTS Riigikogu juhatusele ei anna. Kui peaks mingil põhjusel juhtuma, et Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu päevakorda siiski ei panda, siis algataja või esitaja eelnõu tagasi võtma ei pea, vaid juhtivkomisjonil lasub kohustus eelnõu esimesel võimalusel esimesele lugemisele saata. Vajaduse korral peab Riigikogu juhatuse juhtima juhtivkomisjoni tähelepanu tähtajale ja nõudma sellest kinnipidamist.

7. RKKTS ei välista, et Riigikogu liikme, komisjoni või fraktsiooni algatatud või esitatud eelnõu, mille kohta ka valitsus annab arvamuse, esitab juhtivkomisjon täiskogu päevakorda esimeseks lugemiseks enne valitsuse arvamuse saamist. Enamasti ootab juhtivkomisjon valitsuse arvamuse enne eelnõu päevakorda panemist siiski ära. (Valitsus esitab juhtiv-

²⁹⁰ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (RT I 2000, 95, 610) §-ga 10 tunnistati kõnealune säte kehtetuks.

komisjonile oma arvamuse kirjalikult viie nädala jooksul eelnõu saamisest arvates; vt RKKTS § 94 lg 2 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 5.)

8. Perioodil 22.12.2000–17.03.2003 kehtis regulatsioon, mille kohaselt pidi juhtivkomisjon saatma Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu esimesele lugemisele Riigikogu täiskogu kuue töönädala jooksul (1994. aasta RKKKS § 55 lg 1) ning Riigikogu liikme, komisjoni ja fraktsiooni algatatud eelnõu Riigikogu täiskogu kolme töönädala jooksul valitsuse seisukoha saamisest arvates (1994. aasta RKKKS § 55 lg 5). Valitsusel oli aega seisukoha andmiseks kuus nädalat eelnõu saamisest arvates (1994. aasta RKKKS § 55 lg 4). Samuti oli juhtivkomisjonil õigus eelnõu algataja taotlusel või tema nõusolekul eelnõu esimesele lugemisele esitamise tähtaega pikendada kuni Riigikogu täiskogu kuue töönädala võrra (1994. aasta RKKKS § 55 lg 6).

9. Enne 2000. aasta 22. detsembrit olid eelnõu esimesele lugemisele saatmiseks ette nähtud veelgi lühemad tähtajad: valitsuse algatatud eelnõu puhul Riigikogu täiskogu kolm töönädalat eelnõu menetlusse võtmisest arvates (1994. aasta RKKKS § 55 lg 1) ning teiste algatajate eelnõude puhul täiskogu kahe töönädala jooksul valitsuse seisukoha saamisest arvates (1994. aasta RKKKS § 55 lg 4). Valitsusel oli aega seisukoha andmiseks kolm nädalat eelnõu saamisest arvates (1994. aasta RKKKS § 55 lg 3). Tähtaegade pikendamise võimalust ei olnud.

§ 98. Eelnõu arutamise kord esimesel lugemisel

(1) Eelnõu algataja või esitaja nõusolekul võib juhtivkomisjon esitada eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul.

(2) Eelnõu esimesel lugemisel toimub eelnõu üldpõhimõtete arutelu.

(3) Esimene lugemine algab eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja ettekandega. Seejärel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja.

(4) Riigikogu liige võib esitada kuni kaks suulist küsimust.

(5) Esimesel lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

(6) Kui juhtivkomisjon ega läbirääkimiste käigus ükski fraktsioon ei tee eelnõu tagasilükkamise ettepanekut, lõpetatakse eelnõu esimene lugemine ilma hääletamiseta.

1. Eelnõu esimesel lugemisel arutatakse eelnõu üldpõhimõtteid. Esimese lugemise eesmärk on esiteks saada ülevaade eelnõu eesmärkidest, sisust ja

mõjudest ning teiseks selgitada, kas Riigikogu enamus seda eelnõu toetab, et mitte edasi menetleda eelnõu, millel puuduvad väljavaated saada lõpphääletusel Riigikogu toetus.

2. Eelnõu esimesel lugemisel kuulatakse kõigepealt ära eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja kuni 20-minutine ettekanne (vt RKKTS § 67), mille eesmärk on selgitada eelnõu vajalikkust ja tutvustada kavandataवाद muudatusi. (Eelnõu algataja või esitaja esindaja instituudi kohta vt RKKTS § 90 kommentaar 10.) Seejärel vastab ettekandja Riigikogu liikmete küsimustele. Pärast seda teeb juhtivkomisjoni esindaja kuni 20-minutilise ettekande, mille eesmärk on tutvustada Riigikogu liikmetele juhtivkomisjonis tehtud tööd (ülevaade komisjonis toimunud, komisjonis arutatud küsimused ja tõusetunud probleemid, eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul esitamise põhjused) ja Riigikogus algaratutud või esitatud eelnõude puhul valitsuse arvamuse põhiseisukohti, samuti selgitada komisjoni otsuseid ja ettepanekuid (esimese lugemise lõpetamise või eelnõu tagasilükkamise, samuti muudatuseettepanekute esitamise tähtaja kohta). RKKTS-i mõtte kohaselt peab juhtivkomisjoni esindaja ettekanne keskenduma juhtivkomisjoni poolt eelnõuga tehtule, seetõttu ei ole soovitatav kajastada ettekandes menetlusotsuseid eelnõu Riigikogu täiskogu tööna dala päevakorda võtmise ega juhtivkomisjoni esindaja määramise kohta. Komisjoni istungist osavõtnute nimesid tuleks mainida üksnes põhjendatud vajaduse korral (nt juhul kui kuulati ära ekspertide seisukohad). Juhtivkomisjoni esindaja ettekande puhul on soovitatav vältida eelnõu teistkordset tutvustamist ja juba eelnõu algataja või esitaja poolt esitatu kordamist. Riigikogu liikmetel on õigus esitada küsimusi ka juhtivkomisjoni esindajale. Kokku võib Riigikogu liige eelnõu lugemise käigus esitada kaks suulist küsimust. Riigikogu liige võib seega valida, kas esitab mõlemad küsimused ühele ettekandjale või kummalegi ettekandjale ühe küsimuse. Küsimuse esitamiseks on aega üks minut. Kui eelnõu juhtivkomisjon on ka eelnõu algataja või esitaja, peetakse esimesel lugemisel üks ettekanne. Pärast ettekandeid ja küsimustele vastamist avatakse läbirääkimised, kus esinevad sõnavõttudega (vt RKKTS § 69) üksnes fraktsioonide esindajad – igast fraktsioonist üks.

3. Eelnõu algataja või esitaja nõusolekul võib juhtivkomisjon esitada eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul. Eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul esitamise eeldus on juhtivkomisjoni otsus esimene lugemine lõpetada ja eelnõu menetlust jätkata ning eesmärk võimaldada esmalt eelnõu üldpõhimõtete arutelu ja seejärel Riigikogu liikmetel

muudatusettepanekuõigust tõhusalt kasutada. Eelnõu esitamine esimesele lugemisele muudetud kujul on erandlik ja toimub vaid põhjendatud juhtudel. Seda võimalust kasutatakse näiteks siis, kui eelnõu sisuline muutmine on vajalik, et esimese lugemise lõpetamine ja menetluse jätkamine leiaks toetust, või kui eelnõu on tarvis täiendada sätetega, ilma milleta ei oleks regulatsioon terviklik. Eelnõusse tehtavad muudatused ei tohi kujutada endast sisuliselt uut seadusandlikku algatust, st põhilises osas peavad säilima nii eelnõu esialgne eesmärk kui ka selle saavutamiseks kavandatavad regulatsioonid. Muudetud kujul eelnõu esimesele lugemisele esitamisel peavad olema ennekõike sisulised põhjused, ainult keelelistel ja tehnilistel põhjustel eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul esitamine ei ole põhjendatud. Kui juhtivkomisjon esitab eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul, siis on soovitatav, et ta koostaks muudetud eelnõu juurde ka oma seletuskirja, milles annab muudatustest ülevaate ning selgitab nende vajalikkust.²⁹¹ Eelnõu uus tekst ja juhtivkomisjoni seletuskiri peavad olema Riigikogu liikmetele kättesaadavad hiljemalt eelnõu arutamise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 18.00 (vt RKKTS § 62).

4. Üldmenetluses võib eelnõu esimene lugemine lõppeda ühel kolmest järgnevalt kirjeldatud viisist:

- a) juhtivkomisjon võib teha ettepaneku eelnõu esimene lugemine lõpetada ja kui läbirääkimiste käigus ükski fraktsioon ei tee eelnõu tagasilükkamise ettepanekut, lõpetatakse eelnõu esimene lugemine hääletamiseta ning eelnõu suunatakse teisele lugemisele;
- b) kui juhtivkomisjon teeb ettepaneku eelnõu esimene lugemine lõpetada, aga läbirääkimiste käigus teeb mõni fraktsioon eelnõu tagasilükkamise ettepaneku, pannakse see ettepanek hääletusele ning hääletustulemusest sõltub eelnõu edasine menetlemine. Kui tagasilükkamise ettepanek saab poolthäälte enamuse, siis eelnõu langeb menetlusest välja. Kui ettepanek ei saa poolthäälte enamust, siis eelnõu esimene lugemine lõpetatakse ja saadetakse teisele lugemisele;
- c) kui juhtivkomisjon teeb ettepaneku eelnõu tagasi lükata, toimub

²⁹¹ RKKTS § 92 lõike 1 järgi peab eelnõu vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele. Riigikogu juhatuse 27.12.2011 otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja“ (vt lisa 3.3) §-de 39 ja 55 kohaselt lisatakse eelnõule seletuskiri. Kui juhtivkomisjon esitab eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul, ei ole algataja või esitaja seletuskiri enam eelnõu tekstile täielikult vastav.

tagasilükkamise ettepaneku hääletus ning hääletustulemusest sõltub eelnõu edasine menetlemine. Kui tagasilükkamise ettepanek saab poolthäälte enamuse, langeb eelnõu menetlusest välja. Kui ettepanek ei saa poolthäälte enamust, siis eelnõu esimene lugemine lõpetatakse ja eelnõu saadetakse teisele lugemisele.

5. Üldpõhimõtte kohaselt tuleb juhtivkomisjonil teha Riigikogule ettepanek kas eelnõu esimese lugemise lõpetamise või tagasilükkamise kohta. Kui juhtivkomisjon mingil põhjusel sõnaselgelt kumbagi ettepanekut ei tee, loetakse see ettepanekuks eelnõu esimene lugemine lõpetada. Kommenteeritava paragrahvi lõige 6 sätestab: „Kui juhtivkomisjon [...] ei tee eelnõu tagasilükkamise ettepanekut, lõpetatakse eelnõu esimene lugemine ilma hääletamiseta.“

6. 1994. aasta RKKS § 138 lõike 2 järgi oli ka igal alatisel komisjonil õigus teha eelnõu esimesel lugemisel eelnõu tagasilükkamise ettepanek. Kuni 17. märtsini 2003 kehtis regulatsioon (1994. aasta RKKS § 138 lg 3), mille kohaselt avati läbirääkimised üksnes siis, kui juhtivkomisjon oli otsustanud seaduseelnõu esimest lugemist mitte lõpetada ja eelnõu tagasi lükata; kui läbirääkimiste lõpetamisel ükski fraktsioon ega alatine komisjon ei teinud ettepanekut eelnõu esimene lugemine lõpetada ja eelnõu teisele lugemisele saata, arvati eelnõu hääletamiseta Riigikogu menetlusest välja.

7. Esimest lugemist, erinevalt teisest (vt RKKTS § 107), katkestada ei saa.

§ 99. Muudatusettepanekute esitamise tähtaeg, tingimused ja kord

(1) Pärast eelnõu esimese lugemise lõpetamist võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid 10 tööpäeva jooksul esitada eelnõule muudatusettepanekuid. Juhtivkomisjoni ettepanekul võib Riigikogu esimees määrata teistsuguse muudatusettepanekute esitamise tähtaja.

(2) Muudatusettepanekute esitamise tähtaeg tehakse teatavaks eelnõu esimese lugemise lõpetamisel.

(3) Muudatusettepanek peab sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale ja soovitava muudatuse täpset sõnastust.

(4) Muudatusettepanek esitatakse juhtivkomisjonile kirjalikult. Muudatusettepanekule kirjutab alla selle esitaja.

1. Pärast eelnõu esimese lugemise lõpetamist võivad eelnõule muudatus-

ettepanekuid esitada kõik Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid. Erandid on ettenähtud eelnõu erimenetlusi reguleerivates RKKTS-i sätetes. Näiteks võib põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule esitada muudatusettepanekuid vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (RKKTS § 123 lg 4).

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 esimeses lauses on sätestatud muudatusettepanekute esitamise üldine tähtaeg. Kui juhtivkomisjon ettepanekut teistsuguse tähtaja määramiseks ei tee, on muudatusettepanekute esitamise tähtaeg kümme tööpäeva. Selguse huvides tuleks juhtivkomisjonil ka siis kinnitada, et ta soovib jääda muudatusettepanekute esitamise üldise tähtaja juurde.

3. Juhtivkomisjoni ettepanekul võib Riigikogu esimees määrata kümnest tööpäevast lühema või pikema muudatusettepanekute esitamise tähtaja. Tähtaeg peab olema piisav ettepanekute esitamiseks. Soovitav on, et komisjon teistsuguse tähtaja määramise ettepanekut põhjendaks. Mõjuval põhjusel on võimalik kümnetööpäevast muudatusettepanekute esitamise tähtaega lühendada. Juhtivkomisjon võib ettepaneku muudatusettepanekute tähtaja kohta esitada kas ajavahemikuna (nt kaheksa tööpäeva) või tähtaja lõpukuupäeva ja -kellaaja määramisega (nt 2012. aasta 1. veebruar kell 18.00). Riigikogu esimees (istungijuhataja) määrab alati muudatusettepanekute esitamise tähtaja lõpukuupäeva ja -kellaaja ning see tehakse teatavaks eelnõu esimese lugemise lõpetamisel ja fikseeritakse istungi stenogrammis. Juhtivkomisjoni ettepanekul võib Riigikogu juhatus juba määratud muudatusettepanekute esitamise tähtaega pikendada või määrata uue tähtaja.²⁹²

4. Muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramisel on erandiks ühe lugemisega eelnõu, mille puhul määrab Riigikogu esimees muudatusettepanekute esitamise tähtaja eelnõu menetlusse võtmisel (vt nt RKKTS § 117 lg 2 ja § 118¹ lg 3). Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõule eraldi muudatusettepanekute esitamise tähtaega ei määrata, muudatusettepanekuid eelnõule saavad esitada fraktsioonid läbirääkimiste käigus (vt RKKTS § 116 lg 5).

5. Vabariigi Valitsusel RKKTS-i järgi muudatusettepanekute esitamise

²⁹² Vt nt Riigikogu juhatus 10.11.2010 otsus nr 104 „Eelnõule 814 SE uue muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramine“ ja Riigikogu juhatus 17.02.2011 otsus nr 33 „Eelnõule 920 OE uue muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramine“.

õigust ei ole. Praktikaks esitab valitsus aga sageli juhtivkomisjonile ettepanekuid muuta Riigikogu menetluses olevat eelnõu. Riigikogu juhatus 2012. aasta 9. veebruari otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (vt lisa 3.4) soovivad juhtivkomisjonil arutada valitsuse ettepanekuid, kui need on samuti esitatud RKKTS §-s 99 sätestatud järgides ning kui seejuures on põhimõttelise tähtsusega muudatusi sisaldavatele ettepanekutele alla kirjutanud asjaomane minister (vt juhiste p-d 4 ja 5). Kui juhtivkomisjon valitsuse ettepanekuid toetab, vormistab ta need juhtivkomisjoni muudatusettepanekutena (vt RKKTS § 101 lg 1).

6. Kommenteeritavas paragrahvis sätestatud muudatusettepanekuid tuleb eristada RKKTS § 101 lõikes 1 sätestatud juhtivkomisjoni muudatustest, mille kohta ei kehti käesolevas paragrahvis ettenähtud tähtajad.

7. Muudatusettepanekute esitamise nõuded on sätestatud kommenteeritava paragrahvi lõigetes 1, 3 ja 4. Need on järgmised:

- a) muudatusettepanekud peavad olema seotud eelnõus reguleeritava te küsimustega, lähtudes eelnõu eesmärgist (kommenteeritava paragrahvi lõike 1 esimeses lauses on kasutatud sõnastust „[...] võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid [...] esitada eelnõule muudatusettepanekuid“);²⁹³
- b) muudatusettepanek peab sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale paragrahvi, lõike ja punkti täpsusega (RKKTS § 99 lg 3);
- c) muudatusettepanek peab sisaldama soovitava muudatuse täpset sõnastust (RKKTS § 99 lg 3). Muudatusettepaneku esitaja ei tohi piirduda vaid märkuse või seisukoha esitamisega. Hea ja levinud praktika on, et muudatusettepaneku esitaja lisab ka selgituse, kus põhjendab ja avab esitatud ettepaneku eesmärgi ja sisu;
- d) muudatusettepanek peab olema vormistatud kirjalikult (RKKTS § 99 lg 4);
- e) muudatusettepaneku peavad ettepaneku esitaja või esitajad allkirjastama (RKKTS § 99 lg 4).

RKKTS-iga on kooskõlas muudatusettepanekute elektrooniline ehk digitaalne allkirjastamine, sest nii tsiviilkohtu-, halduskohtu- kui ka haldusmenetluses ning teatud ulatuses ka kriminaalmenetluses kehtiva

²⁹³ Vt Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (vt lisa 3.4), punkt 3. 1994. aasta RKKTS § 86 lõikes 2 oli sõnaselgelt sätestatud, et muudatusettepanekuid võib esitada ainult algatatud eelnõus reguleeritava õigussuhte kohta.

põhimõtte kohaselt on elektrooniline asjaajamine võrdsustatud kirjalikuga. Muudatusettepanekud tuleb seega esitada juhtivkomisjonile kas paber kandjal ja omakäeliselt allkirjastatult või elektrooniliselt ja digitaalallkirjastatuna. Kui muudatusettepaneku esitab mitu Riigikogu liiget koos, siis peavad kõik esitajad muudatusettepanekule alla kirjutama. Alates 2012. aastast on võimalik muudatusettepanekuid koostada ja digitaalallkirjastada ning juhtivkomisjonile esitada Riigikogu infosüsteemi (EMS) kaudu. Kommenteeritava paragrahvi lõikest 4 tulenevalt ei saa lugeda nõuetele vastavaks muudatusettepanekute esitamist üksnes kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, kuid ilma digitaalallkirjata, näiteks ettepaneku saatmist e-kirjaga või viimasele lisatud manusena.

8. Muudatusettepanek tuleb vormistada järgmise näite kohaselt:

Muudatusettepanek

ehitusseaduse, korteriühistuseaduse, korteriomandiseaduse ja hooneühistuseaduse muutmise seaduse (156 SE) eelnõule

Täiendada eelnõu § 1 uue punktiga 12, muutes vastavalt järgimiste punktide järjestust, ja sõnastada see järgmiselt:

„(12) paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 5² järgmises sõnastuses:

„(5²) Energiamärgise tellimisega seonduvad kulud kaetakse riigieelarvest.“

Selgitus: Kuna kohalike omavalitsuste valduses on mitmeid sellistele kriteeriumitele vastavaid hooneid (sealhulgas lasteaiad, koolid, muuseumid jt hooned), tähendab neile kõigile energiamärgise tellimine märkimisväärset lisakulu, millega kohalikud omavalitsused ei ole arvestanud. Seda eriti olukorras, kus kohaliku omavalitsuse tulubaasi riik jätkuvalt vähendab.

Lugupidamisega

[Nimi]

[Fraktsiooni nimi] esimees

9. Eraldi nõuded on sätestatud riigieelarve eelnõule esitatavate muudatusettepanekute suhtes (vt RKKTS § 120 kommentaarid 4–9).

10. Diskuteeritav on, kas kommenteeritava paragrahvi nõuetele vastavad muudatusettepanekud, millega laiendatakse eelnõu reguleerimiset.

Eelnõu menetluse käigus eelnõu reguleerimiseseme laiendamine ei ole kooskõlas hea õigusloome tavaga, mille kohaselt tuleb eraldiseisvaid õigussuhteid menetleda eraldi eelnõudena. Muudatusettepanekute esitamise eelnõu reguleerimiseseme laiendamise korral võidakse moonutada parlamentaarse otsusetegemise protsessi, jättes ühe osa Riigikogu liikmetest ilma võimalusest osa võtta seaduse kujundamisest ning seda oma ettepanekute ja kriitikaga mõjutada.²⁹⁴ Tuleb toetada seisukohta, mille kohaselt ei ole eelnõu reguleerimiseset laiendavad muudatusettepanekud lubatavad, sest nad ei ole esitatud eelnõule. Kui juhtivkomisjon on selliseid muudatusettepanekuid sellegipoolest aktsepteerinud ja toetanud, tuleb hea õigusloome tava kohaselt eelnõu teine lugemine katkestada (vt RKKTS § 107), et anda Riigikogu liikmetele võimalus esitada ettepanekuid muutunud teksti kohta.²⁹⁵

3. jagu

EELNÕU MENETLEMINE JUHTIVKOMISJONIS ESIMESE JA TEISE LUGEMISE VAHEL

Üldist

1. Pärast esimese lugemise lõpetamist Riigikogu täiskogus jätkub arutelu eelnõu üle juhtivkomisjonis. Eelnõu teist lugemist ettevalmistava arutelu käigus toimub sisuline töö eelnõu tekstiga. Juhtivkomisjonist saab n-õ eelnõu peremees, kelle ülesanne selles menetlusetapis on saavutada kokkulepe eelnõu sisu osas ning vormistada tekst nii, et eelnõu oleks küps vastuvõtmiseks. Kolmandaks lugemiseks ettevalmistamise ajal saab eelnõus teha üksnes keelelisi ja tehnilisi täpsustusi.

2. Eelnõu teksti kujundamine toimub muudatusettepanekute arutamise ning nende üle otsustamise kaudu. Komisjoni laual on kõik Riigikogu liikmetelt, komisjonidelt ning fraktsioonidelt eelnõule laekunud muudatusettepanekud. Lisaks on juhtivkomisjonil õigus enda poolt esitada muudatusettepanekuid, mis võivad olla ajendatud kompromissi leidmise

²⁹⁴ Vrd Vabariigi Presidendi 03.03.2009 otsus nr 440 „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine“ (RTL 2009, 22, 284).

²⁹⁵ Vt ka Riigikogu juhatase 09.02.2012 otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (vt lisa 3.4), punkt 9.

vajadusest või eelnõust avastatud puudustest või lähtuda eelnõu menetluse kaasatud isikute esitatud seisukohtadest.

3. On tavapärane, et Vabariigi Valitsuse eelnõude puhul kaasab juhtivkomisjon eelnõu teist lugemist ettevalmistavale arutelule ametkondade esindajad, kes osalesid eelnõu väljatöötamisel. Erinevalt esimese lugemise eel toimunud arutelust ei osale minister tavaliselt teist lugemist ettevalmistavatel aruteludel juhtivkomisjonis. Eelnõu menetluse kaasatakse ka institutsioone, kelle tegevust eelnõu mõjutab, ning huvigruppe, kui nad on esitanud eelnõuga seoses omapoolseid seisukohti. Sagedasem on siiski asjaomaste institutsioonide ning huvigruppide kaasamine eelnõu esimest lugemist ettevalmistavale arutelule. Õiguslikult komplitseeritumate teemade puhul võib komisjon pöörduda ekspertiisi saamiseks Riigikogust väljapoole, näiteks tellida eelnõu kohta õigusliku analüüsi eksperdilt, kelleks on enamasti mõni ülikooli õigusteadlane. Kui eelnõus on regulatsioon, mis langevad mõne teise alatise komisjoni valdkonda, pöördub juhtivkomisjon nende komisjonide poole arvamuse saamiseks.

4. Juhtivkomisjonil on laialdased volitused teist lugemist ettevalmistaval arutelul. Erinevalt esimesest lugemisest ei sätesta RKKTS tähtaegu eelnõu suunamiseks täiskogule teiseks lugemiseks. Täielikult on juhtivkomisjoni pädevuses teisele lugemisele mineva teksti üle otsustamine: täiskogule esitatav tekst kujunebki juhtivkomisjonis toetust leidnud ettepanekute alusel. Täiskogus on võimalik eelnõu teksti mõjutada üksnes muudatusettepanekute hääletamisega. Samuti demonstreerib juhtivkomisjoni olulist rolli eelnõu menetlemisel asjaolu, et kui juhtivkomisjon on teinud teise lugemise katkestamise otsuse, siis seda otsust täiskogus hääletamisele ei panda ning katkestamine toimub automaatselt.

5. RKKTS 11. peatüki 3. jagu kohaldatakse menetlusele juhtivkomisjonis pärast esimese lugemise lõpetamist ja teise lugemise katkestamist, samuti ühe lugemisega eelnõude (nt RKKTS §-s 154 nimetatud Riigikogu otsuse eelnõu) menetlusele.

§ 100. Muudatusettepanekute läbivaatamine juhtivkomisjonis

- (1) Juhtivkomisjon vaatab läbi kõik käesoleva seaduse §-s 99 ettenähtud tähtaega, tingimusi ja korda järgides esitatud muudatusettepanekud ning otsustab nende arvestamise eelnõu uue teksti koostamisel.
- (2) Juhtivkomisjon peab võimaldama muudatusettepaneku esitajal oma ettepanekut selgitada enne selle kohta otsuse tegemist.
- (3) Juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepanekut tagasi võtta ei saa.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõikest 1 tuleneb esiteks, et juhtivkomisjon on kohustatud enne eelnõu teisele lugemisele suunamist kõiki nõuetekohaselt esitatud ettepanekuid arutama ning neid eelnõu menetlemisega seotud dokumentides, st eelnõu uues tekstis (vt RKKTS § 101), muudatusettepanekute loetelus (vt RKKTS § 102) ning juhtivkomisjoni seletuskirjas (vt RKKTS § 103) vastavalt RKKTS-i regulatsioonile kajastama. Samuti tuleneb normist, et juhtivkomisjon peab nõuetekohaselt esitatud ettepanekute suhtes kujundama alati oma seisukoha. Juhtivkomisjon ei saa jätta otsust muudatusettepanekute toetamise või mittetoetamise kohta üksnes Riigikogu täiskogu langetada. Komisjonis toetust leidnud muudatusettepanekute ning juhtivkomisjoni enda formuleeritud ettepanekute (RKKTS § 101 lg 1) lähtuvalt koostab juhtivkomisjon täiskogus arutamiseks eelnõu teise lugemise teksti ehk eelnõu uue teksti.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõikest 1 tulenevalt on muudatusettepanekute juhtivkomisjonis läbivaatamise eelduseks nende nõuetele vastavus. Nõuetekohased on muudatusettepanekud, mis on esitatud RKKTS §-s 99 ettenähtud tähtaega, tingimusi ja korda järgides. Muudatusettepanekute esitamise üldine tähtaeg on kümme tööpäeva. Juhtivkomisjoni ettepanekul võib Riigikogu esimees määrata kümnest tööpäevast lühema või pikema muudatusettepanekute esitamise tähtaja (vt RKKTS § 99 kommentaar 3).

3. Muudatusettepaneku esitamisele seab RKKTS mitmeid tingimusi. Juhtivkomisjoni kohustus on kontrollida, kas muudatusettepaneku on esitanud selleks õigustatud subjekt. Üldise põhimõtte alusel võivad eelnõule muudatusettepanekuid esitada kõik Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid (RKKTS § 99 lg 1). RKKTS sisaldab erimenetlusi, kus muudatusettepanekute esitajate ring on piiratud:

- a) muudatusettepaneku põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule võib esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (RKKTS § 123 lg 4);
- b) Riigikogu otsuse eelnõule, mis sisaldab taotlust Riigikohtule anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, võivad muudatusettepanekuid esitada ELAK, põhiseaduskomisjon ja fraktsioonid (RKKTS § 118¹ lg 3);
- c) Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõule ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule võivad muudatusettepanekuid esitada üksnes fraktsioonid (RKKTS § 154 lg 2);
- d) riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel võivad muudatusettepanekuid esitada komisjonid ja fraktsioonid (RKKTS § 120 lg 4);
- e) niisuguse Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, ning Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule vastuseisu väljendava Riigikogu otsuse eelnõu menetlemisel võivad muudatusettepanekuid esitada alatised komisjonid ja fraktsioonid (RKKTS § 152⁶ lg 2, § 152⁸ lg 2).

4. Muudatusettepanekud peavad sisaldama viidet eelnõu muudeta-vale osale ja soovitava muudatuse täpset sõnastust (RKKTS § 99 lg 3). Osundatud piirang kannab menetlusökonomia ning poliitilise debati kvaliteedi tagamise põhimõtet. See kohustab muudatusettepaneku esitajat muudatuse sisu põhjalikult läbi mõtlema ning selle ka täpselt formuleerima, võimaldades juhtivkomisjonil keskenduda sisulisele debatile muudatusettepaneku üle. Riigikogu liikmetele on nimetatud kohustuse täitmiseks ette nähtud võimalus saada õiguslast nõustamist nii fraktsiooni ametnikelt kui ka Riigikogu Kantslei struktuuriüksustelt. Selle sätte eesmärk ei ole juhtivkomisjoni arutelu alt välistada mis tahes puudustega muudatusettepanekud. Juhul kui esitatud muudatusettepanek haakub eelnõu reguleerimiseselega ning puudused on kergesti kõrvaldatavad, peaks juhtivkomisjon muudatusettepaneku läbi vaatama. Puuduste kõrvaldamiseks on juhtivkomisjonil võimalik sõnastada korrektne muudatusettepanek, milles on arvestatud esitatud ettepanekut osaliselt või sisuliselt, ning esitada see enda nimel (vt RKKTS § 101 lg 1).

5. Tuleb toetada seisukohta, mille kohaselt on juhtivkomisjonil õigus eelnõu reguleerimiseset laiendavaid ettepanekuid RKKTS § 99 alusel mitte läbi vaadata (vt ka RKKTS § 99 kommentaar 10).

6. Riigieelarve eelnõu menetluses muudatusettepanekute esitamise eritingimused on kehtestatud PS §-s 116 ja RES §-s 20 (vt RKKTS § 120 kommentaarid 4–9).

7. Juhtivkomisjonil on kohustus läbi vaadata kõik nõuetekohaselt esitatud ettepanekud ning vastavalt komisjoni otsustele viia need uude eelnõu teksti. Nõuetele mittevastavaid ettepanekuid, näiteks neid, mis on esitatud pärast muudatusettepanekute esitamise tähtaja lõppu, ei vaata komisjon läbi ega kajasta muudatusettepanekute loetelus. Mõninga mänguruumi jätvad juhtivkomisjonile muudatusettepanekute sisule esitatavad nõuded. Muudatusettepanekute nõuetele vastavuse üle otsustades peaks komisjon lähtuma põhimõttest, mis võimaldab Riigikogu liikme mandaati võimalikult suurel määral realiseerida. Oluline on ka komisjoni teavitus- ja põhjendamiskohustus. Muudatusettepaneku esitajat tuleb esinevatel puudustel esimesel võimalusel teavitada. Kui komisjon otsustab muudatusettepanekut mitte aktsepteerida, peab ta oma otsust põhjendama. Praktikas on tekkinud küsimus, kas komisjoni nõusolekul võib muudatusettepaneku esitaja oma muudatusettepanekut korrigeerida, näiteks kui komisjoni menetluses ilmneb selle nõuetele mittevastavus. Sellist võimalust tuleb mõõnda vormilist laadi puuduste korral. Riigikogu liikmete võrdse kohtlemise põhimõttega ei ole kooskõlas muudatusettepanekute sisuline redigeerimine pärast muudatusettepanekute esitamise tähtaja lõppu. Sellisel juhul on tulenevalt RKKTS § 101 lõikest 1 juhtivkomisjonil, kui ta niisugust ettepanekut toetab, võimalik enda nimel sõnastada vastav muudatus.

8. Muudatusettepaneku esitajal on õigus oma ettepanekut selgitada komisjoni istungil, kus tema ettepanekut arutatakse. Kui muudatusettepanekute arutelu toimub mitmel komisjoni istungil, on ettepaneku esitajal õigus osaleda kõigil komisjoni istungitel, kus tema ettepanekut käsitletakse.

9. Põhimõte, mille kohaselt juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepanekut tagasi võtta ei saa (RKKTS § 100 lg 3), kujutab endast vaba mandaadi põhimõtte piirangut. Sätte eesmärk on menetlusökoonoomia tagamine. Juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepanek on

eelnõu teksti sisse viidud (RKKTS § 101 lg 1) ning mõne üksiku sätte eemaldamine võib muuta eelnõu teksti vastuoluliseks ning tuua kaasa vajaduse eelnõu arutelu katkestada. Seetõttu saab muudatusettepaneku tagasi võtta üksnes juhul, kui selle tulemusena ei muutu täiskogule lugemiseks esitatud eelnõu tekst (juhtivkomisjoni poolt arvestamata jäetud ettepanekud). Tuleb toetada seisukohta, mille kohaselt mitme esitaja korral on kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 toodud juhul võimalik muudatusettepanekust taganeda eeldusel, et alles jääb vähemalt üks muudatusettepaneku esitaja. Juhtivkomisjoni toetust mittepälvinud muudatusettepanekuid saab tagasi võtta kuni nende hääletamiseni täiskogus (RKKTS § 106).

10. Praktikas on tõusnud üles muudatusettepanekute kehtivuse küsimus olukorras, kus Riigikogu liige on esitanud eelnõule muudatusettepanekuid, kuid enne muudatusettepanekute arutelu juhtivkomisjonis on Riigikogu liikme volitused peatunud või lõppenud. Sellel juhul on lähtutud põhimõttest, et muudatusettepanekud on raugenud, kuna nende suhtes ei ole võimalik läbi viia RKKTS-i kohast menetlust (nt muudatusettepanekute tutvustamine juhtivkomisjonis, nende hääletusele panek täiskogus). Kui aga Riigikogu liige on muudatusettepanekut juhtivkomisjonis tutvustanud ning juhtivkomisjon on ettepaneku kohta arvamuse kujundanud, tuleks asuda seisukohale, et sellised ettepanekud jäävad kehtima ka pärast Riigikogu liikme volituste peatumist või lõppemist ning neid menetletakse vastavalt RKKTS-ile.

§ 101. Eelnõu uus tekst

(1) Juhtivkomisjon koostab eelnõu teiseks lugemiseks eelnõu uue teksti, millesse viiakse kõik arvestatud muudatusettepanekud ning juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused.

(2) Juhtivkomisjon võib kahest või enamast seaduseelnõust või Riigikogu otsuse eelnõust koostada teiseks lugemiseks ühe teksti.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 järgi tuleb eristada eelnõule esitatud muudatusettepanekuid (n-ö väljastpoolt tulevad muudatusettepanekud) ja juhtivkomisjoni muudatusi. Viimaste puhul on oluline erisus see, et määratud tähtaja (RKKTS § 99 lg 1) järgimise nõue ei kehti.

2. Pärast esimese lugemise lõpetamist Riigikogu täiskogus (RKKTS § 98) jätkub eelnõu arutelu juhtivkomisjonis. Arutelu lähtealuseks on eelnõule

esimese lugemise lõpetamise järel vastavalt RKKTS §-le 99 esitatud muudatusettepanekud. Sageli tekib vajadus eelnõu muuta komisjoni arutelu käigus. Sellisel juhul algatab muudatusettepanekud komisjon enda nimel. Juhtivkomisjoni nimel esitatavad muudatusettepanekud võivad olla tingitud ka Vabariigi Valitsuse arvamusest (RKKTS § 94) või Vabariigi Valitsuse kui eelnõu algataja soovist eelnõu menetluse käigus muuta. Samuti võib komisjon enda nimel muudatusettepanekuid algatada lähtuvalt huvigrupidelt või ekspertidelt eelnõu kohta saadud ettepanekutest.

3. RKKTS § 101 lõike 1 alusel eelnõu teksti muudatuse tehes peab ka juhtivkomisjon hoiduma eelnõu reguleerimisese laiendamisest. Kui seda põhimõtet ei järgita, võib see viia seaduse välja kuulutamata jätmiseni, nagu juhtus soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadusega. Vabariigi Valitsus algatas 2008. aasta 10. septembril soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu (317 SE, XI Riigikogu). Seletuskirja järgi esitati eelnõu Riigikogule selleks, et:

- a) võtta üle naiste ja meeste võrdset kohtlemist käsitleva kolme Euroopa Liidu direktiivi seni ülevõtmata sätted;
- b) viia soolise võrdõiguslikkuse seadusse selle selguse ja normide parema järgimise jaoks vajalikud täpsustused ja täiendused;
- c) viia soolise võrdõiguslikkuse seadusse parandused, mille vajadus on ilmnunud soolise võrdõiguslikkuse voliniku senise töö käigus;
- d) tunnistada kehtetuks töölepingu seaduse § 35.

Eelnõu ei sisaldanud sätteid kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste kohta. Eelnõu 317 SE esimene lugemine toimus 5. novembril 2008 ning see lõpetati ilma hääletamiseta. Muudatusettepanekute esitamise tähtjaks määrati kümme tööpäeva. Eelnõu juhtivkomisjoniks määratud põhiseaduskomisjon arutas eelnõu pärast esimese lugemise lõpetamist kahel korral. Valmistades ette eelnõu teksti teiseks lugemiseks, täiendas juhtivkomisjon oma otsuse alusel eelnõu §-dega 4 ja 5, mis nägid ette vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise. Eelnõu teine lugemine toimus 2009. aasta 17. ja 18. veebruaril ning kolmas lugemine 19. veebruaril. Vabariigi President jättis nimetatud seaduse oma 2009. aasta 3. märtsi otsusega nr 440 välja kuulutama, leides, et „sisuliselt on juhtivkomisjoni otsus täiendada „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse“

eelnõu ülalkirjeldatud viisil vaadeldav uue eelnõu algatamisena, kuna lisatud sätete eesmärk on reguleerida kohaliku omavalitsuse volikogude valimistega seotud küsimusi, st küsimusi, mis ei seondu vähimalgi määral Riigikogu menetluse esitatud eelnõu eesmärgiga. Kuna Riigikogu kodu- ja töökorra seadus näeb ette reeglid, kuidas tuleb eelnõu algatada ning kuidas eelnõu seejärel menetleda, ning juhtivkomisjon (põhiseaduskomisjon) ei ole neist reeglitest kinni pidanud – Riigikogu enamus aga aktsepteeris juhtivkomisjoni tegevust –, on vähemalt osa Riigikogu liikmetest jäetud ilma olulistest õigustest, mis neil on seaduseelnõude menetluses Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse järgi – eelkõige õigus teha muudatusettepanekuid, õigus oma muudatusettepanekute arutamisele ja hääletamisele juhtivkomisjonis ning täiskogus.“ President rõhutas oma otsuses, et demokraatliku otsustusprotseduuri järgimine Riigikogus on iseäranis oluline seaduste puhul, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks nõuab PS § 104 lõige 2 Riigikogu koosseisu häälteenamust. Nimetatud seaduste hulka kuulub ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (PS § 104 lg 2 p 4).

4. Juhtivkomisjon viib RKKTS § 100 lõike 1 alusel toetust leidnud ning komisjoni enda poolt sõnastatud (RKKTS § 101 lg 1) muudatusettepanekud esimese lugemise läbinud eelnõu teksti (algtekst) ja esitab täiskogule teise lugemise teksti (eelnõu uus tekst). Kui pärast esimese lugemise lõpetamist eelnõule muudatusettepanekuid ei esitata ning ka komisjon ei sõnasta oma nimel ühtegi ettepanekut või kui komisjon ei arvesta ühtegi esitatud muudatusettepanekut, on täiskogus teise lugemise aluseks eelnõu esimese lugemise tekst. Juhul kui eelnõu teine lugemine katkestatakse, on muudatusettepanekute tegemisel algtekstiks eelnõu tekst, mis täiskogule esitati ja mille lugemine katkestati ning kuhu on viidud ka ettepanekud, mis küll ei pärvinud juhtivkomisjoni toetust ning ei sisaldunud seetõttu täiskogule esitatud tekstis (eelnõu uues tekstis), kuid mida täiskogu hääletusel toetas. Praktikast esitatakse muudetud tekst allajoonitult. Uues tekstis joonitakse alla muudetud kohad, sealhulgas näidatakse ära ka need vormistuse muudatused, mis tuleb teha seoses muudatusettepanekute arvestamisega (nt numeratsiooni muutus).

5. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 reguleerib eelnõude ühendamist. Eelnõude ühendamine toimub juhtivkomisjoni otsusel. Seejuures on oluline, et ühendatavate eelnõude algatajad või esitajad oleksid ühendamisega nõus. Juhtivkomisjon otsustab ühendatud eelnõu teksti üle. Eelnõusid saab ühendada teise lugemise staadiumis, sealjuures ei tohi olla ühendatavate eelnõude teine lugemine lõpetatud.

§ 102. Muudatusettepanekute loetelu

(1) Juhtivkomisjon koostab eelnõu teiseks lugemiseks eelnõule esitatud muudatusettepanekute loetelu, mis sisaldab eelnõu sätete järjekorras muudatusettepaneku sõnastust, esitaja nime ning juhtivkomisjoni otsust.

(2) Muudatusettepanekud, mille esitaja on sama ning mis on omavahel sisuliselt seotud, kantakse muudatusettepanekute loetellu ühe ettepanekuna.

1. Muudatusettepanekute loetelu on koos eelnõu uue teksti (RKKTS § 101) ja juhtivkomisjoni seletuskirjaga (RKKTS § 103) üks kolmest juhtivkomisjoni poolt eelnõu teiseks lugemiseks täiskogule esitatavast dokumendist. Muudatusettepanekute loetelu sisaldab sätete järjekorras kõiki eelnõule RKKTS §-de 99 ja 100 kohaselt esitatud ning läbivaadatud muudatusettepanekuid ning juhtivkomisjoni enda poolt sõnastatud ettepanekuid. Loetellu kantud ettepanekud numereeritakse. Muudatusettepanekute loetelu läbivaatamine on eelnõu lugemisel eraldi protseduur, mis toimub pärast läbirääkimiste lõpetamist ning mille käigus võivad nii muudatusettepaneku esitaja, Riigikogu komisjon kui ka fraktsioon nõuda muudatusettepaneku täiskogus hääletamist vastavalt RKKTS §-le 106.

2. Kommenteeritavast paragrahvist tulenevalt sisaldab muudatusettepanekute loetelu lisaks muudatusettepaneku sõnastusele ja esitaja nimele ka juhtivkomisjoni otsust ettepaneku kohta. Juhtivkomisjoni otsuste vormelid on „jätta arvestamata“, „arvestada täielikult“, „arvestada osaliselt“ ning „arvestada sisuliselt“.²⁹⁶ Kui muudatusettepanek on jäetud arvestamata, seda eelnõu teise lugemise teksti sisse ei viida. Kui muudatusettepanekut arvestatakse täielikult, viiakse see tervikuna eelnõu teksti. Kui muudatusettepanekut arvestatakse osaliselt, ei ole juhtivkomisjon toetanud seda täies mahus. Muudatusettepaneku sisulise arvestamise korral toetab komisjon muudatusettepanekus sisalduvat põhimõtet. Nii osalise kui ka sisulise arvestamise korral peab muudatusettepanekute loetelus kajastuma osaliselt või sisuliselt arvestatud muudatusettepanekuga seotud ettepanek, mida juhtivkomisjon on arvestanud täielikult. Muudatusettepanekute loetelus tuleb viidata omavahel seotud ettepanekutele.

²⁹⁶ Enne RKKTS-i kehtima hakkamist olid juhtivkomisjoni otsuste vormelid seaduse tasandil reguleeritud. 1994. aasta RKKTS § 87 14. märtsist 1999 jõustunud redaktsiooni kohaselt võis juhtivkomisjon muudatusettepanekuid „arvestada täielikult“, „arvestada osaliselt“, „arvestada sisuliselt, muutes redaktsiooni“, „arvestada sisuliselt“ või „jätta arvestamata“.

Muudatusettepanekute loetelus võib kajastada ka muud teavet, mis võib muudatusettepanekute läbivaatamise protseduuril täiskogus olulist infot pakkuda. Näiteks on soovitatav teha vastav märge nende muudatusettepanekute juurde, mis ei kuulu täiskogus hääletamisele vastavalt RKKTS § 106 lõike 2 teisele lausele. Samuti juhul, kui muudatusettepanekuga jäetakse eelnõust välja mõni säte, tuleks vastava ettepaneku juures ära tuua eelnõust väljajäetav tekst.²⁹⁷ Samas tuleb vältida muudatusettepanekute loetelu ülekoormamist ebavajaliku infoga. Sageli lisavad muudatusettepanekute esitajad oma ettepanekute toetuseks kirjalikud põhjendused. Niisugused põhjendused oleks korrektsem kajastada eelnõu seletuskirjas (RKKTS § 103), mitte muudatusettepanekute loetelus.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt kantakse muudatusettepanekute loetellu ühe ettepanekuna need muudatusettepanekud, mille esitaja on sama ning mis on omavahel sisuliselt seotud. Näiteks selleks, et muuta valimissüsteemi Euroopa Parlamendi valimistel, tuleb Euroopa Parlamendi valimise seaduses muuta paragrahve, mis reguleerivad kandidaatide registreerimist, hääletamist, valimistulemuste kindlakstegemist, asendusliikmete registreerimist jms. Osutatud regulatsioon kannab menetlusökoonomia põhimõtet. Ühest küljest on Riigikogu liikmetel lihtsam orienteeruda eelnõule esitatud muudatusettepanekutes, kui ühte põhimõtet kandvad ning terviku moodustavad muudatusettepanekud, mis võivad puudutada eelnõu erinevaid sätteid, on kokku koondatud. On ka põhjendatud, et sisuliselt seotud muudatusettepanekuid hääletatakse täiskogus kogumina. Eraldi hääletamine võib viia vastuoludeni hääletustulemustes.

4. On juhtunud, et erinevad Riigikogu liikmed ja fraktsioonid on esitanud suurel hulgal identseid muudatusettepanekuid, mille puhul on nõutud nende eraldi lisamist muudatusettepanekute loetellu ning hääletamise võimaldamist, et takistada eelnõu menetlemist (obstruktsioon). Riigikogu juhatuse järjekindel seisukoht²⁹⁸ on olnud, et sisult identsed, kuid erinevate esitajate muudatusettepanekud võib kanda muudatusettepanekute loetellu ühe ettepanekuna lähtuvalt kommenteeritava paragrahvi lõikest 1 ning kohaldamisele ei kuulu kommenteeritava paragrahvi

²⁹⁷ Enne RKKTS-i kehtima hakkamist oli vastav kohustus sätestatud seaduse tasandil (vt 1994. aasta RKKTS § 88 lg 2 teine lause).

²⁹⁸ Riigikogu juhatuse 28.10.2004 kiri rahanduskomisjonile, Riigikogu juhatuse 15.11.2011 kiri rahanduskomisjonile.

lõige 2. Riigikogu juhatus on väljendanud seisukohta, et lisaks üksikute Riigikogu liikmete menetluslike õiguste tagamisele on RKKTS-i eesmärk ka parlamendi kui kollegiaalorgani efektiivse funktsioneerimise tagamine. Identsete muudatusettepanekute kandmine muudatusettepanekute loetellu ühe muudatusettepanekuna ei kahjusta nende esitajate õiguste teostamist, st õigust oma ettepanekut juhtivkomisjonis selgitada (RKKTS § 100 lg 2), õigust avaldada oma arvamust läbirääkimiste käigus (RKKTS § 105 lg 4), õigust panna muudatusettepanek hääletusele (RKKTS § 106 lg 2) ega õigust muudatusettepanek tagasi võtta (RKKTS § 100 lg 3).²⁹⁹ Riigikogu juhatuse seisukohta on jaganud ka õiguskantsler Allar Jõks 2004. aasta 11. novembril esitatud arupärimisele vastates. Arupärimine puudutas seaduse „2005. aasta riigieelarve“ eelnõule esitatud muudatusettepanekute menetlemist.³⁰⁰

§ 103. Juhtivkomisjoni seletuskiri

Juhtivkomisjon koostab eelnõu teiseks lugemiseks seletuskirja, mis sisaldab eelnõu menetlemisega seonduvat teavet, nagu muudatusettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused, eelnõu algataja või esitaja, eelnõu menetlemisest osavõtnud ekspertide ja teiste isikute seisukohad.

[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. Alates 2009. aasta 23. novembrist on eelnõu teise lugemise seletuskirja esitamine kohustuslik. Varem oli seletuskirja koostamine juhtivkomisjonile seadusega antud võimalus. Muudatust põhjendati asjaoluga, et komisjonid kasutasid eelnõu teiseks lugemiseks esitatava seletuskirja koostamise võimalust vähe, mistõttu teave komisjoni arutelust ei olnud Riigikogu täiskogus mitte alati piisav ning sõltus paljuski komisjoni esindaja ettekandest. Õiguskantsler juhtis juba 2007. aastal tähelepanu sellele, et kui Riigikogu teeb eelnõusse olulise muudatuse, on tal lähtudes PS § 13 lõike 2 ja § 14 koostoimest tulenevast hea õigusloome tavast ja PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest kohustus selgitada üksikasjalikult oluliste muudatuste tegemise põhjuseid ja vajadust ning muudatus-tega kaasnevaid mõjusid. Õiguskantsler leidis, et mõnel juhul võib teiseks

²⁹⁹ Riigikogu juhatuse 15.11.2011 kiri rahanduskomisjonile.

³⁰⁰ Vt Riigikogu 10.01.2005 istungi stenogramm.

lugemiseks seletuskirja koostamine olla Riigikogule põhiseadusest tulenev kohustus.³⁰¹

2. Eelnõu teise lugemise seletuskirja eesmärk on ühest küljest detailsemalt informeerida Riigikogu liikmeid ning avalikkust komisjonis esimese ja teise lugemise vahel toimunud aruteludest, teisalt on tegemist abistava õiguse allikaga seaduse hilisemal rakendamisel ja tõlgendamisel. Praktikas jagatakse seletuskiri struktuuriliselt mitmeks osaks.

3. Seletuskirja sissejuhatavas osas esitatakse eelnõu menetlemisega seonduv oluline teave: nimetatakse ära eelnõu algataja ning algatamise aeg, eelnõu esimese lugemise aeg ning muudatusettepanekute esitamise tähtaeg. Samuti märgitakse esitatud muudatusettepanekute arv ning kui muudatusettepanekut ei võetud arutusele selle nõuetele mittevastavuse tõttu, siis põhjendus. Sissejuhatuses kajastatakse juhtivkomisjonis toimunud arutelude kuupäevad või istungite arv, kui arutelu on toimunud paljudel komisjoni istungitel. Tuuakse ära aruteludest osavõtnud ning menetlusse kaasatud isikute nimed ja ametikohad. Kui isikuid on palju, võib piirduda menetluses osalenud asutuste ning avalik- ja eraõiguslike juriidiliste isikute nimetustega.

4. Seletuskirjas tuuakse ära muudatusettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused. Esitatakse muudatusettepaneku esitaja selgitused muudatusettepaneku kohta, samuti eelnõu algataja või esitaja seisukohad muudatusettepanekute suhtes ning komisjoni põhjendused ettepanekute toetamise või mittetoetamise kohta. Kui eelnõu menetlemisel osalesid eksperdid, siis kajastatakse ekspertide arvamusi. Samuti esitatakse teiste kaasatud isikute ja organisatsioonide seisukohad ning komisjoni positsioon nende suhtes. Eelnõu seletuskiri võib sisaldada ka muud eelnõu menetlemisega seonduvat olulist teavet, näiteks statistilisi andmeid, võrdlevate uuringute tulemusi, mida eelnõu arutelul komisjonis on kasutatud jms.

5. Seletuskirjas kajastatakse komisjoni menetluslikud otsused ja ettepanekud eelnõu suhtes. Näiteks komisjoni ettepanek eelnõu teine lugemine lõpetada või katkestada, viimase puhul ka komisjoni taotletav uus

³⁰¹ Õiguskantsleri 21.06.2007 ettekanne nr 1 „Hea õigusloome tava järgimisest taastuv-
elektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel“.

muudatusettepanekute esitamise tähtaeg. Samuti tuuakse ära plaanitav eelnõu kolmanda lugemise tähtaeg, kui see on teada.

6. Seletuskirja sellisest liigendusest võib loobuda, kui eelnõule muudatusettepanekuid ei esitata ning eelnõu tekst teiseks lugemiseks ei muutu. Tulenevalt kommenteeritavast paragrahvist peab juhtivkomisjon eelnõu seletuskirja teiseks lugemiseks või teise lugemise jätkamiseks koostama ka muudatusettepanekute puudumise korral. Seletuskirjas kajastatakse sellisel juhul arutelu, mis komisjonis eelnõu üle toimus.

4. jagu

EELNÕU TEINE LUGEMINE

§ 104. Eelnõu teise lugemise võtmine päevakorda

Eelnõu võetakse teiseks lugemiseks päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul.

1. Eelnõu teiseks lugemiseks päevakorda võtmiseks menetluslikke tähtaegu RKKTS-is sätestatud ei ole. Juhtivkomisjon peab olema eelnõu aruteluks täiskogus piisava põhjalikkusega ette valmistunud: ära kuulanud ekspertide ja huvirühmade esindajate arvamused, läbi vaadanud eelnõule esitatud muudatusettepanekud, koostanud eelnõu uue teksti ja seletuskirja. Eelnõu tekst peab olema sisuliselt valmis vastuvõtmiseks, sest mõnda liiki eelnõud võib teisel lugemisel panna lõpphääletusele (vt nt RKKTS §-d 109 ja 115). Kolmandale lugemisele suunatud eelnõudes võib pärast teise lugemise lõpetamist teha üksnes keelelisi ja tehnilisi täpsustusi (vt RKKTS § 110 lg 1). Erandiks on riigieelarve eelnõu ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mida võib muuta ka pärast teist lugemist (vt RKKTS § 120 lg-d 4 ja 5, § 125 lg 3, § 126 lg 1, § 127 lg 1). Seetõttu on oluline, et juhtivkomisjon otsustaks eelnõu teiseks lugemiseks päevakorda panemise alles pärast seda, kui kõik eelnõu puudutavad sisulised otsustused on tehtud.

2. Suunates eelnõu teisele lugemisele, teeb juhtivkomisjon Riigikogule ühe järgmistest ettepanekutest:

- a) eelnõu teine lugemine lõpetada ja viia läbi eelnõu lõpphääletus (vt RKKTS §-d 109 ja 115);

- b) eelnõu teine lugemine lõpetada ja suunata eelnõu kolmandale lugemisele (vt RKKTS § 108);
- c) eelnõu teine lugemine katkestada (vt RKKTS § 107) ja vajaduse korral teha Riigikogu esimehele ettepanek määrata muudatusettepanekute esitamiseks teistsugune tähtaeg kui seadusjärgsed kümme tööpäeva (vt RKKTS § 107 lg 2 ja § 99 lg 1).

Teisel lugemisel, erinevalt esimesest (vt RKKTS § 98 lg 6), ei saa juhtivkomisjon teha ettepanekut eelnõu tagasi lükata.

3. Eelnõu uus tekst, muudatusettepanekute loetelu ja seletuskiri peavad olema Riigikogu liikmetele kättesaadavad hiljemalt eelnõu teise lugemise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 18.00, kui Riigikogu juhatus ei otsusta teisiti (vt RKKTS § 62).

4. Kuna RKKTS ei kohusta juhtivkomisjoni eelnõu teiseks lugemiseks päevakorda panema (erinevalt esimesest lugemisest, vrd RKKTS § 97 lg 2), võib eelnõu menetlus poliitilise toetuse puudumise tõttu seiskuda (eelnõu pannakse „kalevi alla“) ning eelnõu võib langeda Riigikogu koosseisu volituste lõppemise tõttu Riigikogu menetlusest välja (vt RKKTS § 96).

5. 1992. aasta RKKTS § 72 järgi tuli seaduseelnõu teine lugemine võtta päevakorda pärast muudatusettepanekute läbiarutamist juhtivkomisjonis, kuid mitte hiljem kui kuu aega pärast esimest lugemist. Seda tähtaega võis Riigikogu pikendada. 1994. aasta RKKTS § 141 sätestas, et seaduseelnõu tuli võtta Riigikogu täiskogu tööädala päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul kolme kuu jooksul esimese lugemise lõpetamisest arvates. Seda tähtaega võis Riigikogu seaduseelnõu algataja või juhtivkomisjoni ettepanekul pikendada. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega, mis jõustus 1999. aasta 14. märtsil,³⁰² asendati kolmekuuline tähtaeg täiskogu üheksa tööädala pikkuse tähtajaga (vt § 1 p-d 48 ja 49). RKKTS-i jõustumisega kaotati juhtivkomisjoni kohustus eelnõu teine lugemine kindla tähtaja jooksul Riigikogu täiskogu tööädala päevakorda esitada.

³⁰² RT I 1999, 10, 148.

§ 105. Eelnõu arutamise kord teisel lugemisel

- (1) Eelnõu teisel lugemisel toimub eelnõu sätete arutelu.
 - (2) Eelnõu teisel lugemisel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja. Eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja esineb ettekandega juhul, kui ta seda soovib või kui juhtivkomisjon nii otsustab.
 - (3) Riigikogu liige võib esitada kuni kaks suulist küsimust.
 - (4) Eelnõu teisel lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.
- [RT I 2004, 89, 607 – jõust. 07.01.2005]

1. Teise lugemise eesmärk on võimaldada Riigikogul arutada eelnõu läbi sätete kaupa ning käsitleda ja vajaduse korral hääletada muudatusettepanekuid (vrd RKKTS § 98 lg 2, mis sätestab, et esimesel lugemisel toimub eelnõu üldpõhimõtete arutelu).

2. Eelnõu teisel lugemisel esineb Riigikogu täiskogu ees ettekandega juhtivkomisjoni esindaja, kes üldjuhul on sama Riigikogu liige, kes esindab juhtivkomisjoni ka esimesel lugemisel. Kui eelnõu esimesel lugemisel on n-ö põhiettekandjaks eelnõu algataja või esitaja (vt RKKTS § 98 lg 3), siis teisel lugemisel on selleks juhtivkomisjoni esindaja, sest pärast esimese lugemise lõpetamist vastutab eelnõu edasise menetluse eest ja valmistab selle täiskogus arutamiseks ette juhtivkomisjon. Kommenteeritava paragrahvi mõtte kohaselt annab juhtivkomisjoni esindaja oma ettekandes ülevaate esimese ja teise lugemise vahel eelnõuga komisjonis toimunud: selgitab tehtud muudatusi, põhjendab esitatud muudatusettepanekute arvestamata jätmist ning esitab juhtivkomisjoni menetluslikud otsused ja ettepanekud.

3. Eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja esineb ettekandega juhul, kui ta seda soovib või kui juhtivkomisjon nii otsustab. Algataja või esitaja ettekandevõimalus lisati 2005. aasta 7. jaanuaril jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega. Ettekande pidamine tähendab ühtlasi seda, et Riigikogu liikmetel on õigus esitada eelnõu algatajale või esitajale suulisi küsimusi (vt kommenteeritava paragrahvi lõige 3). Kui eelnõu algataja või esitaja ettekandega ei esine, on tal võimalik esineda sõnavõttuga läbirääkimistel (kommenteeritava paragrahvi lõige 4 ja RKKTS § 71). Algataja või esitaja ettekande pidamises lepitakse kokku eelnõu teise lugemise ettevalmistamisel juhtivkomisjonis.

4. Kuni 2003. aasta 17. märtsini, kui jõustus RKKTS, peeti seaduseelnõude teisel lugemisel algataja ettekanne ja juhtivkomisjoni esindaja kaasettekanne (vt 1994. aasta RKKTS § 143 lg 1). Tegelikult neis kahe ettekandes esitatud sageli kattus, mistõttu RKKTS-i algses redaktsioonis seati esikohale juhtivkomisjoni esindaja ettekanne ning algatajal ettekandevõimalus üldse puudus.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 järgi võivad Riigikogu liikmed esitada ettekandjale suulisi küsimusi. Sõltumata sellest, kas ettekandjaid on üks või kaks, ei või Riigikogu liikme esitatavate küsimuste arv selle päevakorraküsimuse arutelul ületada kahte.

6. Pärast ettekande või ettekannete ärakuulamist avatakse eelõu teisel lugemisel läbirääkimised. Erinevalt esimesest (vt RKKTS § 98 lg 5) ja kolmandast lugemisest (vt RKKTS § 111 lg 1) on teisel lugemisel võimalik läbirääkimistel osaleda kõigil Riigikogu liikmetel, samuti komisjonide ja fraktsioonide esindajatel.

§ 106. Muudatusettepanekute hääletamine

(1) Muudatusettepanekute hääletamine viiakse läbi pärast läbirääkimiste lõpetamist.

(2) Istungi juhataja paneb hääletamisele ainult need muudatusettepanekud, mille hääletamist nõuab ettepaneku esitaja, Riigikogu komisjon või fraktsioon. Hääletamisele ei panda muudatusettepanekut, mida juhtivkomisjon ei arvestanud ja mis sai vähem kui kaks poolthäält.

(3) Kui muudatusettepanek saab rohkem poolt- kui vastuhääli, viiakse muudatus eelõu teksti.

(4) Üksteist välistavatest muudatusettepanekutest viiakse eelõu teksti poolthälteenamuse saanutest kõige rohkem hääli saanud ettepanek.

1. Eelõu teisel lugemisel pärast läbirääkimiste lõpetamist vaadatakse läbi ning vajaduse korral hääletatakse muudatusettepanekuid. Muudatusettepanekute käsitlemise aluseks on juhtivkomisjoni ettevalmistatud muudatusettepanekute loetelu (vt RKKTS § 102).

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 esimese lause kohaselt hääletatakse muudatusettepanekut üksnes siis, kui seda nõuab ettepaneku esitaja, komisjon või fraktsioon. Komisjoni või fraktsiooni nimel võib muudatusettepaneku hääletamist nõuda esimees või aseesimees. Istungi juhatajal

ei ole õigust keelduda muudatusettepaneku hääletusele panemisest, välja arvatud RKKTS-is ettenähtud juhtudel (vt nt sama paragrahvi lõike 2 teine lause). Kuni 2003. aasta 17. märtsini, kui jõustus RKKTS, oli muudatusettepaneku esitajal, eelnõu algatajal ja juhtivkomisjoni esindajal õigus muudatusettepanekut kommenteerida ühe minuti kestel; enne juhtivkomisjoni muudatusettepaneku hääletamist oli kommenteerimise õigus ka ettepaneku hääletamist nõudval Riigikogu liikmel (vt 1994. aasta RKKKS § 94 lg 4). Sellist õigust aga RKKTS-is ette nähtud ei ole. Seetõttu on muudatusettepaneku esitajal, komisjoni või fraktsiooni esindajal õigus üksnes teatada, millise loetelus sisalduva muudatusettepaneku hääletamist ta nõuab. Kõik seisukohad muudatusettepanekute kohta tuleb esitada läbirääkimiste ajal.

3. Istungi juhataja paneb hääletusele ja täiskogu hääletab muudatusettepanekut, mitte selle kohta tehtud juhtivkomisjoni otsust. Kui muudatusettepaneku hääletamist ei nõuta, loetakse see muudatusettepanekute loetellu märgitud juhtivkomisjoni otsusele vastavalt (arvestada, jätta arvestamata) täiskogu poolt heakskiidetuks või tagasilükatuks ilma hääletamiseta.

4. RKKTS § 106 lõike 2 teise lause järgi ei panda hääletamisele muudatusettepanekut, mida juhtivkomisjon ei arvestanud ja mis sai juhtivkomisjonis vähem kui kaks poolthäält, st ühe poolthääle või mitte ühtegi. Nimetatud sätte eesmärk on menetlusökonoomia: mitte koormata täiskogu hääletustega muudatusettepanekute üle, mis pälvivad juhtivkomisjonis üksnes minimaalse toetuse ning millel seetõttu praktiliselt puuduvad väljavaated saada täiskogu toetust.

5. Muudatusettepanekute läbivaatamisel tuleb arvestada ka RKKTS § 120 lõikes 5 sätestatud, mille kohaselt teatavatel tingimustel ei panda hääletusele riigieelarve eelnõule tehtud muudatusettepanekuid. Samuti ei panda RKKTS § 118¹ lõike 6 teise lause kohaselt Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu lugemisel hääletusele muudatusettepanekuid, mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata.

6. RKKTS § 100 lõike 3 järgi saab enne hääletamist tagasi võtta üksnes juhtivkomisjoni poolt arvestamata jäetud muudatusettepanekuid.

7. Kui muudatusettepanek saab täiskogus rohkem poolt- kui vastuhääli, viiakse muudatus eelnõu teksti. Kui poolt- ja vastuhääled jagunevad

võrdselt, siis loetakse muudatusettepanek tagasilükatuks ning muudatust eelnõu teksti ei viida.

8. Kommenteeritava paragrahvi lõige 4 sätestab üksteist välistavate muudatusettepanekute üle otsustamise reeglid. Üksteist välistavad on kaks või enam muudatusettepanekut, mille mõlema või kõigi toetamine täiskogus põhjustaks selgusetuse teise lugemise järel kujuneva eelnõu tekstis. Näiteks välistaksid üksteist Riigikogu valimise seaduse eelnõule esitatud muudatusettepanekud, mis kõik oleksid suunatud valimisringkondade arvu ja piiride ümberkujundamisele, kuid näeksid selle ette erineval viisil. Kui täiskogus hääletatakse neid kõiki ja kõik saavad ka poolthäälte enamuse, siis kommenteeritava sätte järgi viiakse neist eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek. Juhtivkomisjon peab üksteist välistavad ettepanekud muudatusettepanekute loetelus vastavalt tähistama. RKKTS § 106 lõikes 4 sätestatu juured ulatuvad varasemates kodukorrasedustes sisaldunud muudatusettepanekute konkureeriva hääletuse regulatsiooni. Nii nägi 1992. aasta RKKKS § 62 lõige 2 ette, et kui kaks või enam muudatusettepanekut üksteist välistavad, pannakse need koos põhitektiga konkureerivale hääletamisele. Konkursi igas voorus pidi välja langema kõige vähem hääli saanud ettepanek; võrdse häälte arvu korral oli määrav juhtivkomisjoni seisukoht. Samasisulist sätet sisaldas ka 1994. aasta RKKKS (vt § 95). 2000. aasta 22. detsembril jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse³⁰³ §-ga 18 tunnistati konkureerivat hääletamist reguleerinud sätte kehtetuks.

§ 107. Eelnõu teise lugemise katkestamine

(1) Riigikogu katkestab Riigikogu juhatuse, juhtivkomisjoni või eelnõu algataja ettepanekul eelnõu teise lugemise ilma hääletamiseta. Vastav fraktsiooni ettepanek pannakse hääletamisele.

(2) Kui eelnõu teine lugemine katkestatakse, võib eelnõule esitada muudatusettepanekuid käesoleva seaduse §-s 99 ettenähtud tähtajal, tingimustel ja korras.

(3) Eelnõu teise lugemise võib katkestada üksnes pärast muudatusettepanekute hääletamist.

1. Juhtivkomisjoni ülesanne on valmistada teiseks lugemiseks ette eelnõu, mis pärast muudatusettepanekute läbivaatamist on sisuliselt valmis

³⁰³ RT I 2000, 95, 610.

vastuvõtmiseks. Seaduse mõtte kohaselt katkestatakse teine lugemine erandjuhtudel. Näiteks võib teise lugemise katkestamise vajadus tekkida juhul, kui täiskogus muudatusettepanekute hääletamise tulemusel muutub eelnõu tekst oluliselt võrreldes sellega, mille juhtivkomisjon valmistas ette teiseks lugemiseks. Eelnõu teist lugemist võib olla vaja katkestada ka siis, kui juhtivkomisjoni poolt esimese ja teise lugemise vahel eelnõusse tehtud muudatuste ulatust ja olulisust arvestades tuleb Riigikogu liikmetele anda veel võimalus esitada eelnõule muudatusettepanekuid (vt ka RKKTS § 99 kommentaar 10). Katkestamise põhjuseks võib olla ka lõplike kokkulepete puudumine eelnõu vaidlust põhjustanud sätete osas.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 esimese lause järgi katkestatakse eelnõu teine lugemine ilma hääletamiseta, kui katkestamise ettepaneku teeb Riigikogu juhatus, juhtivkomisjon või eelnõu algataja (esitaja). Juhatusel õigus teha katkestamise ettepanek on vajalik, et võimaldada juhatusel lahendada poliitilise vastasseisu tõttu Riigikogu töös tekkinud ummikseise. Näiteks võib juhatus otsus teine lugemine katkestada olla pikka aega kestnud obstruktsiooni lõpetamise tingimuseks. Kui teise lugemise katkestamise ettepaneku teeb fraktsioon, paneb istungi juhataja ettepaneku hääletusele ja teise lugemise katkestamine sõltub hääletustulemusest. Riigikogu liikmetel, kes ei ole eelnõu algatajad (esitajad), ega komisjonidel peale juhtivkomisjoni ei ole õigust teha teise lugemise katkestamise ettepanekut.

3. Kui eelnõu teine lugemine katkestatakse, määratakse uus muudatusettepanekute esitamise tähtaeg, lähtudes RKKTS § 99 lõigetes 1 ja 2 sätestatust. Muudatusettepanekute esitamisel on aluseks eelnõu tekst sellisena nagu ta kujuneb täiskogus teisel lugemisel muudatusettepanekute läbi vaatamise ja hääletamise tulemusena. See tähendab näiteks, et kui täiskogu kiidab heaks kõik ettepanekud, mida arvestas ka juhtivkomisjon, ja lükkab tagasi ettepanekud, mida juhtivkomisjon ei arvestanud, on teise lugemise katkestamise järel muudatusettepanekute tegemisel aluseks sama tekst, mille juhtivkomisjon esitas teiseks lugemiseks (eelnõu uus tekst – RKKTS § 101). (Vt ka RKKTS § 101 kommentaar 4.)

4. Pärast eelnõu teise lugemise katkestamist teeb juhtivkomisjon eelnõuga samad menetlustoimingud, mis esimese ja teise lugemise vahel (vt RKKTS §-d 100–104). Eelnõu teise lugemise jätkamisel arutatakse eelnõu samas korras nagu teisel lugemisel (vt RKKTS §-d 105–109). Kuna RKKTS-is ei ole sätestatud sellekohast piirangut, võib eelnõu teist

lugemist katkestada korduvalt. Samuti ei kohusta RKKTS jätkama teist lugemist kindla tähtaja jooksul.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt võib eelnõu teise lugemise katkestada üksnes pärast muudatusettepanekute läbivaatamist ja hääletamist. Nimetatud säte on vajalik selleks, et kohelda ettepanekute esitajaid võrdselt, vältida esitatud muudatusettepanekute kandumist järgmisse menetlusfaasi ning nende muutumist sisutuks alusteksti muutmise tõttu. Kommenteeritav regulatsioon ei välista aga, et katkestamise ettepanek tehakse teatavaks enne muudatusettepanekute läbivaatamise ja hääletamise lõpetamist.

§ 108. Eelnõu teise lugemise lõpetamine

Kui Riigikogu eelnõu teist lugemist ei katkesta, loetakse teine lugemine lõpetatuks ning eelnõu suunatakse kolmandale lugemisele.

1. Kommenteeritavas paragrahvis sätestatud kohaldatakse eelnõude kohta, mida peab arutama või põhimõtteliselt on võimalik arutada kolmel lugemisel – seaduseelnõud ja Riigikogu otsuse eelnõud, mille puhul RKKTS-is ei ole ette nähtud erimenetlust. Erikorras – ühel lugemisel – menetletakse näiteks Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu (vt RKKTS § 116), ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikme nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsiooni moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu (vt RKKTS § 117).

2. Erandid RKKTS §-s 108 fikseeritud üldreeglist on alljärgnevad:

- a) Riigikogu otsuse eelnõu võib pärast teise lugemise lõpetamist panna lõpphääletusele (RKKTS § 109);
- b) välislepingut puudutavat seaduseelnõu arutatakse kahel lugemisel, kui juhtivkomisjon ei tee ettepanekut kolmanda lugemise läbiviimiseks (RKKTS § 115).

3. Teise lugemise lõpetamise järel eelnõule muudatusettepanekuid esitada ei saa, välja arvatud riigieelarve eelnõule (vt RKKTS § 120 lg 4) ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule (vt RKKTS § 125 lg 3, § 126 lg 1, § 127 lg 1).

§ 109. Riigikogu otsuse eelnõu lõpphääletus

Riigikogu otsuse eelnõu võib pärast teise lugemise lõpetamist panna lõpphääletusele.

1. Riigikogu otsuse eelnõu (välja arvatud RKKTS-is ettenähtud erandid, kui eelnõu arutatakse ühel lugemisel, vt nt § 117) võib menetleda kolmel lugemisel. Enamasti ei ole otsuste eelnõude puhul kolmandat lugemist tarvis ning seetõttu näeb kommenteeritav paragrahv ette võimaluse panna otsuse eelnõu teise lugemise järel lõpphääletusele. Nii toimitakse näiteks Riigikogu erikomisjonide moodustamist käsitlevate Riigikogu otsuste eelnõude puhul. Selle, kas eelnõu suunatakse kolmandale lugemisele või pannakse pärast teise lugemise lõpetamist lõpphääletusele, otsustab juhtivkomisjon. Juhtivkomisjoni otsust ei ole täiskogul hääletades võimalik muuta.

2. RKKTS § 129 kohaselt tuleb kolmel lugemisel arutada Riigikogu otsuse eelnõu, millega nähakse ette seaduseelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamine.

3. Riigikogu otsus võetakse vastu poolthäälte enamusega, st selle poolt peab hääletama rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu (PS § 73, PSRS § 3 lg 6 alalõik 1). Suuremat häälteenamust vastuvõtmiseks nõuavad otsused, mille eelnõusid menetletakse erikorras (nt Riigikogu otsus kuulutada välja erakorraline seisukord – vt PS § 129 lg 1 ja RKKTS § 118). (Vt ka RKKTS § 78 kommentaarid 7 ja 8.)

5. jagu

EELNÕU KOLMAS LUGEMINE

§ 110. Eelnõu lõpptekst ja juhtivkomisjoni seletuskiri

(1) Juhtivkomisjon koostab eelnõu kolmandaks lugemiseks eelnõu lõppteksti, millesse ta pärast teise lugemise lõpetamist viib keelelised ja tehnilised täpsustused.

(2) Juhtivkomisjon võib koostada eelnõu kolmandaks lugemiseks seletuskirja, milles antakse ülevaade eelnõuga pärast teise lugemise lõppemist tehtust.

1. Eelnõu kolmanda lugemise eesmärk on anda juhtivkomisjonile võimalus valmistada Riigikogule lõpphääletuseks ette eelnõu lõpptekst, anda fraktsioonidele võimalus selgitada avalikkusele oma seisukohti ning viia läbi lõpphääletus, et otsustada eelnõu vastuvõtmine.

2. Seaduseelnõu kolmandaks lugemiseks koostab juhtivkomisjon uue, keelelise ja normitehnilise kontrolli läbinud teksti (eelnõu lõppteksti). Pärast teise lugemise lõpetamist saab eelnõus teha vaid keelelisi ja tehnilisi täpsustusi, sisuliselt muudatusi enam teha ei saa. Erandiks on riigieelarve eelnõu (vt RKKTS § 120 lg 4) ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (vt RKKTS § 125 lg 3, § 126 lg 1, § 127 lg 1). Keelelised täpsustused hõlmavad näiteks kirjavigade parandamist ja lause ülesehituse korrastamist, tehnilised täpsustused aga näiteks eelnõu numeratsiooni korrastamist, viidete parandamist, tehniliste vigade kõrvaldamist (topeltlõigete kaotamist jms) ning avaldamismärgete täpsustamist. Keelelised ja tehnilised täpsustused on eelkõige niisuguste paranduste tegemine, mis ei mõjuta isikute õigusi ega kohustusi ning mis on kooskõlas Riigikogu poolt menetluse käigus eelnõu kohta tehtud otsustega. Keelelised ja tehnilised täpsustused kajastatakse eelnõu kolmandaks lugemiseks esitatavas tekstis. Keelelised ja tehnilised täpsustused ei ole muudatusettepanekud RKKTS § 100 lõike 1 mõttes ja täiskogus neid ei hääletata. Täpsustused on soovitatav esitada eelnõu tekstis allajoonitult.

3. Pärast lõppteksti valmimist vaatab juhtivkomisjon selle üle ning otsustab kolmandaks lugemiseks seletuskirja koostamise vajaduse. Eelnõu kolmandaks lugemiseks koostatud seletuskirjas esitatakse eelnõu tekstis tehtud muudatuste selgitused.

4. Juhtivkomisjon teeb Riigikogu juhatusel ettepaneku võtta eelnõu Riigikogu täiskogu tööналдал päevakorda arvestusega, et üldjuhul ei kavandata teist ja kolmandat lugemist samale tööналдалale.³⁰⁴ Nii jääb juhtivkomisjonile eelnõu kolmandat lugemist ettevalmistavateks toiminguteks mõistlik aeg.

5. Eelnõu lõpptekst ja vajaduse korral ka seletuskiri peavad olema Riigi-

³⁰⁴ Vt Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (vt lisa 3.4), punkt 10, mille kohaselt ei kavandata üldjuhul samale tööналдалale seaduseelnõu mitut lugemist.

kogu liikmetele kättesaadavad hiljemalt eelnõu arutamise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 18.00 (vt RKKTS § 62).

§ 111. Eelnõu arutamise kord kolmandal lugemisel ja lõpphääletus

(1) Eelnõu kolmandal lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

(2) Eelnõu kolmandal lugemisel viiakse läbi eelnõu lõpphääletus.

1. RKKTS ei sätesta tähtaega, mille jooksul juhtivkomisjon peab tege- ma ettepaneku panna eelnõu kolmandaks lugemiseks täiskogu töönädala päevakorda. Komisjon esitab Riigikogu juhatusel selle ettepaneku siis, kui eelnõu tekst on vastuvõtmiseks ette valmistatud.

2. Kolmandal lugemisel, erinevalt teisest lugemisest (vt RKKTS § 106), muudatuseettepanekuid läbi ei vaadata ega hääletata, samuti ei saa kolmandat lugemist katkestada (vrd RKKTS § 107). Erandiks on riigiel- arve eelnõu (vt RKKTS § 120 lg 5) ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (vt RKKTS § 125 lg 3, § 126 lg 1, § 127 lg 1) kolmas lugemine.

3. Eelnõu kolmandal lugemisel ettekandeid ei peeta. Kolmandal lugemi- sel avatakse läbirääkimised, kus saavad sõnavõttudega esineda vaid frakt- sioonide esindajad.

4. Lõpphääletusele pannakse eelnõu tervikuna. PS § 73 järgi võetakse seadused ja Riigikogu otsused üldjuhul vastu poolthäälte enamusega, st poolt peab olema rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu. Erandid sätes- tab põhiseadus. Nii näiteks on PS § 104 lõikes 2 fikseeritud Riigikogu koosseisu häälteenamust (st vähemalt 51 Riigikogu liikme toetust) va- javad seadused. (Vt ka RKKTS § 78 kommentaarid 7 ja 8.) Kui eelnõu jääb lõpphääletusel poolthäälte enamuse või muu vajaliku häälteenamuse puudumise tõttu vastu võtmata, langeb see Riigikogu menetlusest välja. Istungi juhatajal ei ole õigust panna vastu võtmata jäänud eelnõu kordus- hääletusele.

6. jagu

LÕPPMENETLUS

§ 112. Vastuvõetud seaduste ja Riigikogu otsuste vormistamine

Pärast seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist kirjutab sellele alla Riigikogu esimees, tema äraolekul istungit juhatanud Riigikogu aseesimees hiljemalt viiendal tööpäeval pärast vastuvõtmist.

1. Lõppmenetluse eesmärk on vastuvõetud seaduse ja Riigikogu otsuse vormistamine. Vastuvõetud seadusele ja otsusele kirjutab tavaliselt alla Riigikogu esimees, ja seda hiljemalt viiendal tööpäeval pärast õigusakti vastuvõtmist. Tema äraolekul (vt RKKTS § 15 kommentaar 2) kirjutab seadusele ja otsusele alla vastavat Riigikogu istungit juhatanud Riigikogu aseesimees. Kui ühe istungi raames juhatajad vahetuvad, siis allkirjastab õigusakti Riigikogu aseesimees, kes juhatab istungit selle konkreetse õigusakti vastuvõtmise ajal. Harilikult allkirjastatakse vastuvõetud õigusakt esimesel võimalusel. Õigusakt vormistatakse sellekohasel plangil ja allkirjastatakse omakäeliselt paberil. RKKTS ei välista digitaalset allkirjastamist. Vastuvõetud Riigikogu õigusakti allkirjastamise tähtaeg – viis tööpäeva – on sätestatud eesmärgiga tagada allkirjastamisega seotud toimingute tegemiseks mõistlik aeg.

2. Õigusakti allkirjastamisel on oluline tähtsus. Riigikogu otsuse allkirjastamisest võib sõltuda akti jõustumine. Kuni 2010. aasta 1. juunini jõus olnud Riigi Teataja seaduse³⁰⁵ § 5 lõige 4 nägi ette, et Riigikogu otsus jõustub allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei sätestata teist tähtaega. Hetkel seaduses Riigikogu otsuse jõustumise normi sätestatud ei ole ja seetõttu tuleb jõustumise aeg näha ette otsuses eneses. Riigikogu otsuste jõustamist on sageli jätkatud varasema korra kohaselt ning otsused on jõustatud allakirjutamisest.³⁰⁶ Riigikogu otsuse allkirjastamise aeg fikseeritakse kuupäevaliselt õigusakti viseerimislehel. Kui Riigikogu otsus puudutab isikute õigusi, kes ei ole Riigikogu liikmed, võib otsuse jõustumine olla

³⁰⁵ RT I 1999, 10, 155; 2009, 39, 262.

³⁰⁶ Nt Riigikogu 05.05.2011 otsus „Riigieelarve kontrolli erikomisjoni moodustamine“ (RT III, 09.05.2011, 3), Riigikogu 07.02.2012 otsus „Riigimetsa Majandamise Keskuse nõukogu liikme nimetamine“ (RT III, 10.02.2012, 1).

seotud otsuse teatavaks tegemisega. Riigikogu otsuse jõustumise võib siduda ka otsuse Riigi Teatajas avaldamisega.³⁰⁷

3. Seaduse esitab Riigikogu Kantslei pärast allkirjastamist Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. Vabariigi Presidendil on PS § 107 lõike 2 kohaselt aega 14 päeva seaduse saamise päevast arvates, et otsustada, kas kuulutada seadus välja või jätta seadus välja kuulutamata. Kui president on seaduse välja kuulutanud, esitab Riigikogu Kantslei seaduse hiljemalt väljakuulutamisele järgneval tööpäeval (RTS § 9 lg 2) Justiitsministeeriumile (Riigi Teataja väljaandjale) Riigi Teatajas avaldamiseks. RTS § 9 lõike 6 kohaselt tuleb seadus avaldada seitsme tööpäeva jooksul avaldamiseks esitamisest arvates. Vastavalt PS §-le 108 jõustub seadus 10. päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. Erandiks on riigieelarve jõustumine (PS § 118, RES § 21 lg 2) ja põhiseaduse muutmise seaduse jõustumine (PS § 167).

4. Riigikogu otsuse edastab Riigikogu Kantslei Riigi Teatajas avaldamiseks hiljemalt otsuse allkirjutamisele järgneval tööpäeval (RTS § 9 lg 2). Riigi Teataja väljaandja peab otsuse avaldama seitsme tööpäeva jooksul avaldamiseks esitamisest arvates (RTS § 9 lg 6).

5. Riigi Teatajas avaldamiseks esitatud aktis ilmse ebatäpsuse parandamine toimub RTS § 10 lõikes 3 ettenähtud korras. Ilmse ebatäpsuse võib parandada akti andja taotlusel ning tingimusel, et vea parandamine ei mõjuta isikute õigusi ega kohustusi. Parandatud akt tuleb esitada Riigi Teataja väljaandjale uuesti. Asjaomasele õiendile kirjutab alla Riigikogu esimees.

7. jagu

VABARIIGI PRESIDENDI POOLT VÄLJA KUULUTAMATA JÄETUD SEADUSE UUESTI ARUTAMINE

Üldist

Riigikogu vastuvõetud seaduse jõustumisele peab eelnema seaduse väljakuulutamine. PS § 107 lõike 2 kohaselt on presidendil õigus jätta seadus

³⁰⁷ Nt Riigikogu 07.02.2012 otsus „Riigikogu uurimiskomisjoni moodustamine välismaalastele tähtjaliste elamislubade andmisega seotud asjaolude väljaselgitamiseks“ (RT III, 08.02.2012, 1), mille jõustumisajaks määrati Riigi Teatajas avaldamisele järgnev päev.

välja kuulutamata ning saata see koos motiveeritud otsusega parlamendile uuesti arutamiseks ja otsustamiseks. Veto kasutamise põhjused võivad olla nii juriidilised kui ka mittejuriidilised.³⁰⁸ Põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamist reguleerib PS § 167 ja rahvahääletusel vastu võetud seaduse väljakuulutamist PS § 105 lõige 3.

§ 113. Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse võtmine päevakorda

Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ning Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks saadetud seadus võetakse päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel.

1. RKKTS-i kohaselt võetakse välja kuulutamata jäetud seaduse arutelu Riigikogu täiskogu tööpäevakorda Riigikogu juhatusel algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul kooskõlastatult eelnõu menetlenud juhtivkomisjoni ja põhiseaduskomisjoniga. Seda tehakse esimesel võimalusel (vt ka RKKTS § 56 kommentaar 4). Riigikogu juhatusel algatusel toimub see juhul, kui küsimus tekib ajal, millal juhatus valmistab ette täiskogu päevakorda (RKKTS § 13 lg 2 p 7) või kui juhatus koostab Riigikogu täiendava istungi päevakorda (RKKTS § 13 lg 2 p 5), ning Riigikogu esimehe ettepanekul juhul, kui küsimus tekib ajal, millal täiskogu päevakord on juba kinnitatud ja päevakorda on vaja selle küsimusega täiendada (RKKTS § 14 lg 2 p 5, § 56 lg 1 p 3).

2. Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ning parlamendile uueks arutamiseks ja otsustamiseks saadetud seaduse uuesti arutamine saab toimuda Riigikogu korralise istungjärgu ajal (sh täiendaval istungil) või erakorralisel istungjärgul.

§ 114. Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamise kord

(1) Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel esinevad ettekandega põhiseaduskomisjoni esindaja ning arutatava seaduse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni

³⁰⁸ Vt ka PS kommentaarid 2008, § 107 kommentaarid.

esindaja. Riigikogu liige võib kummalegi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

(2) Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega seaduse välja kuulutamata jätmise motiivide kohta oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

(3) Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja hääletamisele Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise.

(4) Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasisaadetud seadus loetakse muutmata kujul uuesti vastuvõetuks samasuguse häälteenamusega, mis oli nõutav selle seaduse esmakordsel vastuvõtmisel.

(5) Kui Riigikogu ei võta Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud seadust muutmata kujul uuesti vastu, toimub selle edasine menetlemine vastavalt käesoleva seaduse §-dele 99–108 ja 110–112. Juhtivkomisjoniks on seaduse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjon.

1. Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisele täiskogus eelneb töö seadusega põhiseaduskomisjonis ja seaduseelnõu menetlenud juhtivkomisjonis.

2. Välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel esinevad ettekandega põhiseaduskomisjoni esindaja ning arutatava seaduse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni esindaja. Põhiseaduskomisjoni roll on olla põhiseaduse ekspert. Põhiseaduskomisjon analüüsib seaduse välja kuulutamata jätmise motiive põhiseaduslikust aspektist ning kujundab nende kohta oma seisukoha. Arutatava seaduse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni ülesandeks on tuua välja kaalutlused, millest lähtudes Vabariigi Presidendi poolt vaidlustatud regulatsioon just sellisel kujul kehtestati. On kujunenud tavaks, et mõlemad komisjonid annavad Riigikogu täiskogule soovitusi, kas võtta seadus muutmata kujul uuesti vastu või mitte. Riigikogu liige võib kummalegi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse. Kui põhiseaduskomisjon on ühtlasi seaduse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjon, siis peetakse üks ettekanne ja esitada saab ettekandjale ühe suulise küsimuse. Vabariigi President ega tema esindaja ei saa otseselt selles küsimuses Riigikogu täiskogul istungil esineda, küll aga saab president vastavalt RKKTS §-le 155 igal ajal esineda Riigikogu ees poliitilise avaldusega. 1994. aasta RKKTS § 109 lõige 1 nägi ette, et kui Vabariigi President avaldas selleks soovi, algas tema poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine Vaba-

riigi Presidendi või tema esindaja ettekandega seaduse välja kuulutamata jätmise motiivide kohta. Tegelikult kasutas Vabariigi President nimetatud võimalust vaid mõne korra,³⁰⁹ seejärel andis iga kord Riigikogule teada, et ta ei soovi esineda Riigikogu ees ega saada ka oma esindajat.³¹⁰

3. Seaduse uuel arutamisel avatakse läbirääkimised, kus välja kuulutamata jätmise põhjuste kohta saavad arvamust avaldada Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Pärast läbirääkimisi paneb istungi juhataja tagasi saadetud seaduse muutmata kujul vastuvõtmise hääletamisele.

4. Kui Riigikogu võtab seaduse muutmata kujul vastu, esitatakse seadus taas presidendile ning viimasel on valida seaduse väljakuulutamise või Riigikohtusse pöördumise vahel. Valdavalt on president pöördunud sel puhul Riigikohtusse, kuid mõnel korral on ta seaduse ka välja kuulutanud.³¹¹

5. Kui Riigikogu ei võta tagasisaadetud seadust muutmata kujul uuesti vastu, toimub selle edasine menetlemine üldkorras, alates muudatusettepanekute esitamisest. Kui Riigikogu otsustab asuda seadust muutma, siis RKKTS iseenesest ei piira muutmast kogu seadust, kuid RKKTS-i mõte on siiski selles, et seaduse muutmisel piirduakse puuduste kõrvaldamisega, millele president tähelepanu juhtis (sisuliselt vigade parandamise menetlus).

6. On esinenud ka juhtumeid, kui Riigikogu otsustas küll seadust muutmata kujul uuesti mitte vastu võtta, kuid selle menetlemist siiski ei

³⁰⁹ Nt algas Vabariigi Presidendi 05.04.1993 otsusega nr 68 välja kuulutamata jäetud Eesti Vabariigi politiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse (vastu võetud 17.03.1993) uuesti arutamine Riigikogus 13.04.1993 Vabariigi Presidendi esindaja V. Glaase ettekandega; Vabariigi Presidendi 11.11.1997 otsusega nr 222 välja kuulutamata jäetud armuandmise korra seaduse (vastu võetud 22.10.1997) uuesti arutamine Riigikogus 04.12.1997 algas Vabariigi Presidendi esindaja prof H.-J. Uibopuu ettekandega.

³¹⁰ 1994. aasta RKKKS-is oli ka säte (§ 110), mis reguleeris Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamist Vabariigi Presidendi või tema esindaja osavõtuta.

³¹¹ Nt Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seadus (138 SE, X Riigikogu), vastu võetud 11.02.2004, Vabariigi President jättis välja kuulutamata (03.03.2004 otsus nr 545, RTL 2004, 26, 426), Riigikogus 09.03.2004 muutmata kujul vastu võetud, Vabariigi President kuulutas välja (11.03.2004 otsus nr 550, RT I 2004, 14, 93).

jätkanud ning seadus langes Riigikogu koosseisu volituste lõppedes menetlusest välja.³¹² Samuti on juhtunud, et Vabariigi Valitsus algatajana on võtnud välja kuulutamata jäetud ja muutmata kujul vastuvõtmata seaduse Riigikogu menetlusest tagasi.³¹³

8. jagu

SEADUS- JA OTSUSE-EELNÕUDE ERIMENETLUS

§ 115. Välislepingut puudutava seaduseelnõu menetlemise erisused

Välislepingut puudutavat seaduseelnõu arutatakse kahel lugemisel, kui juhtivkomisjon ei tee ettepanekut kolmanda lugemise läbiviimiseks. Eelnõu lõpphääletus viiakse läbi teisel lugemisel pärast muudatusettepanekute hääletamist.

1. PS § 65 punkti 4 kohaselt Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt PS §-le 121. PS § 121 kohaselt ratifitseerib ja denonsseerib Riigikogu Eesti Vabariigi lepingud (välislepingud):

- a) mis muudavad riigipiire;
- b) mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist;
- c) mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega;
- d) millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi;
- e) milles ratifitseerimine on ette nähtud.

VäSS § 3 punkti 2 kohaselt on välisleping Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleerib rahvusvaheline õigus. Vastavalt PS § 87 punktile 4 esitab välislepingud Riigikogule ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks Vabariigi Valitsus.

³¹² Nt keelatud rajatise kõrvaldamise seadus (1000 SE, X Riigikogu; 1000 UA, XI Riigikogu), vastu võetud 15.02.2007, Vabariigi President jättis välja kuulutamata (22.02.2007 otsus nr 113, RTL 2007, 19, 302), Riigikogu otsustas 31.05.2007 muutmata kujul mitte vastu võtta, 26.03.2011 langes menetlusest välja.

³¹³ Nt sotsiaaltoetuste seaduse § 22 muutmise seadus, vastu võetud 13.11.1995, Vabariigi President jättis välja kuulutamata (29.11.1995 otsus nr 644, RT I 1995, 89, 1573), Riigikogu otsustas 07.12.1995 muutmata kujul mitte vastu võtta, Vabariigi Valitsus võttis 17.01.1996 Riigikogu menetlusest tagasi.

2. VäSS § 6 lõike 1 punkti 2 kohaselt parlament ratifitseerib välislepinguid ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seaduse vastuvõtmisega ja denonsseerib ratifitseeritud välislepinguid denonsseerimise, lepingust taganemise, lepingu lõpetamise või muu seaduse vastuvõtmisega.

3. Välislepingut puudutavat seaduseelnõu arutatakse üldjuhul kahel lugemisel, kuivõrd eelnõu eripära tõttu on selle teksti võimalik menetluse käigus muuta piiratud ulatuses. Riigikogu võib vajaduse korral lisada reservatsiooni või deklaratsiooni. Näiteks lisas Riigikogu 20. juunil 2005 heaks kiidetud Eesti–Vene piirilepingule preambuli.³¹⁴ Välislepingu teksti Riigikogu muuta ei saa. Juhtivkomisjon võib teha ettepaneku viia läbi välislepingut puudutava seaduseelnõu kolmas lugemine. Sellisel juhul lõpetatakse teine lugemine ilma hääletamiseta ja eelnõu suunatakse kolmandale lugemisele. Eelnõu pannakse lõpphääletusele kolmandal lugemisel.

4. Välislepingu ratifitseerimise ja denonsseerimise seaduse vastuvõtmiseks on üldjuhul vajalik poolthäälte enamus. Mõnel juhul nõuab põhi-seadus välislepingut puudutava seaduse vastuvõtmiseks suuremat häälteenamust. PS § 104 lõike 2 punkti 15 kohaselt on Riigikogu koosseisu häälteenamus (s.o vähemalt 51 poolthäält) nõutav selliste lepingute ratifitseerimiseks, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi (vt ka PS § 121 p 4). Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus, s.o vähemalt 68 poolthäält (PS § 122 lg 2).

5. PS § 106 lõike 1 kohaselt ei saa välislepingu ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi panna rahvahääletusele.

§ 116. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu menetlemise erisused

(1) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu arutatakse ühel lugemisel.

(2) Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata. Eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel.

(3) Seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu lugemise käigus

³¹⁴ Vt RT II 2005, 18, 59.

esineb ettekandega peaminister. Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

(4) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

(5) Muudatusettepanekuid eelnõule võib esitada läbirääkimiste käigus. Pärast läbirääkimiste lõpetamist pannakse muudatusettepanekud hääletamisele. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

1. PS § 78 punkti 7 kohaselt annab Vabariigi President seadlusi vastavalt PS §-dele 109 ja 110. Kui parlament ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja (PS § 109 lg 1). Riigikogu esimehel ja peaministril on kaasallkirja andmise otsustamiseks aega 24 tundi seadluse kättesaamisest arvates (VPTS § 15 lg-d 1–3). Riigikogu esimees ja peaminister teavitavad teineteist kaasallkirja andmisest või sellest keeldumisest ning teatavad sellest viivitamata Vabariigi Presidendile. Kaasallkirjast keeldumise korral lisatakse tagastatavale seadlusele kirjalik keeldumise põhjendus (VPTS § 15 lg 4). Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab president seadluse parlamendile, kes võtab viivitamata vastu selle kinnitamise või tühistamise seaduse (PS § 109 lg 2). President esitab seadluse Riigikogule selle kokkutulemise päeval (VPTS § 17). Koos seadlusega esitab president Riigikogule Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu (RKKTS § 90 lg 2).

2. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu arutatakse ühel lugemisel, et tagada Riigikogule põhiseadusest tulenev kohustus viia menetlus läbi lühikese aja jooksul (PS § 109 lõike 2 kohaselt viivitamata). Nii PS § 109 lõige 2 kui ka kommenteeritav paragrahv näevad ette vaid kaks võimalust: kas Vabariigi Presidendi seadlus kinnitada või tühistada. Seetõttu on küsitav, kas on võimalikud ka vahevარიandid. Mõeldavad on järgmised vahepealsed juhtumid:

- a) osaline kinnitamine ja osaline tühistamine;
- b) kinnitamine reservatsiooniga;
- c) kinnitamine teatud kindlaks tähtajaks.

Üldiselt võib pidada eespool nimetatud variante lubatavaks, sest eesmärgiks ei ole formaalne hinnang Vabariigi Presidendi tegevusele, vaid riigi elu võimalikult mõistlik reguleerimine. Oma olemuselt on Vabariigi Presidendi seadlusandlusmenetlus pigem erandlik varumenetlus, mis on tarvilik kriisi puhul. Kuna ette ei ole võimalik näha ei seadluse andmise

ajendiks olnud Riigikogu kokkutulemise takistusi ega olusid, mis valitsevad siis, kui Riigikogul on taas võimalik koguneda, siis on soovitatav tõlgendada neid sätteid paindlikult.

3. Seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel (täiskogu tööpäevakorra päevakorra või täiendava istungi päevakorra ettevalmistamise korral) või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel, täiendades juba kinnitatud päevakorda (vt RKKTS § 56 lg 1 p 4).

4. Et juhtivkomisjoni ei määrata, juhib menetlust Riigikogu juhatus. Juhatus on sel puhul kõige sobilikum menetluse eest vastutav Riigikogu allorgan, sest seadlus kannab ka Riigikogu esimehe kaasallkirja (PS § 109 lg 1).

5. Seadluse kinnitamise või tühistamise eelnõu (ainsa) lugemise käigus esineb ettekandega peaminister. Peaministri ettekandekohustus tuleneb sellest, et seadlus kannab ka peaministri kaasallkirja (PS § 109 lg 1).

6. Läbirääkimistel saavad esineda vaid fraktsioonide esindajad.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 5 esimese lause järgi võivad muudatusettepanekuid esitada fraktsioonide esindajad läbirääkimiste käigus. Muudatusettepanekute vormistamise nõuete kohta vt RKKTS § 99 lõiked 3 ja 4 ning nimetatud paragrahvi kommentaarid 7 ja 8. Et PS § 109 lõike 2 järgi on Riigikogul vaid Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise pädevus, tekib küsimus, kuidas on eelnõule üldse võimalik muudatusettepanekuid esitada. Siiski on mõeldavad vähemalt järgmised juhud, millal peaks olema võimalik muudatusettepanekuid esitada:

- a) kinnitamiseelnõu muutmine tühistamiseelnõuks või vastupidi;
- b) osaline kinnitamine ja osaline tühistamine osas, milles soovitakse seadlust kinnitada või tühistada;
- c) kinnitamine reservatsiooniga reservatsiooni osas;
- d) kinnitamine teatud kindlaks tähtjaks tähtjaga osas.

Muudatusettepanekuid hääletatakse vastavalt RKKTS §-le 106.

8. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seadus võetakse vastu poolthälte enamusega.

§ 117. Ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erisused

(1) Ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitlevat Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel. Eelnõu menetlemine toimub käesoleva peatüki 2. ja 3. jao sätete kohaselt käesolevas paragrahvis ettenähtud erisustega.

(2) Kui otsuse-eelnõu on esitanud organ, kelle ettepanekuõigus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest või seadusest, siis eelnõule muudatusettepanekuid ei esitata. Muudel juhtudel määrab Riigikogu esimees muudatusettepanekute esitamise tähtaja eelnõu menetlusse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid.

(3) Otsuse-eelnõu lugemise käigus esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja. Esitatud ametiisikukandidaadil või vabastataval ametiisikul on juhtivkomisjoni ettepanekul õigus esineda kuni viieminutilise ettekandega. Riigikogu liige võib igale ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse. Kui eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, pannakse need hääletusele pärast läbirääkimiste lõpetamist, arvestades käesoleva seaduse § 106 lõigetes 2 ja 3 ettenähtut. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.
[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. PS § 65 punktide 7–9 alusel nimetab Riigikogu ametisse mitmed kõrged riigiametnikud. Vabariigi Presidendi ettepanekul nimetab Riigikogu ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri. Riigikohtu esimehe ettepanekul nimetab Riigikogu ametisse Riigikohtu liikmed. Eesti Panga nõukogu esimehe ettepanekul nimetab parlament ametisse Eesti Panga nõukogu liikmed (EPS § 8 lg 1). Ametisse nimetamine tähendab, et Riigikogule saab esitada ühe kandidaadi, välja arvatud Eesti Panga nõukogu liikmed, kes nimetatakse ametisse kõik koos (EPS § 8 lg 5).³¹⁵

2. Peale põhiseaduses nimetatud ametiisikute nimetab Riigikogu ametisse ametiisikuid ka teiste seaduste alusel. ÕKS-i alusel nimetab Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul ametisse kaks õiguskantsleri asetäitja-

³¹⁵ Vt nt Riigikogu 10.02.2009 otsus „Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamine“ (RT I 2009, 12, 75).

nõunikku (ÕKS § 37 lg 1), kes täidavad õiguskantsleri ülesandeid, kui õiguskantsler ei saa oma ametiülesandeid ajutiselt täita või kui õiguskantsleri volitused on lõppenud (ÕKS § 37 lg 2).

3. Ametiisikute ametisse nimetamise otsustab Riigikogu salajasel hääletamisel (RKKTS § 79 lg 2) ja vormistab Riigikogu otsusena.

4. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et „juhtimissüsteemi loogika järgi on sellel organil, kellel on ametiisiku nimetamise õigus, ka tema vabastamise õigus, kui seadus ei näe ette teisiti“. ³¹⁶ PS § 65 punktides 7–9 nimetatud ametiisikute ametist vabastamist on põhiseaduses nimetatud vaid riigikontrolöri puhul (PS §134). Riigikontrolli seadus (RKS §-d 21–24) näeb siiski ette vaid väga piiratud riigikontrolöri vabastamise alused. Küsitav on, kas riigikontrolör saab omal soovil ametist lahkuda. Näiteks tekkis 2002. aastal kohalike omavalitsuste volikogude valimiste eel küsimus, kas riigikontrolör Juhan Parts saab ametist lahkuda omal soovil, et siirduda poliitikasse. Õiguskantsler Allar Jõks selgitas Juhan Partsi lahkumist riigikontrolöri ametist Riigikogu ees järgmiselt: „See, et riigikontrolör astus erakonda, tähendab seda, et ta ei tohi täita enam riigikontrolöri kohustusi. [...] Seadus ei näe ette sanktsiooni, et saaks karistada riigikontrolöri, kes astub erakonda. Ainuke sanktsioon on, saab ja peab olema see, et selline inimene ei saa täita enam riigikontrolöri kohustusi. Ma toon sellise näite, et kohtunike puhul on sama piirang, nad ei tohi kuuluda erakondadesse. Kui aga kohtunik kuulub erakonda, siis on see automaatselt tema vabastamise aluseks [...] ma toon ka ühe näite, mis puudutab õiguskantslerit. [...] Õiguskantsleri seadus sätestab, et omal soovil lahkudes peab õiguskantsler teatama ette neli kuud. See on seadusest tulenev piirang, mis välistab selle, et ta lahkuks enne seda tähtaega. See, kas selline piirang sätestada ka teistesse institutsioone korraldavatesse seadustes, on juba Riigikogu otsustada.“ ³¹⁷ Selle peale täiendas Riigikogu RKS § 22 järgmise lausega: „Ametist tagasiastumisest teatab riigikontrolör Vabariigi Presidendile vähemalt neli kuud ette.“ Riigikohtu esimehe ametist vabastamine on reguleeritud KS-is, mille kohaselt vabastab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikohtu esimehe ametist tema enda soovil või tema valimisel või nimetamisel rahvusvahelise kohtuinstitutsiooni kohtunikuks

³¹⁶ PS kommentaarid 2008, § 78 kommentaar 13.4.

³¹⁷ Vt Riigikogu 26.09.2002 istungi stenogramm.

(KS § 27 lg-d 5 ja 5¹). Riigikohtu liikmed vabastab Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul KS § 99 alusel. Silmas tuleb pidada ka PS § 147 lõiget 2, mille kohaselt saab kohtunikku tagandada üksnes kohtuotsusega. PS § 140 lõike 2 kohaselt saab õiguskantsleri ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku puhul on tekkinud küsimus, kas Riigikogu peaks ta ametist vabastama õiguskantsleri ettepanekul tehtud otsusega. Siiski on ÕKS § 37 lõike 3 punkti 1 võimalik tõlgendada selliselt, et asetäitja-nõunik võib ametist lahkuda omal soovil, esitades sellekohase avalduse õiguskantslerile.

5. Seaduste alusel nimetab Riigikogu mitmetesse nõukogudesse liikmed. Peale juba käsitletud Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamise nimetab Riigikogu liikmeid järgmistesse nõukogudesse.

5.1 Eesti Arengufondi üheksaliikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu majanduskomisjoni ettepanekul viis liiget tähtajaga kuni neli aastat (EAFS § 9 lg 1 esimene lause, § 10 lg 3 esimene lause). Viiest liikmest kaks on Riigikogu liikmed ning kolm ettevõtlike ja üldsuse esindajad (EAFS § 10 lg 3 teine lause). Riigikogu liikme volituste lõppemisel jätkuvad tema volitused nõukogu liikmena kuni uue Riigikogu liikme nimetamiseni (EAFS § 10 lg 3 kolmas lause). Riigikogu võib enda nimetatud nõukogu liikme põhjendatud juhul enne volituste lõppu tagasi kutsuda, nimetades viivitamata nõukogusse uue liikme (EAFS § 10 lg 4).

5.2 Eesti Haigekassa 15-liikmelisse nõukokku määrab Riigikogu sotsiaalkomisjoni ettepanekul ühe Riigikogu liikme (HKS § 8, § 9 lg 2). Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees on Eesti Haigekassa nõukogu liige ametikoha järgi (HKS § 9 lg 1). Riigikogu võib enda määratud nõukogu liikme igal ajal tagasi kutsuda (HKS § 9 lg 6 esimene lause). Riigikogu määratud haigekassa nõukogu liikme volitused lõpevad Riigikogu vastava koosseisu volituste lõppemisega või tema Riigikogu liikme volituste peatumisel või lõppemisel (HKS § 11 lg 2).

5.3 Eesti Rahvusraamatukogu seitsmeliikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul kolm Riigikogu liiget ja kaks Rahvusraamatukogu töövaldkondade tunnustatud asjatundjat volituste tähtajaga neli aastat (ERRS § 8 lg-d 1 ja 2). Ametikoha järgi kuulub nõukogusse Riigikogu Kantselei direktor (ERRS § 8 lg 4). Nõukogu liikmete volituste tähtaja lõppemisel jätkavad nõukogu liikmed tegevust,

kuni jõustub Riigikogu otsus nõukogu uute liikmete nimetamise kohta (ERRS § 8 lg 5). Riigikogu võib nõukogu liikme põhjendatud juhul enne tema volituste lõppu tagasi kutsuda (ERRS § 8 lg 6). Kui nõukogu liige kutsutakse tagasi, ta astub tagasi omal soovil või langeb välja surma korral, nimetab Riigikogu tema asemele viivitamata uue nõukogu liikme ajani, mis on jäänud asendatava nõukogu liikme volituste lõpuni (ERRS § 8 lg 7).

5.4 Hasartmängumaksust toetuste määramise nõukogu moodustab Riigikogu, nimetades sellesse kuus Riigikogu liiget, ühe Haridus- ja Teadusministeeriumi, ühe Kultuuriministeeriumi ja ühe Sotsiaalministeeriumi esindaja (HasMMS § 7 lg 4).

5.5 Rahvusoooperi 11-liikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul kolm Riigikogu liiget (ROS § 6 lg 1 ja lg 2 p 1). Nõukogu koosseisu kinnitab ROS § 6 lõike 4 kohaselt kultuuriminister. Nõukogu volituste tähtaeg on viis aastat, kuid volituste tähtaja lõppemisel jätkab nõukogu tegevust kuni nõukogu uue koosseisu kinnitamiseni (ROS § 7 lg 1). Riigikogu volituste lõppemisel täidavad Riigikogu liikmetest nõukogu liikmed oma ülesandeid kuni uute liikmete nimetamiseni Riigikogu uuest koosseisust (ROS § 7 lg 4).

5.6 Riigimetsa Majandamise Keskuse üheksaliikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu oma otsusega kaks liiget keskkonnakomisjoni ettepanekul (MS § 49 lg 3 p 1 ja lg 5 esimene lause). Nõukogu koosseisu kinnitab Vabariigi Valitsus korraldusega kolmeks aastaks (MS § 49 lg 2). Riigikogu nimetatud nõukogu liikme volitused lõpevad tema Riigikogu liikme volituste lõppemisega (MS § 49 lg 5 teine lause). Riigikogu võib MS § 49 lõike 5 kolmanda lause kohaselt enda nimetatud liikme enne volituste lõppemist tagasi kutsuda, kui ta on jätnud oma kohustused olulisel määral täitmata või kui tal ei ole võimalust osaleda nõukogu töös.

5.7 Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu liikmed nimetab Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul, lähtudes ERHS § 14 lõikest 1. Riigikogu nimetab nõukokku ühe esindaja igast Riigikogu fraktsioonist Riigikogu koosseisu volituste lõppemiseni ja neli liiget Rahvusringhäälingu tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjate hulgast volituste tähtajaga viis aastat. Riigikogu koosseisu volituste lõppemisel jäävad Riigikogu liikmetest nõukogu liikmed nõukogusse Riigikogu uue koosseisu liikmete

nõukogusse nimetamise otsuse jõustumiseni. Nõukogu liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt tema tagasiastumisel, Riigikogu poolt tagasikutsumisel, tema lahkumisel või väljaarvamisel Riigikogu fraktsioonist või muul seadusest tuleneval alusel (ERHS § 15 lg 2). Nõukogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise korral nimetab Riigikogu kolme töö-nädala jooksul nõukogu liikme volituste lõppemisest arvates Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul uue liikme (ERHS § 15 lg 4).

5.8 Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamiseks asutatud sihtasutuse (Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus) nõukokku nimetab Riigikogu keskkonnakomisjoni ettepanekul neli Riigikogu liiget (KeTS § 56 lg 1). Keskkonnainvesteeringute Keskuse põhikirja punkti 4.3 kohaselt nimetatakse nõukogu liikmed kolmeks aastaks.

5.9 Stabiliseerimisreservi kuueliikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu neli liiget viieks aastaks (RES § 37³ lg 2 ja lg 4 esimene lause). Riigikogu otsuse eelnõu nõukogu liikmete nimetamiseks esitab Riigikogu rahanduskomisjon (RES § 37³ lg 4 teine lause). Riigikogu võib RES § 37³ lõike 5 alusel tema nimetatud liikme rahanduskomisjoni ettepanekul tagasi kutsuda enne volituste tähtaja lõppu. Riigikogu nimetatud nõukogu liikme volituste tähtaja lõppemise, tagasikutsumise või tagasiastumise korral kehtivad tema volitused kuni Riigikogu poolt uue liikme nimetamiseni (RES § 37³ lg 6).

5.10 Tagatisfondi üheksaliikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu rahanduskomisjoni ettepanekul kaks Riigikogu liiget (TFS § 7 lg 1 p 1). Riigikogu nimetatud nõukogu liikme volitused kestavad kuni Riigikogu liikme volituste peatumise või lõppemiseni, kuid ta jätkab oma tegevust kuni Riigikogu poolt uue nõukogu liikme nimetamiseni (TFS § 9 lg 2). Riigikogu võib tema nimetatud nõukogu liikme tagasi kutsuda (vt TFS § 10).

6. Nõukogu liikmete tagasikutsumise ja volituste lõpetamise otsuse eelnõu menetletakse samuti RKKTS §-s 117 sätestatud korras.

7. RKKTS § 44 ja VäSS § 6 lõike 1 punkti 4 alusel võib Riigikogu välis-suhtlemise korraldamiseks moodustada oma liikmetest välisdelegatsioon. Üldjuhul moodustatakse välisdelegatsioon iga parlamendikoosseisu alguses koosseisu volituste ajaks. Tava järgi valmistab välisdelegatsiooni

moodustamise otsuse eelnõu ette Riigikogu väliskomisjon, arvestades poliitiliste jõudude tasakaalu Riigikogus (vt ka RKKTS § 44 kommentaar 2).

8. Ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitlevat Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel, kuivõrd Riigikogul tuleb sisuliselt otsustada vaid, kas esitatud kandidaate toetada või mitte.

9. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt saab otsuse-eelnõule teha muudatusettepanekuid üksnes juhul, kui eelnõu on esitanud Riigikogu menetlusse organ, kelle esitamisoigus (ettepanekuõigus) ei tulene põhiseadusest ega seadusest. Nii näiteks ei ole lubatud muudatusettepanekud Riigikohtu esimehe ametisse nimetamise otsuse eelnõule, kuna ettepaneku nimetada ametisse Riigikohtu esimees teeb Riigikogule PS § 65 punkti 7, § 78 punkti 11 ja § 150 lõike 1 kohaselt Vabariigi President. Samuti ei saa esitada muudatusettepanekuid näiteks Eesti Arengufondi nõukogu liikmete nimetamise otsuse eelnõule, sest EAFS § 10 lõike 3 järgi nimetab Riigikogu nõukogu liikmed majanduskomisjoni ettepanekul. Juhtivkomisjon võib lähtuvalt RKKTS § 101 lõikest 1 teha eelnõusse tehnilist laadi muudatusi, sh näiteks täpsustada kuupäevi.

10. RKKTS § 117 lõige 3 sätestab, et ametiisikukandidaadil või vabastataval ametiisikul on juhtivkomisjoni ettepanekul õigus esineda kuni viieminutilise ettekandega. Säte viidi RKKTS-i 2009. aasta 23. novembril jõustunud Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega (§ 1 p 6), enne seda kandidaadil või ametiisikul esinemisoigus puudus. Muudatuse eesmärk oli tõsta Riigikogu täiskogu arutelu tähtsust ametisse nimetamise protseduuris, võimaldades Riigikogu liikmetel avalikult ja vahetult kandidaati küsitleda. Kuigi praktikas kuulatakse kandidaat ära nii juhtivkomisjonis kui ka fraktsioonides, ei olnud see muudatuse toetajate arvates piisav.³¹⁸ 1994. aasta RKKTS § 107 järgi oli esitatud ametiisikukandidaadil või vabastataval ametiisikul õigus esineda kuni kümneminutilise ettekandega. 20 minuti jooksul pärast ettekande ärakuulamist võis iga Riigikogu liige esitada talle kuni kaks suulist küsimust.

³¹⁸ Vt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõule (453 SE, XI Riigikogu) esitatud Riigikogu liikme V. Linde muudatusettepanek nr 3 ja selle selgitus, samuti põhiseaduskomisjoni aseesimehe E. Sepa ettekanne Riigikogu 28.10.2009 istungil.

§ 118. Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erisused

(1) Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel.

(2) Otsuse-eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata. Eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel.

(3) Otsuse-eelnõu lugemise käigus esineb ettekandega peaminister või tema volitusel mõni teine valitsusliige. Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

(4) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad. Muudatusettepanekuid eelnõule ei esitata. Pärast läbirääkimiste lõpetamist pannakse eelnõu lõpphääletusele.

1. PS § 65 punkti 14 alusel kuulutab Riigikogu riigis välja erakorralise seisukorra vastavalt PS §-le 129 ja PS § 65 punkti 15 alusel Vabariigi Presidendi ettepanekul sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni.

2. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis maksimaalselt kolmeks kuuks (PS § 129 lg 1). Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht võib tuleneda Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest, terroristlikust tegevusest, vägivaldaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist, ulatuslikust vägivaldaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist, Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest või vägivaldaga seotud pikaajalistest massilistest korratustest (ErSS § 3). Tegemist on üldise loeteluga ja parlament peab olukorda iga juhtumi puhul eraldi hindama.

3. Vabariigi President või Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule kirjaliku ettepaneku kuulutada välja erakorraline seisukord kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks, näidates ära, millest tuleneb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht (ErSS § 13 lg 1). RKKTS § 90 lõike 3 kohaselt vormistatakse ettepanek Riigikogu otsuse eelnõuna. Kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus teeb ettepaneku kuulutada erakorraline seisukord välja Riigikogu istungjärkude vahelisel ajal, esitab president või valitsus Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu

erakorraline istungjärk kokku kaheksa tunni jooksul, arvates ettepaneku tegemisest. Kui president või valitsus teeb ettepaneku kuulutada erakorraline seisukord välja Riigikogu korralise istungjärgu ajal, esitab president või valitsus Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu täiendav istung kokku viivitamatult (ErSS § 13 lg-d 2 ja 3). Erakorralise seisukorra väljakuulutamise küsimus võetakse Riigikogu täiskogu päevakorda esimesel võimalusel.

4. Riigikogu kuulutab erakorralise seisukorra välja otsusega, milles sätestatakse:

- a) erakorralise seisukorra väljakuulutamine kogu riigis vastavalt PS §-le 129;
- b) erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhjus;
- c) erakorralise seisukorra kestus (ErSS § 14 lg 1).

ErSS § 14 lõike 2 kohaselt jõustub Riigikogu otsus erakorralise seisukorra väljakuulutamise kohta selle avaldamisega üleriigilise levikuga massiteabevahendites. Otsuse avaldavad massiteabevahendite valdajad muutmata kujul ja viivitamatult. Otsus avaldatakse Riigi Teatajas otsuse vastuvõtmisele järgneval esimesel tööpäeval (ErSS § 14 lg 3).

5. PS § 128 lõike 1 alusel kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni (vt ka RRKS § 3 lg 1 p 1). PS § 128 lõige 2 näeb ette erisuse, mille kohaselt Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust. Sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise küsimus võetakse Riigikogu täiskogu päevakorda esimesel võimalusel.

6. Sõjaseisukord lõpeb sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamiseга Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul (SRKS § 3 lg 2).

7. Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel, kuivõrd see on oma olemuselt kiireloomuline menetlus. Erakorralise seisukorra kuulutab Riigikogu välja oma koosseisu hääle-enamusega, st vähemalt 51 Riigikogu liikme poolthäälega (PS § 129 lg 1), sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni aga poolthääle enamusega (PS § 73).

§ 118¹. Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu menetlemise erisused

(1) Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab taotlust Riigikohtule anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, esitamise õigus on Euroopa Liidu asjade komisjonil ja põhiseaduskomisjonil.

(2) Otsuse-eelnõu arutatakse ühel lugemisel. Eelnõu menetlemine toimub käesoleva peatüki 2. ja 3. jao sätete kohaselt käesolevas paragrahvis ettenähtud erisustega.

(3) Otsuse-eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja määrab Riigikogu esimees eelnõu menetlusse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada Euroopa Liidu asjade komisjon, põhiseaduskomisjon ja fraktsioonid.

(4) Otsuse-eelnõu lugemise käigus esinevad ettekannetega eelnõu esitaja ning juhtivkomisjoni esindaja. Riigikogu liige võib kummalegi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

(5) Otsuse-eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad, samuti Euroopa Liidu asjade komisjoni ning põhiseaduskomisjoni esindajad.

(6) Kui otsuse-eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, pannakse need hääletamisele, arvestades käesoleva seaduse § 106 lõigetes 2 ja 3 ettenähtut, pärast läbirääkimiste lõpetamist. Muudatusettepanekuid, mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletamisele ei panda. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

[RT I 2005, 68, 524 – jõust. 23.12.2005]

1. Kommenteeritav paragrahv reguleerib, kuidas toimub PSJKS §-s 7¹ Riigikogule antud õiguse kasutamine. PSJKS §-s 7¹ sätestatu kohaselt võib Riigikogu esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine omab otsustavat tähtsust Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel. Taotluse võib niisiis esitada, kui, esiteks, eelnõu vastuvõtmine on vajalik Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks ja, teiseks, põhiseaduse tõlgendamisel koostoimes Euroopa Liidu õigusega on selle eelnõu vastuvõtmisel otsustav tähtsus.³¹⁹

³¹⁹ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 7.

2. Euroopa Liidu liikme kohustused, mille täitmiseks vajaliku eelnõu kohta võib Riigikohtu seisukohta küsida, võivad tuleneda nii esmasest kui ka teisest Euroopa Liidu õigusest.³²⁰ PSJKS § 7¹ alusel ei ole võimalik esitada taotlust Euroopa Liidu esmase õiguse (asutamislepingud, nendele lisatud protokollid, ühinemislingud) muudatuste ratifitseerimiseks vajaliku eelnõu kohta. Neid muudatusi ei saa selles menetlusetapis veel käsitada kehtiva Euroopa Liidu õigusena. Riigikogul ei ole kohustust võtta vastu nende muudatuste ratifitseerimise seaduse eelnõu. Esmase õiguse muudatuste eelkontrolli pädevus on õiguskantsleril kehtiva PSJKS § 6 lõike 1 punkti 4 alusel³²¹ ja Vabariigi Presidendil enne ratifitseerimise seaduse väljakuulutamist.

3. Selleks, et põhiseaduse tõlgendamisel koostoimes Euroopa Liidu õigusega oleks eelnõu vastuvõtmisel otsustav tähtsus, peab eelnõu või selle säte Riigikohtu hinnangul otseselt seonduma Riigikogu osundatud põhiseaduse sätte või põhimõttega. Riigikogu osundatud põhiseaduse sätte või põhimõtte tõlgendus ei või koostoimes PSTS-i ja Euroopa Liidu õigusega olla niigi ilmne. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium peab põhjendatuks Riigikogule seisukoha andmist vaid olukorras, kus põhiseaduse sätte või põhimõtte tähendus on selle tõlgendamisel koosmõjus PSTS-i ja Euroopa Liidu õigusega ebaselge või vaieldav, mistõttu sellega seonduva seaduseelnõu menetlemine Riigikogus on raskendatud.³²²

4. Nõuded Riigikohtule esitatavale taotlusele on sätestatud PSJKS § 8 lõikes 1¹, mille kohaselt Riigikogu taotluses Riigikohtule peab olema põhjendatud, miks taotluse esitaja peab vajalikuks küsida Riigikohtu seisukohta. Taotlus peab sisaldama viiteid seaduseelnõu osale või sättele,

³²⁰ Riigikogu on seni küsinud arvamust üks kord esmase õiguse sätteist (Euroopa Liiduga ühinemise akti artiklist 4, Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 122 lõikest 2 ja artikli 106 lõikest 1) tuleneva kohustuse kohta (vt Riigikogu 25.01.2006 otsus „Riigikohtu seisukoha taotlemine Eesti Vabariigi põhiseaduse § 111 koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendamise asjus“, RT I 2006, 6, 33).

³²¹ Selle sätte kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada allkirjutatud välisleping või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks. Vt nt õiguskantsleri 12.03.2012 taotlus nr 8 „Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikkel 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta“.

³²² RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 9.

samuti põhiseaduse sättele või põhimõttele, mille tõlgenduse kohta Riigikohtu seisukohta taotletakse.

5. RKKTS § 118¹ kohaselt tuleb PSJKS § 7¹ ja § 8 lõike 1¹ nõuetele vastav taotlus vormistada Riigikogu otsusena ja selle vastuvõtmiseks on nõutav poolthääle enamuse.

6. Riigikohtu seisukoht ei ole Riigikogu jaoks formaalselt kohustuslik ja seisukoha andmine ei välista üldises korras läbiviidavat põhiseaduslikkuse järelevalvet.

7. PSJKS §-s 7¹ Riigikogule antud õiguse ja selle õiguse kasutamiseks RKKTS §-s 118¹ kehtestatud menetluse kooskõla põhiseadusega on vaieldav. Nende sätete vastuvõtmisel leidis Riigikogu,³²³ et kuna põhiseadus ei välista Riigikogu algatusel toimuvat eelnõude eelkontrolli, siis Riigikogu võib sellise võimaluse kehtestada enda avatud pädevust (PS § 65 p 16) kasutades. Eelkontrolli võimalus on vajalik, arvestades Euroopa Liiduga liitumiseks vastu võetud PSTS-i mõju. Kasutusulatuse piiratuse tõttu ei muuda eelkontrolli võimalus põhiseaduses ette nähtud võimuharude tasakaalu. Kaks riigikohtunikku on siiski leidnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve mudel on põhiseaduses eneses kindlaks määratud ja kuna põhiseadus eelnevat normikontrolli enne seaduse vastuvõtmist Riigikogus ette ei näe, siis tuleb vähemalt kaaluda PSJKS § 7¹ kooskõla põhiseadusega.³²⁴

³²³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (762 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

³²⁴ Riigikohtunik V. Kõve eriarvamus RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, juurde, p 1; Riigikohtunik E. Kergandbergi eriarvamus RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, juurde, p 3.

12. peatükk

RIIGIEELARVE EELNÕU MENETLEMISE KORD

Üldist

1. Riigieelarve eelnõu menetlemise korra põhialused on sätestatud PS §-des 115–119. Vastavalt PS §-le 117 ja § 104 lõike 2 punktile 11 on Riigikogu vastu võtnud RES-i. Viimast nimetatakse tavakasutuses riigieelarve baasasaduseks, et eristada seda iga aasta kohta seadusena vastuvõetavast riigieelarvest. RES sätestab riigieelarve eelnõu koostamise, Riigikogule esitamise ja Riigikogus menetlemise ning riigieelarve täitmise korra, samuti riigieelarve muutmise ning lisaelarve eelnõu koostamise ja vastuvõtmise korra. RES § 18 järgi toimub riigieelarve eelnõu menetlemine Riigikogus RKKTS-is ettenähtut järgides. PS § 115 lõike 1 kohaselt on riigieelarvel seaduse vorm, kuigi tema põhisisu ei ole õigusnormid, vaid riigi eelarveaasta kõik tulud, kulud ja finantseerimistehingud (RES § 2 lg 2). Riigikogu menetleb riigieelarve eelnõu seaduseelnõuna. Vastuvõetud riigieelarve peab Vabariigi President välja kuulutama (PS § 107), ent selle jõustumiseks näeb põhiseadus ette erikorra (vt PS § 118).

2. Kuigi riigieelarve suhtes lõppotsuse tegemise õigus on vastavalt PS § 65 punktile 6 ja § 115 lõikele 1 Riigikogu pädevuses, kuulub Vabariigi Valitsusele riigieelarve eelnõu koostamise ja esitamise monopol. See tuleneb PS § 115 lõigetest 2 ja 3, § 87 punktist 5 ning RES § 41 lõikest 1, § 42 lõikest 2 ja § 43 lõikest 1. Kuigi praktikas on menetlusse võetud ja isegi vastu võetud Riigikogus algatatud riigieelarve muutmise seaduse eelnõusid,³²⁵ ei ole ülalesitatud sätetest lähtudes Riigikogu liikmetel, fraktsioonidel ja komisjonidel riigieelarve, lisaelarve ega riigieelarve muutmise seaduse eelnõu algatamise õigust. Küll aga võivad nimetatud subjektid esitada nii riigieelarve, lisaelarve kui ka riigieelarve muutmise seaduse eelnõule muudatusettepanekuid.

3. Riigikogul on võimalik mõjutada riigieelarve, lisaelarve ja riigieelarve muutmise seaduse eelnõu sisu ning nende Riigikogule esitamist traditsiooniliste parlamentaarse kontrolli instrumentidega, näiteks tehes

³²⁵ Vt nt seaduse „1994. aasta riigieelarve“ muutmise seadus (404 SE, VII Riigikogu), mille algatas Riigikogu liige K. Jürgenson 13. jaanuaril 1994. Seadus võeti vastu 10. veebruaril 1994 ja kuulutati välja Vabariigi Presidendi 21.02.1994 otsusega nr 273 (vt RT I 1994, 12, 201).

valitsusele asjakohase ettepaneku (vt RKKTS § 154) või võttes eelarveaasta kestel vastu eelarvekulude suurenemist või -tulude vähenemist põhjustava seaduse, mille tagajärjel on valitsus kohustatud algatama kas lisaelarve või riigieelarve muutmise seaduse eelnõu (vt RES § 42).

4. Riigieelarve eelnõu menetlus Riigikogus on ajaliselt piiritletud. PS § 118 eeldab, et Riigikogu võtab riigieelarve vastu eelarveaasta alguseks. Arvestades PS § 115 lõiget 2, mille kohaselt peab valitsus esitama riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust (st hiljemalt 30. septembril, vt ka RKKTS § 119 kommentaar 2), jääb Riigikogule eelarve eelnõu menetlemiseks üldjuhul natuke vähem kui kolm kuud. Sellele ajale võib lisanduda veel kõige rohkem kaks kuud, sest PS § 119 näeb ette Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise juhul, kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust (st hiljemalt veebruarikuu viimasel päeval). Kirjeldatud ajalised raamid ei ole kohaldatavad lisaelarve ja riigieelarve muutmise seaduse eelnõu suhtes (nende kohta vt täpsemalt RKKTS § 121 kommentaar 2).

§ 119. Riigieelarve eelnõu esitamine

(1) Riigieelarve eelnõu esitab Vabariigi Valitsus vähemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust.

(2) Riigieelarve eelnõu üleandmisel, vormistamisel, menetlusse võtmise otsustamisel ning tagasis võtmisel järgitakse käesoleva seaduse §-des 91, 92, 93 ja 95 ning riigieelarve seaduse (RT I 1999, 55, 584; 2002, 67, 405; 2003, 13, 69) §-s 16 ettenähtut.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 taasesitab PS § 115 lõikes 2 sätestatu. Samasisulist sätet sisaldab ka RES § 16 lõige 1. Kõnealune norm paneb Vabariigi Valitsusele kohustuse esitada riigieelarve eelnõu vähemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. Kui valitsus seda mingil põhjusel ei tee, võib see olla valitsusele umbusalduse avaldamise aluseks (umbusalduse avaldamise kohta vt PS § 97).

2. RES § 3 teise lause kohaselt algab eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Seega peab Vabariigi Valitsus esitama riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt 30. septembril. Vabariigi Valitsus võib riigieelarve eelnõu esitada Riigikogule ka varem. Harilikult esitabki valitsus eelarve eelnõu Riigikogule septembrikuu viimastel päevadel. Näiteks XI Riigi-

kogu volituste ajal esitas valitsus eelarve eelnõu Riigikogule järgmistel kuupäevadel: 26. septembril 2007, 25. septembril 2008, 30. septembril 2009 ning 27. septembril 2010.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi tuleb riigieelarve eelnõu üleandmisel, vormistamisel, menetlusse võtmisel ja tagasivõtmisel järgida RKKTS-is eelnõude suhtes kehtestatud üldisi reegleid. Erisusena näeb RES § 16 lõige 2 ette, et koos riigieelarve eelnõuga tuleb Riigikogule esitada ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest.

4. Vastavalt RKKTS § 91 lõikele 1 antakse riigieelarve eelnõu üle täiskogu istungil enne päevakorras olevate küsimuste arutamist. Väljakujunenud tava kohaselt esineb peaminister riigieelarve eelnõu üleandmisel Riigikogu ees poliitilise avaldusega. Seesugune komme sai alguse 1999. aasta 10. mail, kui peaminister Mart Laar esines Riigikogu ees seoses 1999. aasta lisaelarve eelnõu üleandmisega Riigikogule. Hiljem, sama aasta 30. septembril, tegi peaminister Mart Laar poliitilise avalduse ka seoses 2000. aasta riigieelarve eelnõu üleandmisega. Pärast seda on peaministrid eelarve eelnõu üleandmisel esinenud Riigikogu ees avaldusega igal aastal. Peaministri esinemise näol on tegemist RKKTS §-s 155 ettenähtud peaministri poliitilise avaldusega, mille peaminister teeb omal algatusel. Tava järgi peaministrile küsimusi ei esitata (vt RKKTS § 155 lg 4), kuid avatakse läbirääkimised, mille käigus saavad sõna fraktsiooni-de esindajad (vt RKKTS § 155 lg 5).

5. RKKTS § 92 järgi peab riigieelarve eelnõu vormistusel vastama Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnika eeskirjale ning olema allkirjastatud. Eelnõule peab olema lisatud seletuskiri. See nõue on sätestatud ka RES § 16 lõikes 2.

6. Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja (vt lisa 3.3) § 33 lõike 5 kohaselt ei esitata iga-aastase riigieelarve eelnõus muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid. Sellise reegli kehtestamise eesmärk on tagada, et muudatusi riigi tulused ja kulused mõjutavates seadustes menetletaks riigieelarve eelnõust eraldi, lähtudes seaduseelnõu menetlemise üldkorrast, ning et niisuguste seaduste eelnõude juhtivkomisjoniks Riigikogus oleksid komisjonid, kelle valdkonda

RKKTS § 18 lõike 1 järgi vastavad seadused oma sisu poolest kuuluvad (valdkonnapõhise spetsialiseerumise põhimõte).³²⁶

7. Riigieelarve eelnõu Riigikogu menetluse võtmine otsustatakse muude eelnõudega samas korras (vt RKKTS § 93). Seejuures võib Riigikogu juhatus, kui ta leiab, et eelnõu ei vasta RKKTS §-s 92 ettenähtud nõuetele, tagastada eelnõu valitsusele ilma juhtivkomisjoni määramata. Põhjusteks, mille pärast võib Riigikogu juhatus riigieelarve eelnõu tagastada, on eelkõige eelnõu vajalike rekvisiitide või lisade (ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest ning seletuskiri) puudumine.

8. Tuginedes PS § 3 lõike 1 esimesele lausele, on Riigikohus märkinud, et igal riigivõimu teostaval institutsioonil on kohustus kontrollida, kas tal on oma kavandatavaks tegevuseks õiguslik alus ehk kas see tegevus

³²⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et kõik muudatused riigi tulused ja kulusid mõjutavates seadustes tuleb teha enne riigieelarve vastuvõtmist (PS kommentaarid 2008, § 115 kommentaar 2, § 116 kommentaar 5). Sellest võib järeldada, nagu ei tohiks juba põhiseadusest tulenevalt riigieelarve eelnõu sisaldada sätteid, millega muudetakse teisi seadusi (õigusnorme). Riigikohtu üldkogu on aga 16.03.2010 otsuses asjas nr 3-4-1-8-09 (Tallinna Linnavalikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse mitmed sätted) leidnud, et ka konkreetse aasta riigieelarve seadusega saab muuta tulused ja kulusid mõjutavaid seadusi. Nimelt märgib üldkogu oma otsuse punktis 103 järgmist: „Tallinna Linnavalikogu arvates ei võimalda PS § 116 lg 2 lisada riigieelarve seadusesse teiste õigusaktide muudatusi, sest riigieelarve seadus võib PS § 115 lg 1 kohaselt sisaldada vaid konkreetseid tulused ja kulusid. Riigieelarve seaduses ei või reguleerida tulude teket ega kulude kandmist. Üldkogu hinnangul ei tähenda PS § 116 lg-s 2 sätestatu, et Riigikogu ei või riigieelarve (sh lisaeelarve) seadusele lisada muude seaduste muutmise sätteid, mis mõjutavad tulude teket ja kulude kandmist. Sellest sättest tuleneb keeld vähendada või kustutada muudatus seadustes ette nähtud kulutusi pelgalt riigieelarve kirjet muutes, jättes sealjuures muutmata vastavat kulutust tingiva seaduse. PS § 116 lg 2 eesmärk on vältida olukorda, kus Riigikogu on seadusega mingi kulutuse tegemise ette näinud, kuid ei eralda riigieelarves selleks nõutavat raha. See säte peab hoidma ära olukorra, kus kulutusteks kohustava seaduse rakendamist mõjutatakse varjatult riigieelarve kirjete kaudu. Üldkogu hinnangul ei leidu ühtki mõistlikku põhjendust, miks Riigikogu ei võiks muuta kulutuste tegemiseks kohustavaid sätteid, mis ta ise on vastu võtnud, just riigieelarve või lisaeelarve seaduse rakendussätteis. PS § 116 lg 2 ei nõua seega, et muudes seadustes ette nähtud kulutuste muutmine peaks toimuma eelarveseadusest eraldiseisva seadusega, mis tuleks vastu võtta enne eelarveseaduse vastuvõtmist.“ Näiteks 2011. aasta riigieelarve seadusega (RT I, 28.12.2010, 6) muudeti viit seadust (vt §-d 18–22).

kuulub tema pädevusse.³²⁷ Ühtlasi on Riigikohus leidnud, et tulenevalt PS §-st 4 ja § 65 punktist 16 ei tohi Riigikogu sekkuda teiste riigiorganite või kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse.³²⁸ Eelnevast võib järeldada, et kui põhiseadus on andnud riigieelarve eelnõu koostamise ja Riigikogule esitamise Vabariigi Valitsuse pädevusse, siis ei tohi riigieelarve eelnõu Riigikogule esitada ükski teine PS § 103 lõikes 1 nimetatud subjekt. Kuna Riigikogu juhatusele on antud eelnõude menetlusse võtmise funktsioon (RKKTS § 13 lg 2 p 4, § 93), siis peab Riigikogu juhatus jätma menetlusse võtmata riigieelarve eelnõu, mida ei ole esitanud Vabariigi Valitsus.

9. Riigieelarve eelnõu kehtestatud vorminõuetele vastavuse kontroll ei hõlma kindlasti eelnõu sisu vastavuse hindamist põhiseaduses, RES-is ja muudes seadustes sätestatule. Näiteks ei kuulu Riigikogu juhatuse pädevusse kontrollida, kas riigieelarve eelnõu sisaldab kõiki kulusid, mis on seadustega ette nähtud (vt PS § 116 lg 2). Sellele peavad andma hinnangu juhtivkomisjon ja täiskogu eelnõu menetluse käigus.

10. Riigieelarve eelnõu juhtivkomisjon on RKKTS § 18 lõike 1 punkti 7 järgi rahanduskomisjon. Nende seaduste eelnõudele, mis Vabariigi Valitsus esitab koos riigieelarve eelnõuga selleks, et muuta seadusega ettenähtud kulusid või luua eeldused tulude teistsuguses suuruses laekumiseks riigieelarvesse, määrab Riigikogu juhatus juhtivkomisjonid asjaomaste alatiste komisjonide hulgast vastavalt RKKTS § 18 lõikest 1 tulenevatele valdkondadele.

11. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 ja RKKTS § 95 lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus esitatud riigieelarve eelnõu tagasi võtta mis tahes menetlusfaasis. Niisugune regulatsioon on problemaatiline. Tagasi-võtmine on RKKTS-is ette nähtud selleks, et võimaldada seaduseelnõu algatajal või Riigikogu otsuse eelnõu esitajal reageerida muutuvatele asjaoludele. Näiteks võib vajadus eelnõu edasi menetleda ära langeda seoses teise, sarnast eesmärki taotlenud eelnõu vastuvõtmisega või siis menetluse käigus eelnõu ümberkujundamisega sellisel viisil, mis initsiaatorile ei ole vastuvõetav. Riigieelarve eelnõu puhul võib tulla kõne alla eelkõige teisena mainitud juhtum. PS § 115 lõige 2 sätestab riigieelarve eelnõu esitamise Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust,

³²⁷ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p-d 9 ja 10.

³²⁸ Samas, p 11.

samuti – koostoimes PS § 115 lõikega 3 ja § 87 punktiga 5 – valitsuse eelarve koostamise ja esitamise monopoli (vt käesoleva peatüki üldine märkus 2). Valitsuse õigus riigieelarve eelnõu mis tahes ajal menetlusest tagasi võtta on vastuolus PS § 115 lõike 2 eesmärgiga anda enne uue eelarveaasta algust Riigikogule piisavalt aega eelarve eelnõu menetlemiseks ja vastuvõtmiseks. Valitsusele eelarve eelnõu tagasivõtmise õiguse andmine kujutab endast varjatult võimaluse andmist Riigikogu erakorraliste valimiste esilekutsumiseks. Nimelt sätestab PS § 119, et Vabariigi President kuulutab erakorralised valimised välja juhul, kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust. Kõige selle juures tuleb silmas pidada, et valitsuse käsutuses on tõhus vahend mõjutada Riigikogu võtma riigieelarve vastu valitsuse soovitud kujul – PS §-s 98 ettenähtud võimalus siduda eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega. Lähtudes eeltoodust ei saa Riigikogule esitatud riigieelarve eelnõu tagasivõtmise õiguse andmist Vabariigi Valitsusele pidada kooskõlas olevaks PS § 115 lõikega 2. Olgu märgitud, et lisaelarve eelnõu ja riigieelarve muutmise seaduse eelnõu tagasivõtmise õigus kirjeldatud probleeme ei põhjusta, sest nende esitamise tingimused ja kord ning vastu võtmata jätmise tagajärjed erinevad riigieelarve eelnõu omadest oluliselt (vt RKKTS § 121 kommentaarid 1 ja 2).

12. Kuna riigieelarve eelnõu saab esitada üksnes Vabariigi Valitsus, siis ei ole eelarve eelnõu puhul kohaldatavad RKKTS § 95 lõike 2 teine ja kolmas lause (tagasivõtmise kord juhul, kui algatajaid või esitajaid on mitu) ega lõige 3 (eelnõust taganemine).

§ 120. Riigieelarve eelnõu arutamise kord

- (1) Riigieelarve eelnõu arutab Riigikogu kolmel lugemisel.
- (2) Riigieelarve eelnõu arutatakse käesoleva seaduse 11. peatüki 2., 3., 4., 5. ja 6. jaos ettenähtut järgides, arvestades käesolevas peatükis ettenähtud erisusi.
- (3) Riigieelarve eelnõule esitatud muudatusettepanekud peavad vastama riigieelarve seaduse §-s 20 ettenähtud tingimustele.
- (4) Riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel võivad muudatusettepanekuid esitada komisjonid ja fraktsioonid.
- (5) Pärast riigieelarve eelnõu teise lugemise katkestamist, selle lõpetamist ning kolmanda lugemise katkestamist esitatud muudatusettepanekuid,

mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletusele ei panda.

1. Riigieelarve eelnõu menetlus on alates 1992. aastast teiste seaduseelnõude menetlusest mõnevõrra erinenud. Näiteks nägi 1992. aasta RKKS § 68 lõige 2 riigieelarve eelnõu puhul ette kolm lugemist, kuid seaduseelnõusid võis panna lõpphääletusele ka teisel lugemisel. Samasugune kord säilis ka pärast 1994. aasta RKKS-i vastuvõtmist (vt § 136 lg 2). Käesoleval ajal seisneb erinevus muudatusettepanekute esitamise ja hääletamise tingimustes ja korras ning kolmanda lugemise läbiviimise korras.

2. RKKTS § 120 lõige 2 sätestab, et riigieelarve eelnõu menetletakse Riigikogus seaduseelnõu menetluse suhtes üldiselt kehtivate normide järgi, arvestades erisusi, mis on ette nähtud kommenteeritavas paragrahvis.

3. Riigieelarve eelnõu arutatakse kolmel lugemisel. Eelnõu esimesel lugemisel arutatakse riigieelarve eelnõu üldpõhimõtteid. Ettekande teevad Vabariigi Valitsuse esindaja (tava kohaselt rahandusminister) ning juhtivkomisjoni – rahanduskomisjoni – esindaja, läbirääkimised toimuvad üksnes fraktsioonide esindajate osavõtul. Nagu teistegi seaduseelnõude puhul, võib ka riigieelarve eelnõu esimesel lugemisel teha eelnõu tagasilükkamise ettepaneku. Praktikast on Riigikogu kaks korda (1998. aasta 28. oktoobril ja 2002. aasta 23. oktoobril) riigieelarve eelnõu esimesel lugemisel tagasi lükanud. Sellisel juhul on valitsusel õigus eelnõu uuesti algatada.

4. Pärast riigieelarve eelnõu esimese lugemise lõpetamist võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid esitada muudatusettepanekuid. RKKTS § 120 lõike 3 kohaselt peavad muudatusettepanekud vastama RES §-s 20 ettenähtud tingimustele. Viimati nimetatud paragrahvis on mitu tingimust:

- a) muudatusettepanekule, mis tingib eelnõus ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või ümberjaotamise, peab selle esitaja lisama rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad (lõige 1);
- b) muudatusettepanekuga ei tohi ette näha riigieelarve eelnõus selliste kulude kustutamist või vähendamist, mis tulenevad muudest seadustest või Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutest (lõige 2);
- c) muudatusettepanekuga ei tohi ette näha riigieelarve puudujääki, selle suurenemist või ülejäägi vähenemist (lõige 3).

RES § 20 lõiked 1 ja 2 taasesitavad PS §-s 116 sätestatu, lõige 3 lisab tingimuse, mida PS § 116 ei sisalda.

5. PS § 116 lõige 1 ja RES § 20 lõige 1 sätestavad kohustuse lisada muudatusettepanekule nn katteallikas. Katteallikad tuleb ära näidata juhul, kui muudatusettepaneku esitaja soovib:

- a) vähendada riigieelarve eelnõus ettenähtud tulused;
- b) suurendada riigieelarve eelnõus ettenähtud kulusid;
- c) riigieelarve eelnõus ettenähtud kulusid ümber jaotada, st teatavaid kulusid teiste arvel suurendada, kulude kogumahtu seejuures muutmata.

Katteallikata muudatusettepanekud ei vasta põhiseaduses ega RES-is ettenähtud nõuetele. Kui põhjalikud peavad muudatusettepanekule lisatud rahalised arvestused olema, see põhiseadusest ei selgu, samuti ei täpsusta seda RES. Katteallikate näitamine ei ole pelgalt formaalsus, vaid muudatusettepaneku esitajal on kohustus oma ettepanekut sisuliselt põhjendada. Ettepanekus ettenähtud kulude katteks vajalikud allikad peavad olema nii lubatavad, st kooskõlas kehtiva õigusega,³²⁹ kui ka võimalikud. Nii ei tohi katteallikatena näidata tulused, mida kehtiv õigus ette ei näe, näiteks laekumisi maksudest, mida Riigikogu kehtestanud ei ole. Samas on muudatusettepaneku esitajal lubatud ettepaneku põhjenduses osutada eelnõule, mis on Riigikogu menetluses või mille ta algatab koos riigieelarve eelnõule muudatusettepaneku esitamise ja mille vastuvõtmise korral võib eeldada suuremaid laekumisi riigieelarvesse (nt riigilõivumäärade suurendamine), ning esitada sellega seoses arvestused, mis näitavad, kui suures ulatuses see tuluallikas katab ettepanekul olevad kulud. Peale eelõeldu tuleb arvesse võtta, et riigieelarve eelnõus ettenähtud tulud kujutavad endast prognoosi ja seetõttu on riigieelarve eelnõule muudatusettepaneku esitajal lubatud lähtuda teistsugusest prognoosist. Seda muidugi juhul, kui ta esitab asjakohased arvutused.

6. Muudatusettepaneku tegemisel tuleb arvestada PS § 116 lõikes 2 ja RES § 20 lõikes 2 sätestatut, mis keelab kustutada või vähendada riigieelarve eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega või Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega. Nii peab muudatusettepaneku esitaja, kes soovib riigieelarve eelnõus ettenähtud kulusid ümber jaotada, arvestama, et teatavate kulude suurendamisel teiste kulude

³²⁹ RES § 2 lõige 1 sätestab, et riigieelarve sisu on eelarveaastal riigile laekuvate tulude ning nende arvel riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud kulude määramine vastavalt seadustele.

vähendamise arvel on piir, mille seab kehtiv õigus. Muudatusettepaneku esitajal on kohustus näidata, et kärbitav kulu on ettepandaval kujul piisav ning et kulu vähenemine ei ole vastuolus PS § 116 lõikega 2 ja RES § 20 lõikega 2.³³⁰

7. RES § 20 lõike 3 kohaselt ei tohi muudatusettepanekuga ette näha riigieelarve puudujääki, selle suurenemist või ülejäägi vähenemist. Vastavalt RES § 5 lõikele 1 ületavad eelarve ülejäägi korral tulud kulusid ning eelarve puudujäägi korral kulud tulusid. Keelatud ei ole seega muudatusettepanekud, mis muudavad riigieelarve eelnõus ettenähtud kulude ja tulude üldmahtu, vaid üksnes ettepanekud, mis näevad ette Vabariigi Valitsuse esitatud:

- a) tasakaalus riigieelarve eelnõu puhul puudujäägi tekkimise;
- b) puudujäägiga riigieelarve eelnõu puhul puudujäägi suurendamise;
- c) ülejäägiga riigieelarve eelnõu puhul ülejäägi vähenemise.

8. Riigieelarve eelnõule tehtavate muudatusettepanekute suhtes kohaldatakse ka RKKTS § 100 lõiget 1, mille kohaselt vaatab juhtivkomisjon läbi kõik RKKTS §-s 99 ettenähtud tähtaega, tingimusi ja korda järgides esitatud muudatusettepanekud ning otsustab nende arvestamise eelnõu uue teksti koostamisel. Sellest tuleneb, et peale RES §-s 20 ettenähtu peab riigieelarve eelnõule esitatav muudatusettepanek:

- a) käima eelnõu kohta;
- b) sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale;
- c) sisaldama soovitava muudatuse täpset sõnastust.

Eeltoodu kohaldamisel riigieelarve eelnõule esitatavate muudatusettepanekute suhtes tuleb kõigepealt arvestada riigieelarve liigenduse eripära muude seadustega võrreldes. Kuigi eelnõu jaguneb paragrahvideks, nagu teisedki seaduseelnõud, liigendatakse RES § 4 lõike 1 kohaselt riigieelarve tulud, kulud ja finantseerimistehingud administratiivselt osadeks, jagudeks ja peatükkideks ning majandusliku sisu järgi artikligruppideks, artikliteks ja artiklite alajaotisteks. Muudatusettepanek peab seega sisaldama viidet paragrahvile ning kui ettepanekuga soovitakse muuta eelarvekirjet, siis ka vastavale osale, jaole või peatükile ning artikligrupile, artiklile või artikli alajaotisele. Muudatuse täpse sõnastuse esitamise nõue on tulude ja kulude suurust käsitletavate muudatusettepanekute puhul täidetud juhul, kui osutatakse eelnõu muudetavale paragrahvile ja riigieelarve asjakohasele liigendusüksusele ning märgitakse, millises ulatuses

³³⁰ Vt ka PS kommentaarid 2008, § 116 kommentaar 2.

eelnõus olevat summat suurendatakse või vähendatakse. Praktikas on välja kujunenud muudatusettepaneku standardvorm:

Muuta eelnõu § 1 (Riigieelarve tulud, kulud ja finantseerimistehingud)

Osa 6 (Vabariigi Valitsus)

Jagu 2 (Kultuuriministeeriumi valitsemisala)

Peatükk 70000941 (Kultuuriministeerium)

Artikligrupp 4 (Eraldised)

Artikkel 450 (Sihtotstarbelised eraldised)

Suurendada 224 648 euro võrra

Katteallikas:

Osa 6 (Vabariigi Valitsus)

Artikligrupp 6 (Muud kulud)

Vabariigi Valitsuse reserv

Vähendada 224 648 euro võrra

Selgitus:

...

9. Kui muudatusettepanek ei vasta RKKTS-is või RES §-s 20 sätestatud nõuetele, ei ole see esitatud RKKTS §-s 99 ettenähtud tingimusi järgides. RKKTS § 100 alusel jätab juhtivkomisjon niisugused muudatusettepanekud läbi vaatamata, st ei aruta neid sisuliselt ega tee otsust nende arvestamise kohta eelnõu uue teksti koostamisel. Näiteks peab juhtivkomisjon jätma läbi vaatamata muudatusettepaneku, mis tingib küll riigieelarve eelnõus ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või ümberjaotamise, kuid mille esitaja ei ole täitnud katteallika näitamise kohustust. Juhtivkomisjonil tuleb jätta muudatusettepanek läbi vaatamata ka näiteks juhul, kui katteallikas on küll näidatud, ent see on ilmselgelt lubamatu või võimatu (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5), st kui ettepaneku esitaja eirab kehtivat õigust või täidab katteallika näitamise kohustust üksnes formaalselt. Oluline on siinjuures asjaolu, et sellise katteallikaga muudatusettepanekut ei ole võimalik sisuliselt arutada. Kirjeldatud juhtudest tuleb eristada olukordi, kus esitatud katteallikas on vaieldav. Nii võib näiteks muudatusettepaneku esitaja tugineda valitsuse omast erinevale riigi kavandatavate tulude prognoosile või arvestusele PS § 116 lõikes 2 sätestatud nõude täitmiseks piisava summa kohta. Sellisel juhul peab juhtivkomisjon muudatusettepaneku läbi vaatama. Otsuse selle kohta, kas muudatusettepanek on esitatud nõuetekohaselt, teeb juhtivkomisjon. Kui juhtivkomisjon, lähtudes eespool kirjeldatud

kriteeriumidest, kvalifitseerib muudatusettepaneku ettenähtud tingimustele mittevastavaks, jätab ta selle muudatusettepanekute loetellu (RKKTS § 102 lg 1) kandmata. Juhtivkomisjoni seletuskirjas, mille ta koostab teiseks või kolmandaks lugemiseks (RKKTS § 103 ja § 110 lg 2), tuleb sellisel juhul märkida põhjused, miks jäeti muudatusettepanek läbi vaatamata.

10. Riigieelarve eelnõu teiseks lugemiseks koostab juhtivkomisjon eelnõu uue teksti, millesse viiakse kõik arvestatud muudatusettepanekud ning juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused (RKKTS § 101 lg 1), muudatusettepanekute loetelu (RKKTS § 102 lg 1) ning seletuskirja (RKKTS § 103). Eelnõu teisel lugemisel toimub eelnõu sätete, sealhulgas kirjete arutelu ning vajaduse korral muudatusettepanekute hääletamine. Muudatusettepanekute hääletamisel arvestatakse RKKTS § 106 lõigetes 2–4 ettenähtut. Riigieelarve eelnõu teine lugemine võidakse katkestada (RKKTS § 107) või lõpetada ning suunata eelnõu kolmandale lugemisele (RKKTS § 108).

11. Riigieelarve eelnõu teise lugemise katkestamise järel võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid esitada eelnõule muudatusettepanekuid eespool kirjeldatud tingimusi arvestades (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 4–8). Teise lugemise jätkamiseks koostab juhtivkomisjon samad menetlusedokumentid, mis teiseks lugemiseks (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 10). Riigieelarve eelnõu teise lugemise jätkamisel tuleb arvesse võtta kommenteeritava paragrahvi lõikes 5 sätestatud, mille järgi hääletusele ei panda muudatusettepanekuid, mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata.

12. Riigieelarve eelnõu kolmanda lugemise puhul tuleb vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 2 lähtuda RKKTS §-dest 110 ja 111. Samas võimaldab kommenteeritav paragrahv ise muudatusettepanekute esitamist nii teise lugemise järel kui ka kolmandal lugemisel (vt RKKTS § 120 lg-d 4 ja 5). Seetõttu saab RKKTS §-dest 110 ja 111 lähtuda üksnes osaliselt.

13. Pärast riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamist võivad muudatusettepanekuid esitada üksnes komisjonid ja fraktsioonid. Muudatusettepanekud peavad vastama eespool kirjeldatud tingimustele (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 4–8). Muudatusettepanekute läbivaatamisel ning kolmandaks lugemiseks menetlusedokumentide koostamisel peab juhtivkomisjon lähtuma RKKTS §-dest 100–103. Riigieelarve eelnõu

kolmandal lugemisel toimub eelnõu sätete, sealhulgas kirjete arutelu. Kolmandal lugemisel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja, kellele iga Riigikogu liige võib esitada kuni kaks suulist küsimust. Läbirääkimistel osalejate ring on piiratud fraktsioonide esindajatega. Muudatusettepanekute hääletamisel tuleb järgida kommenteeritava paragrahvi lõiget 5, mis sätestab, et ettepanekuid, mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletusele ei panda.

14. Kommenteeritava paragrahvi lõikest 5 tuleneb, et riigieelarve eelnõu kolmanda lugemise võib katkestada. Katkestamise puhul tuleb kohaldada RKKTS §-s 107 ettenähtut. Kolmanda lugemise katkestamise järel võivad muudatusettepanekuid esitada üksnes komisjonid ja fraktsioonid (kommenteeritava paragrahvi lõige 4). Järgnev menetlus, st eelnõu ettevalmistamine kolmanda lugemise jätkamiseks ning kolmanda lugemise jätkamine, toimub samade reeglite järgi nagu menetlus pärast teise lugemise lõpetamist (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 13).

15. Kui riigieelarve kolmandat lugemist ei katkestata, pannakse eelnõu lõpphääletusele. Riigieelarve vastuvõtmiseks on vastavalt PS §-le 73 nõutav poolthääle enamus.

16. Vastuvõetud riigieelarve allkirjastatakse RKKTS § 112 kohaselt.

17. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõige 2 ei viita RKKTS 11. peatüki 7. jaole, on selle sätted (§-d 113 ja 114) kohaldatavad ka juhul, kui Vabariigi President jätab PS § 107 lõikest 2 lähtudes riigieelarve välja kuulutamata.

§ 121. Riigieelarve muutmise seaduse ja lisaelarve eelnõu arutamise kord

Käesolevas peatükis ettenähtut, välja arvatud § 119 lõiget 1, järgitakse ka riigieelarve muutmise seaduse ja lisaelarve eelnõu menetlemisel.

1. Riigieelarve muutmise seaduse eelnõu algatab Vabariigi Valitsus vastavalt RES § 41 lõikele 1 riigieelarve muutmiseks kulude kogumahtu muutmata, st kulude ümbertõstmiseks. Lisaelarve eelnõu algatab Vabariigi Valitsus RES § 43 lõike 1 kohaselt riigieelarve muutmiseks juhul, kui see on seotud kulude kogumahu suurendamise või vähendamisega. Peale

selliste muudatuste võib lisaelarve eelnõu sisaldada riigieelarves ettenähtud kulude otstarbe ja finantseerimistehingute muutmist. Siinjuures väärib märkimist RES § 42 lõikes 2 sätestatu, mille kohaselt on Vabariigi Valitsusel kohustus algatada riigieelarve muutmise seaduse või lisaelarve eelnõu juhul, kui Riigikogu võtab vastu seaduse, mis tingib kehtiva riigieelarve kulude suurendamise või tulude vähendamise.

2. Kommenteeritava paragrahvi järgi kohaldatakse riigieelarve muutmise seaduse ja lisaelarve eelnõu esitamisele ja menetlusele samu reegleid kui riigieelarve eelnõu esitamisele ja menetlusele. Erandiks on RKKTS § 119 lõige 1, mis sätestab riigieelarve eelnõu esitamise hiliseima aja. Riigieelarve muutmise seaduse ja lisaelarve eelnõu Riigikogule esitamise ajalised piirangud tulenevad RES-ist. Riigieelarve muutmise seaduse eelnõu ei või Riigikogule esitada hiljem kui kaks kuud enne eelarveaasta lõppu, st mitte hiljem kui 31. oktoobril. Lisaelarve eelnõu ei tohi Riigikogule esitada hiljem kui kolm kuud enne eelarveaasta lõppu, st mitte hiljem kui 30. septembril, kui sellega soovitakse riigieelarve kulusid suurendada, või mitte hiljem kui kaks kuud enne eelarveaasta lõppu, kui sellega soovitakse kulusid vähendada. Nimetatud ajalisi piiranguid ei kohaldata juhul, kui riigieelarve muutmise seaduse või lisaelarve eelnõu esitatakse (RES § 41 lg 1, § 43 lg 2):

- a) stabiliseerimisreservi vahendite kasutamiseks Eestis tegutsevatele krediitiasutustele likviidsus- või maksevõimega seotud raskusi või olulisi tõrkeid makse- ja arveldussüsteemides põhjustada võiva finantskriisi lahendamise või ennetamise eesmärgil (RES § 37 lg 3 p 3);
- b) eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise tõttu.

13. peatükk

PÕHISEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU MENETLEMISE KORD

Üldist

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise põhireeglid on küllaltki detailselt sätestatud PS XV peatükis. RKKTS 13. peatükk on oluline ennekõike seetõttu, et PS § 163 näeb põhiseaduse muutmiseks ette kolm viisi, ent sätestab, et muutmisviis otsustatakse põhiseaduse muutmise seaduse

eelnõu kolmandal lugemisel. Seetõttu on tarvis sätteid, mis reguleeriksid põhiseaduse muutmise viisi otsustamise korra. Muus osas on põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetluskord sarnane n-ö tavalise seaduse eelnõu menetluskorraga. Peamised erinevused seisnevad algatajate ja muudatusettepanekute esitajate ringis, menetlustähtaegades ning seaduse vastuvõtmiseks nõutavas häälteenamuses. 1992. aasta RKKS § 81 sätestas, et „põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse põhiseaduse XV peatükis ja põhiseaduse rakendamise seaduse §-s 8 sätestatud korras“. Samasugust sätet sisaldas ka 1994. aasta RKKS § 132. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise täpsem kord sätestati 16. novembril 2000 vastuvõetud ja sama aasta 22. detsembril jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega (15¹. peatükk, §-d 155¹–155³).³³¹ Sellest ajast saadik on kõnealused normid püsinud peaaegu muutumatuena.

§ 122. Põhiseaduse muutmise algatamine

- (1) Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil.
- (2) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu üleandmisel, vormistamisel, menetlusse võtmise otsustamisel ning tagasivõtmisel järgitakse käesoleva seaduse §-des 91, 92, 93 ja 95 ettenähtut.
- (3) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu algatajad märgivad seletuskirjas, millisel viisil nad põhiseaduse muutmise seadust vastu võtta soovivad.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 taasesitab PS § 161 lõikes 1 sätestatu.³³²

2. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tuleb vormistada ja anda üle seaduseelnõudele üldiselt kehtivate nõuete kohaselt (RKKTS §-d 91 ja 92). Täiendavalt tuleb võtta arvesse PS § 161 lõikes 2 ja §-s 168 sätestatud piiranguid. PS § 161 lõike 2 järgi ei saa põhiseaduse muutmist algatada erakorralise ega sõjaseisukorra ajal. Vastavalt PS §-le 168 ei saa põhiseaduse muutmist samas küsimuses algatada ühe aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest rahvahääletusel või Riigikogus.

³³¹ RT I 2000, 95, 610.

³³² Vabariigi Presidendi õigus algatada põhiseaduse muutmist on sätestatud ka PS § 78 punktis 8 ja § 103 lõike 1 punktis 5.

3. PS §-st 168 tulenev piirang vajab täpsustamist. Kõigepealt tuleb selgitada, mida tähendab keeld algatada põhiseaduse muutmist „samas küsimuses“. Kindlasti ei saa piirduda sellega, et tuvastatakse, kas eelnõu puudutab põhiseaduse sama paragrahvi, mida ebaõnnestunudult muuta üritati, sest ühe ja sama paragrahvi muutmiselega võidakse taotleda erinevaid eesmärke. Mõiste „sama küsimus“ viitab hoopis põhiseaduse instituudile, mis kujutab endast teatava küsimuse terviklikku regulatsiooni, või selle osainstituudile. Selleks et hinnata, kas algatava eelnõuga soovitakse muuta põhiseadust „samas küsimuses“, tuleb algatuse sisust lähtudes kõigepealt määratleda nii eelmise (tagasilükatud) kui ka uue algatuse objektiks olev instituut (osainstituut) ning võtta seisukoht nende kattuvuse osas. Kuid sellest ei piisa. Samuti on oluline, kuidas asjaomast instituuti (osainstituuti) ümber kujundada sooviti (soovitakse). Kui pakutav regulatsioon on nii eelmises, tagasilükatud, kui ka uues eelnõus põhimõtteliselt samasugune, on tegemist „sama küsimusega“; kui pakutav regulatsioon on erinev, ei ole tegemist „sama küsimusega“. Algatusõigus on seega lubamatu juhul, kui langevad kokku kaks tingimust:

- a) võrreldavate eelnõude objektiks olevad instituudid (osainstituudid) kattuvad täielikult ja
- b) võrreldavates eelnõudes pakutav regulatsioon on põhimõtteliselt ühesugune.

Ülaltoodu illustreerimiseks olgu toodud järgmine näide. Riigikogu lükkab tagasi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärgiks oli Vabariigi Presidendi valimise korra (PS § 79) muutmise nõnda, et president valitakse üldistel ja otsestel valimistel. Kui enne aasta möödumist selle eelnõu tagasilükkamisest algatakse eelnõu, mis näeb ette üldiste ja otseste presidendivalimiste korraldamise, ei ole algatus lubatav. Mõlema eelnõu objektiks on sama instituut – Vabariigi Presidendi valimine – ning ka pakutav regulatsioon on eelnõudes põhimõtteliselt ühesugune. Seejuures ei oma tähtsust kahe eelnõu võimalikud erinevused nagu näiteks kandidaatide ülesseadmiseks õigustatud subjektide ring või ühes või teises hääletusvoorus valituks osutumiseks nõutav häälte hulk. Kui aga enne aasta möödumist eelnõu tagasilükkamisest algatakse eelnõu, millega soovitakse PS §-st 79 jätta välja sätted, mis reguleerivad presidendi valimist Riigikogus, siis oleks algatus lubatav. Eelnõude objektiks olevad instituudid küll kattuvad – mõlemal juhul on tegemist Vabariigi Presidendi valimise korraga –, ent selle ümberkujundamiseks pakutav regulatsioon on põhimõtteliselt erinev.

4. Vaatamata eelõeldule tuleb asuda seisukohale, et Riigikogu juhatusel, kes vastavalt RKKTS §-le 93 otsustab eelnõu menetlusse võtmise, on avar hindamisruum küsimuses, kas eelnõu algatamisel on järgitud PS §-s 168 sätestatud või mitte. Kahtluse korral tuleks eelistada põhiseaduse muutmise algatamise õigust, võttes iseäranis arvesse asjaolu, et põhiseaduse muutmise PS XV peatüki sätete kohaselt on niigi keeruline ning nõutav häälteenamus suur, mistõttu vajadus lisapiirangute järele on väike.

5. PS §-st 168 tuleneva piirangu avamiseks tuleb selgitada ka mõiste „tagasilükkamine“ tähendust. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on rahvahääletusel tagasi lükatud, kui see ei saa poolthäälte enamust (PS § 105 lg-d 2 ja 4). Samas ei ole üheselt selge, mida PS § 168 peab eelnõu tagasilükkamiseks Riigikogus: kas seaduse vastu võtmata jätmist kolmandal lugemisel või mis tahes menetlusfaasis tehtavat otsustust, mille vahetu tagajärjena langeb eelnõu menetlusest välja. Viimasel juhul tuleks tagasilükkamiseks PS § 168 mõttes pidada ka eelnõu tagasilükkamist selle esimesel lugemisel (RKKTS § 98 lg 6), samuti põhiseaduse muutmise viisi osas tehtud ettepaneku heaks kiitmata jätmist (vt RKKTS § 125 lg 6, § 126 lg 5 ja § 127 lg 3). Kuna PS § 168 eesmärk on kaitsta põhiseaduse stabiilsust ning tagada põhiseaduse muutmise küsimustes ulatuslikum konsensus ja tehtavate otsuste põhjalikum läbimõeldus, siis tuleb mõistet „tagasilükkamine Riigikogus“ tõlgendada laiemalt. Ka esimesel lugemisel tehtav tagasilükkamisotsus on Riigikogu sisuline hinnang esitatud algatuse suhtes. Pealegi otsustatakse eelnõu tagasilükkamine poolthäälte enamusega, mis tähendab, et kui eelnõu juba selles faasis ei saa rohkem poolt- kui vastuhääli, ei ole tõenäoline, et see vastu võetakse. Tagasilükkamise mõiste laiem käsitus tagab ka, et põhiseaduse sisu osas püütakse saavutada võimalikult ulatuslikku kokkulepet, sest Riigikogu negatiivne otsus kas või ettepanud muutmiseviisi suhtes toob antud küsimuses kaasa põhiseaduse muutmise protsessi peatumise aastaks. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ei saa pidada Riigikogus tagasilükatuks juhul, kui algatajad võtavad selle tagasi (RKKTS § 95) või kui eelnõu langeb menetlusest välja seoses Riigikogu volituste lõppemisega (RKKTS § 96).

6. Üleantud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus RKKTS § 93 kohaselt. Nii nagu muude seaduseelnõude puhul, peab Riigikogu juhatus kontrollima ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastavust RKKTS §-s 92 ettenähtud

nõuetele.³³³ Tegelikult on juhatuse teostatava kontrolli ulatus laiem kui pelgalt normitehnika eeskirjale vastavuse kindlakstegegmine. Nii ei tohi Riigikogu juhatus võtta menetlusse ja peab algatajatele tagastama eelnõu:

- a) mille on algatanud subjekt, kellel ei ole PS § 161 lõike 1 järgi põhiseaduse muutmise algatamise õigust, näiteks fraktsioon (isegi kui sellel on rohkem kui 21 liiget), või millel on vähem kui 21 Riigikogu liikme allkirjad;
- b) mis on esitatud erakorralise või sõjaseisukorra ajal;
- c) millega soovitakse reguleerida küsimust, mis oli rahvahääletusel või Riigikogus tagasilükatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu objektiks (st „sama küsimust“ PS § 168 mõttes), kui tagasilükkamisest ei ole möödunud ühte aastat (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 3–5).

Riigikogu juhatuse otsus menetlusse mitte võtta üleantud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on vaidlustatav Riigikohtus vastavalt PSJKS §-le 17.

7. RKKTS § 93 lõike 2 kohaselt määrab Riigikogu juhatus, kui ta otsustab eelnõu menetlusse võtta, eelnõule juhtivkomisjoni Riigikogu alatiste komisjonide hulgast. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule juhtivkomisjoni määramisel puudub juhatusel kaalutusruum, sest mitmest RKKTS-i sättest tuleneb, et juhtivkomisjoniks on põhiseaduskomisjon (vt RKKTS § 124 lg 2, § 125 lg 1, § 126 lg 1, § 127 lg 1).

8. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu võivad selle algatajad mis tahes ajal tagasi võtta (RKKTS § 95 lg 1). Kui eelnõu on algatanud Riigikogu liikmed, siis kohaldatakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasivõtmisele RKKTS § 95 lõike 2 kolmandas lauses sätestatud: tagasivõtmisavaldus on kehtiv, kui sellele on alla kirjutanud üle poole algatajatest. Sellisel juhul on eelnõu tagasi võetud ning see langeb menetlusest välja isegi siis, kui neid Riigikogu liikmeid, kes tagasivõtmisavaldusele alla ei kirjutanud, on vähemalt 21. Riigikogu liikmetel, kes tagasivõtmist ei toetanud, on õigus algatada põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu uuesti.

³³³ Praktikast on tuua näide, kui 1999. aasta 13. septembril andsid 25 Riigikogu liiget üle Riigikogu otsuse „Rahvahääletusest põhiseaduse muutmiseks“ eelnõu, millega soovisid panna rahvahääletusele PS § 79 uue redaktsiooni. Riigikogu juhatus tagastas 16.09.1999 otsusega nr 189 selle eelnõu algatajatele, sest algatus ei olnud vormistatud nõuetekohaselt – põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuna. Sellel ajal kehtinud rahvahääletuse seaduse § 9 järgi tulnuks põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemiseks esitada rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu koos põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga.

9. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu algatajate hulgas olnud Riigikogu liikmetel on võimalik eelnõust taganeda vastavalt RKKTS § 95 lõikele 3. Nimetatud sätte kohaselt võib eelnõust taganeda tingimusel, et eelnõu algatajate ringi jääb vähemalt 21 Riigikogu liiget. Sellisel juhul ei lange eelnõu Riigikogu menetlusest välja. Kui aga taganemise tõttu jääb eelnõule alla 21 algataja, langeb põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu Riigikogu menetlusest välja (vt ka RKKTS § 95 kommentaar 5).

10. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 näeb ette põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjale esitatava nõude, mis teiste seaduseelnõude puhul ei kehti. Nimelt peavad algatajad seletuskirjas märkima, millisel viisil nad põhiseaduse muutmise seadust vastu võtta soovivad. Selline nõue on seotud asjaoluga, et kuni eelnõu kolmanda lugemiseni ei ole selge, missugusel PS § 163 lõikes 1 ettenähtud viisil põhiseadust muutma asutakse,³³⁴ ning see annab menetluse alguses teatava lähtepositsiooni põhiseaduse muutmise viisi osas. Märge on üksnes informatiivse tähendusega, sest algatajate soov ei ole siduv põhiseaduskomisjonile, kes teeb Riigikogule ettepaneku, millist põhiseaduse muutmise viisi kasutada (vt RKKTS § 124 lg 2).³³⁵ Samas ei tohi Riigikogu juhatus eelnõu menetluse võtta, kui ei ole täidetud RKKTS § 122 lõikes 3 sätestatud nõue.

11. Üks lisanõue põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule tuleneb PS §-st 167 – eelnõus peab olema märgitud põhiseaduse muutmise seaduse jõustumise aeg. PS § 167 sätestab, et põhiseaduse muutmise seadus jõustub „seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist“. Seega on nõutav, et seadus peab sisaldama jõustumisnormi. Ei ole välistatud, et jõustumisnorm näebki ette seaduse jõustumise pärast põhiseaduses sätestatud minimaalse *vacatio legis*e

³³⁴ Erandiks on eelnõud, millega soovitakse muuta PS I või XV peatüki sätteid või põhiseaduse täiendamise seadust. Niisuguseid eelnõusid saab vastu võtta üksnes rahvahääletusel (PS § 162 ja PSTS § 3).

³³⁵ Näiteks märkis Vabariigi President, algatades 2007. aasta 15. mail Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (47 SE, XI Riigikogu), et eelistab põhiseaduse muutmist Riigikogu poolt kiireloomulisena. Kuiivõrd menetluse käigus selgus, et põhiseaduse kiireloomuliseks muutmiseks vajalikku häälteenamust ei ole võimalik saavutada, tegi põhiseaduskomisjon Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt (vt põhiseaduskomisjoni 10.04.2008 istungi protokoll nr 59).

möödumist, ent see peab olema seaduses eneses *expressis verbis* kirjas.³³⁶ Olgu märgitud, et muude seaduseelnõude jõustumisega seonduv on reguleeritud teistmoodi. PS § 108 järgi jõustub seadus 10. päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. Sellise regulatsiooni kohaselt peab seadus sisaldama jõustumisnormi üksnes juhul, kui soovitakse PS §-s 108 sätestatust erinevat jõustumisaega.

12. Kommenteeritavas paragrahvis ei viidata RKKTS §-le 94, mille järgi saadab Riigikogu esimees Riigikogus algatatud seaduseelnõud Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks. Sellest ning RKKTS § 94 lõike 1 esimese lause sõnastusest lähtudes võib teha järelduse, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu valitsusele saatma ei pea. RKKTS § 94 lõike 1 teine lause aga võimaldab Riigikogu esimehel saata Vabariigi Valitsusele lisaks sama lõike esimeses lauses nimetatutele ka muid eelnõusid, st ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. On kujunenud tavaks, et valitsust teavitatakse põhiseaduse muutmise algatustest ning talle antakse võimalus esitada nende kohta arvamusi.

§ 123. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutamise kord

- (1) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutab Riigikogu kolmel lugemisel.
- (2) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimese ja teise lugemise vahele peab jääma vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahele vähemalt üks kuu.
- (3) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse käesoleva seaduse 11. peatüki 2., 3., 4., 5 ja 6. jaos ettenähtud järgides, arvestades käesolevas peatükis ettenähtud erisusi.
- (4) Muudatusettepaneku põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule võib esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.

³³⁶ 25. veebruaril 2003 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse kohaliku omavalitsuse volikogu valimiseks neljaks aastaks (RT I 2003, 29, 174) §-s 2 sätestati, et seadus jõustub 2005. aasta 17. oktoobril; 14. septembril 2003 rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (RT I 2003, 64, 429) §-s 4 sätestati, et seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist; 12. aprillil 2007 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse (RT I 2007, 33, 210) §-s 2 sätestati, et seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist; 13. aprillil 2011 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse (RT I, 27.04.2011, 1) §-s 2 sätestati, et seadus jõustub kolme kuu möödumisel väljakuulutamise päevast.

1. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolme lugemise nõue (kommenteeritava paragrahvi lõige 1) ning lugemiste vahele jääva minimaalse ajavahemiku nõue (lõige 2) tulenevad PS § 163 lõike 2 esimesest lausest.

2. RKKTS § 123 lõige 3 sätestab, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetletakse Riigikogus seaduseelnõu menetluse suhtes üldiselt kehtivate normide järgi, arvestades erisusi, mis on ette nähtud 13. peatükis. Lisaks lugemiste vahele jäävale minimaalsele ajavahemikule on põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetluses erinev eelnõu kolmanda lugemise kord – seda eelkõige seetõttu, et kolmandal lugemisel otsustatakse põhiseaduse muutmise viis.

3. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimesel lugemisel arutatakse eelnõu üldpõhimõtteid. Ettekande teevad eelnõu algataja või algatajate esindaja ning juhtivkomisjoni – põhiseaduskomisjoni (vt RKKTS § 124 lg 2) – esindaja. PS § 161 lõike 1 kohaselt võib põhiseaduse muutmise algatada ka Vabariigi President. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas Vabariigi President peab esimesel lugemisel ise ettekande tegema või võib seda teha tema esindaja. Praktikast on Vabariigi President algatanud põhiseaduse muutmise kahel korral: president Lennart Meri 8. oktoobril 2001 ja president Toomas Hendrik Ilves 15. mail 2007. Esimesel juhul langes eelnõu, ilma et oleks jõudnud esimesele lugemisele, Riigikogu menetlusest välja seoses IX Riigikogu volituste lõppemisega. Teisel juhul läbis eelnõu kõik kolm lugemist ning võeti Riigikogu poolt vastu. Selle eelnõu esimesel lugemisel tegi ettekande Vabariigi President ise, Riigikogu liikmed talle küsimusi ei esitanud.³³⁷ Samas on mõeldav, et presidendi asemel teeb ettekande tema volitatud isik, kelle Riigikogu juhatus on nõus Riigikogu ette lubama.

4. Pärast põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimese lugemise lõpetamist võib muudatusettepanekuid esitada üksnes vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, st vähemalt 21 Riigikogu liiget ühiselt.³³⁸ Säärane muudatusettepanekute esitamise piirang on seotud põhiseaduse muutmist algatama õigustatud subjektide ringi piiratusega ning selle eesmärk

³³⁷ Vt Riigikogu 12.06.2007 istungi stenogramm.

³³⁸ 1994. aasta RKKKS-i järgi võisid põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule esitada muudatusettepanekuid Riigikogu liikmed, fraktsioonid ja komisjonid, sh juhtivkomisjon (§ 86 lg 1), pärast teise lugemise lõpetamist üksnes fraktsioonid ja alatised komisjonid (§ 148 lg 1).

on tagada, et põhiseaduse muutmine oleks raskendatud ja et Riigikogus käsitletak üksnes selliseid ettepanekuid, millel on piisava arvu Riigikogu liikmete toetus. Muus osas kohaldatakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule tehtavate muudatusettepanekute suhtes RKKTS § 100 lõiget 1, mille kohaselt vaatab juhtivkomisjon läbi kõik RKKTS §-s 99 ettenähtud tähtaega, tingimusi ja korda järgides esitatud muudatusettepanekud ning otsustab nende arvestamise eelnõu uue teksti koostamisel. Sellest tuleneb, et esitatav muudatusettepanek peab vastama järgmistele tingimustele:

- a) käima eelnõu kohta;
- b) sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale;
- c) sisaldama soovitava muudatuse täpset sõnastust.

5. Muudatusettepanekute esitamise õigusega seondub põhiseaduskomisjoni kui juhtivkomisjoni enda funktsioon põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamisel täiskogus arutamiseks. Ühelt poolt on juhtivkomisjoni ülesanne vaadata muudatusettepanekud läbi ja teha nende kohta otsused. Teiselt poolt lasub juhtivkomisjonil kohustus tagada, et ettevalmistatav eelnõu tekst oleks sisuliselt terviklik ja vormistuslikult korrektne. Muude seaduseelnõude menetluses on talle selleks antud õigus sõnastada ise muudatusettepanekuid (vt RKKTS § 101 lõige 1). Esmapilgul on kommenteeritava paragrahvi lõike 4 näol tegemist erinormiga, mis välistab ka juhtivkomisjoni õiguse teha muudatusettepanekuid. Vaadel-dava sätte niisugune kohaldamine ei pruugi aga võimaldada juhtivkomisjoniil täita oma RKKTS-i järgset funktsiooni. Praktikast on põhiseaduskomisjon juhul, kui komisjoni arutelude käigus on selgunud vajadus eelnõu muuta, ent sellekohaseid muudatusettepanekuid tehtud ei ole, leidnud väljapääsu muudatusettepanekute esitamise tähtaja uuendamises.³³⁹ Samas võib RKKTS § 101 lõiget 1 ja § 123 lõiget 4 koos tõlgendades ning lähtudes juhtivkomisjoni üldisest funktsioonist ja vastutusest eelnõu menetlemisel möönda tema õigust teha tehnilisi ja kompromissmuudatusettepanekuid. Tehniliste muudatusettepanekute eesmärk ei ole eelnõu sisu ümber kujundada, vaid tagada eelnõu juriidiline kvaliteet. Nii võib regulatsiooni terviklikkuse huvides olla vajalik täiendada eelnõu sätete, lausete või sõnadega, mis peaksid eelnõus sisalduma, arvestades eelnõuga taotletavat eesmärki, ning milleta kujuneks muudetav tekst vastuoluliseks

³³⁹ Uue muudatusettepanekute tähtaja andmise võimalust RKKTS-is sõnaselgelt ette ei nähta, kuid seda on tehtud, toetudes RKKTS § 99 lõikele 1 (täpsemalt selle teisele lausele). Vt nt Riigikogu juhatus 16.09.2010 otsus nr 82. Lähtudes eelnõu eesmärgipärase menetlemise kaalutlustest tuleb sääraat praktikast pidada õigustatuks ja lubatavaks.

või mitmeti mõistetavaks. Kompromissmuudatusettepanekus aga sõnastatakse kompromiss, mis lähtub eelnõus ja vähemalt 21 Riigikogu liikme esitatud muudatusettepanekus pakutust, ent ei kujuta endast iseseisvat muutmisinitsiatiivi.

6. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu võetakse teiseks lugemiseks Riigikogu täiskogu päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul. Seejuures tuleb arvestada PS § 163 lõike 2 esimeses lauses ning RKKTS § 123 lõikes 2 sätestatuga, et esimese ja teise lugemise vahele peab jääma vähemalt kolm kuud. Teiseks lugemiseks koostab juhtivkomisjon eelnõu uue teksti (RKKTS § 101 lg 1), muudatusettepanekute loetelu (RKKTS § 102 lg 1) ning seletuskirja (RKKTS § 103). Eelnõu teisel lugemisel toimub eelnõu sätete arutelu ning vajaduse korral muudatusettepanekute hääletamine. Muudatusettepanekute hääletamisel arvestatakse RKKTS § 106 lõigetes 2–4 ettenähtut. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teine lugemine võidakse kas katkestada (RKKTS § 107) või lugemine lõpetada ja suunata eelnõu kolmandale lugemisele (RKKTS § 108).

7. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise katkestamise järel võib muudatusettepanekuid eelnõule esitada samuti vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (RKKTS § 123 lg 4). Teise lugemise jätkamiseks koostab juhtivkomisjon samasugused menetlusdokumendid kui teiseks lugemiseks (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 6).

8. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel tuleb vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 3 lähtuda RKKTS §-dest 110 ja 111. Nimetatud sätete järgi peetakse eelnõu kolmandal lugemisel läbirääkimised ning viiakse läbi lõpphääletus ilma lugemist katkestamata. Enne kolmandat lugemist on lubatud teha eelnõu tekstis üksnes keelelisi ja tehnilisi täpsustusi. Samas on põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmanda lugemise kord mitmest aspektist muude seaduseelnõude kolmandast lugemisest erinev. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel otsustab Riigikogu eelnõu vastuvõtmise viisi (PS § 163 lg 2 teine lause, RKKTS § 124 lg 1). RKKTS § 125 lõikest 2, § 126 lõikest 1 ja § 127 lõikest 1 tuleneb, et ka enne kolmandat lugemist on võimalik esitada muudatusettepanekuid. Kolmanda lugemise katkestamist RKKTS ette ei näe. Kohaldades analoogia korras riigieelarve eelnõu menetlemist reguleerivaid sätteid (vt RKKTS § 120) ning arvestades lugemise katkestamise eesmärki – anda juhtivkomisjonile võimalus eelnõu tekst pärast täiskogus muudatusettepanekute hääletamist sisuliselt

läbi vaadata ja vastuvõtmiseks ette valmistada – võib asuda seisukohale, et ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandat lugemist on lubatud katkestada. Katkestamise osas tuleb kohaldada RKKTS §-s 107 ettenähtut. Katkestamise korral peab olema võimalik esitada muudatusettepanekuid. Ülaltoodust tulenevalt saab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel lähtuda RKKTS §-dest 110 ja 111 üksnes osaliselt.

9. Muudatusettepanekute läbivaatamisel ning menetlusdokumentide koostamisel kolmandaks lugemiseks peab juhtivkomisjon lähtuma RKKTS §-dest 100–103. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmanda lugemise võtmisel Riigikogu täiskogu päevakorda tuleb arvestada PS § 163 lõike 2 esimeses lauses ning RKKTS § 123 lõikes 2 sätestatuga, st et teise ja kolmanda lugemise vahele peab jääma vähemalt üks kuu.

10. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel toimub eelnõu sätete arutelu. Kolmandal lugemisel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja ning Riigikogu liikmed võivad igaüks esitada kuni kaks suulist küsimust. Läbirääkimistel osalejate ring on piiratud fraktsioonide esindajatega (RKKTS § 111 lg 1). Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub muudatusettepanekute hääletamine.

11. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse ning eelnõu lõpphääletus toimub RKKTS §-des 124–127 ettenähtud korras.

12. Vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus allkirjastatakse vastavalt RKKTS §-le 112.

13. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõige 3 ei viita RKKTS 11. peatüki 7. jaole, on kohaldatavad ka selle sätted (§-d 113 ja 114) juhul, kui Vabariigi President, lähtudes PS § 107 lõikest 2 jätab põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata. Vastavalt PS §-le 167 kuulutab põhiseaduse muutmise seaduse välja Vabariigi President. Erinevalt PS § 107 lõikest 2 ei mainita PS §-s 167 presidendi õigust jätta Riigikogu vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata. Vaatamata sellele tuleb presidendi vetoõigust jaatada. Põhiseaduse muutmise on seotud mitmete protseduurinõuetega ning presidendil on põhiseaduse muutmise seadust välja kuulutades kohustus kontrollida eelkõige seda, kas neid nõudeid on järgitud.³⁴⁰

³⁴⁰ Vt ka PS kommentaarid 2008, § 167 kommentaar 4.

§ 124. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise viisi otsustamine

(1) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise viisi otsustab Riigikogu eelnõu kolmandal lugemisel.

(2) Ettepaneku põhiseaduse muutmise viisi osas teeb Riigikogule põhiseaduskomisjon. Ettepanek esitatakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks.

1. PS § 163 lõike 1 järgi saab põhiseadust muuta seadusega, mis on vastu võetud:

- a) rahvahääletusel;
- b) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;
- c) Riigikogu poolt kiireloomuliseks.

Sama paragrahvi lõike 2 teise lause kohaselt otsustatakse põhiseaduse muutmise viisi eelnõu kolmandal lugemisel. Sedasama sätestab ka kommenteeritava paragrahvi lõige 1. Eeltoodust tulenevalt ei ole põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise protseduur algusest peale kindlaks määratud. Üksnes eelnõu puhul, millega soovitakse muuta PS I või XV peatükki või põhiseaduse täiendamise seadust, on selge, et selliseid eelnõusid saab vastu võtta üksnes rahvahääletusel, mistõttu nende kolmas lugemine toimub RKKTS § 125 järgi.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt teeb Riigikogule ettepaneku põhiseaduse muutmise viisi kohta põhiseaduskomisjon, kes on ka menetletava põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu juhtivkomisjoniks. Põhiseaduskomisjoni ülesanne on välja selgitada, milline muutmisiis on menetletava eelnõu puhul põhiseadusega kooskõlas ning millist neist Riigikogu fraktsioonid toetavad. Põhiseaduskomisjoni ettepanek on Riigikogule siduv selles mõttes, et täiskogu otsustusega ei ole võimalik valida muutmisiisi, mis ei lähtu põhiseaduskomisjoni ettepanekust. Küll aga võib juhtuda, et Riigikogus ei leia põhiseaduskomisjoni poolt ette pandud muutmisiis toetust. Sellisel juhul loetakse põhiseaduse muutmine nurjunuks (vt RKKTS § 125 lg 6 kolmas lause, § 126 lg 1 kolmas lause, § 127 lg 3).

3. Põhiseaduskomisjoni ettepaneku vormi RKKTS-is ei sätestata. Komisjon võib vormi ise valida, arvestades, et Riigikogu juhatus ja Riigikogu liikmed sellest aegsasti enne põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu

kolmandat lugemist teada saaksid. 1994. aasta RKKS-is (22. detsembril 2000 jõustunud muudatuste³⁴¹ järel) oli põhiseaduskomisjoni ettepaneku vorm täpsemalt sätestatud. Nimelt tulenes 1994. aasta RKKS § 155² lõikest 2 ja § 89 lõikest 2, et ettepanek tuli lisada uue, juhtivkomisjoni poolt kolmandaks lugemiseks koostatava teksti lõppu.³⁴²

§ 125. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustamine

(1) Kui põhiseaduskomisjon teeb Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust rahvahääletusega, algatab ta enne põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandat lugemist Riigikogu otsuse eelnõu rahvahääletuse korraldamiseks.

(2) Otsuse-eelnõule määrab muudatusettepanekute esitamise tähtaja Riigikogu esimees eelnõu menetlusse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid.

(3) Käesolevas paragrahvis ettenähtud juhul toimub põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu lugemisega, kusjuures esmalt arutatakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ning pärast esitatud muudatusettepanekute hääletamist arutatakse otsuse-eelnõu.

(4) Otsuse-eelnõu lugemise käigus esineb ettekandega juhtivkomisjon. Riigikogu liige võib ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

(5) Otsuse-eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad. Kui eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, pannakse need hääletamisele pärast läbirääkimiste lõpetamist.

(6) Pärast otsuse-eelnõule esitatud muudatusettepanekute hääletamist paneb istungi juhataja hääletamisele rahvahääletuse korraldamise otsu-

³⁴¹ RT I 2000, 95, 610.

³⁴² 1994. aasta RKKS § 89: „(1) Juhtivkomisjon valmistab ette arutatava eelnõu uue teksti, millesse on viidud sisse muudatused, lähtudes juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepanekute. Sisseviidud muudatused tähistatakse ülejäänud tekstist eristatavalt. (2) Eelnõu uue teksti lõppu lisatakse juhtivkomisjoni poolt eelnõu menetlemise kohta tehtud otsused (lugemise katkestamise kohta, eelnõu vastuvõtmise kohta, eelnõu vastuvõtmiseks vajaliku Riigikogu koosseisu häälteenamuse kohta jms).“ 1994. aasta RKKS § 155² lõige 2: „(2) Ettepaneku põhiseaduse muutmise viisi osas teeb Riigikogule põhiseaduskomisjon. Ettepanek esitatakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks ning vormistatakse vastavalt käesoleva seaduse § 89 2. lõikele.“

se eelnõu vastuvõtmise. Otsuse-eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus. Kui otsuse-eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

1. PS § 162 järgi saab PS I ja XV peatükki muuta ainult rahvahääletusega. Vastavalt PSTS §-le 3 saab ka PSTS-i muuta üksnes rahvahääletusega. Rahvahääletusele võib panna ka mis tahes muu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (vt ka RaHS § 1 lg 1 teine lause). PS § 106 lõige 1 sätestab küsimused, mida rahvahääletusele panna ei saa. See piirang ei laiene aga põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule. Rahvas kui kõrgeima riigivõimu kandja peab saama teha otsuseid kõigis põhiseadust puudutavates küsimustes. Pealegi on kehtiv põhiseadus tervikuna vastu võetud rahvahääletusel. Tuletada PS § 106 lõikest 1 keeld panna rahvahääletusele näiteks PS VIII peatükk „Rahandus ja riigieelarve“ või X peatükk „Riigikaitse“ ei oleks kooskõlas nimetatud sätte mõttega.

2. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustab Riigikogu, lähtudes kommenteeritavast paragrahvist. RKKTS 14. peatüki sätetest on kohaldatavad üksnes § 128 lõiked 4 ja 5.

3. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemiseks peab Riigikogu vastu võtma otsuse, mis sisaldab rahvahääletusele esitatavat eelnõu ning millega määratakse rahvahääletuse päev. Rahvahääletuse päeva määramisel tuleb lähtuda RaHS §-s 3 sätestatust.³⁴³ Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 sätestab, et sellise eelnõu esitab Riigikogu menetlusse põhiseaduskomisjon enne kolmandat lugemist.

4. Põhiseaduskomisjoni esitatud otsuse eelnõu võtab Riigikogu juhatus menetlusse vastavalt RKKTS §-le 93. Juhatus määrab eelnõu juhtiv-

³⁴³ RaHS: „§ 3. Rahvahääletuse aeg. (1) Rahvahääletus toimub Riigikogu asjakohase otsuse tegemisest alates kõige varem kolme kuu pärast. (2) Rahvahääletuse päeva määrab Riigikogu. Rahvahääletuse päev on pühapäev. (3) Rahvahääletust ei algatata ega korraldata erakorralise ega sõjaseisukorra ajal. Rahvahääletust ei korraldata ajal, mil Riigikogu valimiseni on jäänud vähem kui 90 päeva. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletuse võib määrata ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi. Muu seaduseelnõu rahvahääletust ei määrata ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi. Rahvahääletuse võib määrata Riigikogu valimiste päevale või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste päevale. (4) Samal päeval ei korraldata rahvahääletusi üksteist välisavates küsimustes ega vastuolus olevate seaduste vastuvõtmiseks.“

komisjoniks põhiseaduskomisjoni. Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu esimees eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja. Üldjuhul on tähtaeg 10 tööpäeva, ent Riigikogu esimees võib määrata ka teistsuguse tähtaja (vt RKKTS § 99 lg 1). Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid. Muudatusettepanekud peavad käima rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, mitte sellega seotud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

5. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu pannakse juhtivkomisjoni ettepanekul Riigikogu täiskogu päevakorda pärast seda, kui on möödunud nii põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule kui ka otsuse eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaeg, juhtivkomisjon on muudatusettepanekud läbi vaadanud ning põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise lõpetamisest on möödas vähemalt üks kuu (vt PS § 163 lg 2). Eelnõusid arutatakse koos ühe päevakorraküsimusena. Otsuse eelnõu puhul on tegemist esimese (ainsa) lugemisega.

6. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel tehtavate toimingute kohta vt RKKTS § 123 kommentaarid 8–10. Olgu täpsustatud, et selle eelnõu menetluse viimane toiming on muudatusettepanekute läbivaatamine ja vajaduse korral hääletamine (kommenteeritava paragrahvi lõige 3). Eelnõu lõpphääletust ei toimu, sest eelnõu vastuvõtmine pannakse rahvahääletusele. Lõpphääletusele pannakse üksnes rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (kommenteeritava paragrahvi lõige 6).

7. Otsuse eelnõu käsitletu toimub järgmises korras:

- a) põhiseaduskomisjoni esindaja ettekanne;
- b) iga Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe küsimuse;
- c) läbirääkimised üksnes fraktsioonide esindajate osavõtul;
- d) muudatusettepanekute läbivaatamine ja vajaduse korral hääletamine;
- e) lõpphääletus.

Kuna otsuse eelnõu menetletakse koos selle põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga, mille rahvahääletusele panekuks see on esitatud, sõltub selle menetlus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu suhtes tehtavatest menetluslikest otsustustest. Nii langeb otsuse eelnõu menetlusest välja juhul, kui algatajad põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastavalt RKKTS §-le 95 tagasi võtavad (analoogia RKKTS § 129 lõikega 5). Kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine otsustatakse katkestada, siis jääb otsuse eelnõu arutelu ära, sest ühelt poolt ei oleks sellel

mingisugust sisulist tähendust, teiselt poolt aga ei näe RKKTS ühe (ainasa) lugemisega menetletavate eelnõude suhtes ette lugemise katkestamise võimalust (vt nt RKKTS § 117).

8. PS § 164 ja kommenteeritava paragrahvi lõike 6 alusel on põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks (rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmiseks) nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviindikuline häälteenamuse. PSRS § 3 lõike 6 punkti 6 järgi tähendab see, et otsuse eelnõu poolt hääletab vähemalt kolm viiendikku Riigikogu koosseisust, st vähemalt 61 Riigikogu liiget.

9. Kui otsuse eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, jääb see vastu võtmata. Ühtlasi loetakse vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 6 tagasilükatuks ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. RKKTS-i järgi ei ole Riigikogul õigust korraldada uut hääletust põhiseaduse muutmiseks mõnel muul viisil. Samas küsimuses tohib põhiseaduse muutmise algatada uuesti ühe aasta möödumisel otsuse eelnõu vastu võtmata jäämise päevast (vt PS § 168 ja RKKTS § 122 kommentaarid 3–5).

§ 126. Põhiseaduse muutmise Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt

(1) Kui põhiseaduskomisjon on teinud Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt vastuvõetava seadusega, paneb istungi juhataja kolmandal lugemisel pärast muudatusettepanekute hääletamist põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu lõpphääletusele. Seadus on saanud Riigikogu selle koosseisu toetuse, kui eelnõu saab Riigikogu koosseisu häälteenamuse. Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

(2) Riigikogu eelmise koosseisu enamuse toetuse saanud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhataja algatusel esimesel võimalusel.

(3) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule muudatusettepanekuid ei esitata.

(4) Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu lugemisel ettekannet ei peeta. Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõtteudega fraktsioonide esindajad.

(5) Pärast läbirääkimiste lõpetamist pannakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu lõpphääletusele. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu

seadusena vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviidikuline häälteenamus. Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

1. Kui põhiseaduskomisjon teeb Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt vastuvõetava seadusega, toimub põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine nii, nagu on kirjeldatud RKKTS § 123 kommentaarides 8–10.

2. Et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saaks selle Riigikogu koosseisu toetuse, kus põhiseaduse muutmise algatati, peab eelnõu poolt vastavalt PS § 165 lõikele 1 ja RKKTS § 126 lõike 1 teisele lausele olema Riigikogu koosseisu enamus, st vähemalt 51 Riigikogu liiget.

3. Kui eelnõu saab nõutava häälteenamuse, esitatakse see vastuvõtmiseks Riigikogu järgmisele koosseisule. Kui eelnõu nõutavat häälteenamust ei saa, jääb ta vastu võtmata. RKKTS-i järgi ei ole Riigikogul õigust viia läbi uut hääletust põhiseaduse muutmiseks mõnel muul viisil. Samas küsimuses tohib põhiseaduse muutmise algatada uuesti ühe aasta möödumisel põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastu võtmata jäämise päevast (vt PS § 168 ja RKKTS § 122 kommentaarid 3–5).

4. Riigikogu ühe koosseisu toetuse pälvinud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tuleb panna hääletusele ka pärast järgmisi korralisi või erakorralisi valimisi kokku astunud Riigikogus. Seejuures tuleb eelnõu Riigikogu uues koosseisus panna hääletusele muutmata kujul (vt PS § 165 lg 2). Sellest tulenevalt näebki kommenteeritava paragrahvi lõige 3 ette, et Riigikogu järgmises koosseisus eelnõule muudatusettepanekuid esitada ei saa.

5. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutelu Riigikogu järgmises koosseisus toimub ühel (ainsal) lugemisel.³⁴⁴ Eelnõu võtab päevakorda Riigikogu juhatus omal algatusel esimesel võimalusel. Mõiste „esimesel võimalusel“ rõhutab mitte niivõrd kiireloomulisust, kui võrd Riigikogu fraktsioonide ja Riigikogu liikmete valmisolekut väljendada eelnõu suhtes oma seisukohta. Samas on kommenteeritava paragrahvi lõike 2 mõte

³⁴⁴ PS § 165 lõikes 2 kasutatakse sõnastust: „Kui Riigikogu järgmine koosseis võtab esimesel lugemisel [...]“

ka selles, et Riigikogu uues koosseisus ei lükataks otsustamist Riigikogu kokkuastumisest ajaliselt liiga kaugele.

6. Eelnõu arutelu Riigikogu täiskogus piirdub kommenteeritava paragrahvi lõigete 4 ja 5 kohaselt läbirääkimistega fraktsioonide esindajate osavõtul ning lõpphääletusega. Põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmiseks on vastavalt PS § 165 lõikele 2 (ja RKKTS § 126 lõike 5 teisele lausele) nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviindikuline häälteenamuse, st vähemalt 61 Riigikogu liikme poolthäääl. Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, jääb ta vastu võtmata ning põhiseaduse muutmine on nurjunud. RKKTS-i järgi ei ole Riigikogul õigust viia põhiseaduse muutmiseks läbi uut hääletust mõnel muul viisil. Samas küsimuses tohib põhiseaduse muutmise algatada uuesti ühe aasta möödumisel põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastu võtmata jäämise päevast (vt PS § 168 ja RKKTS § 122 kommentaarid 3–5).

§ 127. Põhiseaduse muutmine kiireloomulisena

(1) Kui põhiseaduskomisjon on teinud Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust kiireloomulisena, paneb istungi juhataja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel pärast muudatusettepanekute hääletamist hääletamisele ettepaneku käsitleda eelnõu kiireloomulisena. Eelnõu kiireloomulisena käsitlemise otsuse vastuvõtmiseks on nõutav neljaviiendikuline häälteenamuse.

(2) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud muutmisviis saab nõutava häälteenamuse, paneb istungi juhataja hääletamisele põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise. Eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamuse.

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud muutmisviis või põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

1. Põhiseaduse muutmine kiireloomulisena on kolmest põhiseaduse muutmise viisist ainus, millega põhiseaduse muutmine on võimalik algatada ja viia lõpuni ühe Riigikogu koosseisu poolt ja volituste ajal. Siiski ei võimalda seegi muutmisviis põhiseadust väga kiiresti muuta. Ka kõige kiirema menetluse korral kulub põhiseaduse muutmise seaduse jõustamiseks 7–8 kuud.

2. Kui põhiseaduskomisjon teeb Riigikogule ettepaneku muuta põhi-

seadust kõnealusel viisil, viiakse esmalt läbi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel RKKTS-i järgi tehtavad menetlus-toimingud (vt RKKTS § 123 kommentaarid 8–10), seejärel aga pannakse hääletusele küsimus eelnõu käsitlemisest kiireloomulisena. Nimetatud ettepanek peab vastavalt PS § 166 esimesele lausele ja RKKTS § 127 lõike 1 teisele lausele saama neljaviindikulise häälteenamuse. PSRS § 3 lõike 6 punkti 3 järgi tähendab see, et poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu.³⁴⁵

$$E = 4 \times P \geq V$$

(E – nõutav häälteenamus, P – poolthääled, V – vastuhääled)

Tegemist on seega suhtelise enamusega, mille puhul vajalike poolthääle arv sõltub antud vastuhääle arvust, kusjuures absoluutse blokeeriva vähemuse moodustavad 21 Riigikogu liiget.

3. Kui põhiseaduskomisjoni ettepanek saab nõutava häälteenamuse, pannakse järgnevalt hääletusele põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Selle vastuvõtmiseks on vastavalt PS § 166 teisele lausele ja RKKTS § 127 lõike 2 teisele lausele nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus. PSRS § 3 lõike 6 punkti 5 kohaselt tähendab see, et poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust, st vähemalt 68 Riigikogu liiget.

4. Kui eelnõu nõutavat häälteenamust ei saa, jääb ta vastu võtmata. RKKTS-i järgi ei ole Riigikogul õigust viia läbi uut hääletust põhiseaduse muutmiseks mõnel muul viisil. Samas küsimuses tohib põhiseaduse muutmise algatada uuesti ühe aasta möödumisel põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastu võtmata jäämise päevast (vt PS § 168 ja RKKTS § 122 kommentaarid 3–5).

³⁴⁵ Erialakirjanduses on väidetud, et neljaviindikuline häälteenamus tähendab vähemalt 81 poolthäält (vt nt Maruste, R. Põhiseaduse muutmise õiguslik protseduur. – *Juridica*, 1996, nr 9, lk 461–462). See ei ole ometi nii. PSRS § 3 lõikes 6 määratletakse neljaviindikulist häälteenamust, kui „poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu“, Riigikogu koosseisu neljaviindikulist häälteenamust, mis oleks 81 poolthäält, põhiseaduse rakendamise seaduses aga üldse ei mainitagi. Häälteenamuse määratlusi arutati ka Põhiseaduse Assamblee 30. istungil 10. aprillil 1992. Aruteludest ilmneb selgesti assamblee soov määratleda neljaviindikuline häälteenamus, kui „poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu“ ning mitte kasutada põhiseaduses väljendit „Riigikogu koosseisu neljaviindikuline häälteenamus“ (vt Põhiseaduse Assamblee, lk 1064–1066).

14. peatükk

RAHVAHÄÄLETUSE KORRALDAMISE OTSUSTAMINE

Üldist

1. RKKTS 14. peatükk reguleerib rahvahääletuse algatamist ja rahvahääletuse korraldamise otsustamist. Rahvahääletus (nimetatud ka referendumiks) on vahetu demokraatia vormis riigivõimu teostamise viis, kus siduva poliitilise otsustuse langetamisel on õigus osaleda kogu hääleõiguslikul kodanikkonnal. Rahvahääletusi korraldatakse peamiselt põhiseaduse või muu seaduse vastuvõtmiseks või muutmiseks, samuti valitsuse poliitiliste otsustuste toetamiseks või tühistamiseks või ka valitud ametisiku tagasikutsumiseks. Harilikult on rahvahääletuse algatamise õigus kas teatud hulgal valijaskonnast, parlamendil või riigipeal. Tänapäeval korraldatakse rahvahääletusi demokraatlikes riikides suhteliselt harva. Parlamentaarses süsteemis on vähemusel võimalik oma hääle kuuldavaks teha parlamentaarse opositsiooni kaudu. Parlamendis saab opositsioon eelnõu kujundamises kaasa rääkida. Vastuvõetav seadus kujutab endast tihti peale kompromissi valitseva enamuse ja opositsioonilise vähemuse seisukohtade vahel. Rahvahääletusega võib aga kaasneda seisukohtade suurem polariseerumine. Rahvahääletusel saab otsustada, kas toetada eelnõu tervikuna või olla selle vastu. Seetõttu on soovitatav rahvahääletust läbi viia siis, kui küsimuse olemusest tulenevalt on ainult kaks valiku võimalust, näiteks uue põhiseaduse vastuvõtmise üle otsustamine.³⁴⁶

2. Eesti Vabariigis on korraldatud seitse rahvahääletust. Esimene rahvahääletus viidi läbi 17.–19. märtsil 1923 ja sellel võeti vastu eelnevalt Riigikogus tagasilükatud algkooliseaduse muutmise seadus.³⁴⁷ Teine rahvahääletus toimus 13.–15. augustil 1932 ning sellel lükati tagasi Riigikogu poolt heakskiidetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse

³⁴⁶ Vt Lijphart, A. Demokraatia mustrid. Tallinn, 2009, lk 222–223.

³⁴⁷ Riigikogu juhatus 23.12.1922 otsus „Rahvaalgatuse korras esitatud algkooliseaduse muutmise seaduse rahvahääletamisele panemise kohta 17., 18. ja 19. veebruaril 1923“ (RT 1923, 1/2); „17., 18. ja 19. veebruaril 1923 toimepandud rahvahääletamise tagajärgede lõplik kokkuvõte“ (RT 1923, 35). Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse (RT 1920, 113/114) § 30 kohaselt jäi iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus välja kuulutamata kahe kuu kestel tema vastuvõtmise päevast arvates, kui seda nõudis üks kolmandik Riigikogu koosseisust. Kui selle aja jooksul 25 000 hääleõiguslikku kodanikku nõudis, et nimetatud seadus esitataks rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, sõltus seaduse väljakuulutamine rahvahääletuse tulemustest.

eelnõu.³⁴⁸ Ka kolmandal rahvahääletusel, mis korraldati 10.–12. juunil 1933, lükati tagasi Riigikogus heakskiidetud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu.³⁴⁹ Neljas rahvahääletus toimus 14.–16. oktoobril 1933 ja sellel võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (nn vapside põhiseadus).³⁵⁰ Viiendal rahvahääletusel, mis viidi läbi 23.–25. veebruaril 1936, kiideti heaks riigivanema otsus kutsuda uue põhiseaduse väljatöötamiseks kokku Rahvuskogu.³⁵¹ Pärast iseseisvuse taastamist on korraldatud kaks rahvahääletust. 28. juunil 1992 toimunud rahvahääletusel võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseadus ja Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus.³⁵² 2003. aasta 14. septembri rahvahääletusel kiideti heaks Eesti ühinemine Euroopa Liiduga ning seda võimaldav Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus.³⁵³ Lisaks nimetatule toimus 3. märtsil 1991 referendum, milles osalenud hääleõiguslikud isikud avaldasid toetust Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse taastamisele.³⁵⁴

3. PS § 56 järgi teostab kõrgeimat riigivõimu Eestis rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. PS § 65 punkti 2

³⁴⁸ Teadaanne Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise kohta (RT 1932, 31, 284) ja teadaanne rahvahääletuse tulemuste kohta (RTL 1932, 70). 1920. aasta põhiseaduse § 88 kohaselt tuli põhiseaduse muutmise otsustada rahvahääletusel, olenemata sellest, kas põhiseaduse muutmise oli algatatud rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt.

³⁴⁹ Teadaanne rahvahääletuse kohta (RTL 1933, 15) ja teadaanne rahvahääletuse tulemuste kohta (RTL 1933, 50).

³⁵⁰ Riigikogu juhatus 25.10.1933 otsus 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 toimunud rahvahääletamise tagajärgede lõpliku kokkuvõtte ja rahva poolt samal rahvahääletamisel vastuvõetud „Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamise kohta (RT 1933, 86, 27).

³⁵¹ Riigivanema 08.01.1936 otsus nr 3 Rahvuskogu kokkukutsumise kohta (RT 1936, 3, 21); rahvahääletuse peakomitee 06.03.1936 otsus 23., 24. ja 25. veebruaril 1936 toimunud rahvahääletamise tagajärgede väljakuulutamise kohta (RT 1936, 21, 141).

³⁵² Eesti Vabariigi valimiskomisjoni 02.07.1992 otsus „1992. aasta 28. juunil toimunud rahvahääletuse tulemuste ja rahvahääletusel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse ning Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse kohta“ (RT 1992, 26, 348).

³⁵³ Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ (RT I 2002, 107, 637); Vabariigi Valimiskomisjoni 03.10.2003 otsus nr 90 „Rahvahääletuse tulemuste kinnitamine“ (RT I 2003, 63, 426).

³⁵⁴ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 11.03.1991 otsus „1991. aasta 3. märtsil Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise küsimuses korraldatud referendumi tulemuse kinnitamise kohta“ (RT 1991, 8, 127).

kohaselt otsustab rahvahääletuse korraldamise Riigikogu. Rahvahääletuse korraldamise täpsema regulatsiooni sätestavad PS §-d 105 ja 106. PS § 105 lõike 1 kohaselt on seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise õigus ainult Riigikogul. Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega (PS § 105 lg 2). Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja ning rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik (PS § 105 lg 3). Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised (PS § 105 lg 4). Viimane nõue võib pärssida Riigikogu soovi seaduseelnõusid rahvahääletusele panna, kuid annab parlamendile võimaluse küsida rahva mandaati riigi tuleviku seisukohalt olulistes küsimustes valitud suunal jätkamiseks. PS § 106 lõike 1 kohaselt ei ole lubatud rahvahääletusele panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi. PS § 162 järgi saab ainult rahvahääletusel muuta põhiseaduse I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“. Lähtudes PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest, ei või Riigikogu sekkuda Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja muude riigiorganite ega kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse.³⁵⁵ Rahvahääletuse korraldamist käsitletud Riigikohtu 2009. aasta 30. oktoobri otsuses asjas nr 3-4-1-20-09 on leitud järgmist: „Riigikogu võib mingi küsimuse rahvahääletusele panna vaid siis, kui selles küsimuses rahvahääletuse korraldamine ei ole PS §-ga 106 keelatud, kui Riigikogul endal on selle küsimuse otsustamise pädevus ja selle küsimuse otsustamiseks ei ole põhiseadus ette näinud kindlat korda.“³⁵⁶ Rahvahääletusele ei või muu hulgas panna õigusemõistmisega seotud küsimusi ja kindlas põhiseaduslikus menetluskorras otsustatavaid küsimusi. Näiteks on Riigikohtu esimehe ja liikmete kriminaalvastutusele võtmine sätestatud PS § 153 lõikes 2 ning Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise juhud ammendavalt kindlaks määratud PS § 60 lõikes 4 ning §-des 89, 97, 105 ja 119.³⁵⁷

4. PS § 106 lõike 2 kohaselt sätestab rahvahääletuse korra rahvahääletuse seadus. Kehtiv RaHS võeti vastu 13. märtsil 2002 ja see jõustus 6. aprillil

³⁵⁵ Keelu kohta sekkuda Riigikontrolli põhiseaduslikku pädevusse vt RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 43.

³⁵⁶ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 15.

³⁵⁷ Samas, p-d 15 ja 16.

2002. Nimetatud seadusega tunnistati kehtetuks eelmine, 18. mail 1994 vastuvõetud rahvahääletuse seadus.³⁵⁸ RaHS § 1 lõike 1 kohaselt paneb Riigikogu rahvahääletusele PS I ja XV peatüki muutmise. Riigikogu võib panna rahvahääletusele ka muu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, muu seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse. Rahvahääletus toimub Riigikogu määratud päeval (RaHS § 3 lg 2).

5. RaHS § 9 lõike 1 kohaselt avaldatakse rahvahääletuse korraldamise otsus ja rahvahääletusele pandav seaduseelnõu Riigi Teatajas.³⁵⁹ Rahvahääletuse korraldamise otsus ja rahvahääletusele pandav seaduseelnõu tuleb avaldada kaks korda. RaHS § 9 lõike 2 järgi avaldatakse rahvahääletuse korraldamise otsus ja rahvahääletusele pandav seaduseelnõu teist korda ajavahemikus 7 kuni 14 päeva enne rahvahääletust.³⁶⁰ Vajadust rahvahääletuse korraldamise otsus ja rahvahääletusele pandav seaduseelnõu teist korda Riigi Teatajas avaldada pole, sest õigusaktide tekstid on avaldamisest alates Riigi Teataja võrguväljaandes avalikkusele igal ajal kättesaadavad.³⁶¹ Rahvahääletusele pandava õigusakti eelnõu täiendava tutvustamise vajaduse korral võiks sätestada pigem nõude avaldada eelnõu enne rahvahääletuse korraldamist veel kord suuremates üleriigilise levikuga ajalehtedes.³⁶²

6. RaHS § 6 lõike 2 kohaselt ei või Riigikogu rahvahääletuse korraldamise otsust enam muuta ega kehtetuks tunnistada.

7. Õiguskantsleril on õigus Riigikogu poolt vastuvõetud rahvahääletuse korraldamise otsus Riigikohtus vaidlustada. Kui õiguskantsler leiab, et rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, v.a põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigieluküsimus on vastuolus põhiseadusega või

³⁵⁸ RT I 1994, 41, 659; 1998, 98/99, 1577; 2000, 95, 610.

³⁵⁹ RTS § 2 lõike 2 punktide 2 ja 4 kohaselt avaldatakse rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu ning rahvahääletuse otsus Riigi Teataja esimeses osas „Õigustloovad aktid“.

³⁶⁰ Vt Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ (RT I 2002, 107, 637; RT I 2003, 60).

³⁶¹ RTS § 1 lõike 1 kohaselt on Riigi Teataja Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne, milles avaldatakse õigusaktid ja muud dokumendid.

³⁶² RTS § 12 lõike 1 kohaselt on lubatud Riigi Teatajas avaldatud akte üllitada ka muudes väljaannetes ja veebilehtedel märkusega, et ametlik tekst on avaldatud Riigi Teatajas, lisa-des sellele viite või lingi Riigi Teataja veebiaadressile.

Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda, teeb ta OKS § 18 lõike 11 kohaselt Riigikogu otsuse saamisest alates 14 päeva jooksul Riigikohtule ettepaneku tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise kohta. PSJKS § 15 lõike 1 punkti 4 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tühistada Riigikogu otsuse seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise kohta. Riigikohus lahendab taotluse kahe kuu jooksul, arvates nõuetekohase taotluse saamisest (vt PSJKS § 13 lg 2). Õiguskantslerile ja Riigikohtule antud menetlustähtjad on suhteliselt lühikesed, et vältida rahvahääletuse edasilükkamist. Vaidluse allutamine otse Riigikohtule võib olla tingitud ka vajadusest anda rahvahääletusele pandud regulatsioonile võimalikult kiiresti riigi kõrgeima kohtu tõlgendus.³⁶³

8. Rahvahääletusel vastuvõetud seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei ole ette nähtud teist tähtaega (vt RaHS § 63 lg 3). Rahvahääletusele pandud muus riigieluküsimuses tehtud otsus jõustub rahvahääletuse tulemuste väljakuulutamise päeval (vt RaHS § 63 lg 4).³⁶⁴ RTS § 2 lõike 4 punkti 8 kohaselt avaldatakse Vabariigi Valimiskomisjoni otsus rahvahääletuse tulemuste väljakuulutamise kohta Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“. Rahvahääletuse tulemused loetakse väljakuulutatuks päeval, mis järgneb Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse avaldamisele Riigi Teatajas (vt RaHS § 62 lg 3). Vabariigi Valimiskomisjon esitab rahvahääletusel vastuvõetud seaduse ja rahvahääletuse tulemuste kinnitamise otsuse Vabariigi Presidendile ning Vabariigi President kuulutab seaduse viivitamata välja (vt RaHS § 63 lg 1). Presidendil puudub õigus jätta rahvahääletusel vastuvõetud seadus välja kuulutamata. Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust ja seaduseelnõu rahvahääletusele panemise otsuse teinud Riigikogu koosseisu volitused ei ole veel lõppenud, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised (vt RaHS § 64). RKVS § 3 lõike 1 punkti 2 järgi kuulutab Vabariigi President Riigikogu erakorralised valimised välja kolme päeva jooksul, arvates rahvahääletuse tulemuste Riigi Teatajas avaldamisest. Üheselt ei ole selge,

³⁶³ Justiitsminister M. Raski ettekanne rahvahääletuse seaduse eelnõu (771 SE, IX Riigikogu) esimesel lugemisel 19.09.2001.

³⁶⁴ Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse jõustumise kohta vt RKKTS § 122 kommentaar 11.

kas Vabariigi President peab Riigikogu erakorralised valimised kuulutama välja ka juhul, kui rahvahääletusel lükatakse tagasi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Põhiseadus ei näe sellise seaduse rahvahääletusel tagasilükkamise korral ette erandit. Erinevalt muust seaduseelnõust võimaldab RaHS § 3 lõike 3 kolmas lause määrata põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletuse ka ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi, kui otsuse teinud Riigikogu koosseisu volitused võivad olla lõppenud ja rahvahääletuse korraldamise otsuse teinud Riigikogu koosseisu laialisaatmise võimalus puudub. Kui rahvahääletusel tagasilükatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsuse langetanud Riigikogu koosseisu volitused on rahvahääletuse tulemuse väljakuulutamise ajaks lõppenud, puudub võimalus eelnõu rahvahääletusele pannud Riigikogu koosseisu umbusaldada. Riigikogu erakorralised valimised ei täidaks sellisel juhul enam oma peamist eesmärki ning valimiste korraldamine ei oleks otstarbekas.

9. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustamise kohta vt RKKTS § 125.

§ 128. Rahvahääletuse algatamine

(1) Rahvahääletuse algatamise õigus seaduseelnõu vastuvõtmiseks või muu riigieluküsimuse otsustamiseks on:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil.

(2) Kui algatatakse rahvahääletus seaduseelnõu vastuvõtmiseks, tuleb algatajal esitada:

- 1) seaduseelnõu, mida soovitakse rahvahääletusele panna, koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga või
- 2) rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, milles on märgitud see Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu, mida soovitakse rahvahääletusele panna. Viimasel juhul peab seletuskirjas olema märgitud ka selle seaduseelnõu algataja.

(3) Kui algatatakse rahvahääletus muu riigieluküsimuse otsustamiseks, tuleb algatajal esitada rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, mis sisaldab rahvahääletusele pandavat küsimust, mille vastus saab olla üksnes „jah“ või „ei“.

(4) Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu pealkiri peab sisaldama sõnu „rahvahääletuse korraldamine“.

(5) Otsuse-eelnõus tuleb märkida rahvahääletuse kuupäev.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab rahvahääletuse algatamise tingimused. RKKTS § 128 käsitleb rahvahääletuse algatamisena rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu esitamist Riigikogu menetlusse. RKKTS § 128 lõike 1 kohaselt võib rahvahääletuse algatamise eelnõu esitada ainult Riigikogu liige, Riigikogu fraktsioon ja Riigikogu komisjon. Rahvahääletust ei saa algatada Vabariigi Valitsus (erisus RKKTS § 90 lõikes 1 sätestatud seaduseelnõude ja Riigikogu otsuste eelnõude menetlemise üldise korra suhtes). PS § 105 lõike 1 kohaselt võib seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panna ainult Riigikogu. RKKTS ei võimalda Vabariigi Valitsusel rahvahääletust ka algatada. Erisus on põhjendatav sellega, et Vabariigi Valitsus saab oma mandaadi Riigikogult, seetõttu ei ole peetud sobivaks anda valitsusele võimalust apelleerida Riigikogust mööda minnes rahva arvamusele.³⁶⁵ Seaduseelnõu rahvahääletus on sisult usaldushääletus Riigikogule ja Vabariigi Valitsusel ei ole sellekohase menetluse algatamise õigust.

2. Seaduseelnõu rahvahääletusele panemiseks menetletakse seaduseelnõu koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga. Rahvahääletuse korraldamise otsus määrab rahvahääletusele pandava seaduseelnõu ja rahvahääletuse toimumise aja. RKKTS § 128 lõige 2 sätestab seaduseelnõu rahvahääletusele panemise kaks teed. RKKTS § 128 lõike 2 punkti 1 kohaselt on rahvahääletuse algatajal võimalik anda rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu Riigikogu juhatusele üle koos seaduseelnõuga. Sellisel juhul on otsuse-eelnõu esitajal ka kõik seaduseelnõu algataja õigused. RKKTS § 128 lõike 2 punkti 2 kohaselt võib rahvahääletuse algatamiseks esitada Riigikogu juhatusele ka ainult rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu. Sellisel juhul märgitakse otsuse-eelnõus ära Riigikogu menetluses oleva seaduseelnõu pealkiri (seaduseelnõu on algatatud üldises korras vastavalt RKKTS 11. ptk 1. jaos sätestatule). Viimasel juhul tuleb otsuse-eelnõu seletuskirja märkida otsuse-eelnõu esitaja kõrval ka seaduseelnõu algataja. Nõue on põhjendatav sellega, et rahvahääletuse algatamisel RKKTS § 128 lõike 2 punktis 2 sätestatud korras tuleb arvestada seaduseelnõu algataja õigusega eelnõu menetlusest tagasi võtta (vt RKKTS § 95 lg-d 1 ja 2).³⁶⁶

³⁶⁵ Justiitsminister M. Raski ettekanne rahvahääletuse seaduse eelnõu (771 SE, IX Riigikogu) esimesel lugemisel 19.09.2001.

³⁶⁶ Algataja nõusoleku kohta esitada seaduseelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul vt RKKTS § 98 lõige 1. Eelnõu teise lugemise katkestamise kohta algataja ettepanekul vt RKKTS § 107 lõige 1.

3. Rahvahääletuse algatamisel muu riigieluküsimuse otsustamiseks tuleb vormistada ja Riigikogu juhatusel üle anda ainult rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (RKKTS § 128 lg 3). Otsuse-eelnõu peab sisaldama rahvahääletusele pandavat küsimust. Küsimus peab olema sõnastatud selgelt ja võimaldama üksnes vastust „jah“ või „ei“.

4. RKKTS § 128 lõiked 3–5 sätestavad nõuded rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu sisule ja vormile. Kui rahvahääletusele pannakse seaduseelnõu, kantakse hääletamissedelile eelnõu pealkiri ja küsimus „Kas Teie olete seaduseelnõu seadusena vastuvõtmise poolt?“ ning lahtrid vastusevariantidega „jah“ ja „ei“. Kui rahvahääletusele on pandud muu riigieluküsimus, kantakse hääletamissedelile selle sõnastus ning lahtrid vastusevariantidega „jah“ ja „ei“ (RaHS § 30 lg 1). Hääletamisel teeb hääletaja hääletamissedelile märke vastuse „jah“- või „ei“-lahtrisse (RaHS § 32 lg 4). Tähistades hääletamissedelil lahtri „jah“, on hääletaja eelnõu vastuvõtmise poolt, tähistades aga lahtri „ei“, toetab ta eelnõu tagasilükkamist. Asutava Kogu poolt 2. juulil 1920 vastuvõetud Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse³⁶⁷ § 52 kohaselt olid rahvahääletamissedelid kahesugused: pealkirjaga „poolt“ ja „vastu“. Hääletamisel sedeli „poolt“ äraandmine tähendas, et hääletaja on rahvahääletamisel oleva seaduse või seaduseelnõu vastuvõtmise poolt, sedeli „vastu“ äraandmine aga seda, et ta on rahvahääletamisel oleva seaduse või seaduseelnõu tagasilükkamise poolt. Samasuguse regulatsiooni sätestas ka 18. veebruaril 1926 Riigikogu poolt vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 62.³⁶⁸

5. Põhiseadus, RKKTS ega RaHS ei sätesta üheselt muu riigieluküsimuse mõistet, kuid oma olemuselt on selleks iga küsimus, mida Riigikogu peab vajalikuks küsida, kui see ei puuduta põhiseaduse muutmist või seaduseelnõu vastuvõtmist ning ei ole vastuolus põhiseaduse, muu seaduse või muu õigusaktiga. Rahvahääletuse algatamine muu riigieluküsimuse otsustamiseks võib lähtuda soovist viia poliitiline debatt mingis riigi tuleviku seisukohast olulises küsimuses Riigikogust välja ja kaasata selle otsustamisse rahvas. Näiteks Riigikogu 2002. aasta 18. detsembri otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“³⁶⁹ ning Eesti Keskerakonna

³⁶⁷ RT 1920, 105/106.

³⁶⁸ RT 1926, 16, 17.

³⁶⁹ RT I 2002, 107, 637.

fraktsiooni 13. augustil 2007 esitatud otsuse „Rahvahääletuse korraldamine Eesti Vabariigi osalemise kohta tuumaenergeetika arendamisel Ignalina tuumaelektrijaamas“ eelnõu (87 OE, XI Riigikogu).

6. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu pealkirjas esitatakse sõnad „rahvahääletuse korraldamine“ (RKKTS § 128 lg 4). Nimetatud nõue võimaldab eristada rahvahääletuse algatamise eelnõu selgelt muudest Riigikogus menetletavatest eelnõudest (seaduseelnõudest ja muudest Riigikogu otsuste eelnõudest).

7. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõus tuleb märkida rahvahääletuse kuupäev (RKKTS § 128 lg 5). Rahvahääletuse toimumise aega reguleerib täpsemalt RaHS § 3. Samamoodi kui Riigikogu valimised (RKVS § 2 lg 1, § 3 lg 4 teine lause) ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimised (KOVVS § 2 teine lause) peab ka rahvahääletus toimuma pühapäeval (RaHS § 3 lg 2 teine lause). Hääleõiguslikel kodanikel (vt RaHS § 2 lg 2) peab rahvahääletusele pandud eelnõuga tutvumiseks olema piisavalt aega. RaHS § 3 lõige 1 võimaldab seetõttu korraldada rahvahääletuse kõige varem kolme kuu möödumisel pärast Riigikogu asjakohase otsuse tegemist. Nimetatud ajavahemik peaks andma hääleõiguslikele kodanikele võimaluse tutvuda põhjalikult rahvahääletusele pandud küsimusega seotud teemaderingiga, kujundada küsimuse suhtes oma seisukoht ning osaleda soovi korral teemakohases ühiskondlikus debatis. Rahvahääletust ei või korraldada ajal, kui Riigikogu valimisteni on jäänud vähem kui 90 päeva (RaHS § 3 lg 3 teine lause). See tingimus on tuletatav vajadusest vältida erinevate agitatsioonide kattumist³⁷⁰ ning korraldada seaduseelnõu tagasilükkamise korral Riigikogu erakorralised valimised (vt RaHS § 64). Rahvahääletuse võib määrata Riigikogu valimiste päevale või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste päevale (RaHS § 3 lg 3 viies lause). Valimiste eel võib rahvahääletusele pandud küsimus varjutada poliitilise debati mõnel muidu olulisel teemal ning seetõttu võiks rahvahääletuse toimumise kuupäeva määramisel eelistada kuupäeva, mis jätab Riigikogu valimisteni või kohaliku omavalitsuse volikogu valimisteni enam aega kui 90 päeva. RaHS § 3 lõike 3 neljanda lause kohaselt ei või seaduseelnõu rahvahääletust määrata ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi. Rahvahääletuse korraldamise otsus võrsub Riigikogu konkreetse koosseisu tegevuse pinnalt ja seaduseelnõu rahvahääletus on sisult

³⁷⁰ Justiitsminister M. Raski ettekanne rahvahääletuse seaduse eelnõu (771 SE, IX Riigikogu) esimesel lugemisel 19.09.2001.

usaldushääletus sellele koosseisule. Seetõttu on oluline, et rahvahääletuse korraldamine ei lükkuks edasi Riigikogu uue koosseisu valimiste järgsele ajale.³⁷¹ Erandina võimaldab RaHS määrata põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletuse Riigikogu valimiste järgsesse aega (RaHS § 3 lg 3 kolmas lause). Võimalus määrata rahvahääletus muus riigieluküsimuses järgmise Riigikogu koosseisu volituste aega kehtestati 2002. aastal selleks, et viia läbi rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemiseks vajaliku põhiseaduse muudatuse ja riigieluküsimuse üle ühel ajal.³⁷²

8. Rahvahääletust ei algatata ega korraldata erakorralise ega sõjaseisukorra ajal (RaHS § 3 lg 3 esimene lause). PS § 131 kohaselt ei korraldata erakorralise või sõjaseisukorra ajal Riigikogu, Vabariigi Presidendi, kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimisi ega lõpetata ka nende volitusi. Rahvahääletuse läbiviimine sarnaneb valimiste läbiviimisega ja sellest tulenevalt on põhjendatud asjakohaste piirangute kehtestamine ka rahvahääletuse algatamisele ja korraldamisele.

9. Rahvahääletuse korraldamise aja määramisel tuleks arvestada ka võimalusega, et rahvahääletus võib edasi lükkuda ning Riigikogu võib rahvahääletuse edasi lükata. Rahvahääletuse edasilükkumise ja edasilükkamise alused sätestab RaHS § 7. Riigikogu võib oma otsusega rahvahääletuse edasi lükata, kui Vabariigi Valitsus kuulutab pärast rahvahääletuse korraldamise otsustamist loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse tõttu välja eriolukorra (RaHS § 7 lg 2). Rahvahääletus lükkub igal juhul edasi erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise korral (RaHS § 7 lg 1). Rahvahääletuse uue päeva määrab Riigikogu erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või eriolukorra põhjuste äralangemisest alates kahe nädala jooksul. Seejuures tuleb arvestada, et rahvahääletus ei või toimuda enne kolme kuu möödumist uue päeva määramise otsuse tegemisest Riigikogus (vt RaHS § 7 lg 3). RaHS § 9 lõike 1 kohaselt avaldatakse rahva-

³⁷¹ Nõue ei tulene otse PS § 105 lõikes 4 sätestatud Vabariigi Presidendi kohustusest kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised, kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust. RaHS § 64 näeb ette, et seaduseelnõu rahvahääletusel tagasilükkamise korral kuulutatakse Riigikogu erakorralised valimised välja ainult siis, kui seaduseelnõu rahvahääletusele panemise otsuse teinud Riigikogu koosseisu volitused ei ole veel lõppenud.

³⁷² Rahvahääletuse seaduse § 3 lõike 3 ja § 30 lõike 1 muutmise seadus (RT I 2002, 90, 517). Vt ka rahvahääletuse seaduse § 3 lõike 3 muutmise seaduse eelnõu (1119 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

hääletuse edasilükkamise ja rahvahääletuse uue päeva määramise otsus ning Vabariigi Valimiskomisjoni teadaanded rahvahääletuse edasilükkumise või rahvahääletuse ärajäämise kohta Riigi Teatajas. Rahvahääletuse edasilükkumise korral erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise tõttu avaldab Vabariigi Valimiskomisjon teadaande seitsme tööpäeva jooksul alates asjakohase otsuse jõustumisest (RaHS § 7 lg 4). RTS § 2 lõike 4 punkti 9 kohaselt avaldatakse Vabariigi Valimiskomisjoni teadaanne rahvahääletuse edasilükkumise kohta Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“.

10. Rahvahääletus võib ka ära jääda. Rahvahääletuse ärajäämise alused sätestab RaHS § 8. Selle kohaselt ei toimu rahvahääletust, kui Riigikohus tühistab Riigikogu otsuse seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise kohta (vt RaHS § 8 lg 1 p 1) või kui Riigikogu ei ole ettenähtud tähtaja jooksul rahvahääletuse edasilükkumise või edasilükkamise põhjuse äralangemisest arvates võtnud vastu rahvahääletuse uue päeva määramise otsust (vt RaHS § 8 lg 1 p 2) või kui on välja kuulutatud Riigikogu erakorralised valimised (vt RaHS § 8 lg 1 p 3). Rahvahääletuse korraldamise otsuse tühistamise korral avaldab Vabariigi Valimiskomisjon teadaande seitsme tööpäeva jooksul alates vastava Riigikohtu otsuse jõustumisest (vt RaHS § 8 lg 2). Kui Riigikogu ei ole rahvahääletuse edasilükkumise või edasilükkamise põhjuse äralangemisest kahe nädala jooksul vastu võtnud rahvahääletuse uue päeva määramise otsust, avaldab Vabariigi Valimiskomisjon teadaande seitsme tööpäeva jooksul vastava tähtaja möödumisest (vt RaHS § 8 lg 3). Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise korral avaldab Vabariigi Valimiskomisjon teadaande seitsme tööpäeva jooksul alates Riigikogu erakorraliste valimiste välja kuulutamisest (vt RaHS § 8 lg 4). RTS § 2 lõike 4 punkti 9 kohaselt avaldatakse Vabariigi Valimiskomisjoni teadaanne rahvahääletuse ärajäämise kohta Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“.

11. Kehtiv õigus ei välista võimalust korraldada ühel ajal rahvahääletus mitme seaduseelnõu või riigieluküsimuse otsustamiseks.³⁷³ RaHS § 3

³⁷³ Näiteks Asutava Kogu poolt 02.07.1920 vastuvõetud Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse (RT 1920, 105/106) § 24 ja Riigikogu poolt 18.02.1926 vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse (RT 1926, 16) § 29 lõike 1 kohaselt oli korraga lubatud rahvahääletusele panna ainult üks seaduseelnõu.

lõige 4 keelab samal päeval korraldada vaid rahvahääletusi üksteist välis-
tavates küsimustes ja üksteisega vastuolus olevate seaduste vastuvõtmi-
seks. Rahvahääletuse kavandamisel mitme riigieluküsimuse otsustami-
seks tuleb Riigikogu otsuse eelnõu sõnastada selliselt, et rahvahääletusel
oleks võimalik vastata igale riigieluküsimusele eraldi „jah“ või „ei“. Hal-
vasti vormistatud oli näiteks Riigivanema 1936. aasta 8. jaanuari otsus
nr 3 Rahvuskogu kokkukutsumise kohta, kus rahvahääletusele pandud
otsuse kavas oli peale Rahvuskogu kokkukutsumise otsuse veel mitu küsi-
must, rahvahääletusel oli aga võimalik hääletada ainult otsuse kava poolt
või vastu tervikuna.³⁷⁴ Seaduseelnõude puhul tuleb arvestada asjaoluga,
et kui kas või üks seaduseelnõu ei saa rahvahääletusel poolthälte ena-
must, kuulutab Vabariigi President PS § 105 lõike 4 järgi välja Riigikogu
erakorralised valimised.

12. RKKTS 14. peatükk ei viita küll üheselt RKKTS §-de 91–96 kohal-
datavusele rahvahääletuse korraldamise otsustamise menetluses, kuid
oma olemuselt on RKKTS 11. peatüki 1. jao asjakohaste paragrahvide
kohaldamine siiski vajalik küsimustes, mida RKKTS 14. peatükk ei regu-
leeri. Eelnõudele, mida soovitakse panna rahvahääletusele, laieneb muu
hulgas RKKTS §-des 91 ja 93 sätestatu – eelnõu üleandmise ja Riigikogu
menetluse võtmise otsustamise kord. Rahvahääletuse korraldamise ot-
suse eelnõu ja seaduseelnõu koostamisel tuleb lähtuda ka RKKTS § 92
lõigetes 1–3 sätestatud eelnõude vormistamise nõuetest ning RKKTS
§ 13 lõike 2 punkti 10 alusel Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri
otsusega nr 59 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normiteh-
nika eeskirjast“ (vt lisa 3.3). Algatajal on võimalik rahvahääletuse korral-
damist käsitlev eelnõu menetlusest tagasi võtta (vt RKKTS § 95 lg-d 1
ja 2) või sellest taganeda (vt RKKTS § 95 lg 3). RKKTS § 129 lõike 1
teise lause ja lõike 5 sõnastusest võib järeldada, et seaduseelnõuga koos
esitatud rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu jagab menetluse käi-
gus seaduseelnõu saatust ning menetlusest on võimalik tagasi võtta ainult
seaduseelnõu. Loomulikult langevad Riigikogu volituste lõppemisel me-
netlusest välja ka need rahvahääletuse korraldamist puudutavad eelnõud,
mida ei ole selleks ajaks jõutud lõpuni menetleda (vt RKKTS § 96).

³⁷⁴ Riigivanema 08.01.1936 dekreediga antud Rahvuskogu kokkukutsumiseks
rahvahääletamise seaduse (vt RT 1936, 3, 12) § 27 kohaselt sisaldasid hääletamisedelid
rahvahääletusele pandud esildise teksti ning selle all kahte ruudukest sõnadega „poolt“ ja
„vastu“. Kriipsutades alla sõna „poolt“, avaldas hääletaja, et ta on rahvahääletamisel oleva
esildise poolt, kriipsutades alla sõna „vastu“, avaldas hääletaja, et ta on esildise tagasilük-
kamise poolt.

§ 129. Seaduse vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsustamine

(1) Kui algataja esitab seaduseelnõu, mida ta soovib panna rahvahääletusele, menetletakse seda koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga käesoleva seaduse 11. peatüki 2., 3., 4. ja 5. jaos ettenähtut järgides. Kui seaduseelnõu lükatakse esimesel lugemisel tagasi, loetakse ka otsuse-eelnõu menetlusest välja arvatuks. Muudatusettepanekuid võib teha nii seaduse- kui ka otsuse-eelnõule.

(2) Kui algataja esitab rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu käesoleva seaduse § 128 lõike 2 punktis 2 ettenähtud korras, viiakse esmalt läbi otsuse-eelnõu esimene lugemine käesoleva seaduse 11. peatüki 2. jaos ettenähtut järgides.

(3) Kui Riigikogu poolthäälteenamusega otsustab ühitada seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse, algab ühine menetlus etapist, milles on seaduseelnõu menetlus, ning toimub käesoleva seaduse 11. peatüki 3., 4. ja 5. jaos ettenähtut järgides. Vajaduse korral viiakse enne ühise menetluse alustamist läbi otsuse-eelnõu teine lugemine.

(4) Kui Riigikogu ei toeta seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitamist, loetakse otsuse-eelnõu tagasilükatuks.

(5) Kui algataja võtab menetlusest tagasi seaduseelnõu, millega koos on esitatud rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu või millega Riigikogu on ühitanud rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, langeb ka otsuse-eelnõu menetlusest välja.

(6) Seaduse vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu otsuse-eelnõu lõpphääletusega kolmandal lugemisel.

(7) Otsuse-eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav poolthäälteenamus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõikes 2 loetletud seaduste eelnõude panemiseks rahvahääletusele peab otsuse-eelnõu saama Riigikogu koosseisu häälteenamuse. Kui otsuse-eelnõu vastu ei võeta, loetakse ka seaduseelnõu tagasilükatuks.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab seaduse vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsustamise tingimused. Seaduseelnõu rahvahääletusele panemise otsustab Riigikogu rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmise teel. Kommenteeritav paragrahv näeb otsuse-eelnõu ja seaduseelnõu menetlemiseks ette kaks teineteisest mõnevõrra erinevat korda:

- a) kui RKKTS § 128 lõike 2 punkti 1 kohaselt esitab rahvahääletuse algataja seaduseelnõu, mida ta soovib rahvahääletusele panna, koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga, menetletakse

seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu algusest lõpuni koos (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 3–7);

- b) kui RKKTS § 128 lõike 2 punkti 2 kohaselt esitab rahvahääletuse algataja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, milles on märgitud see Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu, mida soovitakse rahvahääletusele panna, otsustab Riigikogu esmalt eelnõude ühitamise ning kui ühitamissetpanek saab poolthäälte enamuse, menetletakse seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu koos (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 8–10).

Mõlema menetluskorra ühiste aspektide kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 12–14.

2. Eelnõu menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus, kes määrab sellele ka juhtivkomisjoni (vt RKKTS § 93). Kui koos esitatakse nii seaduskuu ka otsuse-eelnõu, määratakse neile sama juhtivkomisjon. RKKTS § 129 lõike 6 kohaselt tuleb seaduseelnõu ja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu menetleda kolmel lugemisel.

3. RKKTS § 129 lõike 1 esimese lause kohaselt menetletakse seaduseelnõu, mida juba algatamisel soovitakse panna rahvahääletusele, kogu Riigikogus toimuva menetluse vältel koos sellekohase rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga. Muus osas järgitakse üldist seaduseelnõude ja Riigikogu otsuste eelnõude menetlemise korda (vt RKKTS §-d 97–111) koos RKKTS §-st 129 tulenevate erisustega. Seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu läbivad koos esimene lugemise, menetluse juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel ning teise ja kolmanda lugemise.

4. Esimeseks lugemiseks võetakse eelnõud päevakorda ühe päevakorrapunktina juhtivkomisjoni ettepanekul. Eelnõude esimene lugemine toimub Riigikogu täiskogu seitsme tööädala jooksul eelnõude menetlusse võtmisest arvates (vt RKKTS § 97). Algataja nõusolekul võib juhtivkomisjon esitada eelnõud esimesele lugemisele muudetud kujul. Esimene lugemine algab rahvahääletuse algataja või tema esindaja ettekandega. Seejärel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja. Riigikogu liige võib esitada kuni kaks suulist küsimust. Esimesel lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad. Kui juhtivkomisjon ega läbirääkimiste käigus ükski fraktsioon ei tee seaduseelnõu tagasilükkamise ettepanekut, lõpetatakse eelnõude esimene lugemine ilma hääletamiseta (vt RKKTS § 98). Kui seaduseelnõu lükatakse esimesel lugemisel tagasi, langeb ka otsuse-eelnõu menetlusest välja

(eelnõu esimesel lugemisel tagasilükkamise kohta vt täpsemalt RKKTS § 98 lõige 6). RKKTS § 129 lõike 1 sellisest sõnastusest on võimalik järeldada, et tagasilükkamise ettepaneku saab esitada ainult seaduseelnõu suhtes.

5. Pärast eelnõude esimese lugemise lõpetamist võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid esitada eelnõudele muudatusettepanekuid (vt RKKTS § 99). RKKTS § 129 lõike 1 kolmanda lause kohaselt võib muudatusettepanekuid teha nii seaduseelnõule kui ka rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõule. Esimese lugemise järel vaatab juhtivkomisjon läbi kõik tähtjaks ning ettenähtud tingimusi ja korda järgides esitatud muudatusettepanekud ning otsustab nende arvestamise eelnõude uute tekstide koostamisel. Juhtivkomisjon koostab eelnõude teiseks lugemiseks eelnõude uued tekstid, millesse viiakse kõik arvestatud muudatusettepanekud ning juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused. Juhtivkomisjon koostab teiseks lugemiseks seaduseelnõule esitatud muudatusettepanekute loetelu ning otsuse-eelnõule esitatud muudatusettepanekute loetelu. Juhtivkomisjon koostab eelnõude teiseks lugemiseks ka seletuskirja (vt RKKTS § 103), mis võib olla seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu jaoks ühine.

6. Teiseks lugemiseks võetakse eelnõud päevakorda ühe päevakorrapunktina juhtivkomisjoni ettepanekul (vt RKKTS § 104). Eelnõude teisel lugemisel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja. Rahvahääletuse algataja või tema esindaja esineb ettekandega juhul, kui ta seda soovib või kui juhtivkomisjon nii otsustab. Riigikogu liige võib esitada kuni kaks suulist küsimust. Teisel lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad (vt RKKTS § 105). Muudatusettepanekute hääletamine viiakse läbi pärast läbirääkimiste lõpetamist. Kõigepealt hääletatakse seaduseelnõule, seejärel otsuse-eelnõule esitatud muudatusettepanekuid. Riigikogu juhatuse, juhtivkomisjoni või eelnõu algataja ettepanekul katkestab Riigikogu eelnõude teise lugemise ilma hääletamiseta. Kui selle ettepaneku esitab fraktsioon, pannakse ettepanek hääletamisele. Kui eelnõude teine lugemine katkestatakse, võib eelnõudele esitada muudatusettepanekuid RKKTS §-s 99 ettenähtud tähtjal, tingimustel ja korras. Kui Riigikogu eelnõude teist lugemist ei katkesta, loetakse teine lugemine lõpetatuks ning eelnõud suunatakse kolmandale lugemisele (vt RKKTS § 108).

7. Kolmandaks lugemiseks koostab juhtivkomisjon nii seadus- kui ka otsuse-eelnõu lõppteksti, millesse ta viib pärast teise lugemise lõpetamist keelelised ja tehnilised täpsustused. Juhtivkomisjon võib koostada eelnõude kolmandaks lugemiseks seletuskirja (vt RKKTS § 110). Kolmandal lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttega fraktsioonide esindajad, ning viiakse läbi rahvahääletuse korraldamise otsuse-eelnõu lõpphääletus (vt RKKTS § 111).

8. Kui rahvahääletusele soovitakse panna juba Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu, tuleb Riigikogu menetlusse esitada selle seaduseelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu ning seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetlus ühitada. Seejärel menetletakse seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu koos. RKKTS ei näe ette eelnõude menetluse ühitamist enne, kui nii seaduseelnõu kui ka otsuse-eelnõu eraldi on esimese lugemise läbinud. Seaduseelnõu esimene lugemine peab otsuse-eelnõu esimese lugemise ajaks olema lõpetatud. Otsuse-eelnõu esimesel lugemisel järgitakse seaduseelnõude ja Riigikogu otsuste eelnõude menetlemise üldist korda (vt RKKTS § 97–99).

9. Kommenteeritava paragrahvi lõigetest 2–4 tuleneb, et seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitamise otsustab Riigikogu otsuse-eelnõu esimese lugemise lõpetamisel. Seejuures otsustatakse ühitamine hääletamise teel – RKKTS § 129 lõige 3 sätestab siin erandi RKKTS § 98 lõike 6 suhtes. Kui ühitamissetpanek saab poolthäälte enamuse, toetab Riigikogu seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitamist ning järgneb eelnõude ühine menetlus. Kui ühitamissetpanek ei saa poolthäälte enamust, ei toeta Riigikogu seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitamist ning otsuse-eelnõu loetakse vastavalt RKKTS § 129 lõikele 4 tagasilükatuks. Tagasilükkamisel langeb otsuse-eelnõu Riigikogu menetlusest välja ning ühist menetlust ei järgne. Esimese lugemise käigus otsuse-eelnõu tagasilükkamine ei takista seaduseelnõu edasimenetlemist.

10. Ühitatud seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu ühine menetlus algab etapist, milles on seaduseelnõu menetlus – alates teisest või kolmandast lugemisest. Seaduseelnõu menetlust kavandades peab juhtivkomisjon Riigikogu tehtud ühitamisotsusega arvestama ning tagama, et seaduseelnõu on võimalik menetleda koos otsuse-eelnõuga. Kui seaduseelnõu teine lugemine on eelnõude menetluse ühitamise ajaks juba lõpetatud, viiakse enne ühise menetluse alustamist läbi ka otsuse-eelnõu teine lugemine vastavalt üldisele korrale (vt RKKTS §-d 100–108). Ühitatud seadus- ja otsuse-eelnõu

ühine menetlus toimub samamoodi nagu rahvahääletuse algatamiseks üheaegselt Riigikogu menetluse esitatud seadus- ja otsuse-eelnõu ühine menetlus (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 5–7).

11. Kui seaduseelnõu algataja kasutab menetluse käigus enne otsuse-eelnõu lõpphääletust oma õigust võtta seaduseelnõu menetlusest tagasi (vt RKKTS § 95 lg-d 1 ja 2), langeb menetlusest välja ka otsuse-eelnõu, mis algatati selle seaduseelnõu rahvahääletusele panemiseks.

12. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on üldjuhul nõutav poolthääle enamus.³⁷⁵ PS § 104 lõikes 2 loetletud seaduste (nn konstitutsiooniliste seaduste) eelnõude rahvahääletusele panemiseks peab rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu saama Riigikogu koosseisu hääleteenamuse.

13. Kui Riigikogu rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu lõpphääletusel vastu ei võta, loetakse nii otsuse-eelnõu kui ka seaduseelnõu tagasilükatuks ja nende menetlemine lõpeb.

14. Pärast rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmist allkirjastab selle Riigikogu esimees või tema äraolekul istungit juhatanud Riigikogu aseesimees (vt RKKTS § 14 lg 2 p 13 ja § 15). Kuigi kommenteeritav paragrahv ei sisalda viidet RKKTS §-le 112, tuleb ka rahvahääletuse korraldamise otsus allkirjastada viie tööpäeva jooksul otsuse vastuvõtmisest arvates.

§ 130. Muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemine

(1) Muu riigieluküsimuse otsustamiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu menetletakse käesoleva seaduse 11. peatüki 2., 3., 4. ja 5. jaos sätestatud järgides.

(2) Otsuse-eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav poolthääleteenamus.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise tingimused. Muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemine otsustatakse sellekohase Riigikogu otsuse vastuvõtmise teel.

³⁷⁵ RKKTS § 129 lõike 7 esimene lause kordab rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu puhul üle RKKTS §-s 78 sätestatud üldnormi.

2. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu muu riigieluküsimuse otsustamiseks menetleb Riigikogu otsuse-eelnõude menetlemise üldist korra (vt RKKTS §-d 97–111) järgides.

3. RKKTS § 109 võimaldab panna Riigikogu otsuse eelnõu lõpphääletusele pärast eelnõu teise lugemise lõpetamist. RKKTS § 130 lõige 1 ei sätesta RKKTS § 109 suhtes erandit, seetõttu võib ka rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu muu riigieluküsimuse otsustamiseks panna lõpphääletusele pärast eelnõu teise lugemise lõpetamist.

4. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav poolthääle enamus. Kui eelnõu ei saa nõutavat hääleteenamust, loetakse eelnõu tagasilükatuks ning selle menetlus lõpeb.

5. Pärast rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmist allkirjastab selle Riigikogu esimees või tema äraolekul istungit juhatanud Riigikogu aseesimees (vt RKKTS § 14 lg 2 p 13 ja § 15). Kuigi kommenteeritav paragrahv ei sisalda viidet RKKTS §-le 112, tuleb rahvahääletuse korraldamise otsus allkirjastada viie tööpäeva jooksul otsuse vastuvõtmisest arvates.

15. peatükk

PEAMINISTRIKANDIDAADILE VALITSUSE MOODUSTAMISEKS VOLITUSTE ANDMISE OTSUSTAMINE

Üldist

1. Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine on reguleeritud PS §-s 89.

2. Uue valitsuse moodustamise protsess käivitub, kui ametisolev Vabariigi Valitsus astub tagasi:

- a) Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel (PS § 92 lg 1 p 1). Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest teatab peaminister Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil (vt RKKTS § 5, VVS § 10 lg 1 p 1);
- b) peaministri tagasiastumise või surma korral (PS § 92 lg 1 p 2). VVS § 9 lõike 1 järgi peab peaminister astuma tagasi, kui Vabariigi Valitsus ei ole ministrite volituste lõppemise tõttu olnud 21 päeva

otsustusvõimeline.³⁷⁶ Peaminister võib astuda tagasi ka omal algatusel (VVS § 9 lg 3);

- c) Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral Riigikogu poolt (PS § 92 lg 1 p 3). Sel puhul lähtutakse peaministri ja Vabariigi Valitsuse seotusest – kui umbusaldatakse peaministrit, siis astub tagasi kogu valitsus;³⁷⁷
- d) Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud seaduseelnõu vastu võtmata jäämise korral (PS § 98 lg 2 teine lause);
- e) peaministri suhtes tehtud süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise korral (PS § 101 lg 2).

3. Valitsuse moodustamises osalevad põhiseaduse kohaselt nii Vabariigi President kui ka Riigikogu. President määrab peaministrikandidaadi, kellele teeb ülesandeks valitsuse moodustamise. Sellele eelnevad presidendi konsultatsioonid parlamenti valitud erakondade esindajatega, et välja selgitada, millised poliitilised parteid on valmis valitsust moodustama ning keda soovitakse näha peaministrikandidaadina.³⁷⁸

4. Peaministrikandidaadi määrab ja teeb talle ülesandeks uue valitsuse moodustamise Vabariigi President vastavalt PS § 89 lõikele 1. Vabariigi President on peaministrikandidaadi määramisel seotud põhiseadusest tulenevate tähtaegadega – kandidaat tuleb määrata 14 päeva jooksul valitsuse tagasiastumisest arvates (PS § 89 lg 1). Valitsuse moodustamise ülesande saanud peaministrikandidaat peab omakorda 14 päeva jooksul määramisest arvates tegema Riigikogule ettekande tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta. Ettekande järel teeb Riigikogu otsuse avalikul hääletusel (PS § 89 lg 2). Riigikogult volitused saanud peaministrikandidaat peab seitsme päeva jooksul esitama valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile, kes nimetab kolme päeva jooksul valitsuse ametisse (PS § 89 lg 3). Valitsuse nimetab ametisse Vabariigi President oma otsusega.³⁷⁹

5. Vabariigi Presendil on õigus esitada seitsme päeva jooksul teine peaministrikandidaat, kui:

³⁷⁶ Vabariigi Valitsus on otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust (VVS § 16 lg 2).

³⁷⁷ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 147.

³⁷⁸ Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 104.

³⁷⁹ Vt nt Vabariigi Presidendi 05.04.2011 otsus nr 878 „Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine“ (RT III, 06.04.2011, 3).

- a) tema poolt määratud esimene peaministrikandidaat ei saa Riigikogus poolthäälte enamust;
- b) peaministrikandidaat ei suuda valitsust moodustada;
- c) peaministrikandidaat loobub valitsuse moodustamisest (PS § 89 lg 4).

Teisele esitatud kandidaadile volituste andmist menetletakse Riigikogus samade reeglite järgi kui esimesele kandidaadile volituste andmist.³⁸⁰ Näiteks ei saanud Vabariigi Presidendi poolt 1994. aasta 10. oktoobril määratud peaministrikandidaat Siim Kallas³⁸¹ Riigikogus sama aasta 13. oktoobril toimunud hääletusel poolthäälte enamust³⁸² ning Vabariigi President esitas 20. oktoobril uueks peaministrikandidaadiks Andres Tarandi,³⁸³ kes sai Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks.³⁸⁴

6. PS § 89 lõike 5 järgi on võimalik, et peaministrikandidaadi ülesseadmise õigus läheb üle Riigikogule. See juhtub, kui:

- a) Vabariigi President ei esita seitsme päeva jooksul teist peaministrikandidaati;
- b) Vabariigi President loobub teise peaministrikandidaadi esitamisest;
- c) teine peaministrikandidaat ei saa Riigikogult volitusi valitsuse moodustamiseks;
- d) teine peaministrikandidaat ei suuda valitsust moodustada;
- e) teine peaministrikandidaat loobub valitsuse moodustamisest.

Peaministrikandidaadi ülesseadmise kord Riigikogus on sätestatud RKKTS §-s 132.

7. Vabariigi President peab välja kuulutama Riigikogu erakorralised valimised, kui presidendile on 14 päeva jooksul, arvates peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, valitsuse koosseis esitamata (PS § 89 lg 6).

³⁸⁰ Vt Pöld, J. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu, 2004, lk 128.

³⁸¹ Vabariigi Presidendi 10.10.1994 otsus nr 399 „Peaministrikandidaadi määramine“ (RT I 1994, 68, 1168).

³⁸² Vt RT I 1994, 70, 1217.

³⁸³ Vabariigi Presidendi 20.10.1994 otsus nr 409 „Peaministrikandidaadi määramine“ (RT I 1994, 72, 1260).

³⁸⁴ Vt Riigikogu 27.10.1994 otsus „Peaministrikandidaadile Andres Tarandile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks“ (RT I 1994, 73, 1285).

§ 131. Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine

(1) Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võetakse päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul kooskõlastatult peaministrikandidaadiga.

(2) Peaministrikandidaat esineb ettekandega valitsuse moodustamise aluste kohta. Riigikogu liige võib peaministrikandidaadile esitada kuni kaks suulist küsimust. Läbirääkimisi ei peeta.

(3) Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustab Riigikogu poolthälteenamusega. Riigikogu otsustus vormistatakse Riigikogu otsusena.

1. Peaministrikandidaadi määrab Vabariigi President oma otsusega (vt VPTS § 18 lg 2),³⁸⁵ mis RTS § 2 lõike 4 punkti 2 kohaselt avaldatakse Riigi Teatajas.

2. 1994. aasta RKKKS § 99 nägi ette, et Vabariigi Presidendi otsuse alusel esitas Riigikogu juhatus Riigikogule otsuse eelnõu peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise kohta. Nimetatud otsuse eelnõule juhtivkomisjoni ei määratud. Eelnõu võeti päevakorda väljaspool järjekorda. Kehtiva regulatsiooni järgi Riigikogu otsuse eelnõu menetlemist ei toimu ning tehtav otsustus vormistatakse Riigikogu otsusena pärast hääletamist (vt RKKTS § 131 lg 3 teine lause).

3. Küsimus võetakse täiskogu töönädala päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel (vt RKKTS § 53 lg 2 teine lause) või täiendatakse sellega juba kinnitatud päevakorda Riigikogu esimehe ettepanekul (vt RKKTS § 56 lg 1 p 1), arvestades peaministrikandidaadi soovi ning kooskõlastades eelnevalt ettekande ajalised raamid. PS § 89 lõike 2 kohaselt peab peaministrikandidaat tegema Riigikogule ettekande 14 päeva jooksul, arvates Vabariigi Presidendilt valitsuse moodustamise ülesande saamisest.

4. Peaministrikandidaat esitab Riigikogule kuni 20-minutise ettekande (vt RKKTS § 67) tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta. Ettekandes näidatakse, millistest poliitilistest jõududest on valitsus kavas moo-

³⁸⁵ Vt nt Vabariigi Presidendi 04.04.2011 otsus nr 877 „A. Ansipi määramine peaministrikandidaadiks“ (RT III, 06.04.2011, 2).

dustada. Peaministri kandidaat tutvustab oma valitsust, selle eesmärgi ja tegevusplaane (tulevase valitsuse programmi põhialused). Tava kohaselt valmib valitsuse programm koalitsiooni moodustamise käigus, koondades mitme partei eesmärgid, ideoloogia ning valimislubadused. Kavandatava valitsuse isikkoosseisu ei pea Riigikogule esitama. Tulevaste valitsusliikmete nimed kandis ette peaministri kandidaat Mart Laar 1992. aasta 19. oktoobril. Hiljem on ettekannetes nimede nimetamisest hoidutud.

5. Iga Riigikogu liige võib esitada peaministri kandidaadile kuni kaks suulist küsimust. Läbirääkimisi ei avata, kuna PS § 89 lõikes 2 on sätestatud, et „Riigikogu otsustab läbirääkimisteta avalikul hääletusel peaministri kandidaadile volituste andmise valitsuse moodustamiseks“. Põhiseaduse kõnealuse sätte koostamisel on olnud eeskujuks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikli 63 lõige 1, mille järgi valib *Bundestag* liidukantsleri liidupresidendi ettepanekul ilma läbirääkimisteta.

6. Avalik hääletus Riigikogus peaministri kandidaadile volituste andmiseks toimub samal istungil. Volituste andmise otsustab Riigikogu poolthääle enamusega (vt PS § 89 lg 4). Volituste andmine vormistatakse Riigikogu otsusega, mis RTS § 2 lõike 4 punkti 1 kohaselt avaldatakse Riigi Teatajas. Riigikogu otsustes kasutatakse standardset sõnastust: „Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punktile 5 ja § 89 lõikele 2 Riigikogu otsustab: Anda Vabariigi Presidendi määratud peaministri kandidaadile [nimi] volitused valitsuse moodustamiseks.“³⁸⁶ Riigikogu otsus vormistatakse ainult volituste andmise korral, st positiivse otsuse puhul, kui peaministri kandidaat saab Riigikogus nõutava hääleteenamuse. Kui Riigikogu hääletab peaministri kandidaadile volituste andmise vastu, siis Riigikogu otsust ei vormistata. Niisugust tõlgendust toetab PS § 73 sõnastus, mille kohaselt Riigikogu aktid võetakse vastu poolthääle enamusega.

7. Kui peaministri kandidaat saab Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused, peab ta seitsme päeva jooksul esitama Vabariigi Presidendile ametisse nimetamiseks valitsuse koosseisu (PS § 89 lg 3, vt ka VVS § 5). Vabariigi Presidendi määratud peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste mitteandmisest peab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi teavitama (vrd RKKTS § 132 lg 7).

³⁸⁶ Nt Riigikogu 05.04.2011 otsus „Peaministri kandidaadile Andrus Ansipile volituste andmine valitsuse moodustamiseks“ (RT III, 06.04.2011, 1).

8. Kui presidendi määratud peaministrikandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis on Vabariigi Presidendil õigus seitsme päeva jooksul esitada uus peaministrikandidaat. Teisele presidendi määratud kandidaadile volituste andmine otsustatakse samade, kommenteeritavas paragrahvis sätestatud reeglite järgi. Kui nõutavat häälteenamust ei saa ka teine presidendi määratud kandidaat, läheb peaministrikandidaadi ülesseadmise õigus üle Riigikogule (vt PS § 89 lg-d 4 ja 5).

9. Alates 1992. aastast kuni käesoleva ajani on Riigikogu andnud peaministrikandidaatidele valitsuse moodustamiseks volitusi järgmiselt: 19.10.1992 – Mart Laar; 27.10.1994 – Andres Tarand; 05.04.1995 – Tiit Vähi; 26.10.1995 – Tiit Vähi; 12.03.1997 – Mart Siimann; 22.02.1999 – Mart Laar; 22.01.2002 – Siim Kallas; 07.04.2003 – Juhan Parts; 12.04.2005 – Andrus Ansip; 04.04.2007 – Andrus Ansip; 04.04.2011 – Andrus Ansip.

§ 132. Peaministrikandidaadi ülesseadmine Riigikogus

(1) Pärast peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekut Riigikogule määrab Riigikogu juhatus tähtaja, mille jooksul võivad fraktsioonid üles seada peaministrikandidaate.

(2) Peaministrikandidaadi ülesseadmise avaldus esitatakse Riigikogu esimehele kirjalikult. Avaldusele peab olema lisatud kandidaadi nõusolek.

(3) Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul pärast käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaja möödumist.

(4) Tähtaegselt ülesseatud peaministrikandidaadid esinevad ettekandega valitsuse moodustamise aluste kohta Riigikogu juhatuse määratud järjekorras. Riigikogu liige võib igale peaministrikandidaadile esitada kuni kaks suulist küsimust. Läbirääkimisi ei peeta.

(5) Kui peaministrikandidaat on pidanud ettekande ja vastanud küsimustele, otsustab Riigikogu talle valitsuse moodustamiseks volituste andmise poolthäälteenamusega. Kui peaministrikandidaat saab nõutava häälteenamuse, siis teiste kandidaatide ettekandeid ära ei kuulata.

(6) Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine vormistatakse Riigikogu otsusena.

(7) Suutmatusel peaministrikandidaati üles seada teatab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendile kirjalikult viivitamata pärast ülesseadmiseks ettenähtud tähtaja möödumist.

1. Peaministrikandidaadi ülesseadmise õigus läheb Riigikogule üle, kui (vt PS § 89 lg 5):

- a) Vabariigi President seitsme päeva jooksul, arvates esimesele presidendi määratud peaministrikandidaadile volituste mitteandmisest, ei esita teist kandidaati;
- b) president loobub teise kandidaadi esitamisest, st teatab Riigikogu esimehele, et ta ei esita teist kandidaati;
- c) teine presidendi määratud kandidaat ei saa Riigikogult volitusi valitsuse moodustamiseks, st ei saa poolthäälte enamust;
- d) presidendi määratud teine peaministrikandidaat saab küll Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks, kuid ei suuda valitsust moodustada, st ei esita seitsme päeva jooksul (vt PS § 89 lg 3) Riigikogu otsuse tegemisest arvates presidendile ametisse nimetamiseks valitsuse koosseisu;
- e) presidendi määratud teine kandidaat saab küll Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks, kuid loobub valitsuse moodustamisest, st teatab Vabariigi Presidendile (ja Riigikogu esimehele), et ei esita valitsuse koosseisu presidendile ametisse nimetamiseks.

Riigikogule peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse andmise eesmärk on vältida Riigikogu ennetähtaegseid valimisi. Samuti paneb see instituut Riigikogule poliitilise vastutuse nii presidendi poolt esitatud kandidaadidega mittenõustumise eest kui ka suutmatus eest ise nimetada tegutsemisvõimelist peaministrikandidaati.³⁸⁷

2. Riigikogu peab lähtuma PS § 89 lõikes 6 sätestatud ajalisest raamist, mis tähendab, et vajalike toimingute tegemiseks on aega kokku 14 päeva, arvates kandidaadi ülesseadmise õiguse Riigikogule üleminekust. Sellesse aega peavad mahtuma järgmised tegevused:

- a) fraktsioonid seavad üles peaministrikandidaate Riigikogu juhatuse määratud tähtaja jooksul (RKKTS § 132 lg-d 1 ja 2);
- b) Riigikogu otsustab kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise (lg-d 3–5);
- c) valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministrikandidaat esitab valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile ametisse nimetamiseks (PS § 89 lg 6).

3. PS § 89 lõiked 5 ja 6 annavad õiguse seada üles peaministrikandidaat Riigikogule, mitte igale Riigikogu liikmele. Seda parlamendile antud

³⁸⁷ Vt PS kommentaarid 2008, § 89 kommentaar 8.1.

otsustusruumi on RKKTS-is sisustatud selliselt, et õigus esitada kandidaate on ainult fraktsioonidel (kommenteeritava paragrahvi lõige 1).

4. Protseduur, kuidas otsustatakse peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine, on sarnane sellega, mida sätestab RKKTS § 131 Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadi puhul (vt RKKTS § 131 kommentaarid 3–6). Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõike 4 kolmanda lause kohaselt Riigikogus ülesseatavale peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise arutelul läbirääkimisi ei peeta, ei tulene läbirääkimiste keeld põhiseadusest. PS § 89 lg 2 välistab läbirääkimised üksnes presidendi määratud peaministrikandidaadile volituste andmise otsustamisel.³⁸⁸

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 esimene lause sätestab, et kui fraktsioonide ülesseatud kandidaate on rohkem kui üks, esinevad nad Riigikogu ees ettekannetega Riigikogu juhatuse määratud järjekorras. Esinemise järjekorral on suur tähtsus, sest kui peaministrikandidaat saab nõutava häälteenamuse, siis RKKTS § 132 lõike 5 teise lause kohaselt teiste kandidaatide ettekandeid ära ei kuulata. Seetõttu peaks juhatuse seaduse mõtte kohaselt paigutama järjekorras esimeseks kandidaadi, kellel on kõige suurem tõenäosus saada poolthälte enamus.

6. 1994. aasta RKKTS § 101 lõike 6 regulatsioon nägi ette, et kui peaministrikandidaate oli mitu, tuli pärast ettekannete ärakuulamist korraldada kandidaatide vahel konkureeriv hääletamine, kusjuures konkursi igas voorus langes välja kõige vähem hääli saanud kandidaat.

7. RKKTS § 132 lõike 7 järgi peab Riigikogu esimees Riigikogu suutmatuses peaministrikandidaati üles seada teavitama Vabariigi Presidenti kirjalikult viivitamata pärast ülesseadmiseks ettenähtud 14-päevase tähtaja (vt PS § 89 lg 6) möödumist. Tegelikult võib Riigikogu suutmatus kandidaati üles seada ilmned ka varem, näiteks siis, kui juhatuse määratud tähtaja jooksul (RKKTS § 132 lg 1) ühtegi kandidaati ei esitata või kui ükski fraktsioonide ülesseatud kandidaatidest ei saa Riigikogult volitusi valitsuse moodustamiseks. Niisugusel juhul tekib Vabariigi Presidentil kohustus kuulutada Riigikogu erakorralised valimised välja siiski alles pärast 14 päeva möödumist peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse

³⁸⁸ Vrd Jarass, H. D; Pieroth, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München, 2009. Artikli 63 kommentaar, äärenumber 3.

üleminekust Riigikogule. RKVS § 3 lõike 1 punkti 1 kohaselt kuulutab president erakorralised valimised välja kolme päeva jooksul, arvates välja-kuulutamiskohustuse tekkimisest.

16. peatükk

UMBUSALDUSE AVALDAMISE JA USALDUSKÜSIMUSE OTSUSTAMISE KORD

1. jagu

UMBUSALDUSE AVALDAMISE KORD

Üldist

1. PS § 97 lõike 1 kohaselt võib Riigikogu avaldada Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust otsusega, mille poolt hääletab Riigikogu koosseisu enamus.

2. Umbusaldusavaldus on parlamentaarsele riigile omane instituut, mis lähtub sellest, et parlamendil on valitsuse tegevuse üle poliitilise kontrolli õigus ja ametis oleval valitsusel peab olema parlamendi usaldus. Kaudselt tagab umbusaldusavalduse võimalus ka valijate kontrolli valitsuse üle.³⁸⁹

3. Eristatakse konstruktiivset ja destruktiivset umbusaldusavaldust. Konstruktiivse umbusaldusavalduse puhul tuleb parlamendiliikmetel umbusalduse avaldamise nõudega koos esitada peaministri kandidaat, kelle ametisse määramist asub parlament hääletama. Kui parlamendi enamus kandidaati toetab, tähendab see ühtlasi, et ametisolevale peaministrile on avaldatud umbusaldust. Eesmärk on valitsuse stabiilsuse tagamine ning kergekäeliste umbusaldusavalduste ärahoidmine. Näiteks sätestati konstruktiivne umbusaldushääletus Saksamaa 1949. aasta põhiseaduses ning Hispaania 1978. aasta põhiseaduses. Saksamaa põhiseaduse artikli 67 lõike 1 kohaselt võib *Bundestag* avaldada liidukantslerile umbusaldust, valides oma koosseisu häälteenamusega uue liidukantsleri ning tehes liidupresidentidele ettepaneku senine liidukantsler ametist vabastada. Liidupresidentil on kohustus *Bundestag*'i valitud uus liidukantsler ametisse nimetada. Hispaania põhiseaduse artikli 113 järgi võib parlamendi

³⁸⁹ Vt PS kommentaarid 2008, § 97 kommentaar 1.

alamkoda (*Congreso de los Diputados*) panna maksma valitsuse poliitilise vastutuse, avaldades talle umbusaldust koosseisu häälteenamusega. Umbusalduse avaldamise ettepaneku võib esitada vähemalt kümnendik *Congreso* koosseisust ning ettepanek peab sisaldama ka peaministrikandidaadi nime. Kui *Congreso* kiidab umbusalduse avaldamise ettepaneku heaks, esitab ametisolev valitsus kuningale tagasiastumisavalduse, umbusaldusavalduse algatajate esitatud peaministrikandidaat on saanud sellega parlamendikoja usalduse ning kuningas nimetab ta peaministriametisse (Hispaania põhiseaduse art 114 lg 2).

4. Eesti põhiseadus näeb ette destruktiivse umbusaldusavalduse, mille tulemusena uue valitsuse moodustamine ei ole kindel.³⁹⁰ Näiteks avaldas Riigikogu 1994. aasta 26. septembril peaminister Mart Laarile umbusaldust,³⁹¹ mis tähendas valitsuse tagandamist PS § 92 lõike 1 punkti 3 alusel ilma uuele peaministrikandidaadile volitusi andmata. Uuele peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmiseni jõudis Riigikogu alles 1994. aasta 27. oktoobril³⁹² ning uus valitsus astus ametisse 1994. aasta 8. novembril.³⁹³

§ 133. Umbusalduse avaldamise algatamine

(1) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise võib algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust kirjaliku nõude esitamisega Riigikogu istungil.

(2) Nõudes esitavad algatajad umbusalduse põhjenduse.

1. PS § 97 lõike 1 ja kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt võib Riigikogu avaldada umbusaldust:

- a) Vabariigi Valitsusele tervikuna;
- b) peaministrile;
- c) ministrile.

³⁹⁰ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 147.

³⁹¹ Riigikogu 26.09.1994 otsus „Peaministrile umbusalduse avaldamine“ (RT I 1994, 65, 1118).

³⁹² Riigikogu 27.10.1994 otsus „Peaministrikandidaadile Andres Tarandile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks“ (RT I 1994, 73, 1285).

³⁹³ Vt Riigikogu 08.11.1994 istungi stenogramm ja Vabariigi Presidendi 08.11.1994 otsus nr 419 „Vabariigi Valitsuse ametist vabastamine“ (RT I 1994, 80, 1363).

2. Umbusalduse avaldamise saab PS § 97 lõike 2 ja kommenteeritava paragrahvi lõike 1 järgi algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (st vähemalt 21 Riigikogu liiget). Niisuguse regulatsiooni eesmärk on tagada, et umbusaldusavalduse nõudel oleks Riigikogu liikmete hulgas laiem toetus, ning sellega vähendada umbusaldusavalduse nõuete hulka ja vältida Riigikogu koormamist nende arutamisega.³⁹⁴

3. Umbusalduse avaldamise algatamiseks tuleb Riigikogu istungil esitada sellekohane kirjalik nõue. Nõue antakse samamoodi kui eelnõu üle istungi alguses (vt RKKTS § 91 lg 1), seejuures võib nõude üleandja seda kahe minuti jooksul tutvustada. Väljaspool Riigikogu korraliste istungjärgude aega (nt suvel) saab umbusalduse avaldamist algatada koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotlusega (vt RKKTS § 51 lg 1). Sellisel juhul antakse kirjalik umbusaldusavalduse nõue Riigikogu esimehele üle koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepanekuga (analoogia RKKTS § 91 lg-s 2 sätestatuga).

4. PS § 97 lõikest 6 ja RKKTS § 133 lõikest 2 tuleneb, et umbusaldusavalduse algatajad peavad oma nõudes tegema teatavaks umbusalduse avaldamise põhjused. Algatust võib põhjendada nii õiguslike kaalutlustega (nt väidetava seaduserikkumisega) kui ka poliitilise rahulolematusega valitsuse või selle liikme tegevuse suhtes.³⁹⁵

5. 1994. aasta RKKTS-i järgi tuli umbusaldusavalduse algatajatel esitada Riigikogu istungil vastav Riigikogu otsuse eelnõu koos seletuskirjaga. Sellele otsuse-eelnõule Riigikogu juhatus juhtivkomisjoni ei määranud (vt § 48, § 53 lg 1, § 102 lg 1). RKKTS-i järgi otsuse-eelnõu ei esitata; kui Riigikogu otsustab valitsusele, peaministrile või ministrile avaldada umbusaldust, vormistatakse sellekohane Riigikogu otsus (vt RKKTS § 134 lg 5).

§ 134. Umbusalduse avaldamise arutamine

(1) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõue võetakse päevakorda kõige varem ülejärmisel päeval pärast nõude esitamist, kui Vabariigi Valitsus ei nõua kiiremat otsustamist.

³⁹⁴ Vt PS kommentaarid 2008, § 97 kommentaar 5.

³⁹⁵ Vt samas, kommentaar 4.

(2) Valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati, peab arutelu ajal viibima Riigikogu istungil ning vastama Riigikogu liikmete küsimustele. Riigikogu liige võib esitada ühe suulise küsimuse.

(3) Umbusalduse avaldamise arutelul avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad, kusjuures esimesena saab sõna ühe sellise fraktsiooni esindaja, kelle liikmed on umbusalduse avaldamise algatajateks.

(4) Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja umbusalduse avaldamise hääletamisele. Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile on avaldatud umbusaldust, kui umbusalduse avaldamise poolt on Riigikogu koosseisu enamus.

(5) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamine vormistatakse Riigikogu otsusena.

1. PS § 97 lõige 3 sätestab, et umbusalduse avaldamine võib tulla otsustamisele kõige varem ülejärgmisel päeval pärast selle algatamist, kui valitus ei nõua kiiremat otsustamist. Sedasama sätestab ka kommenteeritava paragrahvi lõige 1.

2. Umbusaldusavalduse algatamise ja otsustamise vahele jääva aja nõue annab valitsusele või selle liikmele võimaluse vastusamme ette valmistada.³⁹⁶ Samas on valitsusele antud võimalus nõuda ka kiiremat otsustamist. Enamasti on Vabariigi Valitsus soovinud umbusaldusavalduse nõude arutamist nii kiiresti kui võimalik, tavaliselt nõude esitamise päeval. Nii toimus XI Riigikogus viis umbusaldushääletust, mis kõik viidi valitsuse nõudel läbi samal päeval, kui umbusaldusavaldus algatati: 11. juunil 2008 keskkonnaministri, 22. jaanuaril 2009 sotsiaalministri, 13. mail 2009 peaministri, 30. septembril 2009 justiitsministri ning samal päeval ka välisministri suhtes. Vabariigi Valitsus võib põhiseaduse ja kommenteeritava sätte kohaselt küll nõuda, et umbusaldushääletus toimuks PS § 97 lõikes 3 sätestatust varem, kuid konkreetse aja, millal arutelu täiskogu töönädala istungipäeval või täiendaval istungil aset leiab (st millisele järjekohale küsimus päevakorda võetakse), määrab Riigikogu esimees (vt RKKTS § 56 lg 1 p 2 ja lg 2). Riigikogu esimees peab veenduma, et Riigikogu liikmetel on piisavalt aega esitatud nõudega tutvuda.

3. Kui valitus ei nõua umbusaldusavalduse kiiremat otsustamist, määrab

³⁹⁶ Vt samas, kommentaar 6.

umbusaldushääletuse aja Riigikogu juhatus omal algatusel järgmise töönädala (vt RKKTS § 53 lg 2 teine lause) või täiendava istungi päevakorda (vt RKKTS § 53 lg 4) ette valmistades või Riigikogu esimees kinnitatud päevakorra täiendamise ettepanekut tehes (vt RKKTS § 56 lg 1 p 2 ja lg 2).

4. Umbusaldusavalduse nõude käsitlemise korda reguleerivad kommenteeritava paragrahvi lõiked 2–4. Arutelu ajal peab Riigikogu istungil viibima valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati. Sätte kehtimise ajal on kujunenud tavaks, et arutelu algab ministri sissejuhatava, kuni vieminutise sõnavõtuga, seejuures võib minister taotleda istungi juhatajalt kuni kolm minutit lisaega.³⁹⁷ Valitsusliige peab vastama Riigikogu liikmete suulistele küsimustele. Iga Riigikogu liige võib esitada ühe küsimuse. Seejärel toimuvad läbirääkimised, kus sõna võivad võtta ainult fraktsioonide selleks volitatud esindajad, kusjuures esimesena saab sõna selle fraktsiooni esindaja, kelle liikmed on umbusalduse avaldamise algatanud. Läbirääkimistel võib sõnavõtuga esineda ka valitsusliige (vt RKKTS § 71). Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub lõpphääletus. Enne seda teeb istungi juhataja kohaloleku kontrolli, sest umbusalduse avaldamine nõuab Riigikogu koosseisu häälteenamust (vt RKKTS § 77 lg 2).

5. 1994. aasta RKKS §-s 102 oli sätestatud, et umbusalduse avaldamise otsuse eelnõu menetlemine algas algatajate esindaja ettekandega. Kui valitsus soovis, võis valitsusliige, kelle vastu umbusaldusavaldus algatati, esineda kaasettekandega. Pärast seda, kui aastatel 1999 ja 2000 valitsusliikmed mitme umbusaldusavalduse nõude arutelul ei osalenud, sätestati kodukorraseaduses, et valitsusliige, kelle vastu oli umbusaldusavaldus algatatud, pidi esinema kaasettekandega.³⁹⁸ Umbusaldusavalduse algatajate esindaja ettekannet ei ole RKKTS-is eelkõige põhjusel, et seniste umbusaldusavalduse nõuete arutelud 1994. aasta RKKS-i kehtivuse ajal kujunesid pigem algatajate esindaja küsitlemiseks valitsust toetavate Riigikogu liikmete poolt kui Riigikogu ees vastutust kandva ministri ja Riigikogu liikmete vaheliseks debatkiks.

6. Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamiseks

³⁹⁷ Vt nt Riigikogu 22.01.2009 istungi stenogramm, päevakorrapunkt nr 3 „Umbusalduse avaldamine [sotsiaalminister M. Maripuule]“.

³⁹⁸ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (RT I 2000, 95, 610) § 21, millega muudeti 1994. aasta RKKS § 102 lõiget 3.

peab PS § 97 lõike 1 ja kommenteeritava paragrahvi lõike 4 teise lause järgi umbusalduse poolt hääletama vähemalt Riigikogu koosseisu enamus (s.o vähemalt 51 Riigikogu liiget).

7. RKKTS § 64 lõike 3 kohaselt ei lõpetata istungit enne, kui Riigikogu on umbusaldusavalduse nõude suhtes otsuse teinud.

8. Riigikogu otsustus umbusaldust avaldada vormistatakse Riigikogu otsusena, mis RTS § 2 lõike 4 punkti 1 kohaselt avaldatakse Riigi Teatajas.³⁹⁹ Kui umbusalduse avaldamise ettepanek ei saa Riigikogus nõutavat häälteenamust, siis Riigikogu otsust ei vormistata (vrd RKKTS § 131 kommentaar 6).

9. Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral teatab Riigikogu esimees sellest Vabariigi Presidendile kirjalikult hiljemalt järgmisel päeval pärast umbusalduse avaldamist (VVS § 10 lg 1 p 4 ja lg 2).⁴⁰⁰ Ministrile umbusalduse avaldamisest teatab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendile ja peaministrile viivitamata (VVS § 12 lg 5, vt ka PS § 97 lg 5).

10. Kui umbusaldust avaldatakse Vabariigi Valitsusele tervikuna või peaministrile, astub valitsus tagasi (PS § 92 lg 1 p 3). Kuid valitsus võib sellisel juhul teha Vabariigi Presidendile ettepaneku kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised (PS § 97 lg 4). Presendil on kaalutusõigus, kas kuulutada erakorralised valimised välja või mitte. Kui president otsustab kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised, peab ta seda tegema kolme päeva jooksul, arvates valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise päevast (PS § 97 lg 4, RKVS § 3 lg 2). Kui Vabariigi President kuulutab valitsuse ettepanekul välja Riigikogu erakorralised valimised, astub valitsus tagasi Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel (PS § 92 lg 1 p 1, vt ka VVS § 8 p 4). Umbusalduse osaliseks saanud valitsus jätkab oma ülesannete täitmist PS § 92 lõike 2 alusel ajani, kui uus valitsus astub

³⁹⁹ Vt nt Riigikogu 21.03.2005 otsus „Umbusalduse avaldamine justiitsminister Ken-Marti Vaherile“ (RT I 2005, 17, 101).

⁴⁰⁰ VVS § 10 lõike 1 punkti 4 sõnastuse järgi teatab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendile Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest; VVS § 8 punkt 4 näeb ette, et Vabariigi Valitsus astub tagasi, kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust ja Vabariigi President ei ole kolme päeva jooksul Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kuulutanud Riigikogu erakorralisi valimisi.

ametisse PS §-s 91 sätestatud korras.⁴⁰¹ Ka VVS § 11 lõige 1 sätestab, et tagasiastunud valitsus jätkab oma tegevust ajani, kui uus valitsus on ametisse astunud.

11. Kui Riigikogu avaldab umbusaldust ministrile, siis minister lahkub ametist. VVS § 7 lõike 3 kohaselt vabastab Vabariigi President ministri ametist viivitamata pärast Riigikogu esimehelt teate saamist, et Riigikogu on ministrile umbusaldust avaldanud (vt ka PS § 97 lg 5). Ministri ametist vabastamine vormistatakse Vabariigi Presidendi otsusega, mis avaldatakse Riigi Teatajas (VVS § 7 lg 4, § 12 lg 8). Näiteks avaldas Riigikogu 2005. aasta 21. märtsil umbusaldust justiitsminister Ken-Marti Vaherile ning samal päeval vabastas Vabariigi President ta ministriametist.⁴⁰²

12. PS § 97 lõike 6 kohaselt võib umbusalduse avaldamist samal alusel uuesti algatada kõige varem kolme kuu möödumisel eelmisest umbusaldushääletusest. Selle sätte eesmärk on vältida umbusaldusavalduse nõude uut menetlemist olukorras, kus Riigikogu seisukoht pole tõenäoliselt veel muutunud.⁴⁰³ Umbusalduse avaldamise alusena tuleb käsitada umbusaldusavalduse algatamise põhjuseid (vt RKKTS § 133 kommentaar 4). Kui umbusalduse avaldamine algatatakse samal alusel enne kolme kuu möödumist eelmisest umbusaldushääletusest, peab Riigikogu juhatus sellekohase nõude algatajatele tagastama.

2. jagu

USALDUSKÜSIMUSEGA SEOTUD EELNÕU MENETLEMISE KORD

Üldist

1. PS § 98 lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus siduda tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega. Vastavalt sama paragrahvi lõike 2 teisele lausele peab valitsus, kui Riigikogu niisugust eelnõu vastu ei võta, astuma tagasi. Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmata jätmine ei anna Vabariigi Valitsusele õigust taotleda

⁴⁰¹ Vt PS kommentaarid 2008, § 97 kommentaar 11.

⁴⁰² Vabariigi Presidendi 21.03.2005 otsus nr 799 „Muudatuste tegemine Vabariigi Valitsuse koosseisus“ (RTL 2005, 34, 486).

⁴⁰³ Vt PS kommentaarid 2008, § 97 kommentaar 12.

Vabariigi Presidendilt Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamist.⁴⁰⁴

2. Eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega võimaldab valitsusel saada selgust, kas Riigikogu tema teostatavat poliitikat toetab või mitte. Sisuliselt paneb valitsus Riigikogu valiku ette: kas võtta usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu valitsuse soovitud kujul või lasta valitsusel ametist lahkuda ning käivitada sellega uue valitsuskabineti moodustamise protsess. Kõnealune võimalus on mõeldud kasutamiseks eelkõige vähemusvalitsusele, kellel muidu võib olla raskusi oma poliitikat ellu viia, või kriisiolukordades, kus valitsusel võib olla vaja saada üle erimeelsustest, mis valitsevad parlamendienamusse kuuluvate parlamendiliikmete seas. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus Riigikogus on palju kiirem kui tavamenetlus. Eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega võimaldab vältida teatavaid menetlustoiminguid, sealhulgas näiteks paljude muudatusettepanekute hääletamist. Siiski, nagu on viidatud ka õiguskirjanduses, ei pruugi käsitletava menetluse kasutamine pelgalt selleks, et tagada eelnõu kiire vastuvõtmine parlamendis, olla legitiimne, kui võrd kärbib oluliselt ennekõike opositsiooni õigusi.⁴⁰⁵

3. Põhiseaduse Assamblees arutati põhjalikult Vabariigi Valitsuse õigust siduda eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega. Assambleeliikmete sõnavõttudest nähtub, et nimetatud abinõu kujundati ennekõike selleks, et võimaldada lahendada valitsuse ja Riigikogu vahelistes suhetes tekkinud ummikseisu. Nii selgitas Liia Hänni vaadeldava regulatsiooni vajalikkust järgmiselt: „Nimelt võib ette kujutada poliitilist patiseisu, kus valitsus tõepoolest ei saa oma poliitikat ellu viia selle tõttu, et parlament mingil põhjusel tema eelnõud blokeerib. Et seda konfliktsituatsiooni lahendada, peab olema võimalik küsimus püstitada väga printsiipsaalselt. Sellisena, et kas võetakse vastu eelnõu või astub tagasi valitsus. Parlamendi sellise valiku ette seadmine nõuab, et poliitilised jõud parlamendis jõuaks lõpuks selgusele, mis on põhjuseks tekkinud konfliktile. Kui selleks põhjuseks on valitsuse poliitika ja hinnang valitsuse tegevusele, siis tuleb ka see konflikt lahendada. Kui aga parlament leiab, et valitsus väärib usaldust, või ta ei suuda avaldada umbusaldust valitsusele, siis tuleb võimaldada, et valitsus saaks oma poliitikat ellu viia sellel teel, et parlament

⁴⁰⁴ Vrd PS kommentaarid 2008, § 98 kommentaar 6.

⁴⁰⁵ Vt Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 148.

võtab vastu seadusi, mida valitsus on ette pannud.⁴⁰⁶ Mõnevõrra teistsuguse rõhuasetusega kirjeldas usaldusküsimuse püstitamise eeldusi Jüri Adams: „Kui valitsus arvab, et riigi juhtimiseks on vaja võtta vastu eba populaarseid otsuseid, või mis ei ole valitsuskoalitsioonis küpsed, on vaja tõsta makse, on vaja panna peale ühiskonnale mingsuguseid piiranguid, on vaja teha asju, mida rahva esindajad oma valijate poole vaadates või jälle uutele valimistele mõeldes ei taha teha, aga valitsus ütleb, et kui tema seda raha või seda otsust ei saa, tema enam tööd teha ei saa, tulgu targemad mehed ja tehku tema asemel. See on tüüpsituatsioon.⁴⁰⁷ Peamine vaidlus Põhiseaduse Assamblees toimus selle üle, missugust häälteenamust on tarvis usaldusküsimusega seotud eelnõu tagasilükkamiseks. Ühed leidsid, et usaldusküsimusega seotud eelnõu tuleb lugeda vastu võtmata jäänuks siis, kui Riigikogu ei ole oma koosseisu häälteenamusega avaldanud valitsusele umbusaldust, teised aga, et niisuguse eelnõu vastuvõtmisel peavad kehtima samasugused reeglid nagu kõigi muude eelnõude puhul. Esimest lähenemist kaitsnud Peet Kask soovitas korduvalt sätestada põhiseaduses Prantsusmaa põhiseaduse eeskujul usaldusküsimusega seotud eelnõu tagasilükkamiseks koosseisu enamuse nõue, mis oleks tema arvates pidanud aitama kaasa süsteemi stabiilsusele ja valitsuse töövoimele: „Enne Teist maailmasõda oli Prantsusmaal olukord, kus valitsuse kukutamine nõudis absoluutset häälteenamust, aga valitsuse eelnõusid sai tagasi lükata lihthäälteenamusega. Nii nagu meilgi plaanis on. Ja sealsed nõrgad valitsused kukkusid väga sageli, valitsuse nõrkus oli tingitud just sellest, et valitsus ei saanud oma programmi parlamendis läbi viia, eelnõud kukutati läbi, ehkki parlamendi opositsioonil polnud jõudu moodustada endale

⁴⁰⁶ Põhiseaduse Assamblee, lk 847. Sarnaselt I. Hallaste: „[...] see võiks osutada vajalikuks siis, kui valitsus on vähemusvalitsus ning Riigikogu ei võta vastu valitsuse poolt esitatud eelnõusid ja lükkab neid järjest tagasi. Valitsus omakorda neid ellu viia ei saa ja valitsus käib välja selle ähvarduse, et tegemist on eelnõuga, kus on tegemist usaldushäaletusega, kui te seda nüüd vastu ei võta, siis sellega seoses me astume tagasi, või sellega me oleme juba tagasi astunud. Ning see paneb opositsiooni mõtlema, kas ta on valmis võtma endale vastutuse valitsust ise moodustada, või laseb ta selle eelnõu valitsusel ikka läbi minna. See on oluline siis, kui on tegemist väga erinevatest erakondadest koosneva Riigikoguga, kus enamusvalitsuse kujundamine on raske ja kus on ka võimatu saada Riigikogu enamuse hääli, selleks et valitsust saaks tagasi kutsuda ja hakata uut valitsust moodustama. [...] Mingsuguse eelnõuga asja sidumine tähendab toimkonna arvates valitsuse tagasiastumise korra lihtsustamist, seda võib vaja olla siis, kui asi on läinud umbe, kui Riigikogu ei ole nõus kinnitama esitatud eelnõusid, valitsus ei saa viia ellu oma poliitikat, samas aga Riigikogus ei jätku neid hääli, kes oleksid valmis hääletama valitsuse tagasikutsumise poolt [...]“ (Põhiseaduse Assamblee, lk 271–272.)

⁴⁰⁷ Põhiseaduse Assamblee, lk 799.

uut valitsust või absoluutse enamusega valitsust kukutada. See oli niisugune kunstlik valitsuse kukutamine sel moel, et lihtsalt tõkestati valitsuse töö. Ja see on üldiselt taunitav nähtus, kui valitsuse kukutamine ei ole konstruktiivne, kui see viib riigi ummikolukorda, kus lahendust ei ole. Kus ei ole ka konstruktiivset varianti asemele pakkuda. Ja selle tõkestamiseks mõeldigi välja Prantsusmaa jaoks selline retsept, et valitsus võib siduda eelnõu usaldusküsimusega. Ja reeglid on sellised, et eelnõu loetakse vastuvõetuks, kui valitsusele usaldamatust avaldatud ei ole. Täheleb, kui absoluutne enamus parlamendiliikmetest ei suuda valitsust kukutada seoses selle eelnõuga, siis loetakse eelnõu vastuvõetuks.⁴⁰⁸ Suurem osa assambleeliikmeid toetas aga poolthääle enamuse nõuet, põhjendades seda asjaoluga, et usaldushääletus on ennekõike valitsusele antav võimalus „viisakalt lahkuda“, mis sunnib opositsiooni otsustama, kas ta on valmis võtma enda peale vastutuse ja kujundama uue valitsuse. Illar Hallaste: „Kui ta ei ole selleks valmis, siis sellisel juhul laseb ta usaldusega seotud eelnõu läbi, ei hääleta sellele vähemalt vastu ja sellisena oleks selline asi mõistlik. Teine variant, mis on kirjutatud alternatiivis, teeb eelnõude vastuvõtmise korra valitsuse jaoks lihtsaks, tähendab, kui koosseisu enamus ei ole mingile eelnõule vastu, siis eelnõu läheb läbi. Sisuliselt tekib olukord, kus eelnõusid hakkab tegema valitsus ja arvestades, et enamus parlamendis ei ole tema vastu, saab ta need asjad selliselt nagunii läbi suruda. Ma mäletan, et eelmisel korral kõnet pidades ma nimetasin seda parlamendi „näppude väänamiseks“.⁴⁰⁹

4. Nagu mainitud, sätestati käsitletav protseduur põhiseaduses osaliselt Prantsusmaa põhiseaduse eeskujul. Selle artikli 49 lõike 3 algse redaktsiooni kohaselt võib peaminister, pärast sellekohast arutelu Ministrite Nõukogus, siduda mis tahes seaduseelnõu vastuvõtmise Rahvussambles (*Assemblée nationale*) usaldusküsimusega. Eelnõu loetakse vastuvõetuks, kui nimetatud parlamendikoda oma koosseisu häälteenamusega ei kiida heaks umbusalduse avaldamise ettepanekut, mis esitatakse järgneva 24 tunni jooksul. 2008. aasta 23. juulil vastuvõetud põhiseadusmuudatuse kohaselt on peaministri õigused piiratumad: usaldusküsimusega võib nüüd siduda üksnes eelarve või sotsiaalkindlustuse finantseerimist

⁴⁰⁸ Põhiseaduse Assamblee, lk 189. Sarnaselt argumenteeris P. Kask ka hilisemates aruteludes, vt Põhiseaduse Assamblee, lk 798 ja 850.

⁴⁰⁹ Põhiseaduse Assamblee, lk 848. I. Hallaste seisukohti toetasid nt K. Kama ja L. Vahtre (vt Põhiseaduse Assamblee, lk 849), P. Kaske aga nt Ü. Aaskivi, kes viitas sellele, et valitsuse „viisaka taandumise“ võimalus on eelnõus ette nähtud sättes, mille järgi astub valitsus tagasi peaministri tagasiastumise korral (vt Põhiseaduse Assamblee, lk 849).

puudutavat seaduseelnõu (*projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale*) ning veel ühte eelnõu parlamendi istungjärgu jooksul. Muudatus tehti seepärast, et valitsus kasutas kõnealust abinõu sageli selle algse mõtte vastaselt.⁴¹⁰

§ 135. Eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise kord

(1) Vabariigi Valitsus võib siduda tema poolt algatatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega eelnõu algatamisel, enne eelnõu teist lugemist või enne eelnõu kolmandat lugemist.

(2) Avalduse eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise kohta esitab Vabariigi Valitsus Riigikogu esimehele kirjalikult.

1. PS § 98 lubab Vabariigi Valitsusel usaldusküsimusega siduda ainult valitsuse enese poolt algatatud eelnõu. Silmas ei peeta üksnes seaduseelnõusid, vaid ka Riigikogu otsuste eelnõusid. Seetõttu tuleb terminit „algatama“ mõista kommenteeritavas paragrahvis nõnda, et see hõlmab ka eelnõu esitamist. 1994. aasta RKKKS-i kuni 1999. aasta 18. juunini kehtinud redaktsiooni järgi oli keelatud usaldusküsimusega siduda seadusena vastuvõetava riigieelarve eelnõu (vt 1994. aasta RKKKS § 104). Nimetatud keeld tunnistati kehtetuks õiguskantsleri 1999. aasta 7. juuni ettepanekust nr 18 lähtudes.⁴¹¹ Õiguskantsler leidis, et RKKKS § 104, mis ei lubanud valitsusel siduda usaldusküsimusega riigieelarve eelnõu vastuvõtmist, on vastuolus PS § 98 lõikega 1, kuna see ei sea mingeid piiranguid sõltuvalt eelnõu liigist.⁴¹²

2. PS § 98 ei täpsusta, millises menetlusfaasis võib Vabariigi Valitsus tema

⁴¹⁰ Vt Laffranque, R. Uus võimude tasakaal Prantsusmaal pärast põhiseaduse muutmist. – Riigikogu Toimetised, nr 20 (2009), lk 97.

⁴¹¹ Riigikogu kodukorra seaduse § 104 muutmise seadus (RT I 1999, 53, 574).

⁴¹² Õiguskantsler märgib oma ettepanekus: „Põhiseaduse § 98 lõikes 1 sätestatud õigus Vabariigi Valitsusele siduda iga algatatud seaduseelnõu usaldusküsimusega on olemuselt üks võimude tasakaalustatuse mehhanismidest, ilma milleta võib parlament püssida Vabariigi Valitsuse tegevust just niisuguste seaduseelnõude vastuvõtmisega, mis ei ole realiseeritavad põhiseaduse § 87 punktide 3 ja 6 täitmiseks. Üheks olulisemaks seaduseks on Vabariigi Valitsusele riigieelarve ja see peab olema niisugune, mis võimaldab täita seadustega pandud ülesandeid. Välistades Riigikogu kodukorra seadusega riigieelarve eelnõu sidumise Vabariigi Valitsuse poolt talle põhiseaduse § 98 lõikega 1 antud võimaluse, on tegemist otseselt põhiseadust piirava ehk kitsendava seadusesättega ja järelikult põhiseadusevastase seadusesättega.“

algatatud või esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega siduda. Põhiseadus ei sätesta ka valitsuse õigust teha seda mis tahes ajal. Seetõttu võib Riigikogu PS § 104 lõikest 1 lähtuvalt määrata RKKTS-is kindlaks eelnõu usaldusküsimusega sidumise üksikasjaliku korra. Kommenteeritava paragrahv näeb ette, et Vabariigi Valitsus võib siduda eelnõu usaldusküsimusega:

- a) eelnõu algatamisel (vt RKKTS § 136);
- b) enne eelnõu teist lugemist (vt RKKTS § 137);
- c) enne eelnõu kolmandat lugemist (vt RKKTS § 138).

Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemise kord võib seega olla erinev, sõltudes sellest, millisel hetkel see usaldusküsimusega seotakse.

3. Tuleb arvestada, et mida varasemas menetlusfaasis Vabariigi Valitsus eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega seob, seda enam piirab nimetatud võimaluse kasutamine valitsuse poolt Riigikogu liikmete õigusi eelnõu arutamise osa võtta. Kui Vabariigi Valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega eelnõu algatamisel, piirdub Riigikogu liikmete osalemisõigus Vabariigi Valitsuse esindajale kahe suulise küsimuse esitamise õigusega; läbirääkimistel saavad esineda üksnes fraktsioonide esindajad. Kui valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega teisel lugemisel, on Riigikogu liikmetel õigus esitada muudatusettepanekuid, kuid puudub õigus nõuda nende hääletamist, samuti võivad nad osaleda läbirääkimistel. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega enne kolmandat lugemist piirab Riigikogu liikmete õigusi kõige vähemal määral.

4. Kuivõrd RKKTS ei käsita eelnõu teise lugemise jätkamist eraldi menetlusfaasina, vaid selle suhtes kohaldatakse kõiki teise lugemise reegleid, tähendab kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 sisalduv väljend „enne eelnõu teist lugemist“ seda, et valitsus võib siduda eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega ka pärast teise lugemise katkestamist. Kommenteeritava paragrahvi sõnastus välistab aga eelnõu sidumise usaldusküsimusega näiteks teise lugemise käigus keset muudatusettepanekute hääletamist.

5. PS § 107 lõike 2 järgi võib Vabariigi President jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata. RKKTS-is ei ole sätestatud, kas sellisel juhul võib Vabariigi Valitsus siduda usaldusküsimusega ka seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise. Arvestades aga, et eelnõu usaldusküsimusega sidumise eesmärk valitsuse jaoks ei ole eelnõu vastuvõtmise fakt iseenesest, vaid võimalus teostada oma poliitikat eelkõige seaduste

kehtestamisega, tuleb möönda välja kuulutamata jäetud seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise lubatavust. Valitsus peab niisugusel juhul selgelt väljendama, et ta seob seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise usaldusküsimusega. Välja kuulutamata jäetud seadust arutatakse uuesti RKKTS §-s 114 sätestatud korras, kusjuures ettekandega peab esinema Vabariigi Valitsuse esindaja.

6. VVS § 14 lõike 4 järgi ei saa Vabariigi Valitsus otsustada siduda valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmist usaldusküsimusega ilma peaministri osavõtuta.

7. Vabariigi Valitsus esitab eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise kohta Riigikogu esimehele avalduse, millele peab olema alla kirjutanud peaminister. Avalduses tuleb märkida, milline eelnõu usaldusküsimusega seotakse ning millal valitsus soovib, et eelnõu Riigikogu istungil arutatakse. Seejuures tuleb arvestada, et Riigikogu juhatusel on RKKTS § 93 lõike 1 alusel kolm tööpäeva, et otsustada eelnõu menetlusse võtmine (vrd RKKTS § 136 lg 2). Eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise põhjuseid ei pea Vabariigi Valitsus avalduses esitama, kuid selle protseduuri erakorralisuse tõttu on kohane, kui peaminister või mõni teine valitsusliige Riigikogule vastavaid motiive selgitab.

8. 2009. aasta 18. veebruaril algatas Vabariigi Valitsus riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE, XI Riigikogu) ning ühtlasi sidus selle vastuvõtmise usaldusküsimusega.⁴¹³ Valitsus palus eelnõu arutada ülejäämisel päeval pärast eelnõu menetlusse võtmist. Peaminister põhjendas eelnõu sidumist usaldusküsimusega sooviga otsustada vajalike eelarvekärbete tegemine esimesel võimalusel.⁴¹⁴ Ühtlasi taotles valitsus, et Riigikogu juhatus kutsuks eelnõu arutamiseks kokku Riigikogu täiendava istungi. Riigikogu juhatus võttis kõnealuse eelnõu menetlusse samal päeval kui see üle anti.⁴¹⁵ Riigikogu täiendav istung toimus 2009. aasta 20. veebruaril ning Riigikogu võttis

⁴¹³ Peaministri 18.02.2009 kiri nr 1-6/09-01070-1 Riigikogu esimehele.

⁴¹⁴ Väljavõte peaminister A. Ansipi poolt Riigikogu 18.02.2009 istungil tehtud poliitilisest avaldusest: „Valitsuse soov on hoida otsustamisel kiiret tempot ja anda kärbetele vajalik seadusandlik jõud esimesel võimalusel. Sellest soovist kantuna seob Vabariigi Valitsus riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise valitsuse usaldushäätusega.“

⁴¹⁵ Riigikogu juhatuse 18.02.2009 otsus nr 30 „Eelnõu menetlusse võtmine“.

usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu häältega 61 poolt ja 35 vastu, erapooletuid ei olnud.^{416, 417}

§ 136. Algamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord

- (1) Kui Vabariigi Valitsus seob tema poolt algatatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega eelnõu algamisel, siis eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata.
- (2) Eelnõu võetakse lugemiseks päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal, kuid mitte varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu menetlusse võtmist.
- (3) Eelnõu lugemisel esineb ettekandega Vabariigi Valitsuse esindaja. Riigikogu liige võib ettekandjale esitada kuni kaks suulist küsimust.
- (4) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.
- (5) Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja eelnõu lõpphääletusele.
- (6) Kui Riigikogu ei võta usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, teatab Riigikogu esimees sellest viivitamata Vabariigi Presidendile.

1. Kui Vabariigi Valitsus seob tema algatatud või esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega eelnõu algamisel, siis arutatakse eelnõu ja

⁴¹⁶ Vt Riigikogu 20.02.2009 täiendava istungi stenogramm.

⁴¹⁷ Kõnealuse lisaelarve vastuvõtmise järel pidas Vabariigi President 24. veebruaril 2009 peetud vabariigi aastapäeva kõnes vajalikuks juhtida tähelepanu, et niisugust menetlust saab kasutada ainult väga erandlikel juhtudel: „Eesti ees seisvad ohud ei ole ainult majanduslikud. Vajadus teha karme ja kiireid otsuseid ei vabasta kedagi vastutusest säilitada Eesti demokraatlikku parlamentaarset riigikorda. Majanduskriis ei saa peatada Eesti põhiseaduse kehtimist. See, et raha on vähem, ei või tuua kaasa mingeid mõõndusi otsuste läbipaistvuse suhtes. Eelarve äsjasest vähendamisest parlamendis tegi Eesti valitsus oma usalduse, seega edasise töövoime küsimuse. Demokraatiale omane debatt aga jäi selgelt napiks, pea olematuks. Tõsi, sellist kiir- või õigemini hädamenetlust on kasutatud mujalgi Euroopas, näiteks hiljuti Lätis. Valitsused on keerulistes eelarveoludes ja põhimõttelistes küsimustes küsinud parlamendi usaldust ka varem, Soomes, Saksamaal ja mujal. Kuid täna ja Eestis on täiesti mõõdapääsmatu, et edasised arutelud riigieelarve ja sellega kaasnevate seadusemuudatuste teemal toimuksid ainult koos kõigi parlamendis esindatud jõududega. Ma ootan, et see debatt ka praeguste kärbete olemuse üle peetakse täies mahus ära siis, kui asutakse ette valmistama järgmise aasta eelarvet. See ei saa olema lihtne eelarve ei rahvale ega parlamendile, pigem vastupidi. Seejuures peab opositsioonile jääma võimalus kasutada kõiki parlamentaarsele riigile omaseid vahendeid oma seisukohtade tutvustamiseks ja kaitsmiseks.“ Kõne on kättesaadav Vabariigi Presidendi veebilehel.

otsustatakse selle vastuvõtmine ühelainsal lugemisel. Eelnõule muudatusettepanekuid esitada ei saa ning juhtivkomisjoni ei määrata. Kuigi kommenteeritavas paragrahvis ei ole sellekohast viidet, kehtivad eelnõu algatamise ja esitamise puhul RKKTS 11. peatüki 1. jao sätted.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt võetakse eelnõu päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal. Sätte mõttega on ilmselt kõige rohkem kooskõlas, kui valitsus määrab eelnõu arutamise aja Riigikogu esimehele RKKTS § 135 lõike 2 kohaselt esitatavas avalduses. Valitsus peab arvestama, et lugemine ei või toimuda varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu menetlusse võtmist. Üksnes eelnõu menetlusse võtmise järel saab pidada eelnõu algatatuks või esitatuks. Valitsuse taotlusest lähtuvalt võtab Riigikogu juhatus eelnõu Riigikogu täiskogu tööнадala päevakorda või otsustab täiendava istungi kokkukutsumise ja võtab eelnõu selle päevakorda. RKKTS § 56 kohaselt ei saa Riigikogu aga täiendada juba kinnitatud täiskogu tööнадala või täiendava istungi päevakorda. Korraliste istungjärkude vahelisel ajal võib Vabariigi Valitsus PS § 68 alusel teha Riigikogu esimehele ettepaneku kutsuda kokku Riigikogu erakorraline istungjärk.

3. Säte, mis ei luba usaldusküsimusega seotud eelnõu panna hääletusele varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega, võimaldab Riigikogu liikmetel ühelt poolt kaaluda Vabariigi Valitsuse võimaliku tagasiastumise tagajärgi, teiselt poolt aga eelnõuga tutvuda.

4. Usaldusküsimusega seotud eelnõu lugemise kord on põhimõtteliselt sarnane seadus- ja Riigikogu otsuste eelnõude esimese lugemise üldkorraga (vt RKKTS § 98). Erisuseks on, et peetakse vaid üks ettekanne – eelnõu algataja või esitaja, st Vabariigi Valitsuse oma. Kuna eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata, siis teist ettekannet ei esitata. Erinevalt üldkorrast paneb istungi juhataja eelnõu pärast läbirääkimiste lõpetamist lõpphääletusele. Eelnõu vastuvõtmiseks on üldjuhul tarvis poolthääle enamust, põhiseaduses ettenähtud juhtudel aga suuremat häälteenamust (PS § 73).

5. Kui Riigikogu võtab usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, järgneb lõppmenetlus (vt RKKTS § 112). Seadus saadetakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. Kui Riigikogu ei võta Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, teatab Riigikogu esimees sellest viivitamata Vabariigi Presidendile. Vastavalt PS § 98 lõike 2 teisele lausele peab Vabariigi Valitsus astuma tagasi. (Vt ka VVS § 8 p 5, § 10 lg 1 p 5

ja lg 2.) Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmata jäämise päevale järgnevast päevast hakkab kulgema PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevane tähtaeg, mille jooksul Vabariigi President peab määrama peaministri kandidaadi.

§ 137. Enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord

(1) Kui Vabariigi Valitsus seob tema poolt algatatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega enne eelnõu teist lugemist, lõpevad sidumise hetkest juhtivkomisjoni kohustused ning Riigikogu esimees edastab eelnõule esitatud muudatusettepanekud Vabariigi Valitsusele.

(2) Vabariigi Valitsus koostab käesoleva seaduse §-des 101, 102 ja 103 nimetatud dokumendid.

(3) Eelnõu võetakse teiseks lugemiseks päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal, kuid mitte varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist.

(4) Eelnõu teisel lugemisel esineb ettekandega Vabariigi Valitsuse esindaja.

(5) Eelnõu teisel lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

(6) Muudatusettepanekuid hääletamisele ei panda.

(7) Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja eelnõu lõpphääletusele.

(8) Kui Riigikogu ei võta usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, teatab Riigikogu esimees sellest viivitamata Vabariigi Presidendile.

1. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt võib Vabariigi Valitsus siduda tema poolt algatatud või esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega enne eelnõu teist lugemist. Eelnõu usaldusküsimusega sidumise ajaks on eelnõu esimene lugemine lõpetatud ja Riigikogu liikmetele, komisjonidele ja fraktsioonidele antud võimalus esitada eelnõule muudatusettepanekuid vastavalt RKKTS §-le 99.

2. Eelnõu usaldusküsimusega sidumise ajast lõpevad senise juhtivkomisjoni kohustused ja need lähevad üle Vabariigi Valitsusele. RKKTS-ist ei tulene, et valitsus ei või eelnõu siduda usaldusküsimusega enne muudatusettepanekute tähtaja möödumist, kuid parlamendimenetluse üldpõhimõtete järgi – alustatud protseduur tuleb lõpuni viia – ei saa

teine lugemine siiski toimuda enne seda. Riigikogu esimees edastab kõik laekunud muudatusettepanekud Vabariigi Valitsusele (kommenteeritava paragrahvi lõige 1).

3. Pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega tuleb Vabariigi Valitsusel teha toimingud, mida eelnõu esimese ja teise lugemise vahel peab tegema juhtivkomisjon. Vastavalt RKKTS §-le 100 tuleb valitsusel vaadata läbi muudatusettepanekud ja otsustada nende arvestamine eelnõu uue teksti koostamisel. Valitsus võib teha ka ise muudatusi (vt RKKTS § 101 lg 1). Arvestades usaldusküsimusega seotud eelnõu menetluse eripära, ei kuulu kohaldamisele RKKTS § 100 lõikes 2 sätestatu. Valitsus peab eelnõu teiseks lugemiseks koostama RKKTS §-des 101, 102 ja 103 ettenähtud dokumendid, st eelnõu uue teksti, muudatusettepanekute loetelu ja seletuskirja, ning tegema need Riigikogu liikmetele kättesaadavaks. RKKTS § 62 lauseosa „kui Eesti Vabariigi põhiseadusest või käesolevast seadusest ei tulene teisiti“ võimaldab teha dokumendid Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljem kui eelnõu arutamise istungipäevale eelneva teise tööpäeva kell 18.00.

4. Eelnõu võetakse teiseks lugemiseks päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal pärast seda, kui valitsus on muudatusettepanekud läbi vaadanud ja koostanud ettenähtud dokumendid (vt eelmine kommentaar). Samuti tuleb arvestada, et teine lugemine ei saa toimuda varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist. Eelnõu päevakorda võtmise kohta vt ka RKKTS § 136 kommentaar 2.

5. Eelnõu teisel lugemisel teeb ettekande Vabariigi Valitsuse esindaja. Kommenteeritav paragrahv ei näe ette, et Riigikogu liikmed võivad esitada ettekandjale küsimusi. Arvestades RKKTS § 68 lõikes 1 sätestatud tähendab see, et küsimusi esitada ei ole lubatud. Tegemist on seaduse puudujäägiga, sest võttes arvesse Riigikogu menetluse üldist korraldust, ei leidu ühtegi mõistlikku põhjendust, miks kõnealuses menetluses küsimusi esitada ei võimaldata. Pärast ettekannet avatakse läbirääkimised (kommenteeritava paragrahvi lõige 5). Kuna valitsus on sidunud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega, peab tal olema õigus nõuda, et eelnõu pannakse lõpphääletusele tema poolt soovitud kujul. Seetõttu eelnõule esitatud muudatusettepanekute hääletamist ettepanekute esitajad, komisjonid ega fraktsioonid nõuda ei saa (kommenteeritava paragrahvi lõige 6). Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub eelnõu lõpphääletus (kommenteeritava paragrahvi lõige 7). Eelnõu vastuvõtmiseks on

üldjuhul tarvis poolthäälte enamust, põhiseaduses ettenähtud juhtudel aga suuremat häälteenamust.

6. Kui Riigikogu võtab usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, järgneb lõppmenetlus (vt RKKTS § 112). Vastuvõetud seadus saadetakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. Kui Riigikogu ei võta Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, teatab Riigikogu esimees sellest viivitamata Vabariigi Presidendile. PS § 98 lõike 2 teise lause kohaselt peab Vabariigi Valitsus astuma tagasi. (Vt ka VVS § 8 p 5, § 10 lg 1 p 5 ja lg 2.) Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmata jäämise päevale järgnevast päevast hakkab kulgema PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevane tähtaeg, mille jooksul Vabariigi President peab määrama peaministrikandidaadi.

§ 138. Enne kolmandat lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord

(1) Kui Vabariigi Valitsus seob tema poolt algatatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega enne eelnõu kolmandat lugemist, lõpevad sidumise hetkest juhtivkomisjoni kohustused.

(2) Vabariigi Valitsus koostab käesoleva seaduse §-s 110 nimetatud dokumendid.

(3) Eelnõu võetakse kolmandaks lugemiseks päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal, kuid mitte varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist.

(4) Eelnõu kolmandal lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

(5) Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja eelnõu lõpphääletusele.

(6) Kui Riigikogu ei võta usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, teatab Riigikogu esimees sellest viivitamata Vabariigi Presidendile.

1. Vastavalt kommenteeritavale paragrahvile võib Vabariigi Valitsus siduda tema poolt algatatud või esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega enne eelnõu kolmandat lugemist. Eelnõu usaldusküsimusega sidumise ajast lõpevad senise juhtivkomisjoni kohustused ning need lähevad üle Vabariigi Valitsusele. Pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega tuleb Vabariigi Valitsusel teha toimingud, mida eelnõu teise ja kolmanda lugemise vahel peab tegema juhtivkomisjon. RKKTS § 110 lõike 1 kohaselt tuleb valitsusel koostada eelnõu kolmandaks lugemiseks lõpptekst,

millesse ta pärast teise lugemise lõpetamist viib keelelised ja tehnilised täpsustused. Valitsus võib koostada ka seletuskirja (vt RKKTS § 110 lg 2). Need dokumendid peab Vabariigi Valitsus tegema Riigikogu liikmetele kättesaadavaks. RKKTS § 62 lauseosa „kui Eesti Vabariigi põhiseadusest või käesolevast seadusest ei tulene teisiti“ võimaldab teha dokumendid Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljem kui eelnõu arutamise istungipäevale eelneva teise tööpäeva kell 18.00.

2. Eelnõu võetakse kolmandaks lugemiseks päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal pärast seda, kui ta on koostanud ettenähtud dokumendid (vt eelmine kommentaar). Samuti tuleb arvestada, et kolmas lugemine ei saa toimuda varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist. Eelnõu päevakorda võtmise kohta vt ka RKKTS § 136 kommentaar 2.

3. Eelnõu kolmas lugemine toimub üldkorras (vrd RKKTS § 111). Ettekandeid ei peeta, avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad (kommenteeritava paragrahvi lõige 4). RKKTS § 71 järgi on sõnavõttuga esinemise õigus ka Vabariigi Valitsuse esindajal. Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub eelnõu lõpphääletus (kommenteeritava paragrahvi lõige 5). Eelnõu vastuvõtmiseks on üldjuhul tarvis poolthäälte enamust, põhiseaduses ettenähtud juhtudel aga suuremat häälteenamust.

4. Kui Vabariigi Valitsus seob usaldusküsimusega riigieelarve eelnõu vastuvõtmise, tuleb eelnõu kolmandaks lugemiseks ja kolmanda lugemise jätkamiseks dokumentide koostamisel, samuti kolmanda lugemise ja kolmanda lugemise jätkamise läbiviimisel arvestada RKKTS 12. peatükist tulenevate erisustega.

5. Kui Riigikogu võtab usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, järgneb lõppmenetlus (vt RKKTS § 112). Vastuvõetud seadus saadetakse Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. Kui Riigikogu ei võta Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, teatab Riigikogu esimees sellest viivitamata Vabariigi Presidendile. Vastavalt PS § 98 lõike 2 teisele lausele peab Vabariigi Valitsus astuma tagasi. (Vt ka VVS § 8 p 5, § 10 lg 1 p 5 ja lg 2.) Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmata jäämise päevale järgnevast päevast hakkab kulgema PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevane tähtaeg, mille jooksul Vabariigi President peab määrama peaministri kandidaadi.

17. peatükk

ARUPÄRIMISED JA KÜSIMUSED

Üldist

1. Arupärimis- ja küsimisõigus on oluline Riigikogu liikme käsutuses olev kontrolli- ja informatsioonivahend. Selle kaudu on parlamendil võimalik jälgida täitevvõimu tegevust ning kohustada valitsusliikmeid aru andma. RKKTS-i järgi saab Riigikogu liige kõnealust õigust kasutada kolmel viisil – esitades arupärimisi (RKKTS §-d 139–141), suulisi küsimusi infotunnis (RKKTS §-d 142–146) ja kirjalikke küsimusi (RKKTS §-d 147 ja 148).⁴¹⁸ RKKTS 17. peatükis on sätestatud nimetatud küsimisvormide kasutamise kord. Õigus esitada arupärimisi ning infotunni- ja kirjalikke küsimusi on Riigikogu liikme individuaalne õigus.

2. PS § 74 lõige 1 sätestab, et Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete, Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri ja õiguskantsleri poole.⁴¹⁹ Sama paragrahvi lõike 2 järgi tuleb arupärimisele vastata Riigikogu istungil 20 istungipäeva jooksul. Klassikaline arupärimine (interpellatsioon) on parlamendi poolt täitevvõimu üle teostatava poliitilise kontrolli vahend. Arupärimise esitamisega taotlevad peamiselt opositsiooni kuuluvad parlamendiliikmed valitsuselt või selle liikmelt selgitust teostatava poliitika või seaduste täitmise kohta ning soovivad nimetatud teemade avalikku arutelu parlamendi täiskogu istungil. Kuna põhiseadus võimaldab Riigikogu liikmetel esitada arupärimisi ka ametiisikutele, kes ei kanna Riigikogu ees poliitilist vastutust, ei ole arupärimine Eesti põhiseaduslikus korras täielikult kontrollivahend selle klassikalises tähenduses. Seega on arupärimise eesmärk erinev sõltuvalt sellest, kas pöördutakse Vabariigi Valitsuse (selle liikme) või Riigikogu nimetatava ametiisiku poole. Esimesel juhul on tegemist poliitilise kontrolliga täitevvõimu üle, teisel juhul mitte.

3. Infotunnis esitatavaid suulisi küsimusi (infotunniküsimusi) ega kirja-

⁴¹⁸ Silmas on peetud nn iseseisvaid küsimusi, mille eesmärk on teabe saamine ja eelkõige täitevvõimu kontroll, mitte õigust esitada küsimusi ettekandjale mõne päevakorraküsimuse (nt seaduseelnõu) arutelu käigus (vt RKKTS § 68). Vt ka RKLS § 20, mis sätestab Riigikogu liikmete märgukirjadele ja avaldustele vastamise korra.

⁴¹⁹ Kuni 2011. aasta 22. juulini, kui jõustus Riigikogu poolt 13.04.2011 vastuvõetud ja Vabariigi Presidendi 21.04.2011 otsusega nr 886 väljakuulutatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (RT I, 27.04.2011, 1), sisaldas arupärimise adressaatide loetelu ka kaitseväge juhatajat ja ülemjuhatajat.

likke küsimusi põhiseadus ette ei näe. Infotunniküsimuse esitamise õigus on sätestatud eesmärgiga anda Riigikogu liikmetele võimalus peaministrilt ja ministritelt avalikult küsida aktuaalsete probleemide kohta ja saada neile vastuseid. Arupärimisest eristab infotunniküsimust eelkõige adressaatide kitsam ring (vrd RKKTS §-d 139 lg 1 ja § 142), objekt (vrd RKKTS § 139 lg 1 ja § 144 lg 2) ning vastamise tähtaeg ja protseduur (vrd RKKTS § 140 ja §-d 144–146). Kirjalik küsimus ei pälvi üldjuhul küll sellist avalikku tähelepanu nagu arupärimine ja infotunniküsimus, kuid võimaldab Riigikogu liikmel üsna lühikese aja jooksul saada kirjalikult teavet konkreetsete teemade kohta. Kirjalikku küsimust eristab arupärimisest peale vastamise vormi ka käsitletava probleemi ulatus. Kui Riigikogu liige soovib kitsamalt piiritletud asjas saada üksnes informatsiooni, tuleb esitada kirjalik küsimus (vt RKKTS § 147 lg 1); kui aga parlamendiliige taotleb diskussiooni üldisemat laadi küsimustes koos võimalusega anda hinnanguid, sealhulgas teha kriitikat, ning mõjutada adressaati (valitsusliiget) probleemiga tegelema, on kohane pöördumisvorm arupärimine (vt RKKTS § 139 lg 1).

4. Arupärimise ja küsimuste esitamise tingimused ja neile vastamise kord on 1992. aastast alates muutunud. Kuni 1994. aasta 12. detsembrini, kui jõustus 1994. aasta RKKS, said Riigikogu liikmed esitada üksnes arupärimisi. Sellest kuupäevast tekkis arupärimise kõrvale uus teabe saamise vahend, mida nimetati Riigikogu liikme arupärimisele eelnevak kirjalikuks küsimuseks (1994. aasta RKKS §-d 158 ja 159). 1999. aasta 12. jaanuaril võttis Riigikogu vastu Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seaduse,⁴²⁰ millega kujundati oluliselt ümber arupärimise instituut, sätestati kirjalike küsimuste esitamise võimalus⁴²¹ ning loodi infotund praegusel kujul. Seadus jõustus IX Riigikogu volituste alguspäeval (14.03.1999).

5. Arupärimiste suhtes mingeid sisulisi tingimusi esialgu kodukorraseaduses ei sätestatud. 1992. aasta RKKS §-s 82 määratleti arupärimist kui kirjalikku pöördumist PS §-s 74 nimetatud adressaatide poole. Arupärimisele vastamise kord nägi ette, et pärast adressaadi vastuse ärakuulamist võis arupärija esitada kuni kolm täpsustavat küsimust, teised Riigikogu liikmed igaüks ühe küsimuse (1992. aasta RKKS § 83 lg 2). Arupärimistele vastati infotunnis, mis toimus iga töösükli esimese ja kolmanda

⁴²⁰ RT I 1999, 10, 148.

⁴²¹ Arupärimisele eelnev kirjalik küsimus kaotati ära.

esmaspäeva istungil; Riigikogu juhatuse otsusel võidi korraldada täiendavaid infotunde (1992. aasta RKKKS § 86). 1992. aasta RKKKS § 87 järgi avati pärast kõigile arupärimistele vastamist läbirääkimised arupärimistes tõstatatud küsimuste üle, mille käigus Riigikogu liikmed võisid avaldada oma arvamust infotunnis kuuldu kohta. Infotunni lõpus võis peaminister esineda kuni viie minutise selgituse või kommentaariga läbirääkimiste käigus tõstatatud probleemide kohta. 1994. aasta RKKKS-iga muudeti arupärimistega seonduvat minimaalselt: täpsustavaid küsimusi (kolm) sai arupärimise adressaadile esitada üksnes arupärija; infotund, kus arupärimistele vastati, hakkas toimuma igal esmaspäeval (vt § 165 lg 2 ja § 35 p 1). Arupärimiste esitamise ja neile vastamise kord, nagu see on ette nähtud ka RKKTS-is, kehtestati IX Riigikogu volituste algusest (vt käesoleva peatüki üldine märkus 4).⁴²²

6. Kui kirjalike küsimuste regulatsioon on 1999. aasta 14. märtsist alates püsinud sisuliselt muutumatuna, siis infotunniküsimustega seoses on Riigikogu 2009. aastal kujundanud ümber valitsusliikmete infotunnis osalemise reegli (vt RKKTS § 143 kommentaarid 1 ja 3).

1. jagu ARUPÄRIMISED

§ 139. Arupärimine ja selle esitamine

(1) Riigikogu liikme arupärimine on Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrollorile ja õiguskantslerile esitatav ning vastavalt vormistatav küsimus, mis puudutab selle organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist.

[RT I, 08.07.2011, 8 – jõust. 22.07.2011]

(2) Arupärimine vormistatakse kirjalikult. Arupärimises kirjeldab Riigikogu liige arupärimise esitamist põhjistanud asjaolusid. Arupärimisele

⁴²² 1994. aasta RKKKS-i 1999. aastal jõustunud redaktsioonis olid mõned küsimused sätestatud teistmoodi, kui need on RKKTS-is: näiteks edastas arupärimise adressaadile Riigikogu juhatuse (vt § 158 lg 4), mitte Riigikogu esimees; pärast arupärimise adressaadi vastust võisid Riigikogu liikmed 20 minuti jooksul esitada adressaadile igauks kuni kaks täpsustavat küsimust (§ 159² lg 3); praegu ajalist piirangut ette nähtud ei ole, kuid igal Riigikogu liikmel on õigus ühele küsimusele.

võib Riigikogu liige lisada muid materjale, mis on seotud arupärimises käsitatava küsimusega.

(3) Arupärimine esitatakse istungi juhatajale avalikult Riigikogu istungi algul.

(4) Kui arupärimine on esitatud kooskõlas käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 ettenähtuga, edastab Riigikogu esimees arupärimise selle adressaadile viivitamata. Kui arupärimine ei ole esitatud kooskõlas käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 ettenähtuga, tagastab Riigikogu esimees arupärimise selle esitajale puuduste kõrvaldamiseks või teeb talle ettepaneku esitada küsimus infotundi või vormistada see kirjaliku küsimusena.

(5) Arupärimise edastamisest adressaadile teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele.

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 piiritleb arupärimise adressaatide ringi, mis kattub PS § 74 lõikes 1 sätestatuga, ning arupärimise objekti.

2. Arupärimise võib adresseerida Vabariigi Valitsusele, ilma et pöörduks ühegi konkreetse ministri poole. Sellisel juhul otsustab valitsus ise, kes tema liikmetest arupärimisele vastab. Vabariigi Valitsuse liikmed on peaminister ja ministrid (PS § 88).

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 järgi on arupärimine lubatav, kui see puudutab arupärimise adressaadiks oleva organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist. Arupärimise objekt on seega määratletud mõistete „organi või ametiisiku võimkonda reguleerivad õigusaktid“ ja „õigusaktide täitmine“ kaudu. Väljendit „organi või ametiisiku võimkonda reguleerivad õigusaktid“ tuleb kommenteeritava sätte kontekstis mõista nii, et organi või ametiisiku vastamiskohustus on sisuliselt piiritletud ülesannetega, mis on talle pandud põhiseaduse või seadusega. Nii on Vabariigi Valitsuse ülesanded sätestatud PS §-s 87, peaministri ülesanded PS § 93 lõikes 1 ja VVS §-s 36, ministrite ülesanded PS § 94 lõikes 2 ja VVS §-des 49 ja 49¹ ning ministeeriumide valitsemisalasid piiritlevates VVS-i sätetes (§-d 57–69), Eesti Panga nõukogu esimehe ülesanded EPS §-des 7 ja 9, Eesti Panga presidendi ülesanded EPS §-s 11, riigikontrolõri ülesanded eelkõige Riigikontrolli ülesannete kaudu vastavalt PS §-le 133 ja RKS §-dele 6 ja 7 ning õiguskantsleri ülesanded PS §-s 139 ja ÖKS §-s 1. Kui organile või ametiisikule esitav arupärimine ei puuduta mõnda talle põhiseaduse või seadusega pandud ülesande täitmist, ei ole arupärimine lubatav. Mõiste „õigusaktide täitmine“ tähendab, et arupärimise adressaat peab selgitama oma tegevust.

4. Arupärimise objekti piiritlemiseks tuleb kommenteeritava paragrahvi lõike 1 sõnastust kõrvutada RKKTS § 144 lõike 2 (infotunniküsimuse objekt) ja § 147 lõike 1 (kirjaliku küsimuse objekt) sõnastusega. Kui arupärimise objekt on üheselt seotud arupärimise adressaadiks oleva organi või ametiisiku põhiseadusest või seadusest tuleneva ülesande täitmisega, siis infotunniküsimus võib puudutada peale valitsusliikme valitsemisala ka mis tahes avaliku elu valdkonda. Seega võib infotunniküsimusega tõstatada probleemi märksa laiemast teemaderingist. RKKTS § 147 lõige 1 sätestab, et kirjaliku küsimuse võib esitada selles sättes nimetatud organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. Sellest järeldub, et arupärimine on lubatav, kui Riigikogu liige soovib adressaadilt selgitust, kuidas ta täidab õigusakte, mille täitmine on talle pandud põhiseaduse või seadusega. Arupärimise esitamine eeldab, et Riigikogu liikme arvates esineb õigusaktide täitmisega seoses probleem, mida tuleks Riigikogu istungil avalikult käsitleda, näiteks kui midagi on jäetud tegemata või ei ole tehtud nõuetekohaselt. Arupärimist ei saa aga esitada siis, kui Riigikogu liige soovib saada informatsiooni asjade seisu kohta mingis küsimuses või faktilise olukorra kirjeldust, sest niisugusel juhul tuleb esitada kirjalik küsimus. Seda, et arupärimise sisu suhtes on sätestatud mõnevõrra rangemad nõuded kui infotunni- või kirjalike küsimuste suhtes, kinnitab ka kommenteeritava paragrahvi lõikes 4 sätestatu, mille järgi teeb Riigikogu esimees, juhul kui arupärimine ei vasta nõuetele, arupärijale ettepaneku esitada küsimus infotundi (soovitakse puudutada probleemi, mis väljub adressaadi pädevusest) või vormistada see kirjaliku küsimusena (küsimuse tõstatust ei eelda tegevuse selgitamist).

5. Praktikas on tekitanud probleeme eelkõige õiguskantslerile esitatud arupärimiste vastavus eespool kirjeldatud tingimustele. Nii on õiguskantslerile esitatud arupärimisi, mis ei ole puudutanud tema võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist ning millele õiguskantsler seetõttu on jätnud vastamata. Õiguskantsler on RKKTS § 139 lõikest 1 tuleneva vastamiskohustuse piiritletud järgmiselt:⁴²³ „Minu arusaamise järgi on arupärimise instituudi raames põhjendatud õiguskantslerile esmajoones selliste küsimuste esitamine, mis otseselt seonduvad läbiviidud (sisuline ja menetluslik aspekt) või alustatud menetlustega (menetluslik aspekt). Samuti on mõeldav arupärimine ja sellele järgnev avalik debatt Riigi-

⁴²³ Vt õiguskantsleri 15.02.2010 kiri nr 10-1/100232/1000868 seoses vastamisega viie Riigikogu liikme arupärimisele, milles paluti hinnangut erakonna Isamaa ja Res Publica Liit tegevuse koostööla kohta erakonna põhikirjaga.

kogus küsimustes, mis puudutavad õiguskantsleri poolt mõnes küsimuses menetluse alustamata jätmist (vastavalt kas avalduse alusel või omal algatusel). Siinkohal peab täiendavalt siiski arvestama õiguskantsleri sõltumatuslega (PS § 139), mis ühelt poolt võimaldab õiguskantsleril suures ulatuses seada oma tegevuses prioriteete ning teiselt poolt piirab selle läbi arupärimise kaudu õiguskantsleri tegevuse kontrolli ja mõjutamist. Olen seisukohal, et õiguskantslerile esitatud arupärimine, mis ei puuduta otseselt õiguskantsleri enda tegevust tema pädevuses olevate ülesannete lahendamisel, sh isikute subjektiivsete õiguste kaitsel, on ühest küljest arupärimisele vastamise nõudeid (ilmumine Riigikogu ette ja vastamise 20-istungipäevane tähtaeg) ja teisalt arupärimisele vastamisega kaasnevat avalikustamise viisi arvestades õigustatud vaid erandjuhtudel seoses riikluse seisukohalt väga oluliste küsimustega.“ Riigikogu juhatus on niisugust lähenemist aktsepteerinud.

6. Arupärimise esitamisel tuleb arvestada isikute põhiõigustega (vt PS § 14). Näiteks ei tohi ilma kaaluka põhjuseta esitada arupärimises isikuandmeid. Kui Riigikogu esimees leiab, et arupärimisega taotletava eesmärgi saavutamiseks ei ole arupärimise tekstis tingimata vaja isikuandmeid esitada, peab ta tegema arupärimise esitajale ettepaneku need tekstist välja jätta või esitada viisil, mis ei võimalda neid konkreetse isikuga seostada.

7. Arupärimine tuleb vormistada kirjalikult. Arupärimise kohustuslikud osad on järgmised:

- a) arupärimise adressaat – kellele arupärimine esitatakse;
- b) arupärimise esitamise põhjustanud asjaolude kirjeldus;
- c) küsimused, millele adressaat peab vastama.

Kui pikalt asjaolusid võib kirjeldada või mitu küsimust adressaadile esitada, RKKTS-is ei sätestata. Arupärimise mahu piiritleb kaudselt siiski RKKTS § 140 lõige 3, mis näeb ette, et adressaadile antakse vastamiseks aega kuni 15 minutit. (Vrd RKKTS § 147 lg 2, mille kohaselt peab kirjalik küsimus olema lühike ning võimaldama lühikest vastust.) Arupärimise mittekohustuslik osa on materjalid (dokumendid), mis on seotud arupärimises käsitatava küsimusega ning mille lisamist peab arupärimist esitav Riigikogu liige vajalikuks.

8. Arupärimisele kirjutab alla selle esitanud Riigikogu liige. Kui arupärimise esitavad ühiselt mitu Riigikogu liiget, peavad nad kõik arupärimisele alla kirjutama. RKKTS ei välista arupärimise digitaalset allkirjastamist. Seda ei välista ka kohustus anda arupärimine üle avalikult Riigikogu

istungi algul (vt RKKTS § 139 lg 3 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 9). Arupärimisele tuleb märkida arupärimise üleandmise kuupäev.

9. Arupärimine nagu eelnõud esitatakse avalikult Riigikogu istungi algul. Seejuures on eelnõude üleandmist reguleeriv RKKTS § 91 lõige 1 täpsem. Kui kommenteeritava paragrahvi lõige 3 ütleb ainult, et arupärimine esitatakse istungi juhatajale avalikult Riigikogu istungi algul, siis RKKTS § 91 lõike 1 kohaselt antakse eelnõu üle istungisaali kõnetoolist enne päevakorras olevate küsimuste arutamist. Peale selle võib eelnõu üleandja eelnõu kahe minuti jooksul tutvustada. RKKTS § 91 lõikes 1 sätestatud laiendatakse praktikas ka arupärimiste esitamisele. Kui arupärimine allkirjastatakse digitaalselt, tuleb see adressaadile edastamiseks saata Riigikogu juhatuse asjaajamist korraldavale Riigikogu Kantselei struktuuriüksusele, Riigikogu istungi alguses aga teavitada istungi juhatajat ja Riigikogu liikmeid arupärimise esitamisest ning soovi korral ka selle sisust. Sellisel juhul ei ole arupärimise teksti paberil vaja üle anda.

10. Arupärimise peab üle andma arupärija isiklikult. Kui arupärijaid on mitu, annab arupärimise üle üks arupärijatest. Üleandmise isiklikkuse nõue tuleneb PS §-s 62 sätestatud vaba mandaadi põhimõttest. RKKTS võimaldab esindamist ainult siis, kui oma põhiseaduslikke või kodukorrajärgseid õigusi ning kohustusi teostavad fraktsioonid ja komisjonid või mitu Riigikogu liiget ühiselt.

11. Arupärimise istungil üleandmise nõue välistab arupärimise esitamise istungjätkude vahelisel ajal või päevadel, kui istungeid ei toimu. Era- ja korraliste istungjätkude ajal võib arupärimisi üle anda kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 sätestatud korras.

12. Arupärimise edastab adressaadile Riigikogu esimees. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 esimese lause järgi peab Riigikogu esimees nõuetekohase arupärimise edastama adressaadile viivitamata. Väljendi „viivitamata“ puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, mis osutab sellele, et Riigikogu esimees peab arupärimise edastama niipea, kui ta on kindlaks teinud, et arupärimine vastab RKKTS-is sätestatud nõuetele. Siiski on arupärimiste edastamise tähtaja puhul võimalik analoogia korras lähtuda RKKTS § 93 lõikes 1 eelnõude kohta sätestatust. Nimetatud sätte järgi otsustab eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise Riigikogu juhatuse kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu üleandmisest. Ka arupärimiste puhul on kohane pidada kinni kolmetööpäevasest tähtajast.

13. Riigikogu esimehel on kohustus kontrollida, kas esitatud arupärimine vastab RKKTS-is sätestatud nõuetele ning on üle antud RKKTS-is ettenähtud korras. Riigikogu esimees võib jätta arupärimise edastamata eelkõige järgmistel põhjustel:

- a) arupärimine on suunatud organile või ametiisikule, kes PS § 74 lõike 1 järgi ei saa olla adressaat;
- b) küsimus, mille kohta arupärimine esitatakse, ei kuulu vastava organi või ametiisiku ülesannete hulka;
- c) küsimus ei puuduta õigusaktide täitmist RKKTS § 139 lõike 1 tähenduses;
- d) arupärimine ei ole üle antud või vormistatud nõuetekohaselt.

14. Kui arupärimine ei vasta RKKTS § 139 lõigetes 1–3 ettenähtud nõuetele, peab Riigikogu esimees:

- a) tagastama arupärimise selle esitajale puuduste kõrvaldamiseks või
- b) tegema esitajale ettepaneku esitada küsimus infotundi või vormistada see kirjaliku küsimusena.

Arupärimise tagastamine puuduste kõrvaldamiseks on võimalik, kui puudused on kõrvaldatavad. Näiteks kui arupärimine puudutab ühe ministri valitsemisala, kuid adresseeritud on see hoopis teisele ministrile, peab Riigikogu esimees tegema esitajale ettepaneku suunata arupärimine ministrile, kelle võimkonda tõstatatud küsimused kuuluvad. Kui aga esitatud küsimus ei puuduta ühegi organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist, st ei ole määratletav arupärimisena RKKTS § 139 lõike 1 mõttes, ei ole arupärimise esitamine lubatav. Niisugusel juhul peab Riigikogu esimees tegema esitajale ettepaneku vormistada oma küsimus kas infotunni- või kirjaliku küsimusena. Riigikogu esimees võib teha ka ettepaneku, et esitaja vormistaks arupärimise ümber, jättes sellest välja küsimused, mille esitamine arupärimisena ei ole lubatav. Kui Riigikogu esimees tagastab arupärimise selle esitajale puuduste kõrvaldamiseks või teeb ettepaneku esitada küsimus infotundi või vormistada see kirjaliku küsimusena, peab ta oma tegevust põhjendama.

15. Praktikas on arupärimise tagastamise otsustanud nii Riigikogu esimees ainuiskuliselt kui ka Riigikogu juhatus. Viimasel juhul on küsimuse Riigikogu juhatusel otsustamiseks esitanud Riigikogu esimees RKKTS § 13 lõike 2 punkti 19 kohaselt, kui ta on pidanud vajalikuks, et arupärimise tagastamine otsustataks kollegiaalselt. Kui Riigikogu esimees ise teeb otsuse arupärimine tagastada, teatab ta sellest ning esitab

põhjendused asjaomasele Riigikogu liikmele kirjalikult.⁴²⁴ Ühtlasi teavitab ta arupärimise tagastamisest Riigikogu juhatusel.⁴²⁵ Kui arupärimise tagastamise otsuse teeb Riigikogu juhatus, fikseeritakse resolutsioon ja põhjendused juhatuse istungi protokollis.⁴²⁶ Riigikogu juhatuse otsusest teavitatakse asjaomast Riigikogu liiget.

16. Kommenteeritava paragrahvi lõige 5 näeb ette, et Riigikogu liikmeid teavitatakse arupärimiste edastamisest adressaadile. Istungi juhataja teeb seda Riigikogu istungi alguses (koos eelnõude menetlusse võtmise või tagastamise otsustest teavitamisega – vt RKKTS § 93 lg 4). Niisugune praktika on põhjendatud eelkõige seetõttu, et kui arupärimise üleandmise fakt kajastub istungi stenogrammis, peab seal olema fikseeritud ka arupärimise adressaadile edastamise või esitajale tagastamise otsus.

17. Arupärimise tagasivõtmist RKKTS ette ei näe, kuid nagu mis tahes muust parlamentaarsest initsiatiivist, peab ka arupärimisest olema võimalik loobuda. Analoogia korras tuleks arupärimise tagasivõtmise ja arupärimisest taganemise suhtes kohaldada RKKTS §-s 95 sätestatud.

§ 140. Arupärimisele vastamise kord

- (1) Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil 20 istungipäeva jooksul, arvates arupärimise adressaadile edastamisest.
- (2) Arupärimine võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel arupärija ning arupärimise adressaadiga kokkulepitud ajal.
- (3) Arupärimisele vastamine algab arupärija või arupärijate esindaja sõnavõtuga, mille kestus ei või ületada viit minutit ning milles tutvustatakse arupärimist ning põhjendatakse selle esitamist. Sellele järgneb arupärimise adressaadi sõnavõtt, mille kestus ei või ületada 15 minutit ning milles antakse vastused arupärimises tõstatatud küsimusele. Riigikogu liige võib esitada arupärimise adressaadile ühe suulise küsimuse.

⁴²⁴ Vt nt Riigikogu esimehe 26.01.2006 kiri nr 1-1/66 Riigikogu liikmele T. Vellistele seoses peaministrile adresseeritud arupärimise tagastamisega; 15.04.2010 kiri Riigikogu liikmele T. Tootsenile seoses 21 Riigikogu liikme poolt õiguskantslerile adresseeritud arupärimise tagastamisega.

⁴²⁵ Vt nt Riigikogu juhatuse 26.01.2006 istungi protokoll nr 6 (päevakorrapunkt nr 3).

⁴²⁶ Vt nt Riigikogu juhatuse 12.03.2009 istungi protokoll nr 15 (päevakorrapunkt nr 3); 16.06.2009 istungi protokoll nr 42 (päevakorrapunkt nr 4). Varem vormistati tagastamisotsustusi ka Riigikogu juhatuse otsustena: vt nt Riigikogu juhatuse 19.10.1999 otsus nr 235, 16.03.2000 otsus nr 75, 19.05.2005 otsus nr 259.

(4) Pärast arupärimisele vastamist avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega arupärija või arupärijate esindaja ning seejärel oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Enne läbirääkimiste lõppemist võib arupärimise adressaat esineda sõnavõttuga.

[RT I 2004, 89, 607 – jõust. 07.01.2005]

1. Arupärimisele vastamise tähtaeg on sätestatud PS § 74 lõikes 2. Tähtaja määramisel on kaheksugune tähendus. Ühelt poolt kaitseb see Riigikogu liiget, kellele tagatakse vastus kindla aja jooksul, teiselt poolt annab see adressaadile piisavalt aega vastus ette valmistada.

2. PS § 74 lõikes 2 ja kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 kasutatakse mõistet „istungipäev“. See tähendab päeva, millal RKKTS § 47 lõike 1 järgi toimuvad Riigikogu täiskogu istungid. 20 istungipäeva hulka ei arvata erakorraliste istungjärkude ega täiendavate istungite päevi. Vastamistähtaeg hakkab kulgema arupärimise adressaadile edastamise päevale järgnevast esimesest istungipäevast.

3. Vastamise tähtaja pikendamise lubatavus on vaieldav. Ühelt poolt on põhiseaduse ja RKKTS-iga sätestatu kategooriline ega võimalda pikendamist, teiselt poolt aga, kui lähtuda tähtaja mõttest, võiks möönda, et arupärija ja adressaadi kokkuleppel on lubatud tähtaega pikendada. Riigikogu senises praktikas tähtaja pikendamist aktsepteeritud ei ole. Arvestades tähtaja pikkust (üldjuhul ligikaudu poolteist kuud) ning arupärija eeldatavat huvi saada selle aja jooksul vastus, tuleb asuda seisukohale, et niisugune lähenemine on ka põhjendatud. Praktikas on arupärija ja adressaat leidnud protseduurilise lahenduse, kuidas vastamistähtaega sisuliselt ikkagi pikendada. Nimelt on arupärija arupärimise tagasi võtnud ning esitanud selle seejärel kohe uuesti, mistõttu vastamistähtaeg on hakanud uuesti kulgema. Kui see on toimunud arupärija ja adressaadi kokkuleppel, siis on ka adressaat vastanud arupärimisele esimesel võimalusel.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt võetakse arupärimisele vastamine Riigikogu täiskogu tööäädala päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel arupärija ning arupärimise adressaadiga kokkulepitud ajal. Arupärimise päevakorda võtmisel tuleb arvestada, et arupärimistele vastatakse esmaspäevastel Riigikogu istungitel (vt RKKTS § 47 lg 1 p 1). Arupärija ja adressaadiga kokkuleppe saavutamise nõue on RKKTS-is sätestatud eelkõige selleks, et vältida olukordi, kus adressaat määrab 20 istungipäeva

jooksul vastamiseks päeva, mis sobib küll talle, kuid mingil põhjusel ei sobi arupärijale. RKKTS-i regulatsioon lähtub siin arupärimise eesmärgist, milleks peale esitatud küsimustele vastuse saamise on arupärija ja adressaadi vahelise dialoogi võimaldamine. Kui kokkulepet ei saavutata, tuleb arupärimine võtta päevakorda viimaseks esmaspäevaseks istungiks, mis mahub 20 istungipäeva piiresse. Riigikogu ei või päevakorda võetud arupärimist enne päevakorra kinnitamist sellest välja arvata, sest tegemist on RKKTS § 55 lõike 3 mõttes küsimusega, mida Riigikogu peab arutama vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele. Erandina võib arupärimise jätta päevakorrast välja siis, kui nii arupärija kui ka adressaat seda taotlevad või sellega nõus on ning 20-istungipäevane tähtaeg ei ole möödunud ega möödu sellel nädalal.

5. Kuna arupärimisele vastamise tähtaega arvutatakse Riigikogu korralistite istungite päevadega ning vastamine võetakse päevakorda arupärija ja adressaadi kokkuleppel, siis tuleb asuda seisukohale, et arupärimise võib võtta Riigikogu täiendava istungi või Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorda üksnes juhul, kui arupärija ja adressaat selles kokku lepivad.

6. Arupärimisele vastamine hõlmab arupärija sissejuhatavat sõnavõttu (kuni viis minutit), adressaadi vastust (kuni 15 minutit), Riigikogu liikmete küsimusi (igäühel üks küsimus) ning läbirääkimisi. Arupärimisele vastamise aega (kuni 15 minutit) pikendada ei ole lubatud. Arupärijate esindaja saab olla üksnes arupärija. Arupärimisele peab vastama ametiisik, kellele see on esitatud. Erandjuhtudel võib vastaja olla ka isik, kes täidab vastamise päeval arupärimisele adressaadiks oleva ametiisiku kohuseid. Näiteks võib õiguskantslerit asendada õiguskantsleri asetäitja-nõunik vastavalt ÕKS § 37 lõikele 2.⁴²⁷ Läbirääkimistel antakse kõigepealt esinemisvõimalus arupärijale või arupärijate esindajale, kui arupärijaid on mitu, ning seejärel teistele Riigikogu liikmetele. Enne läbirääkimiste lõppemist võib sõnavõtuga esineda ka arupärimise adressaat. Läbirääkimiste suhtes kohaldatakse üldreegleid, mis on sätestatud RKKTS §-des 69 ja 70. Läbirääkimisteks ettenähtud aeg ei ole piiratud.

⁴²⁷ Eesti Panga presidenti asendab asepresident EPS § 10 lõike 4 ning riigikontrolöri üks Riigikontrolli peakontrolöridest RKS § 15 lõike 2 punkti 4 ja § 25 kohaselt. Eesti Panga nõukogu esimehe asendamise näeb Eesti Panga põhikirja (RTL 2007, 27, 502; 2010, 17, 311) ette üksnes nõukogu istungi kokkukutsumise ja juhatamise puhuks (vt § 10). Peaministri ja ministrite asendamise põhimõtted ja kord on sätestatud VVS §-des 13–15. Vt ka peaministri 06.04.2011 korraldus nr 44 „Peaministri ja ministrite asendamine“ (RT III, 13.04.2011, 1).

7. RKKTS § 140 lõike 3 esimese lause järgi peab arupärija või arupärijate esindaja esinema sissejuhatava sõnavõtuga, mistõttu tõusetub küsimus, kas arupärimisele vastatakse, kui (ükski) arupärija arupärimise arutelu algusajal istungisaalis ei viibi. Samasugune küsimus tekib ka siis, kui arupärimise esitanud Riigikogu liikme volitused on vahepeal kas lõppenud või peatunud. Sissejuhatava sõnavõtu näeb kommenteeritav säte tingimusteta ette, mistõttu *per se* seda toimingut vahele jätta ei ole võimalik. Vastus sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Kui Riigikogu liikme volitused on enne arupärimisele vastamist peatunud või lõppenud, jääb arupärimine vastamata, sest RKKTS-i kohane käsitletu ei ole niisugusel juhul võimalik. Kui arupärimise esitanud Riigikogu liige ei viibi arupärimise käsitlemise alustamise ajal istungisaalis, siis tuleb selgitada, kas arupärimisele vastamist on võimalik edasi lükata või mitte. Kui vastamist ei ole võimalik edasi lükata 20 istungipäeva möödumise tõttu, jääb arupärimine vastamata. Kui vastamist on võimalik edasi lükata ning arupärimise adressaat on edasilükkamisega nõus, võetakse vastamine päevakorda ühel järgmistest töönaädalatest; adressaadi mittenõustumise korral jääb aga arupärimine vastamata, sest kavandatud arutelu jäi ära arupärija, mitte arupärimise adressaadi süü tõttu. Siiski on Riigikogu liikmel õigus esitada samasisuline arupärimine uuesti. Praktikas võib kirjeldatud probleem tekkida, kui arupärimise on esitanud üks Riigikogu liige. Viimastel aastatel aga esitavad arupärimise mitu Riigikogu liiget ühiselt, mis tagab, et näiteks ühe arupärija Riigikogu liikme volituste lõppemine ei too kaasa arupärimise vastamata jäämist.

8. RKKTS ei sätesta arupärimisele vastamisest keeldumise aluseid (vrd RKKTS § 146 lg 9). Praktikas võib küsimus keeldumisest tõusetuda juhul, kui arupärimise adressaat leiab, et talle vastamiseks edastatud arupärimine ei puuduta tema võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist. Nii on näiteks õiguskantsler mitmel juhul talle edastatud arupärimise Riigikogu esimehele tagastanud põhjusel, et arupärimises esitatud küsimustele vastamine ei ole seadusest tulenevalt tema ülesanne.⁴²⁸ PS § 74 lõike 2 järgi tuleb arupärimisele vastata Riigikogu istungil, seetõttu on põhiseaduse mõttega kooskõlas, kui arupärimise adressaat astub Riigikogu ette ja põhjendab, miks esitatud arupärimine ei puuduta tema põhi-seadusest või seadusest tulenevate ülesannete täitmist.

⁴²⁸ Vt nt õiguskantsleri 15.02.2010 kiri nr 10-1/100232/1000868.

§ 141. Riigikogu eelmise koosseisu liikmete poolt esitatud arupärimised

Riigikogu uues koosseisus ei vastata arupärimistele, mille olid esitanud Riigikogu eelmise koosseisu liikmed.

Kommenteeritav paragrahv on seotud Riigikogu tegevuse sisulise diskontinuiteedi põhimõttega, mille järgi parlamendi koosseisu volituste lõppemisega lõpeb ka sellesse kuulunud liikmete ja selles moodustatud ühenduste initsiatiivide menetlemine (vrd RKKTS § 96, vt ka RKKTS 1. ptk üldine märkus 2).

2. jagu INFOTUND

§ 142. Infotunni aeg

Riigikogu täiskogu tööpäeval kolmapäeval kella 13.00-st kuni 14.00-ni toimub infotund, kus peaminister ja ministrid vastavad Riigikogu liikmete suulistele küsimustele.

1. Euroopa riikide parlamentides korraldatakse valitsusliikmete küsitlemiseks infotunde erineval viisil. Nii võib infotund toimuda iga istungi-päeva alguses, paar korda nädalas või kord nädalas; infotund võib kesta poolest tunnist kuni pooleteise tunnini; infotunnis võib osaleda kas kogu valitsus või mõned valitsusliikmed; parlamendiliikmete küsimused võivad olla ministritele ette teada või esitatud alles kohapeal. Mõne riigi parlamendis on ette nähtud eraldi infotund peaministrile küsimuste esitamiseks.

2. Kommenteeritava paragrahvi järgi toimub Riigikogus infotund iga täiskogu tööpäeval (vt RKKTS § 46 lg 1) kolmapäeval. Kui infotund praegusel kujul sätestati,⁴²⁹ pidas seadusandja kolmapäeva sobivaimaks ajaks valitsusliikmete küsitlemiseks, sest Vabariigi Valitsuse istungid toimusid siis teisipäeviti ning sellele järgnev päev oli kohane Riigikogule info andmiseks. Kuigi seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga

⁴²⁹ Vt 12.01.1999 vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seaduse (RT I 1999, 10, 148) § 1 p 54.

hakkasid valitsuse istungid toimuma neljapäeviti,⁴³⁰ ei ole infotunni toimumise aega muudetud.

3. Tava järgi ei toimu Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise järel infotundi kuni uue valitsuse ametisse astumiseni.

§ 143. Valitsusliikmete osalemine infotunnis

(1) Infotunnis osalevad peaminister või teda asendav minister ning peaministri poolt määratud ministrid.

(2) Infotunnis osalevate valitsusliikmete nimed teeb peaminister Riigikogu esimehele teatavaks hiljemalt töönädala esmaspäeva kella 16.00-ks. Töönädala esmaspäeva kella 17.00-ks teeb Riigikogu esimees infotunnis osalevate valitsusliikmete nimed teatavaks Riigikogu liikmetele.

[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. Esialgu (alates IX Riigikogu volituste alguspäevast, vt käesoleva peatüki üldine märkus 4) osales infotunnis neli Vabariigi Valitsuse liiget, 2000. aasta 12. detsembrist kolm.⁴³¹ Samuti sätestas seadus (ka kommenteeritav paragrahv algsel kujul, st enne muutmist), et peaminister pidi osalema infotunnis vähemalt kord Riigikogu täiskogu ühe töötsükli jooksul, ülejäänud valitsusliikmed vähemalt kord kahe töötsükli jooksul (vt 1994. aasta RKKS-i 1999. aasta 14. märtsist kehtinud redaktsiooni § 161 lg 3). Niisuguse regulatsiooni eesmärk oli tagada, et iga minister astuks Riigikogu ette küsimustele vastama perioodiliselt. 2009. aasta 23. novembril jõustus RKKTS-i muudatus, mille kohaselt on peaminister kohustatud osalema igas infotunnis ja tal on võimalus määrata infotunnis osalevad ministrid. Kehtiv kord võimaldab peaministril põhimõtteliselt ka üksi infotunnis osaleda. Viimaste aastate praktika kohaselt vastavad koos peaministriga Riigikogu liikmete suulistele küsimustele kaks ministrit. Seevastu näiteks Põhjamaades on tavaks, et infotunnis osaleb suurem osa valitsusliikmetest.

2. Peaministri asendamine toimub VVS §-des 13 ja 14 sätestatud korras.

⁴³⁰ Valitsuse istungi aeg muudeti Vabariigi Valitsuse 05.08.2003 määrusega nr 210 „Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määruse nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kin- nitamine“ muutmine“ (RT I 2003, 57, 381), mis jõustus 01.09.2003.

⁴³¹ Vt 16.11.2000 vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (RT I 2000, 95, 610) § 33.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 kohustab peaministrit infotunnis osalevate ministrite nimed Riigikogu liikmetele teatavaks tegema. See on vajalik selleks, et Riigikogu liikmed saaksid küsimuste esitamiseks RKKTS § 144 kohaselt registreeruda. Peaminister teeb oma otsuse, millised ministrid temaga koos küsimustele vastama hakkavad, Riigikogu esimehele teatavaks hiljemalt töönädala esmaspäeva kella 16.00-ks. Enne 2009. aasta 23. novembrist pidi peaminister seda tegema hiljemalt eelmise nädala reedel. Muudatus tehti infotunni aktuaalsuse huvides.

4. Töönädala esmaspäeval kella 17.00-ks teeb Riigikogu esimees infotunnis osalevate valitsusliikmete nimed teatavaks Riigikogu liikmetele. Teatavakstegemine toimub Riigikogu veebilehe kaudu. Teisipäevase Riigikogu istungi alguses teavitab istungi juhataja Riigikogu liikmeid ka suuliselt.

§ 144. Registreerumine küsimuse esitamiseks

(1) Kui Riigikogu liige soovib infotunnis esitada valitsusliikmele küsimust, esitab ta Riigikogu esimehele kirjaliku taotluse infotunnile eelneva istungipäeva kella 12.00-ks.

(2) Taotluses märgib Riigikogu liige valitsusliikme, kellele ta soovib küsimuse esitada, ning tema valitsemisalast või avaliku elu valdkonnast probleemi, mida küsimus puudutab.

(3) Riigikogu liige võib registreeruda ainult ühe küsimuse esitamiseks.

1. Kui Riigikogu liige soovib infotunnis küsimust esitada, peab ta selleks registreeruma töönädala teisipäeval (infotunnile eelneval istungipäeval) kella 12.00-ks, esitades Riigikogu esimehele kirjaliku taotluse.

2. Kommenteeritava paragrahvi teise lõike kohaselt tuleb taotluses ära märkida, millise valitsusliikme käest Riigikogu liige vastust soovib ja tema valitsemisalast või avaliku elu valdkonnast probleemi, mida küsimus puudutab. Esitatud nõue on väga üldine ja tähendab õigupoolest, et küsida võib kõike. Riigikogu liikmete taotlustes on küsimuste teemad sõnastatud erineva detailsusastmega. Kuna RKKTS seda võimaldab, on teema tihti sõnastatud väga abstraktselt, näiteks „tööpuudusest“ või „Vabariigi Valitsuse vastutusest“.

3. Igal Riigikogu liikmel on ühel töönädalal võimalik registreeruda ainult ühe küsimuse esitamiseks.

§ 145. Küsimuste esitamise järjekord

(1) Riigikogu liikmetelt laekunud taotluste alusel koostab Riigikogu juhatus küsimuste esitamise järjekorra.

(2) Küsimuste esitamise järjekorra koostamisel arvestab juhatus seda, et küsimusi saaksid esitada kõigi Riigikogus esindatud erakondade esindajad.

(3) Küsimuste esitamise järjekorra teeb Riigikogu juhatus teatavaks hiljemalt üks tund enne infotunni algust. Istungi juhataja tutvustab järjekorda infotunni alguses.

1. Riigikogu juhatus koostab Riigikogu liikmetelt laekunud taotluste alusel küsimuste esitamise järjekorra tavaliselt oma teispäeval istungil (st infotunnile eelneval päeval). Järjekorra teeb juhatus teatavaks hiljemalt üks tund enne infotunni algust. Istungi juhataja tutvustab järjekorda infotunni alguses.

2. Juhatus ei moodusta küsimuste esitamise järjekorda taotluste laekumise järgi, vaid lähtub järgmistest põhimõtetest:

- a) esimene küsimus esitatakse peaministrile või teda asendavale ministrile;
- b) esimeste seas saavad küsida fraktsioonide juhid;
- c) küsimusi esitada on võimalik kõikide Riigikogus esindatud erakondade esindajatel;
- d) juhatuse hinnangul aktuaalsemad küsimused on järjekorras eespool;
- e) sama teemat puudutavad küsimused pannakse üksteise järele;
- f) võimaluse korral paigutab juhatus küsimused nii, et valitsusliikmed vastaksid vaheldumisi;
- g) kui küsimuse esitamise taotlusele on alla kirjutanud mitu Riigikogu liiget, loetakse küsimuse esitajaks see, kelle allkiri on esimesel kohal;
- h) järjekorra koostamisel ei võeta arvesse taotlusi, mis esitatakse pärast infotunnile eelneva istungipäeva kella 12.00.

Peale eeltoodu peab Riigikogu juhatus küsimuste esitamise järjekorra koostamisel silmas, et infotunniküsimused on ennekõike opositsiooni vahend valitsuse kontrollimiseks.

§ 146. Küsimustele vastamise kord

- (1) Istungi juhataja annab sõna küsimuse esitamiseks vastavalt järjekorrale.
 - (2) Istungi juhataja võib anda väljaspool järjekorda võimaluse esitada küsimusi ka kohapeal registreerunud Riigikogu liikmetele.
 - (3) Küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja aega ühe minuti.
 - (4) Küsimus peab olema lühike ja võimaldama lühikest vastust.
 - (5) Vastamiseks annab istungi juhataja aega kaks minutit.
 - (6) Pärast vastamist võib istungi juhataja anda küsijale võimaluse esitada täpsustavaid küsimusi.
 - (7) Täpsustavate küsimuste ning neile antavate vastuste suhtes kohaldatakse käesoleva paragrahvi lõigetes 3–5 ettenähtu.
 - (8) Kui istungi juhataja leiab, et valitsusliige on Riigikogu liikme küsimusele andnud piisava vastuse, lõpetab ta selle küsimuse käsitlemise.
 - (9) Valitsusliige võib vastamisest põhjendatult keelduda, kui küsimus ei puuduta taotluses (§ 144 lõige 2) märgitud probleemi või on seotud riigisaladusega või salastatud välisteabega või kui sellele vastamine kahjustaks riigi julgeolekut.
- [RT I 2007, 16, 77 – jõust. 01.01.2008]

1. Küsimusi esitatakse infotunnis Riigikogu juhatause koostatud järjekorras. Seejuures on istungi juhatajal õigus otsustada oma äranägemise järgi, mitu täpsustavat küsimust võib esitada ja kas neid võivad esitada ka teised Riigikogu liikmed. Küsimuse esitamiseks on aega üks minut, vastamiseks kaks minutit. Napi aja võimaldamine nii küsimiseks kui ka vastamiseks teenib kontsentreeritud arutelu tagamise eesmärki. Infotunni juhataja ülesanne on hinnata, kas küsimus puudutab taotluses märgitud probleemi (vt RKKTS § 144 lg 2) ja kas küsimus on saanud piisava vastuse, et selle käsitletu lõpetada (kommenteeritava paragrahvi lõige 8). Mõlema asjaolu tuvastamisel on istungi juhatajal kaalutusõigus.

2. Valitsusliikmel on õigus vastamisest põhjendatult keelduda, kui küsimus ei puuduta taotluses märgitud probleemi (vt RKKTS § 144 lg 2) või on seotud riigisaladuse või salastatud välisteabega või kui sellele vastamine kahjustaks riigi julgeolekut. Samuti ei tohiks küsimustes ja vastustes käsitleda delikaatseid isikuandmeid.

3. Kui kõik registreerunud Riigikogu liikmed on saanud oma küsimused esitada ja neile on vastatud ning infotunni kodukorrajärgse lõppemiseni

(kella 14.00-ni) on veel aega, annab istungi juhataja Riigikogu liikmetele võimaluse küsida valitsusliikmelt väljaspool juhatause koostatud järjekorda (kommenteeritava paragrahvi lõige 2). Kui küsimissoove ei ole, kuulutab istungi juhataja infotunni lõppenuks.

4. Infotunnis ajapuuduse tõttu vastamata jäänud küsimused ei kandu edasi järgmise töönädala infotundi. Kui küsimuse esitamiseks registreerunud Riigikogu liiget ei ole istungisaalis ajal, kui saabub tema kord küsida, jäetakse küsimus vahele ja istungi juhataja annab sõna küsimuse esitamiseks järjekorras järgmisele Riigikogu liikmele.

3. jagu

KIRJALIKUD KÜSIMUSED

§ 147. Kirjalik küsimus ja selle esitamine

(1) Riigikogu liige võib esitada kirjalikult küsimuse Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile selle organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks.

[RT I, 08.07.2011, 8 – jõust. 22.07.2011]

(2) Küsimus peab olema lühike ning võimaldama lühikest vastust. Küsimusele võib Riigikogu liige lisada muid materjale, mis on küsimusega seotud.

(3) Küsimus esitatakse kirjalikult Riigikogu esimehele, kes edastab selle aadressaadile viivitamata.

(4) Kui küsimus ei ole esitatud kooskõlas käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 ettenähtuga, tagastab Riigikogu esimees küsimuse selle esitajale.

1. Kirjalikke küsimusi saab esitada iga Riigikogu liige eraldi või koos teiste Riigikogu liikmetega. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 on loetletud kirjaliku küsimuse aadressaadid ehk isikud, kellele võib kirjalikke küsimusi esitada. Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse aadressaadid on:

- a) Vabariigi Valitsus;
- b) Vabariigi Valitsuse liige;
- c) Eesti Panga nõukogu esimees;
- d) Eesti Panga president;
- e) riigikontrolör;
- f) õiguskantsler.

Isikute ring, kellele võib esitada kirjalikke küsimusi, langeb kokku PS § 74 lõikes 1 sätestatud isikute ringiga. Kirjalikke küsimusi võib adresseerida Vabariigi Valitsusele, ilma et pöörduks ühegi konkreetse ministri poole. Eestis kuuluvad kirjaliku küsimuse adressaatide ringi lisaks valitsuse liikmetele ka riigiametnikud, kellelt ametikoht nõuab poliitilist neutraalsust ning kes ei kanna Riigikogu ees poliitilist vastutust nagu valitsuse liikmed (vrd käesoleva peatüki üldine märkus 2). Sellist kirjalikku küsimust võib vaadelda Riigikogu liikmete võimalusena saada informatsiooni küsimustes, mis on asjaomase ametiisiku pädevuses. Riigikogu võttis 13. aprillil 2011 vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse, mis kaotas põhiseadusest kaitseväe juhatajat puudutavad sätted.⁴³² 2011. aasta 15. juunil võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega seonduvalt rahuaja riigikaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus,⁴³³ millega viidi seadused kooskõlla põhiseaduse muutmise seadusega riigikaitsekorralduses tehtud muudatustega. Seadusega muudeti ka RKKTS-i ning kommenteeritava paragrahvi lõikest 1 jäeti välja sõnad „kaitseväe juhataja“ ja „kaitseväe ülemjuhataja“.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 järgi on kirjalik küsimus lubatav, kui sellega taotletakse teavet küsimuse adressaadiks oleva organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta. Kirjaliku küsimuse objekt on seega määratletud organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kaudu. Väljendit „organi või ametiisiku võimkonda kuuluv üksikküsimus“ tuleb kommenteeritava sätte kontekstis mõista nii, et organi või ametiisiku vastamiskohustus on piiritletud ülesannetega, mis on talle pandud põhiseaduse või seadustega (vt RKKTS § 139 kommentaar 3). Kui organile või ametiisikule esitatav kirjalik küsimus ei puuduta mõne talle põhiseaduse või seadusega pandud ülesande täitmist, ei ole kirjalik küsimus lubatav.

3. Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse objekti määratlus (RKKTS § 147 lg 1) erineb arupärimise objekti määratlusest (RKKTS § 139 lg 1). Erinevalt kirjalikust küsimusest saab arupärimise esitada juhul, kui soovitakse selgitust adressaadi võimkonda kuuluvate õigusaktide täitmise kohta (vt RKKTS § 139 kommentaarid 3 ja 4). Võrreldes arupärimisega on kirjalike küsimuste ring ulatuslikum ning osa küsimusi, mis ei kvalifitseeru arupärimiseks, võidakse vormistada kirjaliku küsimusena. Näiteks kui

⁴³² RT I, 27.04.2011, 1.

⁴³³ RT I, 08.07.2011, 8.

Riigikogu liige soovib saada informatsiooni asjade seisu kohta mingis küsimuses, tegeliku olukorra kirjeldust või arvandmeid, siis niisugustel juhtudel tuleb esitada kirjalik küsimus. Kirjaliku küsimusega võidakse soovida saada kiiresti teavet valitsuse tegevuse kohta üksikküsimustes ning avaldada survet teatavaks tegevuseks. Küsimus üldise poliitika kohta tuleks esitada arupärimisena, mitte kirjaliku küsimusena.

4. Kirjalike küsimuste näiteid tegelikust kasutusest:

4.1 Kirjalik küsimus sotsiaalministrile:⁴³⁴

- „1. Kas sotsiaalminister kiidab heaks regionaalhaigla tegevuse Keila Haigla müügi küsimuses?
2. Kas Te olete teadlik läbirääkimistest SA PERH ja AS Keila Taastusravikeskus vahel Keila Haigla müügi ja investeringuprojekti teostamise osas? Milline on Teie seisukoht selles osas?
3. Mida on Sotsiaalministeeriumis otsustatud või millised on plaanid Keila Haigla tuleviku osas?“

4.2 Kirjalik küsimus kultuuriministrile:⁴³⁵

- „1. Palun esitage andmed omavalitsuste lõikes töötavate basseinide kohta, kus ilmneks nii nende omandivorm, ehitamisaasta, basseini pikkus ja radade arv.
2. Nimetasite oma varasemas vastuskirjas, et „kohustusliku“ ujumise algõpetuseks kasutatakse 110 basseinist tervelt 79 ujulat. Palun loetlege need baasid omavalitsuste lõikes.
3. Ühtlasi ma usun, et minu uudishimu jagavad paljud inimesed üle Eesti ja nimelt, kus asub see kolmas 50-meetriline bassein, millele viitab lugupeetud kultuuriminister ministeeriumi kodulehe andmeil?“

4.3 Kirjalik küsimus sotsiaalministrile:⁴³⁶

- „1. Millised õigusaktid on jäänud takistuseks Lätis teenitud pensioniaastate ülekandmiseks Eestisse?
2. Mida kavatsete ette võtta kirjeldatud olukorra lahendamiseks?“

5. Riigikogu liikme kirjalik küsimus on küsimus, millele adressaat peab

⁴³⁴ Riigikogu liikme J. Aabi 09.02.2010 kirjalik küsimus sotsiaalministrile.

⁴³⁵ Riigikogu liikme E. Sepa 02.08.2010 kirjalik küsimus kultuuriministrile.

⁴³⁶ Riigikogu liikme E. Nestori 18.10.2010 kirjalik küsimus sotsiaalministrile.

vastama ja mis koosneb tavaliselt ka selle küsimuse esitamist põhjendanud asjaolude kirjeldusest (sissejuhatus). Esitatud kirjalik küsimus peab olema lühike ning võimaldama vastata 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates. Küsimusele vastamise töömaht ei peaks eeldama analüüsi või teaduslikku tööd. RKKTS-is ei sätestata, kui mitu küsimust võib adressaadile esitada. Enamasti esitatakse ühes kirjalikus küsimuses mitu alaküsimust ning neile kõigile peab olema võimalik vastata ettenähtud aja jooksul.

6. On näiteid, et kirjaliku küsimuse adressaat jättis küsimusele vastamata, sest küsimus ei võimaldanud vastata lühikese aja jooksul. Probleeme on tekitanud õiguskantslerile esitatud kirjalik küsimus,⁴³⁷ mis ei võimaldanud vastata kümne tööpäeva jooksul ning millele õiguskantsler seetõttu jättis vastamata. Õiguskantsler on RKKTS §-st 147 tuleneva vastamiskohustuse piiritletud järgmiselt: „Minu arusaamise järgi on kirjaliku küsimuse instituudi raames põhjendatud õiguskantslerile esmajoones selliste küsimuste esitamine, mis otseselt seonduvad läbiviidud (sisuline ja menetluslik aspekt) või alustatud menetlusega (menetluslik aspekt). Viimast muu hulgas põhjusel, et nii õigustloova akti või aktide põhiseaduspärasuse kui ka ombudsmani menetluse raames haldusaktide ja toimingute kiiranalüüs (kümne tööpäeva jooksul vastamine) ei võimalda üldjuhul selgitada välja kõiki asja lahendamiseks vajalikke asjaolusid ega kuulata ära akti ettevalmistaja, vastuvõtja või rakendaja seisukohti. Osapoolte ärakuulamata jätmine ei ole kooskõlas hea halduse tavaga, mille järgimise kohustus seob ka õiguskantslerit. Eespool esitatust nähtub, et Riigikogu liige palub minult sisulist õiguslikku hinnangut Vabariigi Valitsuse tegevusele Tallinna Linnavolikogu 04.04.2011. a taotluse menetlemisel. Nagu öeldud, siis tõstatatud küsimustele vastamise eelduseks on, et olen Vabariigi Valitsuse asjaomase tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks teostanud menetluse või seda alustanud. Kumbagi ma teinud pole. Seetõttu ei saa ma ka Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastata.“

7. Kirjaliku küsimuse esitamisel tuleb arvestada isikute põhiõigustega (vt PS § 14). Näiteks ei tohi kirjalikus küsimuses ilma kaaluka põhjuseta esitada isikuandmeid.

8. Riigikogu liikme kirjalik küsimus tuleb vormistada paberil või elektrooniliselt. Kirjalikule küsimusele võib lisada muid materjale, mis on selle

⁴³⁷ Vt õiguskantsleri 16.08.2011 vastus nr 10-2/111134/1104109 Riigikogu liikme Y. Toomi 08.08.2011 esitatud kirjalikule küsimusele.

kirjaliku küsimusega seotud ja mis ilmestavad kirjaliku küsimuse tausta ning mille lisamist peab Riigikogu liige vajalikuks.

9. Kirjalikule küsimusele kirjutab alla selle esitanud Riigikogu liige. Kui kirjaliku küsimuse esitavad mitu Riigikogu liiget ühiselt, peavad nad kõik sellele alla kirjutama. RKKTS ei välista dokumendi digitaalset allkirjastamist.

10. Kirjalik küsimus esitatakse Riigikogu esimehele, praktikas antakse üle või saadetakse Riigikogu juhatust teenindavale ametnikule. Kui kirjalik küsimus allkirjastatakse digitaalselt, tuleb see adressaadile edastamiseks saata Riigikogu esimehele. Erinevalt arupärimisest võib kirjaliku küsimuse esitada mis tahes ajal.

11. Kirjaliku küsimuse edastab adressaadile Riigikogu esimees. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 järgi peab Riigikogu esimees edastama nõuetele vastava kirjaliku küsimuse adressaadile viivitamata – kas samal või järgmisel tööpäeval. Riigikogu esimees kontrollib esitatud kirjaliku küsimuse vastavust RKKTS-is sätestatud nõuetele. Ta võib juhtida Riigikogu liikme tähelepanu puudustele üleantud kirjalikus küsimuses ning teha ettepaneku vormistada esitatud kirjalik küsimus nõuetele vastavalt. Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse tagastamise põhjused ja võimalikud puudused on järgmised:

- a) organ või ametiisik, kellele kirjalik küsimus esitatakse, ei ole adressaat RKKTS § 147 lõike 1 mõttes;
- b) kirjalikule küsimusele vastamine ei kuulu selle organi või ametiisiku ülesannete hulka (võimkonda);
- c) küsimus ei ole lühike ega võimalda anda lühikest vastust (vastata kümne tööpäeva jooksul);
- d) küsimus ei ole vormistatud nõuetele vastavalt (näiteks puudub allkiri).

12. Kui kirjalik küsimus ei vasta RKKTS § 147 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele, peab Riigikogu esimees tagastama kirjaliku küsimuse selle esitajale puuduste kõrvaldamiseks. Riigikogu esimees peab sellisel juhul oma tegevust põhjendama. Praktikas tagastatakse kirjalik küsimus esitajale koos tagastamist põhjendava kirjaga.

§ 148. Kirjalikule küsimusele vastamine

(1) Küsimuse adressaat vastab küsimusele kirjalikult 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates.

(2) Küsimuse adressaat saadab kirjaliku vastuse Riigikogu esimehele, kes korraldab selle Riigikogu liikmetele teatavakstegemise.

1. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele tuleb vastata kirjalikult kümne tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt arvutatakse vastamise tähtaega tööpäevades, mitte istungipäevades. Tööpäev tähendab päeva, millal toimub töö riigiasutustes. Tööpäevade hulka ei kuulu riigipühad ja puhkepäevad. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise tähtaeg hakkab kulgema kirjaliku küsimuse edastamise päevale järgnevast esimesest tööpäevast. Näiteks algas 21. septembril 2011 edastatud Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise tähtaeg järgmisel tööpäeval ehk 22. septembril 2011 ning lõppes kümnendal tööpäeval, st 5. oktoobril 2011. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise tähtaega ei pikendata.

2. Vastus kirjalikule küsimusele saadetakse Riigikogu esimehele kirjalikult või elektrooniliselt (digitaalselt allkirjastatuna).

3. Riigikogu liikme kirjalik küsimus koos laekunud vastusega edastatakse kirjaliku küsimuse esitanud Riigikogu liikmele ning tehakse teatavaks teistele Riigikogu liikmetele, st kirjaliku küsimuse tekst koos vastusega avalikustatakse elektrooniliselt Riigikogu veebilehel ja Riigikogu liikmetele tehakse kättesaadavaks paberkoopiad.

4. RKKTS § 158¹ lõike 1 kohaselt on Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis koostatud või neile esitatud dokumendid avalikud, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kirjaliku küsimuse esitamisel ja sellele vastamisel tuleb arvestada isikute põhiõigustega (vt PS § 14). Isikuandmete avalikustamise küsimust reguleerivad ka AvTS ja IKS. Nii ei tohi ilma kaaluka põhjusega esitada kirjalikus küsimuses ega vastuses isikuandmeid. Samuti tuleb hoiduda dokumentide lisamisest, kui nii tuleb avalikuks riigisaladus või kui vastavalt AvTS-ile on teave tunnistanud asutusesiseseks kasutamiseks. Teabe asutusesiseseks tunnistamise üldised alused sätestab AvTS § 35 ja sellest erandid AvTS § 36.

18. peatükk

RIIGIKOGULE ESITATAVATE ETTEPANEKUTE MENETLEMISE KORD

Üldist

1. RKKTS 18. peatükk loob menetlusliku korra arutamaks kaht olemuslikult erinevat ettepanekut, mille adressaadiks põhiseaduse kohaselt on Riigikogu. Kommenteeritav peatükk reguleerib esmalt põhiseaduses sätestatud kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku menetlust Riigikogus. Peale selle käsitleb RKKTS 18. peatükk õiguskantsleri poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames Riigikogule tehtava seadusandliku riigivõimu akti põhiseaduse või seadusega kooskõlla viimise ettepaneku arutamise korda.

2. PS §-dest 62 ning 76 tuleneb Riigikogu liikme immuniteedi põhimõte. See seisneb saadikupuutumatuses, mis kaitseb eelkõige parlamendiliikme füüsilist vabadust, ning Riigikogu liikme vastutamatuses, mis kaitseb eelkõige parlamendiliikme sõnavabadust.⁴³⁸ Riigikogu liikme immuniteedi olemus on avatud RKLS §-s 18. Riigikogu liige ei kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites (RKLS § 18 lg 1). Riigikogu liiget ei või takistada tema ülesandeid täitmast (RKLS § 18 lg 2). Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamisel ning tema suhtes menetlustoimingute tegemisel järgitakse kriminaalmenetluse seadustiku 14. peatükis sätestatud (RKLS § 18 lg 3). Immuniteedist ei saa Riigikogu liige loobuda (RKLS § 18 lg 4).

3. Traditsiooniliselt kaitseb immuniteedi parlamendiliiget täitevvõimupoole meelevaldse kriminaalsüüdistuse alusel kohtu alla andmise, vahistamise, läbiotsimise ja tema kirjavahetussaladusse sekkumise eest.⁴³⁹ Õiguskantsler on väljendanud: „Riigikogu liikme immuniteedi on menetluslik vastutusele võtmise takistus, mida saab kõrvaldada Riigikogu koosseisu enamuse otsusega. Immuniteedi eesmärk on lükata edasi menetlusotsuste tegemist, kaitsmaks parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva

⁴³⁸ Möttus, A. Parlamendiliikme vastutamatus. – *Juridica*, 2004, nr 9, lk 600.

⁴³⁹ PS kommentaarid 2008, § 76 kommentaar 1.1.

võimu) võimalike püüete eest kõrvaldada neid poliitilisest debatist.⁴⁴⁰ Õiguskantsler on korduvalt rõhutanud, et immunitet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendiliiget. „See norm põhiseaduses peaks kaitsma selle eest, et näiteks enne olulisi hääletusprotseduure mingit osa Riigikogu liikmetest ei toimetataks kriminaalmenetluse toimingute teostamiseks ootamatult politseijaoskonda.“⁴⁴¹

4. Puutumatus institutsiooni on ajalooliselt seotud parlamendiliikme staatusega ning ka Eesti põhiseadus sätestab selle üksnes Riigikogu liikmetele (PS § 76). Eesti põhiseadus näeb teatud kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmiseks Riigikogu liikmega analoogse korra. Sellisteks ametiisikuteks on Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, riigikontrolör, Riigikohtu esimees ning Riigikohtu liikmed.

5. Riigikogu liikmete ning kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmise detailsem kord sisaldub kriminaalmenetlust sätestavas seaduses. Enne 1. juulit 2004 reguleerisid seda valdkonda 18. oktoobril 1995 vastu võetud Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kohtuniku kriminaalvastutusele võtmise korra seadus⁴⁴² ning Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seadus.⁴⁴³ Alates 1. juulist 2004 on Riigikogu liikmete ning kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmise erisused reguleeritud KrMS 14. peatükis, sealjuures 1. septembrist 2011 on KrMS-i regulatsioon selles küsimuses olemuslikult muutunud. Muudatused puudutavad nii õiguskantsleri kontrollipädevust kui ka menetlustähtaegu (vt RKKTS § 149 kommentaar 9).

6. VIII Riigikogu on andnud nõusoleku Riigikogu liikme kriminaal-

⁴⁴⁰ Õiguskantsleri 17.03.2008 ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt V. Reiljanilt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks. Sama seisukohta on õiguskantsler rõhutanud ka oma hilisemates ettepanekutes.

⁴⁴¹ A. Jõks õiguskantsleri 30.08.2005 ettepaneku nr 3 Riigikogu liikmelt J. Tamkivilt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks ja tema kriminaalvastutusele võtmiseks karistusseadustiku § 289 järgi arutelul Riigikogus 15. septembril 2005.

⁴⁴² RT I 1995, 83, 1440; 2002, 64, 390.

⁴⁴³ RT I 1995, 83, 1441; 2000, 35, 222.

vastutusele võtmiseks kahel korral,⁴⁴⁴ X Riigikogu kahel korral⁴⁴⁵ ning XI Riigikogu kolmel korral.⁴⁴⁶ Sealjuures võeti XI Riigikogus ühelt Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus kahel korral, kuna tegemist oli kahe erineva kriminaalmenetluse raames esitatud süüdistusega. Peale Riigikogu liikmete ei ole teiste kõrgemate ametiisikute suhtes kriminaalvastutusele võtmise ettepanekuid seni esitatud. Käesoleva kommentaari koostamise ajaks ei ole Riigikogu kordagi õiguskantsleri ettepanekut tagasi lükanud.

7. Õiguskantsleri ettepanek Riigikogule viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseadusega tuleneb PS §-st 142, mille kohaselt teeb õiguskantsler akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see 20 päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla, kui ta leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus. Kui akt ei ole 20 päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks (PS § 142 lg 2).

8. Õiguskantsler on teinud ettepaneku viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseadusega VII Riigikogule kolmel, VIII Riigikogule kolmeteistkümnel, IX Riigikogule kümnel,⁴⁴⁷ X Riigikogule kuuel⁴⁴⁸ ning XI Riigikogule viiel⁴⁴⁹ korral.

§ 149. Riigikogule esitatavad ettepanekud

Riigikogule esitatavad ettepanekud, mida menetletakse käesolevas peatükis ettenähtud korras, on:

- 1) Vabariigi Presidendi ettepanek õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise kohta;
- 2) õiguskantsleri ettepanek Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise kohta;
- 3) õiguskantsleri ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega.

⁴⁴⁴ Vt VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 293.

⁴⁴⁵ Vt X Riigikogu statistikakogumik, lk 150.

⁴⁴⁶ Vt XI Riigikogu statistikakogumik, lk 140.

⁴⁴⁷ Vt VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 285–289.

⁴⁴⁸ Vt X Riigikogu statistikakogumik, lk 149–150.

⁴⁴⁹ Vt XI Riigikogu statistikakogumik, lk 138–139.

1. Kommenteeritava paragrahvi punktid 1 ja 2 puudutavad Riigikogu liikmete ning põhiseaduses nimetatud riigi kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmise korda. PS § 78 punkti 20 ning § 145 kohaselt saab õiguskantslerit vastutusele võtta Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. PS § 76 kohaselt saab Riigikogu liiget kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. PS § 85 kohaselt saab Vabariigi Presidenti kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. PS § 101 lõike 1 kohaselt saab Vabariigi Valitsuse liiget kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. PS § 138 kohaselt saab riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. PS § 153 lõike 2 kohaselt saab Riigikohtu esimeest ja liikmeid kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

2. Kommenteeritava paragrahvi mõistekasutus ühtib põhiseaduse omaga, mis samuti räägib nõusoleku andmisest kriminaalvastutusele võtmiseks. Põhiseadus ja RKKTS kasutavad põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise ajal kehtinud seaduste terminoloogiat, kus süüdistatavana kriminaalvastutusele võtmise all peeti silmas süüdistuse esitamist. Tõljal kehtinud põhimõtete kohaselt oli kriminaalvastutusele võtmine ajas kulgev protsess, mis algas süüdistuse esitamisega ning realiseerus kriminaalkaristuses. Kehtiva KrMS 14. peatükis kõneldakse nõusolekust koostada kõrgemate ametiisikute suhtes süüdistusakt, mitte nõusolekust võtta ametiisik kriminaalvastutusele. KrMS-i jõustumisega on muutunud nii seaduse mõistekasutus kui ka kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmise põhimõtted.⁴⁵⁰ Õiguskantsler on alates 2008. aastast lähtunud oma ettepanekutes kehtiva KrMS-i sõnastusest ning loobunud

⁴⁵⁰ KrMS-i jõustumisega 01.07.2004 toimunud muudatused nihutasid õiguskantsleri (ja teiste immuniteedi äravõtmisega seotud institutsioonide) sekkumise kriminaalmenetluse ajateljel senisest hilisemasse faasi. KrMS-i jõustumisega muutus süüdistuse kvalitatiivne tähendus ning suurenesid selle tõenduslikud eeldused. Varem kehtinud seaduse kohaselt koostas uurija motiveeritud määruse isiku vastutusele võtmiseks süüdistatavana viivitamata, kui oli küllaldaselt tõendeid, mis andsid aluse esitada isikule süüdistus kuriteo toimepanemises. Prokurör kinnitas kõnealuse määruse enne süüdistuse esitamist, kui oli kontrollinud selle seaduslikkust. Süüdistuse esitamise järel toimus eeluurimise tähendusväärsem osa, mille järel uurija otsustas, kas süüdistuskokkuvõtte koostamiseks ja kriminaalasja prokuröriile saatmiseks on küllaldaselt tõendeid, prokurör aga omakorda, kas on piisavalt tõendeid kokkuvõtte kinnitamiseks või tuli kriminaalasi saata täiendavaks kohetueelseks uurimiseks. Enne KrMS-i jõustumist kaasati õiguskantsler kriminaalmenetlusse

mõiste „kriminaalvastutusele võtmine“ kasutamisest, selle asemel on kasutatud väljendit „ettepanek anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks [nimi] kohta“.

3. Süüdistusakti esitamiseks nõusoleku saamise kohustus on KrMS § 375 lõike 2 kohaselt siis, kui kommenteeritava sätte punktides 1 ja 2 nimetatud ametiisikud on nõusoleku andmise otsustamise ajal oma ametikohal, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime enne ametikohale asumist või ametisoleku ajal. Seni toimunud menetlustes on kõigil juhtudel olnud süüdistuse esitamine ajendatud Riigikogu liikmete eelmistel ametikohtadel toimepandud väidetavatest seadusrikkumisest (neljal juhul seitsmest pandi süüks arvatud teod toime Riigikogu liikme ministriks oleku ajal, ühel juhul linnapeana, ühel juhul Eesti Panga presidendina ning ühel juhul eraõigusliku panga juhtivtöötajana). KrMS ei anna ühemõttelist käitumisjuhust olukorraks, kus süüdistusakt on esitatud enne Riigikogu liikme või kõrgema ametiisiku volituste tekkimist, kuid kriminaalmenetlus ei ole volituste tekkimise ajal veel lõppenud, näiteks ei ole kohtuotsus jõustunud selle edasikaebamise tõttu. Praktikast pärineb juhtum, kus Riigikogu liikmeks asunud asendusliikme kohta oli esimese astme kohus langetanud õigeksmõistva kohtuotsuse, kuid prokurör vaidlustas kohtuotsuse ringkonnakohtus. Selles juhtumis asusid menetlusosalised riigi peaprokurör ning õiguskantsler seisukohale, et kriminaalmenetluse jätkamiseks apellatsioonikohtus on vajalik Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus ära võtta. Õiguskantsler põhjendas seda oma ettepanekus järgmiselt: „Arvestades immuniteedi eesmärki kaitsta Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamist, seda, et põhiseaduse § 76 näeb lauses 1 ette üldise saadikupuutumatuse, mis kaitseb Riigikogu liiget kriminaalmenetluslike mõjutusvahendite (menetlustoimingute) vastu, ning seda, et lause 2

sisuliselt menetluse algusfaasis, kus uurija oli küll tõendamisesemest esialgse pildi loonud, kuid kus menetluse põhisuunad olid alles valimata, suur osa tõendeid veel kogumata ning mitu astet erinevaid menetluslike kontrollpunkte tuli veel läbida. Samas kehtiva KrMS-i kohaselt tõusetub prokuröri süüdistusakti koostamise küsimus alles siis, kui kõik tõendid on kriminaalasjas kogutud ja eeluurimine lõpule viidud. Õiguskantsleri kaudu Riigikogu nõusoleku saamine tähendab sisuliselt voli isiku suhtes kohtumenetluse läbiviimiseks, kuna KrMS ei võimalda kohtul enam kohtu alla andmisel otsustada, kas kriminaalasjas tuleks veel tõendeid koguda või on tõendid kohtu alla andmiseks piisavad. Sisuliselt annab Riigikogu loa sellise süüdistusakti koostamiseks, mis sisaldab süüdistust, mille alusel kohus peab hiljem süüküsimuse otsustama. Vt kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (599 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

sätetab immuuniteedi kaitse alguse (kriminaalvastutusele võtmine ehk süüdistusakti koostamine) selle lõppu määramata, tuleb asuda seisukohale, et immuuniteedi kaitse kestab edasi kuni süüdi- või õigeksmõistva kohtuotsuse jõustumise või kriminaalmenetluse lõpetamiseni. [...] Arvestades eeltoodut ning seda, et ka pärast süüdistusakti koostamist võib tekkida vajadus kohaldada Riigikogu liikme puutumatus piiravaid KrMS § 377 lõikes 1 nimetatud kriminaalmenetluse menetlustoiminguid (nt vahistamine, sundtoomine), leian, et ka sellisel juhul on vajalik kohaldada immuuniteedi äravõtmise menetlust.⁴⁵¹ Õiguskantsleri ja riigi peaprokuröri seisukohaga nõustus ka Riigikogu, andes nõusoleku Riigikogu liikme Jaanus Tamkivi kriminaalvastutusele võtmiseks. Kuna KrMS regulatsioon teiste ametiisikute suhtes on samane Riigikogu liikme omaga, tuleks süüdistusakti koostamisel nende suhtes juhinduda samadest põhimõtetest.

4. Nõusoleku saamise kohustus süüdistusakti esitamiseks kehtib ka Riigikogu asendusliikme suhtes, kes täidab Riigikogu liikme kohustusi (KrMS § 375 lg 3). Vabariigi Presidendi kohta sätestatud kohaldatakse ka Riigikogu esimehele, kes PS § 83 lõike 1 alusel täidab ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid. Riigikogu liikme suhtes, kelle volitused on peatunud tema nimetamisega Vabariigi Valitsuse liikmeks, kohaldatakse Vabariigi Valitsuse liikme kohta sätestatud (KrMS § 375 lg 4).

5. Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute kaitse kriminaalmenetluses laieneb süüdistusakti koostamisele (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 6–13) ning KrMS §-s 377 sätestatud menetlustoimingute tegemisele (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 14).

6. Süüdistusakti koostamine prokuratuuri poolt tähistab kriminaalasjas kohtueelse menetluse lõppu. Süüdistusaktis fikseeritakse riiki esindava süüdistusfunktsiooni kandja – prokuratuuri – veendumus kuriteo toimepanemise kohta koos selle veendumuse põhjustustega. Prokuratuur koostab süüdistusakti, kui pärast kriminaaltoimiku tutvustamist on prokuratuur veendunud, et kriminaalasjas on kogutud vajalikud tõendid ja puudub alus kriminaalmenetluse lõpetamiseks. Seejärel saadab prokuratuur süüdistusakti kohtusse, millega käivitub kriminaalasja kohtulik menetlus. Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute puhul koostatakse ja esitatakse süüdistusakt erikorras, mis hõlmab nelja etappi:

⁴⁵¹ Vt õiguskantsleri 30.08.2005 ettepanek nr 3 J. Tamkivilt saadikupuutumatus eäravõtmiseks ning tema kriminaalvastutusele võtmiseks karistusseadustiku § 289 järgi.

- a) riigi peaprokurör esitab süüdistusakti koostamise taotluse õiguskantslerile (õiguskantsleri osas Vabariigi Presidendile);
- b) õiguskantsler (Vabariigi President), kontrollinud taotluse vastavust seaduse nõuetele, esitab Riigikogule ettepaneku anda nõusolek riigi peaprokuröri taotluses nimetatud isiku kohta süüdistusakti koostamiseks või tagastab taotluse;
- c) õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) ettepanekut menetleb Riigikogu, kes otsustab hääletamise teel nõusoleku andmise süüdistusakti koostamiseks;
- d) kui Riigikogu toetab õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) ettepanekut, menetletakse kriminaalasja edasi KrMS-i kohaselt üldkorras, st süüdistusakt esitatakse kohtusse ning järgneb kriminaalasja kohtulik menetlus.

7. Immuniteedimenetluse sõlmküsimuseks on õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) kontrollipädevus riigi peaprokuröri taotluse läbivaatamisel. Kuni 31. augustini 2011 kehtinud KrMS § 378 kohaselt, mille alusel on menetletud kõiki seni esitatud ettepanekuid, kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust. Alates 1. septembrist 2011 kehtib KrMS § 378 redaktsioonis, mille kohaselt ei esita õiguskantsler Riigikogule kirjalikku ettepanekut anda nõusolek peaprokuröri taotluses nimetatud isiku kohta süüdistusakti koostamiseks, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Nii varem kehtinud kui ka kehtivas KrMS-is sisalduvad piirangud, mida õiguskantsler ettepaneku tegemisel peab arvestama. Esiteks ei kontrolli ega hinda õiguskantsler kriminaalasjas kogutud tõendeid (KrMS § 378 lg 5). Teiseks ei tohi õiguskantsler oma ettepanekus väljuda kahtlustuse sisust (KrMS § 379 lg 4).

8. Õiguskantsleri pädevus kuni 1. septembrini 2011 kehtinud KrMS-i kohaselt oli suunatud kriminaalasja menetlusdokumentide ning -toimingute seaduslikkuse kontrollile. Kuna seadus ei sisustanud tema volituste ulatust täpselt, eeskätt milles seisneb „toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkuse“ kontroll, kujundas õiguskantsler kontrolli piirjooned oma praktikas. Menetluse kui terviku seaduslikkust on õiguskantsler sisustanud üksikute menetlustoimingute seaduslikkuse kontrollimise ja süüdistuse koostamise ajendi n-ö õigsuse kaudu nende kogumis. Menetluse kui terviku seaduslikkuse hindamisel on õiguskantsler analüüsinud ühelt poolt menetluse ja põhiõiguste kaitse seisukohalt olulisemate menetlustoimingute (kahtlustatavana ülekuulamine, kaitseõiguse tagamine,

jälitustoimingutega seonduv) vastavust seaduse nõuetele ning teiselt poolt seda, kas menetluskirjeldustes kajastatud faktilised asjaolud nende paikapidavuse korral vastavad kahtlustuses väljatoodud kuriteo kirjeldusele ning kas võivad eksisteerida vastutust välistavad asjaolud. Õiguskantsleri ettepanekute aruteludel Riigikogus on põhjustanud vaidlusi, kuidas sisustada õiguskantsleri kontrollipädevust koostoides põhimõttega, et õiguskantsler ei kontrolli ega hinda kriminaalasjas kogutud tõendeid (tõendite kontrolli ja hindamise kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 10). Õiguskantsler ise on sisustanud ühe ettepaneku arutelu raames oma kontrollipädevust järgmiselt: „Ma annan hinnangu menetluse kui terviku kohta. Ma ei tohi hinnata tõendeid, anda hinnangut mõne konkreetse tõendi kohta. See seab minu tegevusele väga konkreetseid piirid. Samas ma ikkagi kontrollin konkreetseid tõendeid, eriti jälitustoiminguid, ja annan sellest lähtudes üldhinnangu kogu menetlusele. Seda just aspektist, kas on võimalik, et menetlus läheb edasi. Õigust mõistab kohus. Õiguskantsler ei saa olla eelkohtunik, kes otsustab osaliselt või ühepoolset sisulisi küsimusi.“⁴⁵²

9. Õiguskantsleri kontrollipädevust puudutavad olemuslikult 1. septembril 2011 jõustunud KrMS-i muudatused. Vastavalt KrMS § 378 lõikele 6 esitab õiguskantsler (Vabariigi President) Riigikogule kirjaliku ettepaneku anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks riigi peaprokuröri taotluses nimetatud isiku kohta, välja arvatud juhul, kui süüdistuse esitamise oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. KrMS § 378 muudatusi põhjendas Vabariigi Valitsus vajadusega luua selgus õiguskantsleri, aga ka Vabariigi Presidendi ja Riigikogu rollis põhiseadusjärgse puutumatuse garanteerimisel KrMS 14. peatükis loetletud kõrgemate ametnike puhul.⁴⁵³ Vabariigi Valitsus leidis, et toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkuse kontroll on probleemne, kuna seadus ei võimalda teha ühest järeldust, kas ja kuidas peaks selle protsessi käigus eristama olulist seadusrikkumist ebaolulisest. Sellise sõnastuse korral on õiguskantsler asetatud sisuliselt olukorda, kus ta on kohustatud taotluse tagastama, kui ta avastab mis tahes minetuse – sõltumata sellest, kas see

⁴⁵² I. Teder õiguskantsleri 19.03.2009 ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikmelt V. Reiljanilt saadikupuutumatusse äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks arutelul Riigikogus 24.03.2009.

⁴⁵³ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (599 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

võib mõjutada süüküsimust või edasist menetluse käiku või ei.⁴⁵⁴ Seletuskirjas nähakse probleemi ka selles, et õiguskantsler peab hindama menetluse seaduslikkust, kuid seadus ei luba tal hinnata ega kontrollida kogutud tõendeid: seega jääb ikkagi kohtule lõplik sõna ka selles, kas tõendeid on kogutud seaduse norme järgides. Seaduse muutmise eesmärgiks oli viia õiguskantsleri kontrollipädevus kooskõlla immunitedimenetluse eesmärgiga. „[...] õiguskantsleri (ning vastavas olukorras ka presidendi ja Riigikohtu) ülesanne on tagada, et süüdistuse esitamine põhiseaduse erilise kaitse all olevale riigiametnikule oleks kooskõlas demokraatia ja võimude lahususe põhimõtetega, hõlmates ka rahva mandaadi kaitset. Ühest küljest tuleb seega tagada, et süüdistus oleks kujunenud seadusest tuleneva menetluse tulemusel ja mitte ebakohaste poliitiliste manipulatsioonide teel (arvestades, et kohtuetselst menetlust viib läbi täitevvõim); teisest küljest jällegi on põhiseadusliku korra toimimise ja demokraatia nimel oluline, et kõnealustele kõrgetele riigiametnikele osutatav kõrgendatud kaitse ei ulatuks kaugemale, kui küündib nende kõrgendatud haavatavus, vastasel korral mindaks juba vastuollu põhiseaduse §-s 12 sätestatuga.”⁴⁵⁵ Võib teha järelduse, et sisuliselt on Vabariigi Valitsus KrMS-i muudatustega soovinud fookustada õiguskantsleri kontrollipädevust, üritades seda paremini siduda immuniteedi klassikalise eesmärgiga vältida nn poliitilisi protsesse. KrMS-i muudatused on reaktsiooniks Riigikogus õiguskantsleri kontrollipädevuse üle peetud kirglikele vaidlustele ning õiguskantsleri enda tähelepanekutele immunitedimenetluse regulatsiooni muutmise vajaduse üle.⁴⁵⁶ Kehtiva KrMS-i kohaselt kontrollib õiguskantsler seda, et süüdistuse esitamine Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute suhtes ei oleks poliitiliselt erapoolik ning ilmselgelt põhjendamatu. Uus regulatsioon tekitab mitmeid küsimusi, millele juhtis tähelepanu õiguskantsler, andes justiitsministrile arvamuse kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.⁴⁵⁷ Esiteks ei ole seaduseelnõu seletuskirjas lähemalt selgitatud, kuidas sisustada ning üksteisest eristada ilmselget põhjendamatusust ning poliitilist erapoolikust. Probleemsena nägi õiguskantsler eeskätt tema poolt süüdistuse poliitilise erapoolikuse hindamist, leides, et sellise hinnangu saab ettepaneku hääletamisel anda Riigikogu. Süüdistuse ilmselge põhjendamatus

⁴⁵⁴ Samas.

⁴⁵⁵ Samas.

⁴⁵⁶ Õiguskantsler on juhtinud tähelepanu vajadusele muuta immunitedimenetluse regulatsiooni oma 2006., 2007. ning 2008. aasta tegevuse ülevaates.

⁴⁵⁷ Õiguskantsleri 17.06.2009 kiri nr 18-2/091002/0903859 justiitsminister R. Langile.

hindamise puhul märkis õiguskantsler, et ta tõlgendab seda KrMS-is sisaldunud menetluse seaduslikkuse hindamise sünonüümina (vt selle kohta eelmine kommentaar). Tuleb nõustuda õiguskantsleriga, et KrMS-i uus sõnastus ei ole senisest parem, kuna ei kõrvalda näilikku vastuolu menetluse kui terviku hindamise ning konkreetsete tõendite hindamise ja kontrollimise keelu vahel. Õiguskantsleri kontrolliobjekt on muutunud senisest enam subjektiivselt hinnatavaks, mis võib löögi alla panna tema kui sõltumatu ja erapooletu „filtri“ rolli immuniteedimenetluses. Segadust tekitab ka süüdistuse esitamise poliitilisuse kontrollimine kõrgemate ametiisikute puhul (kohtunikud, Vabariigi President, õiguskantsler), kes põhiseaduse mõttes ei ole poliitilised figuurid ning kellele põhiseadus ei sätesta parlamendiliikmeka samasugust kaitset, näiteks vaba mandaadi põhimõtet, vastutamatuset põhimõtet jms.

10. Üheks õiguskantsleri kontrollitegevuse piiranguks on keeld kontrollida ning hinnata tõendeid. Tõendite kontrollimine kujutab endast tõendite kvaliteedi selgitamist ehk teisisõnu selle selgitamist, kas asitõendit saab lugeda ühe kindla kriminaalasja juurde kuuluvaks (tõendi kuuluvuse selgitamine) ning kas tõendit saab lugeda lubatavaks (tõendi lubatavuse selgitamine).⁴⁵⁸ Tõendi kuuluvuse kontrollimisel selgitatakse, milline on selle tõendi seos uuritavas kriminaalasjas tõendamisele kuuluvate asjaoludega. Tõendi lubatavuse kontroll sisaldab tõendi vormi lubatavuse kontrolli, tõendi kogumise korra kontrolli ning tõendi allika kontrolli. Seaduses sätestatud piirang kannab mõtet, et õiguskantsler ei saa tegeleda õigusemõistmisega. Kohtu pädevuses on otsustada konkreetse tõendi lubatavuse üle ning selle üle, kas kogutud tõenditest piisab isiku süüdi tunnistamiseks. Siiski kontrollib ja hindab õiguskantsler tõendeid oma pädevuse piires. Täites immuniteedimenetluses nn filtri rolli, kujundab ta oma arvamuse menetluse kui terviku seaduslikkuse (kehtivas KrMS-is põhjendatuse või poliitilise erapooletuse) kohta. Selleks võib olla vajalik kujundada ka oma seisukoht konkreetse tõendi lubatavuse kohta (õiguskantsleri selgitusi oma rolli kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 8). *De lege ferenda* võiks kaaluda seaduse sõnastuse muutmist, asendades õiguskantsleri tõendite hindamise keelu süüküsimuse hindamise keeluga.

⁴⁵⁸ Kergandberg, E., Järvet, T., Ploom, T., Jaggo, O. Kriminaalmenetlus. Sisekaitseakadeemia, 2004.

11. Teiseks õiguskantsleri kontrolltegevuse piiranguks on keeld väljuda kahtlustuse sisust, mis tähendab keeldu seda laiendada või kitsendada. Kui isiku kohta tuleb koostada süüdistusakt muus kui õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekus märgitud kuriteos, on selleks vaja Riigikogu või Vabariigi Presidendi uut nõusolekut (KrMS § 382 lg 1). See tähendab, et juhul kui Riigikogu otsustab anda loa Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks, kehtib see vaid konkreetse kuriteo ja nende konkreetsete asjaolude suhtes, mida on ettepanekus käsitletud. Riigikogu uut nõusolekut ei ole vaja samade asjaolude pinnalt kuriteo kvalifikatsiooni muutmise korral või süüdistusakti muutmise korral (KrMS § 382 lg 3).

12. Kui õiguskantsler tuvastab, et immuniteedimenetlust läbi viies on rikutud seaduse nõudeid, tagastab ta taotluse ühe kuu jooksul riigi peaprokurörile.⁴⁵⁹ Taotluse tagastamist tuleb põhjendada. Seni ei ole õiguskantsler riigi peaprokurörile taotlust kordagi tagastanud. Alates 2009. aastast on õiguskantsler kasutanud taotluse lubatavuse hindamisel ilmselge rikkumise mõistet. Riigikogu liikmetelt Villu Reiljanilt ning Ester Tuiksoolt saadikupuutumatus e äravõtmise nõusoleku menetluses avaldas õiguskantsler kahtlust, kas teatud jälitustoimingute käigus kogutud tõendid on hangitud seaduslikult. Õiguskantsler viitas sellele, et kuna kohtupraktikas ei ole küsimusele, kas selliste tõendite kogumine on lubamatu, ühest vastust antud, ei esine kriminaalmenetluse normide ilmselget rikkumist ning alust taotlus Riigiprokuratuurile tagastada ei ole. Õiguskantsler on ka leidnud, et Riigikogule ettepaneku esitamise takistuseks ei ole asjaolu, et ettepaneku esitamise ajal on kaitsja mõned menetlustaotlused prokuratuuris lahendamisel.

13. Õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekule esitatavad nõuded on sätestatud KrMS §-s 379. Ettepanek peab olema vormistatud kirjalikult (KrMS § 379 lg 1). KrMS § 379 lõike 3 kohaselt peab ettepanek olema põhjendatud ja selles märgitakse:

- a) selle isiku nimi, kelle kohta süüdistusakti koostamiseks Riigikogu nõusolekut taotletakse;
- b) kuriteo asjaolud;
- c) kahtlustuse sisu ja kuriteo kvalifikatsioon;

⁴⁵⁹ Enne 01.09.2011 kehtinud KrMS § 378 lõike 7 kohaselt oli õiguskantsleril taotluse läbivaatamiseks aega kümme päeva, mis mahukate kriminaalasjade puhul osutus ebapiisavaks.

d) riigi peaprokuröri taotluses märgitud asjaolud;

e) ettepanekut põhjendavad muud asjaolud.

Õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekule lisatakse riigi peaprokuröri taotlus (KrMS § 379 lg 5).

14. Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute kaitse kriminaalmenetluses laieneb lisaks süüdistusakti koostamisele ka KrMS §-s 377 sätestatud menetlustoimingute tegemisele. Vastavalt KrMS § 377 lõikele 1 võib Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek. Õiguskantsleri suhtes võib nimetatud toiminguid teha, kui selleks on olemas Vabariigi Presidendi nõusolek (KrMS § 377 lg 2). Õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) nõusolekuta võib isiku kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt (KrMS § 377 lg 3). Menetlustoimingute tegemisest teatatakse viivitamata riigi peaprokurörile, samuti Riigikogu esimehele, kui menetlustoiminguid tehakse Riigikogu liikme suhtes (KrMS § 377 lg 4). Õiguskantsler (Vabariigi President) annab oma nõusoleku menetlustoimingu tegemiseks või tagastab taotluse kümne päeva jooksul alates taotluse saamisest; taotluse tagastamist tuleb põhjendada (KrMS § 377 lg 6). Enne 1. septembrist 2011 kehtinud KrMS-i redaktsiooni kohaselt andis õiguskantsleri asemel vastava nõusoleku Riigikogu. Praktikas ühtegi sellist nõusoleku andmise menetlust läbi ei viidud. Õiguskantsler tegi Riigikogule 2012. aasta 21. märtsil ettepaneku viia KrMS § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler leidis, et osundatud KrMS-i sätted on vastuolus PS §-dega 76 ja 139 nende koostoimes osas, mis annab Riigikogu asemel õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek või keelduda nõusolekust teha kriminaalmenetluses Riigikogu liikme suhtes menetlustoiminguid, samuti osas, mis ei näe ette Riigikogu eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsimiseks.⁴⁶⁰ Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 5. aprillil 2012 ning Riigikogu esimees tegi põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu KrMS-i põhi-seadusega kooskõlla viimiseks.

⁴⁶⁰ Vt õiguskantsleri 21.03.2012 ettepanek nr 14 „Riigikogu liikme immuniteedimenetlusest“.

15. Õiguskantsleri õigus teha ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega tuleneb tema kui põhiseaduslikkuse järelevalvaja rollist. Õiguskantsleri ettepanek on defineeritud PS §-s 142. Ettepanek tehakse organile, kelle poolt vastuvõetud õigustloov akt on õiguskantsleri arvates põhiseadusega vastuolus. Ettepaneku eesmärk on saavutada sellise akti põhiseadusega kooskõlla viimine. Õiguskantsleri kontrollipädevus hõlmab jõustunud õigustloovaid akte, välja kuulutatud, kuid jõustumata seadusi, allakirjutatud välislepinguid ning Riigikogu otsuseid seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta.

§ 150. Ettepaneku võtmine päevakorda

Ettepanek võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel.

1. Kommenteeritavas peatükis käsitletavad ettepanekud eeldavad Riigikogu kiiret reageerimist. Immuniteedimenetluses on Riigikogu nõusolek menetlusõiguslik takistus, mis peatab Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute suhtes kriminaalmenetluse kuni Riigikogult sellekohase loa saamiseni. Ühest küljest on tegemist kõrgendatud avaliku huviga, kuna kuriteokahtlustus on esitatud riigi toimimise seisukohast oluliste institutsioonide või organite juhtide või liikmete vastu. Teisalt on Riigikogu otsusel ka praktiline tagajärg. KrMS § 381 lõike 3 kohaselt peatab Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsus anda nõusolek kõrgema ametiisiku, välja arvatud Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks selle isiku ametikohustuste täitmise kuni kohtuotsuse jõustumiseni.

2. Põhiseadus seab kitsad ajalised raamid täitmaks õiguskantsleri ettepanekut viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega. PS § 142 lõike 1 kohaselt peab õiguskantsleri ettepaneku adressaat vaidluseluse akti viima põhiseaduse või seadusega kooskõlla 20 päeva jooksul. Praktikast on õiguskantsler aktsepteerinud, kui Riigikogu on 20 päeva jooksul otsustanud tema ettepanekut toetada (vt ka RKKTS § 152 kommentaar 2).

3. Ettepaneku päevakorda võtmine esimesel võimalusel tähendab, et ühest küljest tuleb ettepanekut menetleda võimalikult kiiresti, kuid teisalt tuleb Riigikogule (eelkõige komisjonidele) jätta piisav aeg ettepaneku sisuga tutvumiseks.

4. Väljend „Riigikogu juhatuse algatusel“ viitab Riigikogu päevakorra ettevalmistamise üldisele korrale, mis on sätestatud RKKTS §-s 53. Sellisel juhul lülitatakse õiguskantsleri ettepanek Riigikogu täiskogu päevakorda, mis tehakse Riigikogu liikmetele teatavaks eelmise töönädala lõpuks ning mille Riigikogu kinnitab täiskogu töönädala esimesel istungil (RKKTS § 54 lg 1 ja § 55 lg 1). RKKTS § 56 lõike 1 punktide 8 ja 9 kohaselt on võimalik Riigikogu täiskogu töönädala päevakorda täiendada pärast selle kinnitamist õiguskantsleri ettepanekuga seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega (punkt 8) ning ettepanekuga anda nõusolek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks (punkt 9). Päevakorda täiendatakse Riigikogu esimehe ettepanekul (RKKTS § 56 lg 2). Seega võimaldab kommenteeritav paragrahv lülitada õiguskantsleri ettepanekut Riigikogu täiskogu päevakorda protseduuriliselt nii korralise päevakorra koostamise kui ka päevakorra täiendamise läbi.

§ 151. Ettepaneku arutamise kord

(1) Ettepaneku arutamine algab selle esitaja ettekandega. Käesoleva seaduse § 149 punktis 3 nimetatud ettepaneku arutamisel esinevad ettekannetega ka põhiseaduskomisjoni esindaja ning arutatava seaduse või Riigikogu otsuse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni esindaja. Riigikogu liige võib igale ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

(2) Ettepaneku arutamisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

(3) Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja ettepaneku hääletamisele.

(4) Kui ettepanek puudutab Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmist, siis see Riigikogu liige sõna võtta ega hääletada ei tohi.

(5) Käesoleva seaduse § 149 punktides 1 ja 2 nimetatud ettepanekute toetamiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus. Käesoleva seaduse § 149 punktis 3 nimetatud ettepaneku toetamiseks on nõutav poolthäälteenamus.

(6) Käesoleva seaduse § 149 punktides 1 ja 2 ettenähtud juhtudel vormistatakse Riigikogu otsustus Riigikogu otsusena.

1. Kommenteeritavas paragrahvis on reguleeritud RKKTS §-s 149 nime-

tatud ettepanekute arutamise kord. Mõned lisanõuded immuniteedimenetluse läbiviimisele sätestab KrMS. Kommenteeritavas peatükis sätestatud ettepanekute arutelu ülesehitus on sarnane RKKTS 11. peatükis sätestatud eelnõude omaga, kuigi arutelu aluseks ei ole eelnõu, vaid ettepanek. Ettepaneku arutelu hõlmab ettekandeid, läbirääkimisi ning lõpphääletust. Nimetatud ettepanekute arutelule kohaldub üldine Riigikogu istungi läbiviimise kord, mis on sätestatud RKKTS 10. peatüki 2. jaos (ettekannete ja sõnavõtude pikkused jms). Puudub üksnes muudatusettepanekute esitamise etapp.

2. Immuniteedimenetluse raames esitatava õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) ettepaneku (RKKTS § 149 p-d 1 ja 2) arutelu algab ettepaneku tegija ettekandega. Vabariigi Presidendi ettepaneku puhul võib esineda ettekandega Vabariigi Presidendi esindaja. Immuniteedimenetluses ei esine ettekandega ühegi komisjoni esindaja. Komisjonil on võimalus oma arvamust avaldada läbirääkimiste käigus vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 2. KrMS § 380 lõike 4 kohaselt peavad Riigikogu liikmete küsimused ning õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi (tema esindaja) vastused jääma Riigikogule esitatud materjali piiridesse. Kui ettepanek puudutab Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmist, siis vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 4 ei tohi see Riigikogu liige sõna võtta ega hääletada. KrMS § 380 lõike 5 sõnastus on pisut erinev: „Kui Riigikogu menetleb oma liikme kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmise otsuse eelnõu, siis sellele Riigikogu liikmele küsimusi ei esitata ning ta ei võta sõna ega hääleta.“ Esitatud piirangud on sätestatud eesmärgiga vältida huvide konflikti ning hoida ära Riigikogu liikme suhtes langetatava otsuse võimalikku mõjutamist. Piirang hõlmab nii asjaomase Riigikogu liikme poolt küsimuste esitamist kui ka osalemist läbirääkimistel enda, komisjoni või fraktsiooni nimel. Piiratud ei ole Riigikogu liikme õigust viibida ettepaneku arutelul täiskogu istungil. Kui taotletakse nõusolekut süüdistusakti koostamiseks Riigikogu esimehe või aseesimehe kohta, ei või tema selle arutelu ajal Riigikogu istungit juhata da (KrMS § 380 lg 3). RKLS § 18 lõike 4 kohaselt ei saa Riigikogu liige immuniteedist loobuda. Selline põhimõte rõhutab, et immuniteedi näol ei ole tegemist Riigikogu üksiku liikme privileegiga, vaid privileegiga, mis tuleneb Riigikogu liikme staatusest ning mille eesmärk on Riigikogu kui terviku funktsioneerimise tagamine. Euroopa Inimõiguste Kohus asus lahendis *Kart vs Türgi* seisukohale, et isiku õigust pöörduda kohtusse ei ole rikutud, kui asjassepuutuva parlamendiliikme soovist olenemata ei ole

parlament temalt puutumatus ära võtnud, mistõttu isikul puudub võimalus oma süütust läbi kohtumenetluse tõendada.⁴⁶¹

3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames esitatava õiguskantsleri ettepaneku (RKKTS § 149 p 3) arutelu algab õiguskantsleri ettekandega, millele järgnevad põhiseaduskomisjoni ning arutatava seaduse või Riigikogu otsuse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni esindajad. Põhiseaduskomisjoni üheks rolliks Riigikogus on olla põhiseaduse ekspert. Põhiseaduskomisjon analüüsib õiguskantsleri ettepanekut põhiseaduslikust aspektist ning kujundab selle kohta oma seisukoha. Arutatava seaduse või Riigikogu otsuse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni ülesandeks on käsitleda ettepanekut valdkonnapõhiselt, tuues välja motiivid ning asjaolud, mis tingisid regulatsiooni kehtestamise just sellisel kujul. On kujunenud tavaks, et mõlemad komisjonid annavad Riigikogu täiskogule soovitusi, kas õiguskantsleri ettepanekut toetada või mitte.

4. Kummagi ettepaneku arutelul on Riigikogu liikmel õigus esitada igale ettekandjale üks suuline küsimus. Läbirääkimiste kord on analoogne eelnõu teise lugemisega. Läbirääkimistel võivad sõna võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ning fraktsioonide esindajad.

5. Pärast läbirääkimiste lõpetamist paneb istungi juhataja ettepaneku hääletusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud ettepanek on vastu võetud, kui selle poolt hääletab enam Riigikogu liikmeid, kui on vastu (poolthälte enamus). Immunitedimenetluse raames esitatud ettepaneku toetamiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus tulenevalt PS §-dest 76, 85, § 101 lõikest 1, §-dest 138, 145 ning § 153 lõikest 2.

6. RKKTS § 149 punktides 1 ja 2 nimetatud otsus vormistatakse Riigikogu otsusena, mis jõustub selle vastuvõtmisega (KrMS § 381 lg 1). Otsus saadetakse viivitamata ettepaneku esitajale, riigi peaprokurörile ning isikule, kelle kohta otsus tehti (KrMS § 381 lg 1). Otsus avaldatakse Riigi Teatajas.

7. Riigikogu otsus anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks, peatab selle ametiisiku, välja arvatud Riigikogu liikme ametikohustuste täitmise kuni kohtuotsuse jõustumiseni (KrMS § 381 lg 3). Kui Riigikogu ei

⁴⁶¹ EIKo 03.12.2009, Kart vs Türgi (8917/05).

toeta õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekut, siis isiku suhtes kriminaalmenetlust edasi viia ei saa. Kui Riigikogu ei anna süüdistusakti koostamiseks nõusolekut, ei sätesta KrMS seda kriminaalmenetluse lõpetamise alusena. Sellest tulenevalt on prokuratuuril võimalik koostada süüdistusakt isiku suhtes pärast tema ametivolituste lõppemist, juhul kui ei esine kriminaalmenetlust välistavaid asjaolusid (näiteks kuriteo aegumistähtaeg on möödunud).

8. Silmas tuleb pidada ka seda, et Euroopa Inimõiguste Kohus on luge- nud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga vastu- olus olevaks praktika, kus parlament on pakkunud oma liikmele kaitset nõuete või süüdistuste esitamise eest, mis ei seendu parlamendiliikme funktsiooni täitmisega ning see kaitse takistab ebaproportsionaalselt kol- mandate isikute juurdepääsu õigusemõistmisele.⁴⁶²

9. RKKTS § 149 punktis 3 nimetatud juhul eraldi Riigikogu otsust ei vormistata. Riigikogu toetava otsuse vastuvõtmise järel teeb Riigikogu esimees kohe ühele Riigikogu komisjonile ülesandeks algatada eelnõu põhiseaduse või seadusega vastuolus oleva seaduse või Riigikogu otsuse nende aktidega kooskõlla viimiseks (vt RKKTS § 152 kommentaar 1). Kui Riigikogu ei toeta õiguskantsleri ettepanekut, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada vastav akt kehtetuks (PS § 142 lg 2). Õiguskantsleri ettepaneku kohtulik menetlus Riigikohtus toimub PSJKS-i kohaselt.

§ 152. Riigikogu toetuse saanud õiguskantsleri ettepaneku täitmine

Kui Riigikogu toetab õiguskantsleri ettepanekut viia seadus või Riigi- kogu otsus põhiseaduse või seadusega kooskõlla, teeb Riigikogu esimees ühele Riigikogu komisjonidest ülesandeks algatada eelnõu põhiseaduse või seadusega vastuolus oleva seaduse või Riigikogu otsuse nende aktide- ga kooskõlla viimiseks.

1. Kui Riigikogu toetab õiguskantsleri ettepanekut viia seadus või Riigi- kogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega, teeb Riigikogu esimees ühele Riigikogu komisjonidest ülesandeks algatada eelnõu õiguskants- leri ettepaneku täitmiseks. Tava kohaselt teavitab istungi juhataja sellest kohe pärast lõpphääletust. Kommenteeritava paragrahvi sõnastus ei nõua

⁴⁶² EIKo 11.02.2010, Syngelidis vs Kreeka (24895/07).

otsesõnu, et ülesanne pandaks seaduse varasemale juhtivkomisjonile, kui-
gi praktikas seda põhimõtet enamasti järgitakse. Riigikogu juhatusel ei
ole RKKTS-is mehhanisme komisjonide tegevuse survestamiseks. Ka ei
ole Riigikogu esimees määranud tähtaega, mille jooksul asjaomane eel-
nõu tuleb algatada. *De lege ferenda* võiks selle tähtaja RKKTS-is sätestada,
sest praktikas on esinenud probleeme, kus eelnõu algatamine Riigikogu
komisjoni poolt on võtnud kaua aega või ei ole selleni jõutudki. Praktikas
on Riigikogu komisjon eelnõu algatamisest loobunud, kui Riigikogu me-
netluses on juba õiguskantsleri ettepaneku täitmist tagav seaduseelnõu.
Näiteks tegi õiguskantsler 2012. aasta 17. jaanuaril Riigikogule ettepa-
neku viia kodakondsuse seadus kooskõlla põhiseadusega.⁴⁶³ Riigikogu
toetas õiguskantsleri ettepanekut 26. jaanuaril ning Riigikogu esimees
tegi põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu kodakondsuse
seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Põhiseaduskomisjon ei alga-
tanud siiski eraldi seaduseelnõu, vaid leidis, et õiguskantsleri ettepaneku
täitmise tagab Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni poolt 2012.
aasta 17. jaanuaril algatatud kodakondsuse seaduse § 32 muutmise seadu-
se eelnõu (164 SE, XII Riigikogu).

2. PS § 142 lõike 2 kohaselt peaks akt olema põhiseaduse või seadusega
kooskõlla viidud 20 päeva jooksul. Praktikas jõuab Riigikogu õiguskants-
leri ettepaneku toetamise otsustada küll 20 päeva jooksul, kuid eelnõu
menetlus võtab rohkem aega. Õiguskantsler ei ole sellistel puhkudel kohe
Riigikohtusse pöördunud. Õiguskantsler on pöördunud Riigikohtusse
siis, kui eelnõu menetlus Riigikogus on kestnud ebamõistlikult pikka
aega, või kui eelnõu algatamiseni ei ole jõutudki. Näiteks pöördus õigus-
kantsler Riigikohtusse, kui Riigikogu ei olnud rohkem kui kaheksa kuu
jooksul täitnud tema ettepanekut viia erakonnaseadus põhiseadusega
kooskõlla. Teisel juhul pöördus õiguskantsler Riigikohtusse pärast seda,
kui tema ettepaneku⁴⁶⁴ tegemisest oli möödunud aasta ja viis kuud (selles-
se perioodi jäi ka Riigikogu koosseisu vahetus) ning vastavasisulist eelnõu
ei olnud Riigikogu menetlusse esitatud.

⁴⁶³ Õiguskantsleri 17.01.2012 ettepanek nr 13 „Õiguspärase ootuse põhimõtte arves-
tamine Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisel, kui haldus-
organ on isiku ekslikult määranud Eesti kodanikuna“.

⁴⁶⁴ Õiguskantsleri 15.07.2010 ettepanek nr 11 „Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude
ja -rajatiste talumiskohustuse ja talumiskohustuse eest makstava tasu kooskõlla viimiseks
Eesti Vabariigi põhiseadusega“.

18¹. peatükk

EUROOPA LIIDU ASJADE MENETLEMISE KORD

Üldist

1. Ühinemine Euroopa Liiduga tõi kaasa parlamendi seadusandliku pädevuse osalise delegeerimise Euroopa Liidu tasemele ning muutis Riigikogu rolli. Ühinemine tõi kaasa ka Euroopa Liidu õigusaktide osakaalu olulise kasvu Eesti õiguskorras.⁴⁶⁵ PSTS-i vastuvõtmise ja Eesti Euroopa Liiduga ühinemise lepingu ratifitseerimisega⁴⁶⁶ ühendati kaks õigussüsteemi – Eesti ja Euroopa Liidu õigussüsteem. Euroopa Liidu õigus on liidu pädevuse valdkonnas ülimuslik liikmesriigi õiguse ees ning liikmesriik saab Euroopa Liidu õiguse toimealal, mis on kindlaks määratud asutamislepingutega, anda üldakte ainult kooskõlas liidu õigusega, s.o ainult liidu õigusega määratud piirides.⁴⁶⁷ Siiski pole Euroopa Liidu liikmesriikide kõrgeimad kohtud ja konstitutsioonikohtud üldjuhul olnud valmis tunnistama Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust liikmesriikide põhiseaduste suhtes.⁴⁶⁸

2. Euroopa integratsioon on muutnud liikmesriikide parlamentide rolli. Liikmesriikide parlamente kui Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalejaid mainiti esmakordselt Maastrichti lepingule⁴⁶⁹ lisatud deklaratsioonis nr 13. Selles peeti oluliseks ergutada riikide parlamentide osalemist Euroopa Liidu tegevuses. Ka Amsterdami lepingule⁴⁷⁰ lisatud protokollis riikide parlamentide funktsiooni kohta Euroopa Liidus deklareeriti, et

⁴⁶⁵ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 122.

⁴⁶⁶ Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga ratifitseerimise seaduse võttis Riigikogu vastu 21. jaanuaril 2004 (RT II 2004, 3, 8).

⁴⁶⁷ PS kommentaarid 2008, § 59 kommentaar 2.4.

⁴⁶⁸ PS kommentaarid 2008, PSTS § 2 kommentaar 19.

⁴⁶⁹ EÜT C 191, 29.07.1992, lk 1.

⁴⁷⁰ EÜT C 340, 10.11.1997, lk 1.

riikide parlamente tuleb ergutada rohkem osalema liidu tegevuses. Nice'i lepingule⁴⁷¹ lisatud deklaratsioonis nr 13 liidu tuleviku kohta peeti vajalikuks kaasata liikmesriikide parlamentide esindajaid Euroopa Liidu tuleviku üle peetavatesse aruteludesse. Lissaboni lepinguga⁴⁷² tehtud muudatustes mainitakse liikmesriikide parlamente esimest korda aluslepingu tekstis. Lepingu preambuli kohaselt oli aluslepingute muutmise üks eesmärk tugevdada liidu demokraatlikku legitiimsust.

3. Kuna Euroopa Liidu õigusaktid mõjutavad otseselt Eesti õiguskorda, siis on oluline Riigikogu osavõtt Eesti seisukohtade kujundamisest liidu õigusaktide eelnõude kohta.⁴⁷³ Eesti põhiseaduses ei ole sätteid, mis fikseeriksid Riigikogu pädevuse Euroopa Liidu asjades. Erinevalt Eestist on näiteks Soomes parlamendi osalemine riigi seisukohtade kujundamisel sätestatud põhiseaduses (vt Soome Vabariigi põhiseaduse § 96). Euroopa Liidu küsimuste koordineerimist ning riigiorganite osalemist liidu otsuste kujundamisel reguleerivad Eestis järgmised õigusaktid: RKKTS, VVS, Vabariigi Valitsuse reglement,⁴⁷⁴ Vabariigi Valitsuse 2003. aasta 2. oktoobri määrus nr 253 „Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord“⁴⁷⁵ ja Vabariigi Valitsuse 2005. aasta 14. märtsi korraldus nr 149 „Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine“.⁴⁷⁶

4. Seoses Eesti ühinemisega Euroopa Liiduga muudeti X Riigikogu ajal kodukorraseadust ning lisati 18¹. peatükk „Euroopa Liidu asjade menetlemise kord“, millega reguleeritakse parlamentaarse kontrolli teostamist täitevvõimu üle seondult Eesti kuulumisega Euroopa Liitu.⁴⁷⁷ 2004. aasta 11. veebruaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega⁴⁷⁸ loodi õiguslik alus Riigikogu osalemiseks Euroopa Liidu otsustusprotsessides. Eesti mudeli väljatöötamisel võeti eeskujuks tugeva parlamentaarse järelevalvega Soome parlament (*Eduskunta*) ja Taani

⁴⁷¹ EÜT C 80, 10.03.2001, lk 1.

⁴⁷² Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduste asutamislepingut (ELT C 306, 17.12.2007, lk 1).

⁴⁷³ PS kommentaarid 2008, § 59 kommentaar 4.1.

⁴⁷⁴ RT I, 29.12.2011, 233.

⁴⁷⁵ RT I, 22.11.2011, 4.

⁴⁷⁶ RTL 2005, 35, 501.

⁴⁷⁷ PS kommentaarid 2008, § 59 kommentaar 4.3.1.

⁴⁷⁸ RT I 2004, 12, 77.

parlament (*Folketinget*).⁴⁷⁹ Taani eripäraks on mandaadisüsteem, st valitsus saab parlamendilt enne Euroopa Liidu Nõukogus hääletamist mandaadi.⁴⁸⁰ Asjaomane minister on kohustatud teavitama Taani parlamendi euroasjade komisjoni (*Europaudvalget*) läbirääkimiste hetkeseisust Euroopa Liidu Nõukogus, võimalikest hääletustulemustest ja oma hääletamiskavatsustest. Kui komisjoni enamus kiidab ministri seisukohad heaks, saab ta sisulise mandaadi nõukogus hääletamiseks. Kui sellest ei peeta kinni, järgneb kas konkreetse ministri või kogu valitsuskabineti poliitiline vastutus, st võimalik on ka umbusaldushääletus. Soome parlamendis on peamine Euroopa Liidu asjadega tegelev komisjon, nn suur komisjon (*Suuri valiokunta*).⁴⁸¹ Komisjoni peaülesanne on hoolitseda selle eest, et valitsus arvestaks parlamendi ettepanekutega ning seadusandja kontroll valitsuse tegevuse üle oleks võimalikult efektiivne.⁴⁸² Soome eripära, nagu juba mainitud, seisneb selles, et parlamendi ja valitsuse suhted liidu asjades on reguleeritud põhiseaduses.

5. 2004. aasta 11. veebruari muudatustega nähti ette alatise ELAK-i moodustamine, mis koosneb vähemalt 15 liikmest ja on erandlik selle poolest, et iga komisjoni liige on samal ajal mõne valdkondliku alatise komisjoni liige (vt RKKTS § 25 kommentaar 2). ELAK ja väliskomisjon on pädevad kujundama Riigikogu nimel seisukohti Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude suhtes ning andma arvamusi muude liidu asjade kohta. Väliskomisjonil on ELAK-iga analoogiline pädevus üksnes Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Muudes küsimustes osaleb väliskomisjon Riigikogu seisukoha kujundamises nagu teised alatised komisjonid.

6. Riigikogu seisukoht on valitsusele kohustuslik. See tähendab, et valitsus peab sellest eelnõu üle peetavates aruteludes kinni pidama. Samas on valitsusele jäetud läbirääkimisruum – mõjuvatel põhjustel võib ta Riigikogu seisukohast kõrvale kalduda. Mõjuva põhjusena võib kõne alla tulla

⁴⁷⁹ Aarma, O. Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja muutused Riigikogu töös. – X Riigikogu statistikakogumik, lk 11.

⁴⁸⁰ Hrbek, R. The Role of National Parliaments in the EU. – The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action. Heidelberg etc, 2012, lk 134–136.

⁴⁸¹ Raunio, T., Wiberg, M. Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union. – Cooperation and Conflict, 2001, nr 1, lk 71–72.

⁴⁸² Ahi, K. Rahvuslik parlament Euroopa Ühenduse õiguse kontekstis. – Juridica, 1999, nr 6, lk 300.

näiteks olukorra muutumine Euroopa Liidu tasandil toimuvatel läbirääkimistel. Kui valitsus ei ole Riigikogu seisukohast kinni pidanud, on ta kohustatud seda oma algatusel ELAK-ile või väliskomisjonile põhjendama.

7. Riigikogu annab arvamuse muude olulise tähtsusega Euroopa Liidu asjade kohta, mis esitatakse Riigikogule Vabariigi Valitsuse või Riigikogu, ELAK-i või väliskomisjoni nõudel. Üks kord aastas esineb peaminister Riigikogu istungil ülevaatega Vabariigi Valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika elluviimisel. ELAK-i esindaja võib pärast peaministri ülevaadet teha ettekande (vt RKKTS § 152⁵ kommentaar 2).

8. Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009 kaasnesid muutused liikmesriikide parlamentide pädevuses. Leping suurendas parlamentide võimalusi osaleda Euroopa Liidu töös ja otsuste tegemisel. Lissaboni lepingu kohaselt tuleb kõigi Euroopa Liidu seadusandlike aktide eelnõud saata otse liikmesriikide parlamentidele (ELL artikli 12 punkt a). Tegelikult saatis Euroopa Komisjon nimetatud dokumente parlamentidele juba alates 2006. aastast, kuigi enne 2009. aasta 1. detsembrist ei olnud see aluslepingutes ette nähtud. Liikmesriigi parlamendil on kaheksa nädala jooksul võimalik esitada oma põhjendatud arvamus selle kohta, et seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (nn varajase hoiatamise mehhanism). Kui osa parlamente on ettepaneku vastu, võidakse seda muuta või see tagasi võtta.⁴⁸³ Lissaboni lepinguga loodi ka subsidiaarsushagi esitamise võimalus. Protokollis subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta artikli 8 järgi menetleb Euroopa Liidu Kohus hagsid, milles parlamendid tõstatavad küsimuse subsidiaarsuse põhimõtte rikkumisest juba vastuvõetud seadusandlikus aktis. Uus süsteem annab seega parlamentidele võimaluse kontrollida, et Euroopa Liit ei sekkuks küsimustesse, mida oleks parem lahendada riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil. ELL-is nähakse ette nn sillaklauslid (*passerelles*) ehk võimalused otsustada üleminek ühelt otsustamis- või menetlemiskorralt teisele – ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele (ELL artikli 48 lõike 7 esimene lõik) või seadusandlikult erimenetluselt seadusandlikule tavamenetlusele (ELL artikli 48 lõike 7 teine lõik, ELTL artikli 81 lõike 3 teine lõik). Liikmesriigi parlamendil on õigus kuue kuu jooksul asjakohase teatise edastamise kuupäevast nii-

⁴⁸³ Vt protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (ELT C 83, 30.03.2010, lk 206).

sugune üleminekuotsus vaidlustada (ELL artikli 48 lõike 7 kolmas lõik, ELTL artikli 81 lõike 3 kolmas lõik). Peale eeltoodu osalevad liikmesriikide parlamendid ELL artikli 12 punkti c kohaselt poliitilises järelevalves Europoli (Euroopa Politseiamet) ja Eurojusti (Euroopa Liidu õiguslasale koostöö üksus) tegevuse üle.

9. 2010. aasta 19. mail vastuvõetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seadusega⁴⁸⁴ muudeti ja täiendati parlamendi Euroopa Liidu asjades osalemist reguleerivaid sätteid. Seaduse muutmise eesmärk oli luua tingimused parlamentidele Lissaboni lepinguga antud osalemisõiguste kasutamiseks. Seadus sätestas kolm uut menetlust:

- a) põhjendatud arvamuse esitamine Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta;
- b) valitsuselt Euroopa Liidu Kohtule subsidiaarsushagi esitamist nõudva otsuse vastuvõtmine;
- c) vastuseisu väljendamine sillaklauslite suhtes.

Muudatustega ei fikseeritud, kuidas Riigikogu osaleb poliitilises järelevalves Europoli ja Eurojusti tegevuse üle. Täpsem kord tuleb kõigepealt määrata kindlaks ELTL artikli 88 lõikes 2 ja artikli 85 lõikes 1 nimetatud määrustes, mida aga seni veel vastu võetud ei ole. Seejärel saab hinnata, kas RKKTS-i on vaja veel muuta või mitte.

10. Seoses Euroopa finantsstabiilsuse tagamise mehhanismi teema esilekerkimisega 2011. aastal täiendati 29. septembril 2011 RKKTS § 152¹ nii, et valitsus peab ELAK-i või väliskomisjoni arvamust mõne olulise tähtsusega Euroopa Liidu asja kohta küsima ka juhul, kui seda nõuab Riigikogu täiskoguna tegutsedes.⁴⁸⁵ Niisugune regulatsioon koostoimes RES § 40² lõikes 3² sätestatuga võimaldab parlamendil osaleda finantsstabiilsusega seotud kiireloomuliste küsimuste otsustamises.

§ 152¹. Euroopa Liidu asjade Riigikogule esitamine

(1) Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud:

- 1) mille reguleerimisala nõuab vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele

⁴⁸⁴ RT I 2010, 28, 144.

⁴⁸⁵ Riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 01.10.2011, 1).

seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;

2) mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju.

(2) Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule omal algatusel või Riigikogu, Euroopa Liidu asjade komisjoni või väliskomisjoni nõudel arvamuse andmiseks ka muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju.

[RT I, 01.10.2011, 1 – jõust. 02.10.2011]

1. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsusel kohustus esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist. Samuti tuleb esitada seisukohavõtuks need eelnõud, mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju.

2. Euroopa Liidu õigusakte liigitatakse järgmiselt: seadusandlikud aktid, delegeeritud aktid ja rakendusaktid. ELTL artikli 289 järgi on seadusandlikud aktid seadusandliku menetluse⁴⁸⁶ teel vastu võetud õigusaktid – määrus,⁴⁸⁷ direktiiv⁴⁸⁸ ja otsus.⁴⁸⁹ Lisaks ELTL-is nimetatud õiguslikult siduvatele aktidele võtavad Euroopa Liidu institutsioonid vastu ka muid dokumente, nagu näiteks soovitused, arvamused, teatised, Euroopa Komisjoni rohelised ja valged raamatud, raamdokumendid, juhendid, kokkuvõtted ning järeldused, mis on pigem soovitusliku iseloomuga ja mille eesmärgiks on õigusakti andja käitumist suunata või ühtlustada.

3. Määruse puhul tõusetub küsimus, kas selle eelnõu tuleb esitada Riigikogule seisukohavõtuks, sest definitsiooni järgi on määrus vahetult kohaldatav ega vaja riigisisesse õigusse ülevõtmist, seega ka Eesti seaduse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist. Siiski võib olla vaja:

a) viia riigisisese seadused kooskõlla määruses sätestatuga;

⁴⁸⁶ Seadusandlikku tavamenetlust on kirjeldatud ELTL artiklis 294.

⁴⁸⁷ Määrused on täies mahus siduvad ning kohustuslikud kõigis liikmesriikides. Need avaldatakse Euroopa Liidu Teataja õigusaktide L seerias. Avaldatuna muutuvad määrused automaatselt ja ilma riigisisese harmoneerimiseta liikmesriikide õigussüsteemi osaks.

⁴⁸⁸ Direktiivid on liikmesriikidele kohustuslikud, kuid liikmesriigid saavad ise otsustada, milliste meetoditega (seadus, valitsuse määrus jne) tagada nende täitmine.

⁴⁸⁹ Otsused on siduvad üksikisikutele, ettevõtetele, ühenduse institutsioonidele või liikmesriikidele sõltuvalt sellest, kellele need on suunatud.

- b) tunnistada määruse jõustumisel kehtetuks kõik niisugused riigisisesed õigusaktid, mis takistavad määruse vahetut õigusmõju;⁴⁹⁰
- c) võtta määruse rakendamiseks vastu meetmeid, mis tulenevad määrusest enesest. Näiteks võib määrus sätestada, et liikmesriigid nimetavad riigisisese õigusaktiga pädeva asutuse, kes korraldab ja tagab kehtestatud regulatsiooni rakendamise.

Seega kuuluvad määrused Euroopa Liidu selliste õigusaktide hulka, mille eelnõud tuleb esitada Riigikogule seisukohavõtuks.

4. Riigikogu mitme koosseisu jooksul on kujunenud praktika, et Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule seisukohavõtuks ka dokumente, mis rangelt võttes ei ole Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud – Euroopa Komisjoni rohelised ja valged raamatud, teatised jms. Näiteks on Vabariigi Valitsus tulenevalt RKKTS §-st 152¹ esitanud Riigikogule seisukohad Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia toimumise teatise⁴⁹¹ ning Euroopa Komisjoni rohelise raamatu integreerituma kaardi-, interneti- ja mobiilmaksete turu saavutamise kohta.⁴⁹²

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt esitab Vabariigi Valitsus omal algatusel või Riigikogu, ELAK-i või väliskomisjoni nõudel Riigikogule arvamuse andmiseks peale õigusaktide eelnõude ka muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju. Seda sätet on muudetud, nagu juba eespool mainitud (vt käesoleva peatüki üldine märkus 10), 29. septembril 2011 vastuvõetud riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega. Kui RKKTS § 152¹ lõike 2 algse redaktsiooni järgi võisid valitsuselt kõnealuste asjade Riigikogule arvamuse andmiseks esitamist nõuda ELAK või väliskomisjon, siis muudatuse jõustumise järel võib valitsust kohustada arvamust küsima ka Riigikogu täiskoguna tegutsedes. ELAK ja väliskomisjon esitavad nõude Vabariigi Valitsusele kirjalikult, Riigikogu paneb valitsusele vastavasisulise kohustuse eelkõige oma otsusega.

6. Vastavalt ELL artikli 12 punktile a ja protokollile riikide parlamentide

⁴⁹⁰ Vt Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsus kohtuasjas 39/72 Euroopa Ühenduste Komisjon *vs* Itaalia Vabariik.

⁴⁹¹ Vt Riigikogu juhatus 28.01.2011 otsus nr 13 „Vabariigi Valitsuse seisukohad Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia toimumise teatise kohta menetlusse võtmine“.

⁴⁹² Vt Riigikogu juhatus 22.03.2012 otsus nr 54 „Vabariigi Valitsuse seisukohad Euroopa Komisjoni rohelise raamatu integreerituma kaardi-, interneti- ja mobiilmaksete turu saavutamise kohta, menetlusse võtmine“.

rolli kohta Euroopa Liidus⁴⁹³ saavad liikmesriikide parlamendid teavet otse Euroopa Liidu institutsioonidelt. Neile tuleb edastada järgmised dokumendid:

- a) Euroopa Komisjoni konsulteerimisdokumendid, st rohelised ja valged raamatud ning teatised;
- b) Euroopa Komisjoni iga-aastane õigusloomekava ja muud õigusloome planeerimise või poliitilise strateegia dokumendid;
- c) seadusandlike aktide eelnõud.⁴⁹⁴

Peale eeltoodu teavitatakse liikmesriikide parlamente alljärgnevalt:

- a) liitu astumise avaldustest (ELL artikkel 12 punkt e, artikli 49 esimese lõigu teine lause);
- b) Euroopa Komisjoni iga-aastastest aruannetest ELL artikli 5 kohaldamise kohta (protokollisubsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta artikkel 9);
- c) kuidas liikmesriigid koostöös Euroopa Komisjoniga hindavad Euroopa Liidu poliitika rakendamist liikmesriikide asutuste poolt vabadel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala raamistikus ning millised on selle hindamise tulemused (ELTL artikkel 70);
- d) Euroopa Liidu sisejulgeoleku alase operatiivkoostöö edendamiseks ja tugevdamiseks moodustatud nõukogu alalise komitee tegevusest (ELTL artikkel 71);
- e) aluslepingute muutmiseks esitatud ettepanekutest (ELL artikli 48 lõige 2);
- f) Euroopa Ülemkogu algatustest teha üleminekuotsus ehk *passerelle* (ELL artikli 48 lõike 7 kolmas lõik);
- g) ettepanekust võtta vastu otsus, millega määratakse kindlaks need perekonnaõiguse piiriülese toimega aspektid, mille kohta võib õigusaktid vastu võtta erimenetluse asemel tavamenetluses (ELTL artikli 81 lõike 3 teine ja kolmas lõik).

Loetletud dokumente, mille saadavad Riigikogule Euroopa Liidu institutsioonid, ei menetleta Riigikogus RKKTS §-des 152¹–152⁴ ettenähtud korras. Vajaduse korral võib Riigikogu saadud teabe alusel algatada näiteks RKKTS §-s 152⁶ või 152⁸ sätestatud menetluse.

7. Peale Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta seisukoha võtmise

⁴⁹³ ELT C 83 30.03.2010, lk 203.

⁴⁹⁴ Need on Euroopa Komisjoni ettepanekud, liikmesriikide rühma algatused, Euroopa Parlamendi algatused, Euroopa Kohtu taotlused, Euroopa Keskpanga soovitusel või Euroopa Investeerimispannga taotlused seadusandlike aktide vastuvõtmiseks.

jälgivad ELAK ja väliskomisjon Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu istungitel toimuvat. Riigikogus on kujunenud parlamentaarne tava, et valitsuse liikmed osalevad ELAK-i ja väliskomisjoni istungitel, kus arutatakse eelseisva Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisega seonduvat. Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule seisukohad kohtumiste ja arutelude päevakorras olevate küsimuste kohta. Need edastatakse ELAK-ile või väliskomisjonile, kui seisukohad puudutavad Euroopa Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat.⁴⁹⁵ ELAK-i või väliskomisjoni istungil tutvustavad ministrid neid seisukohti. Ministrid kutsutakse komisjoni istungile harilikult nõukogu istungile eelneval nädalal. Nagu teised ministrid, esineb ka peaminister ELAK-i ees enne Euroopa Ülemkogu istungit. Pärast nõukogu või ülemkogu istungit esitab valitsus Riigikogule kirjaliku aruande, mis kajastab kohtumisel langetatud otsuseid, Eesti seisukohavõtte ning informatsiooni Eesti huvide arvestamise kohta.

8. Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu istungite (samuti mitteametlike ministrite nõukogu kohtumiste, mitteametlike riigi- ja valitsusjuhtide kohtumiste, euroala rahandusministrite ehk eurogrupi kohtumiste ning euroala riigi- ja valitsusjuhtide kohtumiste) eelsete kuulamistega seonduvat ei ole RKKTS-is otseselt reguleeritud. Kaudselt on niisuguste kuulamiste ja nendega seonduvalt seisukoha võtmise aluseks RKKTS § 18 lõige 3 ja § 152¹, kuna nõukogu istungitel tehakse otsuseid ka Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta. Siiski tuleks RKKTS-i regulatsiooni selles osas täiendada ning sätestada valitsuse seisukohtade Riigikogule esitamise, nende menetlusse võtmise ning ärakuulamise kord Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu jms kohtumiste eel. Võrdluseks võib tuua näite Soome parlamendipraktikast. Nimelt on Soome põhiseaduse §-s 97 sätestatud, et *Eduskunta*'l on õigus saada peaministrilt vajalikku informatsiooni nii enne Euroopa Ülemkogu istungit kui ka pärast seda.

9. Üldjuhul on Riigikogule esitatavad Euroopa Liidu dokumendid avalikud (vt ka RKKTS § 158¹). Siinjuures tuleb arvestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2011. aasta 30. mai määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele.⁴⁹⁶ Euroopa Liidu ministrite kohtumiste dokumendid ja

⁴⁹⁵ Näiteks Euroopa Liidu välisasjade nõukogu või Euroopa Liidu välisministrite mitteametlikud kohtumised (Gymnich).

⁴⁹⁶ EÜT L 145, 31.05.2001, lk 43.

Vabariigi Valitsuse poolt esitatavad seisukohad võivad sisaldada juurdepääsupiiranguid (nt taganemispositsioonid⁴⁹⁷). Juurdepääsupiirangutega dokumentide menetlemisele kohaldatakse AvTS-i sätteid. Selle kohta, et dokument sisaldab juurdepääsupiiranguid, tehakse dokumendile märge, mis sisaldab juurdepääsupiirangu kehtivusaega (nt seisukohtade esitamiseni Euroopa Liidu Nõukogu istungil või kuni õigusakti vastuvõtmiseni). Euroopa Liidu dokumentide puhul on juurdepääsupiirangu aluseks AvTS § 35 lõike 1 punkt 3 (teave, mille avalikuks tulek kahjustaks riigi välissuhtlemist). Diplomaatiliste tavade hulka kuulub ka see, et teiste osapoolte (teiste liikmesriikide) seisukohti läbirääkimiste faasis ei avalikustata.

§ 152². Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude esitamine ja menetlusse võtmine

(1) Euroopa Liidu õigusakti eelnõule lisatakse seletuskiri, milles märgitakse eelnõu eesmärk, eelnõu Euroopa Liidu institutsioonides menetlemise kord ja ajakava, ülevaade eelnõu õigusaktina vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest, analüüs eelnõu vastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele ning Vabariigi Valitsuse seisukoht eelnõu suhtes.

[RT I 2010, 28, 144 – jõust. 14.06.2010]

(2) Vabariigi Valitsus esitab eelnõu esimesel võimalusel pärast eelnõu saamist.

(3) Eelnõu esitatakse Riigikogu juhatusel, kes edastab selle viivitamata Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile, kui eelnõu puudutab Euroopa Liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, ning määrab eelnõu kohta arvamust andma ühe või mitu alatist komisjoni.

(4) Edastatud eelnõudest, samuti nende kohta arvamust andma määratud komisjonidest teavitatakse Riigikogu liikmeid.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule järgmised dokumendid:

- a) Euroopa Liidu õigusakti eesti keelde tõlgitud eelnõu;
- b) Vabariigi Valitsuse seisukohad eelnõu kohta;
- c) seletuskiri ja muud vajalikud dokumendid.

Seletuskirjas märgitakse õigusakti eelnõu eesmärk, sisu lühikokkuvõte ja lühitaust, eelnõu menetlemise ajakava ja kord ning ülevaade selle mõjudest. Eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse analüüsi nõue kui

⁴⁹⁷ Enne läbirääkimiste toimumist pole läbirääkimiste taktika avalik.

seletuskirja kohustuslik osa kehtestati 2010. aasta 19. mail vastuvõetud seadusmuudatusega. Üldjuhul sisaldavad kõik valitsuse poolt Riigikogule seisukohavõtuks esitatavate Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude seletuskirjad mõjude analüüsi, mis väljakujunenud praktika kohaselt hõlmab ka hinnangut eelnõu kooskõla kohta subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega.

2. Vabariigi Valitsus esitab Euroopa Liidu õigusakti eelnõu Riigikogule esimesel võimalusel. Seejuures tuleb arvestada, et Riigikogul peab jääma piisavalt aega oma seisukoha kujundamiseks. RKKTS-is on hoidutud konkreetsete tähtaegade ettekirjutamisest, kuivõrd otsustusprotsessi kiirus Euroopa Liidus varieerub olulisel määral. Seetõttu tuleb tagada paindlikkus, mis võimaldab Riigikogul seada oma seisukoha kujundamise tähtaeg vastavalt liidu ajagraafikule iga algatuse puhul eraldi. Ka Vabariigi Valitsuse 2003. aasta 2. oktoobri määruse nr 253 „Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord“ § 8 näeb ette, et liidu dokumentide menetlustähtaja määramisel arvestatakse dokumendist tulenevat tähtaega ja edasise menetlemise vajadust. Ajakava määramisel tuleb arvestada ka sellega, et subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise protokollis artikli 6 lõike 1 esimese lause järgi võib liikmesriigi parlament kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendi ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele (vt RKKTS § 152⁶).

3. Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlus Riigikogus algab pärast seda, kui Riigikogu juhatus on teinud eelnõu menetlusse võtmise otsuse. Riigikogu juhatus edastab dokumendid ELAK-ile või väliskomisjonile ning määrab eelnõu kohta arvamust andma ühe või mitu alatist komisjoni. Samuti määrab juhatus alatisele komisjonile arvamuse andmiseks tähtaja, lähtudes seletuskirjas märgitud eeldatavast eelnõu menetlemise ajakavast.⁴⁹⁸ Üldjuhul antakse komisjonile arvamuse andmiseks aega vähemalt kaks nädalat. Edastatud eelnõudest, samuti nende kohta arvamust andma määratud komisjonidest teavitatakse Riigikogu liikmeid täiskogu istungi alguses (vt RKKTS § 75 kommentaar 2).

⁴⁹⁸ Vt nt Riigikogu juhatus 18.01.2005 otsus nr 19 „Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu menetlusse võtmine“ ja Riigikogu juhatus 05.04.2012 otsus nr 64 „Vabariigi Valitsuse seisukohad Euroopa Liidu 2014–2020 finantsraamistiku välistegevuse instrumentide eelnõude kohta, menetlusse võtmine“.

§ 152³. Alalise komisjoni arvamus eelnõu kohta

Alatine komisjon, kelle Riigikogu juhatus on määranud eelnõu kohta arvamust andma, esitab arvamuse Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile Riigikogu juhatuse määratud ajaks.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. Euroopa Liidu õigusakti eelnõu üksikasjalik käsitletu toimub valdkondlikes alalistes komisjonides. Väliskomisjoni ülesanne on menetleda Euroopa Liidu asju, mis on seotud liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Selles valdkonnas on väliskomisjonil ELAK-iga analoogne pädevus. Muudes küsimustes osaleb väliskomisjon seisukoha kujundamises nagu teisedki valdkondlikud komisjonid. Alatine komisjon arutab Euroopa Liidu algatust oma istungil tavakohaselt koos vastutava ministeeriumi esindajaga. Vajaduse korral kutsutakse istungile ka sihtrühmade esindajad ja eksperdid.

2. Arvamust andva alalise komisjoni ülesanne on analüüsida valdkonnaspetsiifilisi küsimusi ning anda hinnang ja oma arvamus ELAK-ile või väliskomisjonile, kes kujundab Riigikogu nimel seisukoha, tuginedes valdkondliku komisjoni arvamusele. 2004. aasta 11. veebruaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega kehtestatud regulatsiooni aluseks võeti Soome parlamendis toimiv mudel, mille kohaselt Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude arutelu toimub eeskätt valdkondlikes alalistes komisjonides. ELAK-i ülesanne on eelkõige jälgida, et Riigikogu seisukohad arvestaksid ühtlasi Euroopa Liidu üldist taustsüsteemi: poliitilist olukorda, liikmesriikide vahelisi suhteid ja kokkuleppeid ning Eesti üldisi Euroopa Liidu poliitika prioriteete. Kui ELAK-i või väliskomisjoni ja valdkondliku alalise komisjoni vahel peaksid tekkima eriarvamused, on need võimalik läbi arutada ja lahendada näiteks komisjoni-de ühisel istungil.⁴⁹⁹

3. Valdkondlik alatine komisjon vormistab oma arvamuse kirjalikult ning esitab selle ELAK-ile või väliskomisjonile juhatuse määratud tähtaja jooksul. Arvamus peab kajastama komisjoni istungil käsitletud olulisemaid teemasid ning arutelu käigus tõusetunud küsimusi või probleeme. Komisjon võib nõustuda Vabariigi Valitsuse seisukohtadega, teha ettepa-

⁴⁹⁹ Vt Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (177 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

nekuid nende muutmiseks või täiendamiseks, anda hinnanguid ja rõhutada olulisi aspekte, anda detailseid juhiseid eelnõu edaspidiseks menetlemiseks jne.

§ 152⁴. Eelnõu menetlemine Euroopa Liidu asjade komisjonis ja väliskomisjonis

(1) Euroopa Liidu asjade komisjon või väliskomisjon võtab eelnõu oma istungi päevakorda pärast käesoleva seaduse §-s 152³ nimetatud aja möödumist.

(2) Euroopa Liidu asjade komisjon või väliskomisjon võtab Riigikogu nimel eelnõu suhtes seisukoha, mis märgitakse komisjoni istungi protokollis. Komisjon võib seisukoha võtmise loobuda. Seisukohast või selle võtmisest loobumisest teavitab komisjon Vabariigi Valitsust.

(3) Vabariigi Valitsus on kohustatud Riigikogu seisukohast kinni pidama. Kui Vabariigi Valitsus ei ole nii teinud, peab ta seda esimesel võimalusel Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile põhjendama.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. Menetlus ELAK-is või väliskomisjonis algab pärast seda, kui Riigikogu juhatus on teinud otsuse saata Euroopa Liidu algatus ELAK-ile või väliskomisjonile ja asjaomasele valdkondlikule komisjonile. ELAK-i ja väliskomisjoni peamine ülesanne on koostöös valdkondliku alatise komisjoniga kujundada Riigikogu seisukoht Euroopa Liidu õigusakti eelnõu või muu Euroopa Liidu asja suhtes. Komisjoni liikmed peavad saama ülevaate olulisematest õigusaktiga kaasnevatest mõjudest, sealhulgas majanduslikust, sotsiaalsest, õiguslikust ja rahanduslikust aspektist. Pärast valdkondliku komisjoni arvamuse saamist arutab ELAK või väliskomisjon eelnõu oma istungil koos vastutava ministeeriumi esindajaga.

2. Seisukoha võtmisel eelnõu suhtes lähtub ELAK või väliskomisjon valitsuse koostatud mõjuanalüüsist, mis sisaldub eelnõule lisatud seletuskirjas, samuti Euroopa Komisjoni poolt eelnõu koostamisel tehtud analüüsist, arvestades seejuures üldiste järelduste mõju Eesti kontekstis. Kui valitsuse seletuskirjas olev teave ei ole piisav, kasutab ELAK või väliskomisjon muid infoallikaid – sihtrühmade esindajad, eksperdid, Riigikogu esindaja Euroopa Parlamendi juures, Riigikogu Kantselei struktuuriüksused.

3. Seisukoha võtmise menetluses kontrollib Riigikogu Vabariigi Valitsuse

tegevust Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning suunab ja mõjutab seda. Nii ELAK kui ka väliskomisjon hindavad Euroopa Liidu õigusakti eelnõu sisu ja Vabariigi Valitsuse seisukohti Eesti huvide aspektist. ELAK või väliskomisjon võib valitsuse seisukoha liidu algatuse suhtes heaks kiita, teadmiseks võtta, tagasi lükata, seda oluliselt parandada või täiendada või selle suhtes seisukohavõtust loobuda. Samuti võib ELAK või väliskomisjon seada parlamentaarse reservatsiooni või selle maha võtta (vt järgmine kommentaar). ELAK-i või väliskomisjoni seisukoht võib olla lakooniline, seisnedes üksnes valitsuse positsiooni toetamises, või üksikasjalik, sisaldades Riigikogu hoiakut eelnõu suhtes ning käitumisjuhiseid valitsusele. Seisukoht või selle võtmisest loobumine märgitakse komisjoni istungi protokollis.⁵⁰⁰ Seejärel esitab komisjon oma seisukoha Vabariigi Valitsusele (harilikult saadetakse komisjoni protokollis väljavõtte). Kui Riigikogu seisukoha võtmisest loobub, teavitab komisjon valitsust ka sellest.

4. Parlament võib seada arutusel oleva eelnõu analüüsimiseks parlamentaarse järelevalve reservatsiooni (*parliamentary scrutiny reservation*). Sellise reservatsiooni seavad Coreperis⁵⁰¹ esimesel lugemisel olevate kaasotsustamisega vastuvõtavate eelnõude puhul tavaliselt Suurbritannia, Taani ja Prantsusmaa.⁵⁰² Liikmesriigid seavad parlamentaarse reservatsiooni, kui peavad ootama eelnõu vastuvõtmiseks oma parlamendi heakskiitu. Sellel reservatsioonil on nii poliitiline kui ka õiguslik aspekt. Õiguslikust aspektist saab eelnõu vastu võtta ka reservatsiooni seadmise korral, mis loetakse delegatsiooni vastuhääleks. Praktikas arvestatakse poliitilise aspektiga, st kui riigi parlament ei ole jõudnud eelnõu suhtes seisukohta võtta, siis pigem oodatakse õigusakti vastuvõtmisega, kuni delegatsioon saab reservatsiooni kõrvaldada. Näiteks arutas ELAK Euroopa Liidu algatust „Euroopa Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile, millega kehtestatakse raamprogramm „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine“ aastateks 2007–2013“ ning seadis parlamentaarse järelevalve reservatsiooni kuni nimetatud algatuse sisulise aruteluni ELAK-is.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Vt nt ELAK-i 09.04.2012 istungi protokoll nr 71, päevakorrapunktid 1 ja 2.

⁵⁰¹ Coreper on alaliste esindajate komitee.

⁵⁰² Vt Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat. Riigikantselei, 2009, lk 81.

⁵⁰³ Vt ELAK-i 13.03.2006 istungi protokoll nr 124, päevakorrapunkt nr 2 „Euroopa Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile, millega kehtestatakse raamprogramm „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine“ aastateks 2007–2013 – parlamentaarse analüüsi reservatsiooni seadmine“.

5. ELAK-i või väliskomisjoni poolt Riigikogu nimel kujundatud seisukoht on valitsusele kohustuslik. See tähendab, et Vabariigi Valitsus peab eelnõu üle peetavates aruteludes Riigikogu seisukohast kinni pidama. Kui Vabariigi Valitsus ei ole seda teinud, on tal kohustus omal algatusel ELAK-ile või väliskomisjonile põhjendada, miks ta seda teinud ei ole. Näiteks võib tekkida olukord, kus ELAK-i või väliskomisjoni seisukohas sisalduvatest juhistest kinnipidamine jätkaks ministri läbirääkimistel isolatsiooni või tupikseisu ega võimaldaks kompromisse, mistõttu Eesti huvid võiksid saada kahjustatud. Sellisel juhul peab Vabariigi Valitsus Riigikogu seisukohast kõrvalekaldumist ELAK-ile või väliskomisjonile esimesel võimalusel põhjendada. Kui eelnõu tekst arutelude käigus oluliselt muutub, on võimalik, et Riigikogu kujundab uue seisukoha.

§ 152⁵. Peaministri ülevaade Vabariigi Valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel

(1) Riigikogu täiskogu sügisistungjärgu jooksul esitab peaminister Vabariigi Valitsuse nimel Riigikogule ülevaate valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel. Ülevaade esitatakse käesoleva seaduse §-s 155 ettenähtud korras, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud.

(2) Euroopa Liidu asjade komisjoni taotlusel annab Riigikogu juhatus nimetatud komisjoni esindajale võimaluse teha ettekanne pärast peaministri ülevaadet, kuid enne läbirääkimiste avamist. Riigikogu liige võib ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

1. Kommenteeritav paragrahv näeb ette peaministri kohustuse anda kord aastas sügisistungjärgu jooksul Vabariigi Valitsuse nimel Riigikogule ülevaade valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel. Ülevaadet arutatakse RKKTS §-s 155 ettenähtud korras. Peaminister esitab Riigikogu juhatusle taotluse, milles märgib esinemise soovitava aja ja kestuse. Ülevaate esitamise aja määrab Riigikogu juhatus. Riigikogu liige võib esitada peaministrile ühe suulise küsimuse, kui Riigikogu juhatus ning peaminister ei ole kokku leppinud teisiti. Kuivõrd peaministri esinemiskohustus on sätestatud seadusega, ei ole RKKTS-i mõttega kooskõlas kokkulepe, et Riigikogu liikmetele küsimisõigust üldse ei anta (vt RKKTS § 155 kommentaar 14).

2. ELAK võib Riigikogu juhatuselt taotleda, et pärast peaministri ülevaadet esineks ettekandega ka ELAK-i esindaja. Riigikogu liige võib esitada ka talle ühe suulise küsimuse. ELAK-i ettekandevõimalus sätestati

2009. aasta 29. oktoobril vastuvõetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega. Ettekanne võimaldab ELAK-il paremini tuua avalikkuse ette omapoolsed ettepanekud Euroopa Liidu poliitika teostamiseks ja anda hinnanguid valitsuse sellesuunalisele tööle.

§ 152⁶. Riigikogu otsuse, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, eelnõu menetlemise kord

(1) Euroopa Liidu asjade komisjon võib esitada Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokollis subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta nimetatud Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele.

(2) Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu juhatus eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja. Muudatusettepanekuid võivad esitada alatised komisjonid ja fraktsioonid. Eelnõu juhtivkomisjon on Euroopa Liidu asjade komisjon.

(3) Juhtivkomisjon kuulab ära Vabariigi Valitsuse arvamuse.

(4) Eelnõu lugemisel esineb ettekandega Euroopa Liidu asjade komisjoni esindaja. Riigikogu liige võib ettekandjale esitada kaks suulist küsimust.

(5) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

(6) Kui eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, pannakse need hääletamisele, arvestades käesoleva seaduse §-s 106 ettenähtut. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

(7) Riigikogu esimees edastab Riigikogu otsuse pärast allkirjastamist viivitamata asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile.

[RT I 2010, 28, 144 – jõust. 14.06.2010]

1. Lissaboni lepingus on sätestatud liikmesriikide parlamentide õigus hinnata Euroopa Liidu seadusandlike aktide eelnõude vastavust subsidiaarsuse põhimõttele ning anda selle kohta oma põhjendatud arvamus (vt ELL artikli 5 lõike 3 teise lõigu teine lause). Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise protokollis artikli 6 lõike 1 esimese lause järgi on parlamendil arvamuse esitamiseks aega kaheksa nädalat. Subsidiaarsuse põhimõtte alusel hinnatakse, kas meetmete võtmine Euroopa Liidu tasandil on õigustatud või mitte. Küsimus subsidiaarsuse

põhimõtte kohaldamisest tõusetub juhtudel, kui tegemist on valdkonnaga, mis ei kuulu Euroopa Liidu ainupädevusse.⁵⁰⁴

2. Põhjendatud arvamust sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu saab esitada Riigikogu menetlusse üksnes ELAK. ELAK-i esitamiseõiguse näol on see-ga tegemist omamoodi „filtriga“, mis välistab laiemat toetust mitteoma-vate algatuste jõudmise täiskogu ette. Initsiatiiv arvamuse esitamiseks võib tulla nii ELAK-ilt endalt, teistelt alatistelt komisjonidelt, fraktsioo-nidelt kui ka üksikutelt Riigikogu liikmetelt, samuti Vabariigi Valitsuselt. Eelnõu ei arutata tavakorras, vaid erimenetluses, sest aluslepingute koha-selt peab parlament andma arvamuse lühikese aja jooksul. Toimub otsu-se-eelnõu üks lugemine, muudatusettepanekute esitamise tähtaja määrab Riigikogu juhatus eelnõu menetlusse võtmisel, muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes alatised komisjonid ja fraktsioonid ning Riigi-kogu täiskogus toimuvatel läbirääkimistel saavad sõna võtta üksnes ala-tiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Riigikogu otsuse eelnõu menetluse käigus annab ELAK Vabariigi Valitsusele võimaluse esitada ka oma arvamused.

3. Seaduse kohaselt võetakse otsus esitada põhjendatud arvamus Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevasta-vuse kohta vastu Riigikogu täiskogus. Põhiseaduse järgi teostab Riigi-kogu oma pädevust ennekõike täiskogu kaudu ja komisjonid realiseeri-vad Riigikogu pädevust erandkorras ja ulatuses, mis on RKKTS-iga sel-gelt ette nähtud. Otsuse vastuvõtmiseks on nõutav poolthääle enamus (vt PS § 73). Pärast otsuse vastuvõtmist ja allkirjastamist edastab Riigi-kogu esimees selle asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile.

§ 152⁷. Riigikogu otsuse, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esi-tada Euroopa Liidu Kohtule hagi, eelnõu menetlemise kord

(1) Alatine komisjon või fraktsioon võib esitada Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi Euroopa Liidu seadusandlikus aktis esineva subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise asjas.

⁵⁰⁴ ELL artikli 5 lõike 3 esimene lõik: „Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada ka-vandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.“

- (2) Eelnõu peab sisaldama hagi teksti.
 - (3) Eelnõu menetletakse käesoleva seaduse 11. peatüki 2. kuni 6. jao sätete kohaselt, arvestades käesolevas paragrahvis ettenähtud erisusi.
 - (4) Eelnõu juhtivkomisjon on Euroopa Liidu asjade komisjon.
 - (5) Eelnõu saadetakse Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks vastavalt käesoleva seaduse § 94 lõikele 1. Vabariigi Valitsus esitab Euroopa Liidu asjade komisjonile oma arvamuse kirjalikult kolme nädala jooksul eelnõu saamisest arvates. Vabariigi Valitsus ei või arvamuse esitamisest loobuda.
 - (6) Vabariigi Valitsus korraldab hagi esitamise Euroopa Liidu Kohtule.
- [RT I 2010, 28, 144 – jõust. 14.06.2010]

1. Liikmesriigi parlamendil on võimalik tõstatada küsimus subsidiaarsuse põhimõtte rikkumisest juba vastuvõetud Euroopa Liidu seadusandlikus aktis. Protokollisubsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta artikli 8 järgi menetleb Euroopa Liidu Kohus hagnosis, milles nimetatud küsimus tõstatatakse ja mille liikmesriigid esitavad vastavalt ELTL-i artiklile 263 või millest nad teatavad oma õiguskorra kohaselt riigi parlamendi või selle koja nimel. Hagi esitab Euroopa Liidu Kohtule valitsus, mitte riigi parlament. Riigikogul on võimalus Vabariigi Valitsuselt nõuda, et see esitaks subsidiaarsushagi Euroopa Liidu Kohtule.

2. Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada subsidiaarsushagi Euroopa Liidu Kohtule, võib esitada Riigikogu alatine komisjon või fraktsioon. Riigikogu otsuse eelnõus peavad olema fikseeritud hagi argumendid. Riigikogu otsuse eelnõu menetlus toimub tavalises korras, st vähemalt kahel lugemisel Riigikogu täiskogus. Kaks lugemist on otstarbekas läbi viia seetõttu, et kui Riigikogu esimesel lugemisel põhimõtteliselt toetab otsuse edasist menetlemist, on juhtivkomisjonil enne teist lugemist võimalik otsuse teksti kas omal algatusel või laekunud muudatusettepanekute alusel muuta ja täiendada. Kõnealusel juhul on tegemist eripärase Riigikogu otsuse eelnõuga, kuivõrd see peab sisaldama esitatava hagi teksti. Oluline on argumentatsioon, millele Riigikogu seisukoht tugineb. Vabariigi Valitsusel on võimalik Euroopa Liidu Kohtule esitatava hagi teksti koostamisel kaasa rääkida, andes eelnõu kohta oma arvamuse. Riigikogu otsuse eelnõu menetlus peab tagama, et Euroopa Liidu Kohtule esitatava hagi ese ja õiguslik põhjendus oleksid piisavalt selged ja nõuetele vastavad. See võimaldab Vabariigi Valitsusel koostada ning esitada korrektse hagi.

3. Otsuse vastuvõtmiseks on nõutav poolthälte enamus (vt PS § 73).

Otsuse vastuvõtmise korral on Vabariigi Valitsus kohustatud esitatama lagi Euroopa Liidu Kohtule. Eesti seisukohti kohtus esindab Vabariigi Valitsus.

§ 152⁸. Riigikogu otsuse, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule, eelnõu menetlemise kord

(1) Alatine komisjon või fraktsioon võib esitada Riigikogu otsuse eelnõu, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele võtta vastu Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõike 7 esimeses või teises lõigus nimetatud otsus või Euroopa Komisjoni ettepanekule võtta vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 81 lõike 3 teises lõigus nimetatud otsus.

(2) Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu juhatus eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja. Muudatusettepanekuid võivad esitada alatised komisjonid ja fraktsioonid. Eelnõu juhtivkomisjon on Euroopa Liidu asjade komisjon.

(3) Juhtivkomisjon kuulab ära Vabariigi Valitsuse arvamuse.

(4) Eelnõu lugemisel esinevad ettekandega eelnõu esitaja esindaja ja Euroopa Liidu asjade komisjoni esindaja. Riigikogu liige võib kummalegi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse. Kui eelnõu esitaja on Euroopa Liidu asjade komisjon, võib Riigikogu liige esitada ettekandjale kaks suulist küsimust.

(5) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

(6) Kui eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, pannakse need hääletamisele, arvestades käesoleva seaduse §-s 106 ettenähtut. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

(7) Riigikogu esimees edastab Riigikogu otsuse pärast allkirjastamist viivitamata asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile.

[RT I 2010, 28, 144 – jõust. 14.06.2010]

1. ELL-is nähakse ette nn sillaklauslid (*passerelles*) ehk võimalused teha otsuseid minna ühelt otsustamis- või menetluskorralt üle teisele, st ühehääliselt kvalifitseeritud häälteenamusele (ELL art 48 lg 7 esimene lõik) ning seadusandlikult erimenetluselt üle seadusandlikule tavamenetlusele (ELL art 48 lg 7 teine lõik). Niisuguste üleminekuotsuste vastuvõtmine on Euroopa Ülemkogu pädevuses. Sisuliselt on üleminekuotsuse puhul tegemist aluslepingute muutmisega ilma läbivaatamismenetlust läbimata, mis leiab aset, kui liikmesriigid on sellega nõus.

2. Euroopa Ülemkogu algatusest teha üleminekuotsus teavitatakse liikmesriikide parlamente. Kui mõne riigi parlament annab kuue kuu jooksul, arvates asjakohase teatise edastamise kuupäevast, teada oma vastuseisust, siis üleminekuotsust vastu ei võeta. Kui aga vastuseisu ei väljendata, võib Euroopa Ülemkogu otsuse vastu võtta. Peale üldiste sillaklauslite on ette nähtud ka spetsiifiline, perekonnaõigust puudutav sillaklausel, mille kasutamist liikmesriikide parlamentidel on võimalik tõkestada. Vastavalt ELTL artiklile 81 arendab Euroopa Liit õigusalasest koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades, võttes meetmeid kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise ja täitmise, kohtu- ja kohtuväliste dokumentide piiriülese kättetoimetamise jms kohta. Need meetmed võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu vastu seadusandlikus tavamenetluses. Erandiks on aga perekonnaõiguse piiriülest toimet käsitlevad meetmed, mille kehtestab nõukogu seadusandlikus erimenetluses. ELTL artikli 81 lõige 3 võimaldab Euroopa Komisjonil teha nõukogule ettepaneku võtta vastu otsus, millega määratakse kindlaks need perekonnaõiguse piiriülese toimega aspektid, mille kohta võib õigusaktid võtta vastu erimenetluse asemel tavamenetluses. Nimetatud ettepanek edastatakse riikide parlamentidele, kellel on õigus kuue kuu jooksul teatise edastamise kuupäevast arvates anda teada oma vastuseisust säärasele üleminekuotsusele. Kui mõni parlament seda teeb, siis otsust vastu ei võeta. Kui vastuseisu ei ole, siis pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga võib Euroopa Liidu Nõukogu ühehäälselt otsuse vastu võtta.

3. Riigikogu otsuse eelnõu võivad esitada menetlusse Riigikogu alatised komisjonid ja fraktsioonid. Otsuse-eelnõu menetlemine toimub analoogiliselt subsidiaarsuse küsimuses esitatavat põhjendatud arvamust sisaldava otsuse eelnõuga (vt RKKTS § 152⁶ kommentaar 2). Toimub eelnõu üks lugemine, muudatusettepanekute esitamise tähtaeg määratakse eelnõu menetlusse võtmisel, muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes alatised komisjonid ja fraktsioonid, läbirääkimistel saavad sõna samuti üksnes alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Riigikogu otsuse eelnõu menetluse käigus annab ELAK Vabariigi Valitsusele võimaluse esitada ka oma arvamused. Sillaklausli kasutamisele vastuseisu väljendava Riigikogu otsuse eelnõu menetlemiseks ettenähtud aeg on piiratud – kuus kuud, arvates asjakohase teatise Riigikogule edastamise kuupäevast.

4. Otsuse vastuvõtmiseks on nõutav poolthälteenamus (vt PS § 73). Pärast otsuse vastuvõtmist ja allkirjastamist edastab Riigikogu esimees selle asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile.

19. peatükk

MUUDE KÜSIMUSTE ARUTAMISE KORD

Üldist

Lisaks klassikalistele parlamentaarse kontrolli vahenditele, nagu aru-pärimised ja küsimused, uurimiskomisjonid ning umbusaldushääletus, võimaldab RKKTS veel mitmeid kontrollivorme: olulise tähtsusega küsimuste ja valitsuse tegevuskavade arutelud, peaministri avaldused ja ülevaated ning valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldavad otsused. Nende kontrollivormide kaudu on Riigikogul täiendavad võimalused saada valitsuse tegevuse kohta teavet ning võtta osa poliitika kujundamisest.

§ 153. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu

(1) Riigikogu komisjon või fraktsioon võib algatada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu, esitades sellekohase taotluse Riigikogu juhatusetele. Taotluses märgitakse arutatav küsimus ning arutelu soovitav aeg.

(2) Arutelu kestuse, ettekandjad ning küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aja määrab Riigikogu juhatus arutelu algatanud komisjoni või fraktsiooni ettepanekul.

(3) Fraktsioon võib kalendriaasta jooksul algatada ühe olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu.

[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

1. Riigikogu täiskogu on valitud rahvaesindajate poliitilise debati areen. Parlamendi kui rahvaesinduse ülesanne on arutada kõiki olulisi riigielu probleeme. Selleks on vajalik aruteluvorm, mis võimaldaks parlamendiliikmetel valitsuse teostatavat poliitikat käsitleda üldisemalt kui üksnes mõne konkreetse eelnõuga seoses.

2. Esimesed sedalaadi arutelud Riigikogu täiskogus toimusid riigi välispoliitika üle. 1993. aasta 28. oktoobril vastuvõetud välissuhtlemisseaduse⁵⁰⁵ § 5 lõike 1 punkt 7 kohustas Riigikogu arutama vähemalt kaks korda aastas täiskogu istungil riigi välispoliitikat ja selle teostamist. Esimene välispoliitikaalne debatt Riigikogus toimus 1994. aasta 17. veebruaril. Välispoliitika aruteludel esinesid ettekandega nii välisminister kui ka Riigikogu väliskomisjoni esimees ning see on jäänud tänini valdavaks.

⁵⁰⁵ RT I 1993, 72/73, 1020.

Aastatel 2000–2003 tegi ettekande ka mõne Riigikogu välisdelegatsiooni juht. 2006. aasta 15. juunil vastuvõetud VäsS muutis senist korda ja selle § 6 lõike 1 punkt 5 kohustab Riigikogu arutama aasta teise täiskogu töösükli jooksul valitsuse ettekande põhjal riigi välispoliitikat ja selle elluviimist.

3. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu reeglid sätestati esmakordselt 1994. aasta RKKS-is,⁵⁰⁶ mille § 135 lõike 1 kohaselt võis Riigikogu alatise komisjoni ettepanekul avalikul või kinnisel istungil ilma vastava eelnõuta eraldi päevakorrapunktina arutada olulise tähtsusega riiklikku küsimust. Parlamendiliikmel oli õigus esitada ettekandjale kuni kaks suulist küsimust ja kirjalikke küsimusi. Pärast ettekandeid avati läbirääkimised. Parlamendiliikmel oli õigus arvamust avaldada ühe sõnavõtu või kõnega. Arutelu lõpetamisel parlament otsust vastu ei võtnud. 1999. aasta 12. jaanuaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega⁵⁰⁷ täiendati nimetatud regulatsiooni ning Riigikogul võimaldati Vabariigi Valitsuse, Riigikogu fraktsiooni või komisjoni ettepanekul arutada olulise tähtsusega riiklikku küsimust koos selle lahendust sätestava otsuse eelnõu menetlemisega. Nimetatud seadusega nähti siiski ette ka erand, mille kohaselt võis Riigikogu komisjoni ettepanekul arutada olulise tähtsusega riiklikku küsimust ilma sellekohase eelnõuta. Ettekandjate suur arv ning küsimis- ja kõneaja suhtes eelnevalt kokkulepitud reeglite puudumine tingisid sageli debati venimise. Nii mõnigi kord kestsid debatil täiskogus kaks istungipäeva, teinekord pikemaltki. Näiteks 1998. aasta 7. mail alanud hariduspoliitika arutelul tehti viis ettekannet ja arutelu kestis kolm istungipäeva. Seetõttu täpsustati 2000. aasta 16. novembril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega⁵⁰⁸ katkestatud arutelu jätkamise aega ja korda ning nähti ette, et kui arutelu katkestatakse, jätkub see komisjoni poolt ette pandud ajal, kuid mitte hiljem kui kolmandal töönädalal katkestamisest arvates. RKKTS-is säilitati suures osas senine olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutamise kord. Võrreldes varasema korraga jäeti valitsus ja Riigikogu fraktsioonid arutelu algatajate ringist välja. Arutelu algatamise õigus jäi ainult Riigikogu komisjonile, st nii alatisele, eri-, uurimis- kui ka probleemkomisjonile. Samuti anti Riigikogu juhatusesele õigus määrata kooskõlastatult arutelu algatanud komisjoniga arutelu kestus, ettekand-

⁵⁰⁶ Enne seda reguleeris välispoliitika arutamise korda Riigikogu juhatus 07.02.1994 otsus „Riigikogus välispoliitika arutamise kord“.

⁵⁰⁷ RT I 1999, 10, 148.

⁵⁰⁸ RT I 2000, 95, 610.

jad ning küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aeg. Eesmärgiga suurendada fraktsioonide osa parlamendi tegevuse kujundamisel ja elavdada poliitilist arutelu täiskogus, võeti 2009. aasta 29. oktoobril vastu Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus, millega anti Riigikogu fraktsioonidele, sh opositsioonile, tagasi võimalus algatada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu täiskogus.

4. Arutelu algataja esitab Riigikogu juhatusele kirjaliku taotluse, milles märgitakse arutatav küsimus, mis sõnastatakse üldjuhul konkreetse teemana, ja arutelu soovitatav aeg, s.o Riigikogu istungi kuupäev. Tava kohaselt kavandatakse olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelu kas Riigikogu teisipäevasele või neljapäevasele istungile, kuna kolmapäevasel istungil arutatakse harilikult prioriteetsetena valitsuse eelnõusid.⁵⁰⁹ Samuti teeb arutelu algataja Riigikogu juhatusele ettepaneku arutelu kestuse ning ettekandjate ja küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtava aja kohta. Sageli tehakse ettepanek määrata arutelu kestuseks kas kuni kaks või kuni kolm tundi, et arutelu ei veniks mitmepäevaseks ja küsimus saaks arutatud ühe istungipäeva jooksul. Arutelu aja planeerimine peab tagama, et arutelu saaks peetud ühe istungiga. Kui soovitakse pühendada arutelule rohkem aega, kavandades selle mitmele istungile, tuleb täpselt planeerida, kuidas jaotub aeg istungite vahel.

5. Selleks, et arutelu oleks elav, selle käigus saaks tõstatada probleeme ja käsitleda võimalikke lahendusteid, on oluline, et ettekannete arv oleks piiratud, parlamendiliikmed saaksid esitada küsimusi kõigile ettekandjatele ning läbirääkimisteks jääks rohkem aega. Tuleb rõhutada, et avalikud arutelud istungisaalis on mõeldud eelkõige poliitilise debati pidamiseks, mitte ekspertide ettekannete kuulamiseks. Tavaliselt on üks ettekandjatest arutelu algatanu esindaja. Senise praktika kohaselt on ühe ettekande pikkus enamasti 20–30 minutit ning küsimuste esitamiseks ja neile vastamiseks on aega kuni 20 või 30 minutit. See tähendab ühtlasi, et kõik Riigikogu liikmed ei pruugi saada küsimust esitada. Küsimuste esitamise kord on praktikas olnud erinev, kuid sageli on igale ettekandjale võimalik esitada üks küsimus või näiteks kõigile ettekandjatele kokku kaks küsimust. Küsimuse esitamiseks on RKKTS § 68 lõike 3 kohaselt aega üks minut. Läbirääkimisteks arvestatakse sageli üks tund ja tavaliselt on

⁵⁰⁹ Riigikogu fraktsioonide esimeeste ja juhatuse liikmete koosolekul 17. märtsil 2010 (XI Riigikogu) lepiti kokku, et olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelud toimuvad neljapäevasel täiskogu istungil.

kokku lepitud, et esmalt antakse sõna fraktsioonide esindajatele ja seejärel teistele sõna soovivatele parlamendiliikmetele. RKKTS § 69 lõike 5 kohaselt on läbirääkimistel sõnavõtu kestus viis minutit ja soovi korral on võimalik küsida kolm minutit lisaaega. Riigikogu liikme taotlusel võib istungi juhataja anda talle loa RKKTS § 70 kohaseks vastusõnavõtuks.

6. Parlamendi praktika kohaselt toimuvad enne olulise tähtsusega riikliku küsimuse algatamist komisjonis ekspertide kuulamised, mis on seejärel Riigikogu täiskogus toimuva arutelu kui poliitikute debati sisendiks. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu aluseks võib olla ka Riigikogu komisjoni poolt RKKTS § 23¹ kohaselt koostatud raport.

7. Fraktsioon saab kalendriaasta jooksul algatada ühe olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu. Riigikogu valimise aastal moodustatakse fraktsioonid pärast Riigikogu uue koosseisu kokkuastumist uuesti ja neil on õigus algatada üks arutelu sõltumata sellest, kas sama nimega fraktsioon samal aastal enne Riigikogu valimisi juba oli arutelu algatanud või mitte.

8. Perioodil 17.02.1994–21.03.2003 toimus Riigikogus 31 olulise tähtsusega küsimuse arutelu. Lisaks välispoliitika aruteludele algatati korduvalt ka debatte Eesti ettevalmistuse kohta liitumiseks Euroopa Liiduga. Teemadeks olid ka näiteks põllumajandus ja maaelu, rahvuse tulevik, teadus- ja arendustegevuse ning sotsiaalpartnerluse olukord. Enamuse nimetatud perioodi aruteludest algatasid Riigikogu komisjonid, mõned algatused pärinesid fraktsioonidelt. Enamasti peeti 2–3 ettekannet, kuid esines ka 5–6 ettekandega debatte (nt ettevalmistused Eesti liitumiseks Euroopa Liiduga 11. ja 16. aprillil 2002). Ajavahemikul 22.03.2003–21.02.2012 peeti Riigikogus 54 olulise tähtsusega küsimuse arutelu. Lisaks välispoliitika aruteludele toimusid regulaarselt ka Eesti inimarengu aruande arutelud. Nendest 54-st arutelust üheksa algatasid fraktsioonid. Debatid on nimetatud perioodil muutunud ühepäevaseks. Välja arvatud mõne üksiku erandiga on aruteludes ettekannete arv vähenenud ning tavaliselt planeeritakse arutellu kaks kuni kolm ettekannet.

§ 154. Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu menetlemine

(1) Fraktsioonid võivad esitada Riigikogu otsuse eelnõusid, mis sisaldavad ettepanekuid Vabariigi Valitsusele. Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja

pöördumise eelnõu võib esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.

(2) Eelnõu antakse üle, vormistatakse ja võetakse menetlusse käesoleva seaduse §-des 91, 92 ja 93 ettenähtut järgides. Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu esimees eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja ning juhtivkomisjoni. Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid.

(3) Eelnõu arutatakse ühel lugemisel.

(4) Eelnõu võetakse päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul, arvestades käesoleva seaduse §-s 97 ettenähtut.

(5) Eelnõu lugemise käigus esinevad ettekannetega eelnõu esitaja ning juhtivkomisjoni esindaja. Riigikogu liige võib kummalegi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

(6) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

(7) Pärast läbirääkimiste lõpetamist viiakse läbi muudatusettepanekute hääletamine. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

1. Riigikogu fraktsioonidele on antud õigus esitada otsuseid, millega Riigikogu pöördub valitsuse poole ettepanekuga midagi teha või millestki juhinduda. Enamus sellistest otsustest on PS § 103 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsusele tehtavad ettepanekud algatada mõni seaduseelnõu. Samas menetletakse RKKTS § 154 lõike 1 järgi ka Riigikogu ettepanekuid valitsusele konkreetseteks tegevusteks. Põhiseadus ei välista selliste otsuste vastuvõtmist PS § 65 punkti 1 alusel. Taoliste otsuste mõte on võimaldada Riigikogul võtta riigijuhtimisest osa nõnda, et ta mõjutab oma poliitilise tahte otsustes väljendamise kaudu valitsuse tegevust valdkondades, millel on eriti oluline tähtsus ja mille kohta parlament peab vajalikuks oma seisukohta väljendada. Sellist parlamentaarse tegevuse vormi tunnustatakse teoorias ja teiste riikide parlamentide praktikas kui kontrolli täitevõimu üle kaasotsustamise, suunamise või mõjutamise kaudu. Näiteks võib tuua Riigikogu 1999. aasta 25. veebruari otsuse „AS Eesti Raudtee ümberkujundamine ja erastamine“,⁵¹⁰ milles nõuti AS Eesti Raudtee ümberkujundamise ja erastamise teokstegemist erastamise seaduses ettenähtud korras ning konkurentsiseaduse aluseksvõtmist ümberkujundamise käigus moodustatud äriühingutele eri- või ainuõiguse andmisel. 2011. aasta 20. septembril võttis Riigikogu vastu otsuse teha Vabariigi Valitsusele ettepanek töötada välja tegevuskava meeste ja naiste palgalõhe vähendamiseks.⁵¹¹

⁵¹⁰ RT I 1999, 24, 362.

⁵¹¹ RT III, 26.09.2011, 1.

2. Otsus, millega Riigikogu teeb valitsusele ettepaneku algatada konkreetne seaduseelnõu, nõuab PS § 103 lõike 2 kohaselt vastuvõtmiseks parlamendi koosseisu häälteenamust. Muu sisuga ettepanekuid sisaldava otsuse vastuvõtmiseks piisab PS §-s 73 sätestatu valguses poolthääte enamusest. Tavaliselt on lähtunud kõigi selliste otsuste puhul siiski PS § 103 lõikes 2 sätestatust ning nõutud otsuse vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust, st vähemalt 51 poolthäält.⁵¹² Niisuguse praktika kasuks räägib see, et sageli on ühes otsuse eelnõus nii valitsusele tehtavad ettepanekud algatada eelnõu kui ka üleskutsed muuks tegevuseks. Kui võrd kõnealuste otsuste puhul on tegemist poliitiliselt siduvate ettepanekutega (vt järgmine kommentaar), õigustab vähemalt 51 hääle nõuet ka seos PS § 97 lõikega 1, mille järgi saab Riigikogu avaldada valitsusele umbusaldust oma koosseisu häälteenamusega.

3. Valitsusele ettepaneku tegemise kaudu osaleb Riigikogu riigi juhtimises täitevvõimu korraldada antud valdkondades. Seetõttu ei saa olla tegemist õiguslikult siduvate otsustega, kuna vastasel juhul rikuks Riigikogu võimude lahususe põhimõtet, vaid poliitiliselt siduvate otsustega. Seejuures on ka kõnealuste otsuste poliitiline siduvus valitsuse suhtes piiratud ühe parlamendi koosseisu volituste ajaga.

4. Riigikogu avaldus, deklaratsioon ja pöördumine on Riigikogu poliitilist tahet väljendavad aktid, mis ei sisalda õigusnorme ega ole seega õigusaktid. Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu saab esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, s.o vähemalt 21 Riigikogu liiget. RKKTS ei sätesta, millistest kriteeriumitest lähtuvalt valib Riigikogu oma tahte väljendamiseks avalduse, deklaratsiooni või pöördumise. Seni on Riigikogu valdavalt võtnud vastu avaldusi (alates 1993. aastast kuni 2012. aasta 14. veebruarini 17 avaldust). Näiteks võttis XI Riigikogu vastu avaldused Georgia suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse toetuseks⁵¹³ ning Läänemerre kavandatava gaasijuhtme keskkonnariskidest.⁵¹⁴

⁵¹² Nt Riigikogu otsuse „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele“ eelnõu (526 OE, XI Riigikogu) esimene lugemine (vt Riigikogu 18.06.2009 istungi stenogramm); Riigikogu otsuse „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele pensionireformiga seonduvate rahvatervist parandavate tegevuste käivitamiseks“ (720 OE, XI Riigikogu) esimene lugemine (vt Riigikogu 15.06.2010 istungi stenogramm); Riigikogu otsuse „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele“ eelnõu (44 OE, XII Riigikogu) esimene lugemine (vt Riigikogu 20.09.2011 istungi stenogramm).

⁵¹³ RT I 2008, 18, 126.

⁵¹⁴ RT I 2009, 50, 339.

Deklaratsiooni on Riigikogu võtnud vastu üks kord⁵¹⁵ ja pöördumise samuti üks kord.⁵¹⁶

5. Kommenteeritavas paragrahvis käsitletavate otsuste, samuti Riigikogu avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste eelnõud vormistatakse, antakse üle ja võetakse menetlusse üldises korras. Eelnõu võetakse päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul, arvestades RKKTS §-s 97 ettenähtut, s.o eelnõu (esimene) lugemine peab toimuma täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu menetlusse võtmisest arvates. Avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste vastuvõtmiseks on nõutav parlamendi poolthälte enamus. Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse vastuvõtmiseks nõutava häälteenamuse kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 2.

6. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kolmanda lause järgi võivad muudatusettepanekuid otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule esitada üksnes fraktsioonid. Esmapilgul on kommenteeritava sätte näol tegemist erinormiga, mis välistab ka juhtivkomisjoni õiguse teha muudatusettepanekuid. Vaadeldava sätte niisugune kohaldamine ei pruugi aga võimaldada juhtivkomisjonil täita oma RKKTS-i järgset funktsiooni. Juhul, kui komisjoni arutelude käigus selgub vajadus eelnõu muuta, ent sellekohaseid muudatusettepanekuid tehtud ei ole, võib juhtivkomisjon taotleda muudatusettepanekute esitamise tähtaja uuendamist.⁵¹⁷ Samas võib RKKTS § 101 lõiget 1 ja § 154 lõiget 2 koos tõlgendades ning lähtudes juhtivkomisjoni üldisest funktsioonist ja vastutusest eelnõu menetlemisel möönda tema õigust teha tehnilisi ja kompromissmuudatusettepanekuid. Tehniliste muudatusettepanekute eesmärk ei ole eelnõu sisu ümber kujundada, vaid tagada eelnõu kvaliteet. Kompromissmuudatusettepanekus aga sõnastatakse kompromiss, mis lähtub eelnõus ja fraktsiooni esitatud muudatusettepanekus pakutust, ent ei kujuta endast iseseisvat muutmisinitsiatiivi.

⁵¹⁵ Riigikogu 07.10.1992 deklaratsioon põhiseadusliku riigivõimu taastamisest (RT 1992, 40, 533).

⁵¹⁶ Riigikogu 22.02.1994 pöördumine ÜRO liikmesriikide parlamentide poole (RT I 1994, 13, 235).

⁵¹⁷ Vt nt Riigikogu juhatus 17.02.2011 otsus nr 33 „Eelnõule 920 OE uue muudatusettepanekute tähtaja määramine“.

§ 155. Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused ning ametiisikute ettekanded ja ülevaadetega

(1) Vabariigi Presidendil, peaministril ja ministritel on õigus esineda Riigikogu istungil poliitilise avaldusega. Teised ametiisikud esinevad Riigikogu istungil Eesti Vabariigi põhiseaduses või seaduses ettenähtud ettekannete või ülevaadetega.

(2) Avalduse, ettekande või ülevaatega esineda sooviv ametiisik esitab Riigikogu juhatusele sellekohase taotluse, milles märgib avalduse, ettekande või ülevaate teema, esinemise soovitava aja ja kestuse.

(3) Avalduse, ettekande või ülevaate esitamise aja määrab Riigikogu juhatus.

(4) Riigikogu liige võib avalduse, ettekande või ülevaatega esinenud ametiisikule esitada ühe suulise küsimuse, kui Riigikogu juhatus ning ametiisik ei ole kokku leppinud teisiti.

(5) Pärast avalduse, ettekande või ülevaate esitamist ning küsimustele vastamist avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

1. Poliitiline avaldus on Vabariigi Presidendi või valitsusliikme esinemine Riigikogu ees omal algatusel ja enda valitud teemal. 1992. aasta RKKKS-ist alates on kodukorrased sisaldanud sätet, mis on võimaldanud peaministril enda initsiatiivil esineda Riigikogu ees poliitilise avaldusega. RKKTS-iga on antud Riigikogu ees poliitilise avaldusega esinemise õigus ka ministritele. Selle kaudu tagatakse Riigikogu informeeritus olulisematest valitsuse otsustest ja kavadest.

2. RKKTS § 2 lõike 1 kohaselt avab Riigikogu uue koosseisu esimese istungi Vabariigi President, pidades avakõne, mis on sisult presidendi poliitiline avaldus, kuid mille suhtes ei kohaldata RKKTS § 155 reegleid. Tavakohaselt avab Vabariigi President ka Riigikogu sügisistungjärgu, mille puhul samuti ei kohaldata RKKTS §-s 155 sätestatut.

3. Kui Vabariigi Presidendile, peaministrile ja ministritele on antud võimalus esineda omal algatusel Riigikogu istungil poliitilise avaldusega, siis ametiisikute jaoks, kes esinevad Riigikogu istungil põhiseaduses või seaduses ettenähtud ettekannete või ülevaadetega, on esinemine kohustuslik ja pigem aruandva iseloomuga.

4. Riigikontrolör esitab Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja

säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamise Riigikogus (PS § 135, RKS § 10 lg 1). Enamasti on nimetatud ülevaate esitanud riigikontrolör Riigikogule oktoobrikuus.

5. Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega (PS § 143). ÕKS § 4 täpsustab, et õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule ülevaate järelevalve teostamisest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse ning põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle.

6. Riigikohtu esimees esitab kord aastas Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogule ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste üheaolise kohaldamise kohta (KS § 27 lg 3). Riigikohtu esimehe ülevaate esitamine Riigikogule on toimunud mai teises või juuni esimeses pooles.

7. Riigikogu kuulab ära Eesti Panga presidendi ettekande Eesti Panga aastaaruande kohta (EPS § 31 lg 3). Samuti kuulab Riigikogu ära Finantsinspektsiooni juhatuse esimehe ettekande inspektsiooni aastaaruande kohta (FIS § 51 lg 4). Tavaliselt toimuvad need ettekanded Riigikogu täiskogus samal päeval järjestikuste päevakorrapunktidenä. Eelnimetatud ettekannete esitamine Riigikogule on toimunud mai teises või juuni esimeses pooles.

8. Peaministril on kohustus esitada vähemalt kord aastas Riigikogule Vabariigi Valitsuse nimel ülevaate teadus- ja arendustegevuse olukorrast ning valitsuse poliitikast selles valdkonnas (TAKS § 10 p 2). Enamasti on peaminister esitanud nimetatud ülevaate Riigikogule detsembrikuus.

9. RKKTS § 152⁵ järgi esitab peaminister Riigikogu sügisistungjärgu jooksul Riigikogule ülevaate valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel.

10. EAFS § 4 ja § 18 lõike 2 punkti 8 alusel esitab Eesti Arengufondi juhatuse esimees igal aastal hiljemalt Riigikogu täiskogu sügisistungjärgu teisel töönädalal Riigikogule ülevaate eelmise majandusaasta kohta ja aruande Arengufondile EAFS-iga pandud eesmärkide saavutamise kohta.

11. VVS § 52¹ lõike 4 järgi peab minister abiministri ametisse nimetamise ja ametist vabastamise tegema teatavaks Riigikogu istungil.

12. Peale eeltoodu on Vabariigi Valitsuse liikmed pidanud ettekandeid, kui niisugune kohustus on neile pandud Riigikogu otsusega. Näiteks on justiitsminister nii 2011. kui ka 2012. aastal teinud ettekande „Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2018“⁵¹⁸ täitmise kohta möödunud aastal.

13. Avalduse, ettekande või ülevaate esitamise aja, st kuupäeva määrab Riigikogu juhatus. Kui Vabariigi President, peaminister või minister soovib, et tema poliitiline avaldus võetakse Riigikogu täiskogu tööpäeval või täiendava istungi päevakorda pärast selle kinnitamist, lepivad Riigikogu esimees ja avalduse esitaja kokku, millal avaldus Riigikogu istungil tehakse. Niisugusel juhul täiendatakse päevakorda Riigikogu esimehe ettepanekul (vt RKKTS § 14 lg 2 p 5 ja § 56 lg 1 p 9).

14. Kommenteeritava paragrahvi lõike 5 kohaselt võib Riigikogu liige avalduse, ettekande või ülevaatega esinenud ametiisikule esitada ühe suulise küsimuse, kui juhatus ning ametiisik ei ole kokku leppinud teisiti. Kokkulepe, et Riigikogu liikmetele küsimuste esitamise õigust ei anta, on lubatav Vabariigi Presidendi, peaministri või ministri initsiatiivil tehtava poliitilise avalduse puhul. Kui aga ametiisik esineb Riigikogu ees põhiseadusest või seadusest tuleneva ettekande või ülevaatega, siis ei ole RKKTS-i mõttega kooskõlas jätta Riigikogu liikmed küsimisvõimalusest ilma.

§ 156. Vabariigi Valitsuse tegevuskavade arutelu

(1) Vabariigi Valitsus võib esitada Riigikogule arutamiseks oma tegevuskava.

(2) Riigikogu esimees määrab valitsuse esitatud tegevuskava läbivaatamiseks ning selle kohta ettekande koostamiseks juhtivkomisjoni.

(3) Tegevuskava arutelu võetakse päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul.

(4) Tegevuskava arutelu käigus esinevad ettekandega Vabariigi Valitsuse esindaja ning juhtivkomisjoni esindaja. Riigikogu liige võib kummalegi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

(5) Tegevuskava arutelul avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad

⁵¹⁸ Vt Riigikogu 09.06.2010 otsus „Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2018 heakskiitmine“ (RT III 2010, 26, 51).

sõnavõttudega oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

1. Kommenteeritav paragrahv lähtub sellest, et Riigikogul rahvaesindusena on õigus võtta osa riigielu valdkondade strateegilisest planeerimisest. Kuigi nimetatud paragrahvi tekstis kasutatakse terminit „Vabariigi Valitsuse tegevuskava“, on sätte kohaldamisala laiem: see hõlmab kõik valitsuse esitatud planeerimisdokumendid, sõltumata nimetusest (nt kontseptsioon, põhisuunad, strateegiad, poliitikad ja arengukavad). Nende dokumentide arutamise kaudu on Riigikogul võimalus võtta osa riigi pikemaajalise poliitika kujundamisest. Menetluse eesmärk on võimaldada Riigikogu liikmetel ja fraktsioonidel väljendada oma seisukohti arutava strateegilise dokumendi kohta. Valitsusel omakorda avaneb võimalus tutvustada dokumenti ja sellega kavandatavaid tegevusi. RKKTS § 156 järgi piirdub Riigikogu tegevuskava arutamisega. Tegevuskava Riigikogu ei hääleta ja otsust vastu ei võta.⁵¹⁹

2. RKKTS §-s 156 sisalduva regulatsiooni aluseks on arusaam, et tegevuskavad on valitsuse dokumendid. Valitsus on vastutav nende koostamise, heakskiitmise ja elluviimise eest. Tegevuskava kohta otsustusi tehes Riigikogu ühelt poolt sekkuks valitsemisfääri, teiselt poolt aga hägustaks vastutuse jaotust.

3. Menetledes tegevuskava RKKTS §-s 156 ettenähtud korras, on Riigikogul võimalik:

- a) saada informatsiooni valitsuse plaanidest (kontrollifunktsioon);
- b) oma seisukohtade esitamise kaudu osaleda planeerimisprotsessis;
- c) tõmmata valdkondade arengukavadele ja nendega seoses tehtavatele valikutele avalikkuse tähelepanu (avalikustamisfunktsioon).

4. Vabariigi Valitsusel on pärast Riigikogus toimunud arutelusid võimalik kiita tegevuskava heaks, arvestades Riigikogu (Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude) seisukohti. Kui Riigikogu soovib oma seisukohad valitsuse tegevuskava kohta kirjalikult fikseerida (lisaks sellele, et juhtivkomisjoni hinnang ning eri poliitiliste jõudude esindajate aramusavaldused kajastuvad Riigikogu stenogrammis), on tal RKKTS § 154 kohaselt võimalik võtta vastu otsus, milles esitab valitsusele oma ettepanekud (soovitused).

⁵¹⁹ Näiteks toimus 28. mail 2003 tegevuskava „Eesti rahvuslik liiklusohutusprogramm aastateks 2003–2015“ (28 TK, X Riigikogu) arutelu.

5. Lisaks RKKTS §-le 156 sisaldavad mitmed seadused sätteid, mis näevad ette ühe või teise planeerimisdokumendi esitamise Riigikogule kinnitamiseks või heakskiitmiseks (SäAS § 12 lg 6, TurS § 4, RRRKS § 5 lg 2 p 1, MaaPS § 34 lg 3, MS § 7 lg 5). Peale selle on Riigikogu, üheleegi aluseks olevale seadusesättele viitamata, võtnud vastu tegevuskavasid heakskiitvaid otsuseid (vt nt Riigikogu 07.02.2007 otsus „Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 „Teadmistepõhine Eesti“ heakskiitmine“⁵²⁰). On isegi juhtumeid, et tegevuskava heakskiitmise otsuse koos sellele lisatud tegevuskavaga esitavad Riigikogu menetlusse Riigikogu fraktsioonid, mitte valitsus (vt nt Riigikogu 21.10.2003 otsus „Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 heakskiitmine“,⁵²¹ Riigikogu 10.06.2008 otsus „Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine“⁵²² ja 23.02.2011 otsus „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018 heakskiitmine“⁵²³).

6. 15. septembril 2011 otsustas Riigikogu juhatus valitsuse esitatud Riigikogu otsuse „Riikliku arengukava „Eesti merenduspoliitika 2011–2020“ kinnitamine“ eelnõu parlamendi menetlusse mitte võtta ja tagastas selle valitsusele.⁵²⁴ Nimetatud otsuse eelnõu tagastades selgitas juhatus, et riiklik arengukava „Eesti merenduspoliitika 2011–2020“ on tegevuskava RKKTS § 156 mõttes ja tegevuskava esitatakse arutamiseks ilma sellekohase otsuse eelnõuta. Riigikogu juhatus tegi selgitustes valitsusele ettepaneku esitada riiklik arengukava „Eesti merenduspoliitika 2011–2020“ Riigikogule arutamiseks RKKTS § 156 alusel. Samuti märkis juhatus, et kui Riigikogu menetleks nimetatud dokumenti Riigikogu otsuse eelnõuna ning kinnitaks selle, siis ei oleks Riigikogul võimalik selle sisu osas kaasa rääkida, kuna vastavalt RKKTS §-le 99 saab muudatusi teha üksnes eelnõule (esitatud otsuse tekstile). Riigikogus toimuva sisulise arutelu aluseks saab olla aga üksnes arengukava ise.⁵²⁵ 6. märtsil 2012 toimuski Riigikogu istungil tegevuskava „Eesti merenduspoliitika 2011–2020“ (145 TK) arutelu.

⁵²⁰ RT I 2007, 16, 78.

⁵²¹ RT I 2003, 67, 457.

⁵²² RT I 2008, 25, 165.

⁵²³ RT III, 07.03.2011, 1.

⁵²⁴ Riigikogu juhatus 15.09.2011 otsus nr 71 „Eelnõu tagastamine esitajale“.

⁵²⁵ Riigikogu juhatus 15.09.2011 otsusele nr 71 lisatud selgitused (Riigikogu Kantseleilt Vabariigi Valitsusele 16.09.2011 saadetud kiri registreerimisnumbriga 11-3/1464).

§ 157. Vaba mikrofon

(1) Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide sõnavõttude ära kuulamiseks toimub Riigikogu täiskogu iga töönädala esmaspäeval vaba mikrofon.

(2) Sõnavõttud vaba mikrofoni ajal esitatakse Riigikogu istungisaali kõnetoolist ning sõnavõtuks antakse aega kuni viis minutit.

(3) Sõnavõtjale küsimusi ei esitata ning läbirääkimisi ei avata.

1. Vaba mikrofoni puudutavad sätted on olnud kodukorrasedustes 1992. aasta RKKKS-ist alates. Nimeratud instituut on operatiivne ja lihtne viis parlamendiliikmetel aktuaalsete teemade tõstatamiseks ja arvamuse avaldamiseks. Teemade valik on vaba.

2. Parlamendiliikmete vaba mikrofon toimub üldiste sõnavõtureeglite (RKKTS § 69) järgi, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi:

- a) sõnavõtuks tuleb registreeruda. Loa sõnavõtuks annab istungi juhataja vastavalt registreerimise järjekorrale; registreeruda saab pärast istungi juhataja märguannet (haamrilööki);
- b) sõnavõtt esitatakse kõnetoolist;
- c) sõnavõtuks on aega kuni viis minutit, aja pikendamist ei ole ette nähtud;
- d) sõnavõtjale küsimusi esitada ei saa ja läbirääkimisi ei avata.

3. Vaba mikrofoni toimumise aeg on kodukorraseduse eri redaktsioonides olnud järgmine:

- a) perioodil 16. november 1992 – 11. detsember 1994 toimus vaba mikrofon iga töösükli teisel esmaspäeval kell 11.00;
- b) perioodil 12. detsember 1994 – 13. märts 1999 toimus see iga töönädala esmaspäeval pärast kell 17.00 algavat infotundi;
- c) alates 14. märtsist 1999 toimub vaba mikrofon iga töönädala esmaspäeval pärast kell 15.00 algavat arupärimistele vastamist.

4. Kommenteeritava paragrahvi ja RKKTS § 47 lõike 1 punkti 1 järgi toimub vaba mikrofon täiskogu iga töönädala esmaspäeval pärast kell 15.00 algavat arupärimistele vastamist ja kestab kuni kõnesoovide ammendumiseni. Kui Riigikogu istungi päevakorda ei ole arupärimistele vastamist kavandatud, algab pärast täiskogu töönädala päevakorra kinnitamist kohe Riigikogu liikmete vaba mikrofon.

19¹. peatükk

RIIGIKOGU KANTSELEI

[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

§ 157¹. Riigikogu Kantslei staatus

- (1) Riigikogu Kantslei on riigi ametiasutus, kes tagab Riigikogu, tema organite ja Riigikogu liikmete teenindamise.
 - (2) Riigikogu Kantsleid finantseeritakse riigieelarvest.
 - (3) Riigikogu Kantsleil on oma nimetuse ja Eesti Vabariigi väikese riigivapi kujutisega pitsat.
 - (4) Riigikogu Kantslei registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris selle registri põhimääruses sätestatud korras.
- [RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

§ 157². Riigikogu Kantslei ülesanded

- (1) Riigikogu Kantslei põhiülesanded on:
 - 1) nõustada Riigikogu, tema organeid ja Riigikogu liikmeid õigusloome alal ning Riigikogu muude ülesannete täitmisel;
 - 2) teenindada Riigikogu, korraldada tema asjaajamist ning luua Riigikogule tema ülesannete täitmiseks vajalikud tingimused;
 - 3) osutada Riigikogule kaasabi suhtlemisel teiste riigiorganitega ja avalikkusega, samuti korraldada Riigikogu välissuhtlemist;
 - 4) korraldada Riigikogu liikmete ametihüvedega seonduvat;
 - 5) teenindada Vabariigi Valimiskomisjoni;
 - 6) korraldada riigivara valitsemist vastavalt riigivaraasendusele;
 - 7) koostada Riigikogu eelarve projekt ja täita kinnitatud eelarvet.
 - (2) Riigikogu Kantslei täidab ka muudest seadustest tulenevaid ning Riigikogu organite poolt seaduste alusel antud ülesandeid.
 - (3) Oma ülesannete täitmiseks on Riigikogu Kantsleil õigus saada teistelt riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustelt asjaomaseid dokumente ja teavet.
- [RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

§ 157³. Riigikogu Kantselai juhtimine ja üleschitus

(1) Riigikogu Kantselai juhü Riigikogu juhatusel poolt avaliku konkursi alusel viieks aastaks ametisse nimetatud Riigikogu Kantselai direktor.

(2) Riigikogu Kantselai teenistujad võtab teenistusse ja vabastab teenistusest Riigikogu Kantselai direktor.

(3) Riigikogu Kantselai õigused ja põhifunktsioonid, tema juhtimiskorraldus ning struktuuriüksuste pädevus sätestatakse Riigikogu Kantselai põhimääruses, mille kehtestab Riigikogu juhatus.

(4) Riigikogu Kantselai struktuuri, teenistujate koosseisu, ameti- ja abi-teenistuskohdade nimetused, palgaastmestiku ja ametipalkade määrad kehtestab Riigikogu juhatus.

[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

20. peatükk LÕPPSÄTTED

§ 158. Asjaajamiskeel

(1) Riigikogu asjaajamiskeel on eesti keel.

(2) Eelnõud, arupärimised ja muud dokumendid esitatakse eesti keeles.

(3) Ettekanded ja sõnavõtud peetakse ning küsimused esitatakse ja neile vastatakse eesti keeles.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab Riigikogu asjaajamiskeelena eesti keele. Nõue tuleneb PS § 52 esimesest lõikest, mille kohaselt on riigiasutuste ning kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel eesti keel ning mille eesmärk on kaitsta eesti keele staatust. Eesti keele kui asjaajamiskeele määratlemine tuleneb omakorda PS §-st 6, mille kohaselt on Eesti riigikeeleks eesti keel.

2. Asjaajamisena põhiseaduse mõttes tuleb mõista igasugust ametlikku suhtlemist ning ametlike dokumentidega seonduvaid tegevusi, aga ka koosolekute ja istungite pidamist.⁵²⁶ RKKTS-is on peetud vajalikuks täpsustada, et lisaks dokumentidele on eestikeelne ka suuline asjaajamine. Eesti keele kasutamise nõue laieneb nii Riigikogu täiskogu kui ka Riigi-

⁵²⁶ PS kommentaarid 2008, § 52 kommentaar 2.

kogu organite tööle. Võõrkeelte kasutamine Riigikogu töös ei ole siiski täielikult välistatud, kuid see võib toimuda ainult väga erandlikel juhtudel. Riigikogu istungil on võõrkeele kasutamine lubatav üksnes siis, kui Riigikogu juhatus on vastavalt RKKTS § 13 lõike 2 punktile 7 andnud Riigikogu külalisele (välisriigi riigipeale või parlamendi esimehele) loa poliitilise avalduse tegemiseks. Sellisel juhul tagatakse avalduse eestikeelne tõlge, samuti esitatakse tekst istungi stenogrammis eestikeelsena.⁵²⁷ Muudel puhkudel on võõrkeele kasutamine Riigikogu täiskogu istungil välistatud. Riigikogu komisjonide istungid tuleb samuti pidada eesti keeles, tagades eesti keelt mittevaldavale kutsutule vajaliku tõlke. Erandjuhul on niisuguse külalise osalemise korral komisjoni istungil võõrkeele kasutamine mõeldav, kui kõik komisjoni liikmed seda võõrkeelt valdavad ning on selle kasutamisega nõus. Selliseid olukordi on praktikas ette tulnud. Näiteks pidas väliskomisjon 2011. aasta oktoobris nii ingliskui ka venekeelse istungi.⁵²⁸ Kommenteeritav paragrahv ei piira Riigikogu fraktsiooni võimalust kasutada oma sisemise töökeelena mõnda muud keelt, kui selline on fraktsiooni liikmete omavaheline kokkulepe, näiteks kui tegu on mõnda vähemusrahvust esindava fraktsiooniga. Muu keele kasutamist fraktsiooni töös ei välistatud ka asjaajamiskeelt reguleeriva sätte kodukorrasesadusesse lisamist puudutanud eelnõu aruteludel Riigikogu täiskogus.⁵²⁹

3. KeeleS kohaselt peab riigi ametiasutuse ametlik keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile. Ametliku keelekasutuse all peab KeeleS silmas kirjalikku keelekasutust – dokumente, silte, veebilehti, viitasid, teadaandeid (KeeleS § 4 lg 1). Muu avalik keelekasutus peab järgima keelekasutuse head tava. Riigi ametiasutuseks KeeleS-i tähenduses on muu hulgas Riigikogu Kantselei. Mõistlik oleks ka Riigikogu puhul lähtuda

⁵²⁷ Vt nt Soome Vabariigi presidendi T. Haloneni kõne 05.05.2010 Riigikogus.

⁵²⁸ Inglise keeles: väliskomisjoni tellitud uuringu „Välispoliitilised strateegiad Aasia suunal: teiste riikide kogemus ja soovitusi Eestile“ esitlus (25.10.2011); kutsutud Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste suhete professor J. Käkönen, Tallinna Ülikooli tuleviku-uuringute ja strateegilise juhtimise professor E. Terk ning Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi doktorant T. Mae. Vene keeles: ülevaade arengutest Venemaal (17.10.2011); kutsutud Balti Venemaa Uurimise Keskuse direktor V. Juškin, Välisministeeriumi 3. poliitikaosakonna peadirektor M. Rava ja sama osakonna 2. büroo direktor K. Kanarik.

⁵²⁹ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse Riigikogu asjaajamiskeele sätestamiseks eelnõu (892 SE, IX Riigikogu) teine lugemine, vt Riigikogu 20.11.2001 istungi stenogramm.

põhimõttest, et kirjalikuks asjaajamisekeeleks on eesti kirjakeele normile vastav eesti keel ning suuline ametlik suhtlemine toimub Riigikogus väljakujunenud keelekasutuse head tava järgides. RKKTS § 72 lõiked 1 ja 1¹ annavad istungi juhatajale õiguse katkestada mikrofone väljalülitamisega sõnavõtt, ettekanne või küsimus, mis on ettenähtust pikem, mis kaldub teemast kõrvale või milles kasutatakse ebakohaseid väljendeid, kui isik ignoreerib istungi juhataja asjakohast märkust. Analoogselt tuleks istungi juhatajal juhtida võõrkeele kasutamise korral Riigikogu täiskogu istungil tähelepanu RKKTS §-le 158 ning viimase võimalusena katkestada võõrkeelne ettekanne, sõnavõtt või küsimus mikrofone väljalülitamisega.

4. Ehkki eesti kirjakeel põhineb Põhja-Eesti murretel, on eesti keele osaks samavõrra tema piirkondlikud erikujud ehk murded. Ei ole põhjust arvata, et PS § 6 või preambul peaks murdeid võõrkeelteks.⁵³⁰ Samamoodi mõistab olukorda KeeleS, kus on sõnastatud riigi kohustus toetada murdekeele kaitset, kasutamist ja arendamist (KeeleS § 3 lg 3). Lähtudes aga sellest, et riigikeele kui ametliku suhtlemiskeele eesmärk on tagada üksteisest arusaamine,⁵³¹ tuleb kommenteeritavat paragrahvi mõista selliselt, et nii suuline kui ka kirjalik asjaajamine Riigikogus toimub kõigile mõistetavas kirjakeeles. On selge, et suulises keelekasutuses on piir tunnetuslik ning ei ole välistatud, et ettekannetes või kõnedes kasutatakse ka murdekeelseid väljendeid.

5. KeeleS käsitab iseseisva keelena eesti viipekeelt ning viibeldud eesti keel on eesti keele esinemiskuju. Võõrkeeleks KeeleS-i mõistes on iga muu keel peale eesti keele ja eesti viipekeele (KeeleS § 5 lg 1). Riigikogu töös on võimalik kasutada eesti viipekeelt, vastasel juhul tekiks küsimus diskrimineerimisest puude alusel. Vajaduse korral tuleb Riigikogu Kantseleil tagada vastav tõlketeenus.⁵³²

⁵³⁰ PS kommentaarid 2008, § 6 kommentaar 4.

⁵³¹ Vt RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98: „Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgsest Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamise ühte märgisüsteemi.“

⁵³² Näiteks näeb Riigikogu poolt 21. märtsil 2012 ratifitseeritud puuetega inimeste õiguste konventsiooni (vt RT II, 04.04.2012, 5) artikkel 29 ette, et puuetega inimestele tuleb tagada võimalus poliitilises ja avalikus elus osaleda ning kaitsta tuleb puuetega inimeste õigust kõigil valitsustasanditel tõhusalt ametit pidada ja kõiki riiklikke ametiülesandeid täita, soodustades vajaduse korral abistavate ja uute tehnoloogiate kasutamist.

6. Riigikogu asjaajamiskeele regulatsioon jõudis kodukorrasedusse IX Riigikogu ajal, kui 2001. aasta 20. novembril võeti vastu ning sama aasta 20. detsembril jõustus Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus Riigikogu asjaajamiskeele sätestamiseks.⁵³³ Riigikogu asjaajamiskeele sätestamine oli seotud teise samal ajal menetluses olnud eelnõuga, millega kaotati keeletsensus Riigikogu valimise seadusest ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest. Ehkki Riigikohus oli põhimõtteliselt möönnud keeletsensusi kui põhiseaduses sõnaselgelt sätestamata valimistsensusi lubatavust,⁵³⁴ põhjendati keeleotsuse nõuet kaotava eelnõu⁵³⁵ esitamist just sellega, et põhiseadus ei näe niisugust passiivse valimisõiguse piirangut ette, mistõttu on see lubamatu. Kodukorraseduses ja valimisseadustes paralleelselt tehtud muudatuste üheks põhjuseks võib pidada Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) missiooni Eestile esitatud soovitusi. Loodeti, et pärast keelenõude kaotamist valimisseadustest lahkub missioon Eestist.⁵³⁶

§ 158¹. Dokumentide avalikkus

(1) Riigikogus ja Riigikogu Kantseleis koostatud või neile esitatud dokumendid on avalikud.

(2) Seadusega sätestatud juhtudel dokumente ei avalikustata.

[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]

1. Kommenteeritav paragrahv lisati kodukorrasedusesse 2004. aastal, kui seadust täiendati Riigikogus Euroopa Liidu asjade menetlemise korraga. Ühtlasi lisati seadusesse säte, mis kohustas Riigikogu juhatust

⁵³³ RT I 2001, 94, 581.

⁵³⁴ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p II.

⁵³⁵ Riigikogu valimise seaduse §-de 2, 2¹ ja 26 ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-de 3, 3¹ ja 26 muutmise seadus (RT I 2001, 95, 588); 880 SE, IX Riigikogu.

⁵³⁶ „Austria eesistumise ajal kaks aastat tagasi lepiti kokku viimased küsimused, millega OSCE peaks Eestis tegelema ja nendest küsimustest on keelenõuete kaotamine tõepoolest kõige viimane. Kahtlejad võivad lugeda OSCE Eesti missiooni juhi suursaadik Doris Hertrampf poolt antud intervjuusid, kus ta ütles selgelt, et kui keelenõuded on valimisseadustest välja võetud, ei näe tema enam mingit olulist rolli, mida OSCE missioon võiks Eestis veel täita ning ta teeb OSCE Alalisele Nõukogule ettepaneku mandaati enam mitte pikendada.“ Vt Raadio Vaba Euroopa intervjuu Välisministeeriumi asekancleri, suursaadik V. Reinartiga, 20.11.2001. Missiooni mandaat Eestis lõppes 31.12.2001 ning rohkem seda ei pikendatud. Vt OSCE kodulehelt „The OSCE Mission to Estonia“.

kehtestama Riigikogu ja Riigikogu Kantslei dokumentide asutusesiseks teabeks tunnistamise ja nende kasutamise korra. Käesoleva kommentaari kirjutamise ajal kehtib kord, mille juhatus kehtestas 2009. aasta 29. jaanuari otsusega nr 9.⁵³⁷ Varasemalt oli see valdkond reguleeritud Riigikogu Kantslei direktori käskkirjaga.⁵³⁸

2. Kommenteeritava sätte kohaselt on kõik Riigikogus koostatud ja Riigikogule esitatud dokumendid avalikud, välja arvatud seadusega ettenähtud erandite korral. Nii on Riigikogu veebilehel kättesaadavad Riigikogu kirjavahetus, Riigikogu juhatuse otsused, Riigikogu Kantslei poolt Riigikogu jaoks tellitud uuringud ning analüüsid ja muud dokumendid. Muu hulgas tuleb silmas pidada, et kõik Riigikogus esitatud arupärimised ja kirjalikud küsimused ning samuti neile antavad vastused on avalikud, kui ei kohaldu seadusest (nt IKS-ist) tulenevad piirangud. Seda asjaolu peab arvesse võtma juba arupärimise või küsimuse esitamisel. Teabele juurdepääsu piirangute kehtestamise alused on sätestatud erinevates seadustes, eelkõige AvTS-is, RSVS-is, IKS-is, aga ka RKKTS-is endas (nt RKKTS § 61 lõikest 2 tuleneb Riigikogu kinnise istungi stenogrammi-ga tutvumise piirang). Praktikast tekitab probleeme mõningate teemade puudulik reguleeritus. Näiteks ei ole piisavalt reguleeritud Riigikogu komisjoni kinnisel istungil loodud dokumentide (v.a istungi protokoll) staatus ja neile juurdepääsuks seatud piirangute tähtsused (vt ka RKKTS § 36 kommentaar 6. RKKTS-i on vaja sellest seisukohast täpsustada.

3. AvTS § 8 sätestab teabele juurdepääsu võimaldamise viisid: teabenõude täitmine ja teabe avalikustamine. Teabe avalikustamine tähendab teabele juurdepääsu võimaldamist ilma, et selleks peaks teabenõuet esitama (nt teabe avalikustamine veebilehe kaudu). Sel puhul ei ole RKKTS-i ja AvTS-i mõistekasutus omavahel kooskõlas. Kommenteeritava paragrahvi lõiget 2 tuleb mõista selliselt, et seadusega sätestatud juhtudel mõningatele dokumentidele juurdepääsu ei võimaldata, seda siis ei aktiivse avalikustamise ega teabenõude täitmise kaudu.

⁵³⁷ Varem kehtis Riigikogu juhatuse 11.05.2004 otsusega nr 216 kinnitatud kord.

⁵³⁸ Vt Riigikogu Kantslei direktori 09.04.1996 käskkirjaga nr 14 kinnitatud „Riigikogu Kantslei ametialase teabe kasutamise kord“ ja 05.01.2001 käskkirjaga nr 1 kinnitatud „Riigikogu Kantslei asutusesise teabe kasutamise kord“.

Riigikogu komisjonide istungite ja fraktsioonide koosolekute protokolle ning nende kirjavahetust, erakondade valimiskulude aruandeid ning mitmesuguseid lühiajalise säilitustähtajaga dokumente (Riigikogu liikmete transpordi kasutamise aruandeid jms).

3. Avaliku ülesande täitmise käigus loodud või saadud arhivaalide säilimine ja kasutatavus tuleb tagada kas seadustes või muudes õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul või kuni nende üleandmiseni Rahvusarhiivile. 2012. aasta 1. jaanuarist kehtiva ArhS-i kohaselt antakse arhivaalid Rahvusarhiivile üle, kui neid ei vajata enam oma ülesannete täitmiseks, kuid hiljemalt kümme aastat pärast dokumendi loomist või saamist või seadusega ettenähtud muul tähtajal (paberil dokumentide puhul rakendatakse seda nõuet alates 2012. aasta 1. jaanuarist loodud dokumentidele). Varasema arhiiviseaduse kohaselt oli arhivaalide (varasem nimetus „avalik arhivaal“) avalikule arhiivile üleandmise tähtaeg 20 aastat, kuid muudatus tehti eelkõige digitaalse teabe säilitamise eripärast lähtuvalt, et vältida riist- ja tarkvara vananemisega seonduvaid ohtusid.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1¹ sõnastus ei ole kõige paremini õnnestunud, sest fraasist „käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud arhivaalid“ tekib ekslik mulje, et kõik Riigikogu arhiivis olevad dokumendid on arhivaalid. 2012. aasta algusest kehtima hakanud ArhS-iga korrastati muu hulgas ka arhivaali mõistet (varem peeti arhivaaliks iga dokumenti, millele oli määratud säilitustähtaeg) ning sätet tuleb mõista nii, et Rahvusarhiivile antakse üle need Riigikogu arhiivis olevad dokumendid, mis on arhivaalid.

5. Juurdepääs Riigikogu arhiivis säilitatavatele dokumentidele on vaba, välja arvatud neile dokumentidele, millele tulenevalt RSVS-ist on kehtestatud juurdepääsupiirang või milles sisalduv teave on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Arhiivimaterjalide kasutamiseks tuleb esitada kirjalik taotlus Riigikogu arhiivile ning neid on võimalik kasutada kohapeal uurimissaalis.

§ 158³. Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise ajutised erisused seoses finantskriisiga

Käesoleva seaduse §-s 118 sätestatud erisusi võib Vabariigi Valitsuse ettepanekul kohaldada ka Riigikogu otsuse eelnõude menetlemisel kuni

2010. aasta 1. juulini, kui see otsus on algatatud riigieelarve seaduse § 37 lõike 3 punktis 3 sätestatud eesmärgil ning kui see käsitleb:

- 1) osaluste või muu finantsvara omandamist;
- 2) riigigarantii andmist;
- 3) laenude või muude võlakohustuste võtmist ja andmist või omandamist;
- 4) stabiliseerimisreservi vahendite kasutamist.

[RT I 2009, 19, 117 – jõust. 06.04.2009]

§-d 159–161. [Käesolevast tekstist välja jäetud.]

LISAD

LISA 1: MENETLUSKEEMID

Ametiisiku ametisse nimetamise või vabastamise otsuse eelnõu menetlemine

RKKTS § 117

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 117 lg 3

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 117 lg 3

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Ametiisikukandidaadi ettekanne

Kuni viis minutit.

RKKTS § 117 lg 3

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 117 lg 3

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

5. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta üksnes fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 98 lg 5

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.
RKKTS § 70

6. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamus.

PS § 73, RKKTS § 78

Riigikohtu esimehe ja liikmete, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja õigus-kantsleri asetäitja-nõuniku, Eesti Panga nõukogu esimehe ning Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamisel on hääletamine salajane.

RKKTS § 79 lg 2

Arupärimine

RKKTS § 140

1. Arupärija või arupärijate esindaja sõnavõtt

Kuni viis minutit.

RKKTS § 140 lg 3

2. Arupärimise adressaadi vastus

Kuni 15 minutit.

RKKTS § 140 lg 3

3. Küsimused arupärimise adressaadile

Riigikogu liige võib esitada arupärimise adressaadile ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 140 lg 3

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

4. Läbirääkimised

Sõnavõttudega esinevad arupärija või arupärijate esindaja ning seejärel oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 140 lg 4

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

Enne läbirääkimiste lõppemist võib arupärimise adressaat esineda sõnavõtuga.

RKKTS § 140 lg 4

Eelnõu esimene lugemine

RKKTS §-d 97–99

1. Eelnõu algataja/esitaja või tema esindaja ettekanne

RKKTS § 98 lg 3

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 98 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 98 lg 3

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 98 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

5. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta üksnes fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 98 lg 5

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

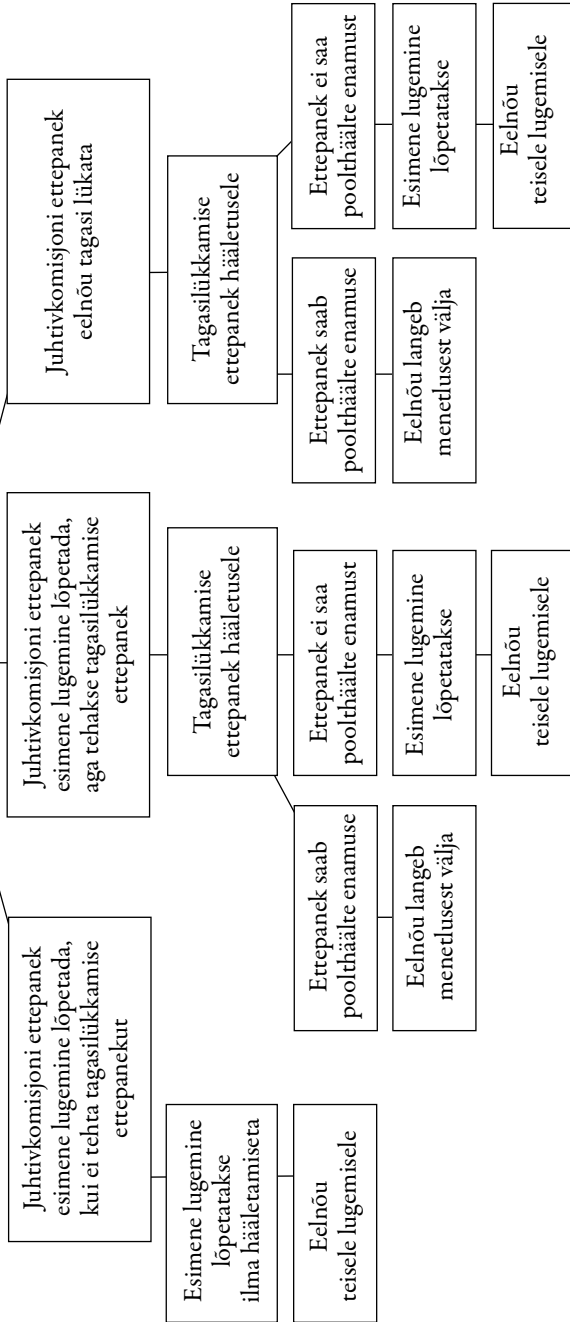
RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

6. Esimese lugemise lõpetamise otsustamine

RKKTS § 98 lg 6



7. Muudatusettepanekute tähtaja määramine esimese lugemise lõpetamisel

RKKTS § 99 lg-d 1 ja 2

Eelnõu teine lugemine

RKKTS §-d 104–109

1. Eelnõu juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 105 lg 2

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 105 lg 3

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Algataja/esitaja või tema esindaja ettekanne juhul, kui ta seda soovib või kui juhtivkomisjon nii otsustab

RKKTS § 105 lg 2

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 105 lg 3

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

5. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 105 lg 4

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni

kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

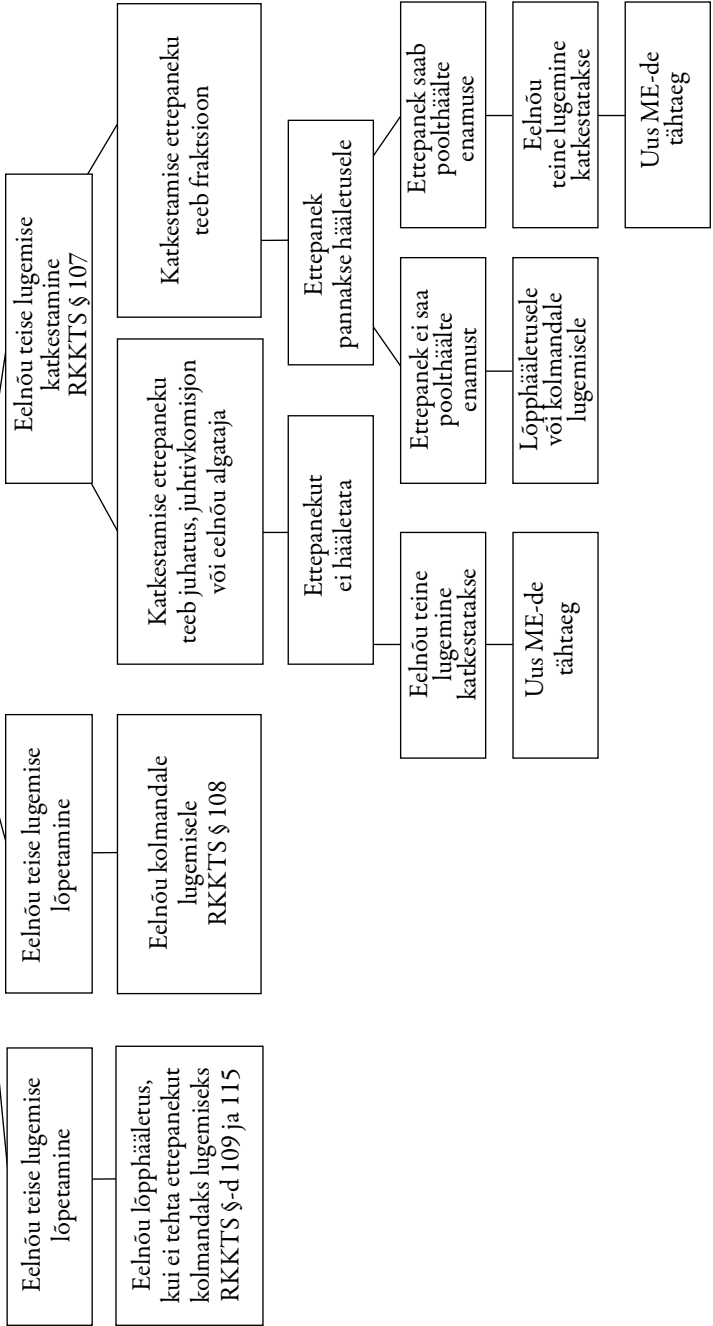
RKKTS § 70

6. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 106

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletamisele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

7. Teise lugemise lõpetamise otsustamine



Eelnõu kolmas lugemine

RKKTS § 111

1. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 111 lg 1

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

2. Lõpphääletus

RKKTS § 111 lg 2

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

PS § 73, RKKTS § 78

Infotund

RKKTS §-d 143–146

1. Infotunni järjekorra tutvustamine

RKKTS § 145 lg 3

2. Riigikogu liige esitab küsimuse

Istungi juhataja annab sõna küsimuse esitamiseks vastavalt järjekorrale.

RKKTS § 146 lg 1

Küsimus peab olema lühike ja võimaldama lühikest vastust.

RKKTS § 146 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 146 lg 3

3. Minister vastab küsimusele

Vastamiseks on aega kaks minutit.

RKKTS § 146 lg 5

4. Vastamisest keeldumine

Valitsusliige võib vastamisest põhjendatult keelduda, kui küsimus ei puuduta taotluses märgitud probleemi või on seotud riigisaladusega või salastatud välisteabega või kui sellele vastamine kahjustaks riigi julgeolekut. RKKTS § 146 lg 9

5. Täpsustavad küsimused

RKKTS § 146 lg 6

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 146 lg 3

Istungi juhataja võib anda võimaluse väljaspool järjekorda esitada täpsustavaid küsimusi kohapeal registreerunud Riigikogu liikmele.

RKKTS § 146 lg 2

6. Küsimuse käsitlemise lõpetamine

Kui istungi juhataja leiab, et valitsusliige on andnud piisava vastuse, lõpetab ta selle küsimuse käsitlemise.

RKKTS § 146 lg 8

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutamise kord

RKKTS § 153

1. Riigikogu istungi juhataja tutvustab arutelu korda

RKKTS § 153 lg 2

2. Ettekanne

RKKTS § 153 lg 2

Üldjuhul kuni 20 minutit, Riigikogu juhatause otsusel lühem või pikem.

RKKTS § 67, § 153 lg 2 ja tava

3. Küsimused ettekandjale

Küsimuste esitamiseks ja neile vastamiseks ettenähtud aja määrab Riigikogu juhatus.

RKKTS § 153 lg 2

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale juhatause määratud arvu suulisi küsimusi küsimuste esitamiseks määratud aja piires.

RKKTS § 153 lg 2

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

4. Läbirääkimised

Läbirääkimisteks ettenähtud aja määrab Riigikogu juhatus.

RKKTS § 153 lg 2

Tavaliselt on kokku lepitud, et läbirääkimiste avamisel antakse esmalt sõna fraktsioonidele ja seejärel teistele sõna soovivatele Riigikogu liikmetele.

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

5. Arutelu lõpetamisel Riigikogu otsust vastu ei võta

Peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks

RKKTS §-d 131 ja 132

1. Peaministri ettekanne valitsuse moodustamise aluste kohta

RKKTS § 131 lg 2, § 132 lg 4

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused

Riigikogu liige võib peaministri kandidaadile esitada kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 131 lg 2, § 132 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimisi ei peeta

PS § 89 lg 2, RKKTS § 131 lg 2, § 132 lg 4

4. Hääletus

Peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustab Riigikogu poolthäälte enamusega (st peaministri kandidaat saab

volitused, kui selle poolt hääletab rohkem Riigikogu liikmeid kui selle vastu).

RKKTS § 131 lg 3, § 132 lg 5

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine ja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu esimene lugemine

RKKTS § 125

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne seaduseelnõu kohta

RKKTS § 123 lg 3, § 125 lg 3, § 105 lg 2 ja tava

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

RKKTS § 123 lg 3, § 125 lg 3, § 105 lg 3 ja tava

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks küsimust.

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 111 lg 1

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

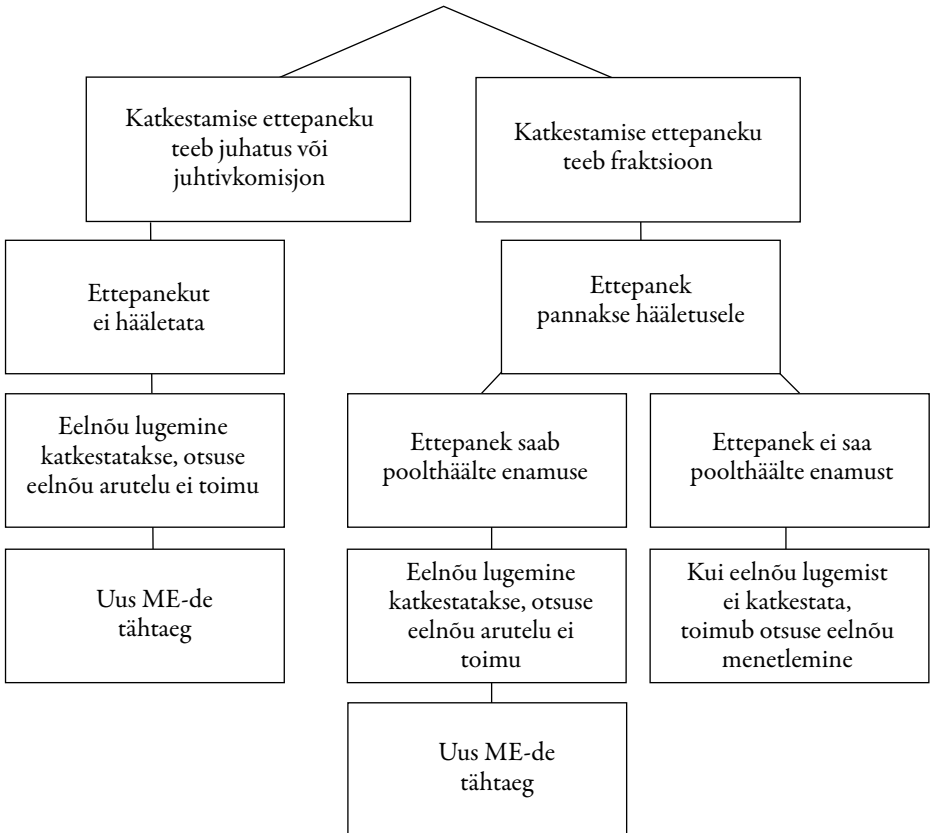
4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 125 lg 3, § 106

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletamisele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält;

- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
 d) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

5. Kui tehakse eelnõu lugemise katkestamise ettepanek RKKTS § 107



6. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne otsuse eelnõu kohta

RKKTS § 125 lg 4

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

7. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni ühe küsimuse.

RKKTS § 125 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

8. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 125 lg 5

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

9. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

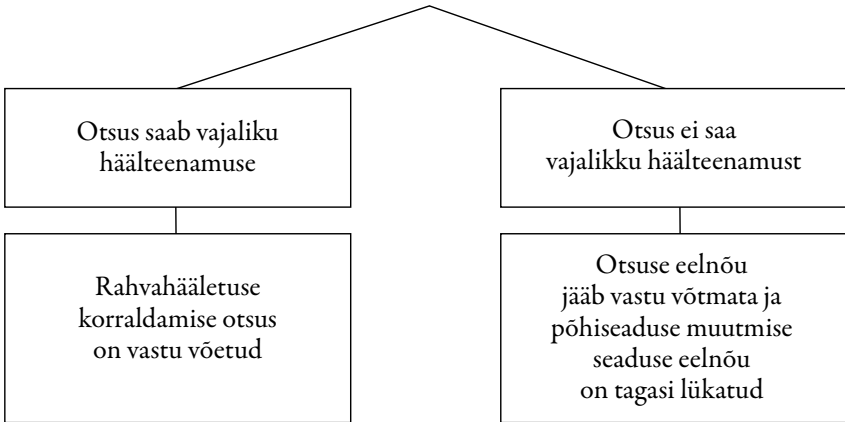
RKKTS § 106

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletamisele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

10. Otsuse eelnõu lõpphääletus

Otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus (61).

PS § 164, RKKTS § 125 lg 6



Põhiseaduse muutmise Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt

RKKTS § 126

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 123 lg 3, § 126 lg 1, § 105 lg 2 ja tava

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

RKKTS § 123 lg 3, § 126 lg 1, § 105 lg 3 ja tava

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks küsimust.

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 111 lg 1

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

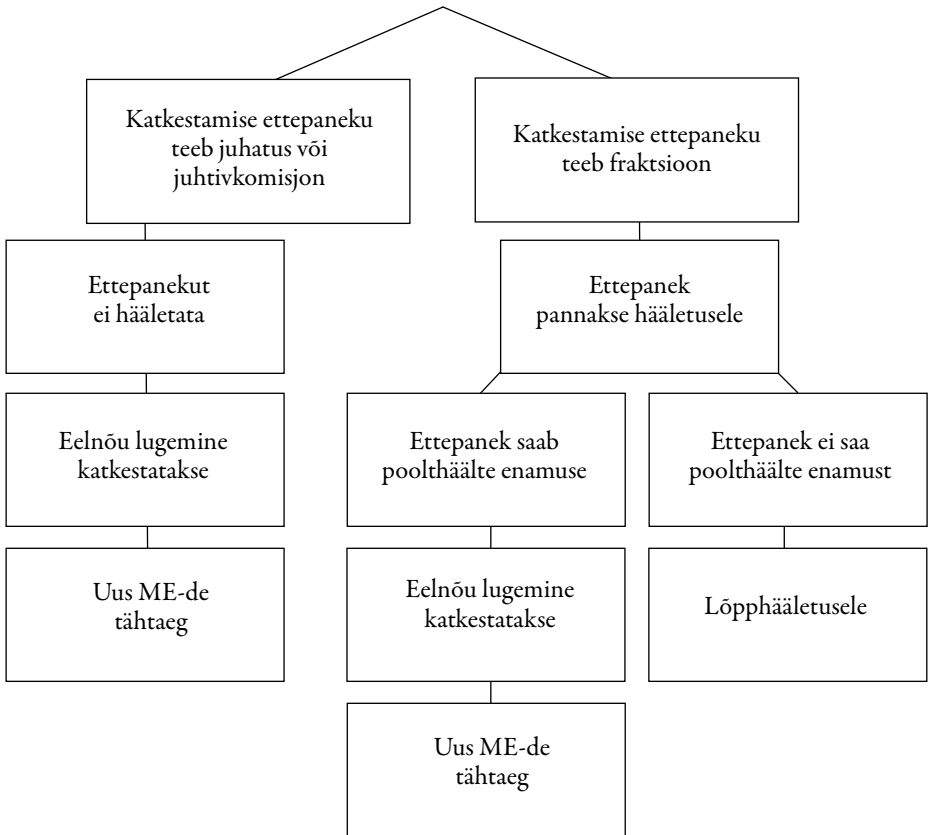
4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 126 lg 1, § 106

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletamisele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksikeist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

5. Kui tehakse eelnõu lugemise katkestamise ettepanek

RKKTS § 107



6. Lõpphääletus

Seadus on saanud Riigikogu selle koosseisu toetuse, kui eelnõu saab Riigikogu koosseisu häälteenamuse (51).

Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

PS § 165 lg 1, RKKTS § 126 lg 1

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimene lugemine järgmises Riigikogu koosseisus

1. Ettekannet ei peeta

RKKTS § 126 lg 4

2. Läbirääkimised

Sõnavõttudega esinevad fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 126 lg 4

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

3. Lõpphääletus

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus (61 häält).

PS § 165 lg 2, RKKTS § 126 lg 5

Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

RKKTS § 126 lg 5

Põhiseaduse muutmise kiireloomulisena (kolmas lugemine)

RKKTS § 127

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne seaduseelnõu kohta

RKKTS § 123 lg 3, § 127 lg 1, § 105 lg 2 ja tava

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

RKKTS § 123 lg 3, § 127 lg 1, § 105 lg 3 ja tava

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks küsimust.

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 111 lg 1

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

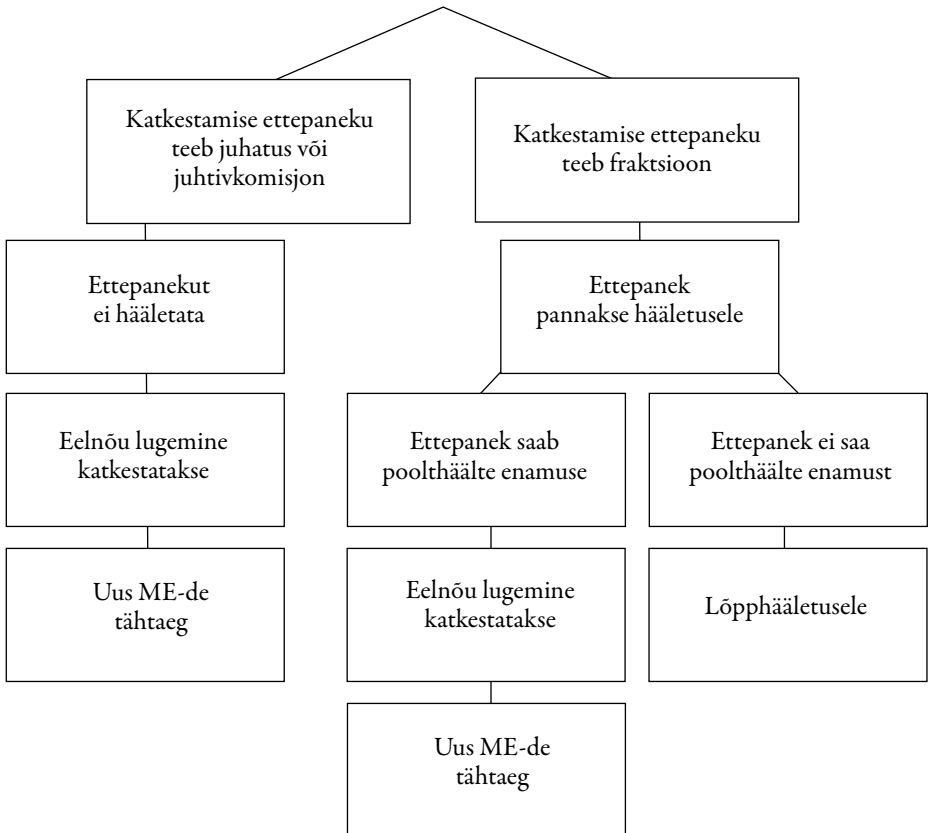
RKKTS § 70

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 127 lg 1, § 106

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletamisele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält;
- c) Juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) Üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

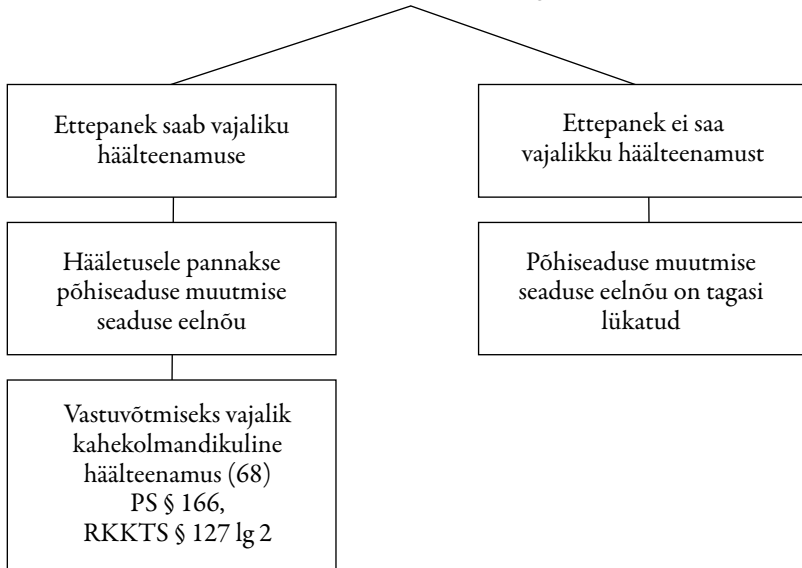
5. Kui tehakse eelnõu lugemise katkestamise ettepanek
RKKTS § 107



6. Hääletusele pannakse ettepanek käsitleda eelnõu kiireloomulisena

Vajalik on neljaviiendikuline häälteenamuse ehk poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu.

PS § 166, RKKTS § 127 lg 1



Riigieelarve eelnõu kolmas lugemine

RKKTS § 120

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 120 lg-d 2, 4, 5, § 105 lg 2 ja tava

Kuni 20 minutit.

Juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks küsimust.

RKKTS § 120 lg-d 2, 4, 5, § 105 lg 3 ja tava

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 120 lg 2, § 111 lg 1

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

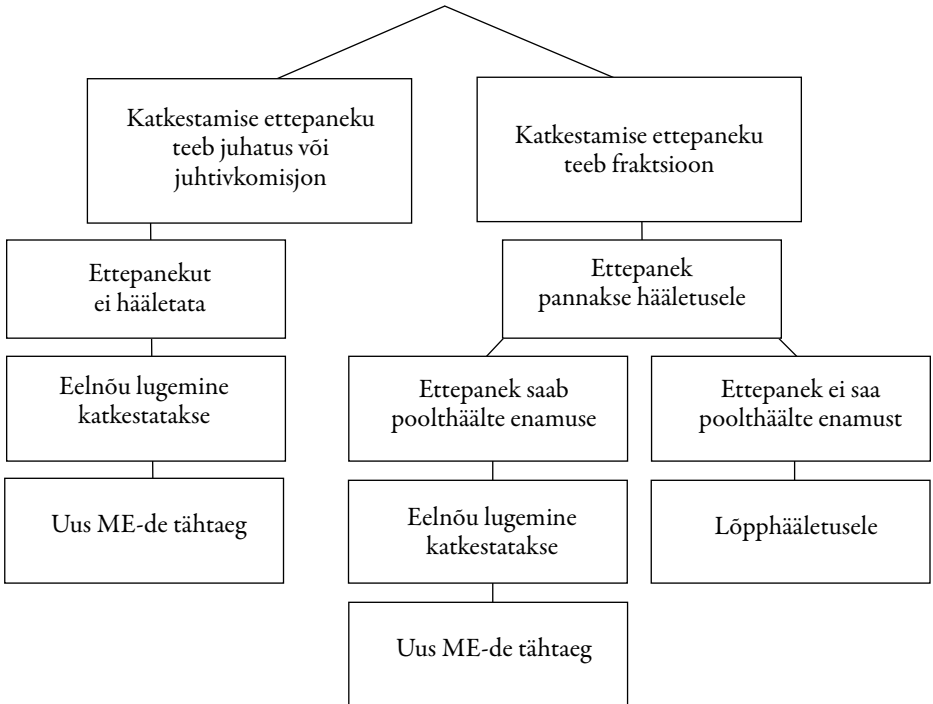
Muudatusettepanekuid võivad esitada fraktsioonid ja komisjonid.

RKKTS § 120 lg 4

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- c) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek;
- d) ME-sid, mida Vabariigi Valitsus ei toeta ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletusele ei panda.

RKKTS § 120 lg 5

5. Kui tehakse eelnõu lugemise katkestamise ettepanek RKKTS § 107



6. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälteenamus.

PS § 73

Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine

RKKTS § 114

1. Põhiseaduskomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 114 lg 1

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 114 lg 1

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 114 lg 1

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 114 lg 1

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

5. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

Sõnavõtt peab puudutama seaduse välja kuulutamata jätmise motiive.

RKKTS § 114 lg 2

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

6. Hääletamine

Hääletamisele pannakse Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise.

RKKTS § 114 lg 3

Seadus on muutmata kujul vastu võetud samasuguse häälteenamusega, mis oli nõutav selle esmakordsel vastuvõtmisel.

RKKTS § 114 lg 4

7. Kui Riigikogu ei võta seadust muutmata kujul uuesti vastu, toimub selle edasine menetlemine teise ja kolmanda lugemise reeglite järgi

RKKTS § 114 lg 5

Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu menetlemine

RKKTS § 154

1. Eelnõu esitaja ettekanne

RKKTS § 154 lg 5

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 154 lg 5

3. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 154 lg 5

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 154 lg 5

5. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 154 lg 6

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

6. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 154 lg 7

- a) ME pannakse hääletamisele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletamisele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ning ME sai vähem kui kaks poolthäälet;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

7. Lõpphääletus

RKKTS § 154 lg 7

Vabariigi Valitsuse tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus (51).

PS § 103 lg 2

Avalduse, deklaratsiooni, pöördumise eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälteenamus.

PS § 73

Vabariigi Valitsusele või valitsusliikmele umbusalduse avaldamine

RKKTS § 134

1. Peaministri või ministri, kelle vastu umbusaldusavaldus algatati, sõnavõtt

RKKTS § 134 lg 2 ja tava

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

2. Küsimused valitsusliikmele

Riigikogu liige võib esitada ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 134 lg 2

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

Esimesena saab sõna selle fraktsiooni esindaja, kelle liikmed on umbusalduse avaldamise algatajateks.

RKKTS § 134 lg 3

4. Hääletamine

Umbusalduse avaldamiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus (51).

PS § 97 lg 1, RKKTS § 134 lg 4

Õiguskantsleri ettepaneku Riigikogu liikme/ Vabariigi Presidendi/ Vabariigi Valitsuse liikme/ riigikontrolöri/ Riigikohtu esimehe/ Riigikohtu liikme kriminaal- vastutusele võtmise kohta menetlemine

PS §-d 76, 85, 101, 138, 139, 153, RKKTS §-d 149–151

1. Õiguskantsleri ettekanne

RKKTS § 151 lg 1

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 151 lg 1

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 151 lg 2

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

Kui ettepanek puudutab Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmist, siis see Riigikogu liige ei tohi sõna võtta.

RKKTS § 151 lg 4

4. Hääletamine

RKKTS § 153 lg 3

Riigikogu liige, kelle kriminaalvastutusele võtmist ettepanek puudutab, ei tohi hääletada.

RKKTS § 151 lg 4

Ettepaneku vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenus (51).

RKKTS § 151 lg 5

5. Riigikogu otsustus vormistatakse Riigikogu otsusena

RKKTS § 151 lg 6

Õiguskantsleri ettepaneku viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega menetlemine

RKKTS §-d 149–152

1. Õiguskantsleri ettekanne

RKKTS § 151 lg 1

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 151 lg 1

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Põhiseaduskomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 151 lg 1

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 151 lg 1

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

5. Seaduse või Riigikogu otsuse Riigikogu menetluses olnud eelnõu juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 151 lg 1

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

6. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 151 lg 1

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

7. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 151 lg 2

Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 69 lg 5

Õigus vastusõnavõtule kuni kaks minutit.

RKKTS § 70

8. Hääletamine

Ettepaneku vastuvõtmiseks on nõutav poolthääle enamus.

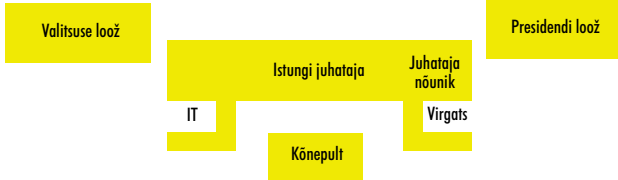
RKKTS § 151 lg 5

9. Kui Riigikogu toetab õiguskantsleri ettepanekut, teeb Riigikogu esimees ühele Riigikogu komisjonidest ülesandeks algatada eelnõu seaduse või Riigikogu otsuse kooskõlla viimiseks põhiseaduse või seadusega

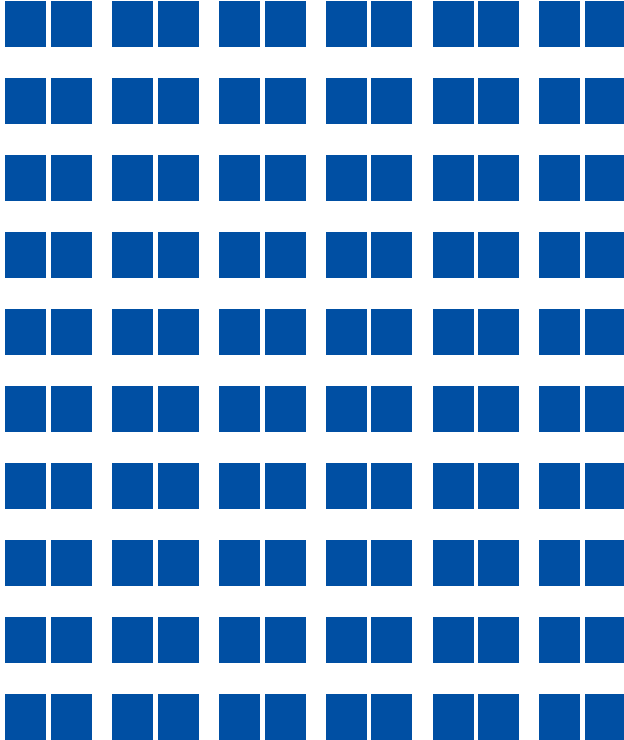
RKKTS § 152

LISA 2: ISTUNGISAALI PLAANID

RIIGIKOGU ISTUNGISAALI PLAAN



Käalaste rüdu



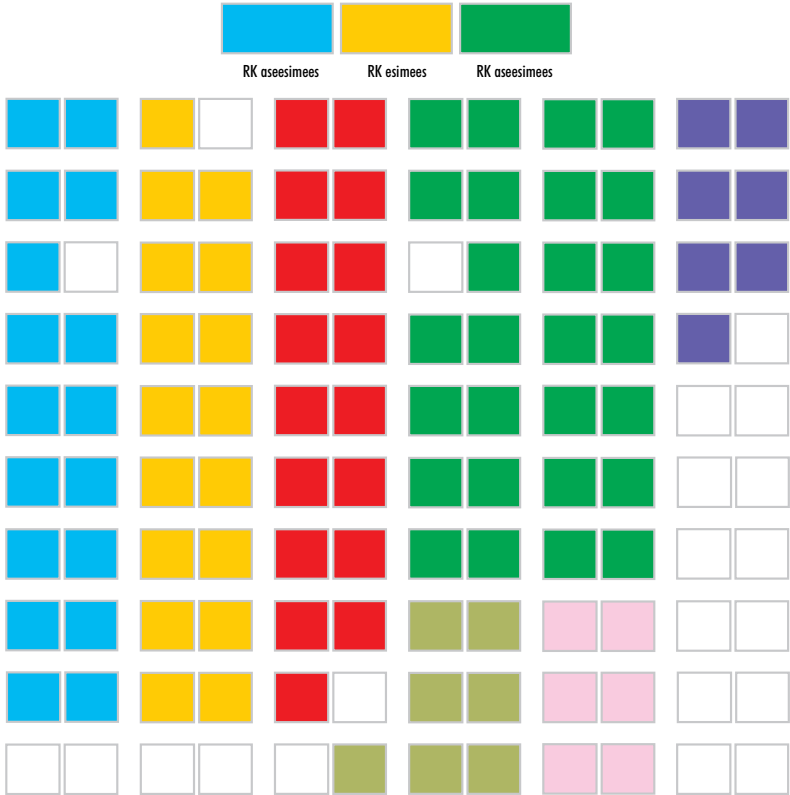
Pressirüdu

VIII RIIGIKOGU FRAKTSIOONID ISTUNGISAALIS septembris 1995



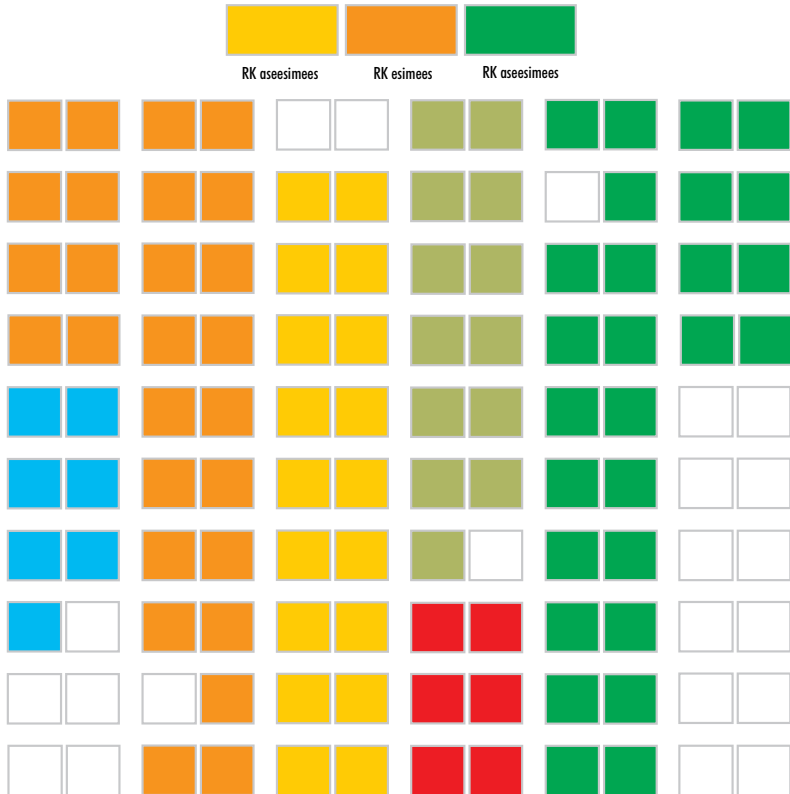
Märkus: Fraktsiooni mittekuuluvad liikmed on Parempoolsete valimisnimekirjast Riigikokku valituks osutunud liikmed.

IX RIIGIKOGU FRAKTSIOONID ISTUNGISAALIS juunis 1999



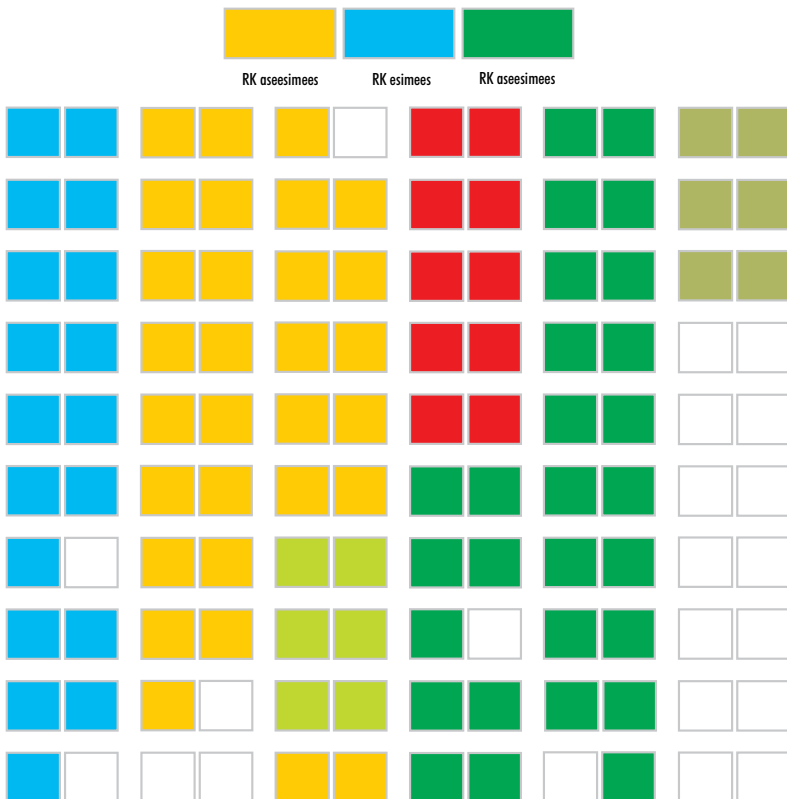
X RIIGIKOGU FRAKTSIOONID ISTUNGISAALIS

mais 2003

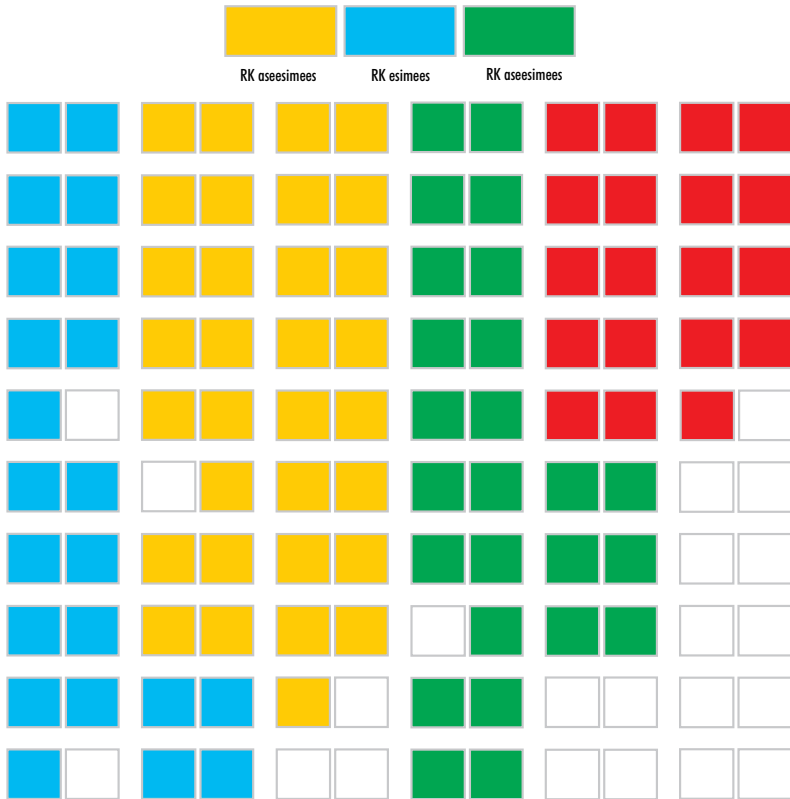


XI RIIGIKOGU FRAKTSIOONID ISTUNGISAALIS

juunis 2007



XII RIIGIKOGU FRAKTSIOONID ISTUNGISAALIS juunis 2011



LISA 3: LISATUD ÕIGUSAKTID

LISA 3.1 RIIGIKOGU ISTUNGITE STENOGRAFEERIMISE JA PROTOKOLLIMISE KORD

Riigikogu juhatus OTSUS

Tallinn

14. detsember 2010 nr 135

Riigikogu istungite stenografeerimise ja protokollimise kord

Käesolev kord kehtestatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punkti 8 ja § 61 lõike 1 alusel.

I. Üldsätted

1. Käesolevas korras määratakse kindlaks:

1.1. Riigikogu istungi stenogrammi koostamise, paranduste tegemise, toimetamise ja avalikustamise põhinõuded;

1.2. Riigikogu istungi protokollide koostamise ja avalikustamise põhinõuded.

2. Riigikogu istungi stenogrammi koostamise eesmärk on Riigikogu istungil kõneldu jäädvustamine ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine.

3. Riigikogu istungi protokollide koostamise eesmärk on fikseerida lühikokkuvõttena teave Riigikogu korraliste ja täiendavate istungite ning era korraliste istungjärkude kohta.

4. Riigikogu istungi stenogrammi ja protokollide koostamist ning avalikustamist korraldab Riigikogu Kantselei dokumendi- ja asjaajamisosakond.

II. Riigikogu istungi stenogramm

5. Stenogramm koostatakse järgmistest põhimõtetest lähtudes:

5.1. stenogramm annab Riigikogu istungil kõneldu edasi võimalikult sõnasõnaliselt;

5.2. stenogramm kajastab peale kõneldu ka muud istungisaalis toimuvat (naer, aplaus, vahelehiüded jms);

5.3. stenogrammi toimetatud tekst vastab eesti kirjakeele normile.

6. Riigikogu istungil kõneldu ja muu istungisaalis toimuv fikseeritakse tehniliste vahenditega.

7. Riigikogu istungi ajal avalikustatakse stenogramm osade kaupa, järgides põhimõtet, et tekst on Riigikogu sise- ja välisveebis kättesaadav hiljemalt tund aega pärast esinemist Riigikogu istungil. Stenogrammi terviktekst avalikustatakse ühe tunni jooksul Riigikogu istungi lõppemisest arvates. Riigikogu kinnise istungi stenogrammi ei avalikustata.

8. Riigikogu istungil peetud ettekande, kõne ja sõnavõtu ning nendega seotud küsimuste ja vastuste, sealhulgas infotunni küsimuste ja vastuste tekst esitatakse esimesel võimalusel pärast Riigikogu istungi lõppu ettekande, kõne või sõnavõtuga esinenule või infotunnis küsimustele vastanule ülelugemiseks ja vajaduse korral paranduste tegemiseks. Tekst esitatakse paberile trükituna või elektrooniliselt.

9. Parandused tehakse esitatud teksti. Parandada võib üksnes ilmseid üleskirjutus- või faktivigu. Parandus ei või muuta istungil öeldu mõtet.

10. Parandustega tekst tagastatakse allkirjastatult dokumendi- ja asjaajamisosakonnale kolme tööpäeva jooksul teksti esitamise päevast arvates. Kui teksti selle tähtaja jooksul ei tagastata, loetakse, et tekstiga on nõustatud.

11. Kui parandus ei vasta käesoleva korra punktis 9 nimetatud nõuetele või on esitatud pärast punktis 10 nimetatud tähtaja möödumist, võib jätta paranduse stenogrammi teksti viimata. Kui paranduse tegija vaidlustab oma esinemise üleskirjutuse õigsuse, teavitab dokumendi- ja asjaajamisosakonna juhataja paranduse stenogrammi teksti viimata jätmise põhjustest paranduse tegijat esimesel võimalusel. Sellisel juhul võib paranduse tegija paranduse stenogrammi teksti viimata jätmise vaidlustada Riigikogu juhatuses, kes võtab vastu lõpliku otsuse.

12. Pärast paranduste esitamiseks ettenähtud tähtaja möödumist stenogramm toimetatakse. Toimetamise eesmärk on viia kõneldu sõnasõnaline üleskirjutus vastavusse eesti kirjakeele normiga, säilitades seejuures kõne-

leja sõnakasutuse ja väljenduslaadi. Toimetamisel kontrollitakse ja täpsustatakse muu hulgas tekstis sisalduvaid isiku- ja muid nimesid, mõisteid, õigusaktide ja muude dokumentide ning kirjutiste pealkirju ja tsitaate.

13. Riigikogu sise- ja välisveebis asendatakse stenogrammi toimetamata tekst kahe nädala jooksul vastavast istungipäevast arvates stenogrammi toimetatud tekstiga.

14. Stenogrammid koondatakse ja avaldatakse trükiväljaandena.

III. Riigikogu istungi protokoll

15. Riigikogu istungi protokollis fikseeritakse:

15.1. istungi alguse ja lõpu kellaaeg;

15.2. istungi juhatajad;

15.3. kohaloleku kontrolli tulemused;

15.4. päevakorrapunktid;

15.5. ettekande tegijad, arupärimistele ja infotunni küsimustele vastajad;

15.6. hääletustulemused.

16. Protokoll esitatakse allkirjastamiseks Riigikogu esimehele ja Riigikogu Kantselei direktorile esimesel võimalusel pärast Riigikogu täiskogu töönädala, täiendava istungi või erakorralise istungjärgu lõppu.

17. Protokoll avalikustatakse Riigikogu sise- ja välisveebis hiljemalt allakirjutamisele järgneval tööpäeval. Kinnise istungi protokoll avalikustatakse käesoleva korra punktide 15.1 kuni 15.4 ulatuses.

IV. Jõustumine

18. Käesolev kord jõustub Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval.

Riigikogu esimees Ene Ergma

LISA 3.2 RIIGIKOGU KOMISJONI ESIMEHE JA ASEESIMEHE VALIMISE KORD

Riigikogu juhatus OTSUS

Tallinn

10. veebruar 2011 nr 21

Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord

I. Üldsätted

1. Käesolev kord kehtestatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punkti 2 alusel.
2. Käesoleva korra eesmärk on täpsustada Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 30 sätteid, mis reguleerivad hääletamise läbiviimist ning hääletamis- ja valimistulemuse kindlakstegemist Riigikogu komisjoni (edaspidi *komisjon*) esimehe ja aseesimehe valimisel, ning tagada nende ühtaoline kohaldamine komisjonides.
3. Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine viiakse läbi komisjoni istungil.
4. Hääletamise ettevalmistamisel ning läbiviimisel abistavad istungi juhatajat ja komisjoni liikmeid komisjoni teenindavad ametnikud või Riigikogu Kantselei direktori poolt selleks määratud ametnikud (edaspidi *sekretariaat*).

II. Kandidaatide ülesseadmine

5. Komisjoni esimehe ja aseesimehe kandidaadi võib üles seada komisjoni liige. Ülesseatu peab andma kandideerimiseks oma nõusoleku.
6. Ülesseatud kandidaatidest koostatakse nimekiri vastavalt kandidaatide ülesseadmise järjekorrale. Nimekirja sulgemise otsustab komisjon hääletamise teel.
7. Kandidaat võib oma kandidatuuri tagasi võtta kuni kandidaatide nimekirja sulgemiseni.

III. Hääletamise ettevalmistamine

8. Pärast kandidaatide nimekirja sulgemist valmistab sekretariaat ette hääletamissedelid, millele kantakse kandidaatide nimed nende ülesseadmise järjekorras ja lahter iga kandidaadi nime järele. Hääletamissedeli vorm on esitatud käesoleva korra lisana.

9. Enne hääletamise väljakuulutamist tutvustab sekretariaat komisjoni liikmetele hääletamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlaks-tegemise korda, kontrollib hääletamiskasti ning annab välja hääletamissedelid.

10. Istungi juhataja kuulutab välja hääletamise ja määrab hääletamise aja arvestusega, et komisjoni liikmetele jääb piisavalt aega hääletamissedeli täitmiseks ja hääletamiskasti laskmiseks.

IV. Hääletamine

11. Sekretariaat tagab komisjoni liikmetele võimaluse salajaseks hääletamiseks.

12. Komisjoni liige täidab hääletamissedeli, märgistades ristiga lahtri selle kandidaadi nime juures, kelle poolt ta hääletab.

13. Pärast hääletamissedeli täitmist laseb komisjoni liige hääletamissedeli hääletamiskasti.

14. Komisjoni liige täidab hääletamissedeli ja laseb selle hääletamiskasti isiklikult.

15. Kui komisjoni liige rikub hääletamissedeli enne selle hääletamiskasti laskmist, on tal õigus saada sekretariaadilt uus hääletamissedel. Rikutud sedel tuleb sekretariaadile tagastada. Tagastatud rikutud sedelile teeb sekretariaat vastava märke.

16. Kui hääletamiseks ettenähtud aeg on möödunud või kui kõik hääletada soovinud komisjoniliikmed on hääletamissedeli hääletamiskasti lasknud, kuulutab istungi juhataja hääletamise lõppenuks.

V. Hääletamis- ja valimistulemuse kindlakstegemine

17. Pärast hääletamise lõppenuks kuulutamist asub sekretariaat hääli lugema. Häälte lugemine on avalik.

18. Sekretariaat teeb kindlaks:

18.1 hääletamisedeli saanud komisjoniliikmete arvu;

18.2 hääletamiskasti lastud hääletamisedelite alusel hääletamisest osavõtnud komisjoni liikmete arvu;

18.3 kehtetute hääletamisedelite arvu;

18.4 igale kandidaadile antud häälte arvu.

19. Kehtetuks loetakse hääletamisedel:

19.1 millel on märgistatud rohkem kui üks lahter või

19.2 millel ei ole märgistatud ühtegi lahtrit.

20. Kui hääletamistulemus on kindlaks tehtud, teeb sekretariaat teatavaks valimistulemuse.

VI. Liisuheitmise kord

21. Liisku heidetakse, kui:

21.1 komisjoni esimehe selgitamiseks korraldatud lisavoorus jagunevad hääled võrdselt;

21.2 häälte võrdse jagunemise tõttu ei osutu ükski kandidaat valituks komisjoni aseesimeheks.

22. Enne liisuheitmisele asumist tutvustab sekretariaat liisuheitmise korda.

23. Kui võrdselt hääli kogunuid on kaks, kasutatakse liisuheitmiseks ühe- või kaheeurost münti (käesoleva korra punktid 24–26). Kui võrdselt hääli kogunuid on enam kui kaks, kasutatakse liisuheitmiseks sedeleid ja ümbrikke (käesoleva korra punktid 27–30).

Liisuheitmise mündiga

24. Liisuheitjaks määratud sekretariaadi ametnik (edaspidi *liisuheitja*) pöördub nimede tähestikulises järjekorras võrdselt hääli kogunutest esimese kandidaadi poole, kes teatab kumma mündi külje ta valib. Teisele kandidaadile loetakse määratuks mündi teine külg. Enne liisuheitmist

teatab liisuheitja, milline mündikülg millisele kandidaadile on määratud.

25. Liisuheitja viskab mündi õhku ning pärast seda, kui münt on maandunud ja seiskunud, tuvastab, milline mündi külg on jäänud peale.

26. Valituks osutub kandidaat, kellele enne liisuheitmist määratud mündikülg on jäänud peale.

Liisuheitmine sedelite ja ümbrikega

27. Liisuheitmise ettevalmistamise ajaks lahkub liisuheitja istungiruumist.

28. Liisuheitja istungiruumist äraoleku ajal kantakse võrdselt hääli kogunud kandidaatide nimed eraldi sedelitele. Iga sedel asetatakse eraldi ümbrikusse. Ümbrikutel ei tohi olla märkeid ja neid ei tohi olla võimalik väliselt eristada. Sedelitega ümbrikud segatakse.

29. Istungiruumi naasmise järel võtab liisuheitja ümbrike hulgast ümbriku, mis seejärel avatakse ja milles olevale sedelile kantud kandidaadi nimi loetakse ette. Sedelit näidatakse komisjoni liikmetele.

30. Kui liisku heidetakse komisjoni esimehe ja aseesimehe selgitamiseks, osutub komisjoni esimeheks valituks kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisuheitja esimesena ja komisjoni aseesimeheks osutub valituks kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisuheitja järgmisena. Kui liisku heidetakse komisjoni aseesimehe selgitamiseks, osutub aseesimeheks valituks kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisuheitja esimesena. Järgnevalt avatakse ka kõik teised ümbrikud.

VII. Lõppsätted

31. Kui komisjoni liige leiab, et hääletamise läbiviimisel, hääletamistulemuste kindlakstegemisel või liisuheitmisel rikuti Riigikogu kodu- ja töökorra seadust, võib ta esitada valimistulemuse teatavakstegemiseni istungi juhatajale protesti. Protesti lahendab komisjon viivitamata.

32. Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise käik protokollitakse. Protokoll kantakse:

32.1 kandidaatide ülesseadjate ja ülesseatud kandidaatide nimed;

- 32.2 kandidaatide nõusoleku andmine või sellest keeldumine;
- 32.3 kandidatuuri tagasivõtmine;
- 32.4 komisjoni otsusega suletud kandidaatide nimekiri;
- 32.5 käesoleva korra punktis 18 loetletud andmed;
- 32.6 valimistulemus;
- 32.7 liisuhetmise tulemus;
- 32.8 protestid ja nende lahendamise tulemus.

33. Hääletamissedelid, sealhulgas tagastatud rikutud hääletamissedelid, säilitatakse kuni komisjoni esimehe ja aseesimehe valimistulemuste kinnitamiseni Riigikogu juhatuse poolt. Pärast valimistulemuste kinnitamist korraldab sekretariaat hääletamissedelite hävitamise.

Riigikogu esimees Ene Ergma

Lisa
Riigikogu komisjoni esimehe ja
aseesimehe valimise korra juurde

HÄÄLETAMISSEDEL

RIIGIKOGU ... KOMISJONI ESIMEHE JA ASEESIMEHE VALIMINE

kuupäev

Ees- ja perekonnanimi

Ees- ja perekonnanimi

Ees- ja perekonnanimi

LISA 3.3 RIIGIKOGUS MENETLETAVATE EELNÕUDE NORMITEHNIKA EESKIRI

Riigikogu juhatus OTSUS

Tallinn

27. detsember 2011 nr 136

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja kinnitamine

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punkti 10 alusel Riigikogu juhatus otsustab:

1. Kinnitada „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“ (lisatud).
2. Tunnistada kehtetuks Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsus nr 59 „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja kehtestamine“, Riigikogu juhatuse 2006. aasta 11. mai otsus nr 258 „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja muutmine“ ja Riigikogu juhatuse 2010. aasta 14. oktoobri otsus nr 92 „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja muutmine“.
3. Käesolev otsus jõustub 2012. aasta 1. jaanuaril.

Riigikogu esimees Ene Ergma

RIIGIKOGUS MENETLETAVATE EELNÕUDE NORMITEHNIKA EESKIRI

1. peatükk Üldsätted

§ 1. Riigikogus menetletav eelnõu

(1) Eesti Vabariigi põhiseaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel võib Riigikogu menetlusse esitada:

- 1) seaduseelnõu, sealhulgas riigieelarve ja lisaeelarve eelnõu;
- 2) Riigikogu otsuse eelnõu;

- 3) Riigikogu avalduse eelnõu;
 - 4) Riigikogu deklaratsiooni eelnõu;
 - 5) Riigikogu pöördumise eelnõu.
- (2) Seaduse kui õigustloova ehk üldakti eelnõusse kavandatakse üldkohustuslikud reeglid, mis sätestavad õigused ja kohustused konkreetselt piiritlemata isikute hulgal.
- (3) Riigikogu otsuse kui üksikakti eelnõusse ei kavandata selliseid norme, mis kuuluvad seaduse kui üldakti eelnõusse. Riigikogu võib otsuse vastu võtta Eesti Vabariigi põhiseaduse, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse või muu seadusega ettenähtud juhtudel või omal algatusel.
- (4) Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ega pöördumise kui poliitilist tahtet väljendava akti eelnõusse ei kavandata õigusnorme.
- (5) Seaduse algamisel esitatakse seaduseelnõu Riigikogule koos seletuskirja ja teiste vajalike lisamaterjalidega. Välislepingut käsitlev seaduseelnõu esitatakse Riigikogule koos välislepingu eesti- ja võõrkeelse koopia-ga. Eestikeelse originaali puudumisel esitatakse lepingu eestikeelne tõlge.

2. peatükk

Seaduseelnõule esitatavad nõuded

1. jagu

Seaduseelnõule esitatavad põhinõuded

§ 2. Seaduseelnõu koostamise vajadus ja selle üksikasjalikkus

- (1) Seaduseelnõu (edaspidi käesolevas ja 3. peatükis ka *eelnõu*) koostatakse sama liiki ühiskonnasuhete õiguslikuks reguleerimiseks, kui vajalik õiguslik regulatsioon puudub või ei ole piisav või ei ole ajakohane.
- (2) Seaduseelnõu peab sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigus-suhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksik-asjalikke regulatsioone.
- (3) Seaduseelnõusse ei kavandata regulatsiooni, mis on lubatud ja otstarbekas sätestada rakendusaktis.

§ 3. Seaduseelnõu vastavus ülimuslikele aktidele

Seaduseelnõu peab olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

§ 4. Seaduseelnõu vastuolu kehtiva õigusega

Seaduseelnõu või selle säte võib olla vastuolus kehtiva seaduse sellise sätte või kogu kehtiva seadusega, mida eelnõu seadusena vastuvõtmise korral muudetakse või mis tunnistatakse kehtetuks. Käesoleva paragrahvi tähenduses ei loeta vastuoluks üld- ja erisätte olemusest tingitud erinevusi.

§ 5. Isiku õiguste ja vabaduste piirangud

Seaduseelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb.

§ 6. Põhiseadusliku institutsiooni ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevus ning enesekorraldamisõigus

(1) Seaduseelnõus põhiseaduslikule institutsioonile ja kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatavad ülesanded peavad lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest.

(3) Põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldamisõigusega.

§ 7. Eelnõu seadusena rakendamise kulud

(1) Seaduseelnõusse kavandatavad normid peavad võimaldama taotletava eesmärgi saavutamist ja eelnõu seadusena rakendamist optimaalsete kulu-
tustega.

(2) Riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele lisakulude sätestamisel või kui on vaja nende tulusid vähendada, tuleb eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude või saamata jäävate tulude katteallikad.

§ 8. Üldsätted

(1) Seaduseelnõu üldsätetes esitatakse seaduse reguleerimisala, vajaduse korral kohaldamisala, teiste seaduste kohaldamise säte ja kavandatavate õigusinstituutide üldised sätted ning terminite määratlused käesoleva eeskirja §-s 18 nimetatud juhul.

(2) Reguleerimisala säte sõnastatakse esimeses paragrahvis. Reguleerimisala sättes loetletakse seaduseelnõus käsitletavat õigusinstituutid või nimetatakse reguleeritav valdkond. Reguleerimisala sätet ei ole vaja esitada,

kui pealkiri avab piisavalt seaduseelnõu reguleerimisala ning seda ei ole vaja täpsustada.

(3) Kohaldamisala sättes nimetatakse isikud, esemed ja asjaolud, kelle või mille suhtes kavandatavat regulatsiooni kohaldatakse või ei kohaldata.

(4) Paragrahvide rühmitamise korral eelnõu eri struktuuriuosadesse esitatakse seaduseelnõu üldsätted eelnõu esimeses peatükis või esimeses osas, kui osa ei jagune peatükkideks. Käesoleva eeskirja § 26 lõikes 3 nimetatud struktuuriosade üldsätted esitatakse struktuuriosa esimeses alajaotuses.

(5) Seaduseelnõu üldsätetes võib viidata Euroopa Liidu õigusele, kui viide on seaduse reguleerimiseseme seisukohast olulise tähtsusega ning laieneb kogu seaduse reguleerimisalale.

§ 9. Kavandatava regulatsiooni täitmise tagamine

(1) Seaduseelnõusse kavandatakse vajalikud regulatiivsed normid ning põhjendatud juhtudel nende järgimist tagavad ja õiguskaitsvad normid.

(2) Seaduseelnõu peab sõnaselgelt ja ühemõtteliselt väljendama, kellele milliseid õigusi ja kohustusi selle eelnõu seadusena jõustumine kaasa toob ning kuidas on tagatud normide järgimine.

(3) Tagavate sätetena võib kavandada näiteks finantsmajanduslikke, sotsiaalseid või korrakaitse meetmeid ja vastutust sätestavaid norme.

§ 10. Menetlusnormid

Seaduseelnõusse kavandavad menetlusnormid, sealhulgas ka põhjendatud erisused, peavad olema kooskõlas asjakohaste üldseaduste, sealhulgas menetlusseaduste ja karistusseadustikuga.

§ 11. Volitusnorm

(1) Volitusnormiga antakse õigus või pannakse kohustus kehtestada kooskõlas haldusmenetluse seaduse 6. peatükis sätestatuga seaduse või seaduse ja Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määrus.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud õiguse või kohustuse edasi-volitus toimub haldusmenetluse seaduse §-s 91 sätestatud korras.

(3) Volitusnormis esitatakse määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada.

(4) Volitusnorm esitatakse ühelauselises lõikes või volitusnormide loetelu puhul punktides. Volitusnormis peab olema märgitud akti andja ja liik. Volituse eesmärke, sisu või piire võib täpsustada eelnõu teiste sätetega.

§ 12. Valdkonnad, milles seadusandja ainupädevuse tõttu volitusnorme ei anta

Volitusnorm ei tohi sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Volitusnormis ei tohi volitada kehtestama regulatsiooni näiteks järgmistes küsimustes:

- 1) põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused;
- 2) riigi territooriumi haldusjaotuse, kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamise, rahvahääletuse korraldamise ning rahvusvähemuste kultuurautonoomia alused;
- 3) Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kord ning nende organite ja Vabariigi Valitsuse, Riigikontrolli, Eesti Panga ja õiguskantsleri pädevus ja ametihüved;
- 4) rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenude ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, koormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse;
- 5) kohtukorraldus, vastutus, karistused ning kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord;
- 6) riigikaitse ja välissuhtlemise alused;
- 7) riiklike kohustuste panemine kohalikule omavalitsusele.

§ 13. Rakendussätted

(1) Seaduseelnõu lõpus esitatakse rakendussätetena järgmises järjekorras:

- 1) normid, mis sisaldavad selle seaduse sätete rakendamise erisusi ja täpsustusi;
- 2) valdkonna senise õigusliku regulatsiooni muutumise korral rakendussätetes ajutised, kindlal tähtajal kehtivad sätted seniselt õiguslikult regulatsioonilt uuele üleminekuks;
- 3) normid, millega muudetakse või tunnistatakse kehtetuks reguleeritava valdkonnaga seonduvaid seadusi;
- 4) jõustumisnorm seaduse jõustumise üldkorrast erineva jõustumise korral.

(2) Kui õigusliku regulatsiooni ulatusliku muutumise tõttu on vajadus kehtestada arvukalt rakendussätteid, võib koostada rakendusseaduse eelnõu.

§ 14. Jõustumisnorm ja seadusele tagasiulatuva jõu andmine

(1) Jõustumisnormi kavandamisel võetakse arvesse aeg, mis on vajalik uute normidega tutvumiseks, eriti isikute õiguste ja kohustuste muutmise

korral, ning vajalikuks korralduslikuks ja halduslikuks eeltöök, sealhulgas seaduse väljakuulutamiseks, avaldamiseks, rakendusaktide andmiseks, ning ka seaduse rakendamiseks piisavate vahendite olemasolu.

(2) Käesoleva eeskirja § 13 lõike 1 punktis 4 nimetatud jõustumissätte kavandamisel lähtutakse järgmisest:

- 1) seaduse jõustumist ei sätestata enne selle Riigi Teatajas avaldamisele järgnevat päeva;
- 2) seaduse mõnele sättele võib põhjendatud juhul määrata seaduse jõustumise üldisest tähtpäevast erineva jõustumisaja, mis esitatakse jõustumisparagrahvi eri lõikes või lõigetes.

(3) Kui volitusnormi jõustumine soovitakse ette näha seaduse üldisest jõustumistähtpäevast erineval tähtpäeval, tuleb seaduseelnõus sätestada volitusnormi jõustumise tähtpäev kooskõlas haldusmenetluse seaduse § 93 lõikega 2.

(4) Seadust või selle sätet võib rakendada tagasiulatuvalt üksnes põhjendatud vajaduse korral, kui see toob kehtiva õiguse normidega võrreldes kaasa isiku õiguste laienemise, vabaduste suurenemise, kohustuste või vastutuse vähenemise või muu sellesarnase tagajärje või kui sellega ei rihkuta õiguskindluse põhimõtet. Õiguskindluse põhimõtte rikkumise vältimiseks kavandatakse varasemate suhete kohta asjakohased rakendus- ja üleminekusätted.

(5) Jõustumissätte kavandatakse eelnõu viimase paragrahvina.

2. jagu

Seaduseelnõu keel, vormistus ja ülesehitus

1. jaotis

Seaduseelnõu keele- ja stiilinõuded

§ 15. Keele- ja stiilinõuded

- (1) Seaduseelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile.
- (2) Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Ühe ja sama mõtte edasiandmisel välditakse eri väljendite kasutamist. Sünonüümide kasutamine ei ole lubatud.
- (3) Eelnõu sõnastamisel kasutatakse võimaluse korral umbisikulise tegumoe oleviku kindlat kõneviisi. Välislepingu menetlemist käsitlevas seaduseelnõus on lubatav *da*-tegevusnime kasutamine.
- (4) Eelnõus eelistatakse ainsuslikku vormi, välja arvatud juhul, kui ainsuse ja mitmuse eristamisel on õiguslik tähendus.

§ 16. Sätte sõnastamine

Sätte sõnastatakse õigusnormi liigile vastava struktuuri kohaselt.

§ 17. Terminite ja võõrsõnade kasutamine

(1) Seaduseelnõus kasutatakse kehtivas õiguses ja reguleeritavas valdkonnas tuntud ja enamlevinud termineid.

(2) Uut terminit võib kasutada valdkonna:

- 1) esmasel reguleerimisel;
- 2) uuesti reguleerimisel, kui uus termin vastab paremini käesoleva eeskirja § 9 lõikes 2 esitatud elnõu arusaadavuse nõuetele.

(3) Võõrsõna võib kasutada üksnes juhul, kui selle kasutus on eesti keeles levinud või kui sõnal puudub eesti keeles algupärane vaste.

§ 18. Terminii määratlemine

(1) Ühest või mitmest sõnast koosneva termini tähendus määratletakse õigusselguse eesmärgil, kui:

- 1) elnõu on reguleeritava valdkonna või õigusinstituudi termineid sisaldav üldakt ja terminil on selle seisukohalt oluline õiguslik tähendus;
- 2) terminit kasutatakse tavalisest või õigusaktides seni sätestatust erinevas tähenduses;
- 3) terminit on võimalik mitmeti tõlgendada või on sellel mitu tähendust;
- 4) termin ei ole eesti keeles üldlevinud.

(2) Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid peavad olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega ning elnõus neid üldjuhul enam ei määratleta.

(3) Terminii sisu määratletakse selle põhitunnuste või mõistega hõlmatud subjektide, objektide või nähtuste loetelu kaudu või vähelevinud sõna selgitusena. Terminit määratlevasse sättesse ei tohi lisada eraldiseisvaid regulatiivse toimega sätteid.

(4) Üht ja sama terminit kasutatakse elnõus vaid ühe ja sama mõiste tähistamiseks.

(5) Terminii sisu määratletakse kas pärast termini esmakordset kasutamist elnõu struktuuriosas, kuhu on koondatud terminiga seotud sätted, või elnõu üldsätetes selle termini jaoks kavandatavas paragrahvis. Sisult seotud terminite korral määratletakse termini sisu paragrahvi ühes lõikes.

(6) Kui terminit kasutatakse õigusaktides seni sätestatust erinevas tähenduses või kui terminil võib olla mitu tähendust, lisatakse termini määratlusse väljend „käesoleva seaduse tähenduses“. Kui terminit kasutatakse

vaid eelnõu mõne jaotusüksuse piires, siis lisatakse asjakohane väljend.

(7) Kui eelnõusse sobiv termin on juba teises seaduses määratletud, siis õigusselguse eesmärgil võib viidata sellele seadusele, mille tähenduses terminit kasutatakse.

§ 19. Lühendite, sulgude ja tähiste kasutamine

(1) Seaduseelnõu tekstis välditakse lühendeid, sulgusid ja tähiseid.

(2) Eelnõu tekstis kirjutatakse sõna „paragrahv“ välja juhul, kui sellele ei järgne numbrit, lause esimese sõnana, samuti muutmise seaduses muutmisvormeli esimese sõnana. Muul juhul kasutatakse paragrahvitähist.

(3) Paragrahvitähisele lisatakse sobiv käändelõpp. Ainsuse omastavas ja osastavas käändes paragrahvitähisele türevokaali ei lisata.

(4) Üldtuntud tähiseid, ametlikke või seadustes sätestatud sõna-, termini- ja nimelühendeid võib kasutada eelnõusse kavandatavas tabelis ja eelnõu lisades.

(5) Pika sõnaühendi kordamise vältimiseks kirjutatakse see eelnõu tekstis esimesel korral täielikult välja, märkides selle järel sulgudes kaldkirjas selle edaspidi kasutatava lühendi.

2. jaotis

Seaduseelnõu vormistus ja ülesehitus

§ 20. Seaduseelnõu kohustuslikud elemendid

Seaduseelnõu kohustuslikud elemendid on:

- 1) märges „EELNÕU“ seaduseelnõu esimese lehekülje paremas ülanurgas;
- 2) seaduse pealkiri;
- 3) eelnõu tekst;
- 4) vastuvõtava seaduse allkirjastaja ametinimetus ja nimi;
- 5) seaduse vastuvõtmise koha ja kuupäeva märges;
- 6) märges algatamise kuupäeva ja algataja või algataja esindaja kohta.

§ 21. Seaduseelnõu pealkiri

(1) Seaduseelnõu pealkiri väljendab võimalikult lühikeses üldistavas sõnastuses eelnõu reguleerimisala.

(2) Seaduseelnõu pealkiri lõpeb nimetavas käändes sõnaga „seadus“ või „seadustik“.

(3) Kui kavandatakse õigusharu või suurema osa ühe õigusharu institutioonide regulatsioon, siis nimetatakse seda seadustiku eelnõuks.

§ 22. Seaduseelnõu üleschitus

- (1) Seaduseelnõu koosneb paragrahvidest.
- (2) Üldist sätet sisaldavale paragrahvile võivad järgneda üldist sätet täpsustavad või üldise sätte erandeid kehtestavad paragrahvid.

§ 23. Paragrahvide numeratsioon ja pealkirjastamine

- (1) Rohkem kui ühest paragrahvist koosneva seaduseelnõu paragrahvid vormistatakse numereeritud loeteluna.
- (2) Paragrahvid nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega.
- (3) Paragrahvile antakse sisu iseloomustav lühike pealkiri nimetavas käändes.
- (4) Ühest või kahest paragrahvist koosneva seaduseelnõu paragrahv võib olla pealkirjata.

§ 24. Paragrahvi lõiked

- (1) Paragrahvi võib jagada lõigeteks.
- (2) Paragrahvi lõiked nummerdatakse läbivalt, märkides iga lõike ette kahe ümarsulu vahele araabia numbriga tähistatud järjekorranumbri.
- (3) Paragrahvi esimene lõige sisaldab üldreeglit. Järgmistes lõigetes sätestatakse selle üldreegli täpsustused ja erandid.
- (4) Mahukaid lõikeid välditakse.
- (5) Paljude lõigetega paragrahve välditakse, rühmitades sätted sisu järgi mitmeks paragrahviks.

§ 25. Paragrahvi ja lõike punktid

- (1) Paragrahvis ja lõikes esitatakse pikem loetelu punktidena, mis nummerdatakse paragrahvi- või lõikesiseselt läbivalt araabia numbritega järgnevat parempoolset ümarsulgu kasutades. Iga punkti teksti alustatakse väikese tähega ja lõpetatakse semikooloniga, välja arvatud loetelu viimane punkt, mis lõpetatakse punktiga.
- (2) Loetelu punkti ei kavandata lisasätteid.
- (3) Ühese arusaadavuse tagamiseks võib loetelu esitamisel kasutada sõna „või“, kui loetelus esitatakse alternatiiv või kui loetelu elemendid ei pea esinema korraga, ning sõna „ja“, kui loetelu elemendid esinevad korraga.

§ 26. Seaduseelnõu muu struktuuriosa

- (1) Lisaks paragrahvile võib seaduseelnõu struktuuriosaks olla osa, peatükk, jagu, jaotis, alljaotis ja preambul.
- (2) Mahuka eelnõu paragrahvid koondatakse sisu järgi peatükkidesse. Peatükid nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega.

(3) Sisuliselt seotud paragrahvidest koosnevad mahukad peatükid võib jaotada jagudeks, jaod jaotisteks ja jaotised alljaotisteks. Jagude numeratsioon peatükisiseselt, jaotiste numeratsioon jaosisiseselt ja alljaotiste numeratsioon jaotisesiseselt algab araabia numbriga 1.

(4) Seadustiku või eriti mahuka seaduse eelnõus võib koondada peatükid süsteemselt osadesse, säilitades peatükkide kogu eelnõu läbiva numeratsiooni. Esimesse ossa koondatakse üldised normid. Osad nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega.

(5) Eelnõu struktuuriosad, välja arvatud preambul, pealkirjastatakse, arvestades käesoleva eeskirja § 23 lõikes 3 sätestatut.

§ 27. Normitehniline märkus

(1) Seaduseelnõu võib erandjuhul sisaldada seaduse kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole normatiivselt siduv ja mis vormistatakse normitehnilises märkusesena.

(2) Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriiosa pealkirja või teksti lõpus araabianumbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina.

(3) Kui seaduseelnõu koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis nimetatakse normitehnilises märkuses Euroopa Liidu õigusakti andja või andjad, akti liik, number, pealkiri ja avaldamismärke. Avaldamismärke sisaldab avaldamiskoha lühendnime EÜT (Euroopa Ühenduste Teataja – ilmus kuni 31.01.2003) või ELT (Euroopa Liidu Teataja – ilmub alates 01.02.2003), seeriatähist (õigusaktid – L, teave ja teatised – C, lisad – E ja A; enne 1968. aastat ilmunud akti korral seeriatähist ei esitata), ilmumise kuupäeva ja leheküljenumbreid, näiteks: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/30/EÜ, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris (ELT L 123, 17.05.2003, lk 42–46). Normitehnilist märkust tähistav ülaindeks esitatakse käesolevas lõikes nimetatud juhul seaduseelnõu pealkirja järel.

(4) Kui Euroopa Liidu õigusakti on hiljem muudetud, nimetatakse normitehnilises märkuses ka andmed muutva akti liigi, numbri ja avaldamismärke kohta, näiteks: nõukogu direktiiv 2000/29/EÜ taimedele või taimsetele saadustele kahjulike organismide ühendusse sissetoomise ja seal levimise vastu võetavate kaitsemeetmete kohta (EÜT L 169, 10.07.2000, lk 1–112), muudetud direktiiviga 2005/77/EÜ (ELT L 296, 12.11.2005, lk 17).

(5) Euroopa Ühenduse, Euroopa Aatomienergiaühenduse ning Euroopa Liidu määrust ja otsust normitehnilises märkuses ei esitata.

§ 28. Viitamine

(1) Seaduseelnõus ei taasesitata muu seaduse ega sama eelnõu teist sätet, vaid viidatakse sellele.

(2) Otsene viide on viide sama seaduseelnõu või muu seaduse sättele või muule struktuuriosale või Euroopa Liidu õigusakti sättele või muule struktuuriosale.

(3) Kaudne viide on viide kohaldatavale õigusharule, -instituudile, õigusakti liigile või õigusaktile, samuti viide Euroopa Liidu pädevusse kuuluval valdkonnale või õigusaktile.

(4) Otse viitamisel välditakse viitamist viitavale sättele ja korduvat viitamist samas sättes.

(5) Eesti Vabariigi põhiseadusele võib viidata selle ja Euroopa Liidu õigusakti koostoime avamise või muu sedalaadi vajaduse korral.

(6) Seaduseelnõus välditakse otsesest viidet direktiivi sättele. Lubatud on otsesed viited ainult Euroopa Liidu direktiivi tehnilistele sätetele, mida Eesti peab üks-üheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas ega vajalik.

(7) Seaduseelnõus ei viidata jõustumata seadusele või selle sättele ega otse madalama õigusjõuga õigusaktile.

(8) Jõustumata seadusele või selle sättele võib viidata juhul, kui selle jõustumine kavandatakse enne viitava sätte jõustumist või kavandatakse viitava ja viidatava seaduse sätte jõustumine ühel ajal.

§ 29. Viite vormistamine

(1) Otsene viide teisele seadusele peab sisaldama lisaks käesoleva eeskirja § 28 lõikes 2 nimetatule viidatava seaduse pealkirja, mis kirjutatakse väikese algustähega ja ilma jutumärkideta. Kui pealkiri on pikk ja muust tekstist raskesti eristatav, võib tekstis seaduse pealkirja tähistada jutumärkidega ja kirjutada suure algustähega.

(2) Otsene viide eelnõu teisele struktuuriosale vormistatakse, kasutades näiteks järgmisi tüüpvormeleid asjakohases käändes:

- 1) eelnõusiseses viites – „käesoleva seaduse § x lõike y punkt z“;
- 2) paragrahvisiseses viites – „käesoleva paragrahvi lõike x punkt y“;
- 3) lõikesiseses viites – „käesoleva lõike punkt x“;
- 4) lõikesiseses viites – „käesoleva lõike esimene lause“.

(3) Viites Euroopa Liidu õigusaktile peab nimetama viidatava õigusakti andja või andjad, akti liigi ja numbrit, näiteks: nõukogu direktiiv 2011/85/EL. Lühend „EL“ akti numbrit juures näitab seda, et akti vastuvõtmine tuleneb Euroopa Liidu lepingust või Euroopa Liidu toimimise lepingust. Lühend „EÜ“ või „EMÜ“ akti numbrit juures näitab seda, et

akti vastuvõtmine tulenes Euroopa Ühenduse, varem Euroopa Majandusühenduse asutamislepingust.

(4) Eelnõu tekstis Euroopa Liidu õigusaktile esmakordsel viitamisel tuleb käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud andmetele lisada viidatava õigusakti pealkiri ja esmakordse avaldamise andmed, näiteks: nõukogu määrus (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (EÜT L 12, 16.01.2001, lk 1–23).

§ 30. Avaldamismärke

(1) Riigi Teataja avaldamismärke koosneb Riigi Teataja lühendtähisest, osa numbrist, kui see on märgitud, ilmutiskuupäevast (või endisel kujul avaldamismärkel ilmutisaastast ja ande numbrist) ja artikli numbrist, kui see on märgitud, näiteks: RT I, 03.02.2011, 4.

(2) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise korral või muudel juhtudel võib seaduste eristamiseks kasutada seaduse algteksti avaldamismärget.

(3) Jõustumata muudatuse muutmiseks märgitakse eelnõus muutmisätet sisaldava seaduse avaldamismärke.

(4) Avaldamismärkel on informatiivne tähendus.

§ 31. Seaduse lisad

(1) Seaduse rakendamiseks vajalike dokumentide tabelid, vormid, näidised, kaardid, kavandid, skeemid või muud sama laadi materjalid vormistatakse seaduseelnõu osaks olevate lisadena, kui nende kehtestamiseks ei anta volitusnorme. Kui seaduse teksti arusaadavuse seisukohalt on see oluline, siis võib tabeleid kasutada ka seaduseelnõu tekstis.

(2) Seaduseelnõus, millel on lisa, märgitakse pärast allkirjamärget viide lisale koos lisa pealkirjaga. Seaduseelnõu lisa pealkirjastatakse. Lisa paremas ülanurgas on märges, mis sisaldab seaduse pealkirja nimetavas käändes, selle all märget „Lisa“ ja lisa numbrit, kui on rohkem kui üks lisa.

3. jagu

Seadust muutva ja kehtetuks tunnistava seaduse eelnõule esitatavad nõuded

§ 32. Seaduse muutmise ja kehtetuks tunnistamine

(1) Seaduse muutmiseks võib selle sätte sõnastust muuta tervikuna või osaliselt, teksti täiendada uute sätetega või tunnistada seniseid sätteid kehtetuks.

(2) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise võib kavandada:

- 1) samade õigussuhetega seotud ala reguleeriva uue seaduse eelnõu rakendussättega või
 - 2) seaduse muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks eraldi algatava seaduseelnõuga.
- (3) Seaduseelnõusse ei kavandata erinevate seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjekti või ühise eesmärgi saavutamise
- (4) Seaduseelnõus ei esitata sätteid, mis muudaks juba jõustunud muutmise või kehtetuks tunnistamise seadust või mis tunnistaks sellise seaduse kehtetuks.
- (5) Muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid sisaldava seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine on võimalik juhul, kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks veel jõustumata sätteid.
- (6) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu kohta kehtivad seaduseelnõule esitatavad põhinõuded käesolevas jaos sätestatud erisustega.

§ 33. Seaduseelnõust tulenev seaduse muutmine ja kehtetuks tunnistamine

- (1) Seaduseelnõust tulenev teise seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine kavandatakse sama seaduseelnõu rakendussätetes pärast üleminekusätteid. Muudetakse või kehtetuks tunnistatakse seadused paigutatakse seaduste pealkirjade tähestikulises järjekorras.
- (2) Kui seaduseelnõu jõustumiseks ja seadusena rakendamiseks on vajalik välislepingut käsitleva seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine, algatakse sellekohane eraldi seaduseelnõu.
- (3) Kui Riigikogu häälteenamust nõudva seaduseelnõu rakendussätetesse on kavandatud Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muudatused, siis märgitakse seletuskirjas, et seaduseelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.
- (4) Riigieelarve muutmiseks algatakse eraldi eelnõu kooskõlas riigieelarve seadusega.
- (5) Iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.
- (6) Välislepingu menetlemist käsitlevas seaduseelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.

§ 34. Seaduse muutmise sõnastamise põhireeglid

- (1) Seaduse muutmise sättes esitatakse kogu muudetava paragrahvi, lõike või punkti uus sõnastus. Ühel ajal jõustuvad järjestikused muudeta-

vad sätted esitatakse muudatuste loetelu ühes punktis, kasutades näiteks vormelit „paragrahvi 12 punktid 21 ja 22 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:“.

(2) Kui muudetava paragrahvi või lõike tekst koosneb mitmest lausest ja tehtav muudatus puudutab neist ainult ühte või selle tekstiosa, võib eelnõus sätestada ka ainult selle lause või tekstiosa sõnastuse muutmise.

(3) Sõna või tekstiosa asendamise korral seaduse kogu teksti ulatuses esitatakse see muudatus eelnõu esimese muudatussättena. Kui asendatav sõna või tekstiosa on sätetes eri käänetes, siis selle asendamiseks esitatakse asendatav ja asendaja nimetavas käändes ning lisatakse muutmismvormeli lõppu sõnad „vastavas käändes“.

(4) Kui üks ja sama muudatus kavandatakse mitmes paragrahvis, lõikes või punktis, siis loetletakse kõik muudetavad paragrahvid, lõiked ja punktid ning märgitakse, milline sõna või tekstiosa asendatakse teise sõna või tekstiosaga. Kui asendatav on sätetes eri käänetes, siis esitatakse asendatav ja asendaja nimetavas käändes ning lisatakse muutmismvormeli lõppu sõnad „vastavas käändes“. Nimetatud muudatus paigutatakse eelnõu sätete seas esimese muudetava paragrahvi numbri järgi.

(5) Seaduse muutmise sättes võib anda ka muudetava seaduse muu struktuuriüksuse, näiteks osa, peatüki, jao, jaotise või alljaotise muudetud sõnastuse.

(6) Seaduse lisaks oleva tabeli, vormi, näidise, kaardi, kavandi, skeemi või muu dokumendi mitme lahtri, veeru või muu elemendi muutmiseks esitatakse lisa muudetava seaduse lisana terviklikul kujul või põhjendatud erandina üksiku lahtri, veeru või muu lisa elemendi muutmisel selle muudatusena. Lisa üksikute elementide muutmisel võib lisaks muutmismvormelitele kavandada ka muudetava lisa kehtestamise terviklikul kujul.

(7) Seaduse muutmisel kontrollitakse ja vajaduse korral ajakohastatakse:

- 1) seaduses olevad viited ning normitehnilised märkused;
- 2) eelnõus esitatud avaldamismärked.

(8) Seaduse muutmisel kontrollitakse muudatuste sobivust Riigi Teatajas avaldatud tervikteksti ja selle tulevikus jõustuvatesse redaktsioonidesse.

§ 35. Seaduse muutmise ja kehtetuks tunnistamise seaduseelnõu pealkiri

(1) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduseelnõu pealkiri peab sisaldama muudetava või kehtetuks tunnistatava seaduse pealkirja, millele võib vajaduse korral lisada ka eelnõu sisu avava teabe.

(2) Kui seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduseelnõus kavandatakse rohkem kui kolme seaduse muutmine või kehtetuks

tunnistamine, nimetakse eelnõu pealkirjas selle muudetava seaduse pealkiri, mille muutmise tuleneb eelnõu peaesmärgist ja millega seondub teiste seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamine. Käesolevas lõikes nimetatud juhul peab pealkirjast nähtuma, et kavandatud on muutmise seadus ja et muudetakse rohkem kui ühte seadust.

(3) Seaduse muutmise seaduse eelnõu pealkirjas ei märgita seaduse muudetavaid struktuuriosi. Kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks vaid üks paragrahv, lõige või punkt, võib selle paragrahvi numbri pealkirjas esitada.

(4) Kui seaduses tehtav muudatus seisneb üksnes seaduse täiendamises, pealkirjastatakse eelnõu seaduse täiendamise seadusena.

§ 36. Seaduse muutmise seaduse eelnõu ülesehitus

(1) Seaduse muutmise seaduse eelnõus esitatakse kõik muutmissette muudetava seaduse sätete paiknemise järjestuses, kusjuures ühe muudetava seaduse muudatused koondatakse eelnõu ühte paragrahvi, mis jaguneb punktideks.

(2) Kui eesmärk eeldab seaduse muutmise seaduse eelnõus mitme seaduse muutmist, siis paigutatakse esikohale seadus, mille muutmise tuleneb eelnõu peaesmärgist, ning selle seaduse muutmisest tulenevad teiste seaduste muudatused reastatakse muudetavate seaduste pealkirjade tähestikulises järjekorras.

§ 37. Muudetava seaduse struktuuriosade numeratsiooni säilitamine

(1) Seaduse täiendamisel paragrahvide või muude struktuuriosadega ei muudeta kehtiva seaduse struktuuriosade numeratsiooni. Kehtivate samaliigiliste struktuuriosade vahele uue struktuuriosa lisamisel antakse sellele eelneva struktuuriosa number araabianumbrilise ülaindeksiga. Uue paragrahvi või muu struktuuriosa lisamisel ei anta sellele samas seaduses varem kehtetuks tunnistatud struktuuriosa numbrit.

(2) Olemasolevale sättele teise numbri andmine on lubatud juhul, kui sätete loetelu ei saa uue, ülaindeksiga sättega täiendada, ilma et muutuks sätete loogiline järjestus.

(3) Uue esimese paragrahvi, lõike või punkti paigutamist seaduse esimese paragrahvi, paragrahvi esimese lõike või paragrahvi või lõike esimese punkti ette välditakse.

(4) Seaduse peatükile või muule struktuuriosale uue sõnastuse andmisel tuleb võimaluse korral õigusloome ökonoomia eesmärgil säilitada struktuuriosasiseselt sätete endine numeratsioon, et vältida lisamuudatusi, mis on tingitud sise- või välisviidete või rakendusaktide muutmise vajadusest.

(5) Volitusnormi asukoha muutmine on lubatud üksnes põhjendatud juhtudel.

§ 38. Seaduse muutmist sätestava eelnõu rakendussätted ja normitehnilise märkuse muutmine

(1) Eelnõus kavandatud muudatuste rakendamist käsitlevad sätted, välja arvatud teise seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise säte ja eelnõu jõustumissäte, kavandatakse samas eelnõus muudetava seaduse või rakendusseaduse olemasolu korral selle lisarakendussätetena.

(2) Seaduse muutmisel Euroopa Liidu õigusakti muutmise tõttu tuleb eelnõus täiendada muudetava seaduse normitehnilise märkuse sõnastust, lisades sellele Euroopa Liidu õigusakti liigi, numbri ja avaldamismärke.

3. peatükk

Seaduseelnõu seletuskiri

§ 39. Seletuskirja eesmärk

Seaduseelnõule lisatakse eelnõu algataja või tema esindaja allkirjastatud seletuskiri, mille eesmärk on põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest.

§ 40. Seletuskirja ülesehitus

(1) Seaduseelnõu seletuskiri jaotatakse osadeks, mis pealkirjastatakse järgmiselt:

- 1) sissejuhatus;
- 2) seaduse eesmärk;
- 3) eelnõu sisu ja võrdlev analüüs;
- 4) eelnõu terminoloogia;
- 5) eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele;
- 6) seaduse mõjud;
- 7) seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud;
- 8) rakendusaktid;
- 9) seaduse jõustumine;
- 10) eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.

(2) Väikesemahulise seaduseelnõu seletuskirja liigendust võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatuga võrreldes muuta või liigendamisest loobuda, esitades sõltuvalt eelnõu sisust seletuskirjas käesoleva eeskirja

§-des 41–50 nõutud andmed.

(3) Seletuskirjas märgitakse seaduseelnõu algatamise kuupäev.

§ 41. Sissejuhatus

(1) Seletuskirja osa „Sissejuhatus“ koosneb kolmest alaosast.

(2) Esimeses alaosas „Sisukokkuvõte“ kirjeldatakse kokkuvõtlikult, viitamata konkreetsele sättele, kasutamata erialakeelt ja lühendeid, kavandatava regulatsiooni või muudatuse sisu ja põhjendatakse selle vajalikkust, sealhulgas nimetatakse:

- 1) lahendatav küsimus ja selle seos kehtiva õigusega;
- 2) eesmärk;
- 3) lahendusettepanek ja selle mõju.

(3) Teises alaosas „Eelnõu ettevalmistaja“ nimetatakse järgmiste isikute nimed, ametikohad ja kontaktandmed:

- 1) eelnõu ja seletuskirja koostajad, sealhulgas tööühma esindaja;
- 2) keeleteimetaja ning välislepingu eestikeelse originaali puudumisel lepingu eesti keelde tõlkinud isik;
- 3) eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollinud jurist.

(4) Kolmandas alaosas „Märkused“ nimetatakse vähemalt:

- 1) eelnõu seotus muu menetluses oleva eelnõuga;
- 2) eelnõu seotus Euroopa Liidu õiguse rakendamisega;
- 3) eelnõu seotus Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga;
- 4) teave selle kohta, millist seaduse redaktsiooni muudetakse;
- 5) eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus ja kvalifitseeritud häälteenamuse puhul selle põhjendus.

§ 42. Seaduse eesmärk

(1) Seletuskirja osas „Seaduse eesmärk“:

- 1) põhjendatakse seaduseelnõu algatamise vajalikkust ning sõnastatakse kavandatava seaduse eesmärk;
- 2) antakse ülevaade küsimuse senisest õiguslikust regulatsioonist ja selle rakendamise praktikast;
- 3) loetletakse eesmärgi saavutamise õiguslikud, majanduslikud ja halduslikud lahendused ning põhjendatakse eelnõus kavandatud lahendusi.

(2) Kui enne seaduseelnõu ja seletuskirja koostamist on koostatud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ja kontseptsioon, märgitakse käsitletavas osas nende kooskõlastamise tulemus ja eelnõu vastavus nimetatutele. Kui eelnõu erineb nimetatutest, siis märgitakse ka mille poolest ja

põhjendatakse erinevust. Kui väljatöötamiskavatsust ja kontseptsiooni ei ole koostatud, esitatakse selle kohta põhjendus.

§ 43. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“:

- 1) esitatakse seaduseelnõu ülesehitus ja selle põhjendus;
- 2) antakse ülevaade eelnõus käsitletavatest õigusinstituutidest struktuuriosade kaupa;
- 3) selgitatakse, miks on eelnõu objektiks olevaid suhteid vaja reguleerida või miks senine regulatsioon vajab muutmist;
- 4) selgitatakse kavandatava paragrahvi, lõike ja punkti sisu;
- 5) analüüsitakse eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega;
- 6) nimetatakse eelnõu väljatöötamisel aluseks võetud allikad ja võimaluse korral viidatakse nendele, tutvustades eraldi valdkonna seni kehtivat regulatsiooni ja teiste riikide õigusakte, mida on eelnõu ettevalmistamisel kasutatud, ning analüüsitakse eelnõu sarnasust nimetatud õigusaktidega;
- 7) kui eelnõu väljatöötamisel on olnud eeskujuks teiste riikide seadused, kommenteeritakse nende rakendamise kogemust.

(2) Seaduse või selle sätte kehtetuks tunnistamisel või muutmisel esitatakse eelnõu seletuskirjas nende õigusaktide sätete loetelu, mis sisaldavad otsest viidet kehtetuks tunnistatavale või muudetavale seadusele või sättele ning põhjendatakse, miks on viitavat sätet muudetud või jäetud muutmata. Samamoodi analüüsitakse ka kaudseid viiteid.

(3) Välislepingu menetlemist käsitleva seaduse eelnõule lisatava seletuskirja selles osas tutvustatakse ka välislepingu sisu ning neid muudatusi seadustes, mis kaasnevad välislepingu täitmise või selle lõppemisega.

(4) Kui välislepingu menetlemist käsitleva seaduseelnõuga ühel ajal ei ole põhjendatult võimalik esitada käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud seadusmuudatuste eelnõu, nimetatakse seletuskirja käsitletavas osas eelnõu ettevalmistaja ja eeldatav valmimise aeg.

(5) Välislepingu menetlemist käsitleva seaduseelnõu puhul nimetatakse seletuskirja käsitletavas osas ka välislepingu jõustumise tähtpäev ja selle alus.

§ 44. Eelnõu terminoloogia

Seletuskirja osas „Eelnõu terminoloogia“ tutvustatakse seaduseelnõu nii

uusi kui ka võõrsõnalisi termineid, mida õigusaktides ei ole varem kasutatud, ja põhjendatakse nende kasutamise vajalikkust.

§ 45. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele“ esitatakse eelnõu reguleerimisalaga seotud Euroopa Liidu määruse, direktiivi ja muude õigusaktide ning nende tõlgendamiseks vajaliku kohtupraktika loetelu. Kui eelnõu eesmärk on viia Eesti seadused kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, analüüsitakse eelnõu vastavust sellele.

(2) Kui eelnõus on otseselt arvestatud Euroopa Liidu õigusakti, esitatakse seletuskirjas selle number ja avaldamismärge Euroopa Ühenduste Teatajas või Euroopa Liidu Teatajas ning direktiiviga kooskõlla viimisel lisatakse seletuskirjale Euroopa Komisjonis väljatöötatud vastavustabel, selle puudumisel käesoleva eeskirja lisan esitatud vastavustabel.

(3) Kui Eestis või välisriigis on tehtud seaduseelnõu Euroopa Liidu õigusele vastavuse väljaselgitamiseks ekspertiis, lisatakse seletuskirjale ekspertiisidokument ning märgitakse eksperdi nimi, ametikoht ja kontaktandmed.

(4) Kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti rakendamisel normide täpsustamiseks, põhjendatakse eelnõu seletuskirjas riigisiselt kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tuuakse välja võimalik alternatiiv.

§ 46. Seaduse mõjud

(1) Seletuskirja osas „Seaduse mõjud“ selgitatakse seaduse rakendamisest eeldatavasti tulenevat:

- 1) sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju;
- 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
- 3) mõju majandusele;
- 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale;
- 5) mõju regionaalarengule;
- 6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele;
- 7) muud otsest või kaudset mõju.

(2) Kui käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel ei tuvastata olulist mõju, märgitakse see seletuskirjas.

(3) Kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne. Mõjude analüüsi aruandes:

- 1) esitatakse teave mõjude analüüsi tellija, tegija, kaasatud ekspertide ja valitsusväliste institutsioonide kohta;

- 2) kirjeldatakse analüüsitavat probleemi, analüüsi eesmärki ja uurimisküsimust;
 - 3) põhjendatakse analüüsi meetodi valikut;
 - 4) kirjeldatakse kasutatud andmeid, analüüsitegevusi ja tulemusi ning tulemusi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud valdkondades;
 - 5) kirjeldatakse võimalike lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud valdkondades;
 - 6) esitatakse kokkuvõtte ja eesmärgi saavutamiseks sobivaim lahendus;
 - 7) esitatakse järeelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust.
- (4) Kui mõju analüüsimisel kasutatakse lisaks statistilisi, sotsioloogilisi või muid uurimusi või andmeid, viidatakse seletuskirjas kasutatud andmebaasidele ja dokumentidele või lisatakse nende koopiad.

§ 47. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

- (1) Seletuskirja osas „Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“ antakse riigiasutuste kaupa ülevaade seaduse rakendamiseks vajalikest tegevustest ja kõikidest seaduse rakendamiseks eeldatavalt vajalike otsuste ühekordsete ja igaaastaste kulude ulatus ning nende katmise allikad, lisades asjakohased rahalised arvestused ja põhjendused.
- (2) Seletuskirja käsitletavas osas kirjeldatakse ka seaduse rakendamise eeldatavat mõju kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele ja esitatakse muude kaudsete kulude prognoos.
- (3) Kui seaduse rakendamisega kulusid ei kaasne, märgitakse see seletuskirjas.
- (4) Kui seaduse rakendamisega kaasnevad tulud, esitatakse eeldatavate tulude prognoos koos asjakohase rahalise arvestusega. Kui tulused ei prognoosita, märgitakse see seletuskirjas.
- (5) Kui kulud kaetakse osaliselt või täielikult Euroopa Liidu vahenditest, märgitakse seletuskirjas Euroopa Liidu vahendite osakaal.

§ 48. Rakendusaktid

- (1) Seletuskirja osas „Rakendusaktid“:
 - 1) põhjendatakse volitusnormi vajalikkust, selle eesmärki, sisu ja ulatust viisil, mis võimaldab teha otsustuse volitusnormi ja selle alusel kavandatava rakendusakti vastavuse kohta Eesti Vabariigi põhiseadusele;

2) märgitakse rakendusakti jõustumise tähtaeg või tähtpäev juhul, kui see erineb käesoleva eeskirja § 14 lõikes 3 nimetatud ajast.

(2) Vabariigi Valitsuse algatava seaduseelnõu seletuskirjale tuleb olevalt volitusnormi sisust lisada Vabariigi Valitsuse või ministri määruse eelnõu kavand, mis sisaldab eelnõu esialgset sõnastust. Lisatav määruse eelnõu kavand tuleb ette valmistada sellise täpsusega, et oleks võimalik hinnata rakendusakti vajalikkust, volitusnormi ulatust, kohast tasandit ja muid asjaolusid, mis on vajalikud volitusnormi sõnastuse ja rakendusakti vastavuse hindamiseks.

(3) Kui seaduseelnõus kavandatakse muuta seadust või tunnistada see kehtetuks, esitatakse seletuskirja käsitletavas osas:

- 1) volitusnormi muutmise korral käesoleva paragrahvi lõikes 1 nõutav analüüs, andmed ja Vabariigi Valitsuse algatava eelnõu puhul käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kavand;
- 2) nende rakendusaktide loetelu, mis vajavad samuti muutmist;
- 3) volitusnormi kehtetuks muutmise või tunnistamise korral kehtetuks muutuvate määruste loetelu koos Riigi Teataja linkidega nendele määrustele.

§ 49. Seaduse jõustumine

Seletuskirja osas „Seaduse jõustumine“ põhjendatakse eelnõu seaduse-
na või selle sätte jõustumise tähtpäeva valikut ja seaduse või selle sätte
kehtivusaega.

§ 50. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon“ märgitakse:

- 1) millisele riigi- ja omavalitsusasutusele oli eelnõu kooskõlastamiseks või arvamuse saamiseks esitatud ning millisele asjaomasele avalikõiguslikule institutsioonile, huvirühmale ja eksperdile oli eelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud;
 - 2) milliseid arvamusi ja ettepanekuid esitati kaasamise ja avaliku konsultatsiooni käigus;
 - 3) mil määral esitatud arvamusi ja ettepanekuid eelnõus arvestati.
- (2) Kooskõlastamisel arvestatud ja arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute kohta esitatakse asjakohased selgitused ja põhjendused tabelis, mis vormistatakse seletuskirja lisana.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud tabelis märgitakse kooskõlastamisel esitatud märkuse või ettepaneku sisu, esitaja, millises eelnõu

sättes märkus või ettepanek on arvesse võetud ning põhjendatakse märkuse või ettepaneku arvestamata jätmist.

(4) Seaduseelnõu Riigikogule esitamise korral märgitakse käesoleva eeskirja § 40 lõike 1 punktis 10 nimetatud osas vaid asjaomaste valitsusväliste institutsioonide kaasamise ja avaliku konsultatsiooni tulemused käesolevas paragrahvis sätestatud korras.

§ 51. Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud eelnõu seletuskirja erisused

Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud seaduseelnõu seletuskiri ei pea kajastama käesoleva eeskirja § 41 lõike 4 punktis 3, § 46 lõikes 3 ja §-s 50 ette nähtud teavet.

4. peatükk

Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule esitatavad nõuded

§ 52. Otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu pealkiri, keelekasutus ning rekvisiidid

(1) Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule märgitakse selle akti liik. Eelnõule pannakse pealkiri, milles lühidalt avatakse akti sisu, ja pöördumise eelnõu pealkirjas ka pöördumise adressaat. Tekstis Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise pealkirjale viidates kasutatakse jutumärke.

(2) Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile.

(3) Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu kohustuslikud elemendid on sarnased seaduseelnõu kohustuslike elementidega, mis on loetletud käesoleva eeskirja §-s 20.

§ 53. Riigikogu otsuse eelnõule esitatavad nõuded

(1) Riigikogu otsuse eelnõu preambulis märgitakse reeglina Eesti Vabariigi põhiseaduse säte või seaduse säte, mille alusel otsus tehakse.

(2) Riigikogu otsuse eelnõu preambul lõpeb sõnadega „Riigikogu otsustab:“. Otsustavas osas esitatakse otsuse sisu. Pikema teksti puhul jagatakse otsuse sätted eelnõu läbivalt araabia numbritega tähistatud punktideks ja sätetes loetelude esitamise vajaduse korral parempoolse ümarsuluga tähistatud alapunktideks.

(3) Isiku nimetamisel märgitakse Riigikogu otsuse eelnõus tema ees- ja perekonnanimi, vajaduse korral ka täpne ametinimetus või tiitel.

(4) Riigikogu otsuse eelnõus võib ette näha Riigikogu varasemate otsuste muutmise või kehtetuks tunnistamise.

§ 54. Riigikogu avalduse, deklaratsiooni või pöördumise eelnõule esitatavad nõuded

(1) Riigikogu avalduse, deklaratsiooni või pöördumise eelnõu teksti liigendamine struktuuriosadeks ei ole nõutav. Kui eelnõu mahukuse tõttu teksti liigendatakse, lähtutakse käesoleva eeskirja § 53 lõikes 2 sätestatust.

(2) Kui avaldus, deklaratsioon või pöördumine on suunatud teistele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele, lisatakse eelnõule selle võõrkeelne tõlge.

§ 55. Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu seletuskiri

(1) Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni või pöördumise eelnõule lisatakse selle vajalikkust põhjendav seletuskiri, millele kirjutab alla eelnõu esitaja või tema esindaja. Seletuskirjale märgitakse eelnõu esitamise kuupäev.

(2) Ametiisiku ametisse nimetamise otsuse eelnõule lisatavale seletuskirjale lisatakse ametiisiku ametisse nimetamiseks nõutavad dokumendid, sealhulgas ärakiri ametisse nimetatava kandidaadi kirjalikust nõusolekust ja tema eluloo lühikokkuvõte.

5. peatükk Rakendussätted

§ 56. Eeskirja kohaldamise erisused

(1) Enne käesoleva eeskirja jõustumist kehtestatud õigusakte muutes säilitatakse nende senine vorm.

(2) Enne käesoleva eeskirja jõustumist Riigikogu menetlusse võetud eelnõude menetlemisel lähtutakse eelnõu menetlusse võtmise ajal kehtinud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59 kehtestatud ning 2006. aasta 11. mai otsusega nr 258 ja 2010. aasta 14. oktoobri otsusega nr 92 muudetud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjast.

§ 57. Eeskirja jõustumine

Käesolev eeskiri jõustub 2012. aasta 1. jaanuaril.

Lisa

Euroopa Liidu direktiivi ja Eesti õigusakti vastavustabel

EL-i õigusakti norm	EL-i õigusakti normi ülevõtmise kohustus	EL-i õigusakti normi sisuliseks rakendamiseks kehtestatavad riigisisised õigusaktid		Kommentaariid
Artikkel, lõige, punkt	Jah, ei, valikuline	Paragrahv, lõige, punkt	Pealkiri	

LISA 3.4 JUHISED RIIGIKOGUS SEADUSELNÕU MENETLEMISE HEA PRAKTIKA KUJUNDAMISEKS

Riigikogu juhatus OTSUS

Tallinn

9. veebruar 2012 nr 30

Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks

Lähtudes Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punktidest 2 ja 21 Riigikogu juhatus otsustab:

Kinnitada „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (lisatud).

Riigikogu esimees Ene Ergma

Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks

Käesoleva dokumendi on Riigikogu juhatus heaks kiitnud eesmärgiga teadvustada Riigikogus seaduseelnõu menetluses osalejatele põhimõtteid, millest kinni pidamine võimaldab paremini täita põhiseaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) nõudeid ning tagada vastuvõetavate seaduste parema kvaliteedi. Riigikogu tööd korraldava organina peab juhatus hoolitsema selle eest, et RKKTS-i sätteid kohaldataks ühetaoliselt, võttes arvesse Riigikogu positsiooni Eesti põhiseaduslikus süsteemis, parlamendi toimimise aluseks olevaid enamuse põhimõtet ja opositsiooni õiguste kaitse nõuet, teiste põhiseadusorganite põhiseadusest tulenevaid õigusi ning avalikkuse seadusloomesse kaasamise olulisust. Juhiste koostamise põhjuseks on vajadus leppida kokku mõnedes Riigikogus menetluse üldist korraldust ja üksikuid menetlusetappe puudutavates küsimustes, aga ka asjaolu, et viimastel aastatel on mitmed puudused elnõude menetluses ja vastuvõetavates seadustes pälvinud laiemal avalikkuse tähelepanu ja kahjustanud Riigikogu mainet seadusandjana.¹

Juhised lähtuvad Riigikogu senise praktika analüüsist ning on suunatud seaduseelnõude menetlust ja tekstide kvaliteeti enim mõjutavate probleemide vältimisele. Nii nagu RKKTS-i sätted jätavad ruumi Riigikogu töö, sh elnõude menetluse paindlikuks korraldamiseks, on ka juhised koostatud teadmise, et riigi elus tuleb ette olukordi, kus elnõu Riigikogus arutamise ja otsuste tegemise aeg on piiratud. Niisugused kõrvalekalded soovitatavast menetluspraktikast peaksid aga jääma põhjendatud eranditeks. Lähtudes eeltoodust tuleb seaduseelnõude menetlemisel Riigikogus juhinduda järgmistest põhimõtetest:

1. Seaduseelnõu menetlus kavandatakse ning jõustumissäte sõnastatakse arvestusega, et:

1) RKKTS-is sätestatud menetlustoiminguteks (sh aruteluks juhtiv-

¹ Vt nt Vabariigi Presidendi 03.03.2009 otsus nr 440 (RTL 2009, 22, 284) ja 20.12.2010 otsus nr 790 (RT III, 22.12.2010, 1); õiguskantsleri 23.07.2009 ettepanek nr 5 (kättesaadav: http://www.oiguskaantsler.ee/public/resources/editor/File/Riigikogu_KMettepanek.pdf); Riigikontrolli 31.10.2011 audit „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“ (kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2200/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>).

- komisjonis, menetlusedokumentide ettevalmistamiseks ning aruteluks täiskogus) jääb mõistlik aeg, mille jooksul Riigikogu liikmetel on võimalik kujundada seisukoht eelnõu ja muudatusettepanekute suhtes ning asjassepuutuvatel huvirühmadel esitada oma arvamused;
- 2) Vabariigi Presidendile jääb seaduse väljakuulutamiseks põhiseaduse § 107 lõikes 2 ettenähtud 14 päeva alates seaduse saamise päevast;
 - 3) seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jääb piisav aeg, mille jooksul on normiadressaatidel võimalik seadusega tutvuda ja vajaduse korral oma tegevus ümber korraldada.
2. Kui juhtivkomisjoni menetluses oleva eelnõuga kavandatakse põhimõttelise tähtsusega muudatusi teise komisjoni valdkonda kuulavas seaduses, küsib juhtivkomisjon teise komisjoni arvamust, jättes arvamuse andmiseks mõistliku aja.
 3. Eelnõule esitatavad muudatusettepanekud on seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega, lähtudes eelnõu eesmärgist.
 4. Juhtivkomisjon arutab valitsuse ettepanekuid muuta Riigikogu menetluses olevat eelnõu, kui need on esitatud RKKTS §-s 99 sätestatud järgides.
 5. Põhimõttelise tähtsusega muudatusi sisaldavatele valitsuse ettepanekutele peab olema alla kirjutanud asjaomane minister.
 6. Komisjoni liikmetele ja komisjoni nõustavatele ametnikele peab jääma piisavalt aega, et tutvuda juhtivkomisjoni istungi päevakorda võetud eelnõuga seotud dokumentidega, sealhulgas laekunud muudatusettepanekutega, ning kujundada nende suhtes seisukoht.
 7. Juhtivkomisjoni enda poolt eelnõusse kavandatavad muudatused otsustatakse komisjoni istungil täpses sõnastuses.
 8. Juhtivkomisjon otsustab eelnõu Riigikogu täiskogu tööädala päevakorda teiseks lugemiseks panemise pärast kõigi muudatusettepanekute läbivaatamist ja nende suhtes otsuste tegemist.
 9. Kui juhtivkomisjon otsustab muudatusettepanekuid arvestades eelnõu

olulisel määral ümber kujundada, eelkõige täiendades seda põhimõttelise tähtsusega uute regulatsioonidega, teeb ta selleks, et võimaldada Riigikogu liikmetel esitada muudatusettepanekuid eelnõu muutunud osade suhtes, täiskogule ettepaneku II lugemine katkestada.

10. Samale töönaelale ei kavandata üldjuhul seaduseelnõu mitut lugemist.

11. Seaduseelnõu lõpphääletuseks esitab juhtivkomisjon uue, keelelise ja normitehnilise kontrolli läbinud teksti.

LISA 3.5 LIISUHEITMISE KORD RIIGIKOGU ESIMEHE VALIMISEL

Vabariigi Valimiskomisjoni OTSUS

Riigikogu esimehe valimisel liisu heitmise korra kinnitamine

Vabariigi Valimiskomisjon otsustab:

Kinnitada Riigikogu esimehe valimisel liisu heitmise kord (juurde lisatud)

Tallinnas 21. märts 1995

Avo Blankin

Esimees

Taavi Torgo
sekretär

Liisuheitmise kord Riigikogu esimehe valimisel

1. Liisuheitmiseks võrdselt hääli saanud Riigikogu esimehe kandidaatide vahel kasutatakse ühekroonist münti.
2. Liisuheitmine võrdselt hääli saanud Riigikogu esimehe kandidaatide vahel toimub Riigikogu liikmete ees.

3. Vabariigi Valimiskomisjoni esimees pöördub nimede tähestikulises järjekorras esimese võrdselt hääli saanud Riigikogu esimehe kandidaadi poole, et ta teeks liisuheitmiseks oma valiku mündi esikülje (*avers'i*) ja mündi tagakülje (*revers'i*) vahel. Seejärel lepivad võrdselt hääli saanud Riigikogu esimehe kandidaadid Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe juuresolekul kokku, kumb mündikülg tähistab liisuheitmisel Riigikogu esimeheks saamist.

4. Vabariigi Valimiskomisjoni esimees teatab Riigikogule võrdselt hääli saanud Riigikogu esimehe kandidaatide valikust ning nende vahel saavutatud kokkuleppest, mida kandidaadid kinnitavad.

5. Kui võrdselt hääli saanud Riigikogu esimehe kandidaadid ei saavuta kokkulepet, kumb mündikülg tähistab liisuheitmisel Riigikogu esimeheks saamist, tähistab Riigikogu esimeheks saamist mündi esikülg (*avers*).

6. Vabariigi Valimiskomisjoni esimees viskab ühekronise mündi õhku laua kohal, mida Vabariigi Valimiskomisjon kasutas häältelugemiseks, ning teatab liisuheitmise tulemustest.

7. Vabariigi Valimiskomisjon vormistab liisuheitmise tulemuste põhjal protokollid.

LÜHENDID

ÕIGUSAKTID

ArhS	arhiiviseadus	RT I, 21.03.2011, 1
ATS	avaliku teenistuse seadus	RT I, 29.12.2011, 166
AvTS	avaliku teabe seadus	RT I, 22.03.2011, 10
DAS	digitaalallkirja seadus	RT I 2000, 26, 150; 2010, 22, 108
EAFS	Eesti Arengufondi seadus	RT I, 30.12.2011, 54
EKS	erakonnaseadus	RT I, 29.12.2011, 172
EPS	Eesti Panga seadus	RT I, 23.12.2011, 13
ERHS	Eesti Rahvusringhäälingu seadus	RT I, 06.01.2011, 27
ERRS	Eesti Rahvusraamatukogu seadus	RT I, 09.03.2011, 9
ErSS	erakorralise seisukorra seadus	RT I, 29.12.2011, 208
FIS	Finantsinspektsiooni seadus	RT I, 29.03.2012, 4
HasMMS	hasartmängumaksu seadus	RT I 2009, 24, 146; 2010, 22, 108
HKMS	halduskohtumenetluse seadus	RT I, 28.12.2011, 7
HKS	Eesti Haigekassa seadus	RT I, 23.12.2011, 7
HOS	hädaolukorra seadus	RT I, 30.12.2011, 44
IKS	isikuandmete kaitse seadus	RT I, 30.12.2010, 11
ITDS	isikut tõendavate dokumentide seadus	RT I, 29.12.2011, 178
JAS	julgeolekuasutuste seadus	RT I, 22.12.2011, 36
JTS	jälitustegevuse seadus	RT I, 31.01.2012, 6
KeeleS	keeleseadus	RT I, 18.03.2011, 1
KeTS	keskkonnatasude seadus	RT I, 14.03.2011, 40
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus	RT I, 21.03.2011, 14

KRAPS	kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus	RT I, 28.12.2011, 47
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik	RT I, 29.12.2011, 20
KS	kohtute seadus	RT I, 28.12.2011, 48
KVS	korruptsioonivastane seadus	RT I, 08.07.2011, 68
MaaPS	maapõueseadus	RT I, 21.12.2011, 17
MKS	maksukorralduse seadus	RT I, 22.12.2011, 38
MS	metsaseadus	RT I, 05.01.2011, 16
MTÜS	mittetulundusühingute seadus	RT I, 14.03.2011, 8
PPVS	politsei ja piirivalve seadus	RT I, 29.12.2011, 28
ProkS	prokuratuuriseadus	RT I, 16.03.2011, 8
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus	RT I, 27.04.2011, 2
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus	RT I 2002, 29, 174; 2010, 19, 101
PSRS	Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus	RT I 2007, 43, 312
PSTS	Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus	RT I 2007, 43, 313
PTS	pühade ja tähtpäevade seadus	RT I, 09.03.2011, 7
PäästeTS	päästeteenistuse seadus	RT I, 29.12.2011, 207
RaHS	rahvahääletuse seadus	RT I, 21.03.2011, 31
RES	riigieelarve seadus	RT I, 28.12.2011, 15
1992. aasta RKKS	Riigikogu kodukorra seadus	RT 1992, 46, 584; RT I 1993, 76, 1132
1994. aasta RKKS	Riigikogu kodukorra seadus	RT I 1994, 90, 1517; 2002, 64, 393
RKKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus	RT I, 01.10.2011, 4
RKLS	Riigikogu liikme staatuse seadus	RT I, 22.12.2011, 40
RKS	Riigikontrolli seadus	RT I, 22.09.2011, 4
RKVS	Riigikogu valimise seadus	RT I, 21.03.2011, 23
ROS	rahvusooperi seadus	RT I 1997, 93, 1558; 2003, 51, 353
RRKS	rahuaja riigikaitse seadus	RT I, 29.11.2011, 7

RSKS	rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus	RT I, 07.03.2012, 4
RSVS	riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus	RT I, 22.12.2011, 24
RTS	Riigi Teataja seadus	RT I 2010, 19, 101
SRKS	sõjaaja riigikaitse seadus	RT I, 29.11.2011, 8
SäAS	säästva arengu seadus	RT I 1995, 31, 384; 2009, 12, 73
TAKS	teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus	RT I, 16.03.2011, 11
TFS	Tagatisfondi seadus	RT I, 08.07.2011, 32
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus	RT I, 06.12.2010, 12
TubS	tubakaseadus	RT I, 30.12.2011, 37
TurS	turismiseadus	RT I 2000, 95, 67; 2010, 22, 108
VPTS	Vabariigi Presidendi töökorra seadus	RT I, 08.07.2011, 74
VPVS	Vabariigi Presidendi valimise seadus	RT I, 16.11.2010, 9
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus	RT I, 29.12.2011, 149
VäSS	välisuhtlemisseadus	RT I, 04.03.2011, 19
ÕKS	õiguskantsleri seadus	RT I, 08.07.2011, 60

MUUD LÜHENDID

EIKo	Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
ELAK	Euroopa Liidu asjade komisjon
ELL	Euroopa Liidu leping
ELT C	Euroopa Liidu Teataja C-seeria
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EÜ	Euroopa Ühendus
EÜT C	Euroopa Ühenduse Teataja C-seeria
EÜT L	Euroopa Ühenduse Teataja L-seeria
OE	otsuse-eelnõu
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkollegiumi otsus
RKPJKa	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi arvamus

RKPJKm	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RT	Riigi Teataja
RTL	Riigi Teataja Lisa
SE	seaduseelnõu
TK	tegevuskava
UA	Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine

KASUTATUD ALLIKAD**KOHTULAHENDID**

RKKKo 14.10.2010, 3-1-1-19-10
RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06
RKPJKm 11.07.2002 3-4-1-9-02
RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98
RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98
RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05
RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08
RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09
RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09
RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00
RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02
RKÜKo 13.04.2007, 3-4-1-10-07
RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09

EIKo 03.12.2009, *Kart vs Türgi* (8917/05)
EIKo 11.02.2010, *Syngelidis vs Kreeka* (24895/07)

Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsus kohtuasjas 39/72 Euroopa Ühenduste Komisjon *vs* Itaalia Vabariik

BVerfG 06.03.1952, 2BvE 1/51 (E 1, 144)

KIRJANDUS

Aarma, O. (2007). Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja muutused Riigikogu töös. – Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid. Tallinn, lk 11–19.

Adams, J. (2002). Kodukorra juured ja sõlmküsimused. – Riigikogu Toimetised, nr 6, lk 34–41.

Ahi, K. (1999). Rahvuslik parlament Euroopa Ühenduse õiguse kontekstis. – *Juridica*, nr 6, lk 297–302.

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat. Riigikantslei, 2009.

Annus, T. (2006). Riigiõigus. Tallinn: Juura.

Arter, D. (2008). From „Parliamentary Control“ to „Accountable Government“? The Role of Public Committee Hearings in Swedish Riksdag. – *Parliamentary Affairs*, 61, nr 1, lk 122–143.

Eesti keele seletav sõnaraamat. 2. osa. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit PS kommentaarid 2008.)

Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2006.

Hrbek, R. (2012). The Role of National Parliaments in the EU. – The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action. Heidelberg etc: Springer, lk 129–157.

Hebeler, T., Schulz, J. (2010). Prüfungswissen zum Untersuchungsausschussrecht. – *Juristische Schulung*, nr 11, lk 969–974.

Jarass, H. D., Piroth, B. (2009). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München: Beck.

Kergandberg, E., Järvet, T., Ploom, T., Jaggo, O. (2004). Kriminaalmenetus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Kliimann, A.-T. (1933). Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. – *Õigus*, nr 9, lk 385–416.

L'Assemblée nationale dans les institutions françaises. Assemblée nationale, 2009.

Laffranque, R. (2009). Uus võimude tasakaal Prantsusmaal pärast põhiseaduse muutmist. – *Riigikogu Toimetised*, nr 20, lk 94–100.

Lijphart, A. (2009). Demokraatia mustrid. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Mager, U. (2002). Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes – parlamentarische Organisation von Kontrolle durch Publizität. – *Der Staat*, 31, nr 4, lk 597–615.

Maruste, R. (1996). Põhiseaduse muutmise õiguslik protseduur. – *Juridica*, nr 9, lk 459–463.

Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura.

Mõttus, A. (2004). Parlamendiliikme vastutamatus. – *Juridica*, nr 9, lk 598–608.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura, 1997. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit Põhiseaduse Assamblee.)

Pöld, J. (2001). Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: Iuridicum.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis: statistikat ja kommentaare. Tallinn, 2004. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit VII–IX Riigikogu statistikakogumik.)

Riigikogu X koosseis: statistikat ja ülevaateid. Tallinn, 2007. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit X Riigikogu statistikakogumik.)

Riigikogu XI koosseis: statistikat ja ülevaateid. Tallinn, 2011. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit XI Riigikogu statistikakogumik.)

Raunio, T., Wiberg, M. (2001). Parliametarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union. – *Cooperation and Conflict*, 36, nr 1, lk 61–86.

Schneider, H.-P. (2001). Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus. – *Neue Juristische Wochenschrift*, nr 36, lk 2604–2608.

Talvik, E. (1991). Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades. Tartu: Tartu Ülikool.

Wiefelspütz, D. (2002). Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse. – *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nr 1, lk 10–15.

TEISTE RIIKIDE PÕHISEADUSED JA PARLAMENTIDE KODUKORRAD

Austria põhiseadus (*Bundes-Verfassungsgericht*). –

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000138/B-VG%2c%20Fassung%20vom%2016.04.2012.pdf>

Hispaania põhiseadus (*Constitución española*). –

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_ingl.pdf

Leedu põhiseadus (*Lietuvos Respublikos Konstitucija*). –

<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>

Läti põhiseadus (*Latvijas Republikas Satversme*). –

<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution/>

Prantsusmaa põhiseadus (*Constitution*). –

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf

Saksamaa põhiseadus (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). –

<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg.html>

Soome põhiseadus (*Suomen perustuslaki*). –

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731>

Tšehhi põhiseadus (*Ústava České republiky*). –

<http://www.concourt.cz/view/GetFile?id=4127>

Läti parlamendi (*Saeima*) kodukord (*Latvijas Republikas Saeimas kārtības rullis*). –

<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>

Saksamaa parlamendi (*Bundestag*) kodukord (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*). –

http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html

Soome parlamendi (*Eduskunta*) kodukord (*Eduskunnan työjärjestys*). – <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.php?documentId=ti13611102246645&cmd=download>

REGISTER

A

alaline komisjon

fraktsioonide esindatus § 26

fraktsiooni mittekuuluva liikme määramine komisjoni § 27

koosseisu kinnitamine § 28

liikmete arv § 25

loetelu § 18

ülesanded § 18

ametiisiku ettekanne või ülevaade § 155

ametivanne § 14, § 56 (vt ka Riigikogu uue koosseisu esimene istung)

arhiiv § 158²

arupärimine

elmise koosseisu liikmete poolt esitatud arupärimised § 141

esitamine § 139

mõiste § 139

vastamise kord § 140

asjaajamiskeel § 158

avalduse eelnõu § 154

D

deklaratsiooni eelnõu § 154

diskontinuiteet (vt 1. ptk üldised märkused)

dokumentide avalikkus § 158¹

dokumentide kättesaadavaks tegemise aeg § 62

E

eelnõu (vt ka seaduseelnõu ja otsuse eelnõu)

esimene lugemine § 97, § 98

esitatavad nõuded § 92

kolmas lugemine § 110, § 111

lõpphääletus § 111

menetlemine juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel

§ 100, § 101, § 102, § 103

menetlusse võtmise otsustamine § 93

taganemine § 95

tagasivõtmine § 95

teine lugemine § 104, § 105, § 106, § 107, § 108, § 109

Vabariigi Valitsuse arvamuse § 94

väljalangemine koosseisu volituste lõppemise tõttu § 96

üleandmine § 91

enesekorraldusõigus (vt sissejuhatus punkt 1)

erikomisjon § 19

ettekannete päevakorraldus § 67

ettepanek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmise kohta

§ 149, § 150, § 151

Euroopa Liidu asjad

alalise komisjoni arvamuse Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta § 152³

esitamine Riigikogule § 152²

Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemine ELAK-is ja väliskomisjonis § 152⁴

menetlusse võtmine § 152²

mõiste § 152¹

nõue esitada subsidiaarsushagi § 152⁷

peaministri ülevaade valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel § 152⁵

põhjendatud arvamuse subsidiaarsuse põhimõtte mittevastavuse kohta § 152⁶

vastuseisu väljendamine sillaklauslile § 152⁸

F

fraktsioon

esimees ja aseesimees § 40

fraktsiooni nimi § 41

moodustamine § 40

muudatused koosseisus § 42

registreerimine § 41

õigused (vt 5. ptk üldised märkused)

H

hääletamine

avalik § 79

hääletamiskomisjoni pädevus § 82
isiklikkus § 80
salajane § 79
Vabariigi Valimiskomisjoni pädevus § 82
viisid § 81

hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil

katkestamine § 84
kord § 83
tulemuste teatavakstegemine § 85

hääletamine hääletamissedelitega

ettevalmistamine § 86
kord § 87
tulemuste selgitamine § 88
tulemuste teatavakstegemine § 88
tulemuste vaidlustamine § 89

hääletamine käe tõstmisega § 81

häälteenamus § 78

I

infotund

küsimuste esitamise järjekord § 145
küsimustele vastamise kord § 146
osalevad valitsusliikmed § 143
registreerumine küsimuse esitamiseks § 144
toimumise aeg § 142

istungjärk

erakorraline § 50, § 51, § 52
korraline § 45

J

juhtivkomisjoni määramine § 93

K

kirjalik küsimus

esitamine § 147
mõiste § 147
vastamine § 148

kohaloleku kontroll § 77**komisjon (vt ka alatine komisjon, erikomisjon, probleemkomisjon, uurimiskomisjon)**

esimene istung § 29

liigid § 17

raport § 23¹

Riigikogu liikmete kuulumine komisjoni § 24

õigused § 22

komisjoni aseesimees

tagasiastumine § 32

tagasikutsumine § 33

valimine § 30

volituste lõppemine § 31

ülesanded § 34

komisjoni esimees

tagasiastumine § 32

tagasikutsumine § 33

valimine § 30

volituste lõppemine § 31

ülesanded § 34

komisjoni istung

avalikkus § 36

kinnisus § 36

kvoorum § 37

otsuste vastuvõtmine § 38

protokoll § 39

toimumise aeg § 35, § 47

kvoorum (otsustusvõimelisus)

komisjoni istungil § 37

Riigikogu istungil § 76

küsimus (vt ka infotund ja kirjalik küsimus)

istungil läbiviimise korra kohta § 74

suuline küsimus päevakorraküsimuses § 68

L**lisaelarve eelnõu § 121****läbirääkimised (vt sõnavõtt ja vastusõnavõtt)**

M**muudatusettepanekud**

esitamine § 99

loetelu § 102

läbivaatamine ja hääletamine täiskogus § 106

läbivaatamine juhtivkomisjonis § 100

O**olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu § 153****otsuse eelnõu (vt ka eelnõu)**

ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 117

demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 118

erakorralise seisukorra väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 118

esitamise õigus § 90

lõpphääletus teisel lugemisel § 109

mobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 118

nõukogu liikmete nimetamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 117

Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu menetlemine § 118¹

sõjaseisukorra väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 118

valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava otsuse eelnõu § 154

vastuvõetud otsuse vormistamine § 112

välisdelegatsiooni moodustamist käsitleva otsuse eelnõu menetlemine § 117

otsustusvõimelisus (vt kvoorum)**P****peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine § 131, § 132****poliitiline avaldus**

minister § 155

peaminister § 155

- Riigikogu külaline § 13, § 56
- Vabariigi President § 155
- probleemkomisjon § 21**
- protest istungi läbiviimise korra kohta § 74**
- protokoll (vt komisjoni istung, Riigikogu istung, Riigikogu juhatus)**
- põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu**
 - algatamine § 122
 - arutamise kord § 123
 - rahvahääletusele panemise otsustamine § 125
 - vastuvõtmine kiireloomulisena § 127
 - vastuvõtmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt § 126
 - vastuvõtmise viisi otsustamine § 124
- päevakord (vt täiskogu päevakord)**
- päevakorraküsimuse arutamise võimatus § 73**
- pöördumine § 154**

R

- rahvahääletuse korraldamise otsustamine**
 - muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemine § 130
 - rahvahääletuse algatamine § 128
 - seaduse vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsustamine § 129
- riigieelarve eelnõu**
 - arutamise kord § 120
 - esitamine § 119
- riigieelarve muutmise seaduse eelnõu § 121**
- Riigikogu aseesimees**
 - tagasiastumine § 11
 - valimine § 4, § 6, § 7
 - volituste algus § 8
 - volituste lõppemine § 9
 - ülesanded § 15
- Riigikogu esimees**
 - tagasiastumine § 10
 - valimine § 4, § 6, § 7
 - volituste algus § 8
 - volituste lõppemine § 9
 - ülesanded § 14

Riigikogu istung (vt ka täiendav istung)

avalikkus § 59

avamine ja lõpetamine § 64

istungi juhataja õigused päevakorraküsimuse arutelu läbiviimisel § 72

juhataja § 63

kinnisus § 60

korra tagamine § 66

osavõtjad § 58

stenografeerimine, protokollimine ja transleerimine § 61

toimumise aeg § 47

toimumise koht § 57

vaheaeg § 65

Riigikogu juhatus

istung § 16

koosseis § 12

otsus § 16

protokoll § 16

ülesanded § 13

Riigikogu liikmete ja fraktsioonide ühendused**(muud ühendused) § 43****Riigikogu uue koosseisu esimene istung**

ametivande andmine § 3

avamine ja juhatamine § 2

kokkukutsumine § 1

Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine § 4

Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest teatamine § 5

S**seaduseelnõu (vt ka eelnõu)**

algatamise õigus § 90

Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise

seaduse eelnõu menetlemine § 116

vastuvõetud seaduse vormistamine § 112

välislepingut puudutava seaduseelnõu menetlemine § 115

seletuskiri

eelnõu seletuskiri § 92

juhtivkomisjoni seletuskiri § 103, § 110

stenogramm (vt Riigikogu istung)**sõnavõtt § 69**

T

teadaanded § 75**tähtaeg**

arupärimisele vastamine § 140

eelnõu esimeseks lugemiseks päevakorda võtmine § 97

eelnõu menetlusse võtmise otsustamine § 93

fraktsiooni liikmete alatistesse komisjonidesse määramine § 28

fraktsiooni registreerimise avalduse esitamise tähtaeg § 41

kirjalikule küsimusele vastamine § 148

komisjoni esimese istungi kokkukutsumine § 29

muudatusettepanekute esitamine § 99

põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimese ja teise lugemise vaheline tähtaeg § 123

põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu teise ja kolmanda lugemise vaheline tähtaeg § 123

päevakorraküsimuse arutamise aluseks olevate dokumentide kättesaadavaks tegemine § 62

seaduse või otsuse allkirjastamine § 112

täiendava istungi toimumisest etteteatamine § 49

uue koosseisu esimene istung § 1

Vabariigi Valitsuse arvamuse andmine eelnõu kohta § 94, § 152⁷

täiendav istung § 49**täiskogu päevakord**

ettevalmistamine § 53

kinnitamine § 55

teatavakstegemine § 54

täiendamine § 56

täiskogu töönädal § 46**täiskogu töötsükkel § 46****töö ajagraafik**

erakorralise istungjärgu § 52

täiskogu töönädala § 47, § 48

U

umbusalduse avaldamise otsustamine § 133, § 134

usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemine

§ 135, § 136, § 137, § 138

uurimiskomisjon § 20, § 22, § 23

V

vaba mikrofon § 157

Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse
uuesti arutamine § 113, § 114

Vabariigi Valitsuse liikme sõnaõigus § 71

valitsuse tegevuskava § 156

vastusõnavõtt § 70

välisdelegatsioon § 44

Õ

õiguskantsleri ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla
põhiseaduse või seadusega § 149, § 150, § 151, § 152

õiguskantsleri sõnaõigus § 71

