



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Eelnõu sidumine usaldusküsimusega pensionireformi taustal

Nr 15

07.12.2020

20. oktoobril 2020 avaldati Riigikohtu üldkogude otsus 5-20-3/43,¹ millega tunnistati põhiseadusega kooskõlas olevaks kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, mille Vabariigi President oli oma 7.02.2020 otsusega nr 551 jätnud välja kuulutamata. Presidendi hinnangul oli kohustusliku kogumispensioni reform vastuolus kuue erineva põhiseaduse sättega ja lisaks veel ka preambuliga. Riigikohus arutas küsimust põhjalikult ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium pidas vajalikuks suunata asja arutamine üldkogule. Arutamise põhjalikkust näitab asjaolu, et Riigikohus vaagis lisaks presidendi viidatud sätetele ka eelnõu menetluslike aspekte, eelkõige eelnõu sidumist usaldusküsimusega (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg 1 kohaselt ei ole Riigikohus seotud taotluse põhistustega). Riigikohus käsitles seda teemat enne seaduse sisulisi aspekte otsuse p-des 35–39 peatükis „Vaidlustatud seaduse formaalne põhiseaduspärasus“.

Alljärgnevalt vaadeldakse eelnõu usaldusküsimusega sidumist seonduvalt pensionireformi vastuvõtmisega.

Eelnõu sidumine usaldusküsimusega

Usaldusküsimusega saab Vabariigi Valitsus siduda ainult enda algatatud eelnõu (PS § 98 lg 1). Kuna valitsus võib algatada ka Riigikogu otsuse eelnõusid, saab usaldusküsimusega siduda ka nende vastuvõtmist. Kui Riigikogu eelnõu vastu ei võta, astub valitsus tagasi. Põhiseadus ei sätesta, kui tihti või mis motiividel võib eelnõu usaldusküsimusega siduda.

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 135–138 sätestavad usaldusküsimusega seotud eelnõu menetluse täpsema korra.

Vabariigi Valitsusel on võimalus siduda eelnõu usaldusküsimusega kolmes faasis:

- 1) algatamisel (st siis, kui valitsus otsustab eelnõu saata Riigikogule);
- 2) enne teist lugemist (st esimese ja teise lugemise vahel);
- 3) enne kolmandat lugemist (st teise ja kolmanda lugemise vahel).

Saab öelda, et sõltuvalt faasist on Riigikogul järjest vähem võimalusi eelnõu sisu mõjutada. Algatamisel usaldusega seotud eelnõule ei määrata juhtivkomisjoni, ei esitata muudatusettepanekuid ja lõpphääletus toimub esimesel lugemisel. Enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu puhul lõpevad sidumise hetkest juhtivkomisjoni volitused, valitsus koostab muudatusettepanekute tabeli (aga ettepanekuid hääletusele ei panda), eelnõu uue teksti ja seletuskirja ning eelnõu pannakse lõpphääletusele teisel lugemisel. Enne kolmandat lugemist seotud eelnõu puhul lõpevad sidumise hetkest juhtivkomisjoni volitused ja valitsus koostab lõppteksti, kuhu on sisse viidud keelelised ja tehnilised parandused.

¹ <https://www.riigikohus.ee/et/laendid?asjaNr=5-20-3/43>

Usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu võtmata jäämise päevale järgnevast päevast hakkab kulgema PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevane tähtaeg, mille jooksul Vabariigi President peab määrama peaministrikandidaadi.

Usaldusküsimust on põgusalt mainitud ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 14 lõikes 4, kus on sätestatud, et valitsus ei saa eelnõu usaldusega siduda istungil, kus peaminister ei osale.

Põhiseaduse ettevalmistamisel Põhiseaduse Assamblees vaieldi võimaluse üle nõuda sellise eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust, ent lõpuks sellest loobuti – piisab poolthäälte enamusest.

Riigikohtu otsuse tähelepanekud

Riigikohtu üldkogu käsitles usaldusküsimust seoses pensionireformiga kohtuotsuse p-des 35–39 ja kõige olulisema sedastuse leiame punktis 39.3:

„Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus Riigikogus on palju kiirem kui tavamenetlus ja kärbib eelkõige opositsiooni võimalusi eelnõuga seotud parlamentaarseks debatiks. Eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning kitsendada PS § 65 p-s 1 sätestatud Riigikogu pädevust vastu võtta seaduseid või otsuseid. See võib rikkuda ka PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning PS §-st 10 tulenevat demokraatia põhimõtet. Seepärast saab seda menetlust kasutada üksnes erandlikel juhtudel. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tohi kasutada parlamentaarse debati ja sellega ka demokraatia tasalülitamiseks.“

Ei ole päris selge, mida mõtles Riigikohus, kui ütles, et eelkõige kärbib taoline menetlus opositsiooni õigusi (parlamentaarne debati lühenemine on ühesugune nii opositsioonile kui ka koalitsioonile). Võib-olla peeti silmas koalitsiooni paremaid võimalusi mõjutada eelnõu sisu mitteformaalselt, parlamendiväliselt, suheldes vahetult Vabariigi Valitsuse liikmetega. Pean silmas olukorda, kui eelnõu seoti usaldusega algfaasis, nii et muudatusettepanekuid esitada ei saanudki. Vastu võib jällegi väita, et ka opositsionisaadiku hea ettepanek võib jõuda eelnõu algataja ette mitteformaalselt. Parlamentaarne debati lühenemine toimubki eelkõige nende eelnõude puhul, millele muudatusettepanekuid esitada ei saa, ent võimatus oma potentsiaalseid muudatusettepanekuid esitada, juhtivkomisjonis selgitada ja läbi hääletada on opositsioonil ja koalitsioonil samasugune. Peale selle lisandub koalitsiooni poolele täiendav ebamugav aspekt – eelnõu läbikukkumisel ei tähenda see lihtsalt ühe eelnõu vastu võtmata jätmist, vaid arvestada tuleb terve valitsuse kukkumisega.

Ja veel, kohtuotsuse p. 39.5: „Eelnõu sidumine usaldusküsimusega järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu.“

See viimane järeldus lähtub arvatavasti Põhiseaduse Assamblee aruteludest, kus põhiseaduse vastava sätte arutelul ütles Liia Hänni: „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 printsiipiaalselt. Sellisena, et kas võetakse vastu eelnõu või astub tagasi valitsus.“²

Ilmselt seab Riigikohtu taoline piiritus Vabariigi Valitsuse ette keerulise küsimuse. Kas sellel või teisel juhul on eelnõu usaldusega sidumine põhiseaduspärane? Hinnata tuleb küllaltki laialivalguvaid ja subjektiivsusele alluvaid mõisteid: a) liiga sage; b) põhiseaduse eesmärgid; c) võimude lahusus ja tasakaalustatus; d) demokraatia põhimõte; e) parlamentaarne debati ja demokraatia tasalülitamine; f) ummikseis parlamendi ja valitsuse vahel; g) vältimatus poliitika elluviimisel. Mõnel puhul võib usaldusega sidumise vastuolu või kooskõla nimetatud põhimõtetega olla ilmne, ent enamasti pigem siiski mitte. Igal juhul tuletas Riigikohus meelde, et usaldusküsimusega sidumist tuleb iga kord põhjalikult kaaluda, ja teha

² Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. AS Juura, 1997, lk 847.

seda vaid juhul, kui põhjused on kaalukad ka põhiseaduses loetletud väärtuste järgi, mitte ainult mugavuse või poliitilise hetkekasu ajendil. Usaldusega sidumise põhjused võiks ka sidumise hetkel selgelt sõnastada, et neid oleks võimalik mõista ja hinnata.

Varasemad usaldusküsimusega sidumised ning kodu- ja töökorra seaduse probleemid

Kokku on Vabariigi Valitsus 28 aasta jooksul sidunud eelnõu usaldusküsimusega neli korda ja seoses kuue eelnõuga:

- 1) 2009. aasta veebruaris seoti usaldusküsimusega riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE);
- 2) 2014. aasta juunis kogumispensionide seaduse ja riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (685 SE);
- 3) 2015. aasta juunis sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (41 SE), tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (40 SE) ja riiklike peretoetuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (38 SE). Nimetatud eelnõud seoti usaldusküsimusega samal valitsuse istungil;
- 4) 2020. aasta jaanuaris kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (108 SE).

Kõigil juhtudel võeti eelnõud Riigikogus vastu, aga kolmel esimesel korral ei leidnud Vabariigi President põhjust seadusi välja kuulutamata jätta. Seetõttu me ei tea, kas Riigikohus oleks ka nende puhkudel võtnud usaldusküsimusega sidumise eraldi vaatluse alla, ja kui, siis mida oleks ta arvanud põhiseadusega vastavuse kohta. Näiteks ütles 2009. aasta lisaeelarve usaldusega sidumisel peaminister Andrus Ansip Riigikogu 18.02.2009 istungil tehtud poliitilises avalduses valitsuse motiivi kohta: „Valitsuse soov on hoida otsustamisel kiiret tempot ja anda kärbetaele vajalik seadusandlik jõud esimesel võimalusel.“ Võib-olla tuleks ka tolleaegset teravat majanduskriisi ja sellest tulenevaid kiireid samme pidada piisavaks põhjuseks, kuigi peaminister seda niimoodi ei väljendanud. Samas jäi parlamentaarne debatt sisuliselt pidamata (eelnõu võeti vastu juba ülejärgmisel päeval pärast algatamist). Ilmselt oleks selline sisulise aruteluta kiirmenetlus üks koht, kus president, Riigikohus ja õiguskantsler võiksid kohtu viimase otsuse valguses kaaluda eelnõu menetluse põhiseaduspärasust.

Igal juhul ei pidanud Riigikohus usaldusküsimusega sidumise *sagedust* käesoleva aasta pensionireformi vastuvõtmisel takistuseks seaduse tunnistamisel põhiseadusega kooskõlas olevaks.

Opositsiooni plaanitud obstruktsiooni kasutamine pensioniseaduste menetlemisel (sh 357 muudatusettepanekut erinevate jõustumistähtsaga) on Riigikohtu üldkogu hinnangul piisav põhjus eelnõu usaldusküsimusega sidumiseks. Üldkogu leidis (p 39.5), et „[o]bstruktsioon võib ülemäära takistada parlamendi tööd, mille tõttu võib valitsuse esitatud eelnõu vastuvõtmine jääda venima, samuti ei aita see kaasa sisulisele parlamentaarsetele debatidele.“ Seega takistaks venitamine muudatusettepanekute läbihääletamisel PS § 65 p-s 1 nimetatud Riigikogu funktsiooni (seaduste ja otsuste vastuvõtmine). Kaudselt võib siit ka järeldada, et kui opositsioon kasutaks järjekindlalt ja väga tihti obstruktsiooni, siis ei lähe need korrad arvesse usaldusküsimuse sageduse põhiseaduspärasuse hindamisel (kui valitsus peaks tahtma vastata just taolise meetmega). Võib ka oletada, et Riigikohus vaatles usaldusküsimusega sidumist antud eelnõu puhul just seetõttu, et seda vahendit kasutatakse väga harva ja taoliselt menetletud eelnõu jõudis Riigikohtu ette esimest korda.

Igal juhul ei nõustunud Riigikohus õiguskirjanduses avaldatud seisukohaga, et kuna usaldusküsimusega sidumine võimaldab eelnõusid läbi suruda ning takistada parlamentaarset obstruktsiooni, siis taolise abinõu legitiimsus on põhiseaduse seisukohalt kaheldav“.³

³ Taavi Annus. Riigiõigus. Juura, 2006, lk 148.

Kuna Riigikohtu seisukoha järgi on siiski olemas olukordi, millal eelnõu sidumine usaldusküsimusega on põhiseadusega vastuolus, võib esitada küsimuse, kas Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ei ole puudulik, jättes need olukorrad või asjaolud sätestamata. Siiski tuleks sellele küsimusele vastata eitavalt. Esiteks ei ole võimalik ammendavalt ja täpselt loetleda kõiki elulisi olukordi, millal usaldusküsimusega sidumine oleks põhiseadusvastane – elu on selleks liiga mitmekesine ja ettearvamatu. Seetõttu jääks taoline loetelu seaduses ikkagi vaid näidisloeteluks. Teiseks tuleb meelde, et ajavahemikus 1994–1999 sisaldas tollane Riigikogu kodukorra seadus keeldu siduda usaldusküsimusega iga-aastast riigieelarve seaduse eelnõu. See säte jäi silma õiguskantslerile, kes tegi parlamendile ettepaneku säte kehtetuks tunnistada. Ettepanekus märkis Eerik-Juhan Truuväli: „Põhiseaduse § 98 lõikes 1 sätestatud õigus Vabariigi Valitsusele siduda iga algatatud seaduseelnõu usaldusküsimusega on olemuselt üks võimude tasakaalustatuse mehhanismidest, ilma milleta võib parlament pärssida 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.“⁴

Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ja tunnistas sätte 1999. aasta juunis kehtetuks. Seega on Riigikogu vähemalt ühe korra põhiseaduse sätet piirata püüdes – välistades usaldusküsimusega sidumisest ühe eelnõu liigi – ebaõnnestunud ja taoline oht ei ole kadunud ka täna.

Ühe mõeldava variandina oleks võimalik muuta Riigikogu kodu- ja töökorra seadust selliselt, et ka nendel puhkudel, kui eelnõu on kohe algatamisel seotud usaldusküsimusega, läbitaks Riigikogus kas kaks või kolm lugemist, ent muudatusettepanekuid esitada ei saaks. Siis oleks võimaldatud laiem parlamentaarne debatt, ent ära hoitud obstruktsioon, mille peamiseks meetodiks on vaheaegade võtmine arvukate muudatusettepanekute hääletamise eel.

Lõpetuseks

Lõpuks võiks tsiteerida Vabariigi Presidenti T. H. Ilvest, kes 24. veebruaril 2009 – mõned päevad pärast usaldusega seotud lisaelarve vastuvõtmist – puudutas seda teemat vabariigi aastapäeva kõnes (tuletame meelde, et see oli esimene kord, kui Vabariigi Valitsust taolist võimalust kasutas):

„Elarve äsjasest vähendamisest parlamendis tegi Eesti valitsus oma usalduse, seega edasise töövõime 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 elarveoludes 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 parlamentaarset riigile omaseid vahendeid oma seisukohtade tutvustamiseks ja kaitsmiseks.“⁵

Silver Sära
nõunik
silver.sara@riigikogu.ee

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Riigikogu Kantselei, 2012, lk 409.

⁵ Samas, lk 412.