



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Riigikogu liikme kaebeõigus Riigikogu täiskogu otsuste peale

Nr 1

12.01.2022

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus kohtuasjas nr 5-21-32

Vahetult enne jõulupühade algust 23. detsembril 2021. a avaldas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (edaspidi Riigikohus) pretsedenti loova kohtuotsuse kohtuasjas nr 5-21-32, millega tunnustas otseselt Riigikogu liikme õigust kaevata Riigikogu täiskogu otsus Riigikohtusse. Seejuures pidas Riigikohus lubatavaks Riigikogu liikme kaebust Riigikogu otsuse peale, mis ei olnud esitatud õigusaktina „Riigikogu otsus“, vaid mis langetati täiskogus hääletusele pandud küsimuses kujunenud hääletusotsusena, ning mis puudutas Riigikogu töökorraldust viisil, mille mõju kõigile Riigikogu liikmetele oli ühetaoline.¹

Kohtuasjas vaieldi Riigikogu täiskogu hääletusotsuse tühistamise üle, mille alusel viidi Riigikogu täiskogu istungid läbi kaugosaluse teel. Kuna Riigikogu juhatus kõnealuses küsimuses konsensust ei saavutanud, pani Riigikogu juhatuse liige küsimuse päevakorraväliselt hääletamisele täiskogus. Täiskogu koosseisu enamus (62 Riigikogu liiget) hääletas kaugosalusega istungite läbiviimise poolt. Otsusele vastu hääletanud Riigikogu liige taotles seepeale Riigikohtult kõnealuse otsuse tühistamist. Riigikohus otsust ei tühistanud, ent tunnistas selle õigusvastaseks, kuna Riigikogu kaugtööle üleminekuks puudusid Riigikohtu hinnangul piisavalt kaalukad põhjused.²

Parlamendi töökorralduse kohtulik vaidlustamine

Paljudes demokraatlikes riikides on levinud mudel, mille kohaselt vaidlused parlamendisisesel töökorralduse reeglite tõlgendamise ja kohaldamise üle ei kuulu kohtu pädevusse. Seda põhjusel, et kohtu sekkumine neisse vaidlustesse läheks vastuollu parlamendi menetlusliku sõltumatuse ja autonoomiaga.³ Neis riikides lahendatakse parlamendi töökorraldust puudutavad erimeelsused parlamendi enda poolt.⁴

Ka Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia komisjon⁵ ja Euroopa Inimõiguste Kohus on parlamentaarsete autonoomia põhimõttele toetudes leidnud, et parlamendi töökorraldusse puutuvaid vaidlusi on pädev lahendama parlament ise, mistõttu neis vaidlustes ei pea tagama

¹ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 32 ja 34.

² RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 3-5, 54-55.

³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament. 15.11.2010. CDL-AD(2010)025, lk 21 (p 98).

⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist. 24.06.2019. CDL-AD(2019)015, lk 32 p154.

⁵ Veneetsia komisjoni ametlik nimetus on komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (ingl *European Commission for Democracy through Law*).

osapooltele võimalust vaidluse parlamendiväliseks lahendamiseks.⁶ Küll aga kontrollivad riikide põhiseaduskohtud seaduse põhiseaduslikkuse kontrolli raames mh seaduseelnõu menetlemist ja vastuvõtmist puudutavate reeglite täitmist parlamendis. Nende reeglite, aga ka opositsiooni õiguste jäme rikkumine võib olla aluseks seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamisele.⁷

Veneetsia komisjon tunnustab ühtlasi riikide valikut, millega nähakse parlamendi töökorda puudutavate vaidluste lahendamine ette põhiseaduskohtus või mõnes muus kõrgemas kohtus. Ent seejuures on komisjon rõhutanud, et selle valiku puhul peab olema üheselt selge, milliseid parlamendi toiminguid on võimalik kohtus vaidlustada ja milliseid mitte.⁸ Nii nt sätestab Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (sks *Grundgesetz*) art 93 lg 1 ja liidu põhiseaduskohtu seaduse (sks *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*) § 63 otsesõnu kõrgemates liiduorganites, sh parlamendis, osalejate õiguse neile põhiseadusest või vastava liiduorgani enda töökorra tulenevate õiguste maksmapanekuks liidu põhiseaduskohtus (sks *Bundesverfassungsgericht*).

Eesti põhiseadus (edaspidi PS) erinevalt *Grundgesetz*ist riigiorganite sisevaidluste ehk organitüli (sks *Organstreitverfahren*) kohtus lahendamist ette ei näe. Ka on Riigikohus kinnitanud, et organisistes vaidlustes ei ole osapooltel võimalik tugineda isiku põhiõigustele, sh PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise õigusele.⁹ Seega vastupidiselt põhiõigustele, mille tagamiseks tuleb isikutele tagada lünkadeta kohtulik kaitse, on organitüli kohtulik kontroll katkendlik, st organitüli saab kohtu ette tuua vaid juhul, kui kohtule on seadusega antud organitüli lahendamiseks sõnaselge volitus. Kohtule organitüli lahendamiseks seadusandja poolt selge volituse andmine on vajalik võimude lahususe põhimõtte ja põhiseaduslike organite enesekorraldusõiguse tagamiseks.

Riigikogu liikme kaebeõigus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) §-ga 17 on antud Riigikogu liikmele, asendusliikmele ja fraktsioonile selgesõnaliselt õigus vaidlustada Riigikohtus Riigikogu juhatuse otsust, mis puudutab Riigikogu komisjonide koosseisu määramist, fraktsiooni registreerimist ja muudatusi fraktsiooni koosseisus, eelnõu Riigikogu menetlusse võtmist ning asendusliikme määramist ja tema volituste lõppemist. Riigikohus on kinnitanud, et nimetatud juhatuse otsuste loetelu on kinnine, st muid Riigikogu juhatuse otsuseid Riigikogu liige organitüli raames Riigikohtus vaidlustada ei saa.¹⁰

PSJKS § 17 ei võimalda Riigikogu liikmel vaidlustada mh Riigikogu juhatuse otsust kaugosalusega täiskogu istungi läbiviimise kohta. Teisiti öeldes, kui Riigikogu juhatus on kaugosalusega istungi korraldamise üksmeelselt otsustanud, ei saa Riigikogu liige seda otsust Riigikohtus vaidlustada. Seevastu leidis Riigikohus, et kui Riigikogu juhatuses otsuse suhtes konsensust ei saavutata ja asja otsustamine antakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (edaspidi RKKTS) § 16 lg 4 alusel üle Riigikogu täiskogule, on Riigikogu liikmel PSJKS § 16 alusel võimalik vaidlustada samas küsimuses langetatud täiskogu otsust.¹¹ Näitlikustamaks olukorda: kui üks juhatuse liige on otsuse vastu, otsustamine läheb täiskokku ning täiskogus on otsuse poolt 100 Riigikogu liiget 101-st, on eriarvamusele jäänud ning täiskogus otsuse vastu hääletanud juhatuse liikmel võimalik kaevata täiskogu otsus Riigikohtusse. Samal ajal kolmest Riigikogu liikmest koosneva juhatuse otsust samas küsimuses Riigikogu liige Riigikohtusse kaevata ei saa.

⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist. 24.06.2019. CDL-AD(2019)015, lk 33 (p 156); Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja otsus 7.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 *Karácsony ja teised vs Ungari*, p 142.

⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist. 24.06.2019. CDL-AD(2019)015, lk 33 (p 156).

⁸ Samas.

⁹ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 35.

¹⁰ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 31.

¹¹ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 31 ja 34.

PSJKS § 16 võimaldab Riigikogu täiskogu otsust vaidlustada isikutel, kelle õigusi see otsus rikub. Isiku põhiõiguste lünkadeta kohtulik kontroll peab olema tagatud olenemata sellest, millise riigivõimuharu juurde kuuluv organ isiku õigusi riivab. Selle loogika kohaselt tuleb kohtulik kontroll tagada isikutele mh juhul, kui nende õigusi riivab Riigikogu kui seadusandliku organi otsus. Seetõttu on PSJKS §-i 16 enam kui 15-aastase rakenduspraktika käigus isikutena, kes selle sätte alusel Riigikogu otsuseid vaidlustada saavad, peetud silmas füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kelle õigustele otsus mõju avaldab, aga mitte Riigikogu kui riigiorgani enda liikmeid.¹² Ka Riigikohus kohtuasjas nr 5-21-32 tehtud otsuses tunnistab, et PSJKS §-s16 tuleb kaitstavate õigustena mõista eeskätt isiku põhiõigusi riigi vastu välisõigussuhetes ehk suhetes riigi ja üksikisiku vahel.¹³ Siiski tegi Riigikohus samas otsuses olulise kannapöörde, tunnustades otsesõnu Riigikogu liikme õigust algatada PSJKS § 16 alusel Riigikogu sisevaidlusest tulenev kohtuasi Riigikohtus.¹⁴

Riigikohus põhjendas Riigikogu liikme õigust kaugosalusega istungi korraldamisest (RKKTS § 89¹ lg 1) tekkinud sisetüli Riigikohtusse viimiseks asjaoluga, et Riigikogu töö kaugosalusega vormis puudutab Riigikogu liikme õigust oma mandaadi vahenditule teostamisele, mille kaalukus on sedavõrd suur, et annab Riigikogu liikmele erandlikult õiguse Riigikohtusse pöördumiseks. Nimelt leidis Riigikohus, et tehniliste vahendite abil läbiviidaval istungil pole rahvaesindajate vaheline suhtlus ja arutelud piisavalt tõhusad.¹⁵ Seda vaatamata tõsiasi, et kaugistungi läbiviimine ei võta Riigikogu liikmelt õigust osaleda istungil vahetult, st istungisaalis viibides. Ka on kaugistungil Riigikogu liikmele tagatud võimalus teostada kõiki istungi toiminguid. Seega sõltumata sellest, millised tehnoloogilised võimalused on Riigikogu liikmetel praegu või tulevikus oma töö tegemiseks, peavad Riigikohtu arvates Riigikogu liikmed Riigikogu rollist tulenevalt istungisaalis viibima¹⁶ ning neil on õigus nõuda sama teistelt Riigikogu liikmetelt.

Riigikohtu märgitust võib kaugemaleulatuvalt järeldada, et Riigikogu liikmed saavad edaspidi anda Riigikogu täiskogu otsustest võrsuvad sisetülid Riigikohtu lahendada, kui Riigikohus peab tülialust küsimust kaalukaks. Vastupidiselt Veneetsia komisjoni soovitatule, mille kohaselt peab olema seadusest tulenevalt üheselt selge, millistel juhtudel saab parlamendisisesel töökorraldusel küsimusi kohtus vaidlustada, on Riigikohus sidunud Riigikogu otsustest tekkivate Riigikogu sisetülide Riigikohtusse viimise Riigikohtu enda välja arendatud mitmeti mõistetava määratlusega vaidlusaluse küsimuse kaalukusest.

Vaidlustatav Riigikogu otsus

Kui varemalt on Riigikogu otsusena PSJKS § 16 mõistes peetud üldjuhul silmas õigusaktina „Riigikogu otsus“ vastu võetud Riigikogu otsust¹⁷, siis kohtuasjas nr 5-21-32 on Riigikohus Riigikogu otsuse tähendust laiendanud. Riigikohus märkis, et Riigikogu liikme kaebeõigus PSJKS § 16 alusel ei sõltu Riigikogu täiskogu otsuse vormist. Nii leidis Riigikohus, et PSJKS § 16 alusel on Riigikogu liikmel võimalik Riigikohtus vaidlustada igat Riigikogu täiskogus hääletamisel olnud küsimust, mis on Riigikohtu hinnangul kaalukas.¹⁸

Eelmärgitust võib järeldada, et Riigikogu liikmed saavad Riigikohtus vaidlustada ka Riigikogu töö ajagraafiku muutmist (RKKTS § 48), Riigikogu erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kinnitmist (RKKTS § 52), Riigikogu päevakorra kinnitamist (RKKTS § 55), Riigikogu istungi kinniseks kuulutamist (RKKTS § 60 lg 1) ning Riigikogu otsust eelnõu teise lugemise katkestamiseks (RKKTS

¹² RKPJKm 25.05.2005, 3-4-1-8-05, p-d 14-15; Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. 2021. § 16 komm 4.1 ja 5.1. (J. Jäätma, A. Möttus).

¹³ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 31.

¹⁴ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 34.

¹⁵ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 34, 35 ja 37.

¹⁶ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 49.

¹⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. 2021. § 16 komm 2., 2.1 ja 2.2. (J. Jäätma, A. Möttus).

¹⁸ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 32, 34 ja 42.

§ 107 lg 1 teine lause). Seda juhul, kui Riigikohtu arvates oli hääletamisele pandud küsimus konkreetset juhul kaalukas.

Veelgi enam, Riigikohus leidis, et kõiki Riigikogu juhatuse pädevusse kuuluvaid küsimusi, mille kohta tehtud juhatuse otsuseid on võimalik Riigikohtus PSJKS § 17 alusel vaidlustada, on võimalik vaidlustada ka juhul, kui juhatuses nimetatud küsimuses konsensust ei leitud ja küsimuse otsustas Riigikogu juhatuse asemel täiskogu (RKKTS § 16 lg 4).¹⁹ Muudes Riigikogu juhatuse pädevusse kuuluvates küsimustes täiskogus langetatud otsuste vaidlustamine sõltub sellest, millise kaalu Riigikohus otsustamisele pandud küsimusele omistab. Nii luges Riigikohus kohtuasjas nr 5-21-32 Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise sedavõrd kaalukaks küsimuseks, mis andis Riigikogu liikmele õiguse sellekohase täiskogu hääletusotsuse Riigikohtus vaidlustamiseks.²⁰

Kokkuvõte

Hiljutise otsusega kohtuasjas nr 5-21-32 tunnustas Riigikohus sõnaselgelt Riigikogu liikme õigust vaidlustada Riigikogu täiskogu otsus Riigikohtus. Seejuures pidas Riigikohus lubatavaks erinevates küsimustes Riigikogu täiskogus vastu võetud hääletusotsuste Riigikohtus vaidlustamist.

Konkreetses asjas oli küsimuse all Riigikogu täiskogu hääletusotsuse vaidlustamine, mis puudutas kaugosalusega Riigikogu istungite korraldamist. Kaugosalusega istungite korraldamise otsustas täiskogu, kuna Riigikogu juhatuses ei saavutatud samas küsimuses konsensust. Riigikohus leidis, et kuna kaugistungil ei ole Riigikogu liikmete vaheline suhtlus ja arutelu sama tõhus kui tavaistungil, on kaugistungi korraldamisega riivatud Riigikogu liikme õigust oma mandaadi vahenditule teostamisele. Selle põhiseaduse printsiipidest tuletatud õiguse riivamine oli Riigikohtu hinnangul sedavõrd kaalukas, et Riigikogu täiskogu koosseisu enamuse tahte vastu hääletanud Riigikogu liikmele tuli anda õigus Riigikogu otsuse Riigikohtus vaidlustamiseks.

Riigikohtu väljendatust võib ühtlasi aru saada, et kui Riigikogu liige vaidlustab täiskogu otsust, mis võeti vastu juhatuse pädevusse kuuluvas küsimuses, millega seotud otsused on Riigikohtus vaidlustatavad (PSJKS § 17), peab täiskogu poolt samas küsimuses vastu võetud otsus olema igal juhul Riigikohtus vaidlustatav. Sama loogikat ümberpööratuna Riigikohus ei jaga: Riigikohus peab Riigikohtus vaidlustatavaks Riigikogu täiskogu otsuseid Riigikogu juhatuse pädevusse kuuluvates küsimustes, mille kohta tehtud juhatuse otsuseid Riigikogu liige vaidlustada ei saa. Sellega on Riigikohus omistanud Riigikogu allorganiks oleva juhatuse otsustele Riigikogu täiskogu otsustest suurema legitiimsuse.

Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia komisjon on rõhutanud, et parlamendi autonoomia põhimõtet arvestades peab riigi õiguskorras olema selgelt ära määratud, milliseid parlamendi töökorraldust puudutavaid toiminguid saab kohtus vaidlustada. Eesti õiguskorras on selge säte vaid väheste Riigikogu juhatuse otsuste Riigikogu liikmete poolt kohtus vaidlustamiseks. Kohtuasjas nr 5-21-32 langetatud otsusega on Riigikohus loonud pretsedendi, millega on andnud Riigikogu liikmetele õiguse pöörduda Riigikohtusse kõikvõimalike Riigikogu täiskogu otsuste peale, kui sellest mõjutatud küsimus on Riigikohtu hinnangul kaalukas. Selle seisukohaga on Riigikohus oluliselt laiendanud kohtulikku kontrolli Riigikogu sisesuhete üle ning vähendanud õiguse ettenähtavust. Millised tagajärjed kõnealusel otsusel on, seda näitab aeg.

Tiina Kuusmann

nõunik

tiina.kuusmann@riigikogu.ee

¹⁹ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 31-32.

²⁰ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 34.

Kasutatud allikad

1. Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja otsus 7.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari.
2. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist. 24.06.2019. CDL-AD(2019)015.
3. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament. 15.11.2010. CDL-AD(2010)025.
4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. 2021.
5. RKPJKm 25.05.2005, 3-4-1-8-05.
6. RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32.

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.