



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Korra tagamine parlamendi istungil

Nr 12

20.11.2023

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses on täiskogu istungil korra tagamist puudutav regulatsioon napp. Ehkki seaduses on öeldud, et kord istungisaalis ja rõdudel tuleb tagada istungi juhatajal, ei ole selle ülesande täitmiseks lisaks vaheaja võtmisele muid võimalusi sõnaselgelt ette nähtud. Teemalehes vaadeldakse, milliste vahendite (sh sanktsioonide) abil tagatakse kord istungil Läti, Hispaania, Saksamaa ja Suurbritannia parlamentides. Korra tagamiseks istungil näevad parlamendiliikmetele sanktsioone ette teistegi Euroopa riikide parlamentide kodukorrad, nt Austria, Soome, Norra, Itaalia, Hollandi, Kreeka jt. Teemalehe mahtu arvestades vaadeldakse ainult parlamendiliikmetele, mitte aga istungi pealtvaatajatele ja istungile kutsutud isikutele kohalduvaid norme. Võrdluseks on toodud ka ennesõjaaegsele Riigikogule kohaldunud sätted.

Hispaania

Parlamendi alamkoja (*Congreso de los Diputados*) istungite juhatamine ja nendel korra tagamine on esimehe või teda asendava aseesimehe ülesanne.

Kõnelejal tuleb püsida teemas ja mitte pöörduda tagasi küsimuse juurde, mida on juba arutatud ja hääletatud. **Teemast kõrvalekaldumise** ja **kordamise** puhul hoiatab istungi juhataja kõnelejat ja kui sama sõnavõtu jooksul tuleb tal kõnelejat seetõttu kolmandat korda katkestada, võtab ta kõnelejalt sõna ära. Ka **üle aja rääkimisel** teeb istungi juhataja esmalt kaks korda märkuse ja võtab seejärel sõna ära.

Istungi juhataja kutsub parlamendiliiget korrale, kui too eirab oma sõnavõtus **venitamise** vastu kehtestatud reegleid, **segab vahele**, üritab sõna saada pärast seda, kui see talt ära võeti või rikub istungi korda **muul moel**. Väljaspool kõnejärjekorda on parlamendiliikmel õigus saada sõna, et kutsuda üles kodukorra sätteid järgima. Sellisel juhul tuleb välja tuua konkreetsed sätted, mille kohaldamist nõutakse. Esitatud taotluse lahendab istungi juhataja ja debatti selle üle ei toimu. Kui parlamendiliiget on sama istungi jooksul kolm korda korrale kutsutud ja teisel korral kolmanda korralekutsumisega kaasnevate tagajärgede eest hoiatatud, võidakse talt sõna ära võtta ja istungi juhataja võib karistuseks ta istungilt eemaldada. Istungilt eemaldamise üle arutelu ei toimu. Kui parlamendiliige keeldub pärast istungilt eemaldamist istungisaalist lahkumast, võib istungi juhataja kohaldada meetmeid, mida ta selle otsuse täitmiseks vajalikuks peab. Lisaks võib istungi juhataja keelata tal alamkoja järgmisel istungil osaleda.

Ka **solvangute** ja koja või selle liikmete või teiste riiklike institutsioonide või muude isikute vääriskust riivavate avalduste tegemisel kutsub juhataja kõnelejat korrale. Istungi juhataja võib parlamendiliikmelt nõuda solvangute tagasivõtmist ja määrata, et need istungi stenogrammist välja jäetakse. Kui parlamendiliige sõnu tagasi ei võta, võidakse kohaldada korrarikkumisel kasutatavaid meetmeid, sealhulgas saalist eemaldamist.

Kui istungilt eemaldatud parlamendiliige **keeldub istungisaalist lahkumast**, võidakse ka tema parlamendiliikme staatus ajutiselt peatada. Sellise ettepaneku teeb juhatus, täiskogu arutab ja hääletab seda kinnisel istungil.

Läti

Istungi juhatamine ja korra tagamine istungil on Seimi (*Saeima*) esimehe või teda asendava aseesimehe ülesanne. Istungi juhatamise kohta arvamust avaldada ja märkusi teha ei või, küll aga on võimalik saada väljaspool järjekorda sõna, et protseduurireeglite rikkumisele tähelepanu juhtida.

Kõnelejal tuleb püsida teemas. **Teemast kõrvalekaldumisel** on istungi juhatajal õigus kõnelejat katkestada ja teda korrale kutsuda. Samamoodi toimitakse **solvavate** või **lugupidamatute märkuste** tegemise korral. Kui parlamendiliige istungi juhataja korraldustele ei allu, võib temalt sõna ära võtta.

Ka **muude rikkumiste** puhul kutsub istungi juhataja parlamendiliiget esmalt korrale. **Tõsise allumatuse korral** teeb istungi juhataja Seimile ettepaneku kõrvaldada korda rikkunud parlamendiliige kuni kuult istungilt. Vastaval parlamendiliikmel või tema fraktsiooni esindajal on õigus saada sõna ja juhtunut selgitada. Ettepanekut hääletatakse ilma debatita. Istungilt kõrvaldatud parlamendiliiget istungisaali ei lubata, samuti arvatakse tema palgast maha trahv. Trahvi suurus on 20% kuupalgast iga puudunud istungi kohta arvestusega, et pärast mahaarvamisi peab alles jääma summa, mis ei ole väiksem kui riiklik kuutasu alammäär. Näiteks on kuult istungilt eemaldatud parlamendiliige, kes koroonapiirangute ajal keeldus mitmel järjestikusel istungil vaksineerimistõendi või negatiivse Covid-19 testi esitamisest.

Üldiste korratuste ja lärmi puhul, mida istungi juhatajal ei õnnestu vaigistada, lahkub ta saalist ja sellega loetakse istung pooleks tunniks katkestatuks. Kui istungi jätkamisel lärm ja korratused jätkuvad, lõpetab istungi juhataja istungi.

Saksamaa

Liidupäeva (*Bundestag*) istungite juhatamine ja nendel korra tagamine on Liidupäeva presidendi või teda asendava asepresidendi ülesanne.

Kõneaja ületamisel teeb istungi juhataja esmalt hoiatuse ja seejärel katkestab sõnavõtu. **Teemast kõrvalekaldumisel** teeb istungi juhataja kõnelejale märkuse ja palub teemas püsida. Kui kõnelejale on sama sõnavõtu jooksul kolm märkust tehtud ja sealjuures teisel korral hoiatatud korralduse täitmatajätmise tagajärgede eest, käsib istungi juhataja kõnelejal sõnavõtt lõpetada ja ta võib ülejäänud istungi jooksul talle samal teemal enam mitte sõna anda. Samamoodi toimitakse **korrarikkumise** või **parlamendi väarikuse** riivamise puhul. Pärast kolmandat korrale kutsumist enam parlamendiliikmele samal teemal sõna ei anta.

Tõsisema rikkumise või **parlamendi väarikuse** riivamise korral võib Liidupäeva president määrata saadikule 1000 eurot trahvi. Trahvi määramiseks ei ole vaja, et saadikut oleks eelnevalt korrale kutsutud või tagajärgede eest hoiatatud. Rikkumise jätkamisel suurendatakse trahvi 2000 euron. Ilma eelnevalt muid meetmeid kohaldamata on tõsiste rikkumiste või parlamendi väarikuse riivamise korral istungi juhatajal õigus parlamendiliige istungilt eemaldada. Enne istungi lõppu annab juhataja teada, kui kaua saadik istungitel osaleda ei saa. Kui istungi juhataja sõnaselgelt teatab, et rikkumine või parlamendi väarikuse riivamine on toime pandud, võib ta määrata ka, et istungilt eemaldamine otsustatakse järgmisel istungil. Maksimaalselt võidakse parlamendiliige istungitelt eemaldada kolmekümneks istungipäevaks. Ühtlasi tähendab see komisjonide tööst kõrvaldamist. Töölt kõrvaldatud saadikul tuleb istungisaalist otsekohe lahkuda. Kui ta seda ei tee, võidakse tema karistust pikendada. Sama kehtib juhul, kui ta üritab siseneda istungisaali või osaleda komisjonide istungitel ajal, mil ta on töölt kõrvaldatud.

Nii korralekutsumist, trahvi kui ka töölt eemaldamist võib parlamendiliige järgmiseks Liidupäeva istungiks kirjalikult vaidlustada. See lisatakse istungi päevakorda ja seda hääletatakse ilma debatita. Vaidlustamine meetme kehtivust ei peata.

Praktikas on peamised korrarikkumised verbaalsed solvanguid poliitiliste oponentide vastu, halvustavate väljendite kasutamine ja teiste jutule vahelesegamine. Korrarikkumise määratlemisel arvestatakse, et debatt kui vastandlike poliitiliste seisukohtade esitamise instrument toetub ka sellistele stiilivõtetele nagu liialdamine, polariseerimine ja lihtsustamine ning kodukorra eesmärk ei ole teadusliku või ajaloolise täpsuse tagamine. Seetõttu loetakse korrarikkumise piir ületatuks siis, kui tegu ei ole enam sisulise vaidlusega, vaid provokatsiooniga või puhtakujulise teiste halvustamisega, aga ka riigi ja selle demokraatlike struktuuride halvustamisega. Samuti istungi juhataja või juhatamise halvustamine, istungi läbiviimist takistav lärmamine (sh vilistamine ja laulmine) ning meedia tähelepanu saamiseks istungil läbi viidavad mitteverbaalsed demonstratsioonid liigituvad rikkumiste hulka.

Üldiste korratuste puhul, mis segavad istungi läbiviimist või kui korrarikkujaid ei ole võimalik tuvastada, võib juhataja istungi peatada või lõpetada. Kui istungi juhataja ei suuda ennast kuuldavaks teha, lahkub ta istungilt, mis võrdub istungi peatamisega.

Korda rikkuvate parlamendiliikmete istungisaalist eemaldamisel abistab Liidupäeva presidenti vajadusel Liidupäeva politsei, kellel on õigus kasutada tema korralduste täitmiseks füüsilist jõudu. Saksamaa põhiseaduse kohaselt on Liidupäev eraldi politseipiirkond, kus politseivõimu teostab Liidupäeva president. Liidupäeva politseil on kõik n-ö tavapolitsei volitused, kuid ainult Liidupäeva hoonetes ja kinnistutel.

Suurbritannia

Parlamendi alamkojas (*House of Commons*) on kõrgeim võim korraküsimustes alamkojal endal, kuid spiiker on täidesaatev võim, kes korda jõustab. Esmalt kutsub spiiker (või istungil teda asendav asespiiker) parlamendiliiget alati korrale („*Order! Order!*“), vajadusel korduvalt, ja hoiatab teda tagajärgede eest. Kui spiiker korrarikkumisele ei reageeri, on igal saadikul õigus püsti tõusta, kõnelejat katkestada ja rikkumisele tähelepanu juhtida.

Teemast kõrvalekaldumise ning iseenda või teiste varasema jutu **kordamise** puhul tuletab spiiker kõnelejale meelde, et rääkida tuleb asjast. Kui parlamendiliige korrutamist või asjassepuutumatut juttu jätkab, võib spiiker nõuda sõnavõtu lõpetamist. Kui saadik kasutab ebaparlamentaarseid väljendeid (lisaks ebatsensuursetele väljenditele on keelatud kasutada ka muid halvustava tooniga sõnu, nt nimetada teist parlamendiliiget eesliks või valetajaks) ja ei suuda näidata, et tema sõnakasutus ei olnud selles kontekstis solvav, käsib spiiker tal oma sõnad tagasi võtta või vabandada.

Kergemate korrarikkumiste puhul, nt kui parlamendiliige **lärmab** saalis ja **segab** teise isiku sõnavõttu, kutsub spiiker teda korrale või vajadusel käsib tal oma kohale tagasi istuda. Lisaks lükkub korrarikkuja kõnejärjekorras tahapoole. Spiiker võib paluda saadikul vabatahtlikult saalist lahkuda, sellisel juhul võib ta hääletamistel siiski osaleda. Kui saadik spiikri korraldusi ei täida, käsitatakse seda juba kui rasket korrarikkumist.

Spiikri korraldustele mitteallumise ja teiste **raskete korrarikkumiste** puhul hoiatatakse parlamendiliiget esmalt korduvalt oma tegevuse jätkamise tagajärgede eest. Kui see ei aita, võib spiiker parlamendiliikme istungilt minema saata, vajadusel korra eest vastutava ametniku (*Serjeant at Arms*) abi kasutades, või tema nime nimetada. Istungilt minemasaatmine tähendab, et lahkuda tuleb mitte ainult istungisaalist, vaid parlamendi valdustest tervikuna. Kellegi nime nimetamine (*naming*) tähendab, et spiiker paneb alamkojas hääletamisele ettepaneku kõrvaldada korda rikkunud saadik töölt. Hääletamine toimub viivitamatult pärast vastava ettepaneku

tegemist ja enamasti seda toetatakse. Esimesel korral kõrvaldatakse parlamendiliige töölt viieks istungipäevaks, teisel korral kahekümneks istungipäevaks (mõlemal juhul on töölt kõrvaldamise päev kaasa arvatud) ja igal järgmisel korral seniks, kuni alamkoda otsustab ta tööle tagasi lubada või istungjärgu lõpuni. Kordade arvestust peetakse istungjärgu kaupa, mis kestab kevadest kevadeni. Kui töölt kõrvaldatud saadik ka pärast korra eest vastutava ametniku kaasamist saalist ei lahku, kõrvaldatakse ta ilma hääletamiseta töölt kogu istungjärguks. Töölt kõrvaldatud oleku ajaks peatatakse talle palga maksmine ja parlamendi valdustest tuleb eemale hoida.

Muul viisil töö takistamise (obstruktsiooni) korral, kui protseduurireegleid otseselt ei rikuta, nt oma kõneõiguse kuritarvitamisega, võidakse seda tõlgendada kui lugupidamatust parlamendi vastu. Sellisel juhul võib spiiker teha ettepaneku parlamendiliige töölt kõrvaldada, kuid praktikas on seda harva kasutatud. Enamasti on spiiker kasutanud muid õigusi, mille abil tagada istungi sujuv kulgemine.

Kui saalis tekib **üleüldine korralagedus**, on spiikril õigus istung laiali saata või lükata selle jätkamine enda määratud ajaks edasi.

Istungi lõpuni on parlamendiliikmeid minema saadetud näiteks seetõttu, et saadik keeldus võtmast tagasi süüdistust, et peaminister valetas alamkojale; et saadik keeldus istumast, kui spiiker seda käskis ja kuningavõimu sümboliseeriva sauva haaramise eest. Saadikud on saalist vabatahtlikult lahkunud pärast hoiatuse saamist näiteks ministri silmakirjatsejaks nimetamise eest. Selliseid sõnavõtte nähakse parlamendi väarikust ja autoriteeti alandavana.

Kirjanduses mõondakse, et hoolimata spiikri autoriteeti tagavatest reeglitest – tema korralduste täitmata jätmine võib viia kogu istungjärguks töölt eemaldamiseni – ei ole korra tagamine saalis sugugi lihtne. Võib juhtuda, enamasti peaministrile küsimuste esitamise ajal, et istungisaalis tuleb korda nõuda lakkamatult. Tasakaalu hoidmine on keeruline ja spiikrit kritiseeritakse samal ajal nii tagapinklaste (*backbenchers*), valitsuse kui ka peamise opositsioonipartei liigse eelistamise eest.

Riigikogu varasemad kodukorrad

Eesti sõjaeelse iseseisvuse ajal on olnud neli parlamentaarsete kogude kodukorra perioodi (Asutava Kogu kodukord, Riigikogu 1921. a kodukord, Riigikogu 1934. a kodukord ning 1937. a riigivanema dekreediga välja antud Rahvuskogu kodukord ja Riigikogu ajutine kodukord). Järgnevalt vaadeldakse neist kaht perioodi.

Riigikogu 1921. aasta kodukorra järgi oli Riigikogu istungil (tollal *Riigikogu koosolek*) korra tagamine istungi juhataja, st Riigikogu esimehe või teda asendava aseesimehe ülesanne.

Teemast kõrvalekaldumise, haavavate sõnade ja korrarikkumise korral võis istungi juhataja teha Riigikogu liikmele märkuse ja teda korrale kutsuda ning hoiatada tagajärgede eest. Kolmekordse hoiatamise järel võis ta kõnelejalt sõna ära võtta ja teha ettepaneku ta istungilt eemaldada.

Istungi takistamise korral võis istungi juhataja pärast kolme hoiatust Riigikogu liikme vanematekogu eelneval otsusel istungisaalist kõrvaldada. Istungi juhataja võis panna hääletusele ka istungilt kõrvaldatud Riigikogu liikme väljaheitmise. Liikme väljaheitmise otsuse vastuvõtmiseks oli vajalik kohalolijate kahekolmandikuline häälteenamus. Korrarikkumise eest võis Riigikogu oma liikme kuni kümneks istungiks välja heita, väiksemate rikkumiste puhul kuni kolmeks istungiks. Tema kuupalgast arvati maha 1/10 iga puudunud istungi eest, maksimaalselt ühe kuupalga suuruses.

Üleüldise ärevuse korral oli juhatajal õigus istung lõpetada või kuulutada välja vaheaeg.

Kui Riigikogu liige ei olnud rahul istungi juhataja tegevusega, võis ta nõuda oma kaebuste läbivaatamist vanematekogus. Vanematekogu võis enda algatusel või poolte nõudmisel anda asja lõplikuks lahendamiseks Riigikogu täiskogule.

Istungilt kõrvaldamise võimalust Riigikogus tollal ka kasutati. Näiteks kui riigivanem Konstantin Päts alustas 4. augustil 1923 pärast uue valitsuse ametisse saamist oma pöördumist: „Lugupeetud Riigikogu liikmed!“, kõlas saali äärmiselt pahemalt tiivalt vahelehuüüe „Tere, kodanluse ülem verekoer!“, mis, nagu välja selgitati, tuli kommunist Hans Heidemannilt. Kodukorra rikkumise eest kõrvaldati ta kümneks Riigikogu istungiks töölt, nii et uuesti hakkas ta neist osa võtma alles sama aasta novembris.

Riigikogu 1934. aasta kodukorra järgi vastutas korra eest Riigikogu istungil Riigikogu esimees või teda asendav abiesimees. Istungi juhatajaga vaidlemine oli keelatud, aga istungil viibivatel Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmetel oli õigus juhataja tähelepanu korrarikkumistele juhtida. Protestid istungi juhataja tegevuse kohta sai esitada vanematekogule, kes omal algatusel või kaebaja taotlusel sai esitada asja lõplikuks lahendamiseks Riigikogu täiskogule.

Teemast kõrvalekaldumise korral oli istungi juhatajal õigus kutsuda Riigikogu liiget teemas püsima. **Korrarikkumise** puhul võis istungi juhataja Riigikogu liiget korrale kutsuda või talle märkuse teha. Kui Riigikogu liikmele tuli korduvalt teemas püsimist meelde tuletada või teda korduvalt korrale kutsuda või märkuseid teha ja hoiatada, võis talt sõna ära võtta. Riigikogu liige, kellelt oli sõna ära võetud, enam samas asjas sõna ei saanud.

Raskete korrarikkumiste puhul oli istungi juhatajal õigus teha Riigikogule ettepanek kõrvaldada Riigikogu liige kuni kolmelt istungilt. Raskeks korrarikkumiseks luges seadus ebakohaste väljendite kasutamist, solvangute ütlemist riigivanema, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või nende liikmete, Riigikogu rühmade (fraktsioonide), ametiasutuste või ametnike, erakondade või eraisikute kohta ja istungi läbiviimise takistamist.

Istungi juhataja **korralduste korduva eiramise** või **eriti raskete korrarikkumiste puhul** võis istungi juhataja vanematekogu eelneval nõusolekul teha Riigikogule ettepaneku kõrvaldada Riigikogu liige kuni kümnelt Riigikogu istungilt. Töölt kõrvaldamist puudutavad otsused tegi Riigikogu istungil osalejate kahekolmandikulise häälteenamusega.

Istungilt kõrvaldatud Riigikogu liige pidi istungilt otsekohe lahkuma. Kui Riigikogu liige keeldus seda tegemast, võis istungi juhataja istungi katkestada ja lasta Riigikogu liikme istungisaalist välja toimetada. Sellisel juhul loeti Riigikogu liige kõrvaldatuks veel kaheks istungiks lisaks Riigikogu otsuses määratud istungite arvule. Istungitelt kõrvaldatud Riigikogu liige ei saanud sellel ajal osa võtta ka komisjonide tööst ega vanematekogu koosolekuist, samuti arvati tema palgast maha üks kümnendik Riigikogu liikme tasu seaduses määratud kuutasust iga istungi kohta.

Üleüldise ärevuse korral võis istungi juhataja kuulutada välja vaheaja või istungi lõpetada. Sellisel juhul oli tal õigus nõuda kõigi isikute istungisaalist lahkumist. Riigikogu esimehel oli õigus Vabariigi Valitsuselt Riigikogu istungite ajaks nõuda oma käsutusse tarvilikku kaitseväelist või politseilist jõudu.

Seda kodukorda vaikiva ajastu saabumise tõttu sama hästi kui rakendada ei jõutudki.

Katre Tubro
nõunik
katre.tubro@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Hispaania parlamendi alamkoja kodukord. [Standing Orders of the Congress of Deputies](#) (inglise keeles).
- Läti parlamendi (Seimi) kodukord. [Rules of Procedure of the Saeima](#) (inglise keeles).
- [Riigikogu kodukord](#) (28.04.1921). RT 33, 4. mai 1921.
- [Riigikogu kodukord](#) (19.01.1934). RT 5, 23. jaanuar 1934.
- Saksamaa põhiseadus. [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#).
- Saksamaa Liidupäeva kodukord. [Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#).
- Suurbritannia parlamendi alamkoja kodukord. [Standing Orders of the House of Commons](#), 23.10.2023.
- J. Adams. [Eesti riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid](#). Riigikogu Toimetised, 39/2019.
- ECPRD request no 4994 „Parliamentary Guard“, Saksamaa parlamendi vastus (08.04.2022).
- Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament. 23-rd ed. 2004.
- M. Morlok, U. Schliezky, D. Wiefelspütz. Parlamentsrecht. 2016. Nomos.
- P. Silk, R. Walters. How Parliament Works. 4th ed. Longman, 2008.
- N. Sutherland. [MPs who have withdrawn from the Commons Chamber or who have been suspended](#). Research Briefing. 16.06.2023.
- M.-L. Tammela. Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940. Doktoritöö. Juhendajad: dotsent PhD A. Rahi-Tamm, dotsent A. Pajur, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2018.