

RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUS

Kommentaariid

2023



Peatoimetaja Kaido Jõgeva

Toimetaja Katre Tubro

Keeletoimetajad Heleene Aas, Kai Adamson, Mari Ets,
Anu Ilus ja Triinu Lyra, tehniliselt abistas Pamela Paumäe
Korrektuur Gerli Randjärv

Kujunduskontseptsiooni autor Ülo Emmus

Kujundanud ja küljendanud Anu Rismets

Trükkinud Greif OÜ

Teine, täiendatud väljaanne

ISBN (trükis) 978-9949-413-75-1

ISBN (epub) 978-9949-413-76-8

Autoriõigus Riigikogu Kantselei

SISUKORD

EESSÕNA	15
KOMMENTAARIDE AUTORID	17
SISSEJUHATUS	21
1. PEATÜKK: RIIGIKOGU UUE KOOSSEISU KOKKUKUTSUMINE JA ESIMENE ISTUNG	30
§ 1. Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine	32
§ 2. Esimese istungi avamine ja juhatamine	35
§ 3. Ametivande andmine	37
§ 4. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine	38
§ 5. Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest teatamine	39
2. PEATÜKK: RIIGIKOGU ESIMEES JA ASEESIMEHED	40
1. JAGU: Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine	41
§ 6. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise toimumise alused	41
§ 7. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise põhimõtted ja kord	45
§ 8. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste algus	51
2. JAGU: Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste lõppemine	54
§ 9. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste lõppemise alused	54
§ 10. Riigikogu esimehe tagasiastumine	58
§ 11. Riigikogu aseesimehe tagasiastumine	59
3. PEATÜKK: RIIGIKOGU JUHATUS	62
§ 12. Riigikogu juhatuse koosseis	65
§ 13. Riigikogu juhatuse ülesanded	66
§ 14. Riigikogu esimehe ülesanded	78
§ 15. Riigikogu aseesimehe ülesanded	83
§ 16. Riigikogu juhatuse töökorraldus	85

4. PEATÜKK: RIIGIKOGU KOMISJONID	93
1. JAGU: Riigikogu komisjonide liigid, moodustamise kord ja pädevus	94
§ 17. Komisjonide liigid	94
§ 18. Alatised komisjonid	95
§ 19. Erikomisjon	107
§ 20. Uurimiskomisjon	112
§ 21. Probleemkomisjon	118
§ 22. Komisjoni õigused	120
§ 23. Uurimiskomisjoni töö takistamine	122
§ 23 ¹ . Komisjoni raport	124
2. JAGU: Riigikogu komisjonide koosseis ning esimese istungi kokkukutsumine	128
§ 24. Riigikogu liikmete kuulumine komisjonidesse	128
§ 25. Komisjoni liikmete arv	130
§ 26. Fraktsioonide esindatus komisjonides	133
§ 27. Fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme osalemine alatistes komisjonides	136
§ 28. Komisjoni koosseisu kinnitamine	137
§ 29. Komisjoni esimese istungi kokkukutsumine ja juhatamine	138
3. JAGU: Riigikogu komisjoni esimees ja aseesimees	140
§ 30. Komisjoni esimehe ja aseesimehe valimine	140
§ 31. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volituste lõppemise alused	143
§ 32. Komisjoni esimehe ja aseesimehe tagasiastumine	146
§ 33. Komisjoni esimehe või aseesimehe tagasikutsumine	147
§ 34. Komisjoni esimehe ja aseesimehe ülesanded	150
4. JAGU: Riigikogu komisjoni töökorraldus	152
§ 35. Komisjoni istungite toimumise aeg	153
§ 36. Komisjoni istungite kinnisus ja avalikkus	156
§ 37. Komisjoni otsustusvõimelisus	160
§ 38. Komisjoni otsuste vastuvõtmise kord	161
§ 39. Komisjoni istungi protokoll	162
5. PEATÜKK: FRAKTSIOONID	165
§ 40. Fraktsiooni moodustamine	170
§ 41. Fraktsiooni registreerimine	177
§ 42. Muudatused fraktsiooni koosseisus	180

6. PEATÜKK: MUUD ÜHENDUSED	185
§ 43. Riigikogu liikmete ja fraktsioonide muud ühendused	185
7. PEATÜKK: RIIGIKOGU VÄLISDELEGATSIOONID	187
§ 44. Riigikogu välisdelegatsioon	187
8. PEATÜKK: RIIGIKOGU TÖÖAEG	190
1. JAGU: Riigikogu tööaeg Riigikogu korralise istungjärgu ajal	192
§ 45. Korralised istungjärgud	192
§ 46. Täiskogu töönadal ja töötsükkel	194
§ 47. Riigikogu töö ajagraafik	197
§ 48. Riigikogu töö ajagraafiku muutmine	205
§ 49. Riigikogu täiendav istung	208
2. JAGU: Riigikogu erakorraline istungjärk	214
§ 50. Erakorralise istungjärgu toimumise aeg	214
§ 51. Erakorralise istungjärgu kokkukutsumine	215
§ 52. Erakorralise istungjärgu töö ajagraafik	218
9. PEATÜKK: PÄEVAKORD	219
§ 53. Päevakorra ettevalmistamine	220
§ 54. Päevakorra teatavakstegemine	230
§ 55. Päevakorra kinnitamine	231
§ 56. Päevakorra täiendamine	235
10. PEATÜKK: RIIGIKOGU ISTUNG	239
1. JAGU: Üldised eeskirjad	241
§ 57. Istungi toimumise koht	241
§ 58. Istungist osavõtjad	243
§ 59. Istungi avalikkus	246
§ 60. Kinnine istung	248
§ 61. Istungi stenografeerimine, protokollimine ja transleerimine	249
§ 62. Dokumentide kättesaadavaks tegemise aeg	251
2. JAGU: Riigikogu istungi läbiviimise kord	253
§ 63. Istungi juhataja	253
§ 64. Istungi avamine ja lõpetamine	255
§ 65. Vaheaeg	257
§ 66. Korra tagamine istungil	258
§ 67. Ettekanne	260

§ 68. Suulised küsimused	262
§ 69. Sõnavõtt	265
§ 70. Vastusõnavõtt	267
§ 71. Vabariigi Valitsuse liikme ja õiguskantsleri sõnaõigus	268
§ 72. Istungi juhataja õigused päevakorraküsimuse arutelu läbiviimisel	270
§ 73. Päevakorraküsimuse arutamise võimatus	272
§ 74. Protestid ja küsimused istungi läbiviimise korra kohta	273
§ 75. Teadaannete edastamine	275
3. JAGU: Hääletamine Riigikogu istungil	277
1. JAOTIS: Üldised eeskirjad	277
§ 76. Riigikogu otsustusvõimelisus	277
§ 77. Riigikogu liikmete kohaloleku kontroll	280
§ 78. Nõutav hääletenamused	282
§ 79. Avalik ja salajane hääletamine	286
§ 80. Hääletamise isiklikkus	289
§ 81. Hääletamise viisid	290
§ 82. Vabariigi Valimiskomisjoni ja hääletamiskomisjoni pädevus hääletamise korraldamisel	292
2. JAOTIS: Hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil	296
§ 83. Hääletamise kord	296
§ 84. Hääletamise katkestamine	299
§ 85. Hääletamistulemuste teatavakstegemine	300
3. JAOTIS: Hääletamine hääletamissedelitega	301
§ 86. Hääletamise ettevalmistamine	301
§ 87. Hääletamise kord	303
§ 88. Hääletamistulemuste selgitamine ja teatavakstegemine	307
§ 89. Hääletamistulemuste vaidlustamine	308
4. JAGU: Riigikogu kaugosalusega istung	313
§ 89 ¹ . Kaugosalusega istungi läbiviimine	313

11. PEATÜKK: SEADUSEELNÕUDE JA RIIGIKOGU OTSUSTE EELNÕUDE MENETLEMISE KORD 318

1. JAGU: Seaduse algatamine. Riigikogu otsuse eelnõu esitamine	319
§ 90. Seaduse algatamise ja Riigikogu otsuse eelnõu esitamise õigus	319
§ 91. Eelnõu üleandmine	325
§ 92. Eelnõule esitatavad nõuded	328
§ 93. Eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise otsustamine	330
§ 94. Vabariigi Valitsuse arvamus eelnõu kohta	334

§ 95. Eelnõu tagasivõtmine ja sellest taganemine	336
§ 96. Riigikogu volituste lõppemise ajal menetluses olevate eelnõude väljalangemine	338
2. JAGU: Eelnõu esimene lugemine	339
§ 97. Eelnõu esimese lugemise võtmine päevakorda	340
§ 98. Eelnõu arutamise kord esimesel lugemisel	343
§ 99. Muudatusettepanekute esitamise tähtaeg, tingimused ja kord	347
3. JAGU: Eelnõu menetlemine juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel	351
§ 100. Muudatusettepanekute läbivaatamine juhtivkomisjonis	353
§ 101. Eelnõu uus tekst	357
§ 102. Muudatusettepanekute loetelu	359
§ 103. Juhtivkomisjoni seletuskiri	362
4. JAGU: Eelnõu teine lugemine	364
§ 104. Eelnõu teise lugemise võtmine päevakorda	364
§ 105. Eelnõu arutamise kord teisel lugemisel	365
§ 106. Muudatusettepanekute hääletamine	367
§ 107. Eelnõu teise lugemise katkestamine	370
§ 108. Eelnõu teise lugemise lõpetamine	372
§ 109. Riigikogu otsuse eelnõu lõpphääletus	373
5. JAGU: Eelnõu kolmas lugemine	374
§ 110. Eelnõu lõpptekst ja juhtivkomisjoni seletuskiri	374
§ 111. Eelnõu arutamise kord kolmandal lugemisel ja lõpphääletus	375
6. JAGU: Lõppmenetlus	376
§ 112. Vastuvõetud seaduste ja Riigikogu otsuste vormistamine	376
§ 112 ¹ . Riigikogu otsuse jõustumine	378
7. JAGU: Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine	379
§ 113. Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse võtmine päevakorda	379
§ 114. Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamise kord	380
8. JAGU: Seadus- ja otsuse-eelnõude erimenetlus	384
§ 115. Välislepingut puudutava seaduseelnõu menetlemise erisused	384

§ 116. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu menetlemise erisused	385
§ 117. Ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erisused	389
§ 118. Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva või kaitsevalmiduse kõrgendamiseга seotud Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erisused	395
§ 118 ¹ . Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu menetlemise erisused	398
§ 118 ² . Finantsstabiilsuse tagamisega seotud Riigikogu otsuse eelnõu kiireloomulise menetlemise erisused	401
12. PEATÜKK: RIIGIEELARVE EELNÕU MENETLEMISE KORD	404
§ 119. Riigieelarve eelnõu esitamine	405
§ 120. Riigieelarve eelnõu arutamise kord	409
§ 121. Riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve eelnõu arutamise kord	416
13. PEATÜKK: PÕHISEADUSE MUUTMISE SEADUSE EELNÕU MENETLEMISE KORD	417
§ 122. Põhiseaduse muutmise algatamine	418
§ 123. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutamise kord	423
§ 124. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise viisi otsustamine	428
§ 125. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsustamine	429
§ 126. Põhiseaduse muutmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt	432
§ 127. Põhiseaduse muutmine kiireloomulisena	434
14. PEATÜKK: RAHVAHÄÄLETUSE KORRALDAMISE OTSUSTAMINE	436
§ 128. Rahvahääletuse algatamine	441
§ 129. Seaduse vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsustamine	450

§ 130. Muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemine	455
15. PEATÜKK: PEAMINISTRIKANDIDAADILE VALITSUSE MOODUSTAMISEKS VOLITUSTE ANDMISE OTSUSTAMINE	456
§ 131. Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine	459
§ 132. Peaministrikandidaadi ülesseadmine Riigikogus	461
16. PEATÜKK: UMBUSALDUSE AVALDAMISE JA USALDUSKÜSIMUSE OTSUSTAMISE KORD	464
1. JAGU: Umbusalduse avaldamise kord	464
§ 133. Umbusalduse avaldamise algatamine	466
§ 134. Umbusalduse avaldamise arutamine	467
2. JAGU: Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemise kord	472
§ 135. Eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise kord	477
§ 136. Algamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord	481
§ 137. Enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord	482
§ 138. Enne kolmandat lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord	485
17. PEATÜKK: ARUPÄRIMISED JA KÜSIMUSED	486
1. JAGU: Arupärimised	489
§ 139. Arupärimine ja selle esitamine	489
§ 140. Arupärimisele vastamise kord	496
§ 141. Riigikogu eelmise koosseisu liikmete poolt esitatud arupärimised	500
2. JAGU: Infotund	501
§ 142. Infotunni aeg	501
§ 143. Valitsusliikmete osalemine infotunnis	502
§ 144. Registreerumine küsimuse esitamiseks	504
§ 145. Küsimuste esitamise järjekord	505
§ 146. Küsimustele vastamise kord	506
3. JAGU: Kirjalikud küsimused	508
§ 147. Kirjalik küsimus ja selle esitamine	508
§ 148. Kirjalikule küsimusele vastamine	513

18. PEATÜKK: RIIGIKOGULE ESITATAVATE ETTEPANEKUTE MENETLEMISE KORD	514
§ 149. Riigikogule esitatavad ettepanekud	517
§ 150. Ettepaneku võtmine päevakorda	526
§ 151. Ettepaneku arutamise kord	527
§ 152. Riigikogu toetuse saanud õiguskantsleri ettepaneku täitmine	530

18¹. PEATÜKK: EUROOPA LIIDU ASJADE MENETLEMISE KORD	532
§ 152 ¹ . Euroopa Liidu asjade Riigikogule esitamine	538
§ 152 ² . Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude esitamine ja menetlusse võtmine	543
§ 152 ³ . Alalise komisjoni arvamus eelnõu kohta	545
§ 152 ⁴ . Eelnõu menetlemine Euroopa Liidu asjade komisjonis ja väliskomisjonis	546
§ 152 ⁵ . Peaministri ülevaade Vabariigi Valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel	548
§ 152 ⁶ . Riigikogu otsuse, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, eelnõu menetlemise kord	549
§ 152 ⁷ . Riigikogu otsuse, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi, eelnõu menetlemise kord	551
§ 152 ⁸ . Riigikogu otsuse, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule, eelnõu menetlemise kord	553

18². PEATÜKK: KOLLEKTIIVSE PÖÖRDUMISE MENETLEMISE KORD	555
§ 152 ⁹ . Kollektiivse pöördumise menetlusse võtmise otsustamine	556
§ 152 ¹⁰ . Pöördumise tagastamine ja puuduste kõrvaldamine	557
§ 152 ¹¹ . Pöördumise menetlusse võtmata jätmine	558
§ 152 ¹² . Pöördumise menetlemine	559
§ 152 ¹³ . Otsused pöördumise kohta	561
§ 152 ¹⁴ . Pöördumise tagasilükkamine	562

19. PEATÜKK: MUUDE KÜSIMUSTE ARUTAMISE KORD	564
§ 153. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu	564
§ 154. Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu menetlemine	569
§ 155. Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused ning ametiisikute ettekanded ja ülevaated	575
§ 155 ¹ . Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi ettekanne	580
§ 156. Vabariigi Valitsuse tegevuskavade arutelu	581
§ 157. Vaba mikrofon	583
19¹. PEATÜKK: RIIGIKOGU KANTSELEI	584
§ 157 ¹ . Riigikogu Kantselai staatus	584
§ 157 ² . Riigikogu Kantselai ülesanded	585
§ 157 ³ . Riigikogu Kantselai juhtimine ja ülesehitus	585
20. PEATÜKK: LÕPPSÄTTED	586
§ 158. Asjaajamiskeel	586
§ 158 ¹ . Dokumentide avalikkus	590
§ 158 ² . Riigikogu arhiiv	593
§ 158 ³ . Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise ajutised erisused seoses finantskriisiga	595
LISAD	597
LISA 1: MENETLUSSKEEMID	597
Algatamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord	597
Ametiisiku ametisse nimetamise või ametist vabastamise otsuse eelnõu menetlemine	598
Ametiisiku ettekanne või ülevaade	599
Arupärimine	600
Eelnõu esimene lugemine	601
Eelnõu teine lugemine	603
Eelnõu kolmas lugemine	606
Enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamine	606
Enne kolmandat lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamine	607

Infotund	608
Nõukogu liikme nimetamise otsuse eelnõu menetlemine	609
Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutamise kord	610
Peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine	611
Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmas lugemine ja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu esimene lugemine	611
Põhiseaduse muutmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt	615
Põhiseaduse muutmine kiireloomulisena (kolmas lugemine)	618
Riigieelarve, riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve eelnõu teine lugemine	621
Riigieelarve, riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve eelnõu kolmas lugemine	624
Riigikogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu seadusandliku akti mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele	626
Riigikogu otsuse eelnõu vastuseisu väljendamise kohta Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule	627
Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine	628
Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu menetlemine	630
Vabariigi Valitsusele või valitsusliikmele umbusalduse avaldamine	631
Õiguskantsleri ettepaneku Riigikogu liikme/Vabariigi Presidendi/Vabariigi Valitsuse liikme/riigikontrolöri/Riigikohtu esimehe/Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise kohta menetlemine	632
Õiguskantsleri ettepaneku viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega menetlemine	633
LISA 2: ISTUNGISAALI PLAAN	635
LISA 3: LISATUD ÕIGUSAKTID	636
Lisa 3.1 Riigikogu istungite stenografeerimise ja protokollimise kord	636
Lisa 3.2 Riigikogu komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise kord	639

Lisa 3.3 Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri	645
Lisa 3.4 Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks	670
Lisa 3.5 Juhis Riigikogu esimehe valimisel liisuheitmiseks	673
Lisa 3.6 Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu ettevalmistamise juhend	674
Lisa 3.7 Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja kord	677
LÜHENDID	681
KASUTATUD ALLIKAD	684
KIRJANDUS	685
TEISTE RIIKIDE PÕHISEADUSED JA PARLAMENTIDE KODUKORRAD	689
REGISTER	691

EESSÕNA

Hea lugeja, hoiad käes Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) kommentaaride teist, täiendatud väljaannet.

Selle kohta, miks RKKTS-i kommentaare üldse vaja on, andis tabava selgituse esimese väljaande eessõna: Riigikogu töö tavade ja kodukorra tõlgendamise viiside kirjapanemine aitab kaasa Riigikogu latusamale töökorraldusele ning annab panuse parlamendiõiguse arengusse Eestis.

RKKTS-i kommentaaride näol on tegemist eelkõige praktilise käsiraamatuga, mis annab Riigikogu liikmetele, Riigikogu Kantslei ametnikele ja Riigikogu tööga kokkupuutuvatele teistele isikutele pidepunkte oma töö tegemisel ning muudele huvilistele sissevaate parlamendi töösse. Esimese, 2012. aastal valminud väljaande ilmumisest on möödunud üle kümne aasta ning kõik füüsilised eksemplarid on leidnud oma tänulikud kasutajad. See annab tunnistust, et tegemist on vajaliku ja nõutud raamatuga ning uus trükk on oodatud. Kuid uue väljaande tegemise põhjuseid on muidki.

RKKTS on püsinud peale selle vastuvõtmist põhjalike muudatusteta ja võib öelda, et on andnud mitmele Riigikogu koosseisule tegutsemiseks hea ja stabiilse õigusliku baasi. Samamoodi on ka RKKTS-i kommentaarid ajas hästi vastu pidanud, vana hea „kollane raamat“ on jätkuvalt tihedalt kasutatav ja tsiteeritav.

Siiski on uue trüki puhul uuendamine hädavajalik. RKKTS-i on alates eelmiste kommentaaride valmimisest siiski mitmel korral muudetud (tähelepanuväärsemalt seoses kollektiivsete pöördumiste menetluse ja Riigikogu kaugosalusega istungite regulatsiooni lisandumisega ning läbivate muudatustega 2019. aastal). Need muudatused on kommenteerimata ja see lünk vajas täitmist. Täpsustunud on ka Riigikogu töö praktika ja RKKTS-i rakendamine, teisenenud on mõned arusaamad. Loomulikult on selle enam kui kümne aasta vältel lisandunud hulgaliselt tänuväärset parimat praktikat, mis väärib kirjapanemist, ning seaduse rakendamisel on tekkinud küsimusi, millele ei osatud varem tähelepanu pöörata.

Seetõttu on RKKTS-i teist väljaannet täiendatud eelkõige kommentaaridega muutunud ja lisandunud sätete kohta, ilmnenu küsitavustest lähtunud selgitustega ning näidetega Riigikogu töö uuemast korraldusest.

Põhiosas on aga kommentaarid jäänud samaks. Seega tasub ka selle väljaande puhul tänuga meeles pidada esimese väljaande koostamises osalenuid, kes ladsid tugeva põhja RKKTS-i kommentaaride praegusele väljaandele ja ilmselt ka tulevastele väljaannetele.

Suur tänu kõigile Riigikogu Kantselei kolleegidele, kes põhitöö kõrvalt andsid oma panuse väljaande valmimisse.

Head lugemist!

Antero Habicht
Riigikogu Kantselei direktor

KOMMENTAARIDE AUTORID

Sissejuhatus	Aaro Mõttus
1. peatükk	Aaro Mõttus
2. peatükk	Aaro Mõttus ja Kaido Jõgeva
3. peatükk	Peep Pihlak, Aaro Mõttus ja Eneli Illaru
4. peatükk	Janek Laidvee, Katre Tubro, Tiina Kuusmann, Silver Sära, Helin Leichter ja Karin Tuulik
5. peatükk	Kristo Varend
6. peatükk	Heiki Sibul
7. peatükk	Heiki Sibul ja Triinu Põdramägi
8. peatükk	Peep Pihlak, Aaro Mõttus, Siret Neeve, Eneli Illaru ja Katre Tubro
9. peatükk	Peep Pihlak, Aaro Mõttus, Siret Neeve ja Eneli Illaru
10. peatükk	Peep Pihlak, Madis Ernits, Siret Neeve, Kaido Jõgeva ja Anita Möldre (§-d 57–62), Helgi Kundla, Kaido Jõgeva, Siret Neeve, Katre Tubro ja Eneli Illaru (§-d 63–75), Aaro Mõttus, Siret Neeve, Eneli Illaru, Kaido Jõgeva, Arne Koitmäe ja Anita Möldre (§-d 76–89), Kaido Jõgeva (§ 89 ¹)
11. peatükk	Kaido Rosin, Madis Ernits ja Katre Tubro (§-d 90–96), Kaido Rosin ja Tiina Runthal (§-d 97–99), Janek Laidvee ja Erle Enneveer (§-d 100–103), Kaido Rosin, Tiina Runthal, Katre Tubro ja Silver Sära (§-d 104–114), Kaido Rosin, Madis Ernits, Andres Ando, Kaido Jõgeva, Katre Tubro ja Triinu Põdramägi (§-d 115–118 ²)
12. peatükk	Aaro Mõttus ja Tiina Licht
13. peatükk	Aaro Mõttus
14. peatükk	Kristo Varend ja Kaido Jõgeva
15. peatükk	Helgi Kundla
16. peatükk	Helgi Kundla ja Katre Tubro (§-d 133, 134), Helgi Kundla, Aaro Mõttus ja Silver Sära (§-d 135–138)

17. peatükk	Aaro Mõttus ja Tiina Kuusmann (§-d 139–141), Heiki Sibul ja Siret Neeve (§-d 142–146), Helgi Kundla ja Tiina Kuusmann (§-d 147, 148)
18. peatükk	Janek Laidvee, Andres Kulu ja Katre Tubro
18 ¹ . peatükk	Helgi Kundla, Triinu Põdramaagi ja Teele Vares
18 ² . peatükk	Angelika Berg
19. peatükk	Kaido Rosin ja Kaido Jõgeva
20. peatükk	Katre Tubro (§-d 158, 158 ²) ja Tiina Kuusmann (§ 158 ¹)
Menetluskeemid	Anu Laido, Liiri Oja, Peep Pihlak, Piret Luhakooder, Katre Tubro ja Angelika Berg

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 järgmiste 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;

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

- 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 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 muutmise seaduse 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;
- n) avaliku teenistuse seadus; vastu võetud 13.06.2012; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 28.06.2012 otsusega nr 134; avaldatud RT I, 06.07.2012, 1; jõustunud 01.04.2013;
- o) Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus; vastu võetud 30.08.2012; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 11.09.2012 otsusega nr 168; avaldatud RT II, 14.09.2012, 1; jõustunud 15.09.2012;
- p) Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus; vastu võetud 17.10.2012; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi

- 25.10.2012 otsusega nr 176; avaldatud RT I, 01.11.2012, 1; jõustunud 11.11.2012;
- q) riigieelarve seadus; vastu võetud 19.02.2014; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 03.03.2014 otsusega nr 378; avaldatud RT I, 13.03.2014, 2; jõustunud 23.03.2014;
- r) märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 12.03.2014; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 25.03.2014 otsusega nr 393; avaldatud RT I, 01.04.2014, 1; jõustunud 11.04.2014;
- s) Vabariigi Valitsuse seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 23.10.2014; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 30.10.2014 otsusega nr 514; avaldatud RT I, 05.11.2014, 2; jõustunud 15.11.2014;
- š) Riigikogu liikme staatuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus; vastu võetud 09.12.2014; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 19.12.2014 otsusega nr 554; avaldatud RT I, 22.12.2014, 9; jõustunud 01.01.2015;
- z) Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 19.02.2015; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 03.03.2015 otsusega nr 624; avaldatud RT I, 06.03.2015, 25; jõustunud 16.03.2015;
- ž) riigikaitse seadus; vastu võetud 11.02.2015; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 26.02.2015 otsusega nr 600; avaldatud RT I, 12.03.2015, 1; jõustunud 01.01.2016;
- t) Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 13.04.2016; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 27.04.2016 otsusega nr 764; avaldatud RT I, 03.05.2016, 2; jõustunud 13.05.2016;
- u) Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus; vastu võetud 13.04.2016; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 27.04.2016 otsusega nr 763; avaldatud RT I, 06.05.2016, 1; jõustunud 01.01.2017;
- v) arenguseire seadus; vastu võetud 14.06.2016; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 16.06.2016 otsusega nr 797; avaldatud RT I, 28.06.2016, 4; jõustunud 29.06.2016, osaliselt 01.01.2017;
- õ) Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus; vastu võetud 20.02.2019; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 04.03.2019 otsusega nr 406; jõustunud 17.03.2019;

- ä) Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus; vastu võetud 20.05.2020; välja kuulutatud Vabariigi Presidendi 28.05.2020 otsusega nr 580; jõustunud 12.06.2020.

SISSEJUHATUS

1. Riigikogu enesekorraldusõigus ja selle piirid

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

1.2 Põhiseadusorganite, sealhulgas Riigikogu enesekorraldusõigust tunnustab 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 teos- tamise sisemine organisatsioon ja kord [...] Kolleegium peab vajalikuks rõhutada, et isekorraldusõigus hõlmab ainult pädevust kehtestada nn internseid reegleid ehk ametkonna või asutuse sisemist korda.“³

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 piira- matu. Riigikogu otsustusruumi tema enda tegevust puudutavates küsimus- tes piiravad ühelt poolt põhiseaduse printsiibid, näiteks Riigikogu liikme

² Parlamendi (Riigikogu) tõhus toimimine on Riigikohtu seisukoha järgi põhiseaduslik väärtus (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.

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

vaba mandaadi põhimõtte, Riigikogu funktsioonide teostamises võrdse osalemise printsiipi 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 käsitlusega 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.

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.“;

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.“

- 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 õiguselguse kaalutlustel otstarbekas koondada kõik Riigikogu organisatsiooni, töökorraldust ja protseduure reguleerivad normid ühte seadusse.⁷ Kaalukaid õiguslikke argumente niisuguse lahenduse vastu ei ole.

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

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 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 (peaministri kandidaadile 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 ning §-d 134, 140 ja

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, muutmistes 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“ on varem kasutanud 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 (nt RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 22 ja 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).

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 (istung 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 algamise õigus); § 103 lõige 2 (Vabariigi Valitsuse poole pöördumine eelnõu algamiseks); § 104 lõige 2 (konstitutsioonilised seadused); § 109 lõige 2 (Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamine); §-d 161–168 (põhiseaduse muutmise seaduse eriregulatsioon) ning PSRS § 3 lõige 6 (häälteenamuste määratlused).

3. Muud parlamendiõiguse allikad

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

3.2 Tava on pikaajalise praktika põhjal kujunenud käitumisviis, mida asjaosalised peavad enda suhtes siduvaks. Riigikogu tegevuse käigus ei ole tekkinud palju tavasid, millest saaks rääkida vaieldamatult kui tavaõiguse 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 sügisistungjõrgu 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. Sõna „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 nõudis üheaegselt vaheaega ja tekkis vaidlus vaheaja kestuse üle.

3.4 1992. aasta RKKS § 88 nägi ette Riigikogu juhatuse 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 juhatuse otsused:

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

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 juhatuse 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 juhatuse otsus.“

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.¹⁶ Riigikogu võttis selle vastu 11. veebruaril 2003, Vabariigi President kuulutas seaduse välja 2003. aasta 3. märtsi otsusega nr 389 ja seadus jõustus 17. märtsil 2003. Riigikogu kodukorra seaduse kõrval kehtis kuni 13. juulini 2007¹⁷ Riigikogu töökorra seadus,¹⁸ mille Riigikogu võttis vastu 9. novembril 1992. Vabariigi President kuulutas seaduse välja 1992. aasta 12. novembri

¹¹ Ülevaadet 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), XI Riigikogu statistikakogumik (lk 111–117), XII Riigikogu statistikakogumik (lk 119–121) ja XIII Riigikogu statistikakogumik (lk 29–32 ja 122–125). Neist kogumikest esimeses on muu hulgas kommenteeritud Riigikogu kodukorra seaduse ja töökorra seaduse arengut (lk 201–203). Vt ka Adams, J. Kodukorra juured ja sõlmküsimused. – Riigikogu Toimetised, 2002, nr 6, lk 34–41; Adams, J. Eesti Riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid. – Riigikogu Toimetised, 2019, nr 39, lk 115–134 (I osa); nr 40, lk 191–199 (II osa).

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.

¹⁶ Algse nimega Riigikogu kodukorra seadus (RT I 2003, 24, 148).

¹⁷ Riigikogu töökorra seaduse üks säte kaotas kehtivuse 01.01.2008 (vt RKLS § 59).

¹⁸ RT 1992, 46, 582.

otsusega nr 2 ning seadus jõustus 16. novembril 1992. Seda seadust muutis Riigikogu 14 korda.¹⁹

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 25. jaanuar 2023). 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 reguleerivate normidega (põhiseadus, Riigikogu liikme staatuse seadus, Riigikogu valimise seadus 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, kuidas võrd on kodukorra sätete areng olnud järjepidev ning millises ulatuses on parlamendi töökorraldusse toodud uusi põhimõtteid. Samuti aitavad võrdlused varasemate kodukordadega selgitada tehtud muudatuste sisu ja eesmärke.

5.3 Eestis ei ole palju parlamendiõiguse alast kohtupraktikat, kuid mõned lahendid on Riigikohus siiski teinud. Kommentaarides viidatakse neile lahenditele ja 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

¹⁹ 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. Lisaks muutmistele tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 02.11.1994 otsusega asjas nr III-4/1-6/94 Riigikogu töökorra seaduse ühe sätte osaliselt kehtetuks (RT I 1994, 80, 1379).

peetud kohaseks ja vajalikuks. Lähtunud 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 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	27.03.2011–23.03.2015;
XIII Riigikogu	24.03.2015–29.03.2019;
XIV Riigikogu	30.03.2019–31.03.2023;
XV Riigikogu	01.04.2023–...

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 Riigikogu uuel koosseisul arutleda ja otsustada seaduse üle, mis on võetud vastu Riigikogu eelmise 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.²⁰

4. Riigikogu uue koosseisu tegevus algab esimese istungiga pärast valimisi.²¹ Tegemist on konstitueeriva 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, lauldakse Eesti hümnid ning uute Riigikogu liikmete auks kõlab tervituslaul. Istungil viibib ja selle avab Vabariigi President (PS § 78 p 4), ametis oleva valitsuse juht teatab istungil valitsuse tagasiastumisest (PS § 92 lg 1 p 1). Tava kohaselt kutsub Riigikogu Kantselei istungit jälgima põhiseaduslike institutsioonide juhid – Riigikohtu esimehe, riigikontrolööri, õiguskantsleri ja

²⁰ 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).

²¹ Lähtudes PS § 61 lõigetest 1 ja 2, tuleb eristada Riigikogu uue koosseisu volituste algust ja tegevuse algust. Volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast, tegevus algab pärast seda, kui Riigikogu uue koosseisu liikmed on andnud ametivande.

Eesti Panga nõukogu esimehe – ning Eesti Vabariiki akrediteeritud diplomaatilised esindajad (suursaadikud ja saadikud). Pärast istungi lõppu on tavaks kokkuastunud Riigikogu koosseisu pildistada.

6. Esimese istungi toimumise päevast hakatakse arvestama mitmeid tähtaegu. 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 varasemates kodukordades ei olnud eraldi peatükki Riigikogu kokkukutsumise ja esimese istungi läbiviimise kohta. 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 kodade (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 väljakuulutamisest.
- (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 määranud 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 väljakuulutamisest. Kokkukutsuja on põhiseaduse järgi Vabariigi President.

2. Riigikogu valimise tulemuste 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 (VPTKS § 18 lg 2), milles on fikseeritud esimese istungi kuupäev ja algusaeg.²² Kui esimene istung ei toimu Tallinnas Toompea lossis (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 kellaaegadel:

VII Riigikogu	05.10.1992 (esmaspäev) kell 11.00; ²³
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;
XIII Riigikogu	30.03.2015 (esmaspäev) kell 15.00;
XIV Riigikogu	04.04.2019 (neljapäev) kell 11.00;
XV Riigikogu	10.04.2023 (esmaspäev) kell 14.00.

4. Välja on kujunenud tava, et Riigikogu Kantselei saadab valituks osutunud Riigikogu liikmetele kirjalikud teated, milles on esimese istungi

²² 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 „Kümnenda Riigikogu kokkukutsumine“ (RTL 2003, 41, 600); Vabariigi Presidendi 28.03.2007 otsus nr 142 „Üheteistkümnenda Riigikogu kokkukutsumine“ (RTL 2007, 27, 493); Vabariigi Presidendi 28.03.2011 otsus nr 876 „Riigikogu XII koosseisu kokkukutsumine“ (RT III, 29.03.2011, 2); Vabariigi Presidendi 24.03.2015 otsus nr 642 „Riigikogu XIII koosseisu kokkukutsumine“ (RT III, 25.03.2015, 1); Vabariigi Presidendi 31.03.2019 otsus nr 438 „Riigikogu XIV koosseisu kokkukutsumine“ (RT III, 02.04.2019, 1).

²³ VII Riigikogu kutsus kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees. Vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5 ja viide 26.

toimumise kuupäev, kellaaeg ja koht. Peale selle on Riigikogu Kantsleile teadetes olnud infot uutele Riigikogu liikmetele mõeldud koolituste kohta ning praktilist teavet, kuidas on korraldatud parkimine Toompea lossi juures ja lossi sissepääs, samuti on antud infot väljaspool Tallinna elavate Riigikogu liikmete majutuse kohta.

5. Kommenteeritava paragrahvi 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 liikmete volitused lõppenud ning uue Riigikogu liikmete volitused alanud, kuid Vabariigi President ei saa teha otsust Riigikogu esimese istungi kokkukutsumise kohta (nt juhul, kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud). Ühtlasi puudub sellel ajal ka Vabariigi Presidendi põhiseadusjärgne asendaja, Riigikogu esimees (PS § 83), kuna senise esimehe volitused on valimistulemuste väljakuulutamisega lõppenud ja uut Riigikogu esimeest ei saa valida enne kui Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil.²⁴ Kirjeldatud olukorra tõttu ei tohi valitud Riigikogu tööleasumine siiski olla takistatud. Seepärast on RKKTS-is sätestatud, et nimetatud olukorras 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 ise²⁵ 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

²⁴ PS § 61 lõigetes 1 ja 2 ning §-s 66 sisalduva regulatsiooni tõttu tekib Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamise järel nn tegutsemisvõimelise parlamendita periood, mille välistamiseks 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“. Ekspertd komisjon pakub kitsaskoha kõrvaldamiseks välja neli põhiseaduse muutmise ettepanekut. Näiteks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikli 39 lõike 1 teise lause järgi lõpevad Bundestagi liikmete volitused alles Bundestagi uue koosseisu kokkuastumisega, Eesti varasemate põhiseaduste kohaselt algasid Riigikogu (1937. a PS-s Riigivolikogu) uue koosseisu volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

²⁵ PS kommentaarid 2020, § 66 kommentaar 9.

kohaselt esimeseks istungiks kokku Vabariigi Valimiskomisjoni esimees.²⁶ 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. Kommenteeritava paragrahvi 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 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 puhkenud tulekahju või istungisaali remondi tõttu või eriolukorra väljakuulutamine 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. 2020. aastal täiendati RKKTS-i²⁷ võimalusega pidada mõjuvatel põhjustel Riigikogu istung elektrooniliste vahendite abil füüsiliselt kohal olemata (nn kaugosalusega istung, RKKTS § 57 lg 2, § 89¹ lg 2). Riigikogu avaistung kehtiva õiguse järgi kaugosalusega istungina toimuda ei saa, kuna kaugosalusega istungi toimumise üle on pädev otsustama ainult Riigikogu juhatus (RKKTS § 13 lg 6¹, § 57 lg 2, § 89¹ lg 1).

§ 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.

²⁶ Eesti Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe E.-J. Truuvälja teadaanne 28.09.1992 (RT 1992, 37, lk 1262).

²⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 02.06.2020, 2).

1. PS § 78 punkti 4 järgi avab Riigikogu uue koosseisu esimese istungi Vabariigi President. Vabariigi President peab Riigikogu uue koosseisu esimese istungi avamisel kõne. Enne presidendi avakõnet ei tehta istungil ühtegi muud toimingut.

2. Vabariigi President küll kutsub Riigikogu esimeseks istungiks kokku ja avab selle istungi, kuid ei juhata seda. 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 (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. Regulatsioon, 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. Kommenteeritava paragrahvi 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 tekkivad probleeme saaks lahendada ka Riigikogus kohti saanud valimisinimekirjade 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 reast. Riigikogu uude koosseisu valituks osutunud valitsusliikmed, kes kuni uue valitsuse ametisse nimetamiseni täidavad ühtaegu nii Riigikogu liikme kui ka valitsusliikme ülesandeid (RKLS § 5 lg 2), istuvad Riigikogu liikmetele mõeldud kohtadel, mitte valitsuse loožis.

Valitsuse looži asuvad nad pärast seda, kui hääletamine Riigikogu aseesimeeste 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 andmise kohustus tuleneb PS § 61 lõikest 2. Ametivande tekst on sätestatud RKLS § 15 lõikes 1 ning see on sõnastatud 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, rahvasinduse 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 (RKLS § 16 lg-d 2 ja 3). Kui Riigikohtu esimehel ei ole võimalik ametivande andmise juures viibida, asendab teda teine riigikohtunik kohtute seaduse § 27 lõikes 4 määratud korras.

3. Ametivande andmise protseduur hõlmab vandeteksti ettelugemist ja sellele allakirjutamist. 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 juhatuse taotlusel lõpetada oma otsusega enne tähtaega selle Riigikogu liikme volitused, kes keeldub andmast ametivannet. Keeldumine võib seejuures olla selgesõnaline²⁸ 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*).²⁹ Kindlasti ei saa lugeda vande andmisest keeldumiseks vande esimesel istungil andmata jätmist.

5. Vastavalt PS § 61 lõikele 2 on ametivande andmine parlamendiliikme 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.³⁰

§ 4. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine

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

²⁸ 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 juhatuse taotlused lõpetada enne tähtaega nende Riigikogu liikmete volitused, kes olid keeldunud 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.

²⁹ 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 juhatuse otsusel Rahvuskogu koosseisust lahkunuks.“

³⁰ Vrd Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse § 69 kolmas lause: „Kui Riigivolikogu liige keeldub pühalikult töötuse andmisest või annab selle tingimisi, siis lõpevad tema volitused“.

1. PS § 69 järgi valib Riigikogu oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest (vt ka 3. peatüki kommentaare). 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).

2. Riigikogu võtab Vabariigi Valitsuse tagasiastumisavalduse teadmiseks. Otsust Riigikogu vastu ei võta.³¹

³¹ Senises praktikas on Riigikogu võtnud Vabariigi Valitsuse tagasiastumise kohta vastu otsuse ühel korral, nimelt VII Riigikogu esimesel istungil 5. oktoobril 1992, kui oma juhitava valitsuse tagasiastumisest teatas peaminister T. Vähi (RT 1992, 40, 532).

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 (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;³² Riigikogu aseesimehed valitakse samaaegselt pärast Riigikogu esimehe valimist; häälte võrdse jagunemise korral on nii esimehe kui ka aseesimeeste valimisel ette nähtud lisavoort;³³ valimisi korraldab Vabariigi Valimiskomisjon. RKKTS-is sätestati uueidusena, et Riigikogu aseesimeeste uus valimine toimub ka juhul, kui Riigikogu esimehe või ühe aseesimehe volitused lõpevad (RKKTS § 6 lg 2 ja § 11 lg 1 p-d 2 ja 3).

³² 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.

³³ Liisuheitmine 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 elmisest korralisest valimisest.
- (2) Kui Riigikogu esimehe või aseesimeeste volitused lõpevad ennetähtselt 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 piiritleb 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 sissejuhatuse punkt 1), ise otsustada, kui kaua Riigikogu juhtimisorganite volitused kestavad.³⁴

3. Seadusandja tahte kohaselt on Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volituste aeg üldjuhul 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

³⁴ PS § 69 ühe võimaliku tõlgenduse kohaselt tuleks Riigikogu esimees ja aseesimehed valida Riigikogu koosseisu volituste ajaks. Vt PS kommentaarid 2020, § 69 kommentaar 6.

seejärel ühe aasta möödumisel eelmisest korralisest valimisest, sõltumata sellest, kas vahepeal leiab aset erakorralisi valimisi või mitte. Siiski tasub tähele panna, et Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused ei lõpe mitte aasta möödumisel valimistest, vaid vastavalt uue esimehe või aseesimeeste valimisega (RKKTS § 9 lg 1 p 1 ja lg 2 p 1). Kui Riigikogu ei saa erakorraliste asjaolude tõttu korraliseks juhatuse valimiseks koguneda, kestavad Riigikogu esimehe ja aseesimeeste volitused kauem kui aasta. Üle ühe aasta võivad Riigikogu juhatuse volitused kesta ka sellisel juhul, kui Riigikogu juhatuse valimisest möödub üks aasta Riigikogu koosseisu viimase korralise istungi ja uue koosseisu esimese istungi vahelisel ajal.

4. RKKTS § 6 lõikes 1 on täpselt kindlaks määratud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralise valimise päev. Pärast Riigikogu uue koosseisu esimest istungit viiakse korraline valimine läbi Riigikogu täiskogu töönädala viimasel istungil enne ühe aasta möödumist eelmisest korralisest valimisest. Riigikogu täiskogu töönädal on RKKTS § 46 lõike 1 kohaselt nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid. Riigikogu täiskogu töönädala viimase istungi all peetakse silmas Riigikogu korralist istungit (Riigikogu esimeest ja aseesimehi saab Riigikogu valida üksnes täiskoguna tegutsedes) 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. Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine ei ole siiski alati toimunud neljapäeval. Nii valiti 2020. aastal Riigikogu esimees ja aseesimehed täiskogu kolmapäevasel istungil, kuna eelnevalt oli Riigikogu COVID-19 põhjustava viiruse leviku tõttu muutnud täiskogu III istungjärgu 9. töönädala ajagraafikut sellisel, et täiskogu istungid toimusid esmaspäeval ja kolmapäeval. Kuna töönädala viimane Riigikogu täiskogu istung toimus kolmapäeval, 25. märtsil, siis korraldati juhatuse valimised RKKTS § 6 lõikest 1 tulenevalt just sellel päeval. See omakorda tõi kaasa Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimise 2021. aastal nädala võrra varem, kui see muidu oleks toimunud, kuna RKKTS § 6 lõike 1 teise lause kohaselt valitakse Riigikogu esimees ja aseesimehed enne ühe aasta möödumist Riigikogu esimehe ja aseesimeeste eelmistest korralistest valimistest.

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 teises lauses märgitud ajal.

6. Kui Riigikogu esimehe või aseesimehe volitused lõpevad ennetähtaegselt (nt RKKTS § 9 lg 1 p 3 alusel seoses tema valitsusliikmeks nimetamisega), korraldatakse esimehe või aseesimeeste erakorraline valimine järgmise Riigikogu täiskogu töönädala esimesel istungil. Riigikogu täiskogu töönädal on RKKTS § 46 lõike 1 kohaselt nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid. Riigikogu täiskogu töönädala esimese istungi all peetakse silmas Riigikogu korralist istungit ning RKKTS § 47 lõike 1 kohaselt toimub see esmaspäeval. Järgmise Riigikogu täiskogu töönädalana tuleb mõista täiskogu töönädalat, mis vahetult järgneb nädalale, kui leidis aset Riigikogu esimehe või aseesimehe volituste lõppemise aluseks olnud toiming või sündmus.³⁵

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 istungjärk. 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

³⁵ Näiteks astus Siim Kallas 28. jaanuaril 2021 Riigikogu aseesimehe kohalt tagasi, 8. veebruaril 2021 toimus Riigikogu aseesimeeste erakorraline valimine ning 18. märtsil 2021 toimus Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korraline valimine.

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 (PS § 68 ning RKKTS §-d 51, 54 ja 76).³⁶ Iseäranis oluline on, et kõigil – nii parlamendiametlastel 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 mittevõimaldavat. Nii näiteks peatusid Riigikogu aseesimehe Rein Langi volitused Riigikogu liikmena 21. veebruaril 2005 tema nimetamise tõttu Vabariigi Valitsuse liikmeks³⁷ 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 tööpäeva esimesel istungil, st esmaspäeval, 7. märtsil 2005. Mõnel puhul võib kahe valimise korraldamine lähestikku asuvatel päevadel, näiteks ühe täiskogu tööpäeva 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 teataval tingimustel (ajaline lähedus korralisele valimisele, Riigikogu ega selle juhatuse töö ei ole vakantsi tõttu takistatud, Riigikogu fraktsioonide üksmeelne nõusolek) jätta erakorraline valimine läbi viimata.

³⁶ Näiteks toimus Riigikogu aseesimeeste erakorraline valimine Riigikogu 19. juuli 2022 erakorralisel istungjärgul.

³⁷ Vabariigi Presidendi 21.02.2005 otsus nr 786 „Muudatuse tegemine Vabariigi Valitsuse koosseisus“ (RTL 2005, 23, 320).

§ 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 kandideerimiseks 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. Võrdse 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 teatavastegemiseni 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 parlamendiamusel³⁸ arvestatava opositsiooni olemasolu korral väga raske saada enda kätte mõlemad aseesimehe kohad. Kui aga aseesimehed valitaks ühekaupa, oleks parlamendiamusel võimalik kummalgi valimisel oma hääleteenamus maksta 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.“³⁹ 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.⁴⁰ 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 üles seavad, või pahatahtlikkuse korral. Viimasel juhul on isikutel, kes

³⁸ Eesti poliitikutel kõnepruugis kasutatakse ka termineid „koalitsioon“ ja „valitsusliit“.

³⁹ Vabariigi Presidendi ülesandeid võib teatavatel juhtudel täita ka Riigikogu aseesimees (RKKTS § 15 kommentaar 3).

⁴⁰ Vrd VPVS § 15 lõige 2 ja § 23 lõige 2, mis sätestavad, et Riigikogu liige ja valimiskogu liige võivad üles seada ainult ühe presidendikandidaadi.

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 lg 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 valitsusliikmeks 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 peatuvad⁴¹ 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 sätestatud 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 faktiliselt jätkab Riigikogu tööd 100-liikmelisena. Esimehe kohuseid

⁴¹ 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.

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 instiituudi. Kui mõnda, et PS § 83 lõiget 2 on võimalik tõlgendada kirjelatud viisil, siis on lubatav ka ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid täitva Riigikogu esimehe kandideerimine Riigikogu esimehe korralisel valimisel.⁴²

9. RKKTS § 7 lõike 2 neljanda lause kohaselt peab ülesseatu andma kandideerimiseks 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 stenogrammis. Küll aga on kirjalik nõusolek vajalik juhul, kui ülesseatu näiteks välislahetuse või haiguse tõttu ei saa istungist osa võtta. Riigikogu senises praktikas on istungi juhataja palunud ülesseatul väljendada oma nõusolekut nii suuliselt kui ka kirjalikult.

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

11. Salajasuse põhimõte tähendab seda, et kellelgi ei ole Riigikogu liikme vaba tahte vastaselt võimalik teada saada, kuidas ta hääletas. Kõnesoleva põhimõtte sisu on kommenteeritaval juhul mõnevõrra kitsam kui näiteks Riigikogu valimistel (PS § 60 lg 1 neljas lause),⁴³ sest Riigikogus toimuvatel hääletamistel ei ole võimalik tagada hääletamisest osavõtu fakti salajasust.

12. Salajase hääletamise tagamiseks hääletatakse Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel hääletamissedelitega (RKKTS § 81 lg 2). Hääletamist korraldab Vabariigi Valimiskomisjon (koostöös Riigikogu juhatase ja Riigikogu Kantseleiga) peab tagama salajaseks hääletamiseks vajalikud tingimused, sh hääletamiskabiini, kus Riigikogu liige saab

⁴² Selle lahenduse sätestamiseks tuleks muuta RKLS § 11 ja § 14 lõike 1 punkti 1.

⁴³ Vt PS kommentaarid 2020, § 60 kommentaar 40.

hääletamisedeli täita üksi olles, ning hääletamiskasti olemasolu⁴⁴ (vt ka RKKTS § 87 kommentaar 3). Salajasuse põhimõtte rakendamine on ka hääletaja ülesanne. Näiteks ei ole salajasuse põhimõttega kooskõlas oma hääletamisedeli ja valiku pildistamine ning selle kolmandatele isikutele avalikustamine ega vastavad (nt fraktsioonised) kokkulepped. Ka vabatahtlik oma valiku avalikustamine võib seada surve alla teised hääletajad, kellelt võidakse oodata sama.

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 võrdselt.⁴⁵ Ühtlasi teenib kommenteeritava säte eesmärki, mida peeti silmas Riigikogu aseesimeeste valimise samaaegsuse nõude sätestamisel (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 3).

14. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 5 on ette nähtud hääletenamused, mis on nõutavad Riigikogu esimeheks valituks osutumiseks, ning reeglid, mida kohaldatakse siis, kui ükski kandidaat ei saa nõutavat hääletenamust. 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 (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.

⁴⁴ Näiteks COVID-19 pandeemia ajal jaotas Vabariigi Valimiskomisjon valimisel osalejad kontaktide vähendamiseks tähestikulises järjekorras viie eraldiseisva hääletamisala vahel. Lisaks võimaldati hääletamist õues.

⁴⁵ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 14 jj.

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

$$E > A / 2$$

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

Kehtetud hääletamisedelid (RKKTS § 88 lg 2) jäetakse selgi puhul valimistulemuse selgitamisel arvesse võtmata. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häältearvu, 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 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, aga ka muul moel, sest seadus liisuheitmise viisi ette ei kirjuta. 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 võttis 27. märtsil 2015 vastu otsuse „Juhis Riigikogu esimehe valimisel liisuheitmiseks“⁴⁶ (vt lisa 3.5), milles on ette nähtud liisuheitmine ümbrike ja sedelitega. Vabariigi Valimiskomisjon määrab komisjoni liikmete seast liisutõmbaja, kes lahkub sedelitega ümbrike ettevalmistamise ja segamise ajaks saalist. Liisutõmbajaks ei või olla komisjoni esimees. Liisuheitmiseks kantakse kandidaatide nimed sedelitele ja pannakse eraldi ümbrikutesse, millel ei tohi olla märkeid ning mida ei ole võimalik väliselt eristada. Sedelitega ümbrikud segatakse ja pannakse hääletamiskasti. Liisutõmbaja võtab hääletamiskastist ümbriku, avab selle ja loeb ette Riigikogu esimehe kandidaadi nime. Liisuheitmise võidab kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisutõmbaja kastist esimesena.

⁴⁶ RT III, 28.03.2015, 2.

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 kohaselt kaasa aseesimeeste erinevat staatust ega ülesannete hulka.

19. 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. Võimalik on ka olukord, kus enam kui kahe kandidaadi puhul saab üks kandidaat teistest rohkem hääli ja on seega valitud esimeseks aseesimeheks, kuid teised kandidaadid saavad võrdse arvu hääli. Sellisel juhul tuleb teise aseesimehe leidmiseks korraldada võrdset hääli saanute vahel lisavoor. Lisavoor on aseesimeeste valimise protseduuri osa ega kahjusta aseesimeeste samaaegse valimise eesmärki (tagada opositsioonile võimalus saada esindatus Riigikogu juhatuses), sest lisavoorus osalevad üksnes need kandidaadid, kes kandideerisid juba esimeses voorus ehk eelduslikult opositsiooni kandidaadid. Kommenteeritav säte ei paku lahendust juhuks, kui lisavoor tulemust ei anna. Kohaldades analoogia põhjal RKKTS § 7 lõiget 5, selgitatakse valituks osutunu säärasel juhtumil liisuheitmise teel.

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

§ 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 ja selle kommentaarid).⁴⁷

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. Praktikast aga tehakse pärast hääletamistulemuse teatavakstegemist veel üks menetlustoiming, mille aluseks on RKKTS § 82 lõige 1 – Vabariigi Valimiskomisjon selgitab valimistulemused.

4. Valimistulemuste kohta Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel vormistab Vabariigi Valimiskomisjon otsuse.⁴⁸ Sisu poolest on tegemist tuvastamisotsusega. Sellega fikseeritakse hääletamistulemuste protokollid põhjal Riigikogu valimisotsus, st Riigikogu esimeheks ja aseesimeesteks valitud kandidaadid. Olenevalt hääletamistulemustest võib Vabariigi Valimiskomisjon tuvastada ka, et (ükski) kandidaat ei osutunud valituks

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Vt nt Vabariigi Valimiskomisjoni 17.03.2022 otsus nr 43 „Riigikogu esimehe valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 22.03.2022, 1) ja Vabariigi Valimiskomisjoni 17.03.2022 otsus nr 44 „Riigikogu aseesimeeste valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 22.03.2022, 2).

ning et tuleb korraldada valimise lisavoor.⁴⁹ 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 allakirjutamisel (RKVS § 9 lg 3 teine 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 teatavakstegemist ning sellekohased protestid lahendab Vabariigi Valimiskomisjon viivitamata (RKKTS § 89), on valimistulemuse vaidlustamise võimalus pigem teoreetiline. Nii saaks valimistulemust vaidlustada näiteks juhul, kui kellegi arvates tõlgendab Vabariigi Valimiskomisjon mõnda RKKTS-is ettenähtud hääletamise nõuet valesti ning kuulutab seetõttu kandidaadi ekslikult valituks. Kommenteeritavas paragrahvis ei ole küll sätestatud valimistulemuse kohta protesti esitamise ja läbivaatamise korda, kuid analoogia põhimõtet tuleb kohaldada RKKTS §-s 89 ettenähtut. Nii võib protesti Vabariigi Valimiskomisjonile esitada iga Riigikogu liige. 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

⁴⁹ 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 häáli), ning konstateeriti, et tuleb korraldada valimise lisavoor.

valimistel kehtetuks.⁵⁰ 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 esitanud protesti jätnud rahuldamata (protestide kohta vt RKKTS § 89 kommentaar 9). 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;
 - 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.

⁵⁰ 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.

1. Kommenteeritavas paragrahvis on sätestatud juhud, millal lõpevad Riigikogu esimehe (lg 1) ja aseesimeeste (lg 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 uute 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 (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 isëranis § 83 lg 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 (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.⁵¹ Kommenteeritav paragrahv sätestabki Riigikogu esimehe tagasiastumise korra. Tagasiastumine on Riigikogu esimehe ametist lahkumine omal algatusel.⁵²

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 üksik- asjalikud 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. Tagasiastumise põhjustest teada andmise kohustus tuleb siiski lugeda formaalseks nõudeks, mille täitmata jätmisel on tagasiastumisest teavitamine ikkagi lõpule viidud.⁵³ Riigikogu aseesimeeste tagasiastumise põhjenduste näidete kohta vt viide 56. 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

⁵¹ Vrd nt PS § 64 lõike 2 punkt 3 (Riigikogu liikme tagasiastumine) ja § 82 punkt 1 (Vabariigi Presidendi tagasiastumine).

⁵² Vrd 14. juulist 2007 kehtetu Riigikogu töökorra seaduse § 8 lõike 1 esimene lause: „Riigikogu liikme omal algatusel Riigikogust lahkumist loetakse tagasiastumiseks.“

⁵³ Näiteks teatas H. Pevkur 15. juulil 2022 oma tagasiastumisest Riigikogu aseesimehe kohalt seda põhjendamata (vt Riigikogu istungi stenogramm).

soovist ning asjakohaste RKKTS-i normide puudumise tõttu võtta analoogia põhimõttel appi näiteks Riigikogu liikme ning Vabariigi Presidendi tagasiastumise korda reguleerivad sätted, vastavalt RKLS § 9 lõige 2 ja VPTKS § 10.⁵⁴ 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.

⁵⁴ 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.

1. Kommenteeritavas paragrahvis on sätestatud Riigikogu aseesimehe tagasiastumise kui vabatahtliku ametist lahkumise kord (lg 1 p 1 ning lg-d 2 ja 3) ning aseesimehe tagasiastumine kui fiktsioon, et näha ette tema volituste lõppemine teatavate asjaolude saabumise korral (lg 1 p-d 2 ja 3 ning lg 3).⁵⁵

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 istungil⁵⁶ (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);

⁵⁵ 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 (PS § 89).

⁵⁶ Näited Riigikogu aseesimeeste tagasiastumistest ja nende põhjustest: T. Rõivase 16.10.2017 ja S. Kallase 28.01.2021 teated tagasiastumisest vastavalt poliitilise vastutuse võtmise ning valitsuskoalitsioonis ja Riigikogus toimunud muudatuste tõttu (vt Riigikogu istungi stenogramm).

- 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 kodukorraseaduse eelnõu seletuskirjas⁵⁷ 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

⁵⁷ Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

tagasiastunud aseesimees, mitte aga aseesimees, kelle volitused lõpevad muul alusel (nt tema Riigikogu liikme volituste peatumise tõttu valitsusliikmeks nimetamise korral).

3. PEATÜKK

RIIGIKOGU JUHATUS

Üldist

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

2. Võib öelda, et juhatuse olemasolu rahvaesinduse tööd korraldava organina kuulub Eesti parlamenditraditsiooni. Juhatuse moodustamise nägi ette juba Asutava Kogu 1919. aasta 3. juuli kokukord. Vastavalt §-le 1 kuulusid Asutava Kogu juhatusse esimees, esimene ja teine abiesimees, sekretär ning tema esimene ja teine abi. Hiljem on juhatus olnud sätestatud põhiseadustes⁵⁸ ning seetõttu loomulikult ka Riigikogu kokukordades⁵⁹. Kuni 1940. aastani tegutsenud Eesti parlamentaarsetes kogudes oli juhatuse kõrval olemas ka Riigikogu esimehe institutsioon.⁶⁰ Kui juhatuse ülesanne kõnealusel perioodil oli peamiselt rahvaesinduse

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Vt nt Riigikogu 28.04.1921 vastuvõetud kokukorra § 1 jj.

⁶⁰ Asutava Kogu 03.07.1919 vastuvõetud kokukorra § 1 jj; Asutava Kogu 15.06.1920 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 43; Rahvuskogu 03.02.1937 kokukorra § 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).

töö korraldamine laiemas mõttes, siis esimees oli ennekõike parlamendi koosolekute juhataja.⁶¹

3. Vaatamata sellele, et Riigikogu juhatus 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 (1992. aasta RKKS § 3 lg 1, 1994. aasta RKKS § 12 lg 1).

4. Kommenteeritavas 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 (RKKTS § 13), esimehe pädevuses küsimused, mida on võimalik või otstarbekam täita monokraatsel organil (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. Vanematekogul ei ole siiski õigust teha otsuseid küsimustes, mis kuuluvad kas juhatuse või esimehe pädevusse, küll aga saab ta anda juhatusele soovitusi. Näiteks lepitati 2022. aasta 25. jaanuaril kokku, et kaugosalusega istungi kokkukutsumise, mis RKKTS § 89¹ lõike 1 kohaselt on juhatuse pädevuses, otsustab juhatus vanematekogu nõusolekul. 2020. aastal, kui äsja oli puhkenud

⁶¹ Vt nt Riigikogu 19.01.1934 vastuvõetud kodukorra §-d 5 ja 9: „§ 5. Juhatusel 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 juhatusele otsustada. [...] § 9. Riigikogu Esimees on Riigikogu esindajaks. Ta juhatab Riigikogu koosolekuid, hoolitseb korra eest Riigikogu koosolekul ja täidab muid ülesandeid, mis temale pannud käesolev kodukord või teised seadused.“

koroonakriis, koostas täiskogu päevakorda juhatus koostöös vanematekoguga. Samuti on juhatus teatud puhkudel enne põhimõtteliste otsuste tegemist pöördunud fraktsioonide juhtide poole ja saadud ettepanekuid otsuse tegemisel arvesse võtnud.

6. Ajavahemikus 1919–1934 nägid rahvaesinduste kodukorrad otseõnu vanematekogu loomise ette.⁶² Vanematekogusse kuulusid juhatuse liikmed ja saadikurühmade esindajad.⁶³ 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.

7. Teiste riikide parlamentides on üldiselt kolme tüüpi juhtimisorganid: 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 Bundestagi hoonetes majaõigust (*Hausrecht*)⁶⁴ ja politseivõimu (Saksamaa põhiseaduse art 40 lg 2). Vastavalt Bundestagi kodukorra §-le 5 moodustavad esimees ja tema asetäitjad juhatuse (*Präsidium*). Vanematekogu (*Ältestenrat*) koosneb esimehest, tema asetäitjatest ja fraktsioonide esindajatest (Bundestagi kodukorra § 6 lg 1). Soomes valib Eduskund oma liikmete hulgast esimehe (*puhemies*) ja kaks aseesimeest igaks istungjärguks (Soome põhiseaduse § 34 lg 1). Juhatus (*puhemieshistö*) koosneb esimehest ja aseesimeestest (Eduskunna kodukorra § 5). Esimees, aseesimehed ja komisjonide esimehed moodustavad esimeeste nõukogu (*puhemiesneuvosto*) (Soome põhiseaduse § 34 lg 3). Läti põhiseaduse artikli 16 järgi valib Seim juhatuse. Juhatus koosneb esimehest, kahest

⁶² 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.

⁶³ Asutava Kogu 03.07.1919 vastuvõetud kodukorra § 7, Riigikogu 28.04.1921 vastuvõetud kodukorra § 10. Riigikogu 19. jaanuaril 1934 vastuvõetud kodukorra § 18 järgi kuulusid vanematekogusse Riigikogu rühmade esindajad ja Riigikogu esimees.

⁶⁴ Majaõigus kujutab endast omandist tulenevate tsiviilõiguste kogumit.

aseesimehest ja sekretäridest (vt ka Seimi kodukorra art-d 20–22). Seimis on olemas ka saadikurühmade nõukogu, mille moodustavad juhatus ning saadikurühmade ja poliitiliste blokkide esindajad (Seimi kodukorra art-d 190–191).

§ 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. Juhatus 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 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 parlamendivähemuse (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 (RKKTS § 16 lg 3) või nn vanematekogus (RKKTS § 13 lg 2 p 20).

§ 13. Riigikogu juhatuse ülesanded

- (1) Riigikogu juhatus on kollegiaalne juhtimisorgan, kes korraldab Riigikogu tööd ning tagab Riigikogu haldamise.
- (2) Riigikogu juhatus:
 - 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 alatisse komisjoni fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme ning kinnitab alatiste komisjonide koosseisud ja muudatused nendes, vajaduse korral kehtestab üldised juhised komisjonide töökorralduse ning tegevusvaldkondade kohta;
 - 2¹) määrab Riigikogu eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide liikmete arvu, lähtudes käesoleva seaduse §-des 19–21 nimetatud otsuses sätestatust, ning kinnitab nimetatud komisjonide koosseisud ja muudatused nendes;
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
 - 3) registreerib Riigikogu fraktsioonid ning muudatused fraktsioonide koosseisus;
 - 4) võtab eelnõusid Riigikogu menetlusse ning määrab neile juhtivkomisjone;
 - 4¹) edastab Riigikogule esitatud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõusid Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile, määrab alatisi 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;
 - 6¹) otsustab kaalukate põhjuste olemasolu korral Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise;
[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]
 - 6²) kehtestab Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja korra;
[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]
 - 7) valmistab ette Riigikogu täiskogu tööädala 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 päevakorraküsimuse 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 Kantslei dokumentide asutusesiseks 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 Kantslei struktuuri ning Riigikogu Kantslei teenistujate ametipalkade piirmäärad;
- 17) nimetab avaliku konkursi korras ametisse Riigikogu Kantslei 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 juhatust kui kollegiaalset juhtimisorganit, kes korraldab Riigikogu tööd ning tagab Riigikogu haldamise. Riigikogu monokraatne juhtimisorgan on Riigikogu esimees (RKKTS § 14). Riigikogu aseesimeestel iseseisvat pädevust ei ole, vaid nad täidavad teatud juhtudel Riigikogu esimehe ülesandeid (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 (RKKTS § 16 lg 4 teine lause).

3. Kommenteeritava paragrahvi 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 kommenteeritava paragrahvi 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 muu hulgas sätestatud kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktides 16, 17 ja 20¹. Riigikogu toimimiseks vajalike tingimuste loomine on Riigikogu Kantselei ülesanne (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, 30, 33 ja 34 ning RSVS § 13 lõike 3 punktis 2 ja § 14 lõike 2 punktis 2.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 1 järgi korraldab Riigikogu juhatus Riigikogu esindamist ning kehtestab vajaduse korral üldised

juhised Riigikogu liikmete välislähetuste 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 on rahvaesindus, mis koosneb erinevate, mõnikord lausa vastandlike vaadetega 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 teataval juhtudel Riigikogu esindada Riigikogu aseesimehed. Parlamentaarse välissuhtluse raames moodustatakse Riigikogu esindamiseks Riigikogu otsusega välisdelegatsioonid (RKKTS § 44, VäSS § 6 lg 1 p 4).

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktis 1 sisalduv väljend „korraldab Riigikogu esindamist“ hõlmab eelkõige sääraseid juhtumeid, kui Riigikogu määratakse esindama isik, kes ei kuulu Riigikogu juhatuse koosseisu, näiteks mõni muu Riigikogu liige või Riigikogu Kantslei ametnik. Vajadus määrata Riigikogu esindaja võib tekkida näiteks seoses Riigikohtu istungist osavõtuga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses⁶⁵ või mõnel rahvusvahelisel foorumil osalemisega. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 15 kohaselt otsustab Riigikogu juhatas Riigikogu liikmete saatmise lähetusse, sh välislähetusse.

8. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktiga 1 on Riigikogu juhatusele 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

⁶⁵ Vt nt Riigikogu juhatuse 10. septembri 2013. aasta otsus nr 130, millega määrati sotsiaalkomisjoni liige M. Maripuu Riigikogu esindajaks Riigikohtu üldkogu 2013. aasta 17. septembri istungile, kus arutati ravimiseaduse § 42¹ lõigete 1–3 vastavust põhiseadusele; Riigikogu juhatuse 29. septembri 2016. aasta otsus nr 154, millega määrati põhiseaduskomisjoni esimees K. Laanet Riigikogu esindajaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2016. aasta 4. oktoobri istungile, kus arutati haldusreformi seaduse vastavust põhiseadusele; Riigikogu juhatuse 27. juuli 2020. aasta otsus nr 75, millega määrati rahanduskomisjoni esimees A. Kokk Riigikogu esindajaks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2020. aasta 4. augusti istungile põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3 (kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensionireform)).

15) reguleerida välislähetustega seonduvaid küsimusi üldisemalt, näiteks määrata üldiste kriteeriumide abil kindlaks üritused, millest Riigikogu liikmeid osa võtma saadetakse, samuti reguleerida seda, kuidas tagada välislähetuste puhul poliitiline tasakaalustatus⁶⁶ ning kuidas korraldada aruandlust. Niisuguseid juhiseid Riigikogu juhatus käesolevaks ajaks kehtestanud ei ole, küll aga on vastu võetud Riigikogu liikme lähetuse vormistamise kord (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 30).

9. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 1 sisustamisel tuleb arvestada ka VäSS § 6 lõike 2 punktiga 2, mille järgi Riigikogu välissuhtlemist koordineerib Riigikogu väliskomisjon. See tähendab juhatuse ja väliskomisjoni tihedat koostööd välislähetuste planeerimisel (sh eelarvevahendite planeerimisel), ettevalmistamisel ja otsustamisel.

10. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 2 järgi määrab Riigikogu juhatus Riigikogu alatiste komisjonide liikmete arvu ning fraktsioonidele kuuluvate kohtade arvu alatise komisjonis, määrab alatisse komisjoni fraktsiooni mittekuuluva 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 juhatusele 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; kuidas hääletada komisjonis eelnõude menetlusotsuseid; soovitus küsida eelnõu kohta teise komisjoni arvamust, kui see eelnõu puutub teise komisjoni tegevusvaldkonda). Riigikogu juhatus võib kehtestada üldiseid juhiseid mitte üksnes alatiste komisjonide, vaid ka eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide (RKKTS § 17) töökorralduse kohta. Seni on Riigikogu juhatus kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 2 alusel kehtestanud komisjoni esimehe ja

⁶⁶ Vt nt Riigikogu juhatuse 21. jaanuari 2014. aasta ja 10. aprilli 2014. aasta istungite protokollid. Juhatus otsustas neil istungitel seoses Vabariigi Presidendi visiitidega, et Riigikogu delegatsiooni liikmeteks määratakse üks koalitsiooni ja üks opositsiooni esindaja.

aseesimehe valimise korra (Riigikogu juhatus 10.02.2011 otsus nr 21, vt lisa 3.2), „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (Riigikogu juhatus 09.02.2012 otsus nr 30, vt lisa 3.4) ja olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu ettevalmistamise juhendi (Riigikogu juhatus 19.03.2013 otsus nr 50, muudetud 11.03.2014 otsusega nr 42 ja 24.11.2015 otsusega nr 140, vt lisa 3.6).⁶⁷

12. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkt 2 annab Riigikogu juhatastele 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 (RKKTS § 19 lg 1), uurimis- või probleemkomisjoni ülesanded aga fikseeritakse Riigikogu poolt vastuvõetavas komisjoni moodustamise otsuses (RKKTS § 20 lg 2 ja § 21 lg 2). RKKTS-is on kindlaks määratud alatiste komisjonide nimed (keskkonnakomisjon, kultuurikomisjon jne, 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 (RKKTS § 18 lg 3, väliskomisjoni kohta vt 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 eesmärk on tagada selgus (piiritleda iga alatise komisjoni tegevusvaldkond) ja järjepidevus. Juhiseid komisjonide tegevusvaldkondade kohta Riigikogu juhatus käesolevaks ajaks kehtestanud ei ole.

13. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 2¹ kohaselt määrab juhatus Riigikogu eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide liikmete arvu ning kinnitab nende koosseisud ja muudatused koosseisudes. Nende komisjonide moodustamise otsustab täiskogu, kuid liikmete arvu komisjonis ning komisjoni koosseisu ja hilisemad muudatused selles kinnitab juhatus,

⁶⁷ Riigikogu juhatus 9. veebruari 2012. aasta otsuse nr 30 ja 19. märtsi 2019. aasta otsuse nr 50 vastuvõtmise aluseks oli RKKTS § 13 lõike 2 punkti 2 kõrval ka sama lõike punkt 21, mille järgi Riigikogu juhatus korraldab Riigikogu tööd muul viisil.

samamoodi nagu alatiste komisjonide puhul (vt selle kohta § 25 kommentaar 2).

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

15. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 4 järgi otsustab Riigikogu juhatus eelnõude Riigikogu menetlusse võtmise ning määrab neile juhtivkomisjone. Juhatus otsus võib seisneda ka eelnõu tagastamises algatajale ilma juhtivkomisjoni määramata. Eelnõude menetlusse võtmise kord on sätestatud RKKTS §-s 93.

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

17. Kommenteeritava paragrahvi 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.

18. Kommenteeritava paragrahvi 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.

19. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 6¹ kohaselt otsustab Riigikogu juhatus kaalukate põhjuste olemasolu korral Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise. Kaugosalusega istungi läbiviimist reguleerib RKKTS § 89¹.

20. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 6² alusel on Riigikogu juhatus oma 2020. aasta 18. novembri otsusega nr 122 kehtestanud Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja korra.

21. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 7 järgi valmistab Riigikogu juhatus ette Riigikogu täiskogu töönädala päevakorra ning RKKTS-ist tulenevatel juhtudel võtab küsimusi päevakorda omal algatusel, annab Riigikogu külalistele loa poliitiliste avalduste esitamiseks ning määrab nende esitamise aja. Riigikogu täiskogu töönädala päevakorra ettevalmistamist reguleerivad RKKTS § 53 lõiked 1–3. Peale täiskogu töönädala päevakorra valmistab Riigikogu juhatus ette ka Riigikogu täiendava istungi päevakorra (RKKTS § 53 lg 4). Erakorralise istungjärgu päevakorda ei valmista ette Riigikogu juhatus, vaid seda teeb istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegija (RKKTS § 53 lg 5). Riigikogu juhatus võtab omal algatusel küsimusi täiskogu päevakorda päevakorra ettevalmistamise etapis RKKTS-is ettenähtud juhtudel (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).

22. Riigikogu külalised, kellele võib Riigikogu juhatus oma otsusega anda loa poliitilise avalduse esitamiseks, on teiste riikide riigipead ja parlamentide esimehed, kes oma Eesti-visitidi ajal Riigikogu külastavad või esinevad Riigikogu istungil videosilla vahendusel.⁶⁸ 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 töönädala või täiendava istungi päevakorrast ning teiselt poolt külalise visitidi ajakavast. Avalduse esitamise sobivaim aeg on Riigikogu istungi alguses, enne kinnitatud päevakorras olevate punktide arutamisele asumist, sest siis on võimalik avalduse esitamise kellaag suhteliselt täpselt kindlaks määrata. Riigikogu külalise avalduse võtab Riigikogu juhatus täiskogu päevakorda omal algatusel või teeb Riigikogu esimees ettepaneku täiendada nimetatud küsimusega juba kinnitatud päevakorda (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.

⁶⁸ Nt Ukraina president 13. aprillil 2022 ja Ukraina parlamendi aseesimees 12. mail 2022 Riigikogu istungil.

23. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 8 järgi kehtestab Riigikogu juhatus Riigikogu istungite stenografeerimise ja protokollimise korra (vt ka RKKTS § 61 lg 1). Riigikogu juhatus on nimetatud korra kehtestanud 2015. aasta 12. veebruari otsusega nr 18 (vt lisa 3.1).

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

25. Kommenteeritava paragrahvi 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 ja seda on muudetud juhatus 2014. aasta 10. aprilli otsusega nr 70 (vt lisa 3.3). Riigikogu juhatus kinnitatud normitehnika eeskiri on suures osas ühtlustatud Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 22. detsembri määrusega nr 180 kehtestatud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga“.

26. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 11 järgi määrab Riigikogu juhatus RKKTS § 132 lõikes 1 ettenähtud juhul peaministri kandidaatide ülesseadmise tähtaja ning ülesseatud peaministri kandidaatide esinemise järjekorra. RKKTS §-s 132 on sätestatud protseduur peaministri kandidaadi ülesseadmiseks Riigikogus juhul, kui kandidaadi ülesseadmise õigus on läinud Vabariigi Presidendilt üle Riigikogule.

27. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 12 järgi koostab Riigikogu juhatus infotunniks küsimuste esitamise järjekorra. Infotunnis küsimuste esitamise järjekorra koostamist reguleerivad RKKTS § 145 lõiked 1 ja 2.

28. Kommenteeritava paragrahvi 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.

29. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkt 14 on kehtetu alates 2007. aasta 14. juulist, kui jõustus Riigikogu liikme staatuse seadus (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.

30. Kommenteeritava paragrahvi 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 kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktis 15 sätestatud, et juhatus kehtestab lähetuskulude hüvitamise tingimused, ulatuse ja korra ning otsustab lähetusse saatmise. Riigikogu juhatus on 2013. aasta 28. veebruari otsusega nr 42 kehtestanud „Riigikogu liikme lähetuse vormistamise korra“. Seda otsust on muudetud viiel korral, viimati 2022. aasta 15. märtsi otsusega nr 39.

31. Vastavalt RKLS §-le 30 hüvitatakse Riigikogu liikmele kuldokumentide 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 üheksal korral, viimati 2022. aasta 15. märtsil otsusega nr 38.

32. RKLS § 31 lõikes 2 on sätestatud, et Riigikogu liikmele, kes rahvastiku-registrisse kantud elukohaandmete järgi elab väljaspool Tallinna või Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi, makstakse tema soovialduse 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 juhatusle kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkt 15. Riigikogu juhatus on kehtestanud Riigikogu liikme eluasemekulude hüvitamise korra 2011.

aasta 10. veebruari otsusega nr 22. Seda otsust on muudetud kahel korral, viimati 2016. aasta 5. mail otsusega nr 77.

33. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 15¹ järgi kehtestab Riigikogu juhatus Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumentide asutusesiseseks teabeks tunnistamise ja nende kasutamise korra. Nimetatud sätte alusel on Riigikogu juhatus kehtestanud 2014. aasta 16. oktoobril oma otsusega nr 165 „Riigikogu ja Riigikogu Kantselei asutusesisesese teabe kasutamise korra“.

34. Kommenteeritava paragrahvi 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 elamis-pinnaga Riigikogu juhatuse kehtestatud ulatuses ja korras. See säte kaotas kehtivuse XII Riigikogu volituste alguspäevast, st 2011. aasta 27. märtsist (RKLS § 61 lg 4). Seetõttu on RKKTS § 13 lõike 2 punkt 15² tänaseks toime kaotanud.

35. Kommenteeritava paragrahvi 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), teenistukohtade koosseisu ja palgajuhendi ning võib kehtestada teenistukohtade liigituse teenistusgruppideks (RKKTS § 157³ lg 4, vt ka ATS § 11 lg 6 esimene lause). Riigikogu Kantselei põhimääruse on Riigikogu juhatus kehtestanud 2013. aasta 28. veebruari otsusega nr 41, mida on muudetud kuuel korral, viimati Riigikogu juhatuse 2018. aasta 22. veebruari otsusega nr 24. Riigikogu Kantselei struktuuri ja teenistukohtade koosseisu on Riigikogu juhatus kehtestanud 2018. aasta 5. juuni otsusega nr 119, mida on muudetud viiel korral, viimati 2021. aasta 9. märtsil Riigikogu juhatuse otsusega nr 50. Riigikogu Kantselei palgajuhendi on juhatus kehtestanud 2013. aasta 19. veebruaril oma otsusega nr 33, mida on muudetud 17 korral, viimati 2023. aasta 10. jaanuari otsusega nr 4.

36. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 17 järgi nimetab Riigikogu juhatus avaliku konkursi korras ametisse Riigikogu Kantselei direktori.

Vastavalt RKKTS § 157³ lõikele 1 on Riigikogu Kantslei direktor kantslei juht, kelle ametiaeg on viis aastat. Riigikogu juhatus on 2021. aasta 30. septembri otsusega nr 154 kehtestanud „Riigikogu Kantslei direktori ametikoha täitmiseks avaliku konkursi läbiviimise korra“.

37. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 18 järgi otsustab Riigikogu juhatus RKKTS-i või mõne muu seadusega reguleerimata protseduuriküsimusi. Sisuliselt tähendab sätestatu juhatuse õigust täita protseduurireegleid kehtestava seaduse lünki (vt täpsemalt käesoleva väljaande sissejuhatuse punkt 3.4). Juhatuse pädevust otsustada reguleerimata protseduuriküsimusi tuleb eristada Riigikogu esimehe (Riigikogu istungi juhataja) pädevusest lahendada istungi käigus RKKTS-i tõlgendamisel ja kohaldamisel tekkivaid küsimusi (vt RKKTS 10. peatüki 2. jao sätted, iseäranis § 74).

38. Kommenteeritava paragrahvi 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 (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 (RKKTS § 16 lg 1). Nii näiteks võib Riigikogu esimees anda Riigikogu juhatusele arutamiseks Riigikogu istungi toimumise koha muutmise (RKKTS § 14 lg 2 p 6, § 57).

39. Kommenteeritava paragrahvi 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 kohtade 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, infotunni küsimuste järjekorra koostamist jms.

40. Kommenteeritava paragrahvi 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“ 2013. aasta 26. veebruari otsusega nr 39, mida on muudetud 2013. aasta 22. novembri otsusega nr 192.

41. Kommenteeritava paragrahvi 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 kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 ega muudes RKKTS-i või teiste seaduste sätetes, ent mis tegelikkuses võivad ette tulla. Väljend „korraldab Riigikogu tööd muul viisil“ ei hõlma kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktis 18 sätestatud, st juhatuse õigust otsustada seaduses reguleerimata protseduuriküsimusi, vaid kõigi muude Riigikogu töö organiseerimisel ja Riigikogu tööks vajalike tingimuste loomisel tekkivate küsimuste lahendamist.

§ 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 olemasolu 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 fotograferimiseks;
 - 9) annab massiteabevahendite kaudu ülevaate Riigikogu kinnisel istungil toimunust ning annab loa kinnise istungi stenogrammiga tutvumiseks;

- 10) juhatab Riigikogu istungeid ning tagab istungi ajal korra istungisaalis ja rõdudel;
- 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 (lg 1) ja konkreetsete ülesannete mitteamendava loeteluna (lg 2).

2. Kommenteeritava paragrahvi 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 (RKKTS § 14 lg 2 p 1) ja Riigikogu täiskogu istungi läbiviimisega (RKKTS § 14 lg 2 p-d 3–10). Peale eelnimetatu teeb Riigikogu esimees mõningaid toiminguid seoses Riigikogus arutatavate asjade menetlemisega (nt vt RKKTS § 14 lg 2 p-des 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 kaasallkirja Vabariigi Presidendi seadlusele (PS § 109 lg 1).

5. Nagu eespool märgitud, ei ole kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 2 järgi kutsub Riigikogu esimees kokku Riigikogu komisjonide esimese istungi. Komisjoni esimese istungi kokkukutsumine on sätestatud RKKTS § 29 lõikes 1.

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

9. Kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi 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 töönädala 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 292).

11. Kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi 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 ette nähtud RKKTS § 59 lõikes 3 (vt selle kohta ka RKKTS § 59 kommentaar 4).

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

15. Kommenteeritava paragrahvi 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 (juhivad päevakorraldusi arutelu); §-d 83–88 (hääletamisega seotud toimingud); § 146 (viib läbi infotunni).

16. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 11 kohaselt saab 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. Kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 13 järgi kirjutab Riigikogu esimees alla vastuvõetud seadustele ja Riigikogu otsustele. Seadustele ja otsustele allakirjutamise kord on sätestatud RKKTS §-s 112.

19. Kommenteeritava paragrahvi 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 kehtvalt 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. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punkti 15 kohaselt täidab Riigikogu esimees muid seadustest tulenevaid ülesandeid. RKKTS-ist tulenevatele, kuid kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 nimetatud ülesannetele on viidatud eespool (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5). Teistest seadustest tulenevad järgmised Riigikogu esimehe ülesanded:

- a) Riigikogu esimees kuulub Riigikaitse Nõukokku (RiKS § 3 lg 3);
- b) Riigikogu esimees võtab sõnaõigusega osa Kaitseväe kasutamise ja muude erakorralise seisukorraga seotud küsimuste arutamisest Vabariigi Valitsuse istungil (ErSS § 17 lg 3 p 1);
- c) Riigikogu esimees juhatab Vabariigi Presidendi valimiseks kokku kutsutud valimiskogu istungit (VPVS § 6 lg 1).

21. KrMS § 382² lõike 6 kohaselt tuleb Riigikogu esimeest viivitamata teavitada esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabatud Riigikogu liikme suhtes tehtavatest sama paragrahvi lõikes 5 nimetatud menetlustoimingutest (kahtlustatavana kinnipidamine või tõkendina vahistamise kohaldamine, sundtoomine, ekspertiisi tegemine raviasutusse sundpaigutamiseks, läbiotsimine ja läbivaatuse teostamine, vara arestimine, menetlustoimingute tegemine ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljastamine). KrMS § 382² lõike 4 kohaselt määrab Riigikogu esimees isiku, kes viibib Riigikogu hoonetes toimuva läbiotsimise, selle käigus leitud asitõendite, dokumentide ja sidevahendite kaasaviimise ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljaandmise juures. VäSS § 9 lõike 1 punkt 8 kohustab Välisministeeriumi teavitama Riigikogu esimeest regulaarselt välispoliitika elluviimisest.

§ 15. Riigikogu aseesimehe ülesanded

- (1) 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.
[RT I, 12.03.2015, 1 – jõust. 01.01.2016]
- (2) Riigikogu esimehe ülesandeid täitev Riigikogu aseesimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid juhul, kui Riigikogu esimees on haiguse või muu takistuse tõttu ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

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 (RKKTS § 13) arutamisel ja otsustamisel, teiselt poolt täidavad nad kommenteeritavas paragrahvis sätestatud juhtudel Riigikogu esimehe

ülesandeid (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, nimetab kommenteeritav paragrahv 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 haiguse tõttu). Nimetatud juhtudel täidab aseesimees ennekõike esimehe selliseid ülesandeid, mille täitmine eeldab Riigikogu hoones viibimist, näiteks Riigikogu istungi juhatamine, aga ka selliseid, mille tegemiseks on seaduses ette nähtud tähtaeg, näiteks Riigikogu liikmete arupärimiste ja kirjalike küsimuste edastamine, mida tuleb teha viivitamata, või eelnõude menetlusse võtmine, mida tuleb otsustada kolme päeva jooksul eelnõu ülevõtmisest. 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 täitma Vabariigi Presidendi ülesandeid 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 kirjallikult fikseeritud ning aseesimehed täidavad esimehe ülesandeid, lähtudes tavadest ja kokkulepetest. Näiteks on kujunenud tava, et üldjuhul juhatab Riigikogu esimees ise Riigikogu täiskogu esmaspäevast istungit ja kolmapäeval toimuvat infotundi, esimene aseesimees teisipäevast ja kolmapäevast istungit ning teine aseesimees neljapäevast istungit. Vajaduse korral (nt esimehe välislähetus) 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 võib 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. Protokollis märgitakse istungi alguse ja lõpu aeg ning istungi toimumise koht, istungil osalenute 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. Juhatus istungina tuleb käsitada faktiliselt toimuvat koosolekut, kus sellel osalevad juhatuse liikmed arutavad päevakorras olevaid küsimusi, kuulavad ära otsuste vastuvõtmiseks tähtsust omava informatsiooni ja kutsutute (nt komisjoni või fraktsiooni esimehe) seisukohad ning võtavad vastu otsuseid. Juhatus istungid toimuvad kas füüsiliselt või veebikeskkonnas. Juhatus istungid protokollitakse (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 tähtsust, 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 (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 tööajal (RKKTS § 46 lg 1) toimub üldjuhul kaks nn korralist juhatus istungit: teisipäeval pärast Riigikogu täiskogu istungi lõppu (tavaliselt 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 (RKKTS § 145). Neljapäevasel istungil valmistab Riigikogu juhatus ette Riigikogu täiskogu järgmise tööajal päevakorra (vt RKKTS § 53 lg 2, mille kolmanda lause järgi esitavad Riigikogu komisjonid ettepanekud järgmise tööajal päevakorra kohta tööajal neljapäeva kella 15.00-ks; vt ka RKKTS § 54 lg 1, päevakorra teatavastegemise kohta). Teatud juhtudel on juhatus kogunenud jooksvalt mõne kiireloomulise küsimuse lahendamiseks. Näiteks 12. aprillil 2021 võttis istungi juhataja vaheaja, et Riigikogu juhatus saaks koguneda ja arutada, kas teha Riigikogule ettepanek tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (355 SE, XIV Riigikogu) teine lugemine katkestada.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt kutsub juhatuse istungi kokku Riigikogu esimees,⁶⁹ tehes teistele juhatuse liikmetele teatavaks nii istungi aja (kuupäeva ja algusaja) kui ka päevakorra. Nagu märgitud (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 2), võib istung toimuda kas tavaliselt ajal või mõnel muul ajal, sõltuvalt juhatuse pädevuses oleva küsimuse otsustamiseks määratud tähtajast (nt peab juhatus otsustama eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu üleandmisest, 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 juhatuse istungi päevakorra koostöös Riigikogu esimehega ette ja teavitavad teisi juhatuse liikmeid selle toimumise ajast juhatust teenindavad Riigikogu Kantselei

⁶⁹ Selle ja käesoleva paragrahvi järgmiste kommentaaride puhul tuleb silmas pidada, et RKKTS §-s 15 sätestatud juhtudel võib Riigikogu esimehe ülesandeid täita ka aseesimees.

ametnikud, kes peavad arvestust juhatusele arutamiseks laekunud küsimuste ja nende otsustamiseks ettenähtud tähtaegade üle.

4. Juhatuse istungi kokkukutsumise teate vormi kohta 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. Kommenteeritava paragrahvi 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 (v.a erandjuhtudel, nt välislahetuse korral). Samuti peab juhatuse liikmetel olema võimalik varem teada saada, millised küsimused istungil arutamisele tulevad, ja piisavalt aega, et end aruteluks ette valmistada. Juhatuse liikmetele tuleb teha aegsasti enne istungit kättesaadavaks ka arutelu aluseks olevad dokumendid. Tavaliselt teavitatakse juhatuse liikmeid põhjalikumat ettevalmistust vajavast küsimusest ja sellega seotud dokumentidest istungil, kus otsustatakse ühtlasi, millal nimetatud küsimust juhatuse istungil arutatakse.

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

7. Juhatuse istungit juhatab Riigikogu esimees, kes annab sõna arutatava teema tutvustamiseks ja arvamuse avaldamiseks. Istungi juhatajana on Riigikogu esimehe ülesanne fikseerida, millise otsuse on juhatuse 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 (RKKTS § 16 lg 3) ja teiselt poolt istungi protokolliga kantava teabe mahust (RKKTS § 16 lg 6). (Komisjoni istungi kinnisuse kohta vt RKKTS § 36.) Juhatuse istungist võivad nii sõna- kui ka otsustamisõigusega osa võtta Riigikogu esimees ja aseesimehed, kes on Riigikogu juhatuse kui Riigikogu allorgani liikmed. Juhatuse liikme

asendamine istungil näiteks temaga samasse fraktsiooni kuuluva Riigikogu liikme poolt ei ole lubatav. Kommenteeritava paragrahvi 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).⁷⁰ Peale juhatuse ja Riigikogu liikmete võivad juhatuse istungist osa võtta Riigikogu esimehe kutsutud isikud. Praktikas arvatakse kutsutute hulka Riigikogu Kantslei direktor, juhatust teenindavad kantsleiametnikud ning need kantsleiametnikud (teatud juhtudel ka majavälised kutsutud külalised), kes arutatavat küsimust juhatusele tutvustavad.

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. Ära kuulamisreservatsiooni 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, RKKTS § 49).

10. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 teise lause alusel võetakse Riigikogu juhatuse otsus vastu kohalolevate liikmete konsensusega. Konsensus tähendab üksmeelt.⁷¹ Juhatuse otsuste vastuvõtmine konsensuse põhimõttel on olnud sätestatud alates 1992. aastast kõigis kodukorraseaduse redaktsioonides (1992. aasta RKKKS § 5, 1994. aasta RKKKS § 14). Konsensusliku otsustamise põhimõte on RKKTS-is sätestatud seepärast,

⁷⁰ 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.

⁷¹ Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018 määratleb konsensusi kui üksmeelt, ühismeelt. Eesti keele seletava sõnaraamatu 2. osa annab sõna „konsensus“ vasteks üksmeel, enamuse arvamus või kokkulepe otsuste vastuvõtmisel.

et Riigikogu töökorraldust puudutavate otsuste tegemisel otsiks parlamendi enamus kokkulepet vähemusega ega paneks oma ülekaalu kergekäeliselt hääletamise teel maksma. Kommenteeritavas sättes tuleb konsensuse nõuet tõlgendada nii, et kõik juhatusel liikmed on otsuse vastuvõtmisega nõus ning isegi juhul, kui mõni juhatusel liige otsust sisuliselt ei toeta, ei deklareeri ta vastuseisu otsuse sünnile. Kommenteeritava lause sisaldab väljendit „kohalolevate liikmete konsensus“. See tähendab, et kui küsimus otsustatakse juhatusel istungil, peavad otsuse vastuvõtmisega nõus olema kõik istungist osavõtvad juhatusel liikmed. Juhatusel 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 juhatusel liikme vastuseisu arvesse ei võetaks, lakkaks konsensuse nõue osaliselt toimimast, sest paratamatult tuleb ette juhtumeid, kui juhatusel liige istungist osa võtta ei saa (nt välislähetus). Kui Riigikogu esimees teeb juhatusel liige otsuse vastuvõtmise tõkestada juhul, kui ta teatab Riigikogu esimehele oma vastuseisust otsusele.

11. Kui juhatusel liikmed konsensust ei saavuta, jääb otsus vastu võtmata. Kuna selline olukord võib halvata Riigikogu töö, on kommenteeritava paragrahvi lõike 4 kolmandas lauses nähtud ette lahendus, kuidas ümmikseisust välja tulla: igal juhatusel liikmel (nii sellel, kes on otsuse vastuvõtmise poolt, kui ka sellel, kes on vastu) on õigus nõuda, et otsuse teeks juhatusel asemel täiskogu. Viimane käsitleb küsimust päevakorraliselt, st küsimust päevakorda ei võeta ja otsus langetatakse poolthääle enamusega (PS § 73, RKKTS § 78). Juhatusel liikme hääletusele pandud päevakorraliste küsimuste arutamise korda RKKTS ei sätesta, selle otsustab RKKTS § 13 lõike 2 punkti 18 alusel Riigikogu juhatus. Olulise küsimuse puhul, mille lahendamine ei ole kiireloomuline, tuleb täiskogus enne hääletamist tagada selle sisuline arutelu.⁷² Enne hääletamist on Riigikogu liikmetel õigus saada juhatajalt hääletamisele pandava küsimuse kohta taustainfot. Praktikas on juhatusel teenindavad kantseleiametnikud andnud fraktsioonidele eelinfot selle kohta, kui juhatusel ei ole mõnes küsimuses konsensust saavutanud ja seda hakatakse täiskogus hääletama. Pärast seda, kui Riigikogu täiskogu on küsimuse hääletamise teel lahendanud, vormistatakse vajaduse korral Riigikogu juhatusel otsus. Nimetatud menetlus on RKKTS-is reguleeritud puudulikult. Näiteks ei

⁷² RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32 p-d 42 ja 44.

ole sätestatud, et Riigikogu liikmetele, kes juhatuse pädevusse kuuluvat küsimust otsustama hakkavad, tuleb anda võimalus küsimusega tutvuda ja end otsustamiseks ette valmistada.

12. Kommenteeritava paragrahvi 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.⁷³ 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. 2009. aasta 1. septembril allkirjastas Riigikogu esimees Riigikogu juhatuse otsuse nr 157 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.⁷⁴ 2012. aasta 20. veebruaril Riigikogu istungil hääletati küsimust, milline alaline komisjon määrata üleantud seaduseelnõu juhtivkomisjoniks, kuna Riigikogu juhatuse ei olnud jõudnud selles küsimuses konsensusele.⁷⁵ Hilisemas praktikas on juhatuse liikme eriarvamust hääletatud 15 korral: viiel korral täiskogu päevakorra koostamise küsimuses⁷⁶, neljal korral kaugosalusega istungi läbiviimise küsimuses⁷⁷, kahel korral eelnõu arutamise aluseks olevate dokumentide kättesaadavaks tegemise aja küsimuses⁷⁸, kahel korral eelnõu menetlusse võtmise küsimuses⁷⁹, ühel korral lippude eksponeerimise küsimuses Riigikogu Valges saalis⁸⁰, ühel korral juhtivkomisjonis

⁷³ Riigikogu 09.11.2004 istungi stenogramm.

⁷⁴ Riigikogu 01.09.2009 erakorralise istungjärgu stenogramm. Vt ka RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p-d 1–4.

⁷⁵ Riigikogu 20.02.2012 istungi stenogramm.

⁷⁶ Riigikogu 11.01.2021, 12.04.2021, 16.06.2021, 13.12.2021 ja 11.04.2022 istungi stenogramm.

⁷⁷ Riigikogu 11.01.2021, 15.02.2021, 17.02.2021 ja 09.11.2021 istungi stenogramm.

⁷⁸ Riigikogu 12.12.2016 ja 12.06.2017 istungi stenogramm.

⁷⁹ Riigikogu 08.05.2017 ja 27.10.2021 istungi stenogramm.

⁸⁰ Riigikogu 12.06.2019 istungi stenogramm.

eelnõu menetlemise peale esitatud protestide küsimuses⁸¹, ühel korral Riigikogu liikme välislahetusse saatmise küsimuses⁸².

13. Riigikogu juhatuses vastuvõetud otsused võivad kajastuda üksnes juhatusse istungi protokollis või sellele lisaks olla vormistatud Riigikogu esimehe poolt allkirjastatavate Riigikogu juhatusse otsustena. Otsuse eraldi dokumendina vormistamine võimaldab juhatusse otsuseid kirjalikult fikseerida ka juhul, kui need võetakse vastu istungit pidamata. Eraldi dokumendina vormistatavad Riigikogu juhatusse otsused nummerdatakse, kusjuures numbrid algavad 1-st nii pärast uue koosseisu kokkuastumist kui ka aasta alguses.

14. Vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 5 jõustub Riigikogu juhatusse otsus vastuvõtmisega, kui RKKTS-is ei ole ette nähtud teisiti. Juhatusse istungil on otsus vastu võetud, kui Riigikogu esimees fikseerib, et kõik kohalolevad juhatusse liikmed on otsusega nõus või vähemalt ei ole selle vastu. Istungit pidamata on juhatusse otsus vastu võetud, kui Riigikogu esimees kirjutab Riigikogu juhatusse otsusele alla või saab teiste juhatusse 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 juhatusse otsuse vaidlustamise tähtaeg seotud otsuse jõustumisega. RKKTS-is ei ole ühtegi sätet, mis näeks ette juhatusse otsuse teistsuguse jõustumise aja. Küll aga võib Riigikogu juhatus ise kehtestada, et tema poolt otsustatud rakendatakse hilisemast kuupäevast (nt muudatused Riigikogu Kantslei teenistujate koosseisus, mis rakenduvad järgmise aasta algusest).

15. Üldjuhul tehakse Riigikogu juhatusse otsus viivitamata kättesaadavaks neile, keda see puudutab. Mõned juhatusse 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 juhatusse otsused Riigikogu asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise ja Riigikogu liikme volituste lõppemise, Riigikogu alatise komisjoni koosseisu kinnitamise ning Riigikogu fraktsiooni registreerimise ja koosseisu kinnitamise kohta.

⁸¹ Riigikogu 13.01.2021 istungi stenogramm.

⁸² Riigikogu 23.11.2022 istungi stenogramm.

16. PSJKS § 17 järgi võib Riigikogu liige, asendusliige või fraktsioon, kes leiab, et RKKTS § 13 lõike 2 punktis 2, 2¹, 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 esitatavad vaidlustatavad juhatuse otsused⁸³, 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;⁸⁴
- b) määrab Riigikogu eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide liikmete arvu ning kinnitab nimetatud komisjonide koosseisud ja muudatused nendes;
- c) registreerib Riigikogu fraktsioonid ning muudatused fraktsioonide koosseisus;⁸⁵
- d) võtab eelnõusid Riigikogu menetlusse ning määrab neile juhtivkomisjone;⁸⁶
- e) vormistab asendusliikme asumise Riigikogu liikmeks;
- f) 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.

⁸³ Riigikohus on pidanud PSJKS alusel lubatavaks ka näiteks kaugosalusega Riigikogu istungite läbiviimise otsuse vaidlustamist (sõltumata sellest, kas otsuse on vastu võtnud Riigikogu juhatus või on see suunatud konsensuse puudumise tõttu hääletamisele Riigikogu täiskogus). RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32.

⁸⁴ RKKTS § 13 lõike 2 punktis 2 nimetatakse ka juhatuse kehtestatavaid üldiseid juhiseid komisjonide töökordluse ning tegevusvaldkondade kohta. Nende juhatuse otsuste vaidlustamine Riigikohtus on välistatud, sest oma iseloomu tõttu ei saa sellised otsused rikkuda kellegi õigusi.

⁸⁵ 2004. aasta 23. detsembril esitasid Riigikogu liikmed P. Kreitzberg, S. Mikser ja H. Õunapuu Riigikohtule kaebuse Riigikogu juhatuse otsuse peale (juhatuse 14.12.2004 istungi protokoll, päevakorrapunkt 7, otsus 7.2). Selle otsusega oli juhatus, tuginedes RKKS § 40 lõikele 1, keeldunud registreerimast Eesti sotsiaalliberaalide fraktsiooni. RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05.

⁸⁶ 2009. aasta 10. septembril esitas Eesti Keskerakonna fraktsioon Riigikohtule kaebuse Riigikogu juhatuse 2009. aasta 1. septembri otsuse nr 157 peale. Selle otsusega oli juhatus tagastanud Eesti Keskerakonna fraktsioonile selle poolt esitatud Riigikogu otsuse „Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise kohta rahvahääletuse korraldamine“ eelnõu juhtivkomisjoni määramata.

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 (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 tulevalt on komisjonid Riigikogu struktuuri kohustuslik osa. PS § 71 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 töövoime tagamiseks on vajalikud komisjonid, kelle peamine

funktsioon on täiskogu jaoks eelnõude ettevalmistamine. Komisjonid aitavad vähendada täiskogu töökoormust, teostades ettenähtud ulatuses mõningaid Riigikogu põhiseaduslike 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.⁸⁷

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.

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 parlamendi kodukorra alusel kindlas valdkonnas püsivaks tegutsemiseks moodustatud alatised komisjonid (RKKTS § 18) ja mõne muu seaduse alusel selles kindlaksmääratud ülesannete täitmiseks moodustatud erikomisjonid (RKKTS § 19). Ajutised komisjonid – uurimis- ja probleemkomisjonid – luuakse kindla töö tegemiseks ning nad lõpetavad tegevuse niipea, kui see töö on tehtud (RKKTS §-d 20 ja 21).

2. Riigikogu komisjonide süsteem on kujunenud Riigikogu koosseisude tehtud seadusandlike muudatuste kaudu. Riigikogu taaskäivitamisel

⁸⁷ PS kommentaarid 2020, § 71 kommentaar 4.

VII Riigikogu ajal eristati kahte liiki komisjone: alalisi ning ajutisi. 1992. aasta RKKS §-s 8 nähti ette võimalus moodustada ajutisi komisjone. Seejuures ei täpsustanud seadus, millised on ajutiste komisjonide ülesanded. 1994. aasta RKKS §-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.⁸⁸ Sellega anti 1994. aasta RKKS §-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 RKKS-i uues §-s 171 nähti ette, et erikomisjoni moodustab Riigikogu „seaduse alusel, samuti seadusest või välislepingust tulenevate ülesannete täitmiseks“.⁸⁹ Praegune komisjonide liigitus fikseeriti RKKTS-is, mis sätestab alalise komisjoni liikidena alalise komisjoni ja erikomisjoni ning ajutise komisjoni liikidena uurimiskomisjoni ja probleemkomisjoni.

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

§ 18. Alalised komisjonid

- (1) Riigikogus on järgmised alalised 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.

⁸⁸ RT I 1999, 10, 148.

⁸⁹ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 141.

- (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 alatiste komisjonidega Riigikogu seisukoha Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude suhtes ning annavad arvamuse, Euroopa Liidu asjade komisjon ka seisukoha, muude Euroopa Liidu asjade kohta, samuti kontrollivad Vabariigi Valitsuse tegevust Euroopa Liidu poliitika teostamisel.
[RT II, 14.09.2012, 1 – jõust. 15.09.2012]

1. 1992. aasta RKKS alatiste komisjonide loetelu ei sisaldanud. VII Riigikogu käivitamisel moodustati alatised komisjonid Riigikogu 1992. aasta 7. oktoobri otsusega.⁹⁰ Selle otsuse järgi olid Riigikogus järgmised alatised komisjonid (sulgudes Riigikogu 1992. aasta 1. detsembri otsusega⁹¹ ja 1993. aasta 26. oktoobri otsusega⁹² muudetud nimed):

- 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

⁹⁰ Riigikogu 07.10.1992 otsus „Alatiste komisjonide moodustamine“ (RT 1992, 40, 534).

⁹¹ RT 1992, 52, 650.

⁹² RT I 1993, 68, 976.

jäänud püsima tänaseni. 15. märtsil 2004 jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muudatustega lisandus alatise komisjonina ELAK.

3. 1993. aasta 25. novembri Riigikogu otsusega⁹³ 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.⁹⁴ Riigikogu tunnistas otsuse kehtetuks 1994. aasta RKKKS-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. Kommenteeritavas paragrahvis on nimetatud Riigikogus tegutsevad alatised komisjonid. Alatised komisjonid on moodustatud riigielu valdkondade kaupa. Alatiste komisjonide oma valdkonnale viitab kommenteeritava paragrahvi 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 paketteelnõud), mille puhul ei ole võimalik määrata, millise alatise komisjoni pädevusega oleks nende reguleerimisalad kõige paremini hõlmatud. Riigikogu esimees on oma kirjas peaministrile väljendanud seoses paketteelnõude 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

⁹³ Riigikogu 25.11.1993 otsus „Riigikogu otsuse „Alatiste komisjonide moodustamine“ osaline muutmine“ (RT I 1993, 75, 1097).

⁹⁴ 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“.

endas selget eesmärki tagada õigusloome kõrge kvaliteet. Valdkonnaülest eelnõude menetlemine ainult ühe alatise komisjoni poolt ei taga eelnõu sätete igakülgset kaalumist ja põhjalikku sisulist arutelu komisjonis, samuti on raskendatud huvigruppide kaasamine. Tagajärjeks võib olla üldsuse rahulolematust vastuvõetud seadusega ning selle rakendamise probleemid tegelikus elus.⁹⁵

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 või seaduses ette nähtud juhul seisukoha 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 Keskkonnakomisjoni valdkonnas on keskkonnapoliitika ja -kaitse ning looduskaitse küsimused, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise küsimused ning kliimamuutuse vähendamise ja kiirguskaitse küsimused.

5.3 Kultuurikomisjoni valdkonnas on kultuuriküsimused, sh haridust, teadust, meediat, muinsuskaitset ja sporti puudutavad küsimused.

5.4 Maaelukomisjoni valdkonnas on maaelu- ja regionaalpoliitika, põllumajanduse, kalanduse, toidu, taime- ja loomakaitse, kohaliku omavalitsuse korralduse ning maareformi ja maakorralduse küsimused.

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

⁹⁵ Riigikogu esimehe E. Ergma 25.10.2011 kiri nr 1-12/1686 peaminister A. Ansipile.

5.6 Põhiseaduskomisjoni valdkonnas on põhiseaduse muutmise ja põhiseaduslike institutsioonide tegevusega seonduvad küsimused, avaliku teenistuse, haldusmenetluse, riigivastutuse, Eesti kodakondsuse andmise aluste, välismaalaste õigusliku seisundi, Euroopa Liidu kodaniku õigusliku seisundi, valimiste ning rahvahääletuse küsimused, samuti muud riigi põhiseadusliku korra seisukohalt tähtsust omavad riigi- ja haldusõiguse küsimused.

5.7 Rahanduskomisjoni valdkonnas on riigieelarve, maksunduse, kindlustuse, krediidiastutuse, investeerimistegevuse ja väärtpaperituru küsimused.

5.8 Riigikaitsekomisjoni valdkonnas on riigi julgeoleku, riigikaitse ja küberturvalisuse küsimused.

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

5.10 Väliskomisjoni valdkonnas on välispoliitika, välissuhtlemise, välis-teenistuse, konsulaar- ja rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise ning välislepingute ratifitseerimise ja rahvusvaheliste konventsioonidega ühinemise küsimused. Väliskomisjon koordineerib Riigikogu välis- suhtlemist tulenevalt VäSS § 6 lõike 2 punktist 2.

5.11 Õiguskomisjoni valdkonnas on eraõiguse, kriminaalõiguse ja sisejulgeoleku küsimused, samuti avaliku teenistuse eriliike (politsei-teenistust, päästeteenistust, prokuratuuriteenistust ja vanglateenistust) puudutavad küsimused. Õiguskomisjoni töövaldkonda kuuluvad ka 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. Praktikast konsulteerib Riigikogu juhatus piiripealsete juhtude korral enne otsuse tegemist asjaomaste komisjonidega. Lisaks eelnõu reguleerimisele võetakse sellises olukorras arvesse ka eelnõu algatajat. 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 RKKTS § 16 lõike 4 alusel Riigikogu täiskogus hääletusele. Näiteks 2008. aasta juunis otsustas täiskogu hääletamise teel määrata töölepingu seaduse eelnõu juhtivkomisjoniks õiguskomisjoni, kuigi varem oli töölepingu küsimustega tegeleatud sotsiaalkomisjon.⁹⁶ Mõnikord on Riigikogu juhatus eelnõule määratud juhtivkomisjoni ka muutnud.⁹⁷

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 kärkeb 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 § 106 lg 2), samuti osaleda eelnõu teisel lugemisel peetavatel läbirääkimistel (RKKTS § 105 lg 4). Alalistest 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

⁹⁶ Riigikogu 18.06.2008 istungi stenogramm. Samuti hääletati Riigikogu täiskogus töölepingu seaduse eelnõule juhtivkomisjoni määramise ettepanekut 20. detsembril 2012.

⁹⁷ Näiteks 13. juunil 2016 määras Riigikogu juhatus sama aasta 8. juunil väliskomisjoni poolt algatatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmise seaduse eelnõule (262 SE, XIII Riigikogu) väliskomisjoni asemel uueks juhtivkomisjoniks põhiseaduskomisjoni.

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 tavapärase 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.⁹⁸ Viimastel aastakümnetel paralleelselt paljudes Euroopa riikides parlamentide alatistele komisjonidele järelevalve pädevuse panemine on vaadeldav USA ja Westminsteri tüüpi (Suurbritannia, Austraalia, Kanada) parlamentide mõjuna. Komisjoni korraldatavad uurimised (ingl *committee inquiries*) ja avalikud kuulamised (ingl *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 ka erineva suunitlusega arutelud, mis ei seondu otseselt õigusakti eelnõu menetlusega. Need arutelud ei pruugi päädida mingi kindla komisjoni otsuse vastuvõtmise ega järelduste tegemisega. Komisjoni käsitletavate teemade seos valitsuse üle järelevalve teostamisega võib olla üsna kaudne. Rootsi Riksdagi komisjonide praktikas on õigusloomega seonduvate arutelude eesmärk saada infot parlamendi menetluses või ettevalmistusjärgus olevate eelnõude kohta. Järelevalvega seotud arutelude eesmärk on täidesaatva võimu tegevuse uurimine, samuti seaduste ja poliitika elluviimise

⁹⁸ Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

kontrollimine. Kolmas tüüp arutelusid ei seendu Riksdagi komisjonide puhul õigusloomega ega täitevvõimu kontrolliga, vaid ühiskonnas päevakorral olevate teemade arutamise ning üldise debati soodustamisega.⁹⁹ Samadesse tüüpidesse võib jaotada ka Riigikogu alatistes komisjonides peetavad arutelud.¹⁰⁰

10. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt on komisjoni pädevuses lahendada ka muid seaduste või Riigikogu otsusega talle pandud ülesandeid. Seadusega komisjonidele pandud ülesanded võivad tuleneda nii RKKTS-ist kui ka teistest seadustest ning need võib jagada järgmistesse rühmadesse.

10.1 Komisjonide täiendavad ülesanded võivad tuleneda RKKTS-ist. Vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 3 ja RKKTS 18¹. peatükile osalevad kõik alatised komisjonid, sh 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 õiguskantsleri ettepaneku, millega soovitakse 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. Mõne õigusakti eelnõu puhul piirab RKKTS algatajate ning muudatusettepanekute esitajate ringi. Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab Riigikohtule suunatud taotlust anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostöös 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 selle 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. RKKTS 18². peatüki sätted näevad ette,

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Näiteks ühiskonnas päevakorral olevate teemade arutamiseks on komisjonil RKKTS § 153 lõike 1 kohaselt õigus algatada täiskogus olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu.

et Riigikogule esitatud kollektiivseid pöördumisi arutatakse Riigikogu juhatusel määratud komisjonis.

10.2 Komisjonid osalevad erinevate institutsioonide juhtorganite liikmete määramisel.¹⁰¹

10.2.1 MS § 49 lõike 3 punkti 1 ja lõike 5 esimese lause kohaselt nimetab Riigikogu keskkonnakomisjoni ettepanekul Riigimetsa Majandamise Keskuse nõukogusse kaks liiget. Samuti nimetab Riigikogu KeTS § 56 lõike 1¹ kohaselt 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 (ka liikme tagasikutsumise otsustab Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul, ERHS § 14 lg 1 ja § 15 lg 3), kolm Riigikogu liiget rahvusooperi nõukogusse (ROS § 6 lg 2 p 1) ning viis liiget Eesti Rahvusraamatukogu nõukogusse (ERRS § 8 lg 2).

10.2.3 Riigikogu nimetab rahanduskomisjoni ettepanekul Tagatisfondi nõukogusse kaks Riigikogu liiget (TFS § 7 lg 1 p 1).

10.2.4 ASeS § 4 lõike 2 punktide 1 ja 2 kohaselt nimetab Riigikogu majanduskomisjon ühe arenguseire nõukoja liikme ja määrab ettevõtlusorganisatsiooni, kel on samuti õigus nimetada üks nõukoja liige.

10.3 Komisjonid annavad arvamusi ametiisikute kandidaatide kohta.

10.3.1 ProkS § 16 lõige 1 sätestab, et riigi peaprokuröri nimetab ametisse Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri (justiitsministri) ettepanekul, olles ära kuulanud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Samuti tuleb Vabariigi Valitsusel kuulata ära õiguskomisjoni arvamus

¹⁰¹ Mõnel juhul ei tulene Riigikogu komisjoni kohustus teha Riigikogule ettepanek mitte seadusest, vaid lähtub kujunenud tavast. Näiteks esitab rahanduskomisjon eelnõu, millega nimetatakse Eesti esindaja Põhjamaade Investeeringuspanka kontrollkomiteesse (vt Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vahelise Põhjamaade Investeeringuspanka käsitleva lepingu ning Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeeringuspanka makselepingu ratifitseerimise seaduse [RT II 2004, 36, 131] § 2 lg 3).

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 valdkonna eest vastutava ministri (siseministri) ettepanekul, olles ära kuulanud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Kaitsepolitseiameti peadirektori nimetab ametisse valitsus valdkonna eest vastutava ministri (siseministri) ettepanekul samuti viieks aastaks, olles ära kuulanud Riigikogu õiguskomisjoni ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni arvamuse (PPVS § 43 lg 4, vrd JAS § 15 esimene lause). Välisluureameti juhi nimetab valitsus ametisse asjaomase ministri ettepanekul, olles kuulanud ära Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni seisukoha (JAS § 15).

10.3.3 PäästeTS § 8 lõike 1 kohaselt nimetab päästeasutuse juhi viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri (siseministri) ettepanekul, olles ära kuulanud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse.

10.3.4 KVTS § 93 lõike 2 alusel nimetab Kaitseväe juhataja viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri (kaitseministri) ettepanekul, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukohta. Pärast seda võib Vabariigi Valitsus kaitseministri ettepanekul ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukohta arvesse võttes nimetada ta Kaitseväe juhataja ametikohale veel kaheks aastaks (KVTS § 93 lg 3).

10.3.5 IKS § 54 lõike 1 kohaselt nimetab Andmekaitse Inspeksiooni juhi viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri (justiitsministri) ettepanekul, olles ära kuulanud Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Põhiseaduskomisjoni seisukoha peab Vabariigi Valitsus ära kuulama ka Andmekaitse Inspeksiooni juhi ennetähtaegse ametist vabastamise korral (IKS § 54 lg 2).

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 Riigikaitsekomisjon on seotud riigikaitse valdkonna arengukava kinnitamisega. Enne, kui riigikaitse arengukava või selle muutmise eelnõu Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks esitatakse, kuulab peaminister ära Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukoha (RiKS § 7 lg 1¹). RiKS § 3 lõike 3 kohaselt kuuluvad riigikaitsekomisjoni esimees ja väliskomisjoni esimees Vabariigi Presidendi nõuandva organi Riigikaitse Nõukogu koosseisu. Kaitsevæle suunatud korralduse alustada osalemist või lõpetada osalemine muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil (st muul kui kollektiivse enesekaitse operatsioonil) annab Vabariigi Valitsus, võttes arvesse Riigikogu riigikaitsekomisjoni seisukohta (RiKS § 34 lg 6¹).

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 arengukoostöö ja humanitaarabi põhimõtteid ning koos riigikaitsekomisjoniga julgeolekupoliitika aluseid (VäSS § 6 lg 2 p 4).

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 AvTS § 54 lõikele 1 esitab Andmekaitse Inspeksioon iga aasta 1. aprilliks AvTS-i täitmise kohta ettekande Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Lisaks sellele ettekandele võib Andmekaitse Inspeksiooni juht esitada põhiseaduskomisjonile ettekandeid AvTS-i täitmise üle teostatud järelevalve käigus ilmnenu oluliste, ulatusliku mõjuga või kiiret lahendamist vajavate probleemide kohta (AvTS § 54 lg 4).

10.5.3 ProKS § 11 lõike 2 kohaselt esitab riigi peaprokurör igal 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).

10.5.4 RES § 74 lõike 1 järgi esitab Rahandusministeerium Riigikogu rahanduskomisjonile hiljemalt iga kvartali kümnendal tööpäeval aruande stabiliseerimisreservi varade koosseisu ja väärtuse kohta eelmise kvartali viimase tööpäeva seisuga.

10.5.5 KKS § 3¹ lõike 7 järgi esitab Siseministeerium Riigikogu riigikaitsekomisjonile iga kahe aasta järel kirjaliku ülevaate Kaitseväe osalemisest riikliku järelevalve teostamisel edasilükkamatu pädevuse alusel.

10.6 Rahanduskomisjoni ettepanekul määrab Riigikogu igal aastal audiitorettevõtja, 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 ülesanded, tegevusest aruandmise kord ja koosseisu moodustamise printsiip.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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 ja KVS § 9 lõige 1 sätestab Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni moodustamise. Mõnel teisel juhul on viidatud erikomisjonile ilma komisjoni nimetust seaduse tasandil sätestamata (nt RKS § 52). Kasutatud on ka lähenemist, mille korral on seaduses või välislepingus üles loetud avalikud ülesanded, mida seaduse kohaselt täidab Riigikogu komisjon.¹⁰² Sellisel juhul on Riigikogu otsustada, kas nende avalike ülesannete täitmiseks moodustatakse erikomisjon või pannakse ülesannete täitmine mõnele Riigikogu alatisele komisjonile vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 3. Üldjuhul 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 seaduses sätestatud ülesannete täitmine korraldada.

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

¹⁰² Nt varem kehtinud KVS (RT I 1999, 16, 276) § 14.

Erikomisjoni moodustamise otsuses määratakse komisjoni ülesanded, mis võivad korrata või täpsustada seaduses nimetatud ülesandeid, samuti tuleb ette näha komisjoni tegevusest aruandmise kord. Enamasti on erikomisjoni moodustamise otsuses sätestatud, et komisjon annab oma tegevusest Riigikogule aru kord aastas. Otsuses sõnastatakse ka erikomisjoni moodustamise printsiip, millest lähtudes määrab Riigikogu juhatus vastavalt RKKTS § 13 lõike 2 punktile 2¹ komisjoni liikmete arvu. Sama sätte alusel Riigikogu juhatus kinnitab komisjoni koosseisu ja selles tehtavad muudatused. Varem oli tavaks nimetada erikomisjoni liikmeks igast fraktsioonist üks liige, aga praegu kohaldatakse põhimõtet, mille kohaselt on igas erikomisjonis nn koalitsiooni- ja opositsioonierakondadel võrdselt liikmeid.¹⁰³ RKKTS-i varasema redaktsiooni¹⁰⁴ kohaselt nimetati erikomisjoni moodustamise otsuses ka selle komisjoni koosseis, sealhulgas kõikide komisjoni liikmete asendusliikmed. Selline lahendus ei olnud aga otstarbekas, kuna Riigikogul tuli erikomisjoni liikme või asendusliikme vahetamiseks muuta erikomisjoni moodustamise otsust.

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.¹⁰⁵ VIII Riigikogus moodustati ajutine komisjon Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja jältustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks¹⁰⁶, mis 17. veebruaril 1999 vastuvõe-

¹⁰³ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 20.04.2021 istungi protokoll nr 90 ja Riigikogu juhatus 03.06.2021 otsus nr 119 „Riigikogu erikomisjonide liikmete arvu määramine ja kohtade jaotamine fraktsioonide vahel“.

¹⁰⁴ RKKTS § 19 lõike 2 kuni 16.03.2019 kehtinud redaktsioon.

¹⁰⁵ Riigikogu 15.06.1993 otsus „Ajutise komisjoni moodustamine kaitsepolitsei tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks“ (RT I 1993, 37, 559).

¹⁰⁶ Riigikogu 01.06.1995 otsus „Ajutise komisjoni moodustamine Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja jältustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks“ (RT I 1995, 53, 843).

tud Riigikogu otsusega nimetati ümber erikomisjoniks¹⁰⁷. Riigikogu 2001. aasta 20. veebruari otsusega kujundati see ümber Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoniks¹⁰⁸ ning selle nimetusega on see erikomisjon jäänud püsima ka järgmiste Riigikogu koosseisude jooksul. Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon on moodustatud JAS § 36 alusel. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt teostab komisjon järelevalvet julgeolekuasutuste ja järelevalveametkondade tegevuse üle, sh isikuandmete töötlemise nõuete täitmise, põhiõiguste tagamise ning julgeolekuasutuste ja järelevalveametkondade töö tõhususe küsimustes, samuti nende üle teostatava järelevalve küsimustes. JAS § 36 lõike 2 järgi on peaminister ja asjaomane minister kohustatud kord kuue kuu jooksul andma erikomisjonile ülevaate nii julgeolekuasutuste tegevusest kui ka nende tegevuse üle teostatavast järelevalvest. KKS §-st 42 tulenevalt koordineerib julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon ka kaitseväeluure teostamist ja julgeolekuasutuste tegevust ning teeb järelevalvet kaitseväeluure teostamise üle. Samuti teostab komisjon järelevalvet järelevalveametkondade (Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliamet, Sõjaväepolitsei ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla) tegevuse üle järelevalvetegemisel, sealjuures tuleb igal järelevalveametkondal vähemalt üks kord kolme kuu jooksul esitada komisjonile asjaomase ministeeriumi kaudu kirjalik aruanne järelevalvetegemise kohta (KrMS § 126¹⁵ lg 2). Eelnevale lisaks määrab julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon Vabariigi Valitsuse liikme, õiguskantsleri ja riigikontrolöri üle julgeolekukontrolli teostava julgeolekukontrolliasutuse ning otsustab, kas nimetatud ametiisikud on julgeolekukontrolli läbinud (VVS § 3¹ lg-d 4 ja 5, RKS § 25¹ lg-d 4 ja 5, ÕKS § 11¹ lg-d 4 ja 5). Samuti määrab komisjon Riigikogu liikme üle julgeolekukontrolli teostava julgeolekukontrolliasutuse ja otsustab salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmise puhul, kas Riigikogu liige on julgeolekukontrolli läbinud (RKLS § 19 lg-d 6 ja 8). JAS §-de 5 ja 15 järgi nimetab Vabariigi Valitsus asjaomase ministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Kaitsepolitsei ja Välisluure ameti juhid, olles ära kuulnud Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni

¹⁰⁷ Riigikogu 17.02.1999 otsus „Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja järelevalvetegemise seaduslikkuse kontrollimiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni ning korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni muutmise kohta Riigikogu erikomisjonideks“ (RT I 1999, 20, 328).

¹⁰⁸ Riigikogu 20.02.2001 otsus „Kaitsepolitsei tegevuse ja järelevalvetegemise seaduslikkuse kontrollimiseks moodustatud Riigikogu erikomisjoni ümberkujundamine Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoniks Riigikogu erikomisjonina“ (RT I 2001, 22, 119).

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 oma tegevusest ja tulemustest. Praktikast ongi kirjalik aruanne esitatud Riigikogule üks kord aastas. Komisjoni õiguste kohta vt RKKTS § 22 kommentaarid 5 ja 6.

6. Korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks moodustas VIII Riigikogu 2. augustil 1995 vastuvõetud otsusega¹⁰⁹ ajutise komisjoni. Selle komisjoni põhiülesanne oli seaduses loetletud kõrgemate ametiisikute majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmine. Ülmärgitud otsust muudeti Riigikogu 1999. aasta 17. veebruari otsusega ja ajutisest komisjonist sai erikomisjon.¹¹⁰ IX Riigikogu moodustas sama nimega komisjoni 1999. aasta 27. aprilli otsusega.¹¹¹ Komisjoni ülesandeid täpsustati ja laiendati. Järgmine erikomisjon loodi X Riigikogu poolt 30. aprillil 2003.¹¹² Komisjoni ülesanded jäid esialgu samaks, nagu need olid olnud IX Riigikogu ajal, kuid 1. jaanuaril 2004 lisandusid ülesanded, mis tulenesid erakonnaseaduse muutmise.¹¹³ Selle muudatuse kohaselt sai erikomisjon endale ka EPVS-is, KOVVS-is ja RKVS-is nimetatud valimiskampaania rahastamise aruannete kogumise, kontrollimise ja avalikustamisega seotud ülesanded. Erikomisjoni puudutavaid varasemaid Riigikogu otsuseid ülesannete laiendamise osas ei muudetud. Alates XII Riigikogust ei ole komisjon pidanud enam valimiskampaania rahastamise aruannetega tegelema, sest see ülesanne anti erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega¹¹⁴ üle sama seaduse alusel moodustatud erakondade rahastamise järelevalve komisjonile. Varem kehtinud KVS võimaldas Riigikogul valida, millisele

¹⁰⁹ Riigikogu 02.08.1995 otsus „Korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks Riigikogu ajutise komisjoni moodustamine“ (RT I 1995, 66, 1092).

¹¹⁰ Riigikogu 17.02.1999 otsus „Riigi Kaitsepolitsei ameti tegevuse ja järelevalve tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni ning korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks moodustatud Riigikogu ajutise komisjoni muutmise kohta Riigikogu erikomisjonideks“ (RT I 1999, 20, 328).

¹¹¹ Riigikogu 27.04.1999 otsus „Riigikogu erikomisjoni moodustamine korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks“ (RT I 1999, 43, 502).

¹¹² Riigikogu 30.04.2003 otsus „Riigikogu otsuse „Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni moodustamine“ muutmine“ (RT I 2003, 39, 264).

¹¹³ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2003, 90, 601).

¹¹⁴ RT I, 10.12.2010, 1.

komisjonile selles seaduses sätestatud ülesannete täitmine panna, kuid 2013. aasta 1. aprillil jõustunud KVS näeb nende ülesannete täitmiseks otsesõnu ette Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni moodustamise (§ 9). Korrupsioonivastaste meetmete võtmise üle parlamentaarse järelevalve teostamiseks arutab komisjon omal algatusel kõrgete riigiametnike¹¹⁵ võimalikke korrupsioonijuhtumeid ja annab nende kohta hinnanguid. Komisjon teostab järelevalvet Riigikogu liikmete tegevuspiirangutest kinnipidamise üle ning teavitab Riigikogu ja avalikkust komisjoni pädevuses oleva korrupsioonivastase tegevuse tulemustest. Komisjonil on õigus kontrollida kõiki KVS-i alusel huvide deklaratsioonide registrile esitatud deklaratsioone (KVS § 15 lg 1). Süüte tunnuste ilmnemisel edastab komisjon materjalid uurimisasutusele või väärteokohtuvälisele menetlejale. Vähemalt üks kord aastas annab komisjon Riigikogule ülevaate oma tegevusest ja tulemustest. Aruanne on kirjalik. Komisjoni õiguste kohta vt RKKTS § 22 kommentaarid 5 ja 6.

7. Riigikogu 2004. aasta 17. veebruari otsusega moodustati Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks.¹¹⁶ 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 järgmised¹¹⁷:

- 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;

¹¹⁵ Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, kohtunik, riigikontrolör, õiguskantsler, Eesti Panga juhtorgani liige, Vabariigi Presidendi Kantslei direktor, Riigikogu Kantslei direktor, samuti isik, kes täidab Vabariigi Valitsuse liikme juures nõustavaid ülesandeid kuni Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni, valitsusasutuse juht, ministeeriumi kantsler ja asekanterlerid, Riigikantslei direktor (KVS § 9 lg 1 ja § 13 lg 1 p 1).

¹¹⁶ Riigikogu 17.02.2004 otsus „Riigieelarve kontrolli komisjoni moodustamine“ (RT I 2004, 10, 57).

¹¹⁷ Vrd Riigikogu 16.05.2019 otsuse „Riigieelarve kontrolli erikomisjoni moodustamine“ (RT III, 17.05.2019, 2) punkt 3.

- 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 eelmise kevadistungjärgu lõpust kuni järgmise kevadistungjärgu lõpuni.¹¹⁸ Aruanne koosneb tähtsaimate teemade kokkuvõtetest ning selle lisas on tabelina välja toodud Riigikontrolli kontrolliaruannete ja ülevaadete arutelu aeg, olulisimad arutelul osalejad ja kokkuvõtlikud otsused. Komisjoni õiguste kohta vt RKKTS § 22 kommentaarid 5 ja 6.

§ 20. Uurimiskomisjon

- (1) Riigikogu võib moodustada uurimiskomisjoni avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaolude uurimiseks.
- (2) Uurimiskomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema ülesanded, volituste kestus ja koosseisu moodustamise printsiip.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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 infomonopol, uurides ja avalikustades täidesaatva võimu kuritarvitusi.

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

¹¹⁸ Samas, punkt 7.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 viidatakse avalikku huvi pakkuvale sündmusele. See sõnastus annab komisjoni moodustamiseks avara määramuse, 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 käigus. 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 parlamendi ees erasuhetes aruandekohustuslikud. Saksa õigusteoorias ja kohtupraktikas peetakse avaliku huvi olemasolu uurimiskomisjoni moodustamise eelduseks, kuid üldjuhul piisab avaliku huvi eksisteerimisest sellest, kui uurimiskomisjoni moodustamist toetab Bundestagi kvalifitseeritud vähemus, s.o üks neljandik Bundestagi koosseisust.¹¹⁹ Erinevaid seisukohti on Saksamaal küsimuses, kas ja millises ulatuses on avaliku huvi olemasolu uurimiskomisjoni moodustamise eeldusena kohtulikult kontrollitav.¹²⁰ 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.¹²¹ Sellisel juhul tuleb silmas pidada, et avalik huvi uurimiskomisjoni moodustamiseks peab üles kaaluma asjaspeutuvate 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

¹¹⁹ Schneider, H-P. Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus. – Neue Juristische Wochenschrift, 2001, nr 36, lk 2605.

¹²⁰ Wiefelspütz, D. Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002, nr 1, lk 15.

¹²¹ Näiteks on kohus tuvastanud, et ministri lähisugulane on ebaseaduslikult saanud riigilt toetust, ning opositsioonil tekib huvi välja selgitada ministri võimalik osalus selles juhtumis.

puudub Riigikohtu seisukoht selles küsimuses, kes ja millistel juhtudel saab vaidlustada uurimiskomisjoni moodustamist.¹²² Uurimiskomisjoni moodustamise põhiseaduslike eelduste kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 6.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 mainitud avalikku huvi pakkuv sündmus võib tähendada mõnda konkreetset juhtumit¹²³ või laiemat probleemideringi¹²⁴.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 teine pool viitab asjaolude uurimisele. Komisjoni roll on komisjoni moodustamise otsuses fikseeritud asjaolude selgitamine ning teatavakstegemine (avalikustamine) komisjoni vahearuande ja lõpparuande kaudu. Komisjonil on õigus kutsuda komisjoni ette isikuid ning nõuda oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja dokumente (RKKTS § 22 lg 2). 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.¹²⁵ Selle funktsioon on poliitilise diskussiooni (vaidluse) abil informeerida avalikkust avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaoludest. Samuti on erinev komisjoni

¹²² 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 11.07.2002 määruse nr 3-4-1-9-02 alusel jäeti kaebus läbi vaatamata, kuna Riigikohus leidis, et kaebuse esitamise ajal kehtinud PSJKS ei võimaldanud seesugust kaebust esitada.

¹²³ Näiteks tegutses VIII Riigikogu ajal uurimiskomisjon eradetektivibüroos SIA korraldatud läbiotsimisel ilmnenu asjaolude väljaselgitamiseks, samuti moodustati sama koosseisu ajal uurimiskomisjon rublamüügi asjaolude väljaselgitamiseks.

¹²⁴ Näiteks uurimiskomisjon NSV Liidu ja teiste riikide julgeoleku- ning luureorganite tegevuse uurimiseks (VII Riigikogu).

¹²⁵ Mager, U. Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes – parlamentarische Organisation von Kontrolle durch Publizität. – Der Staat, 31, 2002, nr 4, lk 602.

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.¹²⁶

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 parlament väljuda oma põhiseaduslikust pädevusest. Saksamaal ei tohi uurimismenetlus ulatuda liidumaade parlamentide pädevuses olevate küsimusteni¹²⁷, Eesti põhiseaduse puhul tuleb kõne alla keeld sekkuda põhiseaduslike institutsioonide enesekorraldusõigusesse¹²⁸. Võimude lahususe põhimõttest tuleneb täitevvõimu n-ö tuumikvaldkonna kaitse. Täitevvõimul peab olema oma tegevuse tagamiseks seadusandja poolt puutumatu initsiatiivi-, konsulteerimis- ja toimimisala.¹²⁹ See tähendab eelkõige, et parlamendil ei ole õigust tungida valitsuses alles ettevalmistamisjärgus olevatesse plaanidesse või uurida enne otsuse langetamist otsuse tegemise tagamaid. Harilikult käsitletakse parlamentaarset 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

¹²⁶ Probleemne on viidata uurimiskomisjoni nimetuses seadusrikkumisele, kui puudub jõustunud kohtuotsus, mille kohaselt on uuritavate asjaolude põhjal tuvastatud seadusrikkumise toimepanemine. Näiteks viitavad IX Riigikogu ajal moodustatud uurimiskomisjon AS Eesti Raudtee erastamise käigus toimepandud seadusrikkumise asjaolude väljaselgitamiseks ning sama koosseisu ajal moodustatud uurimiskomisjon Tallinna linnas ühiselamute erastamise käigus asetleidnud seadusrikkumiste selgitamiseks seaduse rikkumisele, kuigi kohtumenetluse käigus ei olnud seadusrikkumist komisjoni uuritavas valdkonnas tuvastatud.

¹²⁷ Mager, U. (viide 125), lk 607.

¹²⁸ Näiteks ei saa moodustada uurimiskomisjoni konkreetsele isikule teenetemärgi andmise asjaolude selgitamiseks, sest riiklike teenetemärkide andmise otsustamine on põhiseaduse kohaselt Vabariigi Presidendi pädevuses.

¹²⁹ Hebel, T., Schulz, J. Prüfungswissen zum Untersuchungsausschussrecht. – Juristische Schulung, 2010, nr 11, lk 972.

haldusmenetluses.¹³⁰ Erasikud 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 põhiseaduspärasuse 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 Saksamaal), teistes keelatud (nt Prantsusmaal). 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).

7. Uurimiskomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega. Kuna Riigikogu võtab tulenevalt PS §-st 73 otsuseid vastu poolthääle 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 õiguslike takistusi, on parlamendi enamus kohustatud seda tegema. Poolthääle enamuse nõue on üks põhjustest, miks Riigikogus õnnestub harva moodustada uurimiskomisjone, mis uuriksid ametisoleva valitsuse tegevust.

8. Uurimiskomisjoni moodustamise otsuses määratakse uurimiskomisjoni ülesanded. Ülesanne tuleb uurimiskomisjonile püstitada võimalikult konkreetselt. Uurimiskomisjon ei tohi omavoliliselt uurimisülesannet muuta, seda laiendada ega kitsendada. Kui uurimisülesande muutmine on vajalik, tuleb muuta uurimiskomisjoni moodustamise otsust.

¹³⁰ Mager, U. (viide 125), lk 607.

9. Uurimiskomisjoni volitused kestavad tema moodustamise otsuses toodud tähtaja lõpuni. Praktikas on Riigikogu uurimiskomisjoni volituste kestust pikendanud, muutes uurimiskomisjoni moodustamise otsust.¹³¹ Diskontinuiteedi põhimõttest (vt RKKTS 1. ptk üldised märkused 1–3) tulenevalt lõpevad uurimiskomisjoni volitused parlamendi volituste lõppemisega.

10. Uurimiskomisjoni moodustamise otsuses tuleb määrata kindlaks uurimiskomisjoni koosseisu moodustamise printsiip (vt RKKTS § 19 kommentaar 2).

11. Kuna uurimiskomisjoni puhul on tegemist poliitilise kontrolli organiga, ei saa parlamentaarne uurimine tipneda karistuste ega 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 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. Uurimiskomisjoni aruanne antakse Riigikogule üle istungi rakendamise ajal, mil antakse üle eelnõusid ja arupärimisi, seejuures võib aruande üleandja esineda aruande kuni kaheminutilise tutvustusega (analoogia korras RKKTS § 91 lg 1).¹³²

¹³¹ 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]), 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]), VEB Fondi koondatud nõuete menetlemise ja rahuldamise asjaolude väljaselgitamise uurimiskomisjoni (XII Riigikogu, vt Riigikogu 21.11.2013 otsus [RT III 2013, 26.11.2013, 1] ja Riigikogu 27.03.2014 otsus [RT III, 28.03.2014, 8]) ning aktsiaseltsi Tallinna Sadam korrupsiooniriskide tuvastamiseks moodustatud uurimiskomisjoni (XIII Riigikogu, vt Riigikogu 19.04.2016 otsus [RT III, 21.04.2016, 1]) volitusi.

¹³² Nt Riigikogu 14.06.2016 istungi stenogramm.

13. 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, XII Riigikogu moodustas kaks ja XIII Riigikogu ühe uurimiskomisjoni.¹³³ 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), 1994. aastal Eesti Vabariigi territooriumilt parvlaevaga Estonia sõjatehnika väljaveo asjaolude väljaselgitamiseks (X Riigikogu), välismaalastele tähtjaliste elamislubade andmise ja VEB Fondi koondatud nõuete menetlemise ja rahuldamisega seotud asjaolude väljaselgitamiseks (XII Riigikogu) ning võimalike korrupsiooniriskide tuvastamiseks aktsiaseltsis Tallinna Sadam (XIII Riigikogu).

§ 21. Probleemkomisjon

- (1) Riigikogu võib moodustada probleemkomisjoni olulise tähtsusega probleemi läbitöötamiseks.
- (2) Probleemkomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema ülesanded, volituste kestus ja koosseisu moodustamise printsiip.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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 ja 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

¹³³ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 133–143; X Riigikogu statistikakogumik, lk 102–103; XI Riigikogu statistikakogumik, lk 89; XII Riigikogu statistikakogumik, lk 93–94; XIII Riigikogu statistikakogumik, lk 94.

võimule probleemi lahenduse. Probleemkomisjoni võib moodustada ka parlamendisestest küsimuste läbitöötamiseks.

2. Probleemkomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema ülesanded, volituste kestus ja koosseisu moodustamise printsiip. Ülesannete, volituste kestuse ja koosseisu moodustamise kohta kehtivad samad põhimõtted, mis 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. Lisaks aruannete koostamisele on Riigikogu probleemkomisjonid algatanud Riigikogu otsuse eelnõusid poliitika põhialuste (RES § 19 lg 2 ja § 20 lg 1) vastuvõtmiseks.¹³⁴

4. Riigikogus on tegutsenud järgmised probleemkomisjonid: X Riigikogu ajal moodustati Riigikogu probleemkomisjon HIV, AIDS-i ja narkomaania ennetustegevuse tõhustamiseks¹³⁵, XIII Riigikogu ajal Riigikogu probleemkomisjon riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks¹³⁶ ja Riigikogu probleemkomisjon rahvastikukriisi lahendamiseks¹³⁷ ning XIV Riigikogu ajal rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjon¹³⁸ ja eesti keele õppe arengu probleemkomisjon¹³⁹.

¹³⁴ XIII Riigikogus tegutsenud riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon algatas Riigikogu otsuse „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ (RT III, 22.02.2019, 2) eelnõu. Sama koosseisu ajal moodustatud rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjon algatas otsuse „Rahvastikupoliitika põhialused aastani 2035“ eelnõu (779 OE), kuid see langes Riigikogu koosseisu volituste lõppemisel menetlusest välja.

¹³⁵ Riigikogu 23.09.2003 otsus „Riigikogu probleemkomisjoni moodustamine HIV, AIDS-i ja narkomaania ennetustegevuse tõhustamiseks“ (RT I 2003, 63, 418).

¹³⁶ Riigikogu 14.02.2017 otsus „Riigikogu probleemkomisjoni moodustamine riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks“ (RT III, 15.02.2017, 2).

¹³⁷ Riigikogu 14.02.2017 otsus „Riigikogu probleemkomisjoni moodustamine rahvastikukriisi lahendamiseks“ (RT III, 15.02.2017, 1).

¹³⁸ Riigikogu 30.05.2019 otsus „Rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni moodustamine“ (RT III, 31.05.2019, 2).

¹³⁹ Riigikogu 30.05.2019 otsus „Eesti keele õppe arengu probleemkomisjoni moodustamine“ (RT III, 04.06.2021, 2).

§ 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 infole juurdepääsu piirangute, ressursside nappuse või muude asjaolude tõttu. Parlamentaarse 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. 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 loodavat 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 ega 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 arvamuse ja tahte kindlakstegemisele ning avalikustamisele mingis konkreetsetes küsimuses. Olukord, kus komisjoni istungile kutsutud minister saadab ilma komisjoni nõusolekuta enda asemel istungil osalema ametniku, ei ole aktsepteeritav.¹⁴⁰

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. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 loetletud õigused on seadusest tulenevalt nii Riigikogu alatistel kui ka eri-, probleem- ja uurimiskomisjonidel. Seetõttu ei ole neid komisjoni moodustamise otsustes vaja enam korrata.¹⁴¹

6. Eriseadustes 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;

¹⁴⁰ Vt ka Riigikogu esimehe Jüri Ratase kiri peaminister Kaja Kallasele, 25.11.2021, nr 4-14/21-93/2 „Vabariigi Valitsuse liikmete osalemisest komisjoni istungil“.

¹⁴¹ Nt Riigikogu 30.05.2019 otsuse „Eesti keele õppe probleemkomisjoni moodustamine“ punkt 3.

- 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) KVS § 9 lõike 2 kohaselt on korruptsioonivastasel erikomisjonil oma ülesannete täitmiseks õigus välja kutsuda isikuid ja nõuda tutvumiseks andmeid ja dokumente. Samuti on erikomisjonil õigus kontrollida kõiki KVS-i alusel esitatud huvide deklaratsioone (KVS § 15 lg 1);
- 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.

7. Uurimiskomisjonil on oma ülesannete täitmise tagamiseks õigus välja kutsuda ning küsitleda tunnistajaid, samuti välja nõuda dokumente, mida on vaja uurimismenetluse läbiviimiseks. Uurimiskomisjoni töö takistamise kohta vt RKKTS § 23 kommentaarid.

§ 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 väärteote menetleja on kohus.

1. Kaua aega on olnud probleemiks uurimiskomisjoni võimalus oma ülesandeid tõhusalt täita. Juba RKKKS-i sätted olid selles suhtes puudulikud. Komisjoni õigus kutsuda välja isikuid ja nõuda tutvumiseks dokumente, samuti sellele õigusele vastav isikute kohustus kohale ilmuda ning anda selgitusi ja vastata küsimustele fikseeriti alles 12. jaanuaril 1999

vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega.¹⁴² Sanktsioon (rahaträhv) 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 kuni 300 trahviühiku suuruse rahaträhvi määramise. Tegemist on väärttega, mille menetlemisele kohaldatakse karistusseadustiku ja väärtteomenetluse seadustiku sätteid.

3. Kommenteeritavas paragrahvis sätestatud väärtteokoosseisu ei ole praktikas kohaldatud, kuna väärtteomenetlust puudutavad normid on RKKTS-is puudulikud. Nimelt on jäetud määramata väärtteokoostu vaheline menetleja, mistõttu ei ole väärtteokaristuse kohaldamine praktikas realiseeritav.¹⁴³ Kohtuvälise menetleja määramine on vajalik selleks, et oleks olemas asutus või organ, kes viiks läbi nõutavad väärtteomenetluse toimingud, koguks tõendeid ning esitaks väärtteotasja materjalid kohtule arutamiseks. Väärtteomenetluse seadustiku järgi kohus kohtuvälise väärtteomenetluse menetlustoiminguid läbi ei vii, tõendeid ei kogu ja väärtteoprotokoll ei koosta. Kohus – täpsemalt maakohus – üksnes arutab väärttegu.¹⁴⁴

4. Riigikogu põhiseaduskomisjoni poolt 17. aprillil 2014 algatatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõuga nähti ette RKKTS § 23 täiendamine ja muutmine viisil, mille kohaselt oleks väärtteokoostu vahelise menetleja ülesanded pandud Politsei- ja Piirivalveametile ning väärtteotasja arutajaks määratud maakohus.¹⁴⁵ Vabariigi Valitsus leidis, et täitevvõimu asutuse kohtuväliseks menetlejaks määramine võib osutada võimude lahususe aspektist probleemseks, samuti ei pruugi väärtteokoostu määramine anda soovitud tulemust, s.o dokumentide ja selgituste andmist uurimiskomisjonile. Kuivõrd parlamendi uurimiskomisjon ei täida haldusülesannet, vaid poliitilist funktsiooni, ei peetud muu hulgas haldusõiguslikku sunniraha instituuti parlamendi

¹⁴² RT I 1999, 10, 148.

¹⁴³ Justiitsministeeriumi 28.05.2014 kiri nr 8-2/14-3753 Vabariigi Valitsuse seisukoha edastamise kohta eelnõule 651 SE.

¹⁴⁴ Justiitsministeeriumi 28.01.2014 kiri nr 9-2/14-1003-1 uurimiskomisjoni töö takistamisega seotud väärtteomenetluse kohta.

¹⁴⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (651 SE I, XII Riigikogu).

uurimismenetluse tagamiseks kohaseks ja soovitati anda uurimiskomisjonile iseseisev trahviõigus analoogselt kohtu õigusega määrata menetluse tagamiseks trahve.¹⁴⁶

5. Seejärel pakuti välja RKKTS §-le 23 tervikuna uus redaktsioon.¹⁴⁷ Uue sõnastusega nähti ette uurimiskomisjoni iseseisev trahviõigus (analoogselt kohtul oleva trahviõigusega), mida saanuks uurimiskomisjoni seatud kohustuse täitmiseks kohaldada korduvalt. Trahviotsuse üle tekkivate vaidluste lahendamise õigus sooviti anda vahetult Riigikohtule, sarnaselt õigusega lahendada Riigikogu juhatuse otsuste ja Riigikogu otsuste vaidlustamisega seotud kaebusi. Samuti sooviti uurimiskomisjoni trahviotsusele anda täitedokumendi staatus. Nimetatud eelnõu võeti Riigikogu menetlusest tagasi.¹⁴⁸

6. XIII Riigikogus tegi Eesti Vabaerakonna fraktsioon kaks algatust uurimiskomisjonile sunniraha määramise õiguse andmiseks.¹⁴⁹ Mõlemad eelnõud lükati tagasi.

§ 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]

¹⁴⁶ Justiitsministeeriumi 28.05.2014 kiri nr 8-2/14-3753 Vabariigi Valitsuse seisukoha edastamise kohta eelnõule 651 SE.

¹⁴⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (820 SE, XII Riigikogu).

¹⁴⁸ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 27.01.2015 istungi protokoll nr 229.

¹⁴⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus, millega tugevdatakse parlamentaarset kontrolli (313 SE, XIII Riigikogu); Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus, millega tugevdatakse parlamentaarset kontrolli (402 SE, XIII Riigikogu).

1. Komisjoni raporti koostamist ettenägev RKKTS-i muudatus jõustus 23. novembril 2009. Muudatuse töötas välja kõigi Riigikogu fraktsioonide esindajatest koosnenud Riigikogu töökorralduse töörühm ajendatuna ühiskonnas puhkenud debatist Riigikogu rolli üle olukorras, kus nn kiirendatud seadusloome periood oli läbi saanud. Raportisüsteemi juurutamist põhjendati vajadusega 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.¹⁵⁰ Euroopa riikide parlamentides levinud raportisüsteemi peeti ka Eesti jaoks sobivaks.

2. Raport on poliitiline dokument, üldkohustuslikku mõju sellel ei ole. Raporti eesmärk on juhtida tähelepanu ühiskonnas olulisele küsimusele või komisjoni tegevusele selles vallas, algatada sel teemal diskussioon või esineda initsiatiiviga. Näiteks võib raportina esitada järeldused selle kohta, kas mõni konkreetne seadusemuudatus on oma eesmärgi täitnud. Raporti teema peab olema oluline ning seonduma komisjoni töövaldkonnaga. Võimalik on koostada ka raport teemal, mis puudutab mitme komisjoni valdkonda. Raportile kui poliitilisele dokumendile ei laiene akadeemilise neutraalsuse nõue.

3. Võib eristada kolme tüüpi raporteid:

- a) järelevalve raportid, mis on suunatud täitevvõimu tegevuse hindamisele mingis valdkonnas või valdkondliku tegevuse analüüsile;
- b) järelehindamise 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

¹⁵⁰ 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.

koostamise protsessi ja tagada, et raporti projekt valmib komisjoni määratud tähtajaks.

5. Raporti projekt valmib raportööri ja komisjoni ametnike koostöös. See ei välista Riigikogu väliste ekspertide kaasamist. Korralduslikult võib komisjon moodustada töörühma (raportöör on töörühma juht) raporti projekti ette valmistama. Praktikaks on kasutatud ka raportile kaasraportööri määramist. Raportööri nimi peaks olema raportis välja toodud.

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

7. Raport täidab oma eesmärgi vaid juhul, kui sellele järgneb laiem arutelu, kuhu kaasatakse nii valitsus, huvigrupid kui ka ajakirjandus. Seetõttu peaks raport olema avalik dokument, milles piiratud juurdepääsuga teavet ei kajastata. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt on komisjonil võimalus teha Riigikogu juhatusel ettepanek arutada raportit täiskogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena.¹⁵¹ Raporti põhjal võib Riigikogu teha ettepaneku valitsusele konkreetse eelnõu algatamiseks või mõne küsimuse lahendamiseks, samuti võib komisjon vajaliku seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu ise algatada. 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 ilmnunud kitsaskohtadega tegelemiseks. Komisjonide raportid avalikustatakse Riigikogu veebilehel.

¹⁵¹ Näiteks arutas Riigikogu 2016. aasta juunis kaht raportit olulise tähtsusega riikliku küsimusena: 08.06.2016 riigikaitsekomisjoni raportit „NATO heidutus Läänemere piirkonnas: hetkeseis ja perspektiivid“ ja 14.06.2016 riigieelarve kontrolli erikomisjoni raportit „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“.

8. Raporti koostamise võimalust on Riigikogu komisjonid ka kasutanud. XI Riigikogus 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) ning riigieelarve kontrolli erikomisjon väärtetrahvide laekumisest (heaks kiidetud riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil 24. jaanuaril 2011). Aktiivseimalt on raporteid seni koostanud XII Riigikogu: väliskomisjoni raport „Eesti võimalused ja huvid Aasias aastani 2025“¹⁵²; sotsiaalkomisjoni raport kvaliteetse ja jätkusuutliku apteegiteenuse kättesaadavuse tagamisest lähtuvalt õiguskantsleri ettepanekust nr 20 üldapteegi tegevusloa väljandmise ja muutmise piirangu kohta¹⁵³; majanduskomisjoni raport „Kohalike teede teeseisundi nõuete täitmine ja järelevalve“¹⁵⁴; riigieelarve kontrolli erikomisjoni raport „Kohalike teede hoiu korraldus“¹⁵⁵; keskkonnakomisjoni raportid „Raskeveokite täismassipiirangute mõju metsanduse arengule ja keskkonnaseisundile“¹⁵⁶ ja „Reoveepuhastis käsitletavast reoveesetest tekkiva keskkonnahäiringu vähendamise võimalused“¹⁵⁷. Riigikogu XIII koosseisus koostati kolm raportit: riigikaitsekomisjoni raport „NATO heidutus Läänemere piirkonnas: hetkeseis ja perspektiivid“¹⁵⁸; riigieelarve kontrolli erikomisjoni raport „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“¹⁵⁹ ja väliskomisjoni raport „Valmisolek tõrjuda valimistesse sekkumist lääneriikide näitel“¹⁶⁰. Riigikogu XIV koosseisus raporteid ei koostatud.

¹⁵² Heaks kiidetud väliskomisjoni 07.05.2012 istungil.

¹⁵³ Heaks kiidetud sotsiaalkomisjoni 18.06.2013 istungil.

¹⁵⁴ Heaks kiidetud majanduskomisjoni 17.02.2015 istungil.

¹⁵⁵ Heaks kiidetud riigieelarve kontrolli erikomisjoni 18.11.2013 istungil.

¹⁵⁶ Heaks kiidetud keskkonnakomisjoni 11.12.2012 istungil.

¹⁵⁷ Heaks kiidetud keskkonnakomisjoni 31.01.2013 istungil.

¹⁵⁸ Heaks kiidetud riigikaitsekomisjoni 17.05.2016 istungil.

¹⁵⁹ Heaks kiidetud riigieelarve kontrolli erikomisjoni 01.06.2016 istungil.

¹⁶⁰ Kinnitatud väliskomisjoni 22.01.2019 istungil.

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. Kommenteeritava paragrahvi 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. Reguleerimisel, 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, mille peamine funktsioon on täiskogu jaoks eelnõude ettevalmistamine. Riigikogu liikme ühte alatise 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 korraga mitme alatise komisjoni töös osaleda.

3. ELAK moodustatakse teiste alatiste komisjonide liikmetest ja sinna võivad kuuluda ka Riigikogu juhatuse liikmed, kes ei tohi olla teiste alatiste komisjonide liikmed. 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, kuivõrd koordineerimismehhanismi üks eesmärk on tagada, et Riigikogu seisukohad kujundataks ka valdkondlikke huve arvestades, peaks ELAK koosnema erinevatesse valdkondlikesse alatis-tesse komisjonidesse kuuluvatest Riigikogu liikmetest. Vastavalt Riigikogu töö ajagraafikule (RKKTS § 47 lg 1) ei toimu ELAK-i istungid samadel aegadel teiste alaliste komisjonide istungitega.

4. Riigikogu juhatuse liikmete alalistesse 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 ette täiskogus arutatavaid 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 tegutsenud Euroopa asjade komisjon oli erikomisjoni staatuses. Riigikogu aseesimeestest on Euroopa asjade komisjoni juhtinud Tunne Kelam VIII Riigikogu ajal ja ELAK-it Rein Lang X Riigikogu ajal. Riigikogu juhatuse liikmetest on Euroopa asjade komisjoni või ELAK-isse kuulunud Riigikogu aseesimees Peeter Kreitzberg (IX ja X Riigikogu ajal), Jüri Ratas (XII Riigikogu ajal), Taavi Rõivas (XIII Riigikogu ajal) ja Siim Kallas (XIV Riigikogu ajal).

§ 25. Komisjoni liikmete arv

- (1) Riigikogu alalise komisjoni liikmete arvu määrab Riigikogu juhatus. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjoni liikmete arvu määrab Riigikogu juhatus, lähtudes nimetatud komisjoni moodustamise otsuses sätestatud koosseisu moodustamise printsiibist.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (2) Euroopa Liidu asjade komisjonil on vähemalt 15 liiget, kusjuures komisjoni koosseisu peab kuuluma vähemalt üks liige igast käesoleva seaduse § 18 lõike 1 punktides 2–11 loetletud alalisest komisjonist.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]

1. Komisjonide komplekteerimisel on oluline roll Riigikogu juhatusel, kelle vastavasisuline pädevus on sätestatud RKKTS § 13 lõike 2 punktides 2 ja 2¹ ning §-des 25–28. RKKTS-i alusel võib komisjonide komplekteerimisel eristada järgmisi etappe:

- a) esimene – juhatus määrab otsusega komisjoni liikmete arvu (RKKTS § 13 lg 2 p-d 2 ja 2¹, § 25 lg 1);
- b) teine – juhatus määrab otsusega komisjonis fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 26 lg 2), võttes eri-, uurimis- ja probleemkomisjoni puhul arvesse komisjoni moodustamise printsiipi;
- c) kolmas – fraktsioon määrab komisjoni oma liikme või liikmed (RKKTS § 26 lg 3). Fraktsiooni mittekuuluva liikme määrab alatisse komisjoni Riigikogu juhatus (RKKTS § 13 lg 2 p 2, § 27);
- d) neljas – juhatus kinnitab otsusega komisjoni koosseisu (RKKTS § 13 lg 2 p-d 2 ja 2¹, § 28 lg 2).

Riigikogu juhatuse tegevuses ei ole komisjonide komplekteerimise kaks esimest etappi ajaliselt eristatavad.¹⁶¹ Tavaks on, et nii komisjonide liikmete arvu kui ka igas 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 komisjonis. Tavapärane on ka fraktsioonide omavaheline suhtlemine

¹⁶¹ Riigikogu juhatus on harilikult käsitlenud Riigikogu komisjonide liikmete arvu määramise otsust ja Riigikogu komisjonide kohtade fraktsioonide vahel jaotamise otsust ühel istungil järjestikeste päevakorrapunktidena.

ning konsulteerimine enne ettepanekute esitamist. Fraktsioonidelt laekunud ettepanekute alusel analüüsib juhatus, kas kujunevad komisjonide koosseisud peegeldaksid õigesti Riigikogu poliitiliste jõudude vahekorda, st opositsiooni-koalitsiooni proportsioone (fraktsioonide võrdelise esindatuse põhimõtte alatiste komisjonide moodustamisel, 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. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjoni moodustamise otsuses on alates 17. märtsist 2019 tulnud sätestada printsiip, mille alusel see komisjon moodustatakse. Varem ei olnud komisjoni moodustamise otsuses komisjoni moodustamise printsiibi nimetamine kohustuslik, kuid selle võis komisjoni koosseisu põhjal tuletada. Samuti ei kinnitanud varasema regulatsiooni järgi komisjonide koosseisu ja selles tehtud muudatusi mitte juhatus, vaid Riigikogu. Vajadus RKKTS-i muuta tulenes varasema menetluse ebaotstarbekusest ja suurest ajakulust, kuna iga kord, kui nendes komisjonides liige või asendusliige vahetus, tuli komisjoni moodustamise otsust muuta. Kõigepealt töötas vastava eelnõu välja fraktsioon, kes soovis liikmete hulgas muudatusi teha. Seejärel määrati eelnõule juhtivkomisjon, kes seda eelnõu menetles ning lõpuks täiskogusse vastuvõtmiseks saatis.¹⁶² Kommenteeritav säte ei sätesta, millisest printsiibist lähtudes tuleb komisjonid moodustada. Tavalised moodustamise alused on pariteetsuse printsiip (komisjoni kuulub igast fraktsioonist võrdne arv liikmeid), proportsionaalsuse printsiip (komisjoni koosseisu moodustamisel lähtutakse eri fraktsioonide osakaalust Riigikogus) ning koalitsiooni ja opositsiooni võrdse esindatuse põhimõtte. Säte ei välista muude printsiipide kasutamist. 2019. aasta märtsis tehtud seadusemuudatuse järel moodustas Riigikogu kolm erikomisjoni pariteetsuse põhimõttel, kuid hiljem otsustas aluseks võtta koalitsiooni ja opositsiooni võrdse

¹⁶² Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (762 SE, XIII Riigikogu) seletuskiri.

esindatuse põhimõtte.¹⁶³ Sellest tulenevalt muutis Riigikogu juhatus erikomisjonide liikmete arvu ja kohtade jaotust fraktsioonide vahel.¹⁶⁴ Kui erikomisjoni ülesanded pannakse mõnele alatisele komisjonile (RKKTS § 19 lg 3), tuleb eeldada, et erikomisjoni moodustamise printsiibiks on alatise komisjoni moodustamise printsiip – proportsionaalsus.

3. Erinevalt teistest alatistest komisjonidest on seaduse tasandil fikseeritud ELAK-i liikmete miinimumarvuks 15 ning on sätestatud, et ELAK-i 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 koosseisu kaudu ELAK-i otsuste suurem legitiimsus.¹⁶⁵ 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 argumentiks, 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. XII–XIV Riigikogus on ELAK-i liikmete arv kõikunud 15 ja 19 vahel.

¹⁶³ Riigikogu otsuse „Riigikogu otsuse „Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni moodustamine“ muutmise“ eelnõu (334 OE, XIV Riigikogu); Riigikogu otsuse „Riigikogu otsuse „Riigieelarve kontrolli erikomisjoni moodustamine“ muutmise“ eelnõu (336 OE, XIV Riigikogu); Riigikogu otsuse „Riigikogu otsuse „Korruptsioonivastase erikomisjoni moodustamine“ muutmise“ eelnõu (337 OE, XIV Riigikogu).

¹⁶⁴ Riigikogu juhatus 03.06.2021 otsus nr 119.

¹⁶⁵ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (177 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

§ 26. Fraktsioonide esindatus komisjonides

- (1) Riigikogu fraktsioonidele Riigikogu alatistes komisjonides ettenähtud kohtade arv on võrdeline fraktsiooni liikmete arvuga.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (2) Fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu igas komisjonis määrab Riigikogu juhatus.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (3) Oma liikmed määrab komisjonidesse fraktsioon.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (4) Fraktsiooni esindavat komisjoni liiget võib komisjoni istungil asendada asendusliige, kelle on määranud fraktsioon.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 sätestab üldise põhimõtte, mille kohaselt jagatakse kohad alatistes komisjonides fraktsioonide vahel proportsionaalselt. Esmalt jagatakse fraktsiooni liikmete arv alatiste komisjonide arvuga (v.a ELAK), arvestades eelnevalt fraktsiooni liikmete arvust maha Riigikogu juhatusse kuuluvad fraktsiooni liikmed. Riigikogu fraktsioon saab igas alatises komisjonis nimetatud jagatise täisarvule vastava arvu kohti. Kui saadud jagatise alusel jääb fraktsioonil osa liikmeid määramata või kui fraktsioonil on vähem liikmeid kui alatise 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 töövõimeline (vt RKKTS § 25 kommentaar 1).

2. Alljärgnev näide alatiste 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 (alatiste komisjonide arv, v.a ELAK). Selle tulemusena saab Reformierakond igasse alatisse komisjoni kolm liiget. Lisades jagatise alusel jaotamata jäänud kaks kohta, saab Reformierakonna fraktsioon kaheksas alatises komisjonis kolm kohta ja kahes alatises 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 kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 sätestatule ka RKKTS § 25 lõiget 2. Riigikogu juhatus järgib praktikas põhimõtet, et ELAK-is oleksid esindatud kõik Riigikogus esindatud poliitilised jõud.

4. Riigikogu fraktsioonidele eri-, probleem- ja uurimiskomisjonides kohtade jaotamise kohta vt RKKTS § 25 kommentaarid 1 ja 2.

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 vastavalt selle sisule.¹⁶⁶ VII ja VIII Riigikogu volituste ajal toiminud praktika kohaselt võis fraktsioon taotleda talle juhatus otsusega määratud komisjonikohtade muutmist tingimusel, et kõik teised fraktsioonid olid sellega nõus.

6. Pärast komisjoni liikmete arvu (RKKTS § 13 lg 2 p-d 2 ja 2¹, § 25 lg 1) ning komisjonis fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu (RKKTS § 13 lg 2 p-d 2 ja 2¹, § 26 lg 2) otsustamist juhatus poolt määravad fraktsioonid komisjonidesse oma liikmed. Oma liikmete komisjonidesse määramine ning hiljem komisjoni koosseisu oma liikmete hulgas muudatuste tegemine (RKKTS § 28 lg 1) on fraktsiooni otsus. Nii Riigikogu juhatusel kui ka fraktsiooni liikmel puudub võimalus fraktsiooni tegevust vaidlustada. Samas saab Riigikogu liige või fraktsioon vastavalt PSJKS §-le 17 Riigikogu juhatus otsuse, millega juhatus komisjoni koosseisu ja selle muudatused kinnitab (RKKTS § 28 lg 2), Riigikohtus vaidlustada.

¹⁶⁶ Nt Riigikogu juhatus 16.04.2019 otsus nr 10 „Riigikogu alatiste komisjonide kohtade jaotamine fraktsioonide vahel“ ja Riigikogu juhatus 02.05.2019 otsus nr 25 „Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmete arvu määramine ja kohtade jaotamine fraktsioonide vahel“.

7. RKKTS-i kohaselt toimub komisjoni liikme asendamine üksiku juhtumi põhiselt fraktsiooni kirjaliku teatise alusel, milles on ära toodud asendatava ja asendaja nimed, samuti komisjoni istungi toimumise kuupäev, millal asendamine aset leiab. 1994. aasta RKKKS §-s 19 (vrd ka juba 1992. aasta RKKKS § 7) oli sätestatud alatistesse komisjonidesse püsivate asendusliikmete määramine: fraktsioon võis igale fraktsiooni esindavale alatise komisjoni liikmele nimetada kuni kaks asendusliiget, teatades sellest kirjalikult Riigikogu esimehele ja komisjoni esimehele. Sama põhimõtte sisaldus ka RKKTS-i algses 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 olnud 2005. aasta 7. jaanuarist. Kirjalik teatis võib olla vormistatud fraktsiooni otsusena või fraktsiooni esimehe või aseesimehe kirjana, mis tugineb fraktsiooni otsusele.

8. RKKTS ei piira fraktsiooni õigust määrata fraktsiooni esindavale liikmele asendusliige. Fraktsiooni otsus ei tohiks siiski liigselt piirata Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamist ega panna teda teiste Riigikogu liikmetega võrreldes põhjendamatult ebavõrdsesse olukorda. Seetõttu on küsitav, kas fraktsioon võib määrata asendusliikme juhul, kui on teada, et põhiliige saab ja soovib komisjoni istungil osaleda. Samuti tekib küsimus siis, kui fraktsiooni otsuse tegemise hetkel oli põhjust arvata, et põhiliige ei saa või ei soovi osaleda, aga komisjoni istungi alguseks selgub, et ta siiski saab ja soovib osaleda. Fraktsioon võib soovida komisjoni põhiliikme üheks või mõneks istungiks komisjoni tööst kõrvaldada, kui on põhjust arvata, et see liige ei hääleta komisjoni istungil fraktsiooni otsustega kooskõlas. Siin tuleb asuda seisukohale, et asendusliikme määramine on lubatav üksnes juhul, kui põhiliige ei saa või ei soovi komisjoni istungil osaleda. Sellise tõlgenduse korral on vaba mandaadi teostamise õigus kui põhiseaduslik väärtus rohkem kaitstud. Fraktsiooni otsus määrata asendusliige ei peata komisjoni põhiliikme volitusi ja tal on võimalik fraktsiooni otsust faktiliselt eirata. Kui põhiliige komisjoni istungil osaleb, siis fraktsiooni otsus asendusliikme määramise kohta asendusliikmele komisjonis hääleõigust ei anna.

9. Praktikast on tekitanud vaidlusi küsimus, kas fraktsioon saab määrata asendusliikme komisjoni põhiliikmele, kelle volitused Riigikogu liikmena on lõppenud või peatunud. Vaidlus taandub küsimusele, kas koht komisjonis kuulub fraktsioonile või konkreetsele Riigikogu liikmele. Esimest

seisukohta – koht kuulub fraktsioonile – toetavad RKKTS § 13 lõike 2 punktid 2 ja 2¹ ning § 26 lõige 2, mis räägivad fraktsioonile kuuluvate kohtade arvust komisjonis. Samuti on kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 selgelt sätestatud, et oma liikmete määramise komisjonidesse otsustab fraktsioon. 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 selle perioodi vältel, kui Riigikogu juhatus teeb komisjoni koosseisu muudatusi, jääma fraktsioon oma esindatusest komisjonis ilma. Samuti ei võimalda puhtgrammatilisele tõlgendusele tuginemine arvesse võtta RKKTS-i ülejäänud norme ega põhimõtteid. Niisiis tuleb RKKTS-i tõlgendamisel eelistada esimesena toodud käsitlust.

§ 27. Fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme osalemine alatistes komisjonides

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

1. 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 vahekorda komisjonis, samuti vaatab juhatus komisjoni liikmete arvu, aga ka Riigikogu liikme varasemat spetsialiseerumist ning erialaseid kogemusi. Seejuures arvestatakse Riigikogu liikme eelistusi võimalikult suurel määral. Riigikogu liikmel on õigus juhatuse otsus vastavalt PSJKS §-le 17 Riigikohtus vaidlustada.

2. Kommenteeritav paragrahv ega ükski muu RKKTS-i säte ei ütle sõnaselgelt, kas ja kuidas saavad fraktsiooni mittekuuluvad Riigikogu liikmed osaleda eri-, probleem- ja uurimiskomisjonide töös. RKKTS § 24

lõike 1 kohaselt võivad kõik Riigikogu liikmed kuuluda eri-, probleem- ja uurimiskomisjonidesse, sõltumata nende kuulumisest fraktsiooni. Seega tuleb nimetatud komisjonide moodustamise otsuses märkida vajaduse korral ära ka fraktsiooni mittekuuluvate liikmete osalus. Vastavalt RKKTS-i § 13 lõike 2 punktile 2¹ kinnitab Riigikogu juhatus eri-, probleem- ja uurimiskomisjonide koosseisud ja nendes tehtud muudatused ning kui komisjoni moodustamise printsiip võimaldab komisjoni töös osaleda ka fraktsiooni mittekuuluvatel liikmetel, tuleb komisjoni koosseisu kinnitamisel seda arvesse võtta. Initsiatiiv lubada komisjoni töös osaleda ka fraktsiooni mittekuuluvatel Riigikogu liikmetel võib tulla nii komisjoni moodustamise otsuse eelnõu algatajalt kui ka eelnõu kohta muudatusettepanekute esitamise õigust omavatel isikutelt või organitelt.

§ 28. Komisjoni koosseisu kinnitamine

- (1) Fraktsioon teeb otsuse oma liikmete Riigikogu komisjonidesse määramise kohta viie tööpäeva jooksul, arvates fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu määramisest. Fraktsioonil on õigus tehtud otsust muuta.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (2) Komisjoni koosseisu ning muudatused selles kinnitab Riigikogu juhatus.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

1. Kommenteeritava paragrahvi lõikega 1 kehtestatakse tähtaeg, mille jooksul, arvates fraktsioonile kuuluvate kohtade arvu määramisest, peab fraktsioon oma liikmed 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 komisjonide liikmeid vahetada. Kuni 17. märtsini 2019 kohaldati kommenteeritavat sätet ainult alatistele komisjonidele.

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

3. Komisjoni koosseisu ning selles tehtud muudatused kinnitab Riigikogu juhatus. Juhatus kinnitab nii komisjoni isikkoosseisu muudatused kui ka komisjoni juhtide vahetused. Juhatus ei kinnita komisjoni liikme

volituste lõppemist komisjonis seoses tema Riigikogu liikme volituste lõppemise või peatumisega. Ühest küljest seisneb juhatuse roll komisjoni koosseisu muudatuste formaalses fikseerimises. Teisalt on juhatuse funktsiooniks tagada muudatuste tegemise korrakohasus. Näiteks kui mõni fraktsioon leiab, et komisjoni esimehe valimisel on rikutud protseduuri-reegleid, on juhatuse pädevuses kontrollida, kas valimiste läbiviimine vastas RKKTS-i nõuetele. Kui juhatuse tuvastab seadusrikkumise, on tal õigus jätta alatise komisjoni koosseis või selle muudatused kinnitamata. Riigikogu juhatuse otsus on vaidlustatav Riigikohtus PSJKS § 17 järgi.

4. Riigikogu juhatuse otsus Riigikogu alatise komisjoni koosseisu kinnitamise kohta ning alatise komisjoni koosseisu muudatuse kohta avaldatakse Riigi Teatajas (RTS § 2 lg 4 p 7). Eri-, probleem- ja uurimiskomisjoni koosseisu kinnitamise otsuse avaldamise kohustust RTS ette ei näe. Samas on vastavalt RTS § 2 lõikele 6 võimalik Riigi Teatajas avaldada ka seaduses nimetatud akte, kui Riigikogu, Vabariigi Valitsus või Riigi Teataja väljaandja sedasi otsustab, ja selliseid Riigikogu juhatuse otsuseid on Riigi Teatajas ka avaldatud.

§ 29. Komisjoni esimese istungi kokkukutsumine ja juhatamine

- (1) Riigikogu komisjoni esimese istungi kutsub kokku Riigikogu esimees kolme tööpäeva jooksul, arvates komisjoni koosseisu kinnitamisest. [RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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.

3. 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 kutsus Riigikogu juhatus kokku teiste alatiste komisjonide esimesest istungist hiljem. Põhjus tuleneb asjaolust, et vastavalt RKKTS § 25 lõikele 2 peab ELAK-i koosseisu kuuluma vähemalt üks liige 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 sellise komisjoni volitused algavad selle moodustamist ettenägeva Riigikogu otsuse jõustumisest. Erikomisjoni ning alatiste komisjonide töö alguse vahel on ajaline nihe tulenevalt sellest, et erikomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, mille vastuvõtmisele eelneb tava-pärane eelnõu menetlus. See aga eeldab alatiste komisjonide (eelnoode 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 see võib olla ettenähtud ajalistes raamidest 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, 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 rakenduda esimesel võimalusel.

7. Komisjoni esimees ja aseesimees valitakse RKKTS § 30 lõike 1 kohaselt komisjoni esimesel istungil ning nende valimine on esimene toiming, mis kommenteeritavas paragrahvis sätestatud korras kokkukutsutud komisjoni istungil läbi viiakse. 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 võrdset häáli kogunute vahel valimise lisavoor. Kui ka lisavoorus jagunevad hääled võrdset, 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, 3, 4 või 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 (RKKTS § 32 lg 1 p 2), ning vältida tuleb olukorda, kus komisjon tegutseb ilma juhtkonnata. RKKTS § 30 lõige 1 ei näe ette erakorraliste valimiste korraldamist järgmisel komisjoni istungil, kui komisjoni esimehe või aseesimehe volitused on lõppenud tema Riigikogu liikme volituste peatamisega seoses lapsehoolduse või ajutise töövõimetusega (RKKTS § 31 p 3¹) või tema asumisega teise alatise komisjoni liikmeks (RKKTS § 31 p 3²). Need kaks volituste lõppemise alust lisati kodukorda RKKTS 17. märtsil 2019 jõustunud muudatustega¹⁶⁷, kuid RKKTS § 30 lõike 1 loetellu neid ei lisatud. Praktikas lähtutakse aga ka nendel juhtudel RKKTS § 30 lõikest 1 ja korraldatakse järgmisel komisjoni istungil komisjoni esimehe ja aseesimehe erakorraline valimine. RKKTS § 30 lõiget 1 tuleks tulevikus muuta ja täiendada viidetega RKKTS § 31 punktides 3¹ ja 3² sätestatud volituste lõppemise alustele. 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 komisjoni juhtkond alati 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 (tulevikus tuleks sätet täiendada viitega RKKTS § 31 punktides 3¹ ja 3² nimetatud alustele, kuna nende väljajätmine loetelust ei ole põhjendatud). Koostoiimes 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 põhimõte 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 mittevõimaldav hääletamissedel, eraldatud hääletamiskoht ja hääletamiskast.

¹⁶⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

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

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt valitakse ühe ja sama 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 valimiste võitjat kindlaks teha, korraldatakse võrdselt hääli kogunud kandidaatide vahel lisavoor samade põhimõtete alusel kui valimiste esimene voor, v.a kandidaatide ülesseadmine. Lisavoorus osutub kandidaatidest kõige rohkem hääli saanu komisjoni esimeheks, häältearvult teiseks jäänud kandidaat aga aseesimeheks. Võimalik on ka olukord, kus enam kui kahe kandideerija puhul saab üks kandidaat teistest rohkem hääli ja on seega valitud komisjoni esimeheks, kuid teised kandideerijad saavad võrdse arvu hääli. Sellisel juhul tuleb võrdselt hääli saanud kandidaatide vahel korraldada lisavoor (vt ka RKKTS § 7 kommentaar 19).

7. Kui komisjoni esimehe väljaselgitamiseks 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 kogunuid on kaks. Kui võrdselt hääli kogunuid 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 juhendatakse 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. Kuna alatistes komisjonides lähtutakse kohtade jaotamisel fraktsioonide võrdelise esindatuse põhimõttest (RKKTS § 26 lg 1), kuuluvad alatiste komisjonide esimeeste kohad reeglina koalitsiooni-erakondadele. Erikomisjonide puhul on parlamentaarse tava kohaselt riigieelarve kontrolli erikomisjoni ja korruptsioonivastase erikomisjoni 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;
- 3¹) tema Riigikogu liikme volituste peatamisega seoses lapsehoolduse või ajutise töövõimetusega;
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- 3²) tema asumisega teise alatise komisjoni liikmeks;
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- 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 nende 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 juhatusel taotlusel lõpetada oma otsusega enne tähtaega selle Riigikogu liikme volitused, kes ei vasta Eesti Vabariigi põhiseaduses või RKVS-is Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele või kes keeldub andmast ametivannet.

4. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad ka siis, kui nende volitused Riigikogu liikmena peatuvad. Üks aluseid on sellisel juhul 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 volitused tema avalduse alusel seoses alla kolmeaastase lapse kasvatamise vajadusega või ajutise töövõimetusega. Kuni 16. märtsini 2019 kehtinud RKKTS § 31 sõnastus neid RKLS §-s 6 sätestatud aluseid ei katnud, mistõttu komisjoni esimees või aseesimees pidi neil juhtudel astuma tagasi vastavalt RKKTS § 31 punktile 4 ja § 32 lõike 1 punktile 1. Nõnda juhtus see XII Riigikogus, kui Kaja Kallas astus tagasi majanduskomisjoni esimehe kohalt ning seejärel esitas avalduse oma ametivolituste peatamiseks RKLS § 6 alusel.¹⁶⁸ Ent 2019. aasta 17. märtsil jõustunud RKKTS-i muudatusega¹⁶⁹ täiendati komisjoni esimehe ja aseesimehe volituste lõppemise aluseid ja lisati loetellu Riigikogu liikme volituste lõppemine seoses lapsehoolduse või ajutise töövõimetusega (RKKTS § 31 p 3¹).

5. 2019. aasta 17. märtsil jõustunud RKKTS-i muudatusega nähti ette komisjoni esimehe volituste lõppemine ka juhul, kui ta asub teise alatise komisjoni liikmeks (RKKTS § 31 p 3²). Iga Riigikogu liige peab kuuluma alatisse komisjoni ja kui fraktsioon soovib ta ühest komisjonist tagasi kutsuda, kaasneb sellega asumine teise alatise komisjoni liikmeks ehk RKKTS § 31 punktis 3² nimetatud olukord. See säte ei kata aga olukorda, kus fraktsioon vahetab vastavalt RKKTS § 26 lõikele 3 välja

¹⁶⁸ Riigikogu juhatusel 13.11.2011 otsus nr 108 „Riigikogu liikme volituste peatamine ning asendusliikme asumine Riigikogu liikmeks“ (RT III, 15.11.2011, 1).

¹⁶⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

eri-, uurimis- või probleemkomisjoni liikme. Sellisel juhul on komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemine tuletatav RKKTS § 30 lõikest 1, mis näeb ette komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise komisjoni liikmete hulgast.¹⁷⁰ Nii näiteks kinnitas Riigikogu juhatus oma 2020. aasta 15. septembri otsusega Riigikogu XIV koosseisus olnud rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni esimehe lahkumise komisjonist ja uue liikme asumise komisjoni liikmeks.¹⁷¹ Komisjon viis sama aasta 21. septembri istungil¹⁷² läbi komisjoni esimehe ja aseesimehe erakorralise valimise, tuginedes RKKTS §-le 30. RKKTS § 31 punkt 3² ei too kaasa komisjoni esimehe ega aseesimehe volituste lõppemist neist emma-kumma asumisel Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmeks, kuna RKKTS § 31 punkti 3² tuleb rakendada koosmõjus RKKTS § 24 lõikega 1, mis võimaldab alatise komisjoni liikmetel kuuluda samaaegselt ka ELAK-isse.¹⁷³ RKKTS § 24 lõike 2 kohaselt võib ka Riigikogu esimees olla ELAK-i liige ning olla valitud selle esimeheks või aseesimeheks. PS § 83 lõike 2 kohaselt peatuvad Riigikogu esimehe volitused Riigikogu liikmena siis, 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.

6. Komisjoni esimehe ja aseesimehe volitused lõpevad ka nende tagasiastumise korral (RKKTS § 32).

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

¹⁷⁰ Komisjoni esimehe või aseesimehe ülesannetes ei saa olla isik, kes ei ole samal ajal vastava Riigikogu komisjoni liige.

¹⁷¹ Riigikogu juhatuse 15.09.2020 otsus nr 85 „Rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni koosseisu muudatuse kinnitamine“.

¹⁷² Rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni 21.09.2020 istungi protokoll nr 31.

¹⁷³ *De lege ferenda* võiks seaduses sätestada, et komisjoni esimehe ja aseesimehe volituste lõppemise alus on tema komisjoni liikmelisuse lõppemine, kuna see kohalduks ka eri-, uurimis- ja probleemkomisjoni esimehele ja aseesimehele.

§ 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 sellest, et neist kahest komisjoni juhust ühe volitused lõppevad.

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 ühe juhi – esimehe või aseesimehe – tagasiastumine võib tuleneda komisjoni teise juhi volituste lõppemisest. See regulatsioon tagab komisjoni mõlema juhi 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. RKKTS § 32 lõike 1 punktis 2 loetletakse, et tagasiastumine toimub RKKTS § 31 punktides 2, 3 või 5 ja § 32 lõike 1 punktis 1 ettenähtud juhtudel. Seadus ei täpsusta, mis saab juhul, kui komisjoni esimehe või aseesimehe volitused lõpevad RKKTS § 31 punktides 3¹ või 3² nimetatud alustel. Praktikast rakendatakse RKKTS

§ 32 lõike 1 punkti 2 ka siis, kui volitused lõppevad RKKTS § 31 punktides 3¹ ja 3² sätestatud juhtudel (vt RKKTS § 30 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. Küll aga ei saa komisjoni esimees või aseesimees oma ülesannete täitmist kuni uue komisjoni esimehe ja aseesimehe valimiseni jätkata siis, kui tema Riigikogu liikme volitused on lõppenud või peatunud või tema volitused komisjoni liikmena on lõppenud. Komisjoni liikme volitused ühes alatises komisjonis lõpevad tema asumisel teise alatise komisjoni liikmeks. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjoni liikme volitused lõpevad ka juhul, kui fraktsioon on vastavasse komisjoni tema asemele uue liikme määranud (RKKTS § 26 lg 3). Juhul, kui komisjoni esimees ega aseesimees ei saa oma ülesannete täitmist jätkata, on praktikas analoogia korras kohaldatud RKKTS § 29 lõike 2 regulatsiooni, mille kohaselt juhatab komisjoni istungit kuni komisjoni esimehe ja aseesimehe valimiseni kohalolijaist vanim komisjoni liige.¹⁷⁴

§ 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

¹⁷⁴ Nt riigikaitsekomisjoni 08.02.2021 istungi protokoll nr 98.

parlamendi ja valitsuse vahelisest usaldussuhtest, ning seetõttu peeti sobivaks võtta komisjoni esimehe ja aseesimehe ametist tagandamisega seonduvalt kasutusele korrektsem termin.¹⁷⁵

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 juhib komisjoni tööd.

3. Komisjoni esimehe tagasikutsumise algatamiseks on vaja vähemalt kolmandiku komisjoni koosseisu vastavasisulist ettepanekut. Kännise seadmine on vajalik, välistamaks ilmselgelt 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 kvoorumi 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.¹⁷⁶

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

¹⁷⁵ Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE, IX Riigikogu) seletuskiri.

¹⁷⁶ Riigikogu põhiseaduskomisjoni 14.02.2002 istungi protokoll nr 164 ja 19.02.2002 istungi protokoll nr 166.

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

6. Tagasikutsumise läbiminekuks 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 tagasikutsumise ettepanekute esitamises. Regulatsioon 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 § 34 üldise põhimõttena, et komisjoni esimees korraldab ja 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 väljaspool Riigikogu (nt komisjoni saadetavate kirjade allkirjastamine) kui ka Riigikogu sees (nt täiskogule esitatavate menetlusedokumentide 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, kui võrd nende täitmine on seotud vajadusega tagada komisjoni korrakohane toimimine. Näiteks on otsustav, et komisjoni töökava ja päevakordade projektide esitamise ainuõigus on komisjoni esimehel. Teised komisjoni liikmed saavad päevakorra kujundamisel kaasa rääkida töökava kinnitamise protseduuri kaudu. Samuti on üheselt komisjoni esimehe ainupädevuses olevana tõlgendatav komisjoni istungi juhatamine. Erakorralise istungi kokkukutsumise võib lisaks komisjoni esimehele algatada 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 töökava projekti täiendada või muuta. 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 kavasisid, mida ei kinnitata, kuid mis on aluseks komisjoni töö planeerimisel. Sellised kavad võivad eksisteerida lisaks nädala töökavale (nt riigikaitsekomisjonis) või olla iseseisvaks töö planeerimise instrumendiks (nt ELAK-is).

4. Komisjoni erakorralise istungi kokkukutsumisel esitatakse koos istungi kokkukutsumise teatega erakorralise istungi päevakord, mis kinnitamisele ei kuulu (vt RKKTS § 35 kommentaar 6).

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 komisjoni istungitel osalema (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 juhul eraldi sõltuvalt vajadusest.

4. jagu

RIIGIKOGU KOMISJONI TÖÖKORRALDUS

Üldist

1. Komisjoni peamiseks töövormiks on istung. RKKTS 4. peatüki 4. jagu reguleeribki erinevaid istungi läbiviimisega seonduvaid küsimusi, näiteks istungi toimumise aega, istungite avalikkust ja kinnisust, otsuste vastuvõtmise korda istungil, istungil räägitu talletamist jms. Seaduses ei ole komisjoni töökorraldust reguleeritud nii detailselt nagu täiskogu töökorraldust. Sellest võib järeldada, et komisjonidele on soovitud jätta rohkem paindlikkust oma töö korraldamisel. Näiteks erinevalt Riigikogu istungist ei ole komisjoni istungile sätestatud seaduses nõuet, et selle võib pidada kaugosaluse vormis ainult kaalukate põhjuste olemasolu korral.

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 ja ettevõtteid. Samuti käivad komisjonid kohtumas Vabariigi Presidendiga, vabakonna esindajatega jt. Istungiks (n-ö väljasõiduistungiks) on niisugust töövormi põhjendatud pidada üksnes juhul, kui selle käigus arutatakse küsimusi istungi läbiviimise reegleid järgides: juhatab komisjoni esimees, nõutav on kvoorum, koostatakse protokoll.

4. RKKTS ei näe ette alamkomisjonide ega töörühmade moodustamist, kuid praktikas neid konkreetse ettevalmistava töö tegemiseks siiski luuakse.¹⁷⁷ Töörühma liikmeteks ei pruugi olla üksnes seda moodustava komisjoni liikmed, vaid ka teised Riigikogu liikmed või isegi muud isikud. Töörühma tegevuse tulemusena võib valmida läbitöötatud probleemide aruanne või seaduseelnõu kavand. Näiteks moodustas riigikaitsekomisjon 2007. aasta 5. novembril põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga (47 SE, XI Riigikogu) seonduvate seadusemuudatuste analüüsimiseks töörühma, kuhu kuulus kuus liiget (üks igast fraktsioonist), ning see esitas 2008. aasta 14. veebruaril oma töö tulemuste kohta raporti. 2011. aasta 9. juunil moodustas põhiseaduskomisjon elektroonilise hääletamisega seotud probleemide läbitöötamiseks töörühma, kuhu kuulus seitse liiget, neist neli Riigikogu liiget ja kolm eksperti, ning 2011. aasta 23. novembril esitas töörühm põhiseaduskomisjonile valimisseaduste muutmise ettepanekud.

§ 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 eelnev kooskõlastamine komisjoni liikmetega, mis toimub üldjuhul nädala esimesel istungil koos

¹⁷⁷ 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.

komisjoni nädala töökava kinnitamisega. Ehkki RKKTS selleks ei kohusta, kinnitavad komisjonid levinud praktika kohaselt nädala esimesel istungil nädala töökava (vt RKKTS § 34 lg 2 p 1 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 3), milles määratakse kindlaks istungite toimumise ajad (nii päev kui ka istungi algusaeg), arutatavad päevakorrapunktid ja arutelule kaasatavate isikute ring. Heakskiidetud töökava võimaldab komisjoni ja selle liikmete tööd otstarbekamalt planeerida. Nädala esimese istungi aeg lepitakse komisjoni liikmetega kokku kas sellele eelneval istungil või elektrooniliste vahendite teel. Ka istungjärkude vahelisel ajal toimuvaid korralisi istungeid ei kinnitata nädala töökavaga, vaid need lepitakse RKKTS § 47 lõike 4 kohaselt kokku hiljemalt korralise istungjärgu viimasel komisjoni istungil.

2. Komisjoni korralisteks istungiteks on Riigikogu töö ajagraafikus reserveeritud kindlad ajad, mis Riigikogu teiste töövormidega ei kattu (RKKTS § 47 lg 1). Alatiste komisjonide, v.a ELAK-i istungid toimuvad nimetatud ajagraafiku alusel Riigikogu täiskogu tööpäeval esmaspäeval kella 11.00–13.00, teisipäeval kella 14.00 kuni päevakorra ammendumiseni ning neljapäeval kella 14.00–16.00. Väliskomisjoni istung toimub lisaks nimetatule ka reedel kella 10.00–11.00. ELAK-i istungid toimuvad Riigikogu täiskogu tööpäeval esmaspäeval kella 13.30–15.00 ning reedel kella 11.00 kuni päevakorra ammendumiseni. Eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide istungid toimuvad Riigikogu täiskogu tööpäeval esmaspäeval kella 13.30–15.00 ning neljapäeval algusega kell 16.00.

3. RKKTS § 47 lõige 1 ei kohusta selles sätestatud aegadel igal juhul komisjoni istungeid läbi viima, olenemata sellest, kas istungi ajale on planeeritud mõne päevakorrapunkti arutelu või mitte. Komisjoni istungid toimuvad ainult nädala töökavas kindlaksmääratud päevadel, see tähendab, et kui kinnitatud töökava kohaselt toimuvad komisjoni istungid esmaspäeval ja teisipäeval, siis neljapäevast istungit ei toimu. Kui istungit komisjoni nädala töökavas ette nähtud ei ole, kuid hiljem see RKKTS § 47 lõikes 1 ette nähtud ajal siiski korraldatakse, on tegu erakorralise istungiga. Korralise istungi korraldamine töökava hilisema muutmise või täiendamise kaudu aktsepteeritav ei ole. Varasema käsitluse kohaselt mõisteti kõiki RKKTS § 47 lõikes 1 ette nähtud ajal toimuvaid istungeid korraliste istungitena, sõltumata eelnevatest istungi toimumise või mittetoimumise kohta sõlmitud kokkulepetest (vt RKKTS kommentaarid 2012, § 35 kommentaar 7). Selline lähenemine muutis aga küsitavaks töökava kinnitamise mõtte ja vajalikkuse.

4. Komisjonide korralised istungid võivad toimuda RKKTS § 47 lõikes 1 sätestatud erineval ajal, kui komisjoni esimees kooskõlastab istungite toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt töönädala esimesel istungil (RKKTS § 47 lg 2). Praktikas toimubki see komisjoni nädala töökava kinnitamisega. RKKTS § 47 lõike 3 kohaselt ei tohi selliselt määratud komisjoni istungite aeg kattuda teiste komisjonide, fraktsioonide ega Riigikogu tööajaga. Alatised komisjonid seovad töökava kinnitamisel komisjoni istungi algusaja sageli Riigikogu istungi lõppemisega. Näiteks lepatakse kokku, et komisjoni istung algab teisipäeval või neljapäeval 15 minutit pärast Riigikogu istungi lõppu. Selline komisjoni istungi algusaeg võib küll formaalselt langeda Riigikogu istungi ajale, kuid faktiliselt on välistatud töövormide kattuvus, mistõttu saab selliseid istungeid lugeda korralisteks istungiteks RKKTS § 47 lõigete 2 ja 3 mõttes. RKKTS § 47 lõigete 2 ja 3 alusel võib komisjoni korralise istungi aja määrata ka täiskogu töösüklile järgnevale nädalale (nn istungivabale nädalale). Ehkki RKKTS § 46 lõike 3 kohaselt on täiskogu töösüklile järgnev nädal ette nähtud Riigikogu liikme tööks valijatega ning Riigikogu, komisjonide ja fraktsioonide poolt antud ülesannete ja muude Riigikogu liikme kohustuste täitmiseks, ei ole tegu Riigikogu töövormide kattuvusega.

5. 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 lepatakse istungjärkude vahelisel ajal toimuvate istungite ajagraafik kokku istungjärgu lõpus.

6. Komisjoni erakorraline istung toimub selle algataja või algatajate initsiatiivil. Komisjoni erakorralise istungi kutsub kokku komisjoni esimees 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 üle otsustavad komisjoni esimees või kokkukutsumise teised algatajad ja seega komisjoni erakorralise istungi päevakord kinnitamisele ei kuulu. Komisjoni erakorralise istungi võib kokku kutsuda ka komisjoni aseesimees komisjoni esimehe ülesannetes (vt RKKTS § 34 lg 3 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 8). Kui nii komisjoni esimehe kui ka aseesimehe volitused on lõppenud, tuleb komisjoni erakorraline istung esimehe ja aseesimehe valimiseks erandina kokku kutsuda muul moel (nt kutsub

istungi kokku komisjoni vanim liige, komisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja pakub välja istungi aja ja kooskõlastab selle komisjoni liikmetega). Sama kehtib juhul, kui neist ühe volitused on lõppenud, kuid teine ei ole võimeline uue esimehe ja aseesimehe valimiseks erakorralist istungit mõistliku aja jooksul kokku kutsuma, näiteks on teadmata kadunud või raskelt haige.

7. 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 etteatamistähtaja või samal ajal muude Riigikogu liikme ülesannete täitmise tõttu ei ole komisjoni liikmel realselt võimalik komisjoni istungil osaleda. Samuti peab komisjoni liikmetele olema tagatud mõistlik aeg end komisjoni aruteluks ette valmistada.

8. Mõningatel juhtudel on praktikas tekkinud küsimus, kas komisjoni istungit on võimalik ka pikendada. Istungi pikendamise vajadus võib ette tulla, kui komisjoni istungiks ette nähtud aeg on läbi saanud, kuid päevakorrapunkti arutelu ei ole lõppenud ning seda ei soovita pooleli jätta. RKKTS komisjoni istungi pikendamist ei välista, kuid arvestada tuleb RKKTS § 47 lõikes 3 sätestatud nõudega, et komisjoni istungi aeg ei tohi Riigikogu teisteks töövormideks ette nähtud ajaga kattuda. Istungi pikendamise otsus tuleb langetada enne istungiks ette nähtud aja lõppemist ning selleks piisab poolthälte enamusest (RKKTS § 38 lg 1). Istungi pikendamine võib küll riivata nende Riigikogu liikmete huvisid, kel ei ole võimalik istungil kauem osaleda, kuid tõhustab komisjoni tööd.

§ 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.

- (2¹) Komisjon kaasab eelnõu arutellu need asjassepuutuvad huvigrupid, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamisel ja kes soovivad osaleda eelnõu arutelul.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]
- (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 juhul, kui Riigikogu ise ei kuuluta istungit kinniseks (PS § 72, RKKTS §-d 59 ja 60), kehtib komisjoni istungite puhul vastupidine põhimõte: istungid on kinnised, v.a juhul, 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.¹⁷⁸ Komisjoni esmane funktsioon on eelnõude ettevalmistamine Riigikogu täiskogus arutamiseks (RKKTS § 18 lg 2), ent teatavas ulatuses on neile delegeeritud 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,¹⁷⁹ ongi RKKTS-is ette nähtud komisjoni istungi kinnisuse printsiip. Regulatsiooni eesmärk 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 alguses jõustunud RKKTS, kuigi ka enne seda kehtinud kodukorraseaduse 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 (RKKTS § 39 lg-d 2–4). Komisjoni kinnistel istungitel arutatust antakse Riigikogule ja avalikkusele teada komisjoni istungi protokoll, eelnõu uue teksti (RKKTS § 101, § 110 lg

¹⁷⁸ Parlamendi tõhus 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.

¹⁷⁹ Muu hulgas on Riigikogu komisjonil õigus kutsuda komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks komisjoni istungile valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid (RKKTS § 22 lg 1 p 3).

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

5. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2¹ reguleerib huvigruppide kaasamist eelnõu arutellu. See säte lisati seadusesse 2016. aasta 13. mail jõustunud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega¹⁸⁰, et muuta Riigikogu töö kaasavamaks ja avatumaks. Komisjon kaasab huvigrupid, kes on juba eelnõu ettevalmistamise etapis olnud kaasatud ja soovivad olla kaasatud ka Riigikogus (eelkõige puudutab see säte Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõusid, mille puhul ministeeriumid on huvigruppe kaasanud). Kommenteeritav säte ei välista, et komisjon laiendab kaasatavate ringi: huvigrupid võivad omal initsiatiivil kaasamist taotleda, samuti võib see toimuda komisjoni algatusel. Kaasamine võib hõlmata nii huvigruppide teavitamist eelnõu menetlemisest, neilt eelnõu kohta arvamuse küsimist kui ka huvigruppide esindajate istungile kutsumist, et nad saaksid oma seisukohti tutvustada. Selle, millisel moel kaasamine toimub, otsustab komisjon. Kommenteeritav säte ei anna huvigruppidele õigust nõuda, et neid komisjoni istungile kutsutaks.

¹⁸⁰ RT I, 03.05.2016, 2.

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

7. Komisjoni istungi kinnisuse ja avalikkuse küsimus on olnud Riigikogus ja ühiskonnas tervikuna läbi erinevate Riigikogu koosseisude diskussiooni objektiks. Riigikogu menetluses on olnud eelnõusid, mis on ette näinud komisjonide istungite osaliselt või täielikult avalikuks muutmise.¹⁸¹ Seni on valdav olnud seisukoht, et Riigikogu komisjonid on Riigikogu tööorganid ning komisjoni istungite avalikuks muutmine 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.

8. Komisjoni istungi kinnisuse põhimõtet tuleb sisustada kommenteeritava paragrahvi ja RKKTS § 39 koostoimes. Algselt peeti istungi kinnisuse põhimõtte all silmas nii istungist osavõtjate ringi piiritletust kui ka arusaama, et komisjoni istungil toimunu ei peaks olema pärast istungi toimumist avalikkusele üksikasjalikult teada, ent 2016. aasta 13. mail jõustunud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muudatustega¹⁸² kinnisuse põhimõtet kitsendati. Kuna avalikkusel on põhjendatud ootus saada teavet langetatud otsuste tagamaadest, muudeti komisjonide töö nende istungite kohta koostatud protokollide põhjalikumaks muutmise teel läbipaistvamaks (vt RKKTS § 39 ja selle kommentaarid).

¹⁸¹ Nt XI Riigikogus menetletud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (235 SE), mille algatajaks oli Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon.

¹⁸² Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 03.05.2016, 2).

§ 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, mistõttu 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. Nimetatud sätte kohaselt juhatab komisjoni istungeid komisjoni esimees (RKKTS § 34 lg 2 p 2), 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 poolthääletenamusega.
- (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 poolthääletenamusega. See tähendab, et otsus on vastu võetud, kui otsuse poolt hääletab rohkem komisjoni liikmeid kui vastu. Arvesse võetakse ainult poolt ja vastu antud hääled. Hääletamise tulemus ei sõltu sellest, kas keegi jäi erapooletuks või viibis küll kohal, kuid jättis hääletamata. Häälte võrdse jagunemise korral jääb otsus vastu võtmata.

2. Varasema praktika kohaselt võis otsus sõltuda hääletusele pandava küsimuse asetusest, kuivõrd kasutati n-ö ümberpööratud hääletusi ja otsuseid. See tähendab, et kui hääletusele pandud ettepanek näiteks eelnõu esimene lugemine lõpetada ei saanud poolthäälte enamust, siis järeldati, et võeti vastu otsus eelnõu tagasi lükata. Arvestades aga, et komisjoni liikmel on võimalik ka jääda erapooletuks või jätta hääletamata, ei saa ühe ettepaneku vastu olemist automaatselt võrdsustada teise ettepaneku toetamisega. Seetõttu muudeti praktikat ja praegu lähtutakse põhimõttest, et hääletusele pandud küsimuses on võimalikud kaks tulemust: otsus kas võetakse vastu või jääb otsus vastu võtmata. Näiteks kui ettepanek eelnõu esimene lugemine lõpetada poolthäälte enamust ei saa, tähendab see, et otsust ei ole vastu võetud. Esimese lugemise lõpetamise ettepaneku mittetoetamisest ei järeldu automaatselt, et komisjoni tahe on eelnõu tagasi lükata. Seega tuleb järgmisena panna hääletusele ettepanek eelnõu tagasi lükata. Kui see ettepanek saab poolthäälte enamuse, on vastu võetud ettepanek eelnõu tagasi lükata. Kui ettepanek ei saa poolthäälte enamust, siis komisjon ei ole otsust eelnõu lugemise lõpetamise või tagasilükkamise kohta vastu võtnud ja esitab eelnõu täiskogu päevakorda

komisjonipoolse ettepanekuta. Sellisel juhul lõpetatakse RKKTS § 98 lõikest 6 tulenevalt eelnõu esimene lugemine täiskogus hääletamiseta, kui ükski fraktsioon ei tee täiskogus ettepanekut eelnõu tagasi lükata.

3. Üldise põhimõttena hääletuste korraldamisel on soovitatav lähtuda reeglist, et ettepanekud pannakse komisjonis hääletusele nende esitamise järjekorras. Iseseisvaid menetlusotsuseid puudutavad ettepanekud tuleb panna hääletusele eraldi. Näiteks peab komisjon hääletama eraldi ettepanekuid panna eelnõu esimeseks lugemiseks täiskogu tööädala päevakorda mingiks konkreetseks kuupäevaks ja lükata eelnõu tagasi.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt loetakse komisjoni otsus vastuvõetuks konsensusega, 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.

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

§ 39. Komisjoni istungi protokoll

- (1) Riigikogu komisjoni istungi 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) Protokoll peab kokkuvõtlikult kajastama komisjoni istungi käiku ja komisjoni istungil vastuvõetud otsuste ning seisukohtade kujunemist. Protokoll ei kajasta riigisaladust, salastatud välisteavet ega avaliku teabe seaduse § 35 lõikes 1 nimetatud teavet.
- (4) Sõnavõtja seisukohad refereeritakse ning hääletamistulemused kantakse protokollile nimeliselt.
- (5) Protokollile kirjutavad alla istungi juhataja ja protokollija. Protokoll on avalik alates sellele allakirjutamisest.
- (6) Protokoll avalikustatakse Riigikogu veebilehel kohe pärast sellele allakirjutamist.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]

1. Iga komisjoni istungi kohta koostatakse protokoll, milles talletatakse komisjoni istungiga seonduv teave. Protokoll avalikustatakse Riigikogu veebilehel. Kommenteeritav 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. 2020. aasta algusest, kui maailmas hakkas levima COVID-19 põhjustav viirus, võeti komisjonides ühe töövormina kasutusele kaugosalusega ehk videosilla vahendusel peetavad istungid. Sellisel juhul märgitakse istungi toimumise koha asemel protokollile, et istung toimus videosilla vahendusel. Nn hübriidistungi korral märgitakse toimumiskohaks istungi toimumise füüsiline koht ja lisatakse märkus videosilla kasutamise kohta.

3. Protokollis kajastatakse istungil osalenud komisjoni liikmete ja asendusliikmete nimed ning istungile kutsutud isikute nimed ja ametikohad, samuti istungil osalenud Riigikogu Kantselei ametnike nimed ja ametikohad. Protokollile 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 juhatusele ettepaneku esitada eelnõu kindlal kuupäeval Riigikogu täiskogu päevakorda ja määrata eelnõule komisjonipoolne ettekandja ning teha Riigikogu esimehele ettepaneku eelnõule määratava muudatusettepanekute tähtaja kohta.

5. Protokollis fikseeritakse hääletamistulemused nimeliselt, sh loetletakse konsensuslikul otsustamisel osalenud liikmed. Sätte varasema, kuni 2016. aasta 13. maini kehtinud redaktsiooni kohaselt kajastati protokollis vaid otsuse poolt ja vastu olnud ning erapooletuks jäänud komisjoni liikmete arv.

6. Selleks, et avalikkusel oleks võimalik komisjonis langetatud otsuste tagamaadest paremini aimu saada, muudeti sätte 2016. aastal tagasi sellisele kujule¹⁸³, nagu see oli olnud enne 2004. aastat kehtinud RKKTS-i redaktsioonis, ning nähti ette, et komisjoni istungi protokollis kajastatakse kokkuvõtlikult istungi käiku ja vastuvõetud otsuste ning seisukohtade kujunemist. Erinevalt varasemast on uue redaktsiooni järgi sõnavõtja seisukohtade refereerimine kohustuslik, mitte vaid sõnavõtja taotlusel tehtav. Komisjoni liikmetel on enne protokollis allkirjastamist võimalik sellega tutvuda ja vastuväiteid esitada vastavalt komisjonis kujunenud töökorraldusele.

7. Protokollis ei kajastata riigisaladust, salastatud välisteavet ega sellist teavet, mille suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirangud avaliku teabe seaduse alusel (nt teave, mille avalikuks tulek võib kahjustada riigi välisuhtlemist; eriliiki isikuandmeid või isiku eraelu puutumatus kahjustav teave; elutähtsa teenuse riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani puudutav teave). Kuna praktikas on näiteks hilisemate otsuste langetamisel tekkinud vajadus siiski taolist teavet talletada, võib edaspidi kaaluda RKKTS-i muutmist selliselt, et komisjoni istungi protokollis kajastataks ka juurdepääsupiiranguga teavet, kuid sellisel juhul tuleks muuta protokollis avalikustamise ja juurdepääsu tingimusi.

8. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt kirjutavad komisjoni protokollile alla istungi juhataja ning protokollija. Tulenevalt RKKTS § 34 lõike 2

¹⁸³ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 03.05.2016, 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.

5. PEATÜKK

FRAKTSIOONID

Üldist

1. Riigikogu fraktsioon on Riigikogu liikmete poliitiliste veendumuste põhjal vabalt formeerunud ühendus.¹⁸⁴ Fraktsioon on Riigikogu komisjoni (vt RKKTS 4. peatükk) kõrval üks kollektiivse otsustamise vorme parlamendis. Mõnedes riikides nimetatakse parlamendifraktsioone ka parlamentaarseteks klubideks (nt Poola Seim), poliitilisteks gruppideks (nt Prantsuse Rahvussamblee) või parlamentaarseteks parteideks (nt 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 ning muude parlamendi tegevusvaldkonda kuuluvate otsustuste kohta.¹⁸⁵ 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 põhi- kirja 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 määrata RKKTS-is fraktsiooni

¹⁸⁴ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, 1998.

¹⁸⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

moodustamise tingimused. Riigikohus on pidanud legitiimseks piirata fraktsioonide moodustamise vabadust parlamendi tõhusa toimimise tagamiseks ja proportsionaalse valimissüsteemi eesmärkide toetamiseks.¹⁸⁶

3. PS § 103 lõike 1 punkt 2 annab fraktsioonile seaduste algatamise õiguse. RKKTS näeb fraktsioonidele ette veel mitmeid õigusi, millest osa puhul on tegemist fraktsiooni ainuõigustega, osa aga kattuvad komisjonide või Riigikogu üksikliikmete õigustega. Kõiki fraktsiooni (ja ka Riigikogu üksikliikme) õigusi tuleks ühtlasi vaadelda parlamentaarse vähemuse ehk opositsiooni õigustena.

4. Riigikogus on ainult fraktsioonil järgmised õigused:

- a) määrata fraktsiooni liige komisjoni ja vajadusel määrata talle asendusliige (RKKTS § 26 lg 3);
- b) olla vastu Riigikogu täiskogu tööpäevakorra täiendamisele pärast päevakorra teatavakstegemist (RKKTS § 54 lg 3);
- c) esitada muudatusettepanekuid ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist või Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõule (RKKTS § 117 lg 2);
- d) esitada muudatusettepanekuid põhiseaduse muutmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõule (RKKTS § 125 lg 2);
- e) seada üles peaministri kandidaat pärast selle õiguse üleminekut Riigikogule (RKKTS § 132 lg 1).

5. Ainult fraktsiooni esindajal on õigus:

- a) osaleda ja esitada seisukohti Riigikogu juhatuse poolt Riigikogu töö korraldamisega seonduvates küsimustes kokkukutsutud nõupidamisel (RKKTS § 13 lg 2 p 20);
- b) kuuluda Riigikogus toimuva salajase hääletamise tulemuse selgitamiseks ja protestide lahendamiseks moodustatava hääletamiskomisjoni koosseisu (RKKTS § 82 lg 2);
- c) esineda Riigikogu istungil sõnavõtuga läbirääkimiste käigus, mis avatakse:
 - eelnõu esimesel lugemisel (RKKTS § 98 lg 5);
 - eelnõu kolmandal lugemisel (RKKTS § 111 lg 1);
 - Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu lugemisel (RKKTS § 116 lg 4);

¹⁸⁶ Samas, p 24.

- erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva või kaitsevalmiduse kõrgendamise seotud Riigikogu otsuse eelnõu lugemisel (RKKTS § 118 lg 4);
- põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise otsuse eelnõu lugemisel (RKKTS § 125 lg 5);
- Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt vastuvõetava põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu lugemisel järgmises Riigikogu koosseisus (RKKTS § 126 lg 4);
- umbusalduse avaldamise arutelul (RKKTS § 134 lg 3);
- algatamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu lugemisel (RKKTS § 136 lg 4);
- enne kolmandat lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu kolmandal lugemisel (RKKTS § 138 lg 4);
- pärast Vabariigi Presidendi, peaministri või ministri poliitilist avaldust või ametiisiku ettekannet või ülevaadet ning küsimustele vastamist (RKKTS § 155 lg 5);
- pärast Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi ettekannet ning küsimustele vastamist (RKKTS § 155¹ lg 2).

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

- a) moodustada Riigikogu ühendusi, mis ei ole fraktsioonid (RKKTS § 43 lg 1);
- b) algatada seadusi ja esitada Riigikogu otsuste eelnõusid (RKKTS § 90 lg 1 p 2, § 152⁷ lg 1 ja § 152⁸ lg 1);
- c) algatada seaduseelnõude vastuvõtmiseks või muude riigieluküsimuste otsustamiseks rahvahääletusi (RKKTS § 128 lg 1 p 2);
- d) algatada kalendriaasta jooksul üks olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (RKKTS § 153 lg-d 1 ja 3);
- e) esitada eelnõudele muudatusettepanekuid (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 (RKKTS § 98 lg 6);
- g) taotleda Riigikogu istungil eelnõu teise lugemise katkestamise hääletamist (RKKTS § 107 lg 1);
- h) nõuda Riigikogu istungil eelnõu teisel lugemisel muudatusettepanekute hääletamist (RKKTS § 106 lg 2);
- i) esitada Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab ettepanekuid Vabariigi Valitsusele (RKKTS § 154 lg 1);

- j) esitada muudatusettepanekuid Vabariigi Valitsusele ettepanekuid sisaldava Riigikogu otsuse eelnõule ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule (RKKTS § 154 lg 2).

7. Komisjoni esindaja ja Riigikogu liikme kõrval on RKKTS-is nime-
tatud fraktsiooni esindaja õigust esineda Riigikogu istungil sõnavõtuga
järgmistel juhtudel:

- a) läbirääkimiste käigus, mis avatakse:
- eelnõu teisel lugemisel (RKKTS § 105 lg 4);
 - Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel (RKKTS § 114 lg 2);
 - Riigikohtule taotluse esitamise otsuse eelnõu lugemisel (RKKTS § 118¹ lg 5);
 - enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu teisel luge-
misel (RKKTS § 137 lg 5);
 - arupärimisele vastamise järel (RKKTS § 140 lg 4);
 - Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri poolt Riigikogule esita-
tud ettepaneku arutamise ajal (RKKTS § 151 lg 2);
 - Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ette-
panekule vastuseisu väljendava Riigikogu otsuse eelnõu lugemi-
sel (RKKTS § 152⁸ lg 5);
 - Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu
otsuse eelnõu või Riigikogu avalduse, deklaratsiooni või pöör-
dumise eelnõu lugemisel (RKKTS § 154 lg 6);
 - Vabariigi Valitsuse tegevuskava arutelul (RKKTS § 156 lg 5);
- b) vaba mikrofoni ajal (RKKTS § 157 lg 1).

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

8. Iga fraktsiooni ühel esindajal on õigus kuuluda ka Riigikogu koosseisu
volituste lõppemiseni Rahvusringhäälingu nõukokku (ERHS § 14 lg 1
p 1) ja Eesti Panga nõukokku (EPS § 6 lg 2).

9. Riigikogu fraktsioon võib PSJKS § 17 kohaselt¹⁸⁷ esitada Riigikohtule
taotluse tühistada Riigikogu juhatuse otsus, kui ta leiab, et Riigikogu
juhatuse otsusega on rikutud tema õigusi ning juhatuse otsus puudutab

¹⁸⁷ Vt ka Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud välja-
anne, § 17 kommentaarid.

eelkõige Riigikogu fraktsiooni registreerimist ning muudatusi fraktsiooni koosseisus, aga ka Riigikogu komisjonide liikmete arvu, fraktsioonidele nendes kuuluvate kohtade arvu, samuti komisjonide koosseise ja muudatusi nendes, üldiseid juhiseid komisjonide töökorralduse ning tegevusvaldkondade kohta ning eelnõude Riigikogu menetlusse võtmist või neile juhtivkomisjoni määramist.¹⁸⁸

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

11. Fraktsiooni koosolekutel on päevakorras peamiselt Riigikogus arutatakse teemad ja menetletavate eelnõude pinnalt tõusetuvad ning päevapoliitilised küsimused. Teemade käsitlemiseks võivad fraktsioonid kutsuda koosolekutele ministreid ja ministeeriumide ametnikke ning muude valitsusasutuste juhte ja ametnikke, samuti erinevate vabaaühenduste ja huvirühmade esindajaid. Fraktsioonide koosolekuid külastavad ka õiguskantsler, riigikontrolör ja teised kõrgemad ametiisikud. Peale koosolekute on fraktsioonide töövormiks väljasõidud valimisringkondadesse.

12. RKKTS ei reguleeri otsuste vastuvõtmist fraktsioonis, kuid otsustamisel on oluline arvestada nii fraktsiooni liikmete vabaduse ja võrdsusega kui ka demokraatia põhimõttega, mis on põhiseaduse üks aluspõhimõtteid (PS §-d 1 ja 10). Demokraatia printsiip tugineb eelkõige enamusele ja seetõttu peaksid ka fraktsiooni otsused lähtuma liikmete enamuse tahtest. Demokraatial on erinevaid vorme, kus erinevused võivad seineda isikute kaasamise eri tasemetes, konsensuslikus või häälteenamuse põhises otsuste tegemises ning võimu delegeerimise ulatuses ja viisis.¹⁸⁹ Üldjuhul aitab enamuse tahte hõlpsalt tuvastada lihthäälteenamus, mis soodustab tõhusat otsustamist grupis.

¹⁸⁸ Vt nt XI Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsiooni 10.09.2009 kaebus Riigikohtule sooviga tühistada Riigikogu juhatus 01.09.2009 otsus, millega tagastati Eesti Keskerakonna fraktsiooni esitatud eelnõu selle esitajatele juhtivkomisjoni määramata (RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09).

¹⁸⁹ PS kommentaarid 2020, § 10 kommentaar 32.

13. Fraktsioonide teenindamise tagab Riigikogu Kantslei. Kantslei põhimääruse punkti 25 kohaselt kuuluvad kantslei struktuuri Riigikogu fraktsioone teenindavad sekretariaadid, kelle põhiülesanne on Riigikogu fraktsiooni ja tema liikmete nõustamine ning asjaajamise korraldamine.¹⁹⁰ Fraktsiooni sekretariaadi töökohtade arvu määrab fraktsiooni esimees Riigikogu juhatuse poolt fraktsioonile töötasudeks eraldatud eelarvesumma piires. Fraktsiooni sekretariaadi töötajatega sõlmib, muudab ja ütleb üles töölepingud Riigikogu Kantslei direktor fraktsiooni esimehe ettepanekul.¹⁹¹ Fraktsiooni sekretariaadi töötajate alluvus ja ülesanded määratakse kindlaks töölepingus.¹⁹²

§ 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 fraktsionis on üle 12 liikme, on tal õigus valida ka teine aseesimees.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab fraktsioonide moodustamise tingimused. Riigikohus on leidnud, et fraktsioonide moodustamise tingimuste kehtestamise õigus on vajalik eelkõige selleks, et Riigikogul oleks võimalik oma tööd tõhusalt korraldada.¹⁹³

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

¹⁹⁰ Riigikogu juhatuse 28.02.2013 otsusega nr 41 kinnitatud Riigikogu Kantslei põhimäärus. Fraktsioonide töötajate töötasustamise erisused sätestab Riigikogu juhatuse 19.02.2013 otsusega nr 33 kinnitatud Riigikogu Kantslei palgajuhend.

¹⁹¹ Riigikogu Kantslei põhimäärus, p-d 26 ja 27.

¹⁹² Samas, p 28.

¹⁹³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 26.

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.¹⁹⁴ 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. Väikeste fraktsioonide võimekust võib muu hulgas pärssida ka esindaja puudumine mõnes alatises komisjonis.

3. Fraktsiooni moodustamiseks piisava liikmete arvu kindlaksmääramisel on Riigikogul teatav otsustamisruum. Tulenevalt parlamendi enesekorraldusõigusest 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 ka väiksem.¹⁹⁵

4. Tingimus, mille kohaselt on fraktsiooni moodustamise õigus vähemalt viiel Riigikogu liikmel, kehtib alates IX Riigikogu volituste algusest (s.o 1999. aasta 14. märtsist).¹⁹⁶ 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.

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.¹⁹⁷

6. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 esimesest lausest tuleneb veel teine tingimus, mille kohaselt võivad fraktsiooni moodustada ja selsse

¹⁹⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, 1998; PS § 71 kommentaar 2.

¹⁹⁵ Samas.

¹⁹⁶ Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seadus (RT I 1999, 27, 382).

¹⁹⁷ 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).

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 ta 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 (samas ei saa isik olla mõne teise erakonna liige, vt RKVS § 29 lg 5). Fraktsiooni liikmelisuse seotus erakonna kandidaatide nimekirjaga aitab säilitada ka Riigikogu liikmete poliitilist vastutust erakonna ja oma valijate ees.¹⁹⁸ 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. Senise praktika kohaselt saab fraktsioonitu Riigikogu liige näiteks esineda Riigikogu istungitel fraktsiooni nimel ja volitusel sõnavõtuga, kuid ei saa asendada fraktsiooni liiget komisjoni töös. Järgmistel Riigikogu valimistel võib Riigikogu liige kandideerida aga juba teise erakonna nimekirjas ning valituks osutumisel liituda selle erakonna fraktsiooniga. Keeld ühineda mõne muu fraktsiooniga toetub valimiste proportsionaalsuse põhimõttele¹⁹⁹, mille kohaselt püüeldakse valijaskonna poliitilistele tõekspidamistele võimalikult vastava esinduskogu kujundamise poole²⁰⁰. Proportsionaalse valimissüsteemi tõttu osutub enamik Riigikogu liikmetest Riigikokku valituks tänu sellele, et nad kandideerivad mõne erakonna nimekirjas. Seega on fraktsiooni moodustamise õiguse sidumine vastava erakonna kandidaatide nimekirjaga igati põhjendatud ja seadusandjal on oma tegevust puudutavates küsimustes suhteliselt suur otsustusvabadus.²⁰¹

¹⁹⁸ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 27.

¹⁹⁹ Valimiste proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 60 lõike 1 teisest lausest. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi annavad valijad hääli erakondade või valimisliitude kandidaatide nimekirjadele. Nimekiri saab parlamendikohti proportsionaalselt talle antud häälte arvuga (PS kommentaarid 2020, § 60 kommentaar 12).

²⁰⁰ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 40.

²⁰¹ Samas, p 42.

7. Fraktsiooni moodustamise täiendava tingimusena saab vaadelda RKKTS § 41 lõikes 1 sätestatud, mille järgi fraktsiooni registreerimise avaldus tuleb esitada Riigikogu juhatusesse viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit. Riigikohus on asunud seisukohale, et fraktsiooni moodustamise aja piiramine soodustab fraktsioonide püsimist. See välistab uute fraktsioonide hilisema moodustamise Riigikogu koosseisu volituste kestel ning aitab kaasa Riigikogu kui terviku stabiilsele toimimisele. „Proportsionaalse valimissüsteemi ja erakonnademokraatia üldiseks eesmärgiks on valimistel rahva toetuse pälvinud poliitiliste programmide realiseerimine Riigikogu otsustustes fraktsioonide kaudu. Muu hulgas on proportsionaalse valimissüsteemi eesmärgiks kajastada parlamendi koosseisus valijaskonna poliitilisi tõekspidamisi ehk kujundada nendele tõekspidamistele võimalikult vastav esinduskogu. Uue fraktsiooni loomise võimaldamine raskendab selle eesmärgi saavutamist, kuna poliitilisele maastikule ilmub Riigikogu valimiste vahelisel ajal uus osaline, kelle poliitiline ruum tekib teistele poliitilistele jõududele kuulunud ruumi arvel.“²⁰² Piirang ei võimalda uute fraktsioonide teket näiteks erakonnasiseste konfliktide lahendamise eesmärgil²⁰³, kuid ei välista samas poliitilise maastiku ümberkujunemist ega garanteeri Riigikogusse valitud erakondade või nende poliitiliste vaadete säilimist²⁰⁴. Riigikogu liikmel on õigus fraktsioonist lahkuda ning fraktsioonil on õigus Riigikogu liige fraktsioonist välja arvata, samuti võib fraktsiooni tegevus igal ajal ka lõppeda (RKKTS § 42 lg-d 2 ja 3 ning § 40 lg 1). Sellistel juhtudel on Riigikogu liikmel võimalik jätkata oma parlamentaarset tegevust Riigikogu üksikliikmena. Fraktsioonide moodustamise ajaline piirang välistab ka võimaluse Riigikogu koosseisu vältel lagunened fraktsioon hiljem taas-tada. Samas on Riigikohus märkinud, et uue fraktsiooni moodustamise keeld Riigikogu valimiste vahelisel ajal võib osutada põhiseadusvastaseks näiteks olukorras, kus Riigikogus fraktsiooniga esindatud erakond

²⁰² Samas, p 40.

²⁰³ Näiteks keeldus Riigikogu juhatus eelnimetatud piirangust tulenevalt rahuldama 14.12.2004, s.o enam kui poolteist aastat pärast X Riigikogu volituste algust, Eesti Keskerakonna nimekirjas Riigikokku kandideerinud, kuid erakonnasiseste erimeelsuste tõttu Keskerakonna fraktsioonist lahkunud Riigikogu liikmete taotlust registreerida Eesti Sotsiaalliberaalide fraktsioon (RKPKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05).

²⁰⁴ Näiteks Rahvaliidu fraktsiooni lagunemine XI Riigikogu volituste kestel 2010. aasta suvel. Vt ka 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).

jaguneb ja tekib end maailmavaateliselt selgelt määratlenud ning oma maailmavaadet erakonna platvormi kaudu deklareerinud uus erakond.²⁰⁵

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 erakonnakesksemaks.²⁰⁶ 1992. aasta RKKKS § 17 võimaldas Riigikogu liikmetel moodustada fraktsioone, millel ei olnud seost Riigikogu valimistel osalenud kandidaatide nimekirjaga. 1994. aasta RKKKS § 30 lõige 1 lubas 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 praegusel kujul 2003. aastal. See vastab RKVS-i regulatsioonile, mille kohaselt võivad Riigikogu valimistel kandideerida ainult erakonnad (RKVS § 26 lg 1) ja üksikkandidaadid (RKVS § 27 lg 1).

9. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 teine lause sätestab nõude, mille kohaselt sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed tohivad moodustada ainult ühe fraktsiooni. See tingimus võeti vastu 17. veebruaril 1999²⁰⁷ 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.²⁰⁸ Nimetatud piirangu puudumine võimaldas VIII Riigikogu volituste ajal (1995–1999) Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse nimekirjast valitud Riigikogu liikmetel moodustada neli fraktsiooni – Maarahva Erakonna

²⁰⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 43.

²⁰⁶ Paralleelselt on erakonnakesksemaks muudetud ka Riigikokku kandideerimise nõudeid. 07.06.1994 vastuvõetud Riigikogu valimise seaduse (RT I 1994, 47, 784) § 26 lõige 3 võimaldas kandidaatide nimekirja üles seada erakonnal ja nõuetekohaselt registreeritud valimisliidul.

²⁰⁷ Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seadus (RT I 1999, 27, 382).

²⁰⁸ Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seaduse eelnõu (1084 SE, VIII Riigikogu) seletuskiri.

ja Põllumeeste Kogu fraktsioon, Koonderakonna fraktsioon, Maaliidu Ühenduse fraktsioon ning Pensionäride ja Perede Liidu fraktsioon.²⁰⁹

10. Kommenteeritava paragrahvi 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 (RKKTS § 41 lg 1). Fraktsiooni esimees ja aseesimees vastutavad oma ülesannete täitmisel ainult fraktsiooni ees. KRAPS § 3 kohaselt on fraktsiooni esimehe ametipalga koefitsient sama suur kui Riigikogu komisjoni esimehe ametipalga koefitsient ning fraktsiooni aseesimehe ametipalga koefitsient sama suur kui Riigikogu komisjoni aseesimehe ametipalga koefitsient.

12. Esimehe ja aseesimehe volitused algavad fraktsiooni registreerimisest Riigikogu juhatuse poolt (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 (RKLS § 5 lg 1), Riigikogu liikme volituste peatumisega lapsehoolduse või ajutise töövõimetuse ajaks (RKLS § 6 lg 1), Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemisega (RKLS § 8 lg 2) või fraktsiooni tegevuse lõppemisega. RKKTS ei näe ette fraktsiooni esimehe või aseesimehe volituste peatamise võimalust.

²⁰⁹ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 148–151.

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, algavad nende volitused vastava muudatuse registreerimisest Riigikogu juhatuse poolt (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 ja aseesimehel õigus nõuda enne Riigikogu istungil toimuvat hääletamist kuni kümneminutist vaheaega. Fraktsiooni esimehe ja aseesimehe ülesandeks *ex officio* võib pidada ka fraktsiooni esindamist Riigikogu juhatuse poolt Riigikogu töö korraldamisega seonduvates küsimustes kokkukutsutud nõupidamistel (RKKTS § 13 lg 2 p 20) ja RKKTS-is sätestatud juhtudel fraktsiooni nimel sõnavõtuga esinemist Riigikogu istungitel.

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 fraktsioonisisest tegevust, juhtida fraktsiooni asjaajamist ning fraktsiooni sekretariaadi tööd.²¹⁰ 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.

²¹⁰ Riigikogu juhatuse 28.02.2013 otsusega nr 41 kinnitatud Riigikogu Kantslei põhimääruse punkti 25 kohaselt kuuluvad kantslei struktuuri Riigikogu fraktsioone teenindavad sekretariaadid, kelle põhiülesanne on Riigikogu fraktsiooni ja tema liikmete nõustamine ning asjaajamise korraldamine.

18. Enam kui 12 liikmega fraktsiooni õigus valida endale teine aseesimees võib soodustada fraktsioonisisese vähemuse organiseerumist ja suurendada selle vähemuse kaalu fraktsioonisiseste küsimuste arutamisel. Nimetatud õigus võis algselt aidata vältida ka fraktsioonide liigset jagunemist. See kehtib alates 1992. aastast, kui fraktsiooni võisid moodustada kuus Riigikogu liiget ning fraktsiooniline kuuluvus ei olnud seotud Riigikogu valimistel osalenud kandidaatide nimekirjaga ja uue fraktsiooni moodustamine Riigikogu koosseisu volituste kestel ei olnud piiratud.²¹¹ Tööjaotuse 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 juhi 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 (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. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt tuleb fraktsiooni registreerimise avaldus esitada juhatusele viie päeva jooksul pärast Riigikogu

²¹¹ Vt 1992. aasta RKKS (RT 1992, 46, 584) §-d 17 ja 18.

esimest istungit. Avalduse esitamisele eelneb vähemalt viie sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikme otsus fraktsiooni moodustamise kohta (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 (RKKTS § 26 lg 3).

3. Kommenteeritava paragrahvi 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. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 sätestab nõude, mille kohaselt peab fraktsiooni nimeks olema selle erakonna nimi, mille nimekirjas Riigikogu liikmed Riigikokku kandideerisid, koos sõnaga „fraktsioon“. See tingimus kehtib alates 1999. aasta 14. märtsist.²¹² Erakonna nimi fraktsiooni nimes seob fraktsiooni erakonna ja selle programmiga ning selle eesmärk on muu hulgas soov „[...] säilitada side valimistulemuste ja parlamendi fraktsioonide vahel ehk tagada valimistel rahva toetuse pälvinud poliitiliste programmide realiseerimine Riigikogus vastu võetavates seadustes ja otsustes ning suurendada Riigikogu liikmete poliitilist vastutust oma valijaskonna ees“.²¹³ Normi nimetatud eesmärgist lähtudes on põhjendatud ka fraktsiooni nime muutmine, kui muutub selle erakonna nimi, mille valimisnimekirjas fraktsiooni liikmed Riigikokku kandideerisid. Fraktsiooni nime muutmise registreerib Riigikogu juhatus. Pärast eelnimetatud nõude kehtestamist on Riigikogu juhatus tulenevalt erakonna nime muutmisest muutnud valimistevahelisel perioodil fraktsiooni nime seni kolmel korral. Riigikogu juhatuse 10. veebruari 2004 otsusega nr 45 rahuldati Mõõdukate fraktsiooni taotlus muuta fraktsiooni nimi Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooniks.²¹⁴ Muudatus tulenes sellest, et Rahvaerakond Mõõdukad oli eelnevalt muutnud oma nime Sotsiaaldemokraatlikuks Erakonnaks. Riigikogu juhatuse 9. juuni 2005 otsusega nr 297 rahuldati Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica

²¹² Riigikogu kodukorra seaduse § 30 muutmise seadus (RT I 1999, 27, 382).

²¹³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 27.

²¹⁴ RT I 2004, 7, 49.

fraktsiooni taotlus muuta fraktsiooni nimi Res Publica fraktsiooniks.²¹⁵ Muudatuse tingis see, et erakond Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica oli eelnevalt muutnud oma nime ja võtnud uueks nimeks Erakond Res Publica. Riigikogu juhatus 31. juuli 2018 otsusega nr 151 rahuldati Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsiooni taotlus muuta fraktsiooni nimi Isamaa fraktsiooniks.²¹⁶ Muudatuse aluseks oli asjaolu, et erakond Isamaa ja Res Publica Liit oli 2018. aasta 2. juunil muutnud oma nime ja võtnud uueks nimeks Isamaa Erakond. Fraktsiooni moodustavate Riigikogu liikmete nimede esitamine fraktsiooni registreerimise 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.

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.

7. Fraktsiooni registreerimist puudutav kommenteeritava paragrahvi lõige 4 kordab osaliselt RKKTS § 13 lõike 2 punktis 3 sätestatud. Riigikogu juhatus kontrollib fraktsiooni registreerimisel, kas fraktsiooni moodustamine on toimunud kooskõlas kehtiva õigusega. 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 juhatus otsus jõustub vastuvõtmisega (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

²¹⁵ RT I 2005, 33, 257.

²¹⁶ RT III, 02.08.2018, 1.

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.²¹⁷

§ 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 § 40 kommentaarid 12 ja 13).

2. Kommenteeritava paragrahvi 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 (RKLS § 11), samuti juhul, kui Riigikogu liikme volitused taastuvad

²¹⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05.

(RKLS § 7). Regulatsioon ei välista võimalust, et fraktsiooniga liitub Riigikogu liige, kes fraktsiooni moodustamises ei osalenud (RKKTS § 40 lg 1), või Riigikogu liige, kes on fraktsioonist välja astunud (RKKTS § 42 lg 2) või välja arvatud (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 (RKLS § 7).

4. Riigikogu liige on fraktsiooniga liitumise otsustamisel vaba. Lähtudes vaba mandaadi põhimõttest ei saa teda kohustada fraktsiooniga liitumise avaldust esitama.²¹⁸ Soovi korral võib Riigikogu liige jääda n-ö sõltumatuks parlamendiliikmeks.²¹⁹

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.²²⁰ 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

²¹⁸ 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. Teda ei saa sundida rahvaesindusest lahkuma ei rahvas ega erakond, kelle nimekirjas kandideerides ta parlamenti valiti. Samuti ei ole Riigikogu liige seotud valimiste eel antud lubadustega. Rahval on võimalik anda oma hinnang Riigikogu liikme tegevusele järgmistel parlamendivalimistel (vt PS kommentaarid 2020, § 62 kommentaar 6). Riigikogu liikme mandaati reguleerib ka RKLS § 17.

²¹⁹ Kui Riigikogu liige fraktsiooniga ei liitu, ei ole välistatud tema poliitiline vastutus erakonna ja valijaskonna ees. Poliitiliseks sanktsiooniks võib olla näiteks erakonnast väljaarvamine (EKS § 5 lg 2 ja MTÜS § 16) või järgmistel valimistel tema erakonna valimisnimekirja kandmata jätmine.

²²⁰ Vastavalt RKVS § 29 lõikele 5 võib isik kandideerida ainult ühe erakonna kandidaatide nimekirjas. Kandidaatide nimekirjas ei või kandideerida üksikkandidaadina registreerimiseks esitatud isik või teise erakonna liige.

kujundamisel vaba. RKKTS ei sätesta avalduse läbivaatamise kohustust ja tähtaega, kuid fraktsiooni huvides on avaldus läbi vaadata võimalikult kiiresti.²²¹ Fraktsiooni otsusele Riigikogu liige fraktsiooni liikmeks vastu võtta kirjutab alla fraktsiooni esimees või aseesimees. Liikme vastuvõtmisel on fraktsioon kohustatud edastama vastava otsuse koos liikme fraktsiooni astumise avaldusega Riigikogu juhatusel registreerimiseks. Fraktsiooni otsus koos Riigikogu liikme avaldusega tuleb esitada juhatusel viivitamata eelkõige seetõttu, et fraktsiooni tegelik osakaal Riigikogus saaks kajastuda ka komisjonide koosseisudes. Riigikogu liige loetakse fraktsiooni liikmeks alates Riigikogu juhatuse sellekohase otsuse vastuvõtmisest.

7. Kommenteeritava paragrahvi 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.²²² Fraktsioonist lahkunud Riigikogu liikmel on õigus jätkata oma parlamentaarset tegevust Riigikogu üksikliikmena. Fraktsioonist lahkumiseks esitab Riigikogu liige avalduse otse Riigikogu juhatusel. Avaldus fraktsioonist lahkumiseks tuleb allkirjastada 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 juhatuse poolt. Liikmelisust fraktsioonist 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 kuuluvus parlamendi liikmete lojaalsust fraktsiooni enamusele ja allumist enamuse otsustele (fraktsioonisolidaarsus ehk -distsipliin). Kuid

²²¹ Fraktsiooni liikmete arvust sõltub näiteks fraktsiooni esindatus alatistes komisjonides (RKKTS § 26 lg 3).

²²² Vrd RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15.

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. Protseduurilisel peaks Riigikogu liikmel, kes ei nõustu enda fraktsioonist väljaarvamise otsusega, olema õigus see otsus kohtus vaidlustada. Muu kohtutee puudumisel tuleks asja menetleda halduskohtus (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 nimetatud otsuse langetamisel esitada ka Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise peamised kaalutlused. Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise otsus esitatakse Riigikogu juhatusele registreerimiseks. Riigikogu liikme fraktsioonist väljaarvamise otsus tuleb esitada juhatusele viivitamata eldkõige seetõttu, et komisjonide koosseisus saaks kajastuda fraktsiooni tegelik osakaal Riigikogus. Riigikogu liige loetakse fraktsioonist väljaarvatuks pärast sellekohase muudatuse registreerimist Riigikogu juhatuse poolt.

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 (vt RKKTS § 40 kommentaar 6). Fraktsioonist lahkunud või väljaarvatud Riigikogu liikmel säilivad Riigikogu liikme staatusega kaasnevad õigused. Riigikogu Kantselei tagab ka fraktsiooni mittekuuluva Riigikogu liikme teenindamise (RKKTS § 157).

11. Kui Riigikogu liige kuulub Rahvusringhäälingu nõukogusse ning ta lahkeb fraktsioonist või arvatakse fraktsioonist välja, lõpevad tema volitused nõukogu liikmena vastavalt ERHS § 15 lõike 2 punktile 3 ennetähtaegselt. EPS § 12 lõike 3 kohaselt võib Riigikogu fraktsiooni esindaja Eesti Panga nõukogust tagasi kutsuda, kui fraktsiooni esindaja lahkeb fraktsioonist, ja nimetada fraktsiooni uue esindaja.

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 lahkumiseks²²³ või fraktsioon on otsustanud arvata Riigikogu liikme fraktsioonist välja²²⁴.

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 lõppenuks.²²⁵ Fraktsiooni registreerimise otsuse kehtetuks tunnistamise korral võib aga tõusetuda küsimus fraktsiooni lõppemise ajast ehk sellest, kas lugeda fraktsioon lõppenuks juba alates fraktsiooni registreerimise otsuse vastuvõtmisest (*ex tunc*) või alates nimetatud otsuse kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmisest (*ex nunc*). Õiguslikult selgem oleks registreerida Riigikogu juhatare 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

²²³ Nt Riigikogu juhatare 07.12.2010 otsus nr 122 „Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine“ (RT III, 09.12.2010, 5).

²²⁴ Nt Riigikogu juhatare 22.04.2008 otsus nr 54 „Eesti Keskerakonna fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine“ (RT I 2008, 18, 131).

²²⁵ Nt Riigikogu juhatare 07.07.2010 otsus nr 70 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni koosseisu muudatuse registreerimine ning Riigikogu juhatare 2. aprilli 2007. aasta otsuse nr 3 „Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni registreerimine“ kehtetuks tunnistamine“ (RT III 2010, 30, 111).

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, tekib 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 põhjusel²²⁶ ajal, millal erakonna nimega fraktsioon tegutseb Riigikogus. RKKTS niisuguse otsuse tegemiseks Riigikogu juhatasele igatahes alust ei anna.

17. Riigikogu juhatuse otsus fraktsiooni koosseisu puudutava muudatuse kinnitamise kohta jõustub vastuvõtmisega (RKKTS § 16 lg 5). Otsus 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 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 registreerida fraktsiooni koosseisu muudatus.

6. PEATÜKK

MUUD ÜHENDUSED

§ 43. Riigikogu liikmete ja fraktsioonide muud ühendused

- (1) Riigikogu liikmed ja fraktsioonid võivad moodustada ühendusi.
- (2) Ühenduse esimees esitab Riigikogu juhatasele teatise, milles peavad olema märgitud ühenduse nimi, tegevuse eesmärgid ning sellesse kuuluvate Riigikogu liikmete või fraktsioonide nimed.

²²⁶ Vt EKS § 12, MTÜS §-d 37, 38 ja 40 ning TsÜS §-d 39 ja 40.

1. Muud ühendused kommenteeritava paragrahvi mõttes on igasugused Riigikogu liikmete ühendused, mis ei ole fraktsioonid.²²⁷ Riigikogu liikmed ja fraktsioonid võivad selliseid ühendusi moodustada oma vaba tahte alusel ja põhimõtteliselt piiranguteta. Ühendused 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):

- 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 sõna „ühendus“ tähendusest saab tuletada, et liikmeteks peab olema vähemalt kaks Riigikogu liiget või fraktsiooni.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõikest 2 tulenevalt peab ühendusel olema esimees. Praktikast valitakse ka aseesimehi. Esimehe ülesanne on teavitada

²²⁷ Riigikogu juhatus, komisjonid ja välisdelegatsioonid on Riigikogu allorganid, mitte Riigikogu liikmete ühendused.

Riigikogu juhatust 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 parlamentidevaheliste organisatsioonidega suhtlemiseks.²²⁸ 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.

²²⁸ 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;“.

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.²²⁹ Otsus avaldatakse Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“ (RTS § 2 lg 4 p 1). Näiteks XIV Riigikogus olid moodustatud järgmised välisdelegatsioonid:

- a) Riigikogu delegatsioon Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) Parlamentaarses Assamblees;²³⁰
- b) Riigikogu delegatsioon Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) Parlamentaarses Assamblees;²³¹
- c) Riigikogu delegatsioon Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi Parlamentidevahelises Assamblees (Balti Assamblees);²³²
- d) Riigikogu delegatsioon Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees.²³³

²²⁹ Samasuguses korras menetletakse ka välisdelegatsiooni koosseisu muudatusi tegeva otsuse eelnõu.

²³⁰ Riigikogu 30.05.2019 otsus „Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 31.05.2019, 3).

²³¹ Riigikogu 30.05.2019 otsus „Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 31.05.2019, 4).

²³² Riigikogu 12.06.2019 otsus „Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi Parlamentidevahelise Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 14.06.2019, 1).

²³³ Riigikogu 05.06.2019 otsus „Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 07.06.2019, 1).

4. 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 juhatuse (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 teemadest. Praktikast on eelduslikult ajutise iseloomuga osalemise korral peetud VäSS § 6 lõike 2 punktile 2 tuginedes lubatavaks ka delegatsiooni moodustamist väliskomisjoni otsusega. Nii näiteks on Euroopa Parlamentidevahelise Kosmosekonverentsi (EISC) delegatsiooni liikmed nimetanud Riigikogu väliskomisjon.²³⁴

5. VäSS § 6 lõike 2 punkti 2 kohaselt koordineerib Riigikogu välisuhtlemist Riigikogu väliskomisjon. Seoses sellega kuulab väliskomisjon vähemalt korra aastas ära välisdelegatsiooni tegevusaruande, pöörates tähelepanu sellistele küsimustele nagu 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.

6. 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 parlamendis käsitletakse delegatsiooni lähetusaruannet täiskogu istungil eraldi päevakorrapunktina.²³⁵

²³⁴ Riigikogu väliskomisjoni 27.08.2019 istungi protokoll nr 19, 6. päevakorrapunkt.

²³⁵ Kanada parlamendi alamkoja kodukorra art 34.

8. PEATÜKK

RIIGIKOGU TÖÖAEG

Üldist

1. Riigikogu tööaega iseloomustavad ennekõike mõisted „valimisperiood“, „istungjärk“ ja „istung“. Valimisperioodi all tuleb mõista Riigikogu koosseisu volituste aega, mis PS § 60 lõike 3 kohaselt on üldjuhul neli aastat. Neljast aastast lühem võib see olla siis, kui vastavalt PS § 60 lõikele 4 toimuvad Riigikogu erakorralised (ennetähtaegsed) valimised. Neljast aastast pikem aga siis, kui erakorralise või sõjaseisukorra tõttu Riigikogu koosseisu volituste aeg pikeneb (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 aastaringiselt koos, vaid koguneb üksnes põhiseaduses ettenähtud perioodideks, mida nimetatakse istungjärkudeks (PS §-d 67, 68, 70 ja § 78 p 5). Istungjärkude ajal toimuvad istungid, mis on Riigikogu ja selle komisjonide peamine töövorm (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.²³⁶

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 RKKKS-i jõustumisest näevad Riigikogu tööaega käsitlevad normid üsna detailselt ja järgalt 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.²³⁷ Aastate jooksul on tööaja regulatsiooni siiski selli-

²³⁶ Nt Austria põhiseaduse artikkel 28, Hispaania põhiseaduse artikkel 73, Leedu põhiseaduse artikkel 64, Soome põhiseaduse artikkel 33, Tšehhi põhiseaduse artikkel 34.

²³⁷ Nt XII Riigikogu 1. istungjärgu 1. töötsükli (04.–21.04.2011) kaheteistkümnest istungist seitsmel piirduti Riigikogu liikmete või valitsusliikmete ametivannete ärakuulamise ning eelnõude ja arupärimiste üleandmisega või siis üksnes viimasega. Ülejäanud istungitest

selt täiendatud, et tööd on võimalik paindlikumalt korraldada. Näiteks nägi 1994. aasta RKKKS uuendusena ette Riigikogu täiendava istungi (§ 42, vt ka RKKTS § 49), IX Riigikogu volituste alguspäeval jõustunud 1994. aasta RKKKS-i muudatustega²³⁸ sätestati, et komisjonide korralisi istungeid võib teatavatel tingimustel pidada ka kodukorraseduses ettenähtust erineval ajal (1994. aasta RKKKS § 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 kodukorras, vaid selle määravad kindlaks parlamendi allorganid. Nii toimuvad Soome Eduskunna 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 (Eduskunna kodukorra art 35 lg 1).

4. Istungi järkudevahelisel ajal Riigikogu täiskogu istungeid ei pea, kuid toimuda võivad komisjonide korralised ja erakorralised istungid (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) ette nähtud ei ole. Seadusandja leidis, et Riigikogu liikmel rahvaesindajana ja Riigikogu kui kollegiaalse põhiseadusorgani liikmena on eristaatus, mida iseloomustavad tema valimise spetsiifiline kord, määratlemata töö- ja puhkeaeg, formaalse puhkuseperioodi puudumine, tema sõltumatuse tagamisele suunatud põhiseaduslikud garantiid jms.²³⁹ Aastatel 1993 ja 1994 määras Riigikogu liikmete puhkuse Riigikogu oma otsusega²⁴⁰, aastatel 1995–2007 Riigikogu juhatus oma otsusega²⁴¹.

üks oli koosseisu esimene istung (04.04.2011), ühel otsustati peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine (05.04.2011), ühel toimus infotund ja võeti vastu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (13.04.2011), ühel toimus vaba mikrofoni (18.04.2011) ja ühel toimus üksnes infotund (20.04.2011).

²³⁸ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadus (RT I 1999, 10, 148).

²³⁹ Vt Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

²⁴⁰ 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).

²⁴¹ 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“.

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.
- (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 sõnu „kevadistungjärg“ ning „sügisistungjärg“.²⁴²

2. Riigikogu ühe koosseisu tööaeg jaguneb üldjuhul, kui ei toimu era-korralisi (ennetähtaegseid) valimisi (PS § 60 lg 4) või koosseisu volitusi ei pikendata (PS § 131 lg 2), üheksaks korraliseks istungjärguks. Korraline istungjärg jaguneb töötsüklikeks 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 istungjärg 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 istungjärg lõpeb vastavalt kas juuni- või detsembrikuu kolmandal neljapäeval sõltumata sellest, kas sellel päeval toimub graafiku-järgne Riigikogu istung või on tegemist töötsüklikele järgneva nädalaga (vt RKKTS § 46 lg 3). Kui korralise istungjärgu viimane nädal on töötsüklikele järgnev nädal, võivad sellel nädalal (kuni neljapäevani) toimuda Riigikogu täiendavad istungid.

²⁴² Kevadistungjärku on mainitud ProKS § 11 lõikes 2 ja KS § 27 lõikes 3. Sügisistungjärku on mainitud RKKTS § 152³ lõikes 1.

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 (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 tööpäevadele, siis identifitseeritakse Riigikogu istungeid istungjärgu ja tööpäeva numbri ning istungi toimumise nädalapäeva järgi. Nii saab rääkida näiteks XII Riigikogu 2. istungjärgu 11. tööpäeva neljapäevasest istungist.

8. Korraliste istungjärgude vahelisel ajal võivad toimuda erakorralised istungjärgud. Neid ei nummerdata, vaid eristatakse toimumise kuupäeva järgi.

§ 46. Täiskogu töönaeral ja töötsükkel

- (1) Nädal, millal toimuvad Riigikogu korralised istungid, on Riigikogu täiskogu töönaeral.
- (2) Kolm üksteisele järgnevat täiskogu töönaeralat moodustavad Riigikogu täiskogu töötsükli.
- (3) Täiskogu töötsüklile 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 töönaeralate (RKKTS § 46 lg-d 1 ja 2) ja täiskogu töötsükklitena (RKKTS § 46 lg 2). Kevadistungjärgul on kuni 18 töönaeralat ja 6 töötsükli ning sügisistungjärgul kuni 12 töönaeralat ja 4 töötsükli. Korralisi istungeid võib kevadistungjärgul (kui jätta arvestamata valimiste aastad) toimuda 70–72²⁴³, sügisistungjärgul aga 44–48²⁴⁴.

2. Töönaeralad ja töötsükliid on seotud Riigikogu korraliste istungite toimumisega. Täiskogu töönaeralaga on omakorda seotud komisjonide korraliste istungite ajad (RKKTS § 47 lg-d 1–3), kuigi teatavatel juhtudel võivad need toimuda ka töötsüklile järgneval nädalal või isegi korraliste istungjärkude vahelisel ajal (RKKTS § 47 lg-d 2 ja 4 ning nimetatud paragrahvi kommentaar 18). Riigikogu juhatuse istungite aega RKKTS-is sätestatud ei ole, kuid neidki peetakse n-ö korraliselt töönaeralatel (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 töönaeralatega seotud, vaid nad on vabad korraldama tööd oma äranägemise järgi.

²⁴³ Vastavalt PTS §-le 1 on 24. veebruar (iseseisvuspäev, Eesti Vabariigi aastapäev) ja § 2 punktile 4 1. mai (kevadpüha) puhkepäevad.

²⁴⁴ Istungite arv sõltub sellest, kas detsembrikuusse mahub kaks või kolm töönaeralat.

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 välislähetuses) ei tohiks täita Riigikogu täiskogu tööpäeva ajal, kuid ennekõike on tööpäeval siiski ette nähtud täiskogu ja komisjonide istungitega seotud töö tegemiseks.

4. Kommenteeritava paragrahvi 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 kommentaar 16 ja RKKTS § 35 kommentaar 4) või erakorralised istungid (RKKTS § 35 lg 2) või Riigikogu juhatuse 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.²⁴⁵ 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. Praktikast on lähtunud esimesest tõlgendamisvõimalusest, mis läheb kokku ka seadusandja kavatsusega.²⁴⁶ Samuti on selline lähe-

²⁴⁵ Riigikogu kodukorra seaduse § 34 täiendamise seadus (RT I 1995, 20, 295). Seadus võeti vastu 22.02.1995 ja jõustus 07.03.1995.

²⁴⁶ 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 töötüklile viimane tööpäev just valimiste-eelsele 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 kodukorraseduse muutmise ettepaneku mõte.“

nemine korrektne tavaarusaama seisukohast. Kui valimispäev on nädala viimane päev, siis algab sellele päevale eelnev nädal sama nädala esmaspäeval. Seega on valimispäevale eelnev teine nädal valimiste toimumise nädalale eelnev nädal. Riigikogu XIV koosseisu näitel: järgmise ehk XV koosseisu valimised toimuvad 2023. aasta 5. märtsil, seega valimispäevale eelnev nädal algab 27. veebruaril ja valimispäevale eelneva teise nädala neljapäev ehk XIV koosseisu viimase istungi päev on 23. veebruar. 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,²⁴⁷ järgmise koosseisu valimised 6. märtsil; XII Riigikogu viimane korraline istung 2015. aasta 19. veebruaril, järgmise koosseisu valimised 1. märtsil; XIII Riigikogu viimane korraline istung 2019. aasta 21. veebruaril, järgmise koosseisu valimised 3. 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 üksnes korraliste Riigikogu valimiste puhul ning eelkõige seetõttu ei pruugi viimase korralise istungi aeg langeda valimispäevale eelneva teise nädala neljapäevale. Näiteks võib olla tegemist töötähtpäevade järgneva nädala, korraliste istungjärkude vahelise aja, või nagu juhtus 2011. aastal, rahvuspüha ja ühtlasi puhkepäevaga. Pealegi on Riigikogu töö ajagraafik RKKTS-is üsna jäigalt 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 kommenteeritava paragrahvi lõike 4 esimese lause järgi üheselt kindlaks määratud.

8. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 teine lause sätestab, et valimispäevast kuni valimistulemuste väljakuulutamiseni, kui algavad Riigikogu

²⁴⁷ 24.02.2011 oli seadusjärgne puhkepäev ja istungit ei toimunud.

uue koosseisu volitused (vt PS § 61 lg 1), Riigikogu korralisi istungeid ei toimu. See lause üksnes täpsustab esimeses lauses sätestatud.

9. Kommenteeritava paragrahvi 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 ning § 47).

10. Kui Riigikogu koosseisu volitused lõpevad korralise istungjärgu 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 istungjärk 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 15.00–24.00 – Riigikogu istung, mis algab täiskogu töö-nädala päevakorra kinnitamisega. Pärast päevakorra ammen-dumist järgneb Riigikogu liikmete vaba mikrofon, mis kestab kuni kõnesoovide ammendumiseni, kuid mitte kauem kui kella 24.00-ni;

[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

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 12.00–14.00 – infotund
kell 14.00 algab Riigikogu istung, mis kestab kuni päevakorra ammendumiseni, kuid mitte kauem kui neljapäevase istungi alguseni;
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- 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 juhatust.
[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 parlamendiliikmetel, 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.²⁴⁸ Ajagraafikut saab muuta üksnes Riigikogu ise (RKKTS § 48). Komisjonidel on oma tööaja paindlikumaks korraldamiseks rohkem võimalusi (vt kommenteeritava paragrahvi lg-d 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

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

²⁴⁸ Istungi toimumine ka päevakorraküsimuste puudumise korral on vajalik seepärast, et anda üle eelnõusid (RKKTS § 91 lg 1) ja arupärimisi (RKKTS § 139 lg 3).

- 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 seadusega²⁴⁹ (§ 1) kujundati ümber esmaspäeva ajagraafik: alatiste komisjonide istungid hakkasid toimuma kella 11.00–13.00, ajutised ja erikomisjonid said istungiteks täiendava aja kella 14.00–15.00, eelnõude arutamiseks ettenähtud Riigikogu istungi aeg nihkus pärastlõunasse (15.00–17.00) ning kell 17.00

²⁴⁹ RT I 1996, 29, 576.

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 töönädala päevakorra kinnitamist).

5. 1999. aasta 12. jaanuaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega²⁵⁰ (§ 1 p-d 8–10) tehti töö ajagraafikus järjekordsed ümberkorraldused. Esmaspäevase Riigikogu istungi aeg pühendati eranditult arupärimistele vastamisele ja vabale mikrofonile, eelnõusid esmapäeviti enam ei arutatud. Kolmapäeviti kella 13.00–14.00 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 RKKTS-i täiendati sätetega, millele RKKTS-is vastavad kommenteeritava paragrahvi lõiked 2 ja 3.

6. 2004. aasta 11. veebruaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega²⁵¹ (§ 1 p-d 6 ja 7) muudeti Riigikogu töö ajagraafikut seoses Euroopa Liidu asjade menetlemise korra sätestamisega kodukorrasaaduses.

7. 2009. aasta 20. oktoobril vastuvõetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega²⁵² (§ 1 p 2) pikendati Euroopa Liidu asjade komisjoni ning eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide esmapäevast tööaega poole tunni võrra.

8. 2019. aasta 17. märtsil jõustunud RKKTS-i muudatusega²⁵³ anti võimalus arutada arupärimisi ja eelnõusid kõigil istungipäevadel. Praktikas toimub arupärimistele vastamine jätkuvalt peamiselt esmapäeviti. Vaid mõnel üksikul korral on see toimunud kolmapäevasel istungil.²⁵⁴ Kuna arupärimisele vastamine ei ole enam seotud kindla istungipäevaga, on

²⁵⁰ RT I 1999, 10, 148.

²⁵¹ RT I 2004, 12, 77.

²⁵² RT I 2009, 54, 361.

²⁵³ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

²⁵⁴ Nt vastasid arupärimistele kolmapäeval peaminister Kaja Kallas (Riigikogu 16.03.2022 istungi stenogramm) ning haridus- ja teadusminister Liina Kersna (Riigikogu 23.03.2022 istungi stenogramm).

võimalik vajaduse korral seda järgmisel istungil jätkata.²⁵⁵ Varem oleks vastamine jätkunud järgmise töönädala esmaspäeval. Küll aga on kasutatud võimalust arutada eelnõusid esmaspäevasel istungil, mis varem oli üksnes arupärimiste päralt. Riigikogu juhatuse suunise kohaselt on see võimalik juhul, kui ühelegi arupärimisele vastamist selleks istungiks kavandatud ei ole. Sama muudatusega piirati esmaspäevase istungi kestust keskööni ning pikendati kolmapäevase infotunni kestust ühe tunni võrra ja see toimub kella 12.00–14.00. Samuti jäeti kolmapäevase istungi puhul välja viide Vabariigi Valitsuse eelnõudele, sest praktikas menetletakse kolmapäeviti kõiki eelnõusid. Muudatuste eesmärk oli tagada tööaja efektiivsem kasutamine ja aidata ühtlustada istungipäevade koormust.

9. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 on Riigikogu esmaspäevaste, teisipäevaste ja neljapäevaste istungite, alatiste komisjonide (välja arvatud ELAK-i) esmaspäevaste ja neljapäevaste istungite ning väliskomisjoni reedeste 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 või Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõudes otsuse tegemist). Samuti võib istungi aega muuta Riigikogu täiskogu ise RKKTS §-s 48 sätestatud korras.

10. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punktis 1 on sätestatud, et esmaspäeval kell 15.00 algab Riigikogu istung ja pärast päevakorra ammendumist algab vaba mikrofoni (RKKTS § 157), mis kestab kõnesoovide ammendumiseni, kuid mitte kauem kui kella 24.00-ni. Esmaspäevase istungi, nagu ka teiste istungite alguses saab anda üle eelnõusid ja arupärimisi ning anda ametivandeid. Samuti kinnitab Riigikogu täiskogu töönädala päevakorra (RKKTS § 55 lg 1). Vaba mikrofoni ei või toimuda muudel korralistel istungitel, küll aga näiteks Riigikogu täiendaval istungil, kui see punkt on istungi päevakorda võetud. Kui esmaspäevase istungi päevakord ei ammendu kella 24.00-ks, jätkub arutelu teisipäevasel istungil, kuid vaba mikrofoni tulenevalt käsitletava punkti sõnastusest järgmisele istungipäevale ei kandu ning jääb sel nädalal ära.²⁵⁶

²⁵⁵ Vt nt Riigikogu 16.06.2020 istungi stenogramm.

²⁵⁶ Vt nt Riigikogu 15.06.2020 istungi stenogramm.

11. Teisipäeval Riigikogu istungil võib käsitleda mis tahes küsimusi (eelnõusid, ametiisikute ülevaateid jne). Alaliste 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.

12. Kolmapäeval kella 12.00–14.00 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 või hiljemalt neljapäeval kell 10.00 algava Riigikogu istungi alguseks. Selline täpsustus RKKTS-is on vajalik, rõhutamaks et neljapäeval kell 10.00 tuleb istungi juhatajal üks istung lõpetada ning alustada uut istungit selle rakendamise (istungi rakendamise kohta vt RKKTS § 64 kommentaar 3).

13. Neljapäevase Riigikogu istungi aeg (10.00–13.00) ei ole ette nähtud kindlate päevakorraküsimuste arutamiseks. Kuivõrd Vabariigi Valitsuse istungid toimuvad samuti neljapäeviti²⁵⁷, mis raskendab valitsusliikmete osalemist Riigikogu istungil, käsitletakse neljapäeviti tavaliselt Riigikogus algatatud või esitatud eelnõusid, kuulatakse ametiisikute ettekandeid või ülevaateid (RKKTS § 155) ning arutatakse olulise tähtsusega riiklike küsimusi (RKKTS § 153).²⁵⁸ Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 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 sätetega 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.²⁵⁹

²⁵⁷ Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse relement“, § 15 lg 1.

²⁵⁸ Riigikogu juhatus 19.03.2013 otsusega nr 50 kinnitatud „Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu ettevalmistamise juhend“ soovib planeerida arutelu Riigikogu neljapäevastele istungitele (p 4).

²⁵⁹ 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).

14. Väliskomisjoni ja ELAK-i reedene tööaeg on ette nähtud eelkõige selleks, et võimaldada neil käsitleda Eesti seisukohti järgmisel nädalal toimuvatel Euroopa Liidu Nõukogu istungitel.

15. 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 lg-s 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 kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 sätestatud tööajaga.

16. Kommenteeritava paragrahvi lõigete 2 ja 3 kohaldamiseks tuleb esmalt selgitada, millisel ajal võivad komisjonide korralised istungid toimuda. Lähtudes lõike 3 sõnastusest tuleb asuda seisukohale, et komisjonid võivad määrata oma korralisi istungeid ajale, kui lõike 1 punktide 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. Nii saab siiski toimuda erandlikel juhtudel, sest RKKTS § 46 lõike 3 järgi on töösüklile järgnev nädal ette nähtud Riigikogu liikmete tööks valijatega, Riigikogu, komisjonide ja fraktsioonide antud ülesannete ning muude Riigikogu liikme kohustuste täitmiseks. Komisjoni liige, kes on töösüklile järgnevale nädalale kavandanud loetletud ülesannete täitmist, saab komisjoni korralise istungi määramist nn istungivabale nädalale vastustada komisjoni esimehe ettepaneku kooskõlastamata jätmisega. Täiskogu töönädala ajal on komisjoni korraliseks istungiks täiendavat aega leida keeruline, sest ajagraafik on tihe ning mitmel juhul on Riigikogu või komisjoni istungi lõpu aeg seotud päevakorra ammendumisega. Siiski on mõõndav, et komisjon määrab oma korralise istungi näiteks ajale, kui Riigikogu 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 selleks sätestatud ajal. Näiteks lepatakse kokku, et kui Riigikogu neljapäevane istung lõpeb enne kella 13.00, algab

komisjoni korraline istung 15 minuti möödumisel Riigikogu istungi lõppemisest. (Vt ka RKKTS § 35 kommentaar 4.)

17. Selleks, et määrata komisjoni korralise istungi aeg RKKTS § 47 lõikes 1 ettenähtust erinevale ajale, peab komisjoni esimees kooskõlastama istungi toimumise aja komisjoni liikmetega hiljemalt töönädala esimesel komisjoni istungil. Kooskõlastamine tähendab, et kõik istungil osalevad komisjoni liikmed peavad olema komisjoni esimehe ettepanekuga nõus või otsustatakse see küsimus poolthääle enamusega. Komisjoni esimees peab kooskõlastama istungi toimumise aja sellel töönädalal, millal ta istungi pidamist taotleb. Praktikast kohaldatakse sätet laiemalt ja kooskõlastatakse kõigi komisjoni korraliste istungite toimumise aeg hiljemalt töönädala esimesel komisjoni istungil (vt RKKTS § 35 kommentaarid 1 ja 3).

18. 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 juhatust 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 häälteenamusega 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, kuid võimalikud on ka muud muudatused. Näiteks muutis Riigikogu 2022. aasta 11. aprillil täiskogu töö ajagraafikut selliselt, et sama nädala infotund algas kolmapäeval kella 12.00 asemel kell 12.30, mis võimaldas Ukraina presidendil Volodõmõr Zelenskõil esineda kolmapäeval kell 12.00 Riigikogu ees videopöördumisega.²⁶⁰

2. Kommenteeritav säte võimaldab muuta ka tööna dalas ettenähtud istungite arvu. Näiteks 2020. aasta kevadel, kui Vabariigi Valitsus kuulutas seoses COVID-19 pandeemiaga välja üleriigilise eriolukorra²⁶¹, vähendas Riigikogu sel perioodil istungite arvu²⁶². Kuivõrd istungi toimumisega on seotud Riigikogu liikme õigus anda üle eelnõusid ja arupärimisi, piirab istungite arvu vähendamine Riigikogu liikme võimalusi oma õigusi realiseerida, mistõttu ei ole ilma äärmise vajaduseta Riigikogu istungite arvu vähendamine lubatav. 2020. aasta 20. mail vastuvõetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega²⁶³ loodi võimalus viia Riigikogu istungeid läbi kaugosaluse teel. See lahendas probleemi, kuidas toimuvad Riigikogu istungid pandeemia tingimustes (vt RKKTS § 89¹ kommentaarid).

3. Ettepaneku töö ajagraafiku muutmiseks (tavapäraselt n-ö istungi pikendamiseks) võib teha iga Riigikogu liige mis tahes ajal. Vorminõuet sellisele ettepanekule ei ole, mis tähendab, et see võib olla nii suuline kui ka kirjalik. Praktik as on seda siiski tehtud kirjalikult. Näiteks olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu puhul esitatakse harilikult istungi pikendamise ettepanek Riigikogu juhatus ele juba koos arutelu täiskogu päevakorda lisamise taotlusega. Istungi juhataja paneb ettepaneku hääletusele päevakorravaliselt. Istungi juhataja valib ettepaneku hääletamise aja oma äranägemisel, sellega siiski põhjendamatult viivitamata. Igal juhul tuleb ettepanek panna hääletusele arvestusega, et täiskogul

²⁶⁰ Riigikogu 11.04.2022 istungi stenogramm.

²⁶¹ Vabariigi Valitsuse 12.03.2020 korraldus nr 76 „Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil“ (RT III, 13.03.2020, 1).

²⁶² Vt Riigikogu 16.03.2020, 23.03.2020, 06.04.2020, 13.04.2020 ja 20.04.2020 istungi stenogramm.

²⁶³ RT I, 02.06.2020, 2.

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. Kui samal istungil esitatakse mitu erineva sisuga istungi pikendamise taotlust (nt päevakorrapunkti ammendumiseni, päevakorra ammendumiseni, kella 13.30-ni, kella 14.00-ni), paneb istungi juhataja esmalt hääletusele ettepaneku, mis taotleb enim lisa-aega (nt kella 14.00-ni). Kui see ettepanek leiab toetust, on sellega hõlmatud ka lühemat lisa-aega taotlenud ettepanekud. Kui ettepanek toetust ei leia, paneb juhataja hääletusele taotletava aja pikkusel järgmise ettepaneku.²⁶⁴

4. Kommenteeritava sätte alusel on võimalik Riigikogu istungi aega ka lühendada. Näiteks otsustas Riigikogu 2022. aasta 15. juuni istungil lõpetada sama päeva istung kell 20.15.²⁶⁵ Tegemist oli kolmapäevase istungiga, mis RKKTS § 47 lõike 1 punkti 3 kohaselt kestab kuni päevakorra ammendumiseni, kuid mitte kauem kui neljapäevase istungi alguseni. Samamoodi toetas Riigikogu järgmisel päeval, 16. juunil ettepanekut lõpetada sama päeva istung kell 10.30, sellal kui RKKTS § 47 lõike 1 punkti 4 kohaselt on neljapäevase istungi toimumise aeg kella 10.00–13.00.

5. Töö ajagraafik on muudetud, kui ettepanek saavutab vähemalt kahekolmandikulise häälteenamuse, st poolthääli on vähemalt kaks korda rohkem kui vastuhääli (vt RKKTS § 78 kommentaar 3).

6. Riigikogu otsusel muuta töö ajagraafikut on ühekordne toime, st ühe hääletusega saab muuta kõige rohkem ühe tööpäeva graafikut. Kui tehtava otsuse toime oleks pikemaajalisem, kujutaks see endast sisuliselt RKKTS § 47 lõike 1 muutmist, mida tuleb aga teha seaduse muutmiseks ettenähtud korras.

7. Kommenteeritav paragrahv sätestab töö ajagraafiku muutmise osas piirangu, mis puudutab ajajaotust tööpäeva esmaspäeval. Selle piirangu eesmärk oli eelkõige tagada, et Riigikogu ei vähendaks arupärimistele vastamiseks ja vabaks mikrofoniks ettenähtud aega. Pärast 2019. aasta

²⁶⁴ Vt nt Riigikogu 18.10.2016 istungi stenogramm.

²⁶⁵ Riigikogu 15.06.2022 istungi stenogramm.

17. märtsil jõustunud RKKTS muudatust²⁶⁶ (vt § 47 kommentaar 8) ei täida see enam oma eesmärki ja tuleks seetõttu seadusest välja jätta.

§ 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 neljapäev ja ühtlasi kevadistungjärgu viimane päev) algas täiendav istung kell 8.00 ning lõppes kell 9.56, neli minutit enne Riigikogu korralise istungi algust;
- b) 2008. aasta 23. aprillil (töönädala kolmapäev) 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 reede) algas täiendav istung kell 14.00 ja lõppes kell 16.20;
- d) 2009. aasta 15. juunil (töönädala esmaspäev) 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 neljapäev ja ühtlasi kevadistungjärgu viimane päev) toimus kaks täiendavat istungit, millest üks

²⁶⁶ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

- algas kell 15.00 ja lõppes kell 17.01 ning teine algas kell 17.15 ja lõppes kell 18.09;
- f) 2022. aasta 23. veebruaril (töönädala kolmapäev) algas täiendav istung kell 19.22 ja lõppes kell 20.38, Riigikogu kolmapäevane graafikujärgne istung oli lõppenud kell 18.22;
 - g) 2022. aasta 1. märtsil (Riigikogu täiskogu töösüklile järgneva nädala ehk nädala, kui ei toimu istungeid, teispäev) toimus täiendav istung, mis algas kell 10.00 ja lõppes 12.55;
 - h) 2022. aasta 21. aprillil (töönädala neljapäev) toimus 30 minutit pärast korralise istungi lõppu täiendav istung, mis algas kell 11.43 ja lõppes kell 12.46;
 - i) 2022. aasta 4. mail (töönädala kolmapäev) algas täiendav istung kell 17.00 ja lõppes kell 22.44, Riigikogu kolmapäevane graafikujärgne istung oli lõppenud kell 16.29;
 - j) 2022. aasta 16. juunil (töönädala neljapäev ja ühtlasi kevadistungjärgu viimane päev) toimus 15 minutit pärast korralise istungi lõppu täiendav istung, mis algas kell 10.43 ja lõppes kell 14.34; korralise istungi lõpuajaks oli täiskogu töö ajagraafiku muutmise teel hääletanud kell 10.30.

2. Alternatiivina Riigikogu täiendava istungi kokkukutsumisele, kui eesmärk on leida lisa-aega 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 RKKTS-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 viivitamata. 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 kommenteeritava paragrahvi lõike 2 suhtes.

4. Küsimuste ring, mida võib täiendaval istungil arutada, ei ole piiratud. 1994. aasta RKKS-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 ning 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.²⁶⁷ Samuti võib täiendava istungi päevakorda võtta küsimusi, mille arutamise eelduseks on mingi kindla asjaolu saabumine, näiteks seaduseelnõu teise lugemise lõpetamine eelmisel päeval toimival Riigikogu korralisel istungil või asjaolu, et osa päevakorrapunkte jäid korralise istungi lõppemise tõttu arutamata.²⁶⁸

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

²⁶⁷ Võimalik on ka vastupidine: Riigikogu täiskogu tööpäevakorda võib võtta täiendaval istungil poolelijäänud küsimuse arutelu. Riigikogu nn vanematekogu leidis 14. juunil 2021, et kui täiendaval istungil jääb päevakorrapunkt pooleli ja Riigikogu juhatus on varem selle punkti lisanud järgmise tööpäevakorda, siis poolelijäänud punkti arutelu jätkub kohas, kuhu ta algselt oli planeeritud. Vt Riigikogu juhatus 15.06.2021 istungi protokoll, p 4.2.

²⁶⁸ Vt nt täiendavate istungite kokkukutsumise teade 03.12.2012 nr 4-14/12-36/2.

ka muid viise, näiteks teeb istungi kuupäeva, kellaaja, koha ja päevakorra teatavaks Riigikogu korralise istungi ajal. Riigikogu Kantslei edastab täiendava istungi kokkukutsumise teate ja päevakorra Riigikogu liikmetele e-postiga. Täiendava istungi kokkukutsumise teates märgib Riigikogu esimees peale eeltoodu tavaliselt ära kokkukutsumise ettepaneku tegija. Kuna täiendava istungi toimumise otsustab vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 2 Riigikogu juhatus ning Riigikogu esimees üksnes kutsub istungi kokku, siis oleks õige osutada kokkukutsumise teates ka sellekohasele juhatuse 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 etteteatamisaeg on vajalik selleks, et Riigikogu liikmed saaksid istungi toimumisega oma ajakava koostades arvestada, koguneda istungi toimumise kohta ning valmistuda istungi päevakorras olevate küsimuste aruteluks. Kommenteeritava paragrahvi 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 kolmepäevasest 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 on etteteatamisaeg olnud lühem järgmistel kordadel:

- a) 2008. aasta 22. aprillil kutsus Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendava istungi järgmiseks päevaks, 23. aprilliks (töönädala kolmapäev), et väliskomisjoni ettepanekul arutada Riigikogu avalduse „Georgia suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse toetuseks“ eelnõu;
- b) 2009. aasta 18. veebruaril kutsus Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendava istungi 20. veebruariks (töönädala reede), et Vabariigi Valitsuse ettepanekul arutada algatamisel usaldusküsimusega seotud riigi 2009. aasta lisaclarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu;

- c) 2009. aasta 15. juunil (töönädala esmaspäev) 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);
- d) 2018. aasta 3. detsembril (töönädala esmaspäev) kutsus Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendava istungi sama päeva kella 17.00-ks, et arutada 89 Riigikogu liikme esitatud Riigikogu avalduse „Ukraina suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse toetusks seoses Kertši väinas toimunud agressiooniga“ eelnõu;
- e) 2022. aasta 23. veebruaril (töönädala kolmapäev) kutsus Riigikogu esimees kokku Riigikogu täiendava istungi, mis pidi algama üks tund pärast samal päeval toimuva Riigikogu korralise istungi lõppu. Päevakorras oli 86 Riigikogu liikme esitatud Riigikogu avalduse „Venemaa Föderatsiooni agressioonist Ukraina vastu“ eelnõu;
- f) 2022. aasta 14. juunil kutsus Riigikogu esimees 16. juuniks (töönädala neljapäev ja ühtlasi kevadistungjärgu viimane päev) kokku Riigikogu täiendava istungi, mis pidi algama 15 minutit pärast samal päeval toimuva Riigikogu korralise istungi lõppemist. Päevakorras oli umbusalduse avaldamine haridus- ja teadusministrile.

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). Nõutava arvu Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse istungi rakendamisel ning kohaloleku kontrolli võib iga Riigikogu liige nõuda ka enne hääletusi (RKKTS § 76 lg-d 2 ja 3).

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 sätestatud.

10. Üldjuhul lõpeb täiendav istung päevakorra ammendumisel. 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. Kui vajadus täiendada istungi järele tuleneb obstruktsioonist või on ette näha pikka päevakorrapunktide arutelu, on võimalik kutsuda kokku mitu järjestikust tingimusliku päevakorraga täiendavat istungit, kehtestades igale istungile kindla lõpuaja ja tagades seeläbi Riigikogu liikmetele vajalikud puhkepausid.²⁶⁹

11. RKKTS-i regulatsioon on puudulik tagamaks täiendada istungi kokkukutsumine RKKTS §-s 118 loetletud otsuste puhul, st erakorralise seisukorra (PS § 129 lg 1 ja ErSS § 13 lg 1), sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamiseks (PS § 128 ning RiKS § 17 lg 1, § 23 lg 2 ja § 27 lg 1) ning kõrgendatud kaitsevalmiduse heakskiitmiseks (RiKS § 13 lg 2). ErSS näeb ette, et Riigikogu täiendav istung tuleks erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks kutsuda kokku viivitamata²⁷⁰, kuid RKKTS-is puudub mehhanism selle tagamiseks ajal, kui Riigikogu töö ajagraafikus ettenähtud istungeid parasjagu ei toimu. Kui Riigikogu juhatus otsust langetada ei suuda, ei ole võimalik täiendada istungi kokkukutsumist RKKTS § 16 lõike 4 kohaselt otsustada ka täiskogus. Sama kehtib juhul, kui Vabariigi President teeb Riigikogule ettepaneku sõjaseisukorra, mobilisatsiooni²⁷¹ või demobilisatsiooni väljakuulutamiseks või Vabariigi Valitsus teavitab Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest (PS § 128 ning RiKS § 17 lg 1, § 23 lg 2, § 27 lg 1 ja § 13 lg 2) Riigikogu korralise istungjärgu ajal. Ehkki nendel puhkudel ei näe ükski seadus ette, et täiendav istung tuleb kokku kutsuda viivitamata (RKKTS § 118 lg 2 nimetab vaid, et asjakohaseid eelnõusid arutatakse esimesel võimalusel, kaitsevalmiduse kõrgendamise otsuse kohta vt ka RKKTS § 118 kommentaar 5), oleks ka nimetatud juhtudel viivitamine põhjendamatu. *De lege ferenda* tuleks RKKTS-i selles osas muuta.

²⁶⁹ Vt nt täiendavate istungite kokkukutsumise teade 03.12.2012 nr 4-14/12-36/2 ja 09.06.2021 nr 4-14/21-58/2.

²⁷⁰ ErSS § 13 lg 3: „Kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus teeb ettepaneku kuulutada erakorraline seisukord välja Riigikogu korralise istungjärgu ajal, esitab Vabariigi President või Vabariigi Valitsus Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu täiendav istung kokku viivitamatult.“

²⁷¹ Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja Vabariigi President Riigikogu otsust ära ootamata (RiKS § 17 lg 2 ja § 23 lg 3).

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 reegliski. Näiteks on Riigikogul tulenevalt PS §-s 79 ja § 80 lõikes 2 sätestatud Vabariigi Presidendi valimise tähtaegadest²⁷² seni olnud vaja koguneda erakorralistele istungjärgudele augustikuus²⁷³.

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).

²⁷² 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).

²⁷³ 26. ja 27.08.1996; 27. ja 28.08.2001; 28. ja 29.08.2006; 29.08.2011; 29. ja 30.08.2016; 30. ja 31.08.2021.

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).

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. Nõutava arvu Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse istungi rakendamisel ning kohaloleku kontrolli võib iga Riigikogu liige nõuda ka enne hääletusi (RKKTS § 77 lg-d 2 ja 3).

5. Erakorraline istungjärk lõpeb erakorralise istungjärgu kokkukutsumise teates märgitud ajal või juhul, kui selgub, et Riigikogu ei ole otsustusvõimeline (vt ka RKKTS § 76 ja selle kommentaar 9). Enamasti on erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotluses märgitud üksnes soovitatav istungjärgu algusaeg ning päevakord. Riigikogu juhatus on sel juhul sidunud istungjärgu kestuse päevakorra ammendumise, mitte kindla kuupäeva ja kellaajaga.²⁷⁴

§ 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 istungjärk 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

²⁷⁴ Vt nt erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepanek 24.08.2020 nr 4-14/20-40/1 ja erakorralise istungjärgu kokkukutsumise teade 24.08.2020 nr 4-14/20-40/2.

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 menetlusse.²⁷⁵ Riigikogu esimees peaks istungjärgu kokkukutsumisest keelduma ka siis, kui ilma kaalukate põhjusteta taotletakse istungjärgu kokkukutsumist väga lühikese etteteatamisega.

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 ettepaneku tegemisest arvates. 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 sätestatud arvestades, st üksnes kõigi fraktsioonide nõusolekul. RKKTS §-s 56 sätestatud erakorralise istungjärgu päevakorra puhul kohaldada ei saa. Kui on

²⁷⁵ Vt Riigikogu juhatuse 01.09.2009 otsus nr 157 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.

vaja, et Riigikogu arutaks RKKTS § 56 lõikes 1 loetletud küsimusi, tuleb selleks kokku kutsuda uus erakorraline istungjärk. Erandina võetakse erakorralise istungjärgu päevakorda ametivande andmine (RKKTS § 56 lg 1 p 11). Kui see ei oleks lubatav, võiks tekkida olukord, kus Riigikogu liikmeks saanud 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.²⁷⁶ Samuti võib erakorralise istungjärgu päevakorda võtta küsimusi, mille arutamise eelduseks on mõne kindla asjaolu saabumine, näiteks seaduseelnõu teise lugemise lõpetamine eelmisel päeval toimuval Riigikogu erakorralisel istungjärgul.

6. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 sätestab viisi, kuidas Riigikogu liikmeid erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest teavitatakse. Praktikast lisandub massiteabevahendite kaudu teavitamisele Riigikogu Kantselei poolt Riigikogu liikmetele e-posti teel edastatud teade. Samas ei määra RKKTS kindlaks, milline on etteteatamisae (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 istungjärk kutsutakse kokku kiireloomulist otsustamist vajavate küsimuste käsitlemiseks, võib etteteatamisae olla lühike. Näiteid etteteatamisajast:

- a) 2011. aasta 20. juunil kutsus Riigikogu esimees 62 Riigikogu liikme ettepanekul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku erakorralise istungjärgu sama aasta 29. augustiks;
- b) 2016. aasta 14. detsembril kutsus Riigikogu esimees kokku erakorralise istungjärgu 16. detsembriks ja selle päevakorras olid lõppenud sügisistungjärgu viimasel istungipäeval arutamata jäänud päevakorraküsimused. Erakorraline istungjärk oli kokku kutsutud tingimuslikult, st juhul kui Riigikogu IV istungjärgu 11. töönädala päevakorda kinnitatud päevakorrapunktide menetlemist ei lõpetata korralise istungjärgu jooksul;
- c) 2020. aasta 24. augustil kutsus Riigikogu esimees kokku erakorralise istungjärgu 25. augustiks, et arutada 88 Riigikogu liikme

²⁷⁶ Võimalik on ka, et Riigikogu täiskogu töönädala päevakorda võetakse erakorralisel istungjärgul poolelijäänud küsimuse arutelu.

esitatud Riigikogu avalduse „Demokraatia ja kodanikuühiskonna toetuseks Valgevenes“ eelnõu;

- d) 2022. aastal oli ette teada vajadus kutsuda Vabariigi Valitsuse ettepanekul 6. juuliks kokku erakorraline istungjärg, kuid valitsuse ametliku ettepaneku tegemine viibis, sest selle eelduseks olid 5. juulil tehtavad valitsuse otsustused. Et etteteatamisae ei jääks liialt lühikeseks, andis Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele 1. juulil e-kirjaga teada, et valitsus soovib erakorralise istungjärgu kokkukutsumist 6. juuliks. Ametlikult teatati erakorralise istungjärgu kokkukutsumisest Riigikogu liikmetele 5. juulil.

§ 52. Erakorralise istungjärgu töö ajagraafik

Riigikogu erakorralise istungjärgu töö ajagraafiku kehtestab Riigikogu juhatus ettepanekul poolthälteenamusega.

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 juhatuse ettepanek Riigikogule olla ka selline, et töötatakse ilma vaheajata kuni päevakorra ammendumiseni. Harilikult tehakse Riigikogu esimehele ettepanek kutsuda erakorraline istungjärg kokku ühe kindla küsimuse arutamiseks. Kui kokkukutsumise ettepaneku tegija soovib, et Riigikogu viiks korraliste istungjärkude vahelisel ajal läbi mõne eelnõu mitu lugemist, on tehtud 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 istungit ning toimuvad asjaomaste komisjonide (korralised või erakorralised) istungid ja vajaduse korral ka fraktsioonide töö.

2. Erakorralise istungjärgu töö ajagraafikut ette valmistades peab juhatus jälgima, et päevakorras olevate küsimuste menetlemisel saaksid eesmärgipäraselt läbi viidud kõik RKKTS-is ettenähtud toimingud ning oleks kaitstud 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 juhatuse ettepanud ajagraafik Riigikogu toetust ei leia, peab juhatuse 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.

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, juhatuse või komisjoni arutab istungil tema pädevuses olevaid asju. Kinnitatud päevakord on 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 tähtsusega jooksul.

2. RKKTS 9. peatükk reguleerib Riigikogu täiskogu istungite – korraliste ja täiendavate istungite ning erakorraliste istungjärkude – päevakorra koostamise, teatavakste tegemise, 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 koostamisele sekkuda. Üksnes siis, kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus teeb PS § 68 järgides ettepaneku kutsuda kokku erakorraline istungjärk, on tal õigus määrata kindlaks ka küsimused, mida Riigikogu arutama ja otsustama hakkab (RKKTS § 53 lg 5).

4. Riigikogu tööd planeeritakse enamasti kas nädalaks või konkreetseks istungiks. Nii valmistab Riigikogu juhatus ette täiskogu tööädala 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 tööädala 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 tööädala päevakorra kohta tööädala neljapäeva kella 15.00-ks.
- (3) Täiskogu eelmisel tööädalal arutamata jäänud küsimused võetakse uue tööädala päevakorda esimestena.
- (4) Riigikogu täiendava istungi päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus.
- (5) Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorra valmistab ette istungjärku 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 tööädala 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-elnõud (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 elnõu, mille võib lõpphääletusele panna teisel lugemisel (RKKTS § 115);
Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse elnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 56 lg 1 p 4, § 116 lg 2);
 - riigieelarve elnõu, riigieelarve muutmise seaduse elnõu ja lisaelarve elnõu, mida arutatakse kolmel lugemisel (RKKTS §-d 119–121);
 - ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsiooni moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse elnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 117);
 - erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva või kaitsevalmiduse kõrgendamisega seotud Riigikogu otsuse elnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 56 lg 1 p-d 5 ja 6, § 118 lg 2);
 - Riigikohtule taotluse esitamise otsuse elnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 118¹);
 - finantsstabiilsuse tagamisega seotud Riigikogu otsuse elnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 118²);
 - Riigikogu otsuse elnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti elnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 152⁶);
 - Riigikogu otsuse elnõu, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi, mida arutatakse üldiste menetlusreeglite järgi (RKKTS § 152⁷);
 - Riigikogu otsuse elnõu, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 152⁸);
 - Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava otsuse elnõu, mida arutatakse ühel lugemisel (RKKTS § 154 lg 4);
- b) Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ning Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks saadetud seadus (RKKTS § 56 lg 1 p 3, § 113);

- c) põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mida arutatakse kolmel lugemisel (RKKTS § 123 lg 1);²⁷⁷
- d) rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (RKKTS §-d 129 ja 130);²⁷⁸
- e) Vabariigi Presidendi määratud või Riigikogus ülesseatud peaministri kandidaadile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks (RKKTS § 56 lg 1 p 1, § 130 lg 1, § 132 lg 3);
- f) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõue (RKKTS § 56 lg 1 p 2, § 134 lg 1);
- g) algatamisel, enne teist lugemist või enne kolmandat lugemist Vabariigi Valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõu (RKKTS § 136 lg 2, § 137 lg 3, § 138 lg 3);
- h) arupärimisele vastamine (RKKTS § 47 lg 1 p 1, § 140 lg 2);
- i) infotund (RKKTS § 47 lg 1 p 3, § 142);²⁷⁹
- j) õiguskantsleri ettepanek seaduse või Riigikogu otsuse vastavusse viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse või seadusega (RKKTS § 56 lg 1 p 7, § 150);
- k) Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri ettepanek Riigikogule anda nõusolek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks (RKKTS § 56 lg 1 p 8, § 149 p-d 1 ja 2, § 150);
- l) olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (RKKTS § 153), sealhulgas:
 - komisjoni raport, mida arutatakse olulise tähtsusega riikliku küsimusena (RKKTS § 23¹ lg 3);
- m) avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu (RKKTS § 154 lg 4);
- n) Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused (RKKTS § 14 lg 2 p 5, § 56 lg 1 p 9, § 155 lg 3);
- o) ametiisikute ettekanded ja ülevaated (RKKTS § 155 lg 3);

²⁷⁷ Kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu soovitakse panna rahvahääletusele, toimub eelnõu kolmas lugemine koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (üheainsa) lugemisega (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 (RKKTS § 126 lg 2).

²⁷⁸ Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu võib olla täiskogu päevakorras koos seaduseelnõuga, mida soovitakse rahvahääletusele panna, või eraldi, kui Riigikogu otsustab seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitada. Päevakorras võib olla ka muu riigieluküsimuse otsustamiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu.

²⁷⁹ Tegemist on obligatoorse päevakorraküsimusega, kuna infotunni toimumise kindlal ajal näeb ette RKKTS.

- p) Vabariigi Valitsuse tegevuskava arutelu (RKKTS § 156 lg 3);
- r) vaba mikrofon (RKKTS § 47 lg 1 p 1, § 157);²⁸⁰
- s) Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korralised ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste või üksnes aseesimeeste erakorralised valimised (RKKTS § 6);
- t) Vabariigi Presidendi valimine (PS § 79);
- u) Riigikogu külaliste poliitilised avaldused (RKKTS § 13 lg 2 p 7, § 56 lg 1 p 10);
- v) ametivanded (RKKTS § 14 lg 2 p 5, § 56 lg 1 p 11).²⁸¹

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 (RKKTS § 23¹) arutatakse uurimis- või probleemkomisjoni aruannet olulise tähtsusega riikliku küsimusena RKKTS §-s 153 sätestatud korras.²⁸²

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:²⁸³

- a) Riigikogu juhatause ettepanek kehtestada erakorralise istungjärgu töö ajagraafik (RKKTS § 13 lg 2 p 6, § 52);

²⁸⁰ Vt ka RKKTS § 47 kommentaar 10.

²⁸¹ 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 RKKTS (IX Riigikogu algusest jõus olnud redaktsioonis) § 63 lg 1 p-d 4¹ ja 6.

²⁸² Varasemate kodukorraseduse redaktsioonide kehtivuse ajal võeti uurimiskomisjoni aruande arutelu täiskogu päevakorda ja seda käsitleti Riigikogu istungil. Näiteks 13.02.2003 toimus AS Narva Elektri jaamad erastamisprotsessi käigu ja kulutuste otstarbekuse väljaselgitamiseks moodustatud Riigikogu uurimiskomisjoni lõpparuande arutelu ning AS Eesti Raudtee erastamise käigus toimepandud seadusrikkumiste asjaolude väljaselgitamiseks moodustatud Riigikogu uurimiskomisjoni lõpparuande arutelu.

²⁸³ Vrd 1992. aasta RKKTS § 35 ja 1994. aasta RKKTS § 63.

- b) juhatuse liikme poolt Riigikogu istungil hääletusele pandav küsimus, kui otsuse vastuvõtmise kohta ei saavutatud juhatuses konsensust (RKKTS § 16 lg 4);²⁸⁴
- 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);²⁸⁵
- g) teadaanded (RKKTS § 75);
- h) kohaloleku kontroll (RKKTS § 77);
- i) eelnõu üleandmine (RKKTS § 91 lg 1);
- j) arupärimise üleandmine (RKKTS § 139 lg 3).²⁸⁶

Kuigi RKKTS seda ei sätesta, peavad Riigikogu esimees ja Eesti Vabariigi president tava järgi Riigikogu sügisistungjärgu esimesel istungil päevakorravälise kõne. Samuti on tavaks, et ametivanne antakse päevakorraväliselt istungi alguses enne istungi rakendamist.

4. Täiskogu tööpäeva päevakorras esitatakse päevakorraküsimused nende arutamise kuupäeva järgi, st istungite kaupa. Kuna tegemist on nädala päevakorra, mitte konkreetse istungi päevakorraga, 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 tööpäevasse (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 sedastanud arutelu võimatuse. Päevakorraküsimuste järjekorra määramise reegleid RKKTS ei sisalda. Siiski on välja kujunenud järgmised tavad, mida päevakorra koostamisel enamasti arvestatakse:

²⁸⁴ RKKTS § 16 lõikes 4 on sätestatud *expressis verbis*, et nimetatud küsimust käsitletakse Riigikogu istungil päevakorraväliselt.

²⁸⁵ RKKTS § 74 lõikes 3 on sätestatud *expressis verbis*, et nimetatud küsimusi käsitletakse Riigikogu istungil päevakorraväliselt.

²⁸⁶ Peale eelnõude ja arupärimiste on kõnetoolist üle antud ka näiteks komisjonide aruandeid ning teatatud eelnõude ja arupärimiste tagasivõtmisest.

- a) eelnõud järjestatakse päevakorras menetlusetappide järgi, alustades kolmandatest lugemistest, seejärel tulevad teised lugemised ja päevakorra lõpus on esimesed lugemised;
- b) lõpphääletusele pandavad eelnõud paigutatakse istungi algusesse, olenemata eelnõu menetlusetapist (nt välislepingu lõpphääletus toimub enamjaolt eelnõu teisel lugemisel (RKKTS § 115) ja mitme muu eelnõu lõpphääletus toimub esimese lugemise lõpus);
- c) eelnõud, mis vajavad vastu võtmiseks Riigikogu koosseisu hääleenamust, on lõpphääletusele minevate eelnõude hulgas esimesed;
- d) eelnõud on päevakorras enne arupärimisi;
- e) päevakorrapunktide järjestamisel püütakse arvestada, et sama juhtivkomisjoni ja sama ettekandjaga päevakorrapunktid oleksid järjest;
- f) päevakorrapunktid, mille ettekandja on väljastpoolt Riigikogu (näiteks Riigikohtu esimees, õiguskantsler, riigikontrolör, Eesti Panga president, Finantsinspektsiooni juhatuse esimees), paigutatakse päevakorras ettepoole;
- g) päevakorrapunktid, mille ettekandja on Vabariigi Valitsuse liige, paigutatakse selliselt, et esmalt on päevakorrapunktid, mille ettekandja on peaminister, seejärel päevakorrapunktid, mille ettekandja on minister, kes teeb ettekande ühe päevakorrapunkti arutelul ja viimasena päevakorrapunktid, kus sama minister teeb ettekande mitme päevakorrapunkti arutelu käigus;
- h) päevakorrapunktid, millega kaasneb pikem arutelu (nt olulise tähtsusega riiklik küsimus, ülevaade), pannakse päevakorras võimalikult istungi algusesse, et viia arutelu läbi ühe istungi jooksul. Erandiks on eeldatavalt lühikese kestusega lõpphääletused (nt Riigikogus laiapõhjalist toetust omava eelnõu kolmas lugemine, välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu teine lugemine), mis paigutatakse päevakorda enne pikemat arutelupunkti;
- i) samas menetlusetapis olevate eelnõude puhul paigutatakse avalikkusele suuremat huvi pakkuv eelnõu päevakorras ettepoole;
- j) ametiisikute ja ministrite ülevaated ja ettekanded paigutatakse päevakorda pärast eelnõude lõpphääletusi;
- k) arupärimistele vastamise järjekorras on eespool peaministrile esitatud arupärimised; teised arupärimised järjestatakse arvestusega, et kõige enamatele arupärimistele vastav minister on kõige lõpus. Ühele ja samale ministrile esitatud arupärimised järjestatakse esitamise järjekorras (varem esitatud arupärimised eespool);
- l) eelnõu kahe lugemise kavandamine ühele istunginädalale võib toimuda ainult erandjuhul (põhimõte, et eelnõu mitut lugemist

samale töönädalale üldjuhul ei kavandata, on sõnastatud Riigikogu juhatuse kinnitatud nn seaduseelnõu menetlemise heas tavas²⁸⁷).

6. Riigikogu täiskogu töönädala 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 valdkondlikud arengukavad (RKKTS §-s 156 kasutatav termin „tegevuskava“ on praeguseks vananenud²⁸⁸), 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 (PS § 163 lg 2); seadus- ja otsuse-eelnõud tuleb võtta päevakorda arvestusega, et nende esimene lugemine toimuks Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu menetlusse võtmisest arvates (RKKTS § 97 lg 2). Komisjonid esitavad Riigikogu juhatusele ettepanekud järgmise töönädala päevakorra kohta töönädala neljapäeva kella 15.00-ks. Niisuguse aja fikseerimine on vajalik seetõttu, et juhatusele 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 ülejärmisel päeval pärast eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist (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

²⁸⁷ Riigikogu juhatuse 09.02.2012 otsus nr 30 „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“, p 10.

²⁸⁸ Vt riigieelarve seadus, §-d 19 ja 20.

(RKKTS § 137 lg 1, § 138 lg 1). Fraktsiooni ettepanekul ja lähtudes tema soovist võtab Riigikogu juhatus päevakorda olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (RKKTS § 153).

9. Riigikogu juhatus võtab küsimusi Riigikogu täiskogu tööädalal 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 suhtes), §-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 peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võtta päevakorda peaministri kandidaadiga 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 istungiks, mis mahub 20-istungipäevase vastamistähtaaja (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 (RKKTS § 155 lg 2);
- 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);
- e) RKKTS §-s 149 nimetatud ettepanekud (Vabariigi Presidendi ettepanek õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise kohta; õiguskantsleri ettepanek Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise kohta ja õiguskantsleri ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus

kooskõlla põhiseaduse või seadusega) võetakse päevakorda esimesel võimalusel.

Tegelikkuses eeldab mis tahes küsimuse juhatuse algatusel päevakorda võtmine juhatuse läbirääkimisi asjaomaste isikute ning Riigikogu komisjonide ja fraktsioonidega aruteluks sobiva aja leidmiseks.

10. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb täiskogu eelmisel töönalal arutamata jäänud küsimused võtta uue töönalala päevakorda esimestena. Päevakorraküsimus võib jääda arutamata kas tööaja lõppemise või arutelu võimatuse (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 töönalala päevakorda n-ö prioriteetsetena ning saaksid sellel nalalal arutatud. Nii välistatakse olukord, kus näiteks mõni seaduseelnõu on küll võetud päevakorda RKKTS-is ettenähtud tähtsaja jooksul (RKKTS § 97 lg 2), kuid jääb asjaolu tõttu, et selle arutelu on kavandatud neljapäevasele istungile ja järjekorras tahupoole, järjest mitme nalala jooksul käsitlemata. Kui päevakorraküsimuse arutelu jäi eelmise töönalala neljapäevasel istungil pooleli, tuleb see küsimus võtta uue töönalala päevakorda esmaspäevaseks istungiks esimesena. Kui aga küsimus jäi üldse arutamata, siis on juhatuse praktikas kuulanud ära asjaomase komisjoni (ministrite ja ametiisikute ettekannete puhul nende) ettepaneku küsimuse uuel töönalalal arutamise päeva ja järjekoha kohta või jätnud küsimuse komisjoni ettepanekul koguni uue töönalala päevakorrast 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 jäi eelmise töönalala neljapäevasel istungil ära tööaja lõppemise tõttu, uue töönalala päevakorda mitte panna, kui juhtivkomisjoni ettekandjaks olev Riigikogu liige on sellel nalalal Riigikogu välisdelegatsiooni koosseisus välislähetuses.

11. Teatavaid päevakorraküsimusi saab arutada üksnes kindlatel istungipäevadel. Nii toimub vaba mikrofon esmaspäevastel istungitel (RKKTS § 47 lg 1 p 1), infotund kolmapäeviti (RKKTS § 47 lg 1 p 3), Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korraline valimine töönalala viimasel istungil (vt RKKTS § 6 lg 1 teine lause ja RKKTS § 6 kommentaar 4), erakorraline valimine aga töönalala esimesel istungil (RKKTS § 6 lg 2).

12. Lähtudes VPVS §-st 14, ei saa täiskogu tööädala 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 tööädala päevakorra suhtes RKKTS §-des 53–55 sätestatud ei kohaldata. Küll aga on võimalik võtta küsimusi päevakorda, lähtudes RKKTS §-st 56. Järgmisteks tööädalateks koostatakse päevakord juba RKKTS §-de 53–55 järgi. Päevakord koostatakse ja kinnitatakse ka siis, kui päevakorrapunkte ei ole. Vaba mikrofon esmaspäeval ja infotund kolmapäeval toimuvad tulenevalt RKKTS § 47 lõikest 1 igal istunginädalal (infotunni toimumise kohta Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise järel vt RKKTS § 142 kommentaar 4).

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 (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, mis ei ole Riigikogu menetluses.²⁸⁹

²⁸⁹ Eelnõuga tutvumiseks ja eelnõu menetlemiseks vajalikeks toiminguteks nähakse ette aeg Riigikogu juhatus eelvalmistavas ja Riigikogu kehtestatavas erakorralise istungjärgu töö ajagraafikus (RKKTS § 52).

§ 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.
- (4) Pärast päevakorra teatavakstegemist arvatakse eelnõu päevakorrast välja eelnõu algataja, eelnõu esitaja või juhtivkomisjoni taotlusel. Kui algatajaid või esitajaid on kaks, peavad eelnõu päevakorrast väljaarvamise taotlusele olema alla kirjutanud mõlemad algatajad või esitajad. Kui algatajaid või esitajaid on enam kui kaks, peab väljaarvamise taotlusele olema alla kirjutanud üle poole algatajatest või esitajatest.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

1. RKKTS § 53 kohaselt valmistatakse ette päevakord, mitte päevakorraprojekt (vrd 1994. aasta RKKS § 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 (RKKTS § 54 lg 3 ja 4 ning § 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. Praktikas lähtutakse Riigikogu Kantselei tööajast ja päevakord tehakse teatavaks hiljemalt reedel kella 16.00-ks. Päevakorra Riigikogu liikmetele teatavakstegemine tähendab selle dokumendi kättesaadavaks tegemist elektroonilisel teel (sh internetis). RKKTS-is ei ole teatavakstegemise kohta sätestatud täpsemaid nõudeid.

3. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõige 1 näeb ette päevakorra teatavakstegemise töönädala lõpuks, on juhatuse järgmise korralise

istungjärgu esimese töönädala päevakorra teinud teatavaks alles töönädalale 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 kokkukutsumis- teates. Riigikogu täiendava istungi kokkukutsumisteate 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 3 ja 4. Kinnitatud päevakorra täiendamise tingimuste kohta vt RKKTS § 56 ja iseäranis selle kommentaar 4.

6. RKKTS § 54 lõige 4 annab eelnõu esitajale, eelnõu algatajale ja juhtivkomisjonile õiguse arvata eelnõu teatavakstehtud, kuid kinnitamata päevakorrast välja. See erisus on oluline, arvestades päevakorra muutmisel välja kujunenud praktikat laiendada fraktsioonide vetoõigust kõigile päevakorra muutmise ettepanekutele (vt RKKTS § 55 kommentaar 4). Mitme algataja või esitaja puhul on sarnaselt eelnõu tagasivõtmise regulatsiooniga (RKKTS § 95 lg 2) kehtestatud miinimumnõuded ettepaneku allkirjastajate arvule.

§ 55. Päevakorra kinnitamine

- (1) Päevakorra kinnitab Riigikogu täiskogu töönädala 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 lõigetes 3 ja 4 ettenähtut. [RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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 tööädala 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 poolthäälte enamuse (RKKTS § 78). Kui Riigikogu päevakorda ei kinnita, tuleb Riigikogu juhatusel asuda fraktsioonide esimeestega läbirääkimistesse, et leida kompromiss, mis võimaldab tagada päevakorrale piisava toetuse (poolthäälteenamuse). Näiteks ei kinnitanud Riigikogu 2021. aasta 20. septembri istungil täiskogu VI istungjärgu 2. tööädala päevakorda. Istungi juhataja võttis seepeale vaheaja ja Riigikogu juhatuse arutas tekkinud olukorda nn vanematekoguga. Arutelu tulemusel tegi juhatuse ettepaneku tööädala päevakorda muuta ja muudetud päevakord sai täiskogu heakskiidu.

2. RKKTS § 55 lõige 2 lubab Riigikogul enne päevakorra kinnitamist teha selles muudatusi. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 ja RKKTS § 54 lõiked 3 ja 4 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 täiendada võib teha Riigikogu liige, juhatuse komisjon või fraktsioon. Eelnõu päevakorrast välja arvamist võib taotleda üksnes eelnõu algataja, eelnõu esitaja või juhtivkomisjon.

3. Lähtudes RKKTS § 54 lõikest 3, on päevakorda pärast selle teatavaks tegemist ja enne kinnitamist lubatud täiendada mis tahes küsimusega, kuid üksnes tingimusel, et täiendamise vastu ei ole ükski fraktsioon. Kui mõni fraktsioon avaldab päevakorra täiendamisele vastuseisu, jääb

küsimus päevakorda võtmata. Erandiks on siinjuures päevakorra täiendamine RKKTS §-s 56 sätestatud küsimustega. Täiendamisetepaneku hääletusepanek on vastuolus RKKTS-iga ja päevakorra täiendamise ettepanekut eraldi hääletusele panna ei saa. 1994. aasta RKKTS-is päevakorra täiendamise võimalust ette ei nähtud. 1994. aasta RKKTS § 59 lõige 2 sätestas: „Riigikogu kinnitab päevakorraprojekti täiskogu tööandala 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 teatavastegemist 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. Riigikogu on varasema praktika kohaselt tõlgendanud RKKTS § 55 lõikes 2 sätestatud muudatuste tegemise tingimusi rangevalt 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.

2019. aasta 17. märtsil jõustunud RKKTS-i muudatustega²⁹⁰ nähti üheselt ette eelnõu päevakorrast välja arvamist taotleda võivate isikute ring ning samuti see, et erinevalt päevakorra täiendamise ettepanekust ei ole fraktsioonidel eelnõu päevakorrast välja arvamise taotluse vetostamise õigust (vt RKKTS § 54 kommentaar 6).

5. Kinnitamata päevakorras küsimuste arutamise kuupäeva ja järjekorra muutmise suhtes kehtib päevakorra täiendamise kohta öeldu (vt käesoleva paragrahvi kommentaarid 3 ja 4).

6. Kommenteeritava paragrahvi lõige 3 piirab Riigikogu õigust jätta päevakorrast välja küsimusi, mida Riigikogu peab arutama põhiseaduses või RKKTS-is ettenähtud tähtaja jooksul. Nii ei või Riigikogu arvata päevakorrast välja 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 (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.²⁹¹ 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

²⁹⁰ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

²⁹¹ Vrd 1994. aasta RKKTS § 60: „Päevakorraküsimuste arutamise järjekorra teeb istungi juhataja teatavaks töönädala alguses, täpsustades seda iga istungi eel.“

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 töönladal käsitlemata.

§ 56. Päevakorra täiendamine

- (1) Riigikogu täiskogu töönladala 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;
 - 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 ja kaitsevalmiduse kõrgendamisega seotud otsus, mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel;
[RT I, 12.03.2015, 1 – jõust. 01.01.2016]
 - 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 kokkulepitul ajal;
 - 10) Riigikogu külaliste poliitilised avaldused, mis esitatakse Riigikogu juhatuse määratud ajal;

- 11) ametivanne, mis antakse Riigikogu esimehe määratud ajal;
 - 12) otsuse eelnõu, mis on seotud välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamisega või riigieelarve seaduses nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamise ning mis võetakse arutamisele esimesel võimalusel.
[RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]
 - 13) [kehetu – RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]
- (2) Päevakorda täiendatakse Riigikogu esimehe ettepanekul.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab ammendavalt küsimused, mida võib võtta Riigikogu täiskogu tööädala või täiendava istungi päevakorda pärast selle kinnitamist. Tegemist on kiireloomuliste küsimustega, mida tuleb käsitleda esimesel võimalusel või põhiseadusest tuleneva (lühikese) tähtaja jooksul. Loetletud küsimused võib Riigikogu juhatus võtta Riigikogu täiskogu tööädala 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 peaministrikandidaadile 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);²⁹²
 - e) erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise ja kaitsevalmiduse kõrgendamise seotud otsus (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);

²⁹² PS § 109 lõige 2 sätestab, et kokkutulnud Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse vastu viivitamatult.

- 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);²⁹³
- i) Riigikogu külaliste poliitilised avaldused (vt ka RKKTS § 13 lg 2 p 7 ja nimetatud paragrahvi kommentaar 22);
- j) ametivandid; Riigikogu ees annavad ametivande Riigikogu liikmed (RKLS §-d 15 ja 16),²⁹⁴ Vabariigi President (PS § 81, VPVS § 3 lg-d 2 ja 3, VPVS § 27),²⁹⁵ Vabariigi Valitsus ja ministrid (PS § 91, VVS § 6), riigikontrolör (RKS § 20),²⁹⁶ õiguskantsler (ÕKS § 7),²⁹⁷ õiguskantsleri asetäitja-nõunik (ÕKS § 37 lg 1 ja § 7) ning riigikohtunikud (KS § 56);
- k) otsuse eelnõu, mis on seotud välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamisega või riigieelarve seaduses nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamise (vt ka RKKTS § 118²).

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punktides 3–8 ja 12 kasutatakse väljendit „esimesel võimalusel“, tähistamaks tähtaega, mille jooksul tuleb küsimus päevakorda võtta. Tegemist on määratlemata õigusmõistega, mis

²⁹³ 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 sätestest 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.

²⁹⁴ Riigikogu liige, kes ei ole andnud ametivannet esimesel istungil, annab selle Riigikogu ees esimese istungi alguses, millest ta osa võtab (RKLS § 16 lg 2).

²⁹⁵ 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).

²⁹⁶ Riigikontrolör annab ametivande tema nimetamisele järgneval Riigikogu täiskogu tööpäeval (RKS § 20 lg 1).

²⁹⁷ Õiguskantsler annab ametivande tema nimetamisele järgneval Riigikogu täiskogu tööpäeval (ÕKS § 7 lg 1).

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 ülejärgmisel istungil pärast ettepaneku saamist.

4. RKKTS § 56 lõige 2 sätestab, et päevakorda täiendatakse pärast selle kinnitamist Riigikogu esimehe ettepanekul. Sõltuvalt küsimuse iseloomust võib Riigikogu esimehe ettepanek toetuda Riigikogu juhatuse 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 hääletata. Nimetatud küsimuste päevakorda võtmise puhul ei kohaldu RKKTS § 54 lõikes 3 sätestatu. Viimati mainitud 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 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 (PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2, § 100, § 141 lg 2). Istungitel arutab ja otsustab Riigikogu avalikult (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 kommunikatsioonivahend. Riigikogu liikme sõnaõiguse kasutamise kord täiskogu istungitel on kindlaks määratud protseduurireeglitega ning selle tagavad PS §-st 62 tulenevad vaba mandaadi põhimõte ja Riigikogu liikme indenniteet (vastutusest vabastus istungil öeldu eest). Parlamentaarne arutelu Riigikogus hõlmab ettekandeid, küsimuste esitamist ja neile vastamist ning läbirääkimisi (sõnavõtte ja vastusõnavõtte).

3. Tänapäeval ei saa kokku saamist enam mõista kui vaid parlamendi liikmete füüsilist kogunemist. 2020. aastal puhkenud COVID-19 pandeemia tagajärjel asusid paljud maailma parlamendid suuremal või vähemal määral kasutama infotehnoloogiliste vahendite abil korraldatavaid nn kaugosalusega istungeid. Samamoodi viis Riigikogu oma V istungjärgu 2.–15. töönädala ja VI istungjärgu 7.–9. töönädala istungid²⁹⁸ läbi kaugosalusega istungitena. Ehkki Riigikohus on asunud seisukohale, et Riigikogu rollist parlamentaarses demokraatias tuleneb, et Riigikogu liikmete puhul esineb objektiivne vajadus tööl füüsiliselt kohal käia ja Riigikogu peaks kaugtööle siirduma viimaste, mitte esimeste seas²⁹⁹, tuleb siiski jaatada parlamendi õigust vajadusel koguneda elektrooniliste vahendite vahendusel.

²⁹⁸ 2020. aastal 17. detsembri istung ning 2021. aastal 18. jaanuari kuni 17. märtsi istungid, 22. märtsi, 20. mai ja 10.–25. novembri istungid.

²⁹⁹ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 49 ja 50.

4. Riigikogu võtab otsuseid vastu hääletamise teel. Hääletamine on oluline parlamendiprotseduur. Õigus hääletada on Riigikogu liikme põhilisi õigusi, mida kaitseb ka põhiseadus (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).³⁰⁰ 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 parlamentides hääletatakse kätt tõstes ja kindlaks tehakse üksnes see, kas ettepanek leidis enamuse toetuse või mitte. Nagu teiste riikide parlamentides, on ka Riigikogus otsuste tegemise olulisimad põhimõtted sätestatud põhiseaduses (vt peale eespool mainitute veel PS § 70, § 72 lg 2 ja § 73), kuid täpsem regulatsioon peab põhiseaduse kohaselt (PS § 104 lg 1) sisalduma parlamendi töökorraldust reglementeerivas aktis.

5. 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 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 obstruktsiooni nimetatud ka „juntimiseks“. Sõna võeti kasutusele seoses sellega, et kui opositsioon 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 2021. aasta 9. juuni kolmapäeval kell 14.00 alanud istungi, mis kestis kuni neljapäeva, 10. juuni kella 9.31-ni. Arutamata päevakorrapunktide arutelu jätkus 10. juuni istungil ning seda jätkati laupäeval, 12. juunil ja pühapäeval, 13. juunil toimunud Riigikogu täiendavatel istungitel, mis kestsid 12. juunil kella 9.00–20.56 ja 13. juunil kella 10.00–23.48. Kvoorumi puudumise tõttu ei jõutud ka siis kõiki päevakorrapunkte ära arutada ning nende eelnõude arutelu jätkus kevadistungjärgu viimasel

³⁰⁰ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

ja sügisistungjärgu esimesel töönalal. Istungite venitamiseks kasutas opositsioon fraktsioonile antud õigust nõuda iga esitatud muudatusettepaneku hääletamisele panemist (RKKTS § 106 lg 2) ning kümneminutilise vaheaegu enne iga hääletust (RKKTS § 83 lg 2).

6. 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

- (1) Riigikogu istungid toimuvad Tallinnas Toompea lossi istungisaalis, kui Riigikogu esimees kaalukate põhjuste olemasolu korral ei määra teist istungi toimumise kohta.
[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]
- (2) Riigikogu juhatuse otsusel võib käesoleva seaduse §-s 89¹ sätestatud Riigikogu kaugosalusega istungi läbi viia elektrooniliste vahendite abil käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kohas või füüsilise toimumise kohata.
[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]

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 nii väljaspool Toompea lossi istungisaali, Tallinnas väljaspool Toompea lossi kui ka mõnes muus paigas. Põhjused, 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 muu koha määramisel tuleb arvestada võimalusi Riigikogu

liikmeid istungi toimumise kohast teavitada ning 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. Kui Riigikogu esimeest asendab Riigikogu aseesimees (RKKTS § 15), otsustab toimumiskoha muutmise tema.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 võimaldab Riigikogu istungit läbi viia kaugosalusega istungina, millel saab osaleda elektrooniliste vahendite abil. Nimetatud säte lisati RKKTS-i 2020. aasta kevadel³⁰¹, mil COVID-19 pandeemiast ajendatuna tajuti vajadust tagada Riigikogu töövõime olukorras, kus füüsiline kogunemine on objektiivsetel põhjustel raskendatud või võimatu. Kaugosalusega istungi kokkukutsumine on Riigikogu istungi läbiviimisel viimaseks abinõuks ning füüsiline kogunemine on alati eelistatud (vt ka RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p-d 46 ja 50). Praktikas on kaugosalusega istungite puhul välja kujunenud, et osa Riigikogu liikmeid koguneb füüsiliselt Toompea lossi istungisaalis, samal ajal kui teised võtavad istungist osa elektrooniliste vahendite abil. Kui väljaspool Toompea lossi istungisaali Riigikogu istungi kokkukutsumise õigus on Riigikogu esimehel, siis kaugosalusega istungi läbiviimise otsustamine on Riigikogu juhatuse pädevuses. Erinevus viitab kaugosalusega istungi toimumise erakordsusele, mistõttu vajab see Riigikogu juhatuse konsensust. (Vt ka RKKTS § 89¹ kommentaar 6).

4. Riigikogu liikmete ja avalikkuse istungi muutunud toimumiskohast või kaugosalusega istungi kokkukutsumisest teavitamiseks saab analoogia kohaldada Riigikogu täiendavast istungist või erakorralisest istungjärgust teavitamise protseduuri, kus Riigikogu esimees edastab teate võimalikult vara massiteabevahendite kaudu (vrd RKKTS § 49 lg 3 teine lause, § 51 lg 2). Lisaks meedia vahendusel teavitamisele edastab Riigikogu Kantselei vastava info Riigikogu liikmetele e-kirja teel ja asjakohane teave avaldatakse ka Riigikogu veebilehel.

³⁰¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 02.06.2020, 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. Õiguskantsleri õigus viibida istungisaalis on tuletatav PS § 141 lõikest 2. Kuna mõlemad normid tagavad 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 Riigikogu kokku (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 ette, et lisaks juba nimetatud ametiisikutele on ka riigikontrolööril ja riigisekretäril õigus viibida Riigikogu istungisaalis. PS § 136 ei anna riigikontrolöörile õigust viibida Riigikogu istungil. PS § 95 ei anna sellist õigust ka riigisekretärile. PS § 135 paneb riigikontrolöörile 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 reglemendi³⁰² § 21 lõikest 1 tuleneva kohustusega, mille kohaselt esitab Vabariigi Valitsuses heakskiidetud seaduse eelnõu, Euroopa Liidu asja või muu küsimuse ja seletuskirja Riigikogule Riigikantselei. Algatatav seaduseelnõu tuleb Riigikogu istungi juhatajale üle anda istungisaali kõnetoolist (RKKTS § 91 lg 1). Praktikast annab istungisaali kõnetoolist Vabariigi Valitsuse algatatavad eelnõud üle Vabariigi Valitsuse nõunik. Kuigi see konstruktsioon ei pruugi olla ainuvõimalik põhiseaduse tõlgendus, on parem ka riigikontrolöörile võrdset õiguskantsleriga ja riigisekretärile Vabariigi Valitsuse esindajana seaduseelnõu algatamiseks viibimisõigus anda.³⁰³ 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 Kantselei ametnikud, kelle ülesanne on nõustada istungi juhatajat protseduuriküsimustes või tagada istungi läbiviimiseks vajalikud tingimused (nt hääletussüsteemi toimimine). Need teenistujad määrab kindlaks Riigikogu Kantselei direktor. Isikuteks, kelle on istungil osalema kutsunud Riigikogu esimees, loetakse kõik isikud, keda ei ole eelnevalt nimetatud, kuid kellel on seos Riigikogus arutatava päevakorraldusega. Näiteks tuleb lugeda istungil osalema kutsutuks Eesti Panga nõukogu esimees või Eesti Panga president, kes peab vastama Riigikogu liikme arupärimisele (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

³⁰² Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10.

³⁰³ 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.

ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. ErSS § 18 lõike 6 kohaselt võtab Riigikogu istungist, kus kuulatakse ära erakorralise seisukorra juhi aruanne, osa Vabariigi President ning kaitseväge juhataja või nende volitatud esindajad. Samuti toimuvad täiskogu istungil olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelud, kus sageli on esinejaid väljastpoolt Riigikogu.

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 (nt §-d 140 ja 155).

6. Riigikogu juhatus määrab Riigikogu koosseisu alguses pärast kõigi fraktsioonide moodustumist kõigile fraktsioonidele istungisaalis kohad. Riigikogu liikmete istekohad saalis paiknevad fraktsioonide kaupa. Traditsiooni järgi on kohajaotuse lähtepunkt maailmavaatest lähtuv erakondi esindavate fraktsioonide paiknemine parem-vasakkaalal. 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. Istekohtade määramisel püütakse arvestada, et sama fraktsiooni liikmete kohad oleksid kompaktselt koos. Fraktsioonile määratud istekohtade jaotamise fraktsiooni liikmete vahel otsustab fraktsioon. Fraktsiooni mittekuuluvate Riigikogu liikmete istekohad paiknevad tavapäraselt juhataja poolt vaadates kõige vasakpoolsema ehk akendepoolse pingirea lõpus. Sellest on saanud alguse väljend „aknaalused“, millega peetakse silmas fraktsioonituid Riigikogu liikmeid. Fraktsiooni nõusolekul on lubatud fraktsiooni mittekuuluvale Riigikogu liikmel istuda koos fraktsiooni liikmetega.³⁰⁴

³⁰⁴ Kui Riigikogu liige astub mõnda teise erakonda, ei saa ta liituda selle erakonna fraktsiooniga, kuna RKKTS § 40 lõike 1 kohaselt saavad ühte fraktsiooni kuuluda vaid sama erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed.

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 isikud, 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 on esitatud käesoleva väljaande lisana (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 adrestaatidel 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 mõeldavapääsmatu.

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. Riigikogu istungite videosalvestised on kättesaadavad YouTube'i keskkonnas Riigikogu kanalil. Mõningatel juhtudel tõlgitakse Riigikogu istungiviipekeelde.³⁰⁵ Erandi kohta vt RKKTS § 60.

3. Kommenteeritava paragrahvi teine lõige annab igapähele õiguse jälgida istungit istungisaali rõdult. Seejuures tuleb täita turvalisuse nõudeid. Turvalisus kommenteeritava sätte tähenduses hõlmab nii klassikalist julgeolekut kui üldist tervise- ja sotsiaalse keskkonna ohutust.³⁰⁶ Jälgimine tähendab istungile passiivset kaasaelamist. Igasugune tegevus, millega püütakse tõmmata Riigikogu liikmete tähelepanu või sekkuda arutellu (nt vahelehoiked, aplodeerimine, loosungid, sõnumid rõivastusel, käemärgid), on keelatud. Sellisel juhul võib istungi juhataja RKKTS § 14 lõike 2 punkti 10 ja § 66 alusel anda korralduse häiriija istungisaalist eemaldada.

4. Kommenteeritava paragrahvi kolmas lõige näeb ette võimaluse teha ülekandeid või toimuvat salvestada või jäädvustada. Istungisaali parteris toimuva üle otsustab Riigikogu esimees (istung juhataja). Kirjalikku luba ei väljastata ja harilikult antakse nõusolek suuliselt varem esitatud soovialduse alusel. Istungisaali parteris pildistamise ja filmimise piiramine on vajalik seetõttu, et Riigikogu liikmed saaksid keskenduda tööle. Rõdult fotograferamiseks ja isiklikuks tarbeks filmimiseks praktikas

³⁰⁵ Viipekeelset tõlget on kasutatud päevakorraldusimuste puhul, mis kuulmislangusega inimestele eelduslikult suuremat huvi pakuvad. Näiteks tõlgiti viipekeelde Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmise seaduse (elnõu 122 SE, XIV Riigikogu) arutelud (10.03.2020; 06.05.2020; 15.12.2020 ja 17.12.2020). Samuti kasutati viipekeelset tõlget COVID-19 pandeemia ajal peaministri sõnavõttude ja Riigikogu infotundide puhul (nt peaministri poliitiline avaldus 12.03.2020 Riigikogu istungil, 25.03.2020 infotund).

³⁰⁶ Nii on lubatud piirata ligipääsu istungisaali rõdule tervisekaitse kaalutlustel nakkushaiguse ulatusliku leviku puhul. Sellisel juhul tagatakse istungiavalikkus ja võimalus istungit reaalselt jälgida tehniliste vahendite abil.

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, siis seni selleks takistusi tehtud ei ole. (Vt ka RKKTS § 14 lg 2 p 8.) Ajakirjanikel on parlamendi avaliku toimimise põhimõttest (ingl *parliamentary publicity*) tulenevalt õigus pääseda parlamendihoonesse ning vahetult jälgida parlamentaarse menetluse käiku.³⁰⁷ Üldsusel on parlamentaarsete arutelude vastu kõrgendatud huvi ning ajakirjandus kui avalikkuse vahikoer täidab kesket rolli sellealase info vahendamisel. Seetõttu võib ajakirjanike õigusi parlamendi tegevuse kohta teabe hankimisel piirata vaid kaalukatel ja erandlikel asjaoludel. Ajakirjandusvabadus on kaitstud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 10, milles käsitletakse väljendusvabadust.

§ 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 ette nähtud 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).

³⁰⁷ Szalai, F., Szentgáli-Tóth, B. European Standards of Parliamentary Publicity. – International Journal of Parliamentary Studies, 2021, nr 1, lk 48.

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. Istungi kinniseks kuulutamine ei anna alust salajase hääletamise korraldamiseks, sest hääletamise avalikkus ei sõltu Riigikogu istungi avalikkusest (vt ka § 79 kommentaar 10).³⁰⁸

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikega 3 on Riigikogu esimehele pandud kohustus anda üldsusele massiteabevahendite kaudu ülevaade kinnisel istungil toimunust. Sellega kompenseeritakse seda, et kinnist istungit ei ole üldsusel võimalik jälgida. Ehkki seaduse kohaselt on Riigikogu kinnisel istungil toimunust ülevaate andmine Riigikogu esimehe ülesanne, on seaduse mõttega kooskõlas, kui ülevaate annab vastava päevakorrapunkti juhataja (RKKTS § 63). 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 (RKKTS § 58 lg 1). Istungisaali rõdult istungit jälgida ei saa, sellest ei tehta ülekannet, samuti ei transleerita istungit Riigikogu ruumidesse (RKKTS § 61 lg 3). Kinniseks kuulutatud päevakorraküsimuse arutelu stenografeeritakse ja protokollitakse, kuid stenogrammiga tutvumise võimalus on piiratud (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.

³⁰⁸ PS kommentaarid 2020, § 72 kommentaar 11.

1. Riigikogu istungi stenogramm annab võimalikult sõna-sõnalt edasi Riigikogu istungil kõneldu ja kajastab peale selle ka muud istungisaalis toimuvat (naer, aplaus jms). Stenogrammis parandatakse keelevigu ja ilmseid ebatäpsusi. Pärast stenogrammi valmimist on Riigikogu liikmel või muul istungil esinenud isikul õigus oma kõne või sõnavõtu üleskirjutus üle vaadata, paranduste tegemist on tal õigus nõuda juhul, kui stenogrammis on ilmsed üleskirjutus- või faktevad. Stenogramm koostatakse kõnetuvastussüsteemi abil. Veebis avalikustatud stenogrammile lisatakse ka istungi videosalvestis.

2. Kui stenogramm sisaldab istungil räägitut, siis protokoll kantakse istungi alguse ja lõpu kellaaeg, istungi juhatajate nimed, kohaloleku kontrolli tulemused, päevakorrapunktid, ettekande tegijate ning arupärimistele ja infotunniküsimustele vastanute nimed, hääletustulemused. Praktikast koostatakse protokoll stenogrammi põhjal.

3. Riigikogu esimese istungite stenografeerimise ja protokollimise korra kehtestas Riigikogu juhatus 2010. aasta 14. detsembril otsusega nr 135. 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 isikuandmete kaitse üldmäärust³⁰⁹, 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

³⁰⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88).

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

Päevakorralduse arutamise aluseks olevad dokumendid tehakse Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljemalt küsimuse arutamise istungipäevale eelneva teise tööpäeva kella 17.00-ks, kui Eesti Vabariigi põhiseadusest või käesolevast seadusest ei tulene teisiti või kui Riigikogu juhatus ei otsusta teisiti.

[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

1. Päevakorralduse arutamise aluseks olevad dokumendid kommenteeritava paragrahvi tähenduses on Riigikogule arutamiseks (ja otsustamiseks) esitatud dokumendid ja nende käsitlemist abistavad dokumendid: seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu tekst (algtekst, esimesele lugemisele esitatav muudetud tekst, teise lugemise tekst, lõpphääletusele esitatav tekst), seletuskiri, 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 istungipäevale eelneva teise tööpäeva kella 17.00-ks. Näiteks kui seaduseelnõu teine lugemine on päevakorras tööädala teisipäeval istungil, peavad eelnõu tekst, muudatusettepanekute loetelu ja juhtivkomisjoni seletuskiri olema Riigikogu liikmetele kättesaadavad eelmise nädala reedel,

sõltumata sellest, kas tegemist on täiskogu töönalalaga 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 õigeaks ajaks kättesaadavaks tehtud, on RKKTS § 73 kohaselt tegemist päevakorraküsimuse arutamise võimatusega ja arutelu lükkub järgmisse töönalalasse. Praktikas on istungi juhataja ka küsinud, kas mõni Riigikogu liige on vastu, kui ta avab päevakorrapunkti vaatamata sellele, et dokumendid ei olnud õigeaegselt kättesaadavaks tehtud.

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 ning seletuskiri, teisel lugemisel muudatusettepanekute arvestamise järel ettevalmistatud uus tekst, eelnõu teise lugemise seletuskiri ja muudatusettepanekute loetelu, kolmandal lugemisel lõpptekst.

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.³¹⁰

5. Juhtivkomisjoni taotlusel võib Riigikogu juhatus erandjuhul otsustada dokumentide kättesaadavaks tegemise aega edasi lükata. Reeglina tähendab see, et dokumendid tehakse kättesaadavaks päevakorraküsimuse arutamisele eelneva tööpäeva lõpuks. Taotlus peab olema põhjendatud. Juhatause 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 umbusaldusavalduse nõuet ei tehta Riigikogu liikmetele kättesaadavaks mitte nõude arutamise istungipäevale eelneva teise

³¹⁰ 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.

tööpäeva kella 17.00-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. Sellisel juhul on istungi juhataja võtnud vaheaja, et anda Riigikogu liikmetele võimalus umbusaldusavaldusega tutvuda. Mõned erandid tulenevad väljakujunenud praktikast. Kui erandjuhul on täiskogu töönädala 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 hilisema esitamise.

7. RKKTS ei sätesta kindlat dokumentide kättesaadavaks tegemise viisi. Riigikogu juhatus otsustas 2013. aasta 13. juunil, et menetluskokumentide kättesaadavaks tegemine Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 62 mõttes toimub dokumendihaldussüsteemi vahendusel. Senises praktikas on dokumendid tehtud ettenähtud tähtjaks kättesaadavaks Riigikogu eelnõude menetlemise süsteemi ja Riigikogu veebilehe vahendusel, istungi toimumise ajaks trükitakse mõned koopiad ja need on kättesaadavad istungisaali tagaseinas asuvatelt riulitel.

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

läbirääkimised, paneb küsimused hääletusele, lahendab protestid ja küsimused 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 juhatamine tähendab ka jälgimist, et arutelus osalejad peaksid kinni arutatavast teemast ning ei kalduks päevakorraküsimusest kõrvale.

3. Tavaliselt juhatab istungit Riigikogu esimees. Riigikogu esimehe äraolekul täidab Riigikogu esimehe ülesandeid aseesimees (RKKTS § 15). Riigikogu uue koosseisu esimest istungit juhatab kuni Riigikogu esimehe valimiseni Vabariigi Valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja (vt RKKTS § 2 ja selle kommentaarid 2 ja 3). Istungi juhatamine on Riigikogu esimehe ja aseesimeeste vahel ära jagatud ning selle korra kehtestab Riigikogu esimees (RKKTS § 15). On välja kujunenud, et üldjuhul juhatab Riigikogu esimees ise Riigikogu täiskogu esmaspäevast istungit ja infotundi, esimene aseesimees teisipäevast ja kolmapäevast 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. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 10 kohaselt on Riigikogu istungi juhatamine ning istungisaalis ja rõdudel korra tagamine Riigikogu esimehe ülesanne. Riigikogu esimehe asemel istungit juhatavale aseesimehele lähevad üle kõik RKKTS-is sätestatud istungi juhatamisega seotud kohustused. Praktikaks on selleks loetud ka eelnõule muudatusettepanekute tähtaja määramist, kuna see tehakse teatavaks Riigikogu istungil eelnõu esimese lugemise lõpetamisel (RKKTS § 99 lg 1 ja 2) või määratakse eelnõu teise lugemise katkestamisel (RKKTS § 107 lg 2).

5. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 on sätestatud lahendus juhuks, kui Riigikogu esimees või aseesimehed istungit juhatada ei saa. Sellise situatsiooni tekkimisel juhatab istungit kohalolijaist vanim Riigikogu liige (peetakse silmas ealt, mitte parlamendistaažilt vanimat Riigikogu liiget). Sellist võimalust varasemates kodukorraseaduse redaktsioonides ei olnud, see loodi RKKTS-iga. Praktikaks sellist olukorda veel ette tulnud ei ole (vt ka RKKTS § 7 kommentaar 4).

6. VPVS § 6 lõike 2 kohaselt ei või Riigikogu istungit Vabariigi Presidendi valimisel juhatada Riigikogu esimees või aseesimees, kui ta on presidendikandidaat või kui ta täidab ajutiselt Vabariigi Presidendi ülesandeid. Kui esimees ja aseesimehed on presidendikandidaadid, juhatab Riigikogu istungit vanim kohalolev Riigikogu liige. Veel ühe erisuse sätestab KrMS § 382⁸ lõige 3. Selle kohaselt ei või Riigikogu esimees või aseesimees, kelle kohta süüdistusakti koostamiseks nõusolekut taotletakse, sellekohase otsuse eelnõu menetlemisel Riigikogu istungit juhatada. (Korda, mille kohaselt arutatakse õiguskantsleri ettepanekut anda nõusolek Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks, 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 paika pandud kellaegadel (RKKTS § 47 lg 1), täiendava istungi või erakorralise istungjärgu puhul kokkukutsumise teadaandes paika pandud kellaajal.

2. Riigikogu istung ei alga enne, kui istungi juhataja kuulutab selle avatuks. Istungi avamisel viiakse läbi järgmised protseduurilised toimingud:

- a) kaks minutit enne istungi algust annab juhataja märguande (helisignaal/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

kvoorumit 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 (antakse üle Riigikogu erikomisjoni aruanne, istungi juhataja edastab teateid parlamendirühma moodustamise kohta jms).

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, 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; 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 kodukorrasaaduse redaktsioonides sellist sätet ei olnud. Kuigi RKKTS nimetab küsimuse esitamist ja sellele vastamist kahe eraldi toiminguna, käsitletakse neid praktikas ühe tervikuna ning küsimuseks sõna andmisel arvestatakse ka sellele vastamiseks kuluva ajaga. Sel juhul võib istung võldata märgatavalt üle Riigikogu töö ajagraafikus ettenähtud istungi lõpu kellaaja. Samasugune olukord võib tekkida, kui vahetult enne graafikujärgset istungi lõppu alustatakse pikema kestusega toiminguga (nt ettekanne). Sellise olukorra vältimiseks

võib istungi juhataja järgmise toiminguga mitte alustada ning istungi paar minutit varem lõpetada. Võimalus on kasutada ka talle RKKTS §-ga 65 antud õigust kuulutada välja vaheaeg kuni istungi lõpu kellaaja saabumiseni. Poolelijäänud päevakorraküsimuse arutelu jätkub Riigikogu järgmisel istungil (vt RKKTS § 53 kommentaar 4).

7. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 on sätestatud erand Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõude arutelu puhuks (RKKTS § 134). Eelmainitud juhul on keelatud istungit lõpetada enne umbusaldamise küsimuses otsuse tegemist ning istung kestab kuni hääletustulemuse selgumiseni, vaatamata Riigikogu töö ajagraafikuga sätestatud ajaraamidele ja olenemata sellest, kas umbusalduse avaldamise nõude arutelu on töö ajagraafikus ettenähtud kellaaja saabumisel alanud või mitte.³¹¹

§ 65. Vaheaeg

Istungi juhataja võib välja kuulutada kuni 30-minutise vaheaja.

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, protestide lahendamine, võimaluse andmine komisjoni erakorralise istungi pidamiseks, teiste juhatuse liikmete või fraktsioonide esindajatega nõupidamise vajadus, puhkepauside vajadus (pikkade istungite puhul), soov lõpetada istung Riigikogu töö ajagraafikus sätestatud kellaajaks (RKKTS § 64 kommentaar 6), ettekandja viibimine, tehnilised

³¹¹ Vt Riigikogu 01.06.2017 istungi stenogramm. Rahandusminister S. Sesterile umbusalduse avaldamise arutamine algas kell 14.20, s.o 1 tund ja 20 minutit pärast Riigikogu töö ajagraafikus neljapäevase istungi lõpuks ettenähtud kellaaja saabumist.

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). Sellele vastab istungisaalis ja rõdul viibijate kohustus istungi ajal korda hoida ning istungit mitte segada. 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. Praktikas on korra tagamine jagatud selliselt, et istungisaalis tegeleb korra tagamisega istungi juhataja ning istungisaali rõdudel hoolitsevad korra eest Riigikogu valveteenistus ja külastaja vastu võtnud Riigikogu Kantslei teenistujad.

2. Kommenteeritavas paragrahvis tähendab sõna „kord“ seda, et Riigikogu täiskogu istung toimub häirimatult. Korra osaks on RKKTS-is sätestatud protseduurireedlid, mis peavad võimaldama Riigikogu liikmel oma mandaati teostada selliselt, et see ei häiriks teisi Riigikogu liikmeid ega takistaks Riigikogu kui terviku toimimist. Nii on kodukorras kehtestatud Riigikogu istungi toimumiseks kindlad reeglid: istungil osalejate ring on piiratud, Riigikogu liikmetele on istungisaalis ette nähtud alalised kohad (ka valitsuse liikmetel ja Vabariigi Presidendil on oma kohad), Riigikogu liikmed võivad istungi ajal teha kindlaid toiminguid selleks ette nähtud korras, nt on sõnavõttudeks ette nähtud kindel aeg ja kestus, kindlaks on määratud, millal kõneldakse kõnetoolist ja millal oma kohalt jms. Parlamendiliikmete käitumine istungisaalis tugineb austusele parlamendi kui institutsiooni vastu ja vastastikkusele lugupidamisele, mis tähendab, et rahvasaadikud ei tohi tahtlikult sõnavõtte segada, kasutada solvavat väljendusviisi jms. Riigikogu tööd segab ka saalis valitsev lärm, vahelehoiked ja protestiks jalgade trampimine ning brošüüride jm jagamine laudadele. Riigikogu juhatus on otsustanud, et loosungeid ja plakateid Riigikogu istungisaalis ei eksponeerita.³¹²

³¹² Vt Riigikogu juhatus 29.01.2020 istungi protokoll nr 6, samuti Riigikogu 29.01.2020 istungi stenogramm, 1. päevakorrapunkt. Opositsiooni kuuluvad Riigikogu liikmed

3. Istungi juhataja peab korrale kutsuma isikud, kes segavad istungi läbiviimist.³¹³ Tavaliselt teeb juhataja kõigepealt suulise märkuse, lärmi puhul helistab metallkellukest ning juhul, kui korrarikumine jätkub, võib ta korra taastamiseks välja kuulutada vaheaja (RKKTS § 65). Riigikogu istungisaalis korra tagamise alused ja abinõud ei ole protseduuri-reeglites lõpuni reguleeritud ja vajavad tulevikus täpsustamist. Näiteks ei ole üheselt selge kommenteeritava paragrahvi seos avaliku korra ja avalikus kohas käitumise üldeeskirjadega ning nende üle järelevalve teostamise pädevusega korrakaitseaduse tähenduses. Nii nagu igal pool mujal, peab ka istungisaalis kehtima avalik kord, st ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Samas ei ole istungisaal avalik koht KorS mõistes, mistõttu selles sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuded ja järelevalve teostamise sätted ei kohaldu. RKKTS § 58 lõikes 1 on esitatud loetelu isikutest, kel on õigus Riigikogu istungisaali siseneda ja seal istungi ajal viibida. Seega muud isikud, sh korrakaitseorgani ametnikud, istungi ajal Riigikogu istungisaali siseneda ei tohi. Samuti tuleb arvestada Riigikogu liikmete põhiseadusega tagatud immuniteediga (§ 76), mis tähendab, et Riigikogu liiget ei või takistada tema ülesandeid rääkimast. Nii ei saa istungi juhataja anda politseile korraldust näiteks istungi segamise tõttu mõne parlamendiliikme istungisaalist eemaldamiseks. Küll aga tuleb kõne alla politsei sekkumine juhul, kui istungisaalis esineb vahetu kõrgendatud oht isiku elule või kehalisele puutumatusle. Vaieldav on, kas parlamendisaalis tekkinud kaklusele saab politsei reageerida omal algatusel või ainult istungi juhataja kutsel. Pigem tuleks asuda seisukohale, et inimelu ja tervise kaitseks on politseil õigus sekkuda, ilma et selleks oleks vaja eraldi luba, kuid vastavad sekkumise reeglid oleks soovitatav eelnevalt Riigikogu juhatajaga kokku leppida.

panid oma laudadele plakatid kirjaga „Lõpetage Eesti lõhkumine“. Istungi juhataja võttis korra tagamiseks vaheaja, mil Riigikogu juhatus langetas otsuse loosungite ja plakatite istungisaalis eksponeerimise kohta.

³¹³ Vt Riigikogu 22.03.2017 istungi stenogramm, istungi rakendamine (EKRE fraktsioon jagas Riigikogu liikmete laudadele „Jevgeni vee“ pudeleid, mis laudadelt ära korjati); 20.04.2017 istungi stenogramm, istungi rakendamine (EKRE fraktsioon jagas Riigikogu liikmete laudadele Via Baltica teemalised brošüürid, mis istungi juhataja loal laudadele jäeti).

4. Külastajad jälgivad istungit Riigikogu istungisaali külgrõdult, ajakirjanikud ja diplomaatiline korpus võivad viibida otsarõdul (vt istungisaali plaan, lisa 2). Istungi küllastamiseks tuleb läbida turvakontroll³¹⁴ ning järgida Toompea lossis käitumise reegleid ja tavasid. Eelkõige ei tohi istungisaali rõdudelt istungi jälgijad oma tegevusega häirida Riigikogu tööd. Rõdul olles ei tohi plaksutada, rääkida kõva häälega, karjuda, upitada ennast üle rõdupiirde, loopida alla esemeid, seista toolidel, kanda loosungeid või loosungitega riietusesemeid jms (vt ka RKKTS § 59 kommentaar 3). Riigikogu kinnistute sissepääsu- ja turvakord 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 konkreetset juhul eraldi. Küllastamise ajaks antakse hoiule üleriided, suuremad kotid ja pakid. Valvepolitseinikul on vajaduse korral õigus kontrollida küllastaja isiklikke asju.

5. Küllastajatele on kehtestatud reeglid ka teiste riikide parlamentides. Näiteks Prantsuse parlamendi alamkojas, Rahvussamblaes (*Assemblée nationale*), kehtivad järgmised küllastamise reeglid:³¹⁵ sisenemine istungisaali on keelatud väljaspool istungi toimumise aega, küllastaja peab esitama isikut tõendava dokumendi ja läbima turvakontrolli ning isiklike esemete röntgenlâbivaatuse. Teiste riikide parlamentide tööst võib tuua näiteid ka selle kohta, et parlamendil on õigus karistada oma liikmeid ja teisi isikuid, kes ei käitu parlamendi istungil hea tava kohaselt ja rikuvad saalis korda. Soome parlamendi protseduurireeglite kohaselt võib juhataja nõuda küllastajate lahkumist rõdult, kui see on vajalik istungisaalis korra tagamiseks (Eduskunna 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.

³¹⁴ Riigikogu juhatus 14.04.2016 otsusega nr 66 kinnitatud „Riigikogu kinnistute sissepääsu- ja turvakord“.

³¹⁵ Vt L'Assemblée nationale dans les institutions françaises. Assemblée nationale, 2009, lk 555–558.

1. Üldjuhul avab ettekanne päevakorraküsimuse käsitlemise (RKKTS §-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 (RKKTS § 140 lg 3) ja eelnõu kolmas lugemine algab läbirääkimistega (RKKTS § 111 lg 1), samas põhiseaduse muutmisel kahe järjestikuse koosseisu poolt ei peeta eelnõu lugemisel järgmises Riigikogu koosseisus üldse ettekannet (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.³¹⁶ 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. Samuti võib avalduse, ettekande või ülevaatega esineda sooviv ametiisik märkida juhatajale esitatavas avalduses esinemiseks soovitava aja (RKKTS § 155 lg 2).

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 (RKKTS § 153).

4. Ettekandeid saavad pidada need isikud, kellele on RKKTS-ist tulenevalt selleks õigus antud. Näiteks eelnõu esimesel lugemisel (RKKTS § 97) võivad ettekandega esineda eelnõu algataja või tema esindaja (Riigikogu liige või Vabariigi Valitsuse liige), juhtivkomisjoni esindaja (Riigikogu

³¹⁶ 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.

liige), teatud ametiisiku ametisse nimetamist käsitleva eelnõu korral (RKKTS § 117 lg 3) ametisse nimetatava ametiisiku kandidaat.³¹⁷ Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelul on võimaldatud ettekanne pidada näiteks kutsutud eksperdil. RKKTS § 158 lg 3 sätestab Riigikogu istungi töökeelena eesti keele, mis piirab ettekandjate ringi eesti keelt kõnelevate inimestega. Välisriigi poliitika kaasamine Riigikogu debatti ei ole samuti kooskõlas parlamentaarse tavaga.³¹⁸

§ 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, 137, 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. Nüüd saavad Riigikogu liikmed kirjalikke küsimusi esitada vastavalt RKKTS §-le 147.

³¹⁷ Vt nt Riigikogu 23.09.2020 istungi stenogramm, kus Riigikohtu liikme kandidaat U. Volens esines ettekandega Riigikogu otsuse „Urmas Volensi Riigikohtu liikme ametisse nimetamine“ eelnõu (222 OE, XIV Riigikogu) esimesel lugemisel.

³¹⁸ Vt SDE fraktsiooni 26.09.2013 esitatud taotlust nr 2-5/19 olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu läbiviimiseks, kus ühe ettekandjana esitati Soome Vabariigi haridusminister Krista Kiuru. Riigikogu juhatus lükkas taotluse tagasi, pidades seda parlamentaarse tavaga kokkusobimatuks (vt Riigikogu juhatuse 26.09.2013 protokoll nr 42).

3. Küsimuste esitamine ja nendele vastamine ei ole läbirääkimiste osa ja sel puhul ei kehti vastusõnavõtu õigus (RKKTS § 70). Küsimuse esitamise õigus ei ole ette nähtud arvamuse avaldamiseks, seda saab teha läbirääkimistel (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 minut. 1994. aasta RKKTS-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, on juhataja andnud sõna järjekorras järgmisele liikmele ja eemal olnud liige on saanud sõna saali naasmisel.

5. Riigikogu liikme erivajadusest tingituna võib tal olla raskendatud nii suulise küsimuse esitamine kui ka suuliselt esitatud küsimuse mõistmine. Praktikas on kõnetakistuse korral võimaldatud Riigikogu liikmel kooskõlastatult istungi juhataja ja ettekandjaga esitada küsimus kirjalikult ja ettekandja on enne vastama asumist küsimuse ette lugenud.³¹⁹ Kuulmislangusega ettekandjale on saalisekretär küsimused reaalajas kuvari ekraanile trükkunud. Erandkorras on sel juhul peetud lubatavaks küsimuse esitamist kauem kui üks minut.³²⁰ Alates 2021. aastast on täiskogu istungi ülekanded varustatud subtiitritega ja ettekandjal on võimalus küsimusi reaalajas ka ülekandes jälgida, nt sülearvuti kaudu.

6. Sõltuvalt sellest, kuidas päevakorraküsimuse arutelu on RKKTS-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 (RKKTS §-d 98, 105, 129–132, 134, 136, 137, 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

³¹⁹ Vt Riigikogu 06.11.2017 istungi stenogramm. Üks Riigikogu liige esitas terviseprobleemi tõttu oma küsimuse arupärimisele vastavale Eesti Panga presidendile Ardo Hanssonile kirjalikult.

³²⁰ Vt nt Riigikogu 10.03.2020 istungi stenogramm, Eesti Rahvusringhäälingu seaduse muutmise seaduse eelnõu (122 SE) esimene lugemine.

küsimuse võib Riigikogu liige esitada RKKTS §-des 116, 118, 125, 140, 152⁵ 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 (RKKTS § 155). Varasema tõlgenduse kohaselt tähendas klausel „kui juhatus ning ametiisik ei ole kokku leppinud teisiti“, et küsimusi ei esitata. Nii on see olnud näiteks poliitiliste avalduste puhul.³²¹ Alates 2022. aastast on sätet tõlgendatud ka selliselt, et see lubab enam kui kahe küsimuse esitamist. Seda võimalust kasutati aktiivselt Riigikogu otsusega „Riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ heakskiitmine“ seotud ettekannete puhul (vt ka RKKTS § 155 kommentaar 16). Erijuhtum on sätestatud RKKTS §-s 153, mille järgi olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu korral määrab küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aja Riigikogu juhatus (RKKTS § 153 lg 2). See on ainus säte RKKTS-is, mis võimaldab seada küsimuste esitamiseks ajalised piirangud.

7. 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 päevakorra-küsimuse teema juurde (RKKTS § 72). Küsimustele vastamise aeg ei ole piiratud (välja arvatud infotunnis ja olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelul; RKKTS §-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.

8. Erandiks kommenteeritava sätte suhtes on Riigikogu infotund, mis seisnebki küsimuste esitamises Vabariigi Valitsuse liikmetele. Küsimuste esitamise kord infotunnis on reguleeritud eraldi sätetega (RKKTS §-d 144 ja 146).

³²¹ Tavapäraselt teeb peaminister järgmise aasta riigieelarve üle andmisega seoses poliitilise avalduse ja küsimusi ei esitata. Vt nt Riigikogu 30.09.2020 istungi stenogramm.

§ 69. Sõnavõtt

- (1) Käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel võivad Riigikogu liikmed esineda sõnavõttudega.
- (2) Kui Riigikogu liige soovib esineda sõnavõtuga, 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 sõnavõtuga, 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. Riigikogu täiskogu tööd reguleerivates RKKTS-i sätetes kasutatakse mõistet „sõnavõtt“ kahes tähenduses. Peamiselt peetakse sõnavõtu all silmas Riigikogu liikme, Vabariigi Valitsuse liikme ja õiguskantsleri osalemist päevakorraküsimuse arutamisel läbirääkimiste etapis. Samas on mõnel juhul kasutatud mõistet „sõnavõtt“ sisuliselt ettekande tähenduses (RKKTS § 134 lg 2, § 140 lg 3, § 153 lg 2, § 157). Kommenteeritav paragrahv (samuti RKKTS § 70 ja § 71) reguleerib sõnavõtuga esinemist läbirääkimistel. Üldjuhul võivad läbirääkimistel osaleda kõik Riigikogu liikmed (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. Mõnel juhul läbirääkimisi ei peeta, näiteks peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamisel (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 kui läbirääkimiste aeg on piiratud, siis antakse kõigepealt sõna fraktsioonide esindajatele ja seejärel teistele Riigikogu liikmetele.

3. Sõnavõtusoovist tuleb eelnevalt märku anda. Märquandmine ehk elektrooniline registreerimine toimub hääletuspuldi kaudu. Loa sõnavõtuks annab istungi juhataja registreerumise järjekorra alusel. Kui sõnavõtusoovi avaldanud Riigikogu liige ei viibi istungisaalis, kui tuleb tema järjekord, siis on istungi juhataja andnud sõna järjekorras järgmisele kohalolevale Riigikogu liikmele ja saalist eemal olnud liikmele tema naasmisel. Vabariigi Valitsuse liige ja õiguskantsler võivad samuti osaleda läbirääkimistel sõnavõtuga, kui nad annavad sõnavõtusoovist istungi juhatajale märku (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 lisaega ei anna (näiteks tihe päevakord, palju sõnasoovijaid vms). Oluline on silmas pidada, et kõneaja pikendamisega seoses koheldaks sõnavõtjaid võrdsetl. 1994. aasta RKKTS § 84 lõikes 2 oli sätestatud (sarnaselt kehtiva regulatsiooniga), et kõnepidaja taotlusel võib istungi juhataja kõneaja 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“ viitab sõnavõttudele, mis esitatakse RKKTS alusel väljaspool läbirääkimiste etappi (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 1). Nii on näiteks RKKTS § 140 lõikes 3 sätestatud, 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). Umbusalduse avaldamise arutelu algab umbusalduse algataja või algatajate esindaja sõnavõtuga, mille kestus ei või ületada 20 minutit. Seejärel esineb valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati, sõnavõtuga, mille kestus ei või samuti ületada 20 minutit (RKKTS § 134 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 juhutamise üle andma. Soovitav on sellisel juhul istungi juhamine 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 vastusõnavõetuga, kui teda või tema sõnavõtus sisaldunud seisukohti mainitakse kellegi teise sõnavõtus. Sama päevakorraküsimuse arutelu käigus saab Riigikogu liige esineda ühe vastusõnavõetuga, mille kestus võib olla kuni kaks minutit. Kui Riigikogu liige oma vastusõnavõtus mainib omakorda mõnd (kolmandat) Riigikogu liiget, siis sellel

liikmel enam repliigiõigust ei ole.³²² 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.

§ 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 üldkoosolekuil, Riigivolikogu ning Riiginõukogu koosolekuil ja nende komisjonides, kujuures nende kõneae ei ole piiratud.“ Riigikontrolöri, õiguskantsleril ja riigisekretäril olid Vabariigi Valitsuse liikmetega ühesugused õigused.

2. Kommenteeritav paragrahv näeb ette võimaluse osaleda läbirääkimistel. Peale selle võib Vabariigi Valitsuse liige esineda Riigikogus veel näiteks järgmistel juhtudel: ettekanne elnõu 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 teavitama istungi juhatajat (kas suuliselt, käega märku andes või kirjalikult). Läbirääkimiste käigus on Vabariigi Valitsuse liige tavalikohaselt saanud sõna üks kord päevakorraküsimuse arutamise jooksul.

³²² Vt Riigikogu 13.04.2022 istungi stenogramm, Riigikogu otsuse „Ertepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele Eesti-vaenuliku propaganda tõkestamiseks“ elnõu (529 OE, XIV Riigikogu) esimene lugemine.

Seejuures kehtivad valitsusliikme suhtes samad reeglid, mis Riigikogu liikmete suhtes (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 vastusõnavõtule üks kord päevakorraküsimuse arutelu käigus, kui teda või tema sõnavõtus sisaldunud seisukohti puudutatakse mõnes teises sõnavõtus (RKKTS § 70).

4. Sõnaõiguse eesmärk on tagada, et Vabariigi Valitsuse liiget ei jäetaks tema vastutusalasse kuuluva küsimuse arutelust kõrvale ning ta kuulataks parlamendis ära.³²³ Seega on Vabariigi Valitsuse liikme sõnaõigus sisuliselt piiratud tema Vabariigi Valitsuse liikme positsiooni ja tööülesannetega ega võimalda parlamentaarses debatis isiklike või erakondlike seisukohtade esitamist.³²⁴ Sõnaõiguse piiritlemine valitsuse liikme kompetentsi kuuluvate küsimustega ei välista asjakohasel juhul teise ministri poliitilisele avaldusele, ettekandele või ülevaatele järgnevate läbirääkimiste käigus sõnavõtuga esinemist.³²⁵ Näiteks tõusetus 2022. aasta 19. jaanuari Riigikogu istungil küsimus, kas kaitseministril on õigus esineda sõnavõtuga peaministri julgeolekuolukorda puudutavale poliitilisele avaldusele järgnenud läbirääkimistel.³²⁶ Arvestades, et julgeolekupoliitika kuulub kaitseministeeriumi tegevusvaldkonda, oleks kaitseministril selline õigus olnud.

5. 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 RKKS-i 2000. aasta 22. detsembrist jõus olnud redaktsiooni § 77 lõike 4 kohaselt pidi õiguskantsler oma seisukohtade esitamiseks päevakorraküsimuses pidama kaasettekande. Õiguskantsleril on sõnaõigus Riigikogus ainult oma pädevuse piires. Peale selle esineb õiguskantsler kord aastas Riigikogu ees ülevaatega

³²³ PS kommentaarid 2020, § 100 kommentaar 1.

³²⁴ Vrd Sachs, M. Grundgesetz. Kommentar. München, 2011. Artikli 44 kommentaar 15.

³²⁵ Vt ka Põhiseadusliku Assamblee 6. istung 18.10.1991, I. Hallaste sõnavõtt: „Peaminister ja ministrid võivad sõnaõigusega osaleda Riigikogu istungitel ja komisjonides. Pidasime väga oluliseks selle mõtte fikseerimist põhiseaduses, kuna muidu võib tekkida olukord, mis on praegu näiteks Ülemnõukogu ja valitsuse puhul, kus valitsuse liige saab siit kõnepuldist sõna ainult siis, kui ta teeb kaasettekannet, ta ei saa oma seisukohta välja öelda.“

³²⁶ Vt Riigikogu 19.01.2022 istungi stenogramm, päevakorrapunkt nr 2 „Peaminister Kaja Kallase poliitiline avaldus julgeolekuolukorra kohta“.

oma tegevusest (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 päevakorraküsimuse 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 päevakorraküsimusest kõrvale, nõuab istungi juhataja, et pöördutaks tagasi päevakorraküsimuse juurde. Kui istungi juhataja nõuet ei täideta, katkestab istungi juhataja ettekande, sõnavõtu või küsimuse mikrofoni 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 mikrofoni väljalülitamisega.
[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]
- (2) Istungi juhataja teeb ettepaneku lugeda sõnavõtud lõpetatuks, kui kõik, kes sõna soovisid, on saanud rääkida, või kui ta leiab, et päevakorraküsimust on piisavalt käsitletud. Kui mõni Riigikogu liige istungi juhataja ettepaneku vaidlustab, otsustatakse sõnavõttude lõpetamine hääletamise teel.

1. Kommenteeritavas paragrahvis sätestatakse, millised on Riigikogu istungi juhataja õigused, et tagada päevakorraküsimuste arutelu läbiviimise reeglite järgimine. Päevakorraküsimuse all mõistetakse seaduseelnõu, arupärimise, 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 ebatsensuurid 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.

Tavaliselt piirdub istungi juhataja suulise märkusega, mikrofoni välja lülitamise õigust on kasutatud vaid üksikudel äärmuslikel juhtudel.³²⁷

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, korrariikumise ja haawawate sõnade tarvitamise puhul, kõnelejatele ebakohaste sõnade ja ütelse eest märkusi teha, korrale kutsuda, kolmekorralise hoiatuse järele sõna ära wõtta 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

³²⁷ Vt Riigikogu 07.12.2020 istungi stenogramm, Riigikogu liikme I. Sooääre ametivanne ja Riigikogu 15.02.2021 istungi stenogramm, istungi rakendamine, Riigikogu liikme K. Grünthali protseduuriline küsimus.

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 sõnavõttude lõpetamise hääletamise teel. Otsus läbirääkimised lõpetada tehakse poolthäälte enamusega (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 (RKKTS § 62). Varasemates kodukorraseaduse redaktsioonides sellist sätet ei olnud. Siiski on praktikas lähtutud põhimõttest, et kui päevakorraküsimuse aruteluks vajalikud dokumendid on Riigikogu liikmetele hiljemalt istungi alguseks kättesaadavaks tehtud ning ükski istungil viibiv Riigikogu liige ei ole selle vastu, avatakse päevakorraküsimus vaatamata RKKTS § 73 lg 1 nõuete mittetäitmisele.³²⁸

2. Päevakorraküsimuse arutamiseks peab Riigikogu istungil viibima ettekandja. Võib juhtuda, et ettekandjana päevakorda märgitu ei ole mingil põhjusel päevakorraküsimuse arutelu avamise ajal Riigikogu istungisaalis. Praktikas on niisuguseid olukordi lahendatud ettekandja asendamise (näiteks teeb juhtivkomisjoni ettekande komisjoni esimees) või päevakorras olevate küsimuste käsitlemise järjekorra muutmisega (see saab toimuda üksnes juhul, kui ükski fraktsioon ei ole selle vastu; vt RKKTS

³²⁸ Vt Riigikogu 07.03.2018 istungi stenogramm, vedelkütuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (536 SE, XIII Riigikogu) teine lugemine.

§ 55 kommentaar 8). Kui eespool nimetatu ei ole võimalik, sedastab istungi juhataja päevakorraküsimuse arutelu võimatuse ega ava seda.

3. Kuigi enamasti soovitakse päevakorraküsimuse arutelu võimatust vältida ja kommenteeritavat paragrahvi tõlgendatakse pigem paindlikult, on dokumentide kättesaadavaks tegemisega viivitamist ja ettekandja puudumist kasutatud ka teadlikult arutelu edasilükkamiseks, aga ka vastusena obstruktsioonile.³²⁹ Arutelu võimatuse tõttu käsitlemata jäänud küsimuse arutelu lükkub järgmisse töönaalasse (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 päevakorraliselt.
- (4) Istungi juhataja lahendab protesti või vastab küsimusele viivitamata.

1. RKKTS § 74 eesmärk on aidata tagada Riigikogu istungil toimuva menetluse reeglitest kinnipidamine ja Riigikogu liikmete teadlikkus istungi protseduuridest. Kui Riigikogu liikme hinnangul rikutakse istungi läbiviimise reegleid, on tal võimalus esitada protest (näiteks kui istungi juhataja ei ava läbirääkimisi, kuigi see on seadusega ette nähtud). Küsimuse esitamise võimalus on ette nähtud juhaks, kui Riigikogu liige vajab teavet käimasoleva või saabuva päevakorrapunkti menetlemise 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).

2. Kuigi RKKTS § 47 eristab Riigikogu istungit infotunnist, peab RKKTS § 74 rakendamisel lähtuma sätte eesmärgist aidata kaasa

³²⁹ Vt nt Riigikogu 23.03.2022 istungi stenogramm, päevakorrapunktid 5–8.

protseduurireeglite järgimisele täiskogu saalis ja kohaldama kommenteeritavat sätet ka infotunnis esitatavatele protestidele ja selgitavatele küsimustele.

3. Istungi läbiviimise reeglitena tuleb mõista Riigikogu istungil päevakorrapunktide menetlemisele ja istungi juhatamisele seadustega³³⁰ kehtestatud nõudeid. Selgitavad küsimused on lubatud ka seoses täiskogu istungite läbiviimisel väljakujunenud heade tavade ja istungil osalemise olmeliste küsimustega (nt hea tava anda eelnõu teisel lugemisel läbirääkijate suure arvu korral fraktsioonide esindajatele võimalus osaleda läbirääkimistel esimesena olenemata läbirääkimise soovide registreerimise järjekorrast, probleemid helikvaliteedi või hääletuspuldi toimimisega).

4. Kuivõrd istungi läbiviimisel väljakujunenud tavadest kõrvale kaldumist ei saa lugeda seadusega kehtestatud reeglite rikkumiseks, ei saa sellises olukorras protesti esitamist pidada asjakohaseks. Samas võivad istungist osavõtmisega seotud küsimused tuleneda Riigikogu liikme võimetusest täita oma ülesandeid (nt hääletada, registreerida end küsimuse esitamiseks), mistõttu võib neid käsitleda protestidena.

5. Protestide ja küsimuste aines on piiratud käimasoleva istungi päevakorrapunktide arutamise ja istungi juhatamise vormilise aspektiga. Nii ei liigitu näiteks küsimused ja hinnangud istungi materjalide kvaliteedi, päevakorrapunktide ja sõnavõttude sisu, Riigikogu juhatuse tegevuse, Riigikogu üldise töökorralduse, eelnõu menetlusse võtmise või alatises komisjonis tehtud otsuse motiivide vms kohta protestideks või protseduurilisteks küsimusteks.

6. Kommenteeritavas paragrahvis ettenähtud protest või küsimus tuleb esitada istungi juhatajale kohe pärast rikkumise märkamist või küsimuse tekkimist, andes selle esitamise soovist märku käe tõstmisega ja vajutades hääletuspuldil protseduurilise küsimuse ikooni. Loa protesti või küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja viivitamata, katkestades päevakorraküsimuse arutelu. Istungi juhataja peab protesti või küsimuse lahendama viivitamata. Kui protesti või küsimuse tekkimisest on samaaegselt andnud märku mitu Riigikogu liiget, võib istungi juhataja anda

³³⁰ Sellised nõuded võivad lisaks RKKTS-le olla sätestatud ka muudes seadustes. Nt keelab KrMS § 382⁸ lg 3 Riigikogu esimehel või aseesimehel Riigikogu istungit juhatada, kui menetletakse ettepanekut, millega taotletakse nõusolekut tema enda kohta süüdistusakti koostamiseks.

esmalts sõna kõigile protesti või küsimuse esitamise soovi avaldanud Riigikogu liikmetele ning seejärel lahendada protestid ja vastata esitatud küsimustele ühe vastusena.

7. Istungi juhataja võib protesti rahuldada või selle tagasi lükata. Istungi juhataja otsus vaidlustamisele ei kuulu. Vajaduse korral võib juhataja protesti lahendamiseks või küsimusele vastuse leidmiseks kuulutada välja vaheaja (RKKTS § 65). Kui leiab kinnitust istungi kestel protseduuri-reeglite rikkumine, on istungi juhataja pädevuses otsustada rikkumise kõrvaldamiseks sobivaim viis.

8. Protesti kohta hääletamise korra rikkumise puhul ja hääletamise takistusest märku andmise kohta vt RKKTS § 84 kommentaar 3. Hääletamistulemuste kohta esitatava protesti kohta vt RKKTS § 85 lg 2.

9. Tulenevalt kommenteeritava paragrahvi eesmärgist ei ole istungi läbi viimise reeglite rikkumise kohta protestide esitamise ja selgitavate küsimuste esitamise arv piiratud. Kuna istungi juhatajal ei ole võimalik enne Riigikogu liikmele sõna andmist teada, kas protseduuriline sõnavõtt vastab protestile või selgitavale küsimusele kehtestatud nõuetele, on see praktikas toonud kaasa selle sätte kasutamise obstruktsiooni eesmärgil. Istungi juhatajal lasub kohustus tagada istungisaalis kord ja võimalus istungit läbi viia, seega on tema ülesandeks tekkinud olukord lahendada (RKKTS § 66). RKKTS ei anna siin Riigikogu istungi juhatajale selget käitumisjuhust. Praktikas on taolist olukorda lahendatud protseduuriliseks sõnavõtuks registreerunud Riigikogu liikmetele sõna andmisega kuni sõnavõtussoovide ammendumiseni ning RKKTS-i nõuetele vastavate protestide ja küsimuste lahendamisega. Samuti on istungi juhatajal õigus kuulutada välja vaheaeg ning püüda taastada istungisaalis kord obstruktsiooni kasutavate Riigikogu liikmetega kokkuleppe saavutamise või nn vanematekogu *ad hoc*-nõupidamise teel.

§ 75. Teadaannete edastamine

Teadaandeid Riigikogu liikmetele, Riigikogu komisjonidele ja fraktsioonidele edastab istungi juhataja. Teadaande tekst esitatakse istungi juhatajale kirjalikult.

1. Kommenteeritav paragrahv reguleerib Riigikogu liikmetele, komisjonidele ja fraktsioonidele Riigikogu istungi ajal teadaannete edastamist. Selle kohaselt on istungi ajal päevakorravälise teabe edastamine lubatud vaid istungi juhatajale. Edastada soovitava teadaande tekst esitatakse istungi juhatajale kirjalikult. Istungi juhataja hindab teate asjakohasust ja otsustab selle edastamiseks sobivaima aja. Selline regulatsioon võimaldab vältida istungi ülekoormamist päevakorravälise infoga.

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. Teadaanded, mida istungil edastatakse, on praktikas näiteks järgmised: päevakorra täiendamine poliitilise avalduse või umbusalduse avaldamise arutamisega, täiendava istungi või erakorralise istungjärgu kokkukutsumine, toetus- ja parlamendirühma moodustamise koosoleku kokkukutsumine vahetult pärast istungi lõppu, meeldetuletus Riigikogu liikmetele võtta saalist kaasa isiklikud asjad seoses istungisaali kasutamisega Noorteparlamendi istungiks.

4. Teavet, mille edastamist RKKTS Riigikogu liikmetele nõuab, kuid mis ei ole ajakriitiline, edastatakse tänapäeval Riigikogu istungi asemel e-posti teel, dokumendihaldussüsteemis või Riigikogu sise- või välisveebis. Näiteks edastatakse teave infotunnis osalevate valitsusliikmete ja neile küsimuste esitamise järjekorra kohta Riigikogu liikmetele e-posti teel.

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. Sisuliselt on kvoorumi kehtestamise mõte tagada vastuvõetavate otsuste legitiimsus. Kvooruminõude rikkumine on alus Riigikogu akti kehtetuks tunnistamiseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

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 enamvaieldud 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.³³¹ Suurema kvoorumi 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.³³² Suure kvoorumi vastased aga nägid selles ohtu parlamendi töövõimele ning leidsid, et parlamentaarses praktikas hakkavad erakonnad ise

³³¹ Vt nt I. Hallaste, Põhiseaduse Assamblee, lk 255–256.

³³² Vt nt J. Raidla, Põhiseaduse Assamblee, lk 782.

hoolitsema selle eest, et istungil viibiks piisav arv Riigikogu liikmeid.³³³ Lõpuks saavutati kompromiss, et korralise istungi kvoorum sätestatakse Riigikogu töökorraldust reguleerivas seaduses ning erakorralise istungjärgu kvoorum põhiseaduses endas.³³⁴

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.

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.³³⁵ Riigikogu korraliseks istungiks kvooruminõude sätestamata jätmist võib põhjendada kahe asjaoluga. Esiteks, kuivõrd korralised istungid toimuvad RKKTS-is täpselt paika pandud ajal (§ 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

³³³ 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 põhjendamatult 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.)

³³⁴ L. Hänni Põhiseaduse Assamblee 28. istungil 27. märtsil 1992: „[...] Riigikogu korralise istungi kvoorum võib olla väga hästi Riigikogu kodukorraseduse 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 istungjärgude jaoks, et Riigikogu kvoorumiga ei saaks siin langetada selliseid poliitilisi otsustusi, mis erakorralisel istungjärgul osa Riigikogu liikmeid näiteks ei saa istungist teada ja seetõttu võib erakorraline istung ise muutuda küsitavaks.“ (Põhiseaduse Assamblee, lk 951.)

³³⁵ 1992. aasta RKKS § 37: „Riigikogu korralisel istungil kvooruminõuet ei ole, välja arvatud juhud, kus seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenus.“

aruteludes esile toodi (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 3), peab kvooruminõude puudumine paremini tagama Riigikogu töövoime.

6. Kvooruminõude sätestamata jätmisest hoolimata ei piisa ühestainsast kohalolevast Riigikogu liikmest, et Riigikogu oleks otsustusvõimeline. Rooma õigusest pärit põhimõtte *tres faciunt collegium*³³⁶ järgi saab kollegiaalorganist rääkida üksnes juhul, kui otsustamisest võtab osa vähemalt kolm liiget. PS § 73 järgi on Riigikogu aktide vastuvõtmiseks vajalik poolthälte enamus, enamuse kujunemise eelduseks peab aga otsustajaid olema mitte vähem kui kolm. Sama kehtib ka juhul, kui Riigikogu peab kaugosalusega istungit.

7. Riigikogu võib pidada täiendavaid istungeid korraliste istungjärkude ajal (RKKTS § 45 lg 1), ent väljaspool RKKTS §-s 47 sätestatud töö aja-graafikut. 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 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 RKKKS-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 (RKKTS § 77). Kvoorumipuudumise tagajärge ei ole RKKTS-is *expressis verbis* sätestatud, ent praktikas toob see automaatselt kaasa täiendava istungi või

³³⁶ 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.*

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), XI Riigikogu volituste ajal üks erakorraline istungjärk (12-st)³³⁷ ja XIV koosseisu volituste ajal 13.06.2021 täiendav istung.³³⁸

§ 77. Riigikogu liikmete kohaloleku kontroll

- (1) Riigikogu otsustusvõimelisus tehakse kindlaks Riigikogu liikmete kohaloleku kontrolliga.
- (2) Riigikogu liikmete kohalolekut kontrollitakse Riigikogu istungi alguses.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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 kindlakstegemine (lg 2) ning teiseks, kohalolijate arvu fikseerimine ja selle põhjal kvoorumi olemasolu tuvastamine (lg 1 ja 3). Esimesel juhul on kohaloleku kontrollil üksnes informatiivne tähendus: selle abil saadakse teada, mitu Riigikogu liiget parajasti istungisaalis viibib. 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 hääletussüsteemi. 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.

³³⁷ XIII Riigikogu statistikakogumik, lk 115.

³³⁸ Riigikogu 13.06.2021 täiendava istungi stenogramm.

3. Lähtudes kohaloleku kontrolli eesmärgist, on kohalolijaks registreerumisel erinev tähendus. Kui kohaloleku kontroll tehakse kvoorumiga tuvastamiseks, arvatakse Riigikogu liige kvoorumiga hulka üksnes siis, kui ta registreeris oma kohaloleku hääletamispuhuldi kaudu. Kui aga kohalolekut kontrollitakse lihtsalt istungisaalis viibivate Riigikogu liikmete arvu kindlakstegemiseks, 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, sõnavõttuga esineda jne. Kui Riigikogu liige ei ole registreerinud ennast kohalolijaks ei kohaloleku kontrolli käigus ega muul viisil, ei ole ta formaalselt istungist osa võtnud.³³⁹

4. Kohalolekut kontrollitakse kvoorumiga 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. Peale selle võib Riigikogu täiendava istungi ning erakorralise istungjärgu ajal iga Riigikogu liige nõuda, et kvoorumiga olemasolu tuvastatakse ka enne mõnd muud hääletust, st enne kui Riigikogu asub otsust tegema.³⁴⁰ Kui Riigikogu liige taotleb kohaloleku kontrolli, on istungi juhataja kohustatud selle läbi viima. Seega peab Riigikogu täiendava istungi ning erakorralise istungjärgu ajal olema seaduses nõutud kvoorum tagatud vähemalt enne iga hääletust. Ehkki seadus Riigikogu täiendava istungi ning erakorralise istungjärgu ajal enne hääletamist kohaloleku kontrolli läbiviimist ei nõua, on seda soovituslik teha, kui istungi juhataja kahtleb kvoorumiga olemasolus, kuna akti vastuvõtmine nõutava kvoorumiga on selle kehtetuks tunnistamise aluseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

³³⁹ Riigikogu liikmed ei ole õiguslikult kohustatud istungist osa võtma, ning faktil, et Riigikogu liiget ei ole istungist osavõtnute nimekirjas, on tähendus üksnes statistika aspektist.

³⁴⁰ Seaduses kasutatud sõnastuse „ka enne muud hääletust“ all tuleb mõista kõiki hääletusi, mida Riigikogu täiendava istungi või erakorralise istungjärgu ajal läbi viiakse, sest sätte sõnastus on jäänud muutmata pärast kommenteeritava sätte lõike 2 muutmist 2019. aastal. Enne seda seadusemuudatust tähistas kommenteeritava paragrahvi lõike 3 sõnastus kõiki teisi hääletusi lisaks lõikes 2 nimetatud sellise seaduse või otsuse eelnõu lõpphääletusele, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus.

5. Kohaloleku kontrolli informatsiooni saamise eesmärgil tehakse korralisel istungil üksnes istungi alguses (RKKTS § 77 lg 2). Muudel juhtudel kohaloleku kontrolli nõuda ei saa ning istungi juhataja seda läbi ei vii.³⁴¹

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, kuid see kaotati seadusest 2019. aastal.³⁴² Praktikas nõuti kohaloleku kontrolli sageli ka obstruktsiooni eesmärgil.

§ 78. Nõutav häälteenamus

Riigikogu teeb otsustusi poolthäälteenamusega, kui Eesti Vabariigi põhi-seaduses 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 sätestatud 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.

2. Kuna kommenteeritav paragrahv paikneb RKKTS 10. peatükis „Riigikogu istung“, reguleerib ta nõutavat häälteenamust Riigikogu täiskogus tehtavate otsustuste suhtes. Riigikogu allorganite otsustustele käsitletav

³⁴¹ Riigikogu kaugosalusega istungitel on kohaloleku kontrolli kasutatud ka selleks, et selgitada välja, kas Riigikogu liikmetel on toimiv internetiühendus.

³⁴² Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

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 häälteenamused on määratletud PSRS § 3 lõikes 6. Selle sätte järgi tähendab:

a) poolthäälte enamuse – poolt hääletab enam kui vastu:

$$P > V \text{ (} P \text{ – poolthääled, } V \text{ – vastuhääled);}$$

b) kahekolmandikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu:

$$P \geq 2 \times V;$$

c) neljaviiendikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu:

$$P \geq 4 \times V;$$

d) Riigikogu koosseisu häälteenamus – poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust (vähemalt 51 Riigikogu liiget);

e) Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kaks kolmandikku Riigikogu koosseisust (vähemalt 68 Riigikogu liiget);

f) Riigikogu koosseisu kolmeviiendikuline häälteenamus – poolt hääletab vähemalt kolm viiendikku Riigikogu koosseisust (vähemalt 61 Riigikogu liiget).

4. Nagu nimetatud, võetakse Riigikogu aktid üldjuhul vastu poolthäälte enamusega (PS § 73). Poolthäälte enamuse nõue on põhiseaduses *expressis verbis* mainitud veel seoses peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmisega Riigikogu poolt (PS § 89 lg 4).

5. Poolthäälte 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 vastuhäälte 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 häälte-enamused, 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 häälest ehk enamuse kehtivatest häälest.³⁴³ Vastavalt RKKTS § 7 lõike 6 esimesele lausele saavad Riigikogu aseesimeesteks kaks kõige rohkem hääli kogunud kandidaati. Siin on tegemist suhtelise häälteenamusega.³⁴⁴ Suhtelise häälteenamuse mõistet kasutatakse ka RKKTS § 106 lõikes 4, mis näeb ette, et üksikest 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 häälteenamuse (poolt hääletab vähemalt kaks korda enam kui vastu, vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 3):
 - Riigikogu istungi kinniseks kuulutamine (PS § 72 lg 1);
- b) neljaviiendikuline häälteenamuse (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 häälteenamuse (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);

³⁴³ $E > A / 2$ (E – nõutav häälteenamuse, A – kehtivate häälte arv).

³⁴⁴ Samasuguse häälteenamuse nõue on sätestatud RKKTS § 30 lõikes 4 komisjoni esimehe ja aseesimehe valimise puhuks.

- nn konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmine ja muutmine (PS § 104 lg 2);
 - 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 kolmeviendikuline häälteenamus (vähemalt 61 poolthäält):
- põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panek (PS § 164);
 - põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmine Riigikogu järgmise koosseisu poolt põhiseaduse muutmise korral Riigikogu kahe järjestikuse koosseisuga (PS § 165 lg 2).

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 muutmine (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. On saanud tavaks, et kui pannakse lõpphääletusele seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu, mille vastuvõtmiseks on nõutav vähemalt Riigikogu koosseisu häälteenamus, viitab istungi juhataja sellele enne hääletust. Kui tegemist ei ole lõpphääletusega, ent küsimuse otsustamiseks on vajalik teistsugune häälteenamus kui poolthäälte enamus, peab istungi juhataja samuti juhtima sellele Riigikogu liikmete tähelepanu. Akti vastuvõtmine ettenähtust väiksema häälteenamusega on selle kehtetuks tunnistamise aluseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

§ 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. Vastavalt PS § 72 lõike 2 teisele lausele on hääletamise salajasus Riigikogu liikme otsustusvabaduse kaitseks kohaldatav üksnes ametiisikute valimisel ja nimetamisel.³⁴⁵

3. Hääletamise avalikkus tähendab, et põhimõtteliselt on igalühel 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 jäädvustatakse 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.³⁴⁶

³⁴⁵ 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.)

³⁴⁶ ÕKS § 37 lõike 1 esimene lause: „Õiguskantsleri ettepanekul nimetab Riigikogu kaks õiguskantsleri nõuniku õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse.“

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 (RKKTS § 81 lg-d 1 ja 3 nende koostoimes), teatavateks juhtudeks (Vabariigi Presidendi valimine, Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimine, muude ametiisikute nimetamine juhul, kui elektroonilist hääletussüsteemi ei ole võimalik kasutada) on aga ette nähtud hääletamine hääletamisedelitega. Salajase hääletamise tulemused esitatakse poolthäälte arvu, vastuhäälte arvu ja erapooletuks jäänute arvu suhtena.

7. Salajasel hääletamisel elektroonilise hääletussüsteemi abil tuleb silmas pidada ka muid tingimusi peale selle, et süsteem võimaldaks 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 hääletamisedeli hääletamiskabiinis.) Seda aga Toompea lossi istungisaali eripära (rõdude paiknemist) arvestades kindlustada ei ole võimalik. Seega tuleks RKKTS § 79 lõike 2 punktides 3–6 nimetatud ametiisikute ametisse nimetamisel hääletuste läbiviimisel kaaluda erinevaid võimalusi hääletamise salajasuse tagamiseks. Võimalus on rakendada füüsilisi meetmeid (hääletuspulti varjavad vahendid), piirata istungisaali rõdul viibimist või viia hääletamine läbi hääletamisedelitega, 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 hääletenamusega 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 lg 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 sätestatud 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. Hääle 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 sätestada parlamendi tööd korraldavas aktis 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.
- (4) Kui Riigikogu kaugosalusega istungil ei ole võimalik hääletada elektroonilise hääletussüsteemiga ega käe tõstmisega, võib hääletada muul istungi juhataja heakskiidetud viisil.
[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]

1. Kommenteeritav paragrahv näeb ette kolm peamist hääletamisviisi: hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil (korraline hääletamisviis), hääletamine käe tõstmisega (erakorraline ehk asendushääletamisviis) ning hääletamine hääletamissedelitega (ühtheagu nii korraline kui ka erakorraline hääletamisviis). Lisaks on Riigikogu kaugosalusega istungil istungi juhatajal õigus tehniliste tõrgete korral otsustada, millist muud erakorralist hääletamisviisi ta aktsepteerib (nt digiallkirjastatud dokumendi edastamine, helistamine vms). Muu erakorralise hääletamisviisi kehtestamise tingimuseks on võimatus hääletada elektroonilise hääletussüsteemi abil ja käe tõstmisega.³⁴⁷

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 kindlakstegemise. Samuti peab süsteem võimaldama nii avalikku kui ka salajast hääletamist.

3. Riigikogus kasutusel olev elektrooniline hääletussüsteem kujutab endast infotehnoloogilist lahendust, mis võimaldab Riigikogu liikmel

³⁴⁷ Vt Riigikogu 25.03.2021 istungi stenogramm. Istungi juhataja võimaldas Riigikogu liikmetel, kellel tehnilise tõrke tõttu ei õnnestunud hääletada elektroonilise hääletussüsteemi abil ega käe tõstmisega, edastada oma hääled e-kirja teel.

hääletada nii, et ta selleks ettenähtud aja jooksul (20 sekundit) sisestab hääletamispuhldi 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 hääletamise põhjal hääletussüsteemi 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 teha kindlaks kõigi tulemused lühikese aja jooksul.

5. Hääletamissedeleid kasutatakse korraliselt 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 (RKKTS § 79 lg 2), st käe tõstmisega hääletamine on sellisel juhul välistatud.

6. Hääletamissedelitega 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.

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 (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 hääletussüsteemi 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 (RKKTS § 57, vt ka RKKTS § 79 kommentaar 7).

9. Kaugosaluse vormis toimival Riigikogu istungil on võimalikud hääletamisviisid piiratud. Hääletamisedelitega hääletamine eeldab Riigikogu istungi toimumist füüsilises asukohas, mistõttu seda hääletamisviisi kaugosalusega istungil kasutada ei saa. Seega saab Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisi läbi viia vaid füüsilise asukohaga Riigikogu istungil.

10. Kaugosalusega Riigikogu istungil on salajane hääletamine (RKKTS § 79 lg 2) võimalik üksnes elektroonilise hääletussüsteemi abil, sest muude sidevahendite abil hääletamine hääletamise salajasust ei taga. Kui tõrge elektroonilises hääletussüsteemis selgub enne salajast hääletamist nõudva päevakorrapunkti avamist, võib istungi juhataja teha ettepaneku seda päevakorrapunkti mitte avada. Kui päevakorrapunkti arutelu on juba alanud, viiakse menetlustoimingud läbi kuni hääletamise etapini, seejärel kohaldatakse analoogiat RKKTS § 53 lõikega 1 ja § 64 lõikega 2, tunnistas arutelu pooleli jäämist, ja päevakorrapunkti arutelu jätkatakse järgmisel istungil (vt RKKTS § 53 kommentaar 4 ja § 64 kommentaar 6). Hääletamise käigus selguva tõrke puhul hääletamine katkestatakse (RKKTS § 84). Takistuse püsimisel viiakse salajane hääletamine läbi esimesel istungil pärast takistuse kõrvaldamist (või tavavormis istungil hääletamisedelitega).

§ 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 lõigetes 3 ja 4 ettenähtud juhtudel korraldab hääletamist, selgitab hääletamistulemused ning lahendab protestid hääletamiskomisjon, mille koosseisu kuulub üks esindaja igast Riigikogu fraktsioonist.

[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]

1. RKKTS § 82 lõike 1 järgi korraldab Vabariigi Presidendi ning Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimisel hääletamist Vabariigi Valimiskomisjon.

2. Vabariigi Valimiskomisjon on RKVS § 10 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 hääletamisedelitega kui ka hääletamist käe tõstmisega. Peale hääletamise korraldamise selgitab hääletamiskomisjon ka hääletamistulemused ja lahendab protestid.

4. Hääletamiskomisjoni moodustab Riigikogu juhatus oma otsusega (RKKTS § 13 lg 2 p 21). Nii näiteks võttis Riigikogu juhatus 14. augustil 2000 vastu otsuse nr 232, millega moodustas Riigikogu erakorraliseks istungjärguks hääletelugemiskomisjoni, sest elektrooniline hääletussüsteem oli rikkis.³⁴⁸

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.

³⁴⁸ 14. augustil 2000 reguleerisid hääletelugemiskomisjoniga seonduvat 1994. aasta RKKTS § 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 hääletamisedelite täitmisega. Häälte lugemiseks moodustab Riigikogu juhatus neil juhtudel fraktsioonide volitatud esindajatest hääletelugemiskomisjoni, kes protokollib hääletamistulemused“

6. RKKTS ei sätesta, kuidas hääletamiskomisjon hääletamist korraldab. Lähtudes Riigikogu senisest praktikast,³⁴⁹ toimub füüsilise asukohaga istungil 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 märgib pingirea eest vastutav komisjoniliige üles 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.

2021. aasta 25. märtsil toimunud kaugosalusega Riigikogu istungil ilmnenud tehnilise tõrke tõttu moodustati hääletelugemiseks hääletamiskomisjon, millesse kuulus üks esindaja igast fraktsioonist. Lõpphääletus viidi läbi kahes etapis – esmalt andsid 20 sekundi jooksul (vt RKKTS § 83 kommentaar 7) oma hääle need Riigikogu liikmed, kes said elektroonilise hääletussüsteemi kaudu hääletada, ja seejärel edastasid ülejäänud Riigikogu liikmed oma hääle virgatsi e-postile. Hääletamiskomisjon võrdles elektroonilise hääletussüsteemi kaudu antud ja e-posti teel saadetud häälil (välistamaks, et üks isik on andnud hääle mitu korda), liitis need kokku ja edastas tulemuse istungi juhatajale. Juhataja tegi hääletustulemused teatavaks ja kinnitas hääletuse.

7. Hääletamise korraldamine hääletamissedelitega hääletamise puhul tähendab hääletamissedelite ettevalmistamist (RKKTS § 86 lg-d

³⁴⁹ Vt Riigikogu juhatause 14.08.2000 otsus nr 232 ning Riigikogu 14.08.2000 erakorralise istungjärgu stenogramm.

1–3), hääletamiskasti kontrollimist ja pitseerimist (RKKTS § 86 lg 4), hääletamissedelite väljastamist (RKKTS § 87 lg-d 1 ja 4) ning hääletamiskorra järgimise tagamist (RKKTS § 87 lg-d 2 ja 3). Hääletamistulemuste selgitamine hõlmab häälte lugemist, hääletamissedelite kehtivateks või kehtetuteks tunnistamist 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 (RKKTS § 89 lg 1).

8. Kaugosalusega istungil võib hääletamiskomisjon koguneda nii füüsiliselt kui elektrooniliste sidevahendite kaudu. Olenevalt hääletamiskomisjoni kogunemise viisist ja häälte edastamise vormist (nt käe tõstmisega, e-kirjaga, telefoni teel) erineb ka hääletamiskomisjoni tegevus. Praktikas on hääletamiskomisjoni füüsilisel kogunemisel ja e-kirja teel edastatud häälte lugemisel toimitud järgmiselt:

- a) istungi juhataja selgitab enne küsimuse hääletusele panemist, millise aja jooksul ja millisel viisil on võimalik hääletada;
- b) istungi juhataja paneb küsimuse hääletusele ja ootab hääletussüsteemis elektrooniliseks hääletamiseks antud aja järel (20 sekundit) hääletamistulemuste laekumist 2 minuti jooksul (kokkuleppeliselt);
- c) pärast 3 minuti möödumist teeb hääletamiskomisjon kindlaks elektroonilise hääletussüsteemi kaudu antud hääled, liidab neile muul viisil laekunud hääled ning annab hääletamistulemused istungi juhatajale teada;
- d) istungi juhataja kinnitab hääletamiskomisjonilt saadud hääletamistulemused.

Kaugosalusega istungil käe tõstmisega hääletamisel tuleb arvestada, et istungi rakendus ei võimalda kuvada korraga 101 Riigikogu liikme videopilti, mistõttu hääletamine saab toimuda selliselt, et hääletajad registreerivad oma sõnavõtusoovi ja istungi juhataja annab neile sõna.

9. Kuigi RKKTS § 82 lõige 2 näeb ette, et hääletamiskomisjon korraldab hääletamist ning lahendab protestid, tuleb seda sätet mõista nii, et käe tõstmisega või muul istungi juhataja heakskiidetud viisil hääletamise puhul selgitab komisjon üksnes hääletamistulemuse. Tekstiosad „korraldab hääletamist“ ja „lahendab protestid“ käivad hääletamissedelitega hääletamise kohta. Niisuguse tõlgenduse tingib käe tõstmisega

hääletamise eripära. Kuigi RKKTS ei sätesta, kuidas käe tõstmisega või muul istungi juhataja heakskiidetud viisil hääletamist läbi viia, tuleb kohaldada reegleid, mis kehtivad hääletamisel elektroonilise hääletussüsteemi abil, sest tegemist on elektroonilist hääletussüsteemi asendavate hääletamisviisidega. Nii tuleb istungi juhatajal ka neil juhtudel anda hääletamise algusest märku Riigikogu ruumidesse edastatava signaaliga (RKKTS § 83 lg 1), sõnastada hääletamisele pandav küsimus (RKKTS § 83 lg 3), panna küsimus hääletamisele (RKKTS § 83 lg 4) ning teha hääletamistulemused teatavaks (RKKTS § 85 lg 1). Ka protestide lahendamise on mitte hääletamiskomisjoni, vaid istungi juhataja pädevuses RKKTS § 74 kohaselt.

2. jaotis

Hääletamine elektroonilise hääletussüsteemi abil

§ 83. Hääletamise kord

- (1) Kaks minutit enne hääletamist annab istungi juhataja sellest Riigikogu liikmetele märku Riigikogu ruumidesse edastatava signaaliga.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (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 hääletusele panemine, hääletamisotsustuse tegemine ning hääletamistulemuse teatavakstegemine.

2. Lõige 1 näeb ette hääletamisest teadaandmise kaks minutit enne hääletamise algust. Selle sätte eesmärk on võimaldada Riigikogu liikmetel, kes parajasti istungisaalis ei viibi, hääletamise ajaks saali jõuda. Pärast kahe minuti möödumist signaali edastamise algusest on istungi juhatajal õigus küsimus hääletusele panna. Praktikas kohaldatakse nimetatud sätet nõnda, et juhul, kui mitu hääletamist toimub järjest (näiteks muudatusettepanekute puhul), annab istungi juhataja hääletamisest teada kaks minutit enne esimest hääletamist. Järgmiste hääletamiste eel säärast teadaandmist ei toimu, küll aga on istungi juhatajad küsinud, kas võib minna hääletamise juurde. Põhjenduseks on see, et kui küsimuse arutelu 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 järgnevate hääletuste eel kaks minutit kestev ootamine enam vajalik. Ka Riigikogu liikmed ise peavad hoolitsema selle eest, et nad istungisaalis toimuvaga kursis oleksid ning vajaduse korral päevakorrapunktide arutamiseks ja nende raames toimuvatest hääletustest osa võtta saaksid. Selleks on loodud Riigikogu liikmetele ka tehnilised võimalused istungi transleerimisega Riigikogu ruumidesse (RKKTS § 61 lg 3).

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi on alalise 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 kaalutusõigust küsimuses, kas vaheaeg välja kuulutada või mitte. Kui taotluse on esitanud selleks õigustatud isik, tuleb taotlus rahuldada. RKKTS § 83 lõikes 2 on ammandavalt 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).

4. Vaheaja kestus on kommenteeritava sätte järgi kuni kümme minutit. Vaheaeg võib seega olla ka lühem, sõltuvalt sellest, mitu minutit vaheaega soovitakse. Kui vaheaega taotlevad ühel ajal mitme komisjoni või fraktsiooni esimehed või aseesimehed, siis vaheajaks taotletud minuteid

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 (muudatusettepanekute hääletamise kohta vt ka RKKTS § 106 kommentaar 3). Kui Riigikogu liikmed soovivad (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,³⁵⁰ kuid praktikas on tüüpvormelid välja kujunenud. Mõned näited:

- a) „Panen hääletusele juhtivkomisjoni ettepaneku lükata tagasi [pealkiri] elnõu [registreerimisnumber]. Palun hääletada!“; „Panen hääletusele juhtivkomisjoni ettepaneku [pealkiri] elnõu [registreerimisnumber] esimesel lugemisel tagasi lükata. Palun võtta seisukoht ja hääletada!“;
- b) „Panen hääletusele [nimi] fraktsiooni ettepaneku [pealkiri] elnõu teine lugemine katkestada. Palun võtta seisukoht ja hääletada!“;
- c) „Panen hääletusele Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud [pealkiri] seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise. Palun võtta seisukoht ja hääletada!“;
- d) „Panen hääletusele küsimuse: „Kes toetab õiguskantsleri ettepanekut?“ Palun võtta seisukoht ja hääletada!“;
- e) „Panen hääletusele juhatause liikme [nimi] ettepaneku viia täiskogu istungid ajavahemikus 16.–18. veebruar läbi kaugosalusega istungi vormis. Palun võtta seisukoht ja 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 (RKKTS § 74). Hääletamine algab hetkest, kui istungi juhataja on küsimuse hääletamisele pannud ja seda haamrilööbiga kinnitanud.

³⁵⁰ 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?““

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.

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 lugeda 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 juhataja hääletamise, kinnitades oma otsust haamrilöögiga.
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud takistusest annab Riigikogu liige märku käe tõstmisega.

1. Istungi juhataja peab 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, tuleb see õigus vahetult põhiseadusest – vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62).

3. Kui istungi juhataja 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 (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 juhataja märguande peale hääletamise ning selgitab märguande põhjuse (lahendab protesti). Seejärel paneb istungi juhataja küsimuse uuesti hääletamisele.

§ 85. Hääletamistulemuste teatavastegemine

- (1) Hääletamistulemused teeb teatavaks istungi juhataja, kinnitades need haamrilöögiga.
- (2) Pärast hääletamistulemuste kinnitamist ei ole need vaidlustatavad.

1. Hääletamisprotseduur lõpeb hääletamistulemuste teatavastegemisega. Istungi juhataja loeb ette hääletamisele pandud küsimuse poolt ja vastu antud häälte arvu ning erapooletuks jäänute arvu. Hääletamistulemused loetakse kinnitatuks istungi juhataja haamrilöögiga. Pärast hääletamistulemuse kinnitamist teeb istungi juhataja teatavaks hääletamistulemusest järelduva Riigikogu otsuse sisu: seadus, otsus, avaldus, deklaratsioon või pöördumine võeti vastu või jäi vastu võtmata, muudatusettepanek leidis täiskogu toetuse, eelnõu lükati esimesel lugemisel tagasi, eelnõu teine lugemine katkestati, ettepanek täiskogu töö ajagraafiku muutmiseks leidis toetust vms.

2. RKKTS § 85 lõike 2 järgi ei ole pärast hääletamistulemuste kinnitamist võimalik nende kohta proteste esitada. Istungi läbiviimise hääletamisega seotud reeglite (näiteks hääletamisele pandava küsimuse mitmeti mõistevastavus) või hääletamise korra (näiteks isikliku hääletamise põhimõte) võimalikke rikkumisi saab vaidlustada kas enne küsimuse hääletamisele panemist või hääletamise ajal, ent mitte pärast hääletamistulemuste kinnitamist ehk haamrilööki.³⁵¹

3. Teatavas ulatuses on hääletamistulemused kontrollitavad Vabariigi Presidendi poolt, kui ta otsustab seaduse väljakuulutamise, ja Riigikohtu poolt, kui ta lahendab talle esitatavat kaebust.

³⁵¹ Vt ka Riigikogu esimehe Henn Põlluaasa 20.01.2021 kiri nr 1-1/14-122/12 „Eelnõu 122 SE lõpphääletusest“. Riigikogu liige Jüri Jaanson pöördus Riigikogu juhatase poole taotlusega võtta arvesse tema poolthääletust, mida tal tehniliselt takistuse tõttu ei olnud võimalik eelnõu lõpphääletusel anda. Riigikogu juhatus leidis, et RKKTS ei võimalda hääletamistulemusi pärast nende kinnitamist vaidlustada.

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 elektroonilist 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 hääletamissedelik 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 hääletamissedelik ette valmistada juba

enne istungi algust. Vaheaja vajalikkus hääletamissedelite ettevalmistamiseks erakorralise hääletamissedelitega hääletamise juhtudel (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 (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 märgistada (RKKTS § 87 lg 2 teine lause);
- b) kui Riigikogu esimehe valimistel seatakse üles ainult üks kandidaat, kantakse hääletamissedelile selle kandidaadi nimi ning lahtrid „poolt“ ja „vastu“ (RKKTS § 87 lg 2 kolmas lause);
- c) Riigikogu aseesimeeste valimisel kantakse hääletamissedelile kandidaatide nimed ning lahter iga kandidaadi nime juurde (RKKTS § 87 lg 2 teine lause);
- d) Vabariigi Presidendi valimisel kantakse hääletamissedelile kandidaadi või kandidaatide nimed³⁵² ning lahter kandidaadi nime juurde (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, kantakse hääletamissedelile vastava otsuse eelnõu pealkiri ja registreerimisnumber ning lahtrid vastusevariantidega „poolt“, „vastu“ ja „erapooletu“.

3. Hääletamise ettevalmistamine hõlmab ka hääletamiskasti kontrollimist ja pitseerimist ning hääletamise korra tutvustamist Riigikogu liikmetele. Hääletamist korraldavad Vabariigi Valimiskomisjon või hääletamiskomisjon kontrollib hääletamiskasti Riigikogu ees avalikult, võimaldades kõigil soovijail veenduda, et kast on tühi. Seejärel hääletamiskast pitseeritakse,

³⁵² VPVS § 8 lõike 1 järgi kantakse Vabariigi Presidendi valimisel kandidaatide nimed hääletamissedelile tähestikulises järjekorras.

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 juhataja tutvustab Riigikogu liikmetele hääletamise korda. VPVS § 7 lõike 1 järgi tutvustab Vabariigi Valimiskomisjoni esimees, kes VPVS § 6 kohaselt ei ole istungi juhataja, Riigikogu liikmetele hääletamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegegemise 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 lõikest 2. Praktikas peetakse protseduuri kohta küsimuste esitamise õigust hääletamise korra tutvustamise olemuslikuks osaks.

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 ITDS § 2 lõigetes 1 ja 2 toodud ning §-s 4 sätestatud nõuete kohaseid dokumente, ennekõike isikutunnistust ja Eesti kodaniku passi. Praktikas on isikut tõendavaks dokumendiks RKKTS § 87 lõike 1 (ja VPVS § 9 lg 1) mõttes loetud ka Riigikogu liikme tunnistust; selle annab välja Riigikogu Kantselei, 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.³⁵³

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. Hääletamine Riigikogu esimehe ja aseesimeeste ning Vabariigi Presidendi valimistel ei toimu istungisaalis, vaid traditsiooniliselt istungisaali peaukse ees koridoris, kuhu on eelnevalt üles pandud hääletamiskabiinid. Hääletamisedeli hääletamiskabiinis täitmise nõue on seotud hääletamise salajasuse põhimõttega (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. 2020. ja 2021. aastal hajutati hääletamist COVID-19 pandeemia tõttu Riigikogu hoones asuvate hääletamispunktide vahel Riigikogu liikmete nimede tähestikulise järjekorra alusel. Samuti korraldas Vabariigi Valimiskomisjon eelneva taotluse alusel hääletamist Toompea lossi sisehoovis Riigikogu liikmetele, kellel COVID-19 nakatunute lähikontaktsetena ei olnud võimalik Toompea lossis hääletada. Näiteks 29.08.2021 otsustas Vabariigi Valimiskomisjon võimaldada kahel Riigikogu liikmel hääletada Toompea lossi hoovis viimase 10 minuti jooksul

³⁵³ 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.

hääletamise algusest, sõiduautos tingimusel, et Riigikogu liige viibib hääletamise hetkel autos üksinda.³⁵⁴ Sellisel juhul tuli valimiskomisjoni liige hääletamiskastiga auto juurde, Riigikogu liige täitis hääletamisedeli autos ning lasi sedeli hääletamiskasti. Toompea lossi hoovis hääletamise korralduse kohta esitati protest 31.08.2021 pärast Vabariigi Presidendi valimise teist hääletamisvoorut. Protesti esitanud Riigikogu liige leidis, et Riigikogu hoovis hääletamisel ei olnud tagatud hääletamise salajasus. Riigikohus leidis, et „valimiskabiin on meede, mis aitab tagada põhiseaduse § 79 lõike 4 esimeses lauses sätestatud ja VPVS § 1 lõikes 3 korraldatud Vabariigi Presidendi salajase valimise nõuet. VPVS (ega ka teised valimisseadused) ei ole aga ette kirjutanud täpsemaid tingimusi, millele hääletamiskabiin peab vastama, mistõttu on nende üle otsustamine jäetud eelkõige Vabariigi Valimiskomisjoni pädevusse. Vabariigi Valimiskomisjon peab Vabariigi Presidendi valimisel tasakaalustama vastanduvaid huvisid, sest lisaks salajasuse nõudele tuleb tagada valijale ka võimalus hääletamisest osa võtta. Kolleegiumi hinnangul ei läinud 31. augustil 2021 sõiduautos toimunud hääletamine seaduse ega põhiseadusega vastuollu, kuna hääletamise salajasus oli piisaval määral tagatud. Videosalvestisest nähtub, et valimisi korraldavad isikud olid piisavalt kaugel ja paiknesid viisil, et mitte näha, kas ja mida valija hääletamisedelile kirjutas.“³⁵⁵

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 (RKKTS § 88 lg 2). Senise praktika kohaselt on Vabariigi Valimiskomisjon aktsepteerinud ka muud märgistust, kui hääletaja tahe on üheselt arusaadav ja märgistus ei ole seadusega nõutust oluliselt erineva kujuga.

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 olevasse lahtrisse siis, kui ta hääletab kandidaadi poolt. Erinevalt RKKTS § 88 lõikes 2 ettenähtust ei loeta märgistamata sedelit VPVS § 11 lõigete 2 ja 3 kohaselt kehtetuks. Niisugust regulatsiooni põhjendab Riigikogus

³⁵⁴ Vabariigi Valimiskomisjoni 29.08.2021 koosoleku nr 19 protokoll.

³⁵⁵ RKPJKo 15.09.2021, 5-21-11, p 20-21.

Vabariigi Presidendi valimisel asjaolu, et valituks osutumiseks peab kandidaat saama 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 vastuhäätel 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 ümbriksusse, 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 (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 lõppenuks 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 seda võimalust ette. Erandina on hääletamise aja pikendamine 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 hääletamisega 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 hääle 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 loeta.

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 jäädvustab 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 osa võtnud 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 jäädvustavatesse protokollidesse. RKKTS § 79 lõike 2 punktides 3–6 nimetatud ametiisikute ametisse nimetamise üle toimuvatel hääletamistel tuleb kandidaatidele antud häälte arvu asemel üles märkida 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 teatavastegemist.
- (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 hääletamistulemusi 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, hääletamisedeli 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 tunnistamine.

5. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 järgi tuleb protest lahendada viivitamatata, 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 (hääle vahekorda) või seadis muul viisil kahtluse alla selle legitiimsuse. Riigikohus on märkinud, et „kaebaja väidetav hääletamise korra rikkumine ei oleks saanud mõjutada valimistulemust, kuna ka ilma Riigikogu hoovis antud hääleta hääletas kandidaadi poolt Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus (VPVS § 18 lõige 2)“.³⁵⁶ Sellest lähtuvalt on üheks kordushääletuse korraldamise kriteeriumiks see, kas rikkumise tõttu valimistulemus muutus või mitte.

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 põhimõte 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

³⁵⁶ RKPJKo 15.09.2021, 5-21-11, p 21.

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 erakonnasindajate kommentaaridest on näha, et tegevus kahe fraktsiooni liikmete survestamiseks 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 rahuldamata. 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.“

8. Toompea lossi hoovis hääletamise korralduse kohta esitati protest 31.08.2021 pärast Vabariigi Presidendi valimise teist hääletamisvoorut (vt § 87 kommentaar 3).

9. PSJKS § 37 lõige 2 sätestab õiguse pöörduda Vabariigi Presidendi või Riigikogu juhatuse valimistega seotud valimiskomisjoni otsuse või toiminguga vaidlustamiseks Riigikohtusse. Sellele eelnevalt on isik kohustatud Vabariigi Valimiskomisjonile protesti esitama. Ehkki protesti esitamise õiguse näevad otsesõnu ette vaid VPVS §-d 10 ja 12 ning RKKTS § 89 hääletamise korraldamise või hääletamistulemuste vaidlustamiseks, on Riigikohus leidnud, et Vabariigi Valimiskomisjonile protesti esitamine on kohustuslik kohtueelne menetlus ka juhul, kui seaduses seda otseselt sätestatud ei ole. Riigikohtu hinnangul ei tähenda see, „et isik võiks loobuda protesti esitamisest või protesti kohta tehtud Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse vaidlustamisest ja pöörduda otse Riigikohtusse valimistulemuse kindlakstegemise otsuse tühistamise taotlusega, tuues põhjenduseks varasemas menetlusetapis toimunud (hääletamise või hääletamistulemuse kindlakstegemise korra) rikkumised. Seadus on seadnud eesmärgiks, et igas etapis lahendatakse ära võimalikud vaidlustused enne, kui asutakse järgmises etapis siduvate otsustuste tegemise juurde. Valimistulemuse kindlakstegemise otsust saab seetõttu vaidlustada eelkõige väidetavate vigade tõttu nimetatud otsuse tegemisel, mitte varasemas menetluses toimunud rikkumise tõttu, mille vaidlustamise tähtaeg on möödunud. Varasemas menetluses toimunud rikkumised võivad vaidlustamisel rolli mängida üksnes tingimusel, et huvitatud isikul ei olnud võimalik neist teada saada enne protesti esitamise tähtaja möödumist, kuna selle ennistamise võimalust VPVS ette ei näe.“³⁵⁷ Alles siis, kui Vabariigi Valimiskomisjon on protesti kohta otsuse teinud, võib isik, kes leiab, et Vabariigi Presidendi või Riigikogu juhatuse valimistega seotud valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse valimiskomisjoni otsuse tühistamiseks, valimiskomisjoni toiminguga õigusvastaseks tunnistamiseks või Vabariigi Presidendi või Riigikogu esimehe või aseesimeeste valimistel hääletamistulemuse kehtetuks tunnistamiseks (PSJKS § 37 lg 2).

³⁵⁷ RKPJKo 15.09.2021, 5-21-11, p 17.

4. jagu

RIIGIKOGU KAUGOSALUSEGA ISTUNG
[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]**§ 89¹. Kaugosalusega istungi läbiviimine**

- (1) Kaalukate põhjuste olemasolu korral võib Riigikogu juhatus otsustada kaugosalusega istungi läbiviimise.
- (2) Kaugosalusega istung on Riigikogu istung, millel saab osaleda elektrooniliste vahendite abil istungil füüsiliselt kohal olemata.
- (3) Kaugosalusega istungi võib läbi viia, kui Riigikogu liikmele on tagatud võimalus eemal viibides reaalajas istungit jälgida, teha istungi toiminguid (eelnõu esitamine, ettekanne, suulise küsimuse esitamine, sõnavõtt, protesti esitamine, hääletamine ja muud toimingud) ja anda teada nende tegemise takistusest.
- (4) Kaugosalusega istungil kohaldab istungi juhataja käesoleva seaduse istungi läbiviimist puudutavaid sätteid erisustega, mis on vajalikud kaugosalusega istungi läbiviimiseks ega takista Riigikogu liikmel tema õiguste teostamist.
- (5) Kui esinevad takistused, mis ei võimalda kaugosalusega istungi läbiviimist, katkestab istungi juhataja istungi kuni takistuste kõrvaldamiseni.
- (6) Kui Riigikogu liikme kaugosalusega istungist osavõtt on takistatud Riigikogu Kantseleist mitteolenevatel põhjustel, võib istungi juhataja otsustada istungi jätkamise nende Riigikogu liikmetega, kes saavad istungil osaleda.
- (7) Kaugosalusega istungi toimumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu vähemalt kolm päeva enne istungi toimumist. Kaalukate põhjuste olemasolu korral võib etteteatamise aeg olla lühem.

[RT I, 02.06.2020, 2 – jõust. 12.06.2020]

1. Kommenteeritav paragrahv annab võimaluse viia Riigikogu istung läbi elektrooniliste vahendite abil selliselt, et istungil osalejatest ei viibi kas ükski või osa samas asukohas. Tavapäraselt kogunevad Riigikogu liikmed Riigikogu istungile Toompea lossi istungisaali või erandjuhtudel teise istungi toimumise kohta (RKKTS § 57). Riigikohus on asunud

seisukohale, et Riigikogu rollist parlamentaarses demokraatias tuleneb Riigikogu kui rahva esindusorgani liikmete objektiivne vajadus tööl füüsiliselt kohal käia³⁵⁸, millest omakorda tuleneb, et parlamendi istungi tavapärase töövorm on füüsiline koosolek. Riigikohtu hinnangul tuleneb see ka PS § 70 teisest lausest ning PS §-st 109.³⁵⁹ Samas on Riigikogul oma töökorraldus- ja menetlusreeglite kujundamisel ulatuslik enesekorraldusõigus, mida eelkõige teostatakse kodukorra kehtestamisega (PS § 69, 70, 71, 72, 104, vt ka sissejuhatus, kommentaarid 1.1–1.4). Riigikogul on õigus parlamendi tõhusa toimimise eesmärgist lähtudes näha ette oma töö läbiviimiseks sobivaimad töövormid. Parlamendi kui kõrgeimat riigivõimu teostava organi toimimine tuleb tagada igas olukorras, ka juhul, kui Riigikogu liikmetel ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik Toompea lossi istungisaalis koguneda.

2. Kaugosalusega istungi läbiviimise võimalus sätestati 2020. aastal RKKTS-i muudatustega³⁶⁰, sest tol ajal uudse COVID-19 viiruse laialdase leviku tõttu peeti hädavajalikuks, et Riigikogul oleks võimalik viia istungeid läbi füüsilise kogunemiseta. Muudatustega sooviti tagada Riigikogu töövõime sellistes kriisiolukordades nagu nakkushaiguste levik, katastroofid jms, kui Riigikogu ei saa või Riigikogul ei ole mõistlik tulla füüsiliselt kokku ühes kohas. Kaugosalusega istung võib toimuda konkreetsel kuupäeval või kindlaksmääratud ajavahemikul.³⁶¹

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt on kaugosalusega istung Riigikogu istung, millel saab osaleda elektrooniliste vahendite abil istungil füüsiliselt kohal olemata. Seda saab korraldada kahte moodi:

- a) Riigikogu istung toimub füüsilises asukohas, kuid lisaks sellele on istungist võimalik osa võtta elektrooniliste vahendite abil (füüsilise kohaloluta);
- b) Riigikogu istung toimub ainult elektrooniliselt (RKKTS § 57 lg 2), istungist saab osa võtta vaid elektrooniliste vahendite abil.

³⁵⁸ RKPJKo 23.12.2022, 5-21-32, p 49.

³⁵⁹ RKPJKo 23.12.2022, 5-21-32, p 36.

³⁶⁰ Riigikogu kodu- ja töökorra muutmise seadus (RT I, 02.06.2020, 2).

³⁶¹ Riigikogu juhatus 18.11.2020 otsus nr 122 „Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja kord“ p 3.

Eelkõige tuleb Riigikogu istungi läbiviimine ainult elektrooniliselt kõne alla olukorras, kus füüsilise istungi korraldamine on võimatu, ohtlik või raskendatud. Võttes arvesse Riigikogu täiskogu istungite läbiviimisega seotud traditsioone, täiskogu istungi sümboolsust ning avatust, on virtuaalkeskkonnas istungite läbiviimine lubatav üksnes erandlikel juhtudel. Eelistatud on lahendus, kus Riigikogu liige saab ka kaugosalusega istungil soovi korral füüsiliselt kohal olles osaleda.

4. Kaugosalusega istungi läbiviimise otsustab Riigikogu juhatus, kuid seejuures peab arvestama, et kaugosalusega istungit tohib korraldada üksnes kaalukate põhjuste olemasolul (RKKTS § 89¹ lg 1). Kaalukad põhjused esinevad siis, kui on olemas objektiivsed takistused, mis ei võimalda Riigikogul viia läbi tavapärasest istungit Toompea lossi istungisaalis või teises Riigikogu esimehe poolt määratud kohas (RKKTS § 57 lg 1). Kaugistungi pidamine on põhjendatud juhul, kui istungi pidamise või sellele osalemise takistused on üldised (nt on suur osa Riigikogu liikmeid nakkushaiguse tõttu karantiinis ega saa füüsiliselt istungil osaleda), mitte aga siis, kui mõne üksiku Riigikogu liikme osavõtt istungist on takistatud (nt Riigikogu liige jääb praamist maha ega jõua seetõttu istungile, Riigikogu liige on haige ega saa istungile füüsiliselt kohale tulla). Riigikogu juhatuse otsusega³⁶² on kaalukaks põhjuseks loetud eelkõige olukord, kus vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust või vähemalt üks fraktsioon ei saa objektiivselt põhjendatud takistuse tõttu tulla Riigikogu istungi toimumise kohta või Riigikogu füüsiline kogunemine seaks ohtu Riigikogu toimepidevuse (vt lisa 3.7). Tegemist on näitliku loeteluga, mis ei välista muid põhjuseid. Kui kaugosalusega istungi läbiviimise aluseks võetud põhjused ei ole piisavalt kaalukad, võib see kaasa tuua vastava otsuse tühistamise või õigusvastaseks tunnistamise põhiseaduslikkuse järelevalve korras.³⁶³

5. Kaugosalusega istungil tuleb Riigikogu liikmele tagada võimalus istungil füüsiliselt kohal olemata reaalses istungit jälgida ja osaleda kõigis istungi toimingutes (nt anda üle eelnõu, teha ettekanne, esitada suuline küsimus, sõnavõtt või protest, hääletada) ning anda teada nende tegemise takistusest (RKKTS § 89¹ lg 2). Riigikohus on märkinud, et PS §-st 62 koostoimes PS § 12 lõike 1 esimese lausega tuleneb mandaadi teostamise

³⁶² Riigikogu juhatuse 18.11.2020 otsus nr 122 „Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja kord“, p 2.

³⁶³ Vt RKPJKo 23.12.2022, 5-21-32.

võimaluste võrdsuse nõue ehk Riigikogu liikmete ebavõrdse kohtlemise keeld neile kuuluva mandaadi teostamisel. See tähendab, et rahvaesindajad peavad saama osaleda Riigikogu tegevuses võrdsetel tingimustel.³⁶⁴ Riigikogu juhatus peab arvestama, et mandaadi teostamise võimaluste võrdsuse põhimõtte tagamiseks peavad kaugosalusega istungi läbiviimisel olema täidetud vastavad tehnilised ja organisatsioonilised eeldused.

6. Et tagada parlamendi kõigi fraktsioonide valmisolek kaugosalusega istungi läbiviimiseks, on kokku lepitud, et Riigikogu juhatus otsustab kaugosalusega istungi toimumise ainult juhul, kui nn vanematekogu (RKKTS § 13 lg 2 p 20) on sellega nõus. Riigikogu juhatus langetab kaugosalusega istungi läbiviimise otsuse konsensuslikult pärast kõigi juhatuse liikmete arvamuse ärakuulamist (RKKTS § 16 lg 4). Kui konsensust ei saavutata, võib Riigikogu juhatuse liige panna küsimuse päevakorravaliselt hääletamisele Riigikogu istungil. Sellisel juhul otsustab Riigikogu täiskogu selle üle, kas esitatud põhjused on piisavalt kaalukad Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimiseks.³⁶⁵ Riigikohus on tähelepanu juhtinud, et kui Riigikogu täiskogul otsustatakse küsimust, kas Riigikogu peaks kaalukate põhjuste tõttu pidama istungeid kaugosaluse vormis, ja olukord ei ole kiireloomuline, tuleks küsimuse tähtsust arvestades tagada enne hääletamisele panekut selle sisuline arutelu.³⁶⁶

7. Olemuslikult on Riigikogu kaugosalusega istung tavaline Riigikogu istung, kus kehtivad üldjoontes RKKTS-is istungi läbiviimise kohta sätestatud reeglid. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 4 nähakse ette võimalus erisuste tegemiseks võrreldes tavapärase Riigikogu istungiga. Riigikogu istungi läbiviimise kord on RKKTS-is sätestatud lähtudes eeldusest, et istung peetakse Toompea lossi istungisaalis: vt näiteks RKKTS-i § 2 lõige 3 (Riigikogu liikmete kohad istungisaalis), § 3 lõige 3 (kõnepuldist ametivande ettelugemine), § 59 lõige 2 (istungite jälgimine istungisaali rõdult), § 66 (korra tagamine istungisaalis ja rõdudel), § 67 (ettekande tegemine istungisaali kõnetoolist), § 69 lõige 3 (sõnavõtu pidamine istungisaali kõnetoolist või oma kohalt). Mitmed nendest on

³⁶⁴ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16. Vt ka PS kommentaarid 2020, § 62 kommentaar 8.

³⁶⁵ Näiteks 2021. aastal hääletas täiskogu neljal korral kaugosalusega istungi läbiviimise otsust, kuna Riigikogu juhatus ei saavutanud selles küsimuses konsensust (11. jaanuaril, 15. veebruaril, 17. veebruaril ja 9. novembril).

³⁶⁶ RKPJKo 23.12.2022, 5-21-32, p 44.

pigem tseremoniaalsed sätted, mille kohaldamine kaugosalusega istungi puhul ei ole võimalik ega ka vajalik. Samamoodi ei saa eeldada, et kui RKKTS § 57 lõike 1 alusel korraldatakse Riigikogu istung teises kohas kui Toompea lossi istungisaalis, saaks see toimuda üksnes ruumis, mis võimaldab järgida täpselt kõiki nimetatud RKKTS-i sätteid. Selline lähenemine ei oleks kooskõlas RKKTS § 57 (ega ka RKKTS § 1 lg 4) mõtte ja eesmärgiga, aga veel enam Riigikogu kui institutsiooni tõhusa toimimise põhimõttega, mille puhul on tegemist põhiseaduslikku järku väärtusega.³⁶⁷ Seega tuleb mitmeid Riigikogu istungi käiku puudutavaid sätteid tõlgendada n-ö *mutatis mutandis* ehk kohaldada neid kaugosalusega istungile niivõrd, kui võrd nende järgimine on võimalik. Seejuures on lubatud vaid erisused, mis on kaugosalusega istungi läbiviimiseks vajalikud ning millega ei takistata Riigikogu liikme õiguste teostamist. Näiteks loetakse kaugosalusega istungil haamrilöögiga samaväärseks, kui juhataja ütleb hääletamist alustades sõnad „hääletamine on alanud“, hääletamist katkestades „katkestan hääletamise“ ja hääletamistulemust kinnitades „hääletamistulemus on kinnitatud“.³⁶⁸ Põhiseadusest tuleneva Riigikogu istungi avalikkuse nõude täitmiseks tehakse kaugosalusega istungist Riigikogu veebilehel otseülekanne.³⁶⁹

8. Kui istungi läbiviimine on takistatud, katkestab istungi juhataja istungi kuni takistuste kõrvaldamiseni (RKKTS § 89¹ lg 5). Praktikas tähendab see, et istungi juhataja kuulutab välja vaheaja³⁷⁰, et pärast takistuste kõrvaldamist saaks istungiga jätkata. Istungi jätkamise otsustamiseks tuleb välja selgitada, kas Riigikogu kaugosalusega istungi tehniline lahendus toimib või takistavad Riigikogu liikmel istungil osalemast muud asjaolud, mille täitmist ei taga Riigikogu Kantslei (nt on Riigikogu liikme asukohas kehv internetiühendus). Kui Riigikogu kaugosalusega istungi tehniline lahendus toimib, võib istungi juhataja jätkata istungit nende Riigikogu liikmetega, kes saavad istungil osaleda. Kui Riigikogu liikmetele on kaugosalusega istungi toimumisest eelnevalt teada antud ja Riigikogu Kantslei on neile taganud kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohased võimalused istungil osalemiseks, tuleb Riigikogu liikmel end

³⁶⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13 ja 25.

³⁶⁸ Riigikogu juhatus 18.11.2020 otsus nr 122 „Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja kord“ p 11.

³⁶⁹ Riigikogu juhatus 18.11.2020 otsus nr 122 „Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja kord“ p 5.

³⁷⁰ Vt nt Riigikogu 10.11.2021 istungi stenogramm ja 22.11.2021 istungi stenogramm.

elektrooniliste vahendite abil istungil osalemiseks ette valmistada ning teha enda poolt kõik, et olla valmis muu hulgas ka võimalikeks tehnilisteks tõrgeteks. Kui Riigikogu liikmete istungist osavõtt on takistatud kaugosalusega istungi läbiviimisel kasutatava tehnilise lahenduse tõrke tõttu, peab Riigikogu Kantselei takistuse kõrvaldama. Kui see ei õnnestu, lahendab istungi juhataja olukorra analoogselt füüsilise istungiga, arvestades põhimõtet, et Riigikogu liikme tahte vastaselt ei saa tema õigust osaleda Riigikogu istungil piirata.

9. Kaugosalusega istungi toimumisest teatab Riigikogu esimees Riigikogu liikmetele massiteabevahendite kaudu vähemalt kolm päeva enne istungi toimumist. Kaalukate põhjuste olemasolul võib etteteatamise aeg olla lühem. Regulatsioon on analoogne Riigikogu täiendava istungi kokkukutsumisega ja lähtub sellest, et tegemist on erandlikus vormis toimuva istungiga, mille kokkukutsumise vajadus võib tekkida ka näiteks täiskogu töösüklile järgneval nädalal, kui Riigikogu järgmise istungi nädala päevakord on juba avalikuks tehtud.

11. PEATÜKK

SEADUSELNÕUDE 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.³⁷¹ Otsus on Riigikogu iga akt, mis ei ole seadus. Riigikogu vormistab õigusakti otsusena siis, kui see on

³⁷¹ RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 10 jj.

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 lepatakse 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 mitmete erinevate Riigikogu otsuse eelnõude 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.^{372, 373} Hiljem säilis Riigikogu juhatusel üksnes otsuse-eelnõu esitamise õigus (vt 1994. aasta RKKTS § 46 lg 2).

3. Algatamise erisustena tuleb välja tuua, et ainult Vabariigi Valitsus võib algatada riigieelarve eelnõu, lisaelarve eelnõu ja riigieelarve muutmise seaduse eelnõu (PS § 87 p 5, § 115 lg-d 2 ja 3; RES § 38 lg 1, § 43 lg 1, § 44 lg 1, § 45 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 viivitamata vastu seadluse kinnitamise või tühistamise

³⁷² 1992. aasta RKKTS § 34: „Eelnõud Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri, kaitseväe juhataja või ülemjuhataja, Riigikohtu liikmete ja Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamise kohta esitab päevakorda juhatus“.

³⁷³ 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), kaitseväe juhataja ametisse nimetamise seadus (RT I 1993, 23, 410).

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.³⁷⁴ Riigikogu mis tahes otsuse peale on PSJKS § 16 alusel võimalik esitada põhi-seaduslikkuse 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

³⁷⁴ Nt Vabariigi Valimiskomisjoni 31.08.2021 otsus nr 14 „Vabariigi Presidendi valimise tulemuste kindlakstegemine Riigikogus toimunud teises hääletusvoorus“ (RT III, 02.09.2021, 2), Vabariigi Valimiskomisjoni 18.03.2021 otsus nr 8 „Riigikogu esimehe valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 19.03.2021, 1), Vabariigi Valimiskomisjoni 18.03.2021 otsus nr 9 „Riigikogu aseesimeeste valimise tulemuste kindlakstegemine“ (RT III, 19.03.2021, 2).

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 õiguskantsler teeb 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)³⁷⁵ ja riigikontrolöri (PS § 134 lg 1, RKS § 22)³⁷⁶ ning Riigikohtu esimehe ettepanekul Riigikohtu liikmed (KS § 99 lg 3).³⁷⁷ Õiguskantsleri ametist vabastamist Riigikogu poolt põhiseadus ega asjaomased seadused ette ei näe, 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 väljakuulutamist käsitleva otsuse eelnõu menetluse kohta vt RKKTS § 118.

³⁷⁵ Nt Riigikogu 31.01.2019 otsus „Priit Pikamäe Riigikohtu esimehe ametist vabastamine“ (RT III, 01.02.2019, 1). Riigikogu otsuse eelnõu esitas Vabariigi President (vt 787 OE, XIII Riigikogu).

³⁷⁶ 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).

³⁷⁷ Nt Riigikogu 19.02.2019 otsus „Riigikohtu liikme Jaak Luige kohtunikuametist vabastamine“ (RT III, 20.02.2019, 1). Riigikogu otsuse eelnõu esitas Riigikohtu esimees (vt 801 OE, XIII Riigikogu).

8. RKKTS § 154 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsusele ettepanekut sisaldava otsuse eelnõu esitada fraktsioon ja Riigikogu komisjon (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.³⁷⁸

9. Otsused, mille eelnõu esitamiseks või mille menetlemiseks on ette nähtud erikord, on veel järgmised:

- a) välisdelegatsiooni moodustamise otsus³⁷⁹ (RKKTS § 117);
- b) Riigikohtule taotluse esitamise otsus³⁸⁰ (RKKTS § 118¹);
- c) finantsstabiilsuse tagamisega seotud otsus (RKKTS § 118²);
- d) rahvahääletuse korraldamise otsus³⁸¹ (RKKTS §-d 125 ja 128–130);
- e) peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsus³⁸² (RKKTS §-d 131 ja 132);
- f) ametiisiku kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmise otsus³⁸³ (RKKTS §-d 149–151);
- g) Riigikogu otsus, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele³⁸⁴ (RKKTS § 152⁶);

³⁷⁸ Varem oli ka Riigikogu juhatusel Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu esitamise õigus (1992. aasta RKKTS § 25 lg 4 ja 1994. aasta RKKTS § 49). Riigikogu juhatus esitas menetlusse näiteks Varssavi geto ülestõusu 50. aastapäeva puhul tehtud avalduse eelnõu (vt RT I 1993, 19, 341).

³⁷⁹ Nt Riigikogu 30.05.2019 otsus „Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni Parlamentaarse Assamblee Eesti delegatsiooni moodustamine“ (RT III, 31.05.2019, 3).

³⁸⁰ Nt 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).

³⁸¹ Nt Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ (RT I 2002, 107, 637).

³⁸² Nt Riigikogu 25.01.2021 otsus „Peaministri kandidaat Kaja Kallasele Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituste andmine“ (RT III, 27.01.2021, 1).

³⁸³ Nt Riigikogu 26.10.2021 otsus „Nõusoleku andmine Riigikogu liikmelt Mailis Repsiltsaadikupuutumatusse äravõtmiseks ja tema osas kohtumenetluse jätkamiseks“ (RT III, 28.10.2021, 1).

³⁸⁴ Nt Riigikogu 10.05.2016 otsus „Põhjendatud arvamus Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepaneku, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega, mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele“ (RT III, 13.05.2016, 1).

- h) Riigikogu otsus, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada Euroopa Liidu Kohtule hagi (RKKTS § 152⁷);
- i) Riigikogu otsus, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule (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 ülesandel 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.³⁸⁵ 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 (st mitu Riigikogu liiget, komisjoni või fraktsiooni), 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).

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, 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 tagasisivõtmise – 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

³⁸⁵ Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ (RT I, 29.12.2011, 233) § 21 lg 2.

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 kaheminutise tutvustusega.
- (2) Kui Riigikogu erakorralise istungjärgu päevakorda esitatakse seaduseelnõu, mida ei ole Riigikogu menetluses, antakse see eelnõu Riigikogu esimehele üle koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepanekuga.
- (3) Kui Vabariigi Valitsus taotleb Riigikogu juhatuselt Riigikogu täiendava istungi pidamist niisuguse eelnõu arutamiseks, mida ei ole Riigikogu menetluses, esitatakse see eelnõu Riigikogu juhatusel koos taotlusega.

[RT II, 14.09.2012, 1 – jõust. 15.09.2012]

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). Enamasti esitatakse eelnõu tänapäeval siiski elektrooniliselt. Sellisel juhul ei pea teksti füüsiliselt üle andma, vaid piisab, kui kõnetoolis teatatakse, milline eelnõu algatatakse 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.³⁸⁶

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);
- f) ettepanek Riigikogule õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse nimetamiseks; ettepaneku esitab õiguskantsler Riigikogu otsuse eelnõuna (ÕKS § 37 lg 1);

³⁸⁶ 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.

- g) ettepanek Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks; ettepaneku esitab Vabariigi Valitsus Riigikogu otsuse eelnõuna (PS § 129 lg 1);
- h) kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise otsuse eelnõu, mille esitab Vabariigi Valitsus Riigikogu otsuse eelnõuna (RiKS § 13 lg 2, vt selle kohta ka RKKTS § 118 kommentaar 5).

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.³⁸⁷ Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves esines 2007. aasta 5. mail Riigikogus poliitilise avaldusega, mille käigus andis parlamendile üle põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ning selgitas algatamise põhjuseid ja eelnõu sisu.³⁸⁸

5. Kommenteeritava paragrahvi lõikega 3 antakse võimalus analoogselt Riigikogu erakorralise istungjärguga esitada Riigikogu täiendava istungi päevakorda eelnõu, mida Riigikogu menetluses veel ei ole. Kuna säte on RKKTS-i lisatud nn ESM-i seadusega³⁸⁹, lähtub see kitsalt eeldusest, et eelnõu algatamise ja esitamise õigust omavatest subjektidest võib ainult Vabariigi Valitsusel ootamatult tekkida vajadus eelnõu kiireks menetlemiseks. Samas võiks õigus taotleda Riigikogu juhatuselt täiendava istungi pidamist niisuguse eelnõu arutamiseks, mida ei ole Riigikogu menetluses, teatud tingimustel kuuluda ka teistele seaduse või Riigikogu otsuse eelnõu algatamise õigust omavatele subjektidele.

³⁸⁷ Vt Riigikogu 08.10.2001 istungi stenogramm.

³⁸⁸ Vt Riigikogu 15.05.2007 istungi stenogramm.

³⁸⁹ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse (RT II, 06.01.2022, 6) § 10 p 3.

§ 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 algatamist 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 juhatus on Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja kehtestanud RKKTS § 13 lõike 2 punkti 10 alusel³⁹⁰ (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:

- a) nõuded eelnõu üleschitusele, struktuurile ja keelele, mis peavad olema täidetud, et eelnõu oleks üldse võimalik menetleda ja sellele muudatusettepanekuid esitada;
- b) eelnõu kohustuslikud elemendid (märge „EELNÕU“, pealkiri, eelnõu allkirjastaja ametinimetus ja nimi, akti vastuvõtmise koht 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 (nt fraktsiooni või komisjoni esimees) allkiri. Allkiri kirjutatakse eelnõu viimasele leheküljele. Digitaalallkiri on võrdustatud omakäelise allkirjaga.³⁹¹ 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

³⁹⁰ Riigikogu juhatuse 27.12.2011 otsus nr 136, muudetud Riigikogu juhatuse 10.04.2014 otsusega nr 70.

³⁹¹ EUTS § 24 lg 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (ELT L 257, 28.08.2014, lk 73–114) artikli 25 p 2.

poolt heakskiidetud eelnõu edastab Riigikogule Riigikantselei³⁹² ning eelnõu allkirjastab selleks volitatud Riigikantselei 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 allkirjastatud³⁹³ 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 (RKKTS § 93 lg 3).

2. RES § 40 lõike 1 kohaselt tuleb algatajal seaduseelnõule, mis tingib vastuvõetud riigieelarve kulude suurendamise või tulude vähendamise, lisada rahalised arvestused, milles on näidatud kulude katteallikad. Nimetatud 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 seaduseelnõud 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. Riigi Teatajas avaldatava välislepingu tõlkimise pädevus on vandetõlgil (VäSS § 14 lg 2).

4. Kui Riigikogu avaldus, deklaratsioon või pöördumine on suunatud teistele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele, tuleb eelnõule lisada selle võõrkeelne tõlge (vt RKKTS § 154 lg 2 ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja § 54 lg 2). Praktikas on aktsepteeritud ka seda, et ainult eesti keeles esitatud eelnõu tõlkimise on korraldanud juhtivkomisjon. Näiteks võeti menetlusse ilma tõlketa

³⁹² Vabariigi Valitsuse reglemendi (RT I, 29.12.2011, 233) § 21 lg 1.

³⁹³ Kui eelnõu algatavad või esitavad mitu Riigikogu liiget ühiselt, peavad kõik seletuskirjale alla kirjutama.

esitatud eelnõu Soome Vabariigi Eduskunna poole pöördumiseks, mis tõlgiti võõrkeeltesse hiljem.³⁹⁴

§ 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 töövoime³⁹⁵ 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

³⁹⁴ Eesti Vabariigi Riigikogu pöördumine Soome Vabariigi Eduskunna poole (322 PE, XIV Riigikogu), Riigikogu juhatus 30.01.2021 otsus nr 22 „Eelnõude menetlusse võtmine ja juhtivkomisjonide määramine“.

³⁹⁵ 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).

võtmise otsustab Riigikogu juhatus kolme tööpäeva³⁹⁶ jooksul, arvates eelnõu üleandmisest. Tähtaeg hakkab kulgema eelnõu üleandmisele järgnevast tööpäevast.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 viidatakse RKKTS §-s 92 ettenähtud nõuetele. RKKTS § 92 järgi peab eelnõu vormistusel 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). Küsimust, mida tuleb reguleerida seaduse kui üldaktiga, ei saa lahendada Riigikogu otsusega.³⁹⁷ Muu hulgas tähendab see, et RKKTS-is reguleeritud küsimusi ei saa Riigikogu otsusega teisiti reguleerida. Nii on Riigikogu juhatus tagastanud algatajale Riigikogu otsuse eelnõu, millega sooviti moodustada Riigikogu liikmeid koroonakriisis nõustav teadusnõukogu, kuna RKKTS ei näe ette muude, seaduses nimetatamata tööorganite moodustamist.³⁹⁸ Riigikogu juhatus on vormiliste puudustega eelnõusid menetlusse võtnud juhul, kui puudusi on võimalik menetluse käigus kõrvaldada. Näiteks võttis juhatus RKKTS § 154 lõike 2 kohaselt³⁹⁹ menetlusse eelnõu Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemiseks, mille vastuvõtmist oli algataja soovinud PS § 65 punkti 1 alusel otsuse-eelnõule ettenähtud tavamenetluse raames.

4. Peale eelmises kommentaaris märgitu peab Riigikogu juhatus eelnõu menetlusse 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 menetlusse võtta;

³⁹⁶ Siin ei ole mõeldud istungipäeva.

³⁹⁷ Riigikogu juhatuse 27.12.2011 otsusega nr 136 kinnitatud ja 10.04.2014 otsusega nr 70 muudetud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“, § 1 lg-d 2 ja 3.

³⁹⁸ Riigikogu juhatuse 13.04.2021 otsuse nr 83 „Eelnõu tagastamine esitajatele“ seletuskiri.

³⁹⁹ Vabariigi Valitsusele tehtavaid ettepanekuid puudutavatele Riigikogu otsustele kohaldub RKKTS § 154 alusel erimenetlus, nt määrab Riigikogu juhatus RKKTS § 154 lõike 2 alusel otsuse-eelnõule menetlusse võtmisel muudatusettepanekute tähtaja.

- 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 menetlusse 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 kohaselt⁴⁰⁰ esitada Riigikogu keskkonnakomisjon.⁴⁰¹ Korduvalt on Riigikogu juhatus jätnud menetlusse võtmata Riigikogu liikmete poolt esitatud Riigikogu otsuse eelnõusid, mille sisuks on ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele, kuna RKKTS § 154 lõike 1 kohaselt saab niisuguse eelnõu esitada ainult Riigikogu komisjon ja fraktsioon.⁴⁰²

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 juhatus peab eelnõu menetlusse võtmisel kontrollima, kas eelnõuga otsustatavad küsimused kuuluvad põhiseaduse järgi Riigikogu pädevusse. 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.“⁴⁰³ Näiteks on juhatus jätnud menetlusse võtmata ja tagastanud esitajale Riigikogu otsuse eelnõu, millega sooviti panna rahvahääletusele

⁴⁰⁰ Vastavalt KeTS 22.09.2009 kehtinud redaktsioonile.

⁴⁰¹ Riigikogu juhatus 22.09.2009 otsus nr 171 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.

⁴⁰² Vt nt Riigikogu otsuse eelnõu „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele“ (211 OE, XIII Riigikogu), Riigikogu otsuse eelnõu „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele loobumaks Eesti üleminekust suveajale“ (603 OE, XIII Riigikogu), Riigikogu otsuse eelnõu „Ettepanek Vabariigi Valitsusele maksta Saaremaa kuldkäevõru leidjatele preemia“ (84 OE, XIV Riigikogu).

⁴⁰³ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 12.

küsimus Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamisest⁴⁰⁴, ning Riigikogu otsuse eelnõu, millega sooviti tühistada nakkushaiguse leviku tõkestamiseks mõeldud piiranguid kehtestav Vabariigi Valitsuse korraldus ja selle alusel antud määrused.⁴⁰⁵ Selguse huvides võiks RKKTS tulevikus otsesõnu võimaldada tagastada põhiseadusega vastuolus olev eelnõu selle algatajale või esitajale.

6. Kontrolli selle üle, ega Riigikogu juhatus ei keeldu Riigikogu menetlusse võtmast eelnõu, mille vastuvõtmise pädevus Riigikogul ilmselgelt on olemas, tagab teatud määral 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.

8. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus asjaga seotud komisjonide kokkuleppel on Riigikogu juhatus menetluse käigus muutnud oma otsusega eelnõu juhtivkomisjoni.⁴⁰⁶ 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 või kaitsevalmiduse kõrgendamise seotud Riigikogu otsuse eelnõule (RKKTS § 118 lg 2) ega algatamisel valitsuse poolt usaldusküsimusega seotud eelnõule (RKKTS § 136 lg 1).

⁴⁰⁴ Riigikogu juhatuse 01.09.2009 otsus nr 157 „Eelnõu tagastamine esitajatele“.

⁴⁰⁵ Riigikogu juhatuse 27.10.2021 otsus nr 164 „Eelnõu tagastamine esitajale“.

⁴⁰⁶ Vt nt Riigikogu juhatuse 13.06.2016 otsus nr 109, millega määrati väliskomisjoni algatatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmise seaduse eelnõule (262 SE, XIII Riigikogu) uueks juhtivkomisjoniks põhiseaduskomisjon; varem oli juhatus määranud selle eelnõu juhtivkomisjoniks väliskomisjoni.

9. Eelnõu menetlusse võtmise ja juhtivkomisjoni määramise otsuse või eelnõu tagastamise otsuse teeb istungi juhataja parlamendiliikmetele teatavaks. Varem teavitati Riigikogu liikmeid nimetatud otsustest täiskogu istungil, praegu avaldatakse vastav teave Riigikogu siseveebis rubriigis „Riigikogu juhatuse teated“.

10. Juhatus otsus keelduda eelnõu menetlusse võtmisest on PSJKS § 17 kohaselt vaidlustatav otse Riigikohtus.⁴⁰⁷

§ 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.⁴⁰⁸ 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. Lisaks küsitakse praktikas Riigikogu juhatuse soovitusel⁴⁰⁹ alates 2022. aastast akti vastuvõtmiseks nõutava häälteenamuse kindlakstegemiseks Vabariigi Valitsuselt arvamust selle kohta, kas Vabariigi Valitsusele tehtava ettepaneku eelnõu vajab elluviimiseks seaduste muutmist.

⁴⁰⁷ Vrd RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09.

⁴⁰⁸ 1994. aasta RKKKS § 55 lõike 2 järgi pidi Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud eelnõu valitsusele seisukoha andmiseks saatma juhtivkomisjon.

⁴⁰⁹ Vt Riigikogu juhatuse istungi 15.02.2022 protokoll nr 11, p 5.4.

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.

3. Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks saadetud Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud eelnõu edastab Riigikantselei seisukoha esitamiseks asjaomastele ministeeriumidele, määrares ühtlasi vastutava ministeeriumi ja seisukoha esitamise tähtpäeva.⁴¹⁰ 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 (RKKTS § 101 lg 1). Vabariigi Valitsuse kirjaliku arvamuse Riigikogus algatatud eelnõu kohta esitab Riigikogu juhtivkomisjonile Vabariigi Valitsuse määratud minister.⁴¹¹

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 muutmine). Arvamuse andmisest loobumisest teavitab riigisekretär Riigikogu juhatus.⁴¹²

5. RKKTS §-ga 94 ei ole kooskõlas olukord, kus Vabariigi Valitsus ei esita eelnõu kohta oma arvamust ega ka loobu selle andmisest või edastab Riigikogule ministeeriumide vasturääkivad seisukohad. Näiteks otsustas Vabariigi Valitsus edastada keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (666 SE, XIII Riigikogu) kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Justiitsministeeriumi seisukohad⁴¹³, millest üks toetas eelnõu ja teine mitte.⁴¹⁴

⁴¹⁰ Vabariigi Valitsuse relemendi (RT I, 29.12.2011, 233) § 9.

⁴¹¹ Samas, § 21 lg 4.

⁴¹² Vt samas.

⁴¹³ Riigikantselei 09.08.2018 kiri nr 2-5/18-01282-5 „Keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (666 SE)“.

⁴¹⁴ Vt ka Riigikogu esimehe E. Nestori kiri peaminister J. Ratasele, 19.10.2018 nr 2-7/18-151/1 „Vabariigi Valitsuse arvamuse andmisest Riigikogu eelnõudele“.

6. Kuna RKKTS näeb Vabariigi Valitsuse jaoks ette võimaluse anda eelnõu kohta arvamused, 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 juhatusel ettepaneku võtta eelnõu esimeseks lugemiseks päevakorda (RKKTS § 97) enne, kui on laekunud valitsuse arvamused. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi on Vabariigi Valitsusel arvamuse andmiseks aega viis nädalat, võib ta anda arvamuse ka lühema aja jooksul.

§ 95. Eelnõu tagasivõtmine ja sellest taganemine

- (1) Eelnõu algatajal või esitajal on õigus tema poolt algatatud või esitatud eelnõu mis tahes ajal tagasi võtta.
- (2) Eelnõu tagasivõtmise avalduse esitab algataja või esitaja Riigikogu esimehele kirjalikult. Kui algatajaid või esitajaid on kaks, peavad eelnõu tagasivõtmise avaldusele olema alla kirjutanud mõlemad algatajad või esitajad. Kui algatajaid või esitajaid on enam kui kaks, peab tagasivõtmise avaldusele olema alla kirjutanud üle poole algatajatest või esitajatest.
- (3) Mitme algataja või esitajaga eelnõu korral on algatajal või esitajal 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 menetlustapil 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 reglemendi § 22 lõike 1 kohaselt otsustatakse Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu Riigikogu menetlusest tagasivõtmine esindava ministri ettepanekul valitsuse istungil. Reglemendi 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 algamisel 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. Sama kehtib Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise puhul, mille eelnõu saab RKKTS § 154 lõike 1¹ kohaselt esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.

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 koosseisus enam ei ole. Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise päeval astub senine valitsus tagasi ja moodustatav valitsus ei pruugi eelmise Riigikogu koosseisu ajal parlamendimenetlusele 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 (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 seadusega⁴¹⁵ ja Kaitseväge korralduse seaduse muutmise seadusega.⁴¹⁶

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 regulatsioon võib Riigikogu ise kindlaks määrata. RKKTS-i järgi tuleb seaduseelnõu Riigikogus üldjuhul arutada kolmel lugemisel ja otsuse-eelnõu kahel lugemisel. RKKTS sätestab ka mõningad erisused, mille kohaselt seaduseelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu arutatakse kolmel lugemisel (RKKTS § 129) ja välislepingut puudutavat seaduseelnõu arutatakse kahel lugemisel, kui juhtivkomisjon ei tee ettepanekut kolmanda lugemise läbiviimiseks (RKKTS § 115). Ühe lugemisega toimub järgmiste eelnõude arutamine:

⁴¹⁵ 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.

⁴¹⁶ Kaitseväge korralduse seaduse muutmise seadus (783 UA, XIV Riigikogu). Vabariigi President jättis Riigikogu poolt 20.02.2019 vastuvõetud seaduse 07.03.2019 välja kuulutamata (vt Vabariigi Presidendi 07.03.2019 otsus nr 435, RT III, 12.03.2019, 3). XIII Riigikogu koosseisu viimane istung toimus 21.02.2019. Seaduse menetlemist jätkas XIV Riigikogu, kes otsustas 29.05.2019 seaduse muutmata kujul vastu võtta. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldab 19.12.2019 Vabariigi Presidendi taotluse ja tunnistas Kaitseväge korralduse seaduse muutmise seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38).

- 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 koostoimes Euroopa Liidu õigusega (RKKTS § 118¹);
- e) Riigikogu otsuse eelnõu, mis on seotud välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamisega või riigieelarve seaduses nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamisega (RKKTS § 118²);
- f) põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (RKKTS § 125);
- g) Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab põhjendatud arvamust selle kohta, miks Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (RKKTS § 152⁶);
- h) Riigikogu otsuse eelnõu, millega väljendatakse vastuseisu Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule (RKKTS § 152⁸);
- i) 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 menetluse 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 juhtivkomisjoni esimest lugemist ettevalmistav arutelu, kuhu kaasatakse eelnõu algataja või esitaja või tema esindaja ning vajaduse korral ekspserdid. Eelnõu algataja või esitaja tutvustab eelnõu ja selle vajalikkust. Valitsuse eelnõu tutvustab üldjuhul 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 komisjoni 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) ettepaneku tegemine Riigikogu juhatasele võtta eelnõu Riigikogu täiskogu tööandala päevakorda (RKKTS § 97 lg 1);
- d) ettepaneku tegemine täiskogule eelnõu esimene lugemine lõpetada või eelnõu tagasi lükata (RKKTS § 98 lg 6);
- e) vajaduse korral ettepaneku tegemine 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.⁴¹⁷

⁴¹⁷ Riigikogu juhatase 09.02.2012 otsusega nr 30 kinnitatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ (vt lisa 3.4), p 2.

4. Juhtivkomisjon peab järgmise täiskogu päevakorra jaoks sisestama menetluslikud otsused eelnõude menetlussüsteemi hiljemalt töönädala neljapäeva kella 15.00-ks (RKKTS § 53 lg 2).

5. 1994. aasta RKKKS § 56¹ kohaselt, mis kehtis kuni 2000. aasta 22. detsembrini,⁴¹⁸ 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 menetlusele antud eelnõud esimesele lugemisele.

6. Eelnõu esimene lugemine peab toimuma Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu menetluse 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. Tähtaeg hakkab kulgema Riigikogu juhatuse eelnõu menetluse võtmise otsuse (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 juhatus 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 juhatus tähtaja ületamisele tähelepanu juhtima.

7. RKKTS ei välista, et Riigikogu liikme, komisjoni või fraktsiooni algatatud või esitatud eelnõu, mille kohta annab ka valitsus arvamuse, esitab juhtivkomisjon täiskogu päevakorda esimeseks lugemiseks enne valitsuse arvamuse saamist. Enamasti ootab juhtivkomisjon valitsuse arvamuse või teate arvamuse andmisest loobumise kohta enne eelnõu päevakorda panemist siiski ära (valitsus esitab juhtivkomisjonile oma arvamuse

⁴¹⁸ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (RT I 2000, 95, 610) §-ga 10 tunnistati kõnealune säte kehtetuks.

kirjalikult viie nädala jooksul eelnõu saamisest arvates; vt RKKTS § 94 lg 2 ja nimetatud paragrahvi kommentaarid 4 ja 5) ja tuletab vajaduse korral Vabariigi Valitsusele arvamuse andmise tähtaega meelde.⁴¹⁹

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 RKKS § 55 lg 1) ning Riigikogu liikme, komisjoni ja fraktsiooni algatatud eelnõu Riigikogu täiskogu kolme töönädala jooksul valitsuse seisukoha saamisest arvates (1994. aasta RKKS § 55 lg 5). Valitsusel oli aega seisukoha andmiseks kuus nädalat eelnõu saamisest arvates (1994. aasta RKKS § 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 RKKS § 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 RKKS § 55 lg 1) ning teiste algatajate eelnõude puhul täiskogu kahe töönädala jooksul valitsuse seisukoha saamisest arvates (1994. aasta RKKS § 55 lg 4). Valitsusel oli aega seisukoha andmiseks kolm nädalat eelnõu saamisest arvates (1994. aasta RKKS § 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.

⁴¹⁹ Nt toimus see perehüvitiste seaduse muutmise seaduse eelnõu (619 SE, XIV Riigikogu) ja perehüvitiste seaduse muutmise seaduse eelnõu (620 SE, XIV Riigikogu) menetlemisel.

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 (RKKTS § 67), mille eesmärk on selgitada eelnõu vajalikkust ja tutvustada kavandatavaid 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 algatatud või esitatud eelnõude puhul valitsuse arvamuse põhiseisukohti, samuti selgitada komisjoni otsuseid ja ettepanekuid (esimese lugemise lõpetamise või eelnõu tagasilükkamise, samuti muudatusettepanekute esitamise tähtaja kohta). RKKTS-i mõtte kohaselt peab juhtivkomisjoni esindaja ettekanne keskenduma juhtivkomisjonis toimunud arutelule, 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 (RKKTS § 69) üksnes fraktsioonide esindajad – igast fraktsioonist üks.

3. Eelnõu algataja või esitaja nõusolekul võib juhtivkomisjon esitada eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul. Selle 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. Taunitav on eelnõu täiendamine muudatustega, mis ei ole olemuslikult senise eelnõuga seotud või muudavad eelnõu olulisel määral. Näiteks täiendati Vabariigi Valitsuse algatatud ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (229 SE, XII Riigikogu⁴²⁰) sotsiaalkaitseministri ettepanekutest lähtuvalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust muutmise sätetega; Vabariigi Valitsuse algatatud psühhiaatrilise abi seaduse eelnõu (600 SE, XIV Riigikogu⁴²¹) täiendati olulises mahus töö- ja terviseministri ettepanekutest lähtuvalt; Vabariigi Valitsuse algatatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (456 SE, XIV Riigikogu⁴²²) täiendati soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ettepanekutest lähtuvalt. 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, v.a RKKTS §-s 154 nimetatud eelnõude puhul, et Vabariigi Valitsusele ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse või Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu lõpphääletusele pandav tekst oleks keeleliselt ja tehniliselt korrektne (vt RKKTS § 154 kommentaar 8). Kui juhtivkomisjon esitab eelnõu esimesele lugemisele muudetud kujul, siis koostatakse muudetud eelnõu juurde eelnõu algataja või esitaja esitatud seletuskirjale lisaks ka uus seletuskiri, milles

⁴²⁰ Eelnõu nimi esimesel lugemisel muudetud kujul „Ravikindlustuse seaduse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu“.

⁴²¹ Eelnõu nimi esimesel lugemisel muudetud kujul „Psühhiaatrilise abi seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu“.

⁴²² Eelnõu nimi esimesel lugemisel muudetud kujul „Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse ning töölepingu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus“.

komisjon annab muudatustest ülevaate ning selgitab nende vajalikkust.⁴²³ Eelnõu uus tekst ja juhtivkomisjoni seletuskiri peavad olema Riigikogu liikmetele kättesaadavad hiljemalt eelnõu arutamise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 17.00 (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 eelnõu saadetakse teisele lugemisele;
- c) kui juhtivkomisjon teeb ettepaneku eelnõu tagasi lükata, toimub 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 (komisjonis on tekkinud nn patiseis või soovitakse poliitilisel põhjusel jätta hääletamata), rakendub kommenteeritava paragrahvi lõige 6 ja esimene lugemine lõpetatakse ilma hääletamiseta.

⁴²³ RKKTS § 92 lõike 1 järgi peab eelnõu vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele. Riigikogu juhatuse 27.12.2011 otsusega nr 136 kinnitatud ja 10.04.2014 otsusega nr 70 muudetud „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.

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 menetlustest välja.

7. Esimest lugemist, erinevalt teisest (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 muudatusettepanekuid esitada kõik Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid. Erandid on ette nähtud eelnõu erimenetlusi reguleerivates RKKTS-i sätetes. Näiteks põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule võib muudatusettepanekuid esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (RKKTS § 123 lg 4) ning riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja kolmandal lugemisel võivad muudatusettepanekuid esitada ainult komisjonid ja fraktsioonid (RKKTS § 120 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.

3. Juhtivkomisjoni ettepanekul võib Riigikogu esimees määrata kümnest tööpäevast lühema või pikema muudatusettepanekute esitamise tähtaaja. Tähtaeg peab olema piisav ettepanekute esitamiseks. Soovitav on, et komisjon teistsuguse tähtaja määramise ettepanekut põhjendaks. Mõjuva põhjusega esitatud ettepanek võidakse tagasi lükata ja sellisel juhul rakendub kümne tööpäeva reegel. Võimalik on ka, et Riigikogu esimees soovib komisjonil esitada uus ettepanek piisava pikkusega tähtaja määramiseks. Juhtivkomisjon võib ettepaneku muudatusettepanekute tähtaja kohta esitada kas ajavahemikuna (nt kaheksa tööpäeva) või tähtaja lõpukuupäeva ja -kellaaja määramiseks (nt 2022. aasta 1. veebruar kell 17.00). Riigikogu esimees (praktikas istungi juhataja) 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.⁴²⁴

4. Muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramisel on erandiks ühe lugemisega eelnõu, mille puhul määrab Riigikogu juhatus 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 (RKKTS § 116 lg 5).

5. Vabariigi Valitsusel RKKTS-i järgi muudatusettepanekute esitamise õigust ei ole. Praktikas esitab valitsus aga sageli juhtivkomisjonile ettepanekuid muuta Riigikogu menetluses olevat eelnõu. Riigikogu juhatuse 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

⁴²⁴ Vt nt Riigikogu juhatuse 10.11.2010 otsus nr 104 „Eelnõule 814 SE uue muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramine“ ja Riigikogu juhatuse 17.02.2011 otsus nr 33 „Eelnõule 920 OE uue muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramine“. Samuti Riigikogu juhatuse 25.03.2021 otsus nr 67 „Eelnõule 347 SE uue muudatusettepanekute tähtaja määramine“. Istungi juhataja määras 24.03.2021 istungil eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtajaks ekslikult komisjoni taotletud 01.04.2021 kl 13.00 asemel 31.03.2021 kl 17.00, mille Riigikogu juhatus hiljem oma otsusega muutis.

kirjutanud asjaomane minister (vt juhiste p-d 4 ja 5). Kui juhtivkomisjon valitsuse ettepanekuid toetab, vormistab ta need juhtivkomisjoni muudatusettepanekutena (RKKTS § 101 lg 1).

6. Kommenteeritavas paragrahvis sätestatud muudatusettepanekuid tuleb eristada RKKTS § 101 lõikes 1 sätestatud juhtivkomisjoni muudatustest, mille kohta ei kehti kommenteeritavas paragrahvis ettenähtud tähtjad.

7. Muudatusettepanekud esitatakse esimese lugemise läbinud eelnõu tekstile (vastavalt kas eelnõu algtekstile või esimesele lugemisele muudetud kujul esitatud tekstile). Muudatusettepanekute esitamise nõuded on sätestatud kommenteeritava paragrahvi lõigetes 1, 3 ja 4. Need on järgmised:

- a) muudatusettepanekud peavad olema seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega, lähtudes eelnõu eesmärgist (kommenteeritava paragrahvi lg 1 esimeses lauses on kasutatud sõnastust „[...] võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid [...] esitada eelnõule muudatusettepanekuid“);⁴²⁵
- 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). Muudatusettepanekud tuleb esitada juhtivkomisjonile kas paberil 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

⁴²⁵ Vt Riigikogu juhatause 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.

lugeda nõuetele vastavaks muudatusettepanekute esitamist üksnes kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, kuid ilma digitaalallkirjata, näiteks ettepaneku saatmist e-kirjaga või viimasele lisatud manusena.⁴²⁶

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 järgmiste 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 kriteeriumidele 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

[Ees- ja perekonnanimi]

[Fraktsiooni nimi] esimees

9. Eraldi nõuded on sätestatud riigieelarve eelnõule esitatavate muudatusettepanekute suhtes (vt RKKTS § 120 kommentaarid 4–9).

⁴²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (ELT L 257, 28.08.2014, lk 73–114) artikli 25 punktis 2 võrdsustatakse kvalifitseeritud e-allkirja ja käsitsi kirjutatud allkirja õiguslik toime. Kvalifitseeritud e-allkiri on omakorda võrdsustatud digitaalallkirjaga (EUTS § 24 lg 1).

10. RKKTS-i sätted jätavad ruumi eelnõude menetluse paindlikuks korraldamiseks ja põhjendatud erandite tegemiseks. Diskuteeritav on, kas kommenteeritava paragrahvi nõuetele vastavad muudatusettepanekud, millega laiendatakse eelnõu reguleerimiset, sest nõnda võidakse moonutada parlamentaarse otsusetegemise protsessi, jättes ühe osa Riigikogu liikmetest ilma võimalusest osa võtta seaduse kujundamisest ning seda oma ettepanekute ja kriitikaga mõjutada.⁴²⁷ Eelnõu menetluse käigus eelnõu reguleerimiseseme laiendamine ei ole kooskõlas ka hea õigusloome tavaga, mille kohaselt tuleb eraldiseisvaid õigussuhteid menetleda eraldi eelnõudena. Tuleb toetada seisukohta, mille kohaselt ei ole eelnõu reguleerimiseset laiendavad muudatusettepanekud lubatavad, sest need ei ole esitatud eelnõule. Kui juhtivkomisjon on selliseid muudatusettepanekuid siiski vältimatult vajalikuks pidanud, tuleb hea õigusloome tava kohaselt eelnõu teine lugemine katkestada (RKKTS § 107), et anda Riigikogu liikmetele võimalus esitada ettepanekuid muutunud teksti kohta. Seetõttu katkestati näiteks Riigikogu XIV koosseisus tubakaseaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu (9 SE) teine lugemine.

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.

⁴²⁷ 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).

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 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 menetluses osalevad huvigrupid, kes olid ministeeriumi poolt kaasatud eelnõu väljatöötamise etappi, ning huvigrupid, kes esitavad komisjonile eelnõu kohta omapoolsed seisukohad, või muud huvigrupid, kelle kaasamist komisjon peab vajalikuks (vt ka RKKTS § 36 kommentaar 5). Õiguslikult komplitseeritumate teemade puhul võib komisjon pöörduda ekspertiisi saamiseks Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna poole või ka Riigikogust välja poole, näiteks tellida eelnõu kohta õigusliku analüüsi eksperdilt, kelleks on enamasti mõni ülikooli õigusteadlane. Kui eelnõus on regulatsioone, mis langevad mõne teise alatise komisjoni valdkonda, pöördub juhtivkomisjon selle komisjoni 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 muudatusettepanekuid arutama ning neid eelnõu menetlemisega seotud dokumentides, st eelnõu uues tekstis (RKKTS § 101), muudatusettepanekute loetelus (RKKTS § 102) ning juhtivkomisjoni seletuskirjas (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 langedada. Komisjonis toetust leidnud muudatusettepanekutest ning juhtivkomisjoni enda formuleeritud ettepanekutest (RKKTS § 101 lg 1) lähtuvalt koostab juhtivkomisjon täiskogus arutamiseks eelnõu teise lugemise teksti ehk eelnõu uue teksti.

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt 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 Valitsuse taotluse alusel Riigikogu juhatuse poolt kiireloomuliseks tunnistatud Riigikogu otsuse eelnõule, mis on seotud välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamisega või riigieelarve seaduses nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamise, võivad muudatusettepanekuid esitada juhtivkomisjon ja fraktsioonid (RKKTS § 118² lg 2);
- d) Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõule ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõule võivad muudatusettepanekuid esitada üksnes fraktsioonid ja komisjonid (RKKTS § 154 lg 2);
- e) riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel võivad muudatusettepanekuid esitada komisjonid ja fraktsioonid (RKKTS § 120 lg 4);
- f) 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 alalised 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 menetlusökoonomia 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 teistelt Riigikogu Kantselei struktuuriüksus-telt. Selle sätte eesmärk ei ole juhtivkomisjoni arutelu alt välistada mis

tahes puudustega muudatusettepanekud. Juhul kui 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 (RKKTS § 101 lg 1).

5. Riigieelarve eelnõu menetluses muudatusettepanekute esitamise eritingimused on kehtestatud PS §-s 116 ja RES §-s 40 (vt RKKTS § 120 kommentaarid 4–9).

6. Juhtivkomisjonil on kohustus läbi vaadata kõik nõuetekohaselt esitatud muudatusettepanekud ja kanda need vastavalt komisjoni otsusele muudatusettepanekute loetellu ning viia komisjoni poolt arvestatud muudatusettepanekud uude eelnõu teksti. Nõuetele mittevastavaid muudatusettepanekuid ei vaata komisjon läbi ega kajasta muudatusettepanekute loetelus, kuid nende esitamine märgitakse ära komisjoni istungil ning eelnõu teise lugemise seletuskirjas. Nõuetele mittevastavad ettepanekud on näiteks muudatusettepanekud, mis on esitatud pärast muudatusettepanekute esitamise tähtaja lõppu. Nõuetele mittevastavaks on loetud ka näiteks eelnõule esitatud RES-i muutvad muudatusettepanekud⁴²⁸, kuna Riigikogul puudub iga-aastase riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu algatamise õigus (see õigus on Vabariigi Valitsusel) ning lisaks on riigieelarve seaduse menetlus erinev tavapärasest seaduseelnõu menetlusest (vrd RKKTS 11. ptk ja 12. ptk). Sellise muudatusettepaneku puudusi ei ole võimalik menetluse käigus parandada. Mõninga mänguruumi jätavad 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 esinevatest puudustest esimesel võimalusel teavitada. Kui komisjon otsustab jätta muudatusettepaneku läbi vaatamata, 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

⁴²⁸ Perekõltsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (619 SE, XIV Riigikogu).

muudatusettepanekute esitamise tähtaja lõppu. Sellisel juhul on juhtivkomisjonil tulenevalt RKKTS § 101 lõikest 1 võimalik enda nimel sõnastada sobiv muudatus, kui ta korrigeerimise ettepanekut toetab.

7. Muudatusettepaneku esitajal on õigus oma ettepanekut selgitada komisjoni istungil või istungitel, kus tema ettepanekut arutatakse. Selleks et komisjon saaks eelnõu mõistliku aja jooksul menetleda ja valitsus oma poliitika ellu viia, on aktsepteeritav komisjonide praktika seada obstructsiooni eesmärgil väga suure hulga muudatusettepanekute esitajatele oma ettepanekute tutvustamiseks ajalimiit. Näiteks esitati Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine abielu mõiste küsimuses“ eelnõule (288 OE, XIV Riigikogu) 9386 muudatusettepanekut, nii et komisjon seadis menetlusökonoomia huvides igale muudatusettepaneku esitajale kõigi oma muudatusettepanekute tutvustamiseks ajapiirangu viis minutit. Rohkete muudatusettepanekute hääletamisel on komisjonides kujunenud mitmeid tööpraktikaid. Esitatud muudatusettepanekud on muudatusettepanekute loetellu kantud eraldi muudatusettepanekutena, kuid vaadatud läbi korraga, hääletades kõiki koos või plokkide kaupa. Näiteks alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (606 SE, XIV Riigikogu), käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (607 SE, XIV Riigikogu) ja riigi 2022. aasta lisacelarve seaduse eelnõu (608 SE, XIV Riigikogu) puhul tutvustas iga muudatusettepaneku esitaja kõiki oma muudatusettepanekuid rahanduskomisjonis korraga ning neid hääletati esitajate kaupa.⁴²⁹

8. Põhimõte, mille kohaselt juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepanekut tagasi võtta ei saa (RKKTS § 100 lg 3), kujutab endast vaba mandaadi põhimõtte piirangut. Sätte eesmärk on menetlusökonoomia 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). Komisjonis veel arutamata muudatusettepaneku, samuti arvestamata jäetud muudatusettepaneku saab selle esitaja tagasi võtta suuliselt komisjoni istungil, kus see protokollitakse. Muul ajal saab

⁴²⁹ Riigikogu rahanduskomisjoni 12.05.2022 istungi protokoll.

muudatusettepaneku tagasi võtta kirjalikult, olles avalduse allkirjastanud digitaalselt või käsitsi. Allkirjastamata e-kiri ei ole piisav. Mitme esitajaga muudatusettepaneku puhul on Riigikogu juhatus soovitanud muudatusettepaneku tagasisivõtmisel lähtuda RKKTS § 95 lõike 2 kolmanda lause analoogiast – kui algatajaid või esitajaid on enam kui kaks, peab tagasisivõtmise avaldusele olema alla kirjutanud üle poole algatajatest või esitajatest.⁴³⁰ 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).

9. 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 lähtunud 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.

⁴³⁰ Riigikogu juhatuse 31.09.2022 istungi protokoll nr 95.

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 huvigruppidele või ekspertidele eelnõu kohta saadud ettepanekutest.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 alusel eelnõu teksti muudatusi tehes peab juhtivkomisjon hoiduma eelnõu reguleerimiseseme laiendamisest. Kui seda põhimõtet ei järgita, võib see viia seaduse välja kuulutamata jätmiseni. Nii näiteks algatas Vabariigi Valitsus 2008. aasta 10. septembril soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu (317 SE, XI Riigikogu). Eelnõu ei sisaldanud sätteid kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste kohta. Eelnõu juhtivkomisjoniks määratud põhiseaduskomisjon täiendas eelnõu paragrahvidega, mis nägid ette 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 oli tegu uue eelnõu algatamisega, kuna lisatud sätete eesmärk oli reguleerida kohaliku omavalitsuse volikogude valimistega seotud küsimusi, st küsimusi, mis ei seondunud vähimalgi määral Riigikogu menetlusse esitatud eelnõu eesmärgiga. Kuna RKKTS näeb ette reeglid, kuidas tuleb eelnõu algatada ning kuidas eelnõu seejärel menetleda, ning nendest ei olnud kinni peetud, jäeti vähemalt osa Riigikogu liikmetest ilma olulistest õigustest, mis neil RKKTS-i järgi seaduseelnõude menetluses on: 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 hääleteenamust. Nimetatud seaduste hulka kuulub ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (PS § 104 lg 2 p 4).

4. Juhtivkomisjon viib RKKTS § 100 lõikes 1 sätestatud korras 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. Praktikaks 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. Ühendada saab samaliigilisi eelnõusid ning need peavad olema teise lugemise staadiumis, sealjuures ei tohi olla ühendatavate eelnõude teine lugemine lõpetatud. Kui juhtivkomisjon kiidab heaks kahe või enama eelnõu ühendamise, vormistatakse teiseks lugemiseks ühendatavatest eelnõudest üks tekst, üks muudatusettepanekute loetelu ja üks juhtivkomisjoni seletuskiri.

§ 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. Nõue koostada muudatusettepanekute loetelu sätete järjekorras ei pruugi obstruktsiooni eesmärgil esitatud massiliste muudatusettepanekute puhul olla juhtivkomisjoni kavandatava eelnõu menetlemise tempo puhul alati järgitav. Võib möönda, et parlamendi kui kollegiaalorgani efektiivse funktsioneerimise tagamiseks võib kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 esitatud nõudest sellisel juhul kõrvale kalduda, kuna muudatusettepanekute lisamine muudatusettepanekute loetellu näiteks esitamise järjekorras ei kahjusta nende esitajate õiguste teostamist (vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 4).

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“.⁴³¹ 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. Muudatusettepanekute loetelus kajastatakse ka muu teave, mis võib

⁴³¹ Enne RKKTS-i kehtima hakkamist olid juhtivkomisjoni otsuste vormelid seadusega reguleeritud. 1994. aasta RKKTS § 87 14. märtsil 1999 jõustunud redaktsiooni kohaselt võis juhtivkomisjon muudatusettepanekuid „arvestada täielikult“, „arvestada osaliselt“, „arvestada sisuliselt, muutes redaktsiooni“, „arvestada sisuliselt“ või „jätta arvestamata“.

muudatusettepanekute läbivaatamise protseduuril täiskogus olulist infot pakkuda. Näiteks tehakse vastav märge nende muudatusettepanekute juurde, mis ei kuulu täiskogus hääletamisele vastavalt RKKTS § 106 lõike 2 teisele lausele. Kui muudatusettepanekuga jäetakse eelnõust välja mõni säte, tuuakse vastava ettepaneku juures ära eelnõust väljajäetav tekst.⁴³² Muudatusettepanekute loetelus lisatakse igale muudatusettepanekule selle esitaja lühike selgitus, mis on Riigikogu liikmetele täiskogus hääletamisel muudatusettepanekust arusaamisel abiks.

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 menetlusökoonoomia 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 seisukoht⁴³³ on olnud, et siult identsed, kuid erinevate esitajate muudatusettepanekud võib kanda muudatusettepanekute loetellu ühe ettepanekuna lähtuvalt kommenteeritava paragrahvi lõikest 1 ning kohaldamisele ei kuulu kommenteeritava paragrahvi lõige 2. Riigikogu juhatuse seisukoht, et lisaks üksikute Riigikogu liikmete menetluslike õiguste tagamisele on RKKTS-i eesmärk ka parlamendi kui kollegiaalorgani efektiivse funktsioneerimise tagamine. Identsete muudatusettepanekute kandmine

⁴³² Enne RKKTS-i kehtima hakkamist oli vastav kohustus sätestatud seaduse tasandil (vt 1994. aasta RKKTS § 88 lg 2 teine lause).

⁴³³ Riigikogu juhatuse 28.10.2004 ja 15.11.2011 kiri rahanduskomisjonile.

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).⁴³⁴ 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.⁴³⁵

§ 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 ning PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest kohustus selgitada üksikasjalikult oluliste muudatuste tegemise põhjuseid ja vajadust ning muudatustega kaasnevaid mõjusid. Õiguskantsler leidis, et mõnel juhul võib teiseks lugemiseks seletuskirja koostamine olla Riigikogule põhiseadusest tulenev kohustus.⁴³⁶

2. Eelnõu teise lugemise seletuskirja eesmärk on ühest küljest detailsemalt informeerida Riigikogu liikmeid ning avalikkust komisjonis esimese

⁴³⁴ Riigikogu juhatuse 15.11.2011 kiri rahanduskomisjonile.

⁴³⁵ Vt Riigikogu 10.01.2005 istungi stenogramm.

⁴³⁶ Õiguskantsleri 21.06.2007 ettekanne nr 1 „Hea õigusloome tava järgimisest taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel“.

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 muudatusettepanek jäeti läbi vaatamata selle nõuetele mittevastavuse tõttu, siis põhjendus. Sissejuhatuses kajastatakse ka 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 eelnõu algataja või esitaja seisukohad muudatusettepanekute suhtes ning komisjoni põhjendused muudatusettepanekute 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 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: tutvunud ekspertide ja huvirühmade esindajate arvamustega, 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 (RKKTS § 110 lg 1). Erandiks on riigieelarve eelnõu ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mida võib muuta ka pärast teist lugemist (RKKTS § 120 lg-d 4 ja 5, § 125 lg 3, § 126 lg 1 ning § 127 lg 1). Seetõttu on oluline, et juhtivkomisjon arvestaks eelnõu teiseks lugemiseks päevakorda panemisel, et eelnõuga seotud dokumendid tuleb teha kättesaadavaks kooskõlas RKKTS §-ga 62.

2. Suunates eelnõu teisele lugemisele, teeb juhtivkomisjon Riigikogule ühe järgmistest ettepanekutest:

- a) eelnõu teine lugemine lõpetada ja viia läbi eelnõu lõpphääletus (RKKTS §-d 109 ja 115);
- b) eelnõu teine lugemine lõpetada (RKKTS § 108);
- c) eelnõu teine lugemine katkestada (RKKTS § 107) ja vajaduse korral teeb juhtivkomisjon Riigikogu esimehele ettepaneku määrata muudatusettepanekute esitamiseks teistsugune tähtaeg kui seadusjärgsed kümme tööpäeva (RKKTS § 107 lg 2 ja § 99 lg 1).

Teisel lugemisel, erinevalt esimesest (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 17.00, kui Riigikogu juhatus ei otsusta teisiti (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 (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 töönädala 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,⁴³⁷ asendati kolmekuuline tähtaeg täiskogu üheksa töönädala pikkuse tähtajaga (vt § 1 p-d 48 ja 49). RKKTS-i jõustumisega kaotati juhtivkomisjoni kohustus eelnõu teine lugemine kindla tähtaja jooksul Riigikogu täiskogu töönädala päevakorda esitada.

§ 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]

⁴³⁷ RT I 1999, 10, 148.

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 esindas juhtivkomisjoni ka esimesel lugemisel. Kui eelnõu esimesel lugemisel on n-ö põhiettekandjaks eelnõu algataja või esitaja (RKKTS § 98 lg 3), siis teisel lugemisel on selleks juhtivkomisjoni esindaja. 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. Näiteks võib see toimuda juhul, kui Vabariigi Valitsus eelnõu algatajana on taotlenud juhtivkomisjonilt eelnõule muudatusettepanekute tegemist. Nii esines majandus- ja kommunikatsiooniminister elektrituru seaduse muutmise seaduse eelnõu (156 SE, XIV Riigikogu) teisel lugemisel ettekandega ja selgitas eelnõus tehtud muudatusi. 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 suuliselt küsimusi (kommenteeritava paragrahvi lg 3). Kui eelnõu algataja või esitaja ettekandega ei esine, on tal võimalik esineda sõnavõtuga läbirääkimistel (kommenteeritava paragrahvi lg 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 RKKS § 143 lg 1). Tegelikult neis kahes ettekandes esitatu 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 päevakorrapunkti arutelul ületada kahte.

6. Pärast ettekande või ettekannete ärakuulamist avatakse eelnõu teisel lugemisel läbirääkimised. Erinevalt esimesest (RKKTS § 98 lg 5) ja kolmandast lugemisest (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, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi pooltega vastuhäält.
[RT I, 06.03.2015, 25 – jõust. 16.03.2015]
- (3) Kui muudatusettepanek saab rohkem poolt- kui vastuhääli, viiakse muudatus eelnõu teksti.
- (4) Üksteist välistavatest muudatusettepanekutest viiakse eelnõu teksti poolthäälteenamuse saanutest kõige rohkem hääli saanud ettepanek.

1. Eelnõu teisel lugemisel pärast läbirääkimiste lõpetamist vaadatakse muudatusettepanekud läbi ning vajaduse korral hääletatakse neid. Muudatusettepanekute käsitlemise aluseks on juhtivkomisjoni ettevalmistatud muudatusettepanekute loetelu (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 kommenteeritava 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 RKKS § 94 lg 4). Sellist õigust aga RKKTS-is ette nähtud ei ole. Seetõttu on muudatusettepaneku esitajal või 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 muudatusettepaneku hääletusele ja täiskogu hääletab seda, mitte ettepaneku 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. Kuni 15. märtsini 2015 kehtinud regulatsiooni kohaselt ei pandud RKKTS § 106 lõike 2 teise lause järgi hääletusele muudatusettepanekut, mida juhtivkomisjon ei arvestanud ja mis sai juhtivkomisjonis vähem kui kaks poolthäält, st ühe poolthääle või mitte ühtegi. Sätte eesmärk oli menetlusökonoomia: mitte koormata täiskogu hääletustega muudatusettepanekute üle, mis pälvisid juhtivkomisjonis üksnes minimaalse toetuse ning millel seetõttu praktiliselt puudusid väljavaated saada täiskogu toetust. 2015. aasta riigieelarve seaduse⁴³⁸ menetlemisel oli muudatusettepanekute tabelis kaks muudatusettepanekut, mis ei saanud rahanduskomisjonis ühtegi poolt- ega vastuhäält. Sellest ajendatuna muutis Riigikogu RKKTS-i ja täiendas kommenteeritava paragrahvi teise lause lõppu nõudega kujundada Riigikogu täiskogus seisukoht muudatusettepanekute suhtes, mille puhul juhtivkomisjon seda teinud ei ole.

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

⁴³⁸ 2015. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (730 SE, XII Riigikogu).

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. Hea tava on, et istungi juhatajat on sellistest ettepanekutest informeeritud. 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 poolthääle enamuse, siis kommenteeritava sätte järgi viiakse neist eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek. Kui kaks teineteist välistavat muudatusettepanekut saavad võrdselt hääli, tuleks eelnõu teine lugemine katkestada. RKKTS § 106 lõikes 4 sätestatu juured ulatuvad varasemates kodukorrasedustes sisaldunud muudatusettepanekute konkureeriva hääletuse regulatsioonini. Nii nägi 1992. aasta RKKKS § 62 lõige 2 ette, et kui kaks või enam muudatusettepanekut üksteist välistavad, pannakse need koos põhitektiga konkureerivale hääletusele. Konkursi igas voorus pidi välja langema kõige vähem hääli saanud ettepanek; võrdse hääle arvu korral oli määrav juhtivkomisjoni seisukoht. Samasisulist sätet sisaldas ka 1994. aasta RKKKS (vt § 95). 2000. aasta 22. detsembril jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse⁴³⁹ §-ga 18 tunnistati konkureerivat hääletamist reguleerinud sätte kehtetuks.

⁴³⁹ RT I 2000, 95, 610.

§ 107. Eelnõu teise lugemise katkestamine

- (1) Riigikogu katkestab Riigikogu juhatus, 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 tähtjal, 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 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 valmistab 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). Näiteks katkestati tubakaseaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu (775 SE, XIII Riigikogu) teine lugemine eelnõu algatanud Vabariigi Valitsuse ettepanekul, kuna Riigikogu toetas teisel lugemisel muudatusettepanekut, mida juhtivkomisjon ei toetanud.⁴⁴⁰ Juhatuse 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 lõpetamiseks vajalik. Riigikogu juhatus seda õigust kasutanud ei ole.

⁴⁴⁰ Riigikogu 13.02.2019 istungi stenogramm.

Näiteks ta küll kaalus, kas teha ettepanek katkestada tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (355 SE, XIV Riigikogu) teine lugemine, kuna juhtivkomisjon oli menetluse käigus eelnõu oluliselt ümber kujundanud. Ometi juhatus seda siiski ei teinud, kuna leidis, et juhtivkomisjonil on eelnõu teisel lugemisel väga laiad volitused otsustada eelnõu sisu üle, muu hulgas esitada sellele muudatusettepanekuid ja seda ka pärast nende esitamise tähtaja lõppemist.⁴⁴¹ 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 läbivaatamise 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.) Kui täiskogu hääletab eelnõusse muudatused, mida juhtivkomisjon heaks ei kiitnud, koostatakse pärast täiskogus teise lugemise katkestamist või lõpetamist uus eelnõu tekst ja tehakse see Riigikogu liikmetele kättesaadavaks Riigikogu dokumendihaldussüsteemis (EMS). Näiteks koostati tubakaseaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu (775 SE, XIII Riigikogu) kolmandaks lugemiseks uus lõpptekst vastavalt täiskogu heakskiidetud muudatusettepanekutele.

⁴⁴¹ Vt Riigikogu 12.04.2021 istungi stenogramm ja Riigikogu juhatus 12.04.2021 istungi protokoll nr 24.

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 (RKKTS § 116), ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikme nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsiooni moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu (RKKTS § 117).

2. Erandid kommenteeritavas paragrahvis fikseeritud üldreeglist on järgmised:

- 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 (RKKTS § 120 lg 4) ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule (RKKTS § 125 lg 3, § 126 lg 1 ja § 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 ja 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, sisulisi muudatusi enam teha ei saa. Erandiks on riigieelarve eelnõu (RKKTS § 120 lg 4) ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (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. Näiteks on jätnud Vabariigi President välja kuulutamata seaduse, mille jõustumissätte juhtivkomisjon tähtaja möödumise tõttu kolmanda lugemise tekstist välja jättis.⁴⁴² Sätte sõnastuse muutmise, mis toob kaasa muudatuse sätte rakendamisasalal või -tingimustes, ei ole kommenteeritava paragrahvi lõike 1 alla mahutatav ka juhul, kui soovitakse parandada tekstis avastatud

⁴⁴² Vabariigi Presidendi 28.09.2021 otsus nr 773 „„Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmise“ (RT III, 30.09.2021, 2).

viga.⁴⁴³ Seega on keelelised ja tehnilised täpsustused eelkõige niisuguste paranduste tegemine, mis ei mõjuta isikute õigusi ega kohustusi ning mis on kooskõlas Riigikogu poolt menetluse käigus eelnõu kohta tehtud otsustega.⁴⁴⁴ Keelelised ja tehnilised täpsustused kajastatakse eelnõu kolmandaks lugemiseks esitatavas tekstis. Keelelised ja tehnilised täpsustused ei ole muudatuseettepanekud 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 koostab vajaduse korral eelnõu kolmandaks lugemiseks seletuskirja, milles esitatakse eelnõu tekstis tehtud muudatuste selgitused.

4. Juhtivkomisjon teeb Riigikogu juhatusel ettepaneku võtta eelnõu Riigikogu täiskogu tööpäevakorda arvestusega, et üldjuhul ei kavandata teist ja kolmandat lugemist samale tööpäevale.⁴⁴⁵ Nii jääb juhtivkomisjonile eelnõu kolmandat lugemist ettevalmistavateks toiminguteks mõistlik aeg.

5. Eelnõu lõpptekst ja vajaduse korral ka seletuskiri peavad olema Riigikogu liikmetele kättesaadavad hiljemalt eelnõu arutamise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 17.00 (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.

⁴⁴³ Vt nt Vabariigi Presidendi 21.04.2022 otsus nr 91 „Välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutatamata jätmine“ (RT III, 23.04.2022, 1).

⁴⁴⁴ Vt ka Riigikogu juhatusel 03.05.2022 kiri nr 4-14/22-47/1 „Eelnõu lõppteksti koostamisest“.

⁴⁴⁵ Vt Riigikogu juhatusel 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 tööpäevale seaduseelnõu mitut lugemist.

1. RKKTS ei sätesta tähtaega, mille jooksul juhtivkomisjon peab tegema 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 (RKKTS § 106), muudatusettepanekuid läbi ei vaadata ega hääletata, samuti ei saa kolmandat lugemist katkestada (vrd RKKTS § 107). Erandiks on riigieelarve eelnõu (RKKTS § 120 lg 5) ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (RKKTS § 125 lg 3, § 126 lg 1, § 127 lg 1) kolmas lugemine.

3. Eelnõu kolmandal lugemisel ettekandeid ei peeta (v.a riigieelarve eelnõu puhul, vt ka RKKTS § 120 kommentaar 12). Kolmandal lugemisel avatakse läbirääkimised, kus saavad sõnavõttudega esineda vaid fraktsioonide 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 sätestab põhiseadus. Nii näiteks on PS § 104 lõikes 2 fikseeritud Riigikogu koosseisu häälteenamust (st vähemalt 51 Riigikogu liikme toetust) vajavad 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 kordushääletusele.

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. Kui on teada, et Riigikogu esimehel ei ole võimalik akti allkirjastada, teeb seda Riigikogu aseesimees. Kuna allkirjastamisega ei kinnitata mitte vastuvõetud teksti autentsust, vaid asjaolu, et Riigikogu on vastava seaduse või otsuse vastu võtnud, ei järgita praktikas kommenteeritavas paragrahvis ettenähtud nõuet, mille kohaselt allkirjastab akti sellisel juhul aseesimees, kes istungit juhatab, kuna selline eristamine ei ole vajalik. Arvestades, et ühe istungi raames võivad juhatajad vahetuda, tuleks sätte loogikast lähtudes sellisel juhul jälgida, kes juhatab istungit selle konkreetse õigusakti vastuvõtmise ajal. Tegelikuses allkirjastab Riigikogu esimehe äraolekul akte Riigikogu esimene aseesimees ja alles tema äraolekul liigub järjekord teise aseesimehe kätte.

2. Vastuvõetud akti allkirjastamise tähtaeg hakkab kulgema järgmisel tööpäeval pärast selle vastuvõtmist. Harilikult allkirjastatakse vastuvõetud õigusakt esimesel võimalusel. Õigusakt vormistatakse sellekohasel plangil ja allkirjastatakse üldjuhul digitaalselt. Vastuvõetud Riigikogu õigusakti allkirjastamise tähtaeg – viis tööpäeva – on sätestatud eesmärgiga tagada allkirjastamisega seotud toimingute tegemiseks mõistlik aeg.

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 kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. Erandiks on riigieelarve jõustumine (PS § 118) 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 Riigi Teataja parandada omal algatusel, milleks vajaduse korral küsitakse akti andja nõusolekut, või akti andja taotlusel ning tingimusel, et vea parandamine ei mõjuta isikute õigusi ega kohustusi. Kui viga avastatakse enne akti Riigi Teatajas avaldamist, saadetakse Riigi Teataja väljaandjale parandatud akt uuesti. Kui viga avastatakse pärast akti avaldamist, edastatakse Riigi Teataja väljaandjale taotlus vea parandamiseks. Asjaomasele taotlusele kirjutab alla Riigikogu Kantslei direktor.

§ 112¹. Riigikogu otsuse jõustumine

Riigikogu otsus jõustub allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei sätestata teist tähtaega.

[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]

1. Kommenteeritava paragrahvi kohaselt jõustub Riigikogu otsus allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei ole sätestatud sellest erinevat jõustumistähtaega. Jõustumistähtaeg võib olla kindlaks määratud kuupäevaliselt või sündmuse saabumisega. Näiteks kui Riigikogu otsus puudutab selliste isikute õigusi, kes ei ole Riigikogu liikmed, tuleks kaaluda, kas siduda otsuse jõustumine selle teatavakstegemisega. Samuti võib Riigikogu otsuse jõustumise siduda Riigi Teatajas avaldamisega.

2. Alates kehtiva Riigi Teataja seaduse jõustumisest 2010. aasta 1. juunil⁴⁴⁶ kuni RKKTS-i täiendamiseni kommenteeritava sättega puudus seaduses norm Riigikogu otsuse jõustumise kohta. Seetõttu oli oluline näha otsuse jõustumise aeg ette otsuses eneses.

⁴⁴⁶ Varem kehtinud Riigi Teataja seaduse (RT I 1999, 10, 155) § 5 lõige 4 nägi ette Riigikogu otsuse jõustumise allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei sätestata teist tähtaega.

7. jagu

VABARIIGI PRESIDENTI POOLT VÄLJA KUULUTAMATA
JÄETUD SEADUSE UUESTI ARUTAMINE**Üldist**

Riigikogu vastuvõetud seaduse jõustumisele peab eelnema seaduse välja kuulutamine. PS § 107 lõike 2 kohaselt on presidentil õigus jätta seadus välja kuulutamata ning saata see koos motiveeritud otsusega parlamendile uuesti arutamiseks ja otsustamiseks. Veto kasutamise põhjused võivad olla nii juriidilised kui ka mittejuriidilised.⁴⁴⁷ 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 juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel.

1. RKKTS-i kohaselt võetakse välja kuulutamata jäetud seaduse arutelu Riigikogu täiskogu tööpäevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul kooskõlastatult eelnõu menetlenud juhtivkomisjoni ja põhiseaduskomisjoniga. Seda tehakse esimesel võimalusel (vt ka RKKTS § 56 kommentaar 4). Riigikogu juhatuse algatusel toimub see juhul, kui küsimus tekib ajal, millal juhatuse valmistab ette täiskogu päevakorda (RKKTS § 13 lg 2 p 7) või kui juhatuse 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).

⁴⁴⁷ Vt ka PS kommentaarid 2020, § 107 kommentaarid.

2. Nõue võtta välja kuulutamata jäetud seadus Riigikogu täiskogu töönädala päevakorda esimesel võimalusel tagab, et Riigikogu kujundaks selle edasise käigu suhtes võimalikult kiirelt seisukohta. Esimese võimaluse kui määratlemata õigusmõiste puudused tõi esile välisteenistuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu⁴⁴⁸ menetlus. 2020. aasta 25. juunil Vabariigi Presidendi otsusega välja kuulutamata jäetud seadust ei olnud täiskogu päevakorda võetud veel kaks aastat hiljem. On raske kujutleda, et nii pika ajavahemiku jooksul ei leitud võimalust eelnõu suhtes seisukohta kujundada ja seda uuesti arutada. Siiski ei oleks õige sellisel juhul panna vastutust § 113 mõtte vastu eksimisel pelgalt Riigikogu juhatusele või Riigikogu esimehele, kelle pädevusse eelnõu päevakorda võtmine kuulub. Kui põhiseaduskomisjon ja juhtivkomisjon, kelle esindajad peavad uuesti arutamisel esinema ettekandega (RKKTS § 114 lg 1), ei ole väljendanud eelnõu uuesti arutamiseks valmisolekut, on ka Riigikogu juhatuse ja esimehe võimalused piiratud.

3. 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 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.

⁴⁴⁸ Välisteenistuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (45 SE, XIV Riigikogu).

- (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 menetlenu 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 täiskogu istungil esineda, küll aga saab president vastavalt RKKTS §-le 155 igal ajal esineda Riigikogu ees poliitilise avaldusega. 1994. aasta RKKKS § 109 lõige 1 nägi ette, et kui Vabariigi President avaldas selleks soovi, algas tema poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine Vabariigi Presidendi või tema esindaja ettekandega seaduse välja kuulutamata jätmise motiivide kohta. Tegelikult kasutas Vabariigi President nimetatud võimalust vaid

mõne korra,⁴⁴⁹ seejärel andis iga kord Riigikogule teada, et ta ei soovi esineda Riigikogu ees ga saada ka oma esindajat.⁴⁵⁰

3. Seaduse uuel arutamisel avatakse läbirääkimised, kus välja kuulutamata jätmise põhjuste kohta saavad arvamust avaldada Riigikogu liikmed ning komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Pärast läbirääkimisi paneb istungi juhataja tagasi saadetud seaduse muutmata kujul vastuvõtmise hääletamisele.

4. Seaduse muutmata kujul vastuvõtmisel võib tõusetuda küsimus, kas Riigikogu võib teha seadusesse muid muudatusi, millele Vabariigi President ei viidanud või millel ei olnud tähendust seaduse välja kuulutamata jätmisel, eelkõige parandada ilmseid tehnilisi vigu. 2020. aastal jättis Vabariigi President välja kuulutamata pensionireformi puudutava seaduse ja viitas oma otsuses ka seaduse tekstis olnud veale (täiendatakse sättega *vs.* muudetakse sätet).⁴⁵¹ Seadus võeti vastu muutmata kujul ja vea parandas hiljem Riigi Teataja väljaandja Riigi Teataja seaduse § 10 lõike 1 alusel kui ilmse ebatäpsuse. Siiski on mõeldav ka seaduse uuesti arutamise käigus sarnaselt eelnõu kolmandaks lugemiseks koostatava lõpptekstiga selles ilmsete ebatäpsuste parandamine.

5. 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.⁴⁵²

⁴⁴⁹ Nt algas Vabariigi Presidendi 05.04.1993 otsusega nr 68 välja kuulutamata jäetud Eesti Vabariigi politseiseaduse 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.

⁴⁵⁰ 1994. aasta RKKS-is oli ka säte (§ 110), mis reguleeris Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamist Vabariigi Presidendi või tema esindaja osavõtuta.

⁴⁵¹ Vabariigi Presidendi 07.02.2020 otsus nr 551 „Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ välja kuulutamata jätmise” (RT III, 11.02.2020, 8).

⁴⁵² 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

6. 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).

7. On esinenud ka juhtumeid, kui Riigikogu otsustas küll seadust muutmata kujul uuesti mitte vastu võtta, kuid selle menetlemist siiski ei jätanud ning seadus langes Riigikogu koosseisu volituste lõppedes menetlusest välja.⁴⁵³ Samuti on juhtunud, et Vabariigi Valitsus algatajana on võtnud välja kuulutamata jäetud ja muutmata kujul vastuvõtmata seaduse Riigikogu menetlusest tagasi.⁴⁵⁴

võetud, Vabariigi President kuulutas välja (11.03.2004 otsus nr 550, RT I 2004, 14, 93). Samuti kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohustusliku kogumispensioni reform) (108 SE, XIV Riigikogu), vastu võetud 29.01.2020, Vabariigi President jättis välja kuulutamata (07.02.2020 otsus nr 551, RT III, 11.02.2020, 8), Riigikogus 11.03.2020 muutmata kujul vastu võetud, Vabariigi President kuulutas välja (20.10.2020 otsus nr 636).

⁴⁵³ 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; magustatud joogi maksu seadus (457 SE, 457 UA, XIII Riigikogu), vastu võetud 19.06.2017, Vabariigi President jättis välja kuulutamata (03.07.2017 otsus nr 153, RT III, 05.07.2017, 2), Riigikogu otsustas 17.10.2017 muutmata kujul mitte vastu võtta, 29.03.2019 langes menetlusest välja.

⁴⁵⁴ Nt sotsiaalhoolekande 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.

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.

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 välislepingu ratifitseerimise seadusele reservatsiooni või deklaratsiooni. Näiteks lisas Riigikogu 20. juunil 2005 heakskiidetud Eesti–Vene

piirilepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu preambulile viite PS §-le 122 ehk nn Tartu rahule.⁴⁵⁵ 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 põhiseadus välislepingut puudutava seaduse vastuvõtmiseks suuremat häälteenamust. PS § 104 lõike 2 punkti 15 kohaselt on Riigikogu koosseisu häälteenamust (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 lausa Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamust, 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 esineb ettekandega peaminister. Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

(4) Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.

⁴⁵⁵ PS § 122 lg 1: „Eesti maismaapiir on määratud 1920. aasta 2. veebruari Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega. Eesti mere- ja õhupiiri määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel.“ (RT II 2005, 18, 59.)

(5) Muudatusettepanekuid esitades võib esitada läbirääkimiste käigus. Pärast läbirääkimiste lõpetamist pannakse muudatusettepanekud hääletamisele. Seejärel pannakse esitaja ettepanekule 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 (VPTKS § 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 (VPTKS § 15 lg 4). Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab president seadluse parlamendile, kes võtab viivitamata vastu selle kinnitamise või tühistamise⁴⁵⁶ seaduse (PS § 109 lg 2). President esitab seadluse Riigikogule selle kokkutulemise päeval (VPTKS § 17). Koos seadlusega esitab president Riigikogule Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse esitaja ettepanekule (RKKTS § 90 lg 2).

2. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse esitaja 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 kinnitatakse või tühistatakse. Seetõttu on küsitav, kas on võimalikud ka vahevariandid. Mõeldavad on järgmised vahepealsed juhtumid:

- a) osaline kinnitamine ja osaline tühistamine;
- b) kinnitamine reservatsiooniga;
- c) kinnitamine teatud kindlaks tähtjaks.

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

⁴⁵⁶ Põhiseaduses kasutatud mõistet „tühistamine“ tuleks ilmselt mõista kehtetuks tunnistamisena. Vt ka PS § 142 lg 2 ja § 152 lg 2 ning § 121 p 2 ja sellele vastava VäsS § 20 p 2 sõnastusi.

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 sel ajal, kui Riigikogul on taas võimalik koguneda, siis on soovitav tõlgendada neid sätteid paindlikult.

3. Seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatusel algatusel (täiskogu tööärala 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.⁴⁵⁷ Peaministri ettekandekohustus tuleneb sellest, et seadlus kannab ka peaministri kaasallkirja (PS § 109 lg 1). Eelkõige on just valitsusel vajadus seaduse jõuga erakorralise regulatsiooni järele ning seetõttu võib eeldada, et seadluse eelnõu valmistab ette Vabariigi Valitsus ning seepärast on peaminister kõige õigem tutvustama seadluse sisu ning andma hinnangu selle edasise kehtivuse kohta tehtud ettepanekule.

6. Läbirääkimistel saavad esineda vaid fraktsioonide esindajad.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 5 esimese lause järgi võivad muudatusettepanekuid esitada fraktsioonide esindajad läbirääkimiste käigus.⁴⁵⁸ 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, kuivõrd on eelnõule üldse võimalik muudatusettepanekuid esitada. Siiski on mõeldavad vähemalt

⁴⁵⁷ 1992. aasta RKKTS nägi ette presidendi ettekande ja peaministri kaasettekande ning 1994. aasta RKKTS Vabariigi Presidendi, Riigikogu esimehe ja peaministri ettekanded.

⁴⁵⁸ 1994. aasta RKKTS välistas muudatusettepanekute esitamise presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõule (§ 126 lg 4).

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 tähtja osas.

Muudatusettepanekuid hääletatakse vastavalt RKKTS §-le 106, arvestades erisusi, mis tulenevad sellest, et Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata. Hoolimata sellest, et juhatus juhib selle eelnõu menetlust (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 4), ei täida juhatus siiski kõiki juhtivkomisjoni ülesandeid, näiteks ei otsusta selle üle, kas muudatusettepanekuid arvestada. Kui eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, kuulutab istungi juhataja välja vaheaja muudatusettepanekute hääletamisele panemise ettevalmistamiseks ja vajaduse korral pärast muudatusettepanekute hääletamist ka muudatusettepanekute eelnõu teksti viimiseks.

8. Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seadus võetakse vastu poolthäälte enamusega. See tähendab, et kui Riigikogu näiteks seadluse kinnitamise seaduse eelnõu ei toeta, on otsus seadluse heakskiitmise või tühistamise kohta tegemata, mitte ei ole vastu võetud seadluse tühistamise seadust.

9. Põhiseaduses ega seadustes ei ole ühest vastust sellele, mis saab siis, kui Riigikogu jätab Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu vastu võtmata. Põhiseadus ei näe ette seadluse vaikumisi heakskiitmist või automaatset kehtetuks muutmist, seega tuleb Vabariigi Presidendi esitatud eelnõu vastu võtmata jätmisel algatada uus seadluse kinnitamist või tühistamist käsitlev eelnõu. Kui Riigikogu ei ole presidendi esitatud valikuga nõus, siis on loomulik, et Riigikogu saab võtta seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu menetluse edaspidi täielikult enda kätte, kuid kommenteeritavast paragrahvist ei selgu, kellel on kohustus asjakohane eelnõu algatada. Ilmselt tuleb lähtuda põhimõttest, et see õigus on kõigil PS § 103 lõike 1 punktides 1–4 ja RKKTS §-s 90 nimetatud organitel. RKKTS-i regulatsioon vajab selles osas täpsustamist, kuna praegusel juhul ei ole välistatud paralleelselt mitme eelnõu algatamine. Sama kohaldub juhul, kui president jätab PS § 109 lõikes 2 sätestatud kohustuse täitmata ja seadluse kinnitamise või tühistamise eelnõu Riigikogule

mõistliku tähtaja jooksul esitamata. Riigikogu liikme, komisjoni või fraktsiooni või Vabariigi Valitsuse algatatud seadluse muutmise seaduse eelnõu menetletakse kommenteeritava paragrahvi sätete kohaselt.

§ 117. Ametiisiku ametisse nimetamist või ametist vabastamist, nõukogu liikmete nimetamist ning Riigikogu välisdelegatsioonide moodustamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erisused
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

- (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.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (2) Kui otsuse-eelnõu on esitanud organ, kelle ettepanekuõigus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest või seadusest, siis eelnõule muudatusettepanekuid ei esitata. Muudel juhtudel määrab Riigikogu juhatus muudatusettepanekute esitamise tähtaja eelnõu menetlusse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]
- (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. Riigikogu rahanduskomisjoni ettepanekul nimetab parlament ametisse Eesti Panga nõukogu liikmed, sealjuures esitab valdkonna asjatundjatest Eesti Panga nõukogu liikmekandidaatide nimed rahanduskomisjonile Eesti Panga nõukogu esimees

(EPS § 8 lg-d 1 ja 1²). Ametisse nimetamine tähendab, et Riigikogule saab esitada ühe kandidaadi, välja arvatud Eesti Panga nõukogu liikmete puhul.⁴⁵⁹

2. Peale põhiseaduses nimetatud ametiisikute nimetab Riigikogu ametisse ametiisikuid ka teiste seaduste alusel. ÕKS-i alusel nimetab Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul ametisse kaks õiguskantsleri asetäitja-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“.⁴⁶⁰ 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, et Riigikogu vabastab riigikontrolöri ametist ainult tema tagasiastumise korral. RKS §-s 21 loetletud muude aluste puhul lõpevad riigikontrolöri volitused seadusest tulenevalt ilma Riigikogu asjakohase otsuseta.⁴⁶¹ 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 kohtuinstitsiooni kohtunikuks või Euroopa Prokuratuuri peaprokuröriks, Euroopa prokuröriks või Euroopa delegaatprokuröriks (KS § 27 lg-d 5 ja 5¹). Riigikohtu liikmed vabastab Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul KS § 99 alusel, v.a ametist vabastamisel kohtuniku enda soovil või vanuse tõttu, kui seda teeb Riigikohtu üldkogu. Silmas tuleb pidada ka seda, et nii kohtunikku (PS § 147 lg 2) kui ka õiguskantslerit (PS § 140 lg 2) saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega. Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku puhul on tekkinud küsimus, kas

⁴⁵⁹ Vt nt Riigikogu 15.06.2020 otsus „Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamine“ (RT III, 17.06.2020, 1).

⁴⁶⁰ PS kommentaarid 2020, § 78 kommentaar 35.

⁴⁶¹ Riigikontrolöri volituste lõppemise kohta vt lähemalt PS kommentaarid 2020, § 134 kommentaarid 5 ja 6.

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 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 Kantsleeri 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).

5.2 Rahvusoperi 11-liikmelisse nõukokku nimetab Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul kolm Riigikogu liiget (ROS § 6 lg 1 ja lg 2 p 1). Nõukogu liikme volituste tähtaeg on neli aastat, kuid volituste tähtaja lõppemisel jätkab nõukogu liige tegevust kuni tema asemele uue liikme nimetamiseni. Kui nelja kuu jooksul nõukogu liikme volituste tähtaja lõppemisest arvates ei ole tema asemele nimetatud uut liiget, loetakse senine nõukogu liige uueks tähtajaks nimetatuks (ROS § 6 lg 4). Nõukogu liikme tagasikutsumisel, omal soovil tagasiastumisel või surma tõttu väljalangemisel nimetatakse tema asemele viivitamata uus nõukogu liige ajani, mis on jäänud asendatava nõukogu liikme volituste lõpuni (ROS § 6 lg 6).

5.3 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 koosseis nimetatakse 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 igal ajal tagasi kutsuda.

5.4 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 töönaädala jooksul nõukogu liikme volituste lõppemisest arvates Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul uue liikme (ERHS § 15 lg 4).

5.5 Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamiseks asutatud sihtasutuse (Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus) nõukokku nimetab Riigikogu keskkonnakomisjoni ettepanekul neli Riigikogu liiget (KeTS § 56 lg 1¹). Keskkonnainvesteeringute Keskuse põhikirja punkti 4.3 kohaselt nimetatakse nõukogu liikmed viieks aastaks.

5.6 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 igal ajal tagasi kutsuda (TFS § 10 lg 1).

5.7 Analoogia alusel menetletakse RKKTS §-s 117 sätestatud korras ka teisi eelnõusid, millega Riigikogu nimetab esindajaid muudesse organitesse või muid ülesandeid täitvaid isikuid: õiguskomisjoni ettepanekul Europoli tegevust kontrolliva parlamentaarse ühiskontrolli töörühma liikme⁴⁶², rahanduskomisjoni ettepanekul Põhjamaade Investeerimis-

⁴⁶² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/794, mis käsitleb Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametit (Europol) ning millega asendatakse ja tunnistatakse

panga kontrollkomitee liikme⁴⁶³, rahanduskomisjoni ettepanekul audiitorettevõtja Riigikontrolli tegevuse auditeerimiseks⁴⁶⁴.

6. Nõukogu liikmete tagasikutsumise ja volituste lõpetamise otsuse eelnõu menetletakse samuti RKKTS §-s 117 sätestatud korras.

7. Muudesse avalik-õiguslikke ülesandeid täitvatesse nõukodadesse võib Riigikogu liikmeid nimetada Riigikogu komisjoni otsusega. Arenguseire seaduse kohaselt nimetab Riigikogu majanduskomisjon ühe Arenguseire Keskuse nõukoja liikme (ASEs § 4 lg 2 p 1). Lisaks määrab majanduskomisjon ettevõtlusorganisatsiooni, kes samuti nimetab ühe liikme. Kohtute haldamise 11-liikmelisse nõukotta kuuluvad kaks Riigikogu liiget (KS § 40 lg 1). Väljakujunenud tava järgi kuuluvad kohtute haldamise nõukotta Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja õiguskomisjoni esimees. Otsuse isiku nõukoja liikmeks nimetamise kohta teeb Riigikogu vastav komisjon.⁴⁶⁵

8. RKKTS § 44 ja VäSS § 6 lõike 1 punkti 4 alusel võib Riigikogu välissuhtlemise korraldamiseks moodustada oma liikmetest välisdelegatsioone. 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).

kehtetuks nõukogu otsused 2009/371/JSK, 2009/934/JSK, 2009/935/JSK, 2009/936/JSK ja 2009/968/JSK (ELT L 135, 24.05.2016, lk 53–114). Vt nt Riigikogu 19.10.2021 otsus „Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti tegevust kontrollitava parlamentaarse ühiskontrolli töörühma liikme nimetamine“ (RT III, 21.10.2021, 1).

⁴⁶³ Eesti, Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani vahelise Põhjamaade Investeerimispanka käsitleva lepingu ning Eesti Vabariigi ja Põhjamaade Investeerimispanka makselepingu ratifitseerimise seadus, § 2 lg 3. Vt nt Riigikogu 23.03.2022 otsus „Eesti esindaja nimetamine Põhjamaade Investeerimispanka kontrollkomiteesse“ (RT III, 29.03.2022, 6).

⁴⁶⁴ RKS § 5. Vt nt Riigikogu 05.11.2019 otsus „Audiitori nimetamine Riigikontrolli 2019.–2021. aasta tegevuse kontrollimiseks“ (RT III, 07.11.2019, 2).

⁴⁶⁵ Vt nt Riigikogu põhiseaduskomisjoni 09.02.2021 istungi protokoll nr 82 (2. päevakorrapunkt „Kohtute haldamise nõukoja liikme nimetamine“); Riigikogu õiguskomisjoni 20.09.2021 istungi protokoll nr 106 (4. päevakorrapunkt „Kohtute haldamise nõukoja uue liikme nimetamine“).

9. 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.

10. 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 Rahvusringhäälingu nõukogu liikmete nimetamise otsuse eelnõule, sest ERHS § 14 lõike 1 järgi nimetab Riigikogu nõukogu liikmed kultuurikomisjoni ettepanekul. Juhtivkomisjon võib lähtuvalt RKKTS § 101 lõikest 1 teha eelnõusse tehnilist laadi muudatusi, sh näiteks täpsustada kuupäevi.

11. RKKTS § 117 lõige 3 sätestab, et ametiisikukandidaadil või vabastataval ametiisikul on juhtivkomisjoni ettepanekul õigus esineda kuni viieminutise ettekandega. Säte viidi RKKTS-i 2009. aasta 23. novembril jõustunud RKKTS-i redaktsiooniga (§ 1 p 6), enne seda kandidaadil või ametiisikul esinemisõigus 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.⁴⁶⁶ 1994. aasta RKKTS § 107 järgi oli esitatud ametiisikukandidaadil või vabastataval ametiisikul õigus esineda kuni kümneminutise ettekandega. 20 minuti jooksul pärast ettekande ärakuulamist võis iga Riigikogu liige esitada talle kuni kaks suulist küsimust.

⁴⁶⁶ 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 või kaitsevalmiduse kõrgendamiseiga seotud Riigikogu otsuse eelnõu menetlemise erisused
[RT I, 12.03.2015, 1 – jõust. 01.01.2016]

- (1) Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva või kaitsevalmiduse kõrgendamiseiga seotud Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel.
[RT I, 12.03.2015, 1 – jõust. 01.01.2016]
- (2) Otsuse-eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata. Eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse 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, vägivaldliga seotud kollektiivsest surveaktsioonist, ulatuslikust vägivaldliga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist, Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest või vägivaldliga 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 viivitamata (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 viivitamata. Otsus avaldatakse Riigi Teatajas otsuse vastuvõtmisele järgneval esimesel tööpäeval (ErSS § 14 lg 3).

5. Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral võib Vabariigi Valitsus otsustada oma korraldusega kõrgendada üldist kaitsevalmidust. Vabariigi Valitsus teavitab Riigikogu ja Vabariigi Presidenti kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ning selle põhjustest viivitamata. Kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise otsuse eelnõu esitab Vabariigi Valitsus ja selle võtab vastu Riigikogu poolthäälte enamusega (PS § 73 ja RiKS § 13 lg-d 1 ja 2). RiKS § 13 lõigetes 4 ja 5 kasutatud sõnastus⁴⁶⁷ ei tähenda, et vormistatakse eraldi kaitsevalmiduse

⁴⁶⁷ RiKS § 13 lg 4: „Kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks kiitmata jätmise otsusest alates kehtib üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine.“ ja § 13 lg 5: „Kaitsevalmiduse kõrgendamise otsuse ja selle heaks kiitmata jätmise otsuse vahelisel perioodil kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmisega ja piiravate meetmete kohaldamisega tekitatud otsene varaline kahju hüvitatakse isikule käesoleva seaduse 61. peatükis sätestatud tingimustel ja korras.“

kõrgendamise heaks kiitmata jätmise otsus, kuna reeglina Riigikogu ei vormista otsuseid otsuse vastu võtmata jätmise kohta.⁴⁶⁸ Kui Riigikogu kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise otsuse eelnõu ei toeta, jääb otsus vastu võtmata ja kaitsevalmiduse kõrgendamine Riigikogus heaks kiitmata. Vabariigi Valitsusel tuleb Riigikogule esitatavas eelnõus märkida otsuse kehtivuse aeg, mis saab olla kõige rohkem kolm kuud. Ehkki RiKS sätete sõnastusest võiks eeldada tähtajatult antud heakskiitu, mida perioodiliselt Riigikogu initsiatiivil üle vaadatakse, ei oleks selline regulatsioon Riigikogu toimimise loogika ja RKKTS-i sätetega kooskõlas. RiKS § 13 lõikes 6 sätestatud kohustus vaadata otsus iga kolme kuu järel üle eeldab asjakohase eelnõu hääletamist Riigikogu täiskogus. RiKS ega RKKTS ei täpsusta, kes peaks olema sellise eelnõu esitaja või milline peaks olema eelnõu sõnastus. Kui eelnõus oleks sõnastatud ettepanek heakskiidu andmist jätkata, tekiks vastuolu juhul, kui Riigikogu seda eelnõu ei toeta. Nimelt kehtiks varem tähtajatult antud heakskiit sellisel juhul edasi, kuna hääletusel toetust leidmata ettepanek ei muuda kehtetuks Riigikogu varasemaid otsuseid. Kui eelnõus oleks sõnastatud ettepanek varasem otsus kehtetuks tunnistada, oleks küll tulemus üheselt arusaadav (toetuse korral heakskiit lõpetatakse, mittetoetamise korral kehtiks edasi), kuid ei ole selge, kellel oleks kohustus vastava sisuga eelnõu algatada. Vabariigi Valitsusel puudub selleks vajadus, kuna kaitsevalmiduse taset saab alandada Vabariigi Valitsuse korraldusega (RiKS § 16 lg 1), Riigikogu puhul (nt kui eelnõu esitaja oleks riigikaitsekomisjon) ei saa eeldada tahet just sellise sisuga eelnõu esitada. Seega on loogiline, et Riigikogu annab heakskiidu kaitsevalmiduse kõrgendamisele tähtajaliselt ja kui Vabariigi Valitsus peab vajalikuks tähtaja pikendamist, esitab ta Riigikogule uue kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiitmise otsuse eelnõu. Analoogiliselt kuulutab PS § 129 lõike 1 alusel Riigikogu erakorralise seisukorra välja kõige kauem kolmeks kuuks ja vajaduse korral võib selle uuesti välja kuulutada. Seadus ei välista, et Riigikogu liige, fraktsioon või komisjon algatab kõrgendatud kaitsevalmiduse kehtimise ajal otsuse-eelnõu Riigikogu antud heakskiidu tühistamiseks.

⁴⁶⁸ See kehtib nii menetluse esitatud otsuse-eelnõude kui ka küsimuste puhul, mida Riigikogu arutab ilma eelnõuta. Näiteks vormistatakse otsus peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmiseks ainult positiivse tulemuse korral. Kui ametiisiku ametisse nimetamise eelnõu Riigikogus toetust ei leia, jääb otsus vastu võtmata, mitte ei vormistata tema ametisse nimetamata jätmise otsust.

6. PS § 128 lõike 1 alusel kuulutab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni (vt ka RiKS § 17 lg 1, § 23 lg 2 ja § 27 lg 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 või demobilisatsiooni väljakuulutamise küsimus võetakse Riigikogu täiskogu päevakorda esimesel võimalusel.

7. Sõjaseisukord lõpeb sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul (RiKS § 21).

8. Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamist või kaitsevalmiduse kõrgendamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu arutatakse ühel lugemisel, kuivõrd see on oma olemuselt kiireloomuline menetlus. Erakorralise seisukorra kuulutab Riigikogu välja oma koosseisu häälteenamusega, st vähemalt 51 Riigikogu liikme poolthäälega (PS § 129 lg 1), aga sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni kuulutab välja ning teeb kaitsevalmiduse kõrgendamise seotud otsuse poolthäälte 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 juhatus eelnõu menetluse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada Euroopa Liidu asjade komisjon, põhiseaduskomisjon ja fraktsioonid.

[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]

(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 eelnõu vastuvõtmine on vajalik esiteks Euroopa Liidu liikme kohustuste täitmiseks ja teiseks põhiseaduse tõlgendamisel koostoimes Euroopa Liidu õigusega on selle eelnõu vastuvõtmisel otsustav tähtsus.⁴⁶⁹

2. Euroopa Liidu liikme kohustused, mille täitmiseks vajaliku eelnõu kohta võib Riigikohtu seisukohta küsida, võivad tuleneda nii esmasest kui ka teisest Euroopa Liidu õigusest.⁴⁷⁰ PSJKS § 7¹ alusel ei ole võimalik esitada taotlust Euroopa Liidu esmase õiguse (asutamislepingud, nendele lisatud protokollid, ühinemislepingud) 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

⁴⁶⁹ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 7.

⁴⁷⁰ 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). Riigikogu taotles Riigikohtu seisukohta, kas PS § 111 saab koostoimes PSTS-i ja EL-i õigusega tõlgendada selliselt, et Eesti Pangal on majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigus ning kas Eesti Pank säilitab majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti krooni emiteerimise õiguse.

§ 6 lõike 1 punkti 4 alusel⁴⁷¹ ja Vabariigi Presidendil enne ratifitseerimiseaduse väljakuulutamist.

3. Selleks et põhiseaduse tõlgendamisel koostoides Euroopa Liidu õigusega oleks eelnõu vastuvõtmisel otsustav tähtsus, peab eelnõu või selle sätte Riigikohtu hinnangul otseselt seonduma Riigikogu osundatud põhiseaduse sätte või põhimõttega. Riigikogu osundatud põhiseaduse sätte või põhimõtte tõlgendus ei või koostoides PSTS-i ja Euroopa Liidu õigusega olla niigi ilmne. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 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.⁴⁷²

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, 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 poolthäälte enamus.

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 Riigikogu⁴⁷³, et kuna põhiseadus ei välista Riigikogu algatusel toimuvat eelnõude eelkontrolli, siis Riigikogu

⁴⁷¹ 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“.

⁴⁷² RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 9.

⁴⁷³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (762 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

võib sellise võimaluse kehtestada enda avatud pädevust (PS § 65 p 16) kasutades. Eelkontrolli võimalus on vajalik, arvestades Euroopa Liiduga liitumiseks vastuvõetud PSTS-i mõju. Kasutusulatus piiratud tõttu ei muuda eelkontrolli võimalus põhiseaduses ettenähtud 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.⁴⁷⁴

§ 118². Finantsstabiilsuse tagamisega seotud Riigikogu otsuse eelnõu kiireloomulise menetlemise erisused

[RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]

- (1) Vabariigi Valitsuse taotluse alusel Riigikogu juhatus poolt kiireloomuliseks tunnistatud Riigikogu otsuse eelnõu, mis on seotud välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamisega või riigieelarve seaduses nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamise, arutatakse ühel lugemisel. Eelnõu menetlemine toimub käesoleva peatüki 2. ja 3. jao sätete kohaselt käesolevas paragrahvis ettenähtud erisustega.

[RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]

- (2) Otsuse-eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja määrab Riigikogu juhatus eelnõu menetlusse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada juhtivkomisjon ja fraktsioonid.

[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]

- (3) Kui otsuse-eelnõule on esitatud muudatusettepanekuid, pannakse need hääletamisele pärast läbirääkimiste lõpetamist, arvestades käesoleva seaduse §-s 106 ettenähtut. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

[RT II, 14.09.2012, 1 – jõust. 15.09.2012]

1. Kommenteeritav paragrahv võimaldab Riigikogul kasutada kiirmenetlusprotseduuri finantsstabiilsuse tagamisega seotud otsuste menetlemisel. Menetluse rakendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse vastav taotlus, mida Riigikogu juhatus aktsepteerib. Muul juhul menetletakse finantsstabiilsuse tagamisega seotud otsuse eelnõu üldkorras.

⁴⁷⁴ 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.

2. Kommenteeritava paragrahvi eelkäijaks oli 2009. aasta kevadel jõustunud RKKTS §-s 158³ sätestatud oluliselt kitsama rakendusala ajutine, kuni 2010. aasta 1. juulini kehtinud võimalus kohaldada RKKTS §-s 118 ettenähtud kiirmenetlust ka finantskriisiga seotud Riigikogu otsuse eelnõude puhul.⁴⁷⁵ Kui Eesti liitus finantsraskustesse sattunud euroala riikide toetamiseks asutatud Euroopa Finantsstabiilsuse Fondiga (EFSF), täiendati seoses Riigikogu osalusega EFSF-i otsustusprotsessides RKKTS § 152¹ lõiget 2⁴⁷⁶ ja sätestati spetsiifilised erimenetlused Riigikogu otsuses⁴⁷⁷. Samal aastal valmistati ette ELTL artikli 136 täiendus, et kindlustada euroalal finantsstabiilsust tagava mehhanismi loomine kooskõlas aluslepingutega. EFSF-i järglasena loodi Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM). Kuna euroala riikide majandused on omavahel tihedalt seotud, siis on ESM-i roll aidata raskustes liikmesriigil finantsprobleemidest üle saada, et need ei seaks ohtu kogu euroala finantsstabiilsust. ESM on olemuselt viimase instantsi laenuandja liikmesriikidele, kes on sattunud olukorda, kus turg ei nõustu neile tegevuse rahastamiseks jõukohase hinnaga laenu andma. Riigikogu ratifitseeris ESM-i asutamislepingu (ESMAL) 2012. aasta 30. augustil⁴⁷⁸ ja see jõustus Eesti suhtes sama aasta 4. oktoobril⁴⁷⁹. Ratifitseerimisele Riigikogus eelnes Riigikohtu otsus, millega jäeti rahuldamata õiguskantsleri taotlus tunnistada ESMAL artikli 4 lõige 4 Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks.⁴⁸⁰

3. Kommenteeritava sätte algne sõnastus sündiski Eesti liitumisel ESM-iga. Kuna ESM-i tööriistakastis on mitmeid abimeetmeid, millest osa nõuavad väga kiiret otsustamist, anti RKKTS-is võimalus finantsstabiilsuse tagamisega seotud Riigikogu otsuse eelnõu menetleda kiirendatud korras.⁴⁸¹ Lisaks kommenteeritavale normile (algelt

⁴⁷⁵ Riigieelarve seaduse, riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I 2009, 19, 117).

⁴⁷⁶ Riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 01.10.2011, 1).

⁴⁷⁷ Riigikogu 29.09.2011 otsus „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ (RT III, 01.10.2011, 1).

⁴⁷⁸ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus (RT II, 14.09.2012, 1).

⁴⁷⁹ Välisministeeriumi teadaanne välislepingu jõustumise kohta (RT II, 01.03.2013, 1).

⁴⁸⁰ Vt RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

⁴⁸¹ Vt nt Riigikogu otsuse „Euroopa Komisjoni ja Kreeka Vabariigi vahel sõlmitava vastastikuse mõistmise memorandumini kavandi heakskiitmine“ eelnõu (69 OE, XIII Riigikogu).

kohaldus see üksnes euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamisega seotud Riigikogu otsuse eelnõule) sätestati ka võimalus täiendada täiskogu kinnitatud päevakorda RKKTS §-s 118² nimetatud otsuse-eelnõuga (RKKTS § 56 lg 1 p 12)⁴⁸², anti Vabariigi Valitsusele õigus esitada see eelnõu koos Riigikogu täiendava istungi kokkukutsutamise taotlusega⁴⁸³ (RKKTS § 91 lg 3) ja täpsustati ELAK-i mandaati osalemaks Riigikogu nimel ESM-i asjade otsustamisel⁴⁸⁴. Lisaks kodukorrale on Riigikogu osalemine ESM-iga seotud otsuste tegemisel reguleeritud ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seadusega, mis on erinormiks RKKTS-i menetlusreeglite suhtes (nt on selle kohaselt ELAK-i seisukoht ESM-i asjus valitsusele siduv reservatsioonideta). Riigikogu pädevuses olevad ESM-i küsimused jagunevad täiskogu ja ELAK-i vahel, lähtudes küsimuse olulisusest, konfidentsiaalsusest ja ajakriitilisusest.

4. Kommenteeritavat sätet laiendati uue RES-iga⁴⁸⁵, mis jõustus 2014. aasta 23. märtsil. Riigikogu juhatusel võimaldati tunnistada kiireloomuliseks ka euroalavälise riigi finantsstabiilsuse tagamisega seotud eelnõusid, samuti RES-is nimetatud finantskriisi ennetamise või lahendamise seotud eelnõusid. RES-i kohaselt võib finantskriisi ennetamiseks ja ohjamiseks, samuti finantsstabiilsuse tagamiseks võtta Riigikogu otsuse alusel riigieelarves sätestatust suuremaid kohustusi (RES § 60 lg 7) ja ületada võimalikohustuste suurimat lubatud jääki (RES § 69 lg 5). Pärast sellise otsuse vastuvõtmist peab valitsus algatama riigieelarve muutmise või lisaeelarve eelnõu, kuid selle menetlemine ei takista Riigikogu otsuse rakendamist.

⁴⁸² RKKTS § 56 p 12 selle 15.09.2012–22.03.2014 kehtinud redaktsioonis. Praegu saab Riigikogu täiskogu päevakorda pärast selle kinnitamist täiendada finantsstabiilsuse tagamise või finantskriisi ennetamise või lahendamise otsuse eelnõuga sõltumata eelnõu kiireloomuliseks tunnistamisest (RKKTS § 56 p 12 sõnastus alates 23.03.2014, RES – RT I, 13.03.2014, 2).

⁴⁸³ Vt nt Vabariigi Valitsuse taotlus Riigikogu täiendava istungi pidamiseks Riigikogu otsuse „Euroopa stabiilsusmehhanismi maksimaalse laenumahu suurendamine ja teise kapitalimakse tegemine“ eelnõu arutamiseks ja sellega seotud eelnõu ja dokumentide esitamine. Peaminister A. Ansipi 27.09.2012 kiri nr 2-6/12-01892 Riigikogu juhatusale.

⁴⁸⁴ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus (RT II, 14.09.2012, 1).

⁴⁸⁵ RT I, 13.03.2014, 2.

5. 2019. aastal leppisid osalisriigid kokku ESM-i reformimises. Riigikogu ratifitseeris ESMAL-i muudatused⁴⁸⁶ koos ESMAL-i ratifitseerimise ja rakendamise seaduses Eesti menetlusreeglite täpsustamisega 2021. aasta lõpul⁴⁸⁷. Muudatused kommenteeritava paragrahvi sõnastust ei puuduta.

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 riigieelarve seaduse (RES). Viimast nimetatakse tavakasutuses riigieelarve baasseaduseks, 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 seaduse ning lisa-eelarve eelnõu koostamise ja vastuvõtmise korra. RES § 39 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 aastane rahastamiskava, milles kajastatakse vahendid (riigi eelarveaasta kõik tulud, kulud, investeerinud ja finantseerimistehingud), mida riik eelarveaastal plaanib koguda, saada toetusena, vahendada ja kasutada. Riigikogu menetleb riigieelarve eelnõu seaduseelnõuna. Vastuvõetud riigieelarve peab Vabariigi President välja kuulutama (PS § 107), ent selle jõustumiseks näeb põhiseadus ette erikorra (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 ainuõigus. See tuleb PS § 115 lõigetest 2 ja 3, § 87 punktist 5 ning RES §-dest 4¹ ja 17, § 33¹

⁴⁸⁶ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu muutmise leping (RT II, 21.12.2021, 4).

⁴⁸⁷ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse muutmise seadus (RT II, 06.01.2022, 5).

lõikest 1, §-st 34 ning § 34¹ lõikest 1 ja § 38 lõikest 1. Kuigi praktikas on menetlusse võetud ja isegi vastu võetud Riigikogus algatatud riigieelarve muutmise seaduse eelnõusid,⁴⁸⁸ ei ole mainitud sätetest lähtudes Riigikogu liikmetel, fraktsioonidel ja komisjonidel riigieelarve, lisaeelarve ega riigieelarve muutmise seaduse eelnõu algatamise õigust. Küll aga võivad nimeratud subjektid esitada nii riigieelarve, lisaeelarve kui ka riigieelarve muutmise seaduse eelnõule muudatusettepanekuid.

3. Riigikogul on võimalik mõjutada riigieelarve, lisaeelarve ja riigieelarve muutmise seaduse eelnõu sisu ning nende Riigikogule esitamist traditsiooniliste parlamentaarse kontrolli instrumentidega, näiteks tehes valitsusele asjakohase ettepaneku (RKKTS § 154).

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 lisaeelarve 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 tagasisvõtmisel järgitakse käesoleva seaduse §-des 91, 92, 93 ja 95 ning riigieelarve seaduses ettenähtut.
[RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]

⁴⁸⁸ Vt nt seaduse „1994. aasta riigieelarve“ muutmise seaduse eelnõu (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. veebruari 1994. aasta otsusega nr 273 (RT I 1994, 12, 201).

1. Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 taasesitab PS § 115 lõikes 2 sätestatu. Samasisulist sätet sisaldab ka RES § 38 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 § 27 lõike 2 kohaselt algab eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Arvestades RES § 38 lõikes 1 ettenähtud kohustust esitada riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust, peab Vabariigi Valitsus seda tegema hiljemalt 30. septembril. Vabariigi Valitsus võib riigieelarve eelnõu esitada Riigikogule ka varem. Harilikult esitabki valitsus eelarve eelnõu Riigikogule septembrikuu viimastel päevadel. Näiteks XIV Riigikogu volituste ajal esitas valitsus eelarve eelnõu Riigikogule järgmistel kuupäevadel: 25. septembril 2019, 30. septembril 2020, 30. septembril 2021 ja 29. septembril 2022.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi tuleb riigieelarve eelnõu üleandmisel, vormistamisel, menetlusse võtmisel ja tagasisõtmisel järgida RKKTS-is eelnõude suhtes kehtestatud üldisi reegleid. Erisusena näeb RES § 34¹ lõige 1 ette, et koos riigieelarve eelnõuga tuleb Riigikogule esitada ka kinnitatud riigi eelarvestrateegia. Teise erisusena näeb RES § 38 lõige 2 ette, et Riigikogule esitatav riigieelarve eelnõu peab vastama avaldatud õigusaktidele ja enne riigieelarve esitamist Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogus algatatud eelnõudele. Esitatavas riigieelarve eelnõus võib olla arvesse võetud Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogus algatatud eelnõudes Riigikogu menetluses tehtud muudatusi.

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 lisaeelarve 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. Tegemist on RKKTS §-s 155 ettenähtud peaministri poliitilise avaldusega, mille peaminister teeb omal algatusel. Tava järgi peaministrile

küsimusi ei esitata (RKKTS § 155 lg 4), kuid avatakse läbirääkimised, mille käigus saavad sõna fraktsioonide esindajad (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 § 38 lõikes 1.

6. RES § 28 lõike 3 kohaselt ei esitata iga-aastase riigieelarve eelnõus muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid. Sellise reegli kehtestamise eesmärk on tagada, et muudatusi riigi tulusid ja kulusid 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 need seadused oma sisu poolest kuuluvad (valdkonnapõhise spetsialiseerumise põhimõte). Kui riigieelarve eelnõu eeldab teiste seaduste muutmist, tuleb vajalikud seaduseelnõud anda Riigikogu menetlusse koos riigieelarve eelnõuga ning esitada selgitused riigieelarve eelnõu seletuskirjas. Vastavad seadusemuudatused tuleb võtta vastu enne riigieelarvet. Kui riigieelarve vastuolu mõne teise seadusega ilmneb juba eelarve täitmise käigus, tuleb algatada riigieelarve muutmise seaduse või lisaelarve eelnõu.

7. Riigieelarve eelnõu Riigikogu menetlusse võtmine otsustatakse muude eelnõudega samas korras (RKKTS § 93). Seejuures võib Riigikogu juhatatus, kui ta leiab, et eelnõu ei vasta RKKTS §-s 92 ettenähtud nõuetele (nt puuduvad ettenähtud lisad, nagu ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest ning seletuskiri), tagastada eelnõu valitsusele ilma juhtivkomisjoni määramata. Seda seni juhtunud ei ole.

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 kuulub tema pädevusse.⁴⁸⁹ Ühtlasi on Riigikohus leidnud, et tulenevalt PS §-st 4 ja § 65 punktist 16 ei tohi Riigikogu sekkuda teiste riigivanite või kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse.⁴⁹⁰ Eelnevast võib järeldada, et kui põhiseadus on andnud riigieelarve eelnõu

⁴⁸⁹ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p-d 9 ja 10.

⁴⁹⁰ Samas, p 11.

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 juhatuse jätkma menetlusse võtmata riigieelarve eelnõu, mida ei ole esitanud Vabariigi Valitsus.

9. Riigieelarve eelnõu kehtestatud vorminõuetele vastavuse kontroll ei hõlma kindlasti hindamist, kas eelnõu sisu vastab põhiseaduses, RES-is ja muudes seadustes sätestatud. Näiteks ei kuulu Riigikogu juhatuse pädevusse kontrollida, kas riigieelarve eelnõu sisaldab kõiki kulusid, mis on seadustega ette nähtud (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. Nendele seaduseelnõudele, mis Vabariigi Valitsus esitab koos riigieelarve eelnõuga selleks, et muuta seadusega ettenähtud kulusid või luua eeldused tulude teistsuguses suuruses laekumiseks riigieelarvesse, määrab Riigikogu juhatuse 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. Tagasivõtmine 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 eesmärgi taotlenud eelnõu vastuvõtmisega või siis menetluse käigus eelnõu ümberkujundamisega sellisel viisil, mis initsiaatorile ei ole vastuvõetav. Riigieelarve eelnõu puhul võib tulla kõne alla eelkõige teisenä mainitud juhtum. PS § 115 lõige 2 sätestab riigieelarve eelnõu esitamise Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust, samuti – koostoimes PS § 115 lõikega 3 ja § 87 punktiga 5 – valitsuse eelarve koostamise ja esitamise ainuõiguse (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).

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 40 ettenähtud tingimustele. Riigieelarve eelnõule esitatud muudatusettepanek peab sisaldama kõikide muudatusega kaasnevate riigieelarve eelnõu tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistingimuste muudatuste täpseid sõnastusi. [RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]
- (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, muid seaduseelnõusid võis panna lõpphääletusele ka teisel lugemisel. Samasugune kord säilis ka pärast 1994. aasta RKKS-i vastuvõtmist (§ 136 lg 2). Käesoleval ajal on erinevused muudatusettepanekute esitamise ja hääletamise tingimustes ja korras ning kolmanda lugemise läbiviimise korras.

2. Kommenteeritava paragrahvi 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. Riigikogu on 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. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt peavad muudatusettepanekud vastama RES §-s 40 ettenähtud tingimustele. Riigieelarve eelnõule esitatud muudatusettepanek peab sisaldama kõikide muudatusega kaasnevate riigieelarve eelnõu tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistingimuste muudatuste täpseid sõnastusi. RES § 40 sätestab järgmised tingimused:

- a) riigieelarve eelnõu muutmise ettepanekule, mis tingib eelnõus ettenähtud tulude vähendamise või kulu, investeeringu või finantseerimistingingu suurendamise või ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, milles on märgitud vajalikud katteallikad (lg 1);
- b) muudatusettepanekuga ei tohi ette näha riigieelarve puudujääki, selle suurenemist või ülejäägi vähenemist (lg 2).

RES § 40 lõige 1 taasesitab PS § 116 esimeses lauses sätestatu, lõige 2 lisab tingimuse, mida PS § 116 ei sisalda. PS § 116 teine lause sätestab, et Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega.

5. PS § 116 lõige 1 ja RES § 40 lõige 1 sätestavad kohustuse lisada muudatusettepanekule nn katteallikas. Katteallikad tuleb ära näidata juhul, kui muudatusettepaneku esitaja soovib:

- a) vähendada riigieelarve eelnõus ettenähtud tulusid;
- b) suurendada riigieelarve eelnõus ettenähtud kulusid, investeerin-
guid ja finantseerimistingimusi;
- c) ümber jaotada riigieelarve eelnõus ettenähtud kulusid, investee-
ringuid ja finantseerimistingimusi, 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, kui ka võimalikud. Nii ei tohi katteallikatena näidata tulusid, 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 ettepanekuvajalikke kulusid. 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 sätestatut, mis keelab kustutada või vähendada riigieelarve eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. Nii peab muudatusettepaneku esitaja, kes soovib riigieelarve eelnõus ettenähtud kulusid ümber jaotada, arvestama, et teatavate kulude suurendamisel teiste kulude

vähendamise arvel on piir, mille seab kehtiv õigus. Muudatusettepaneku esitajal on kohustus näidata, et kärbitav kulu on ette pandaval kujul piisav ning et kulu vähenemine ei ole vastuolus PS § 116 lõikega 2.⁴⁹¹ Kehtiv RES ei nõua enam sõnaselgelt välislepingutega arvestamist, kuid kuna välislepingud on Eesti õigussüsteemi osa ning need seisavad oma õigusjõult Eesti seadustest kõrgemal, peab riigieelarve sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid, sõltumata sellest, millisel õiguslikul alusel kulude tege-
mise kohustus baseerub.⁴⁹²

7. RES § 40 lõike 2 kohaselt ei tohi riigieelarve eelnõu muutmise ettepanek põhjustada struktuurset riigieelarve puudujääki, selle suurenemist ega struktuurse ülejäägi vähenemist. 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 suurenemise;
- 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 40 ettenähtu peab riigieelarve eelnõule esitav 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 § 26 lõike 2 kohaselt riigieelarve vahendid eelarveklassifikaatori alusel administratiivselt Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantslei, Riigikohtu

⁴⁹¹ Vt ka PS kommentaarid 2020, § 116 kommentaar 2.

⁴⁹² Vt ka PS kommentaarid 2020, § 116 kommentaar 3.

ja ministeeriumide valitsemisalade vahel. RES § 26 lõike 5 alusel liigendatakse riigieelarves kulud tulemusvaldkondade ning programmide ja programmegevuste kaupa.

Muudatusettepanek peab seega sisaldama viidet paragrahvile ning kui ettepanekuga soovitakse muuta eelarvekirjet, siis kulude osas viidet põhiseaduslikule institutsioonile või ministeeriumile ning tulemusvaldkonnale, programmile ja programmi tegevusele või investeeringule. Tulusid või finantseerimistehinguid muutva ettepaneku puhul tuleb märkida vastava tulu- või finantseerimisliigi nimetus.

Muudatuse täpse sõnastuse esitamise nõue on tulude ja kulude suurust käsitlevate muudatusettepanekute puhul täidetud juhul, kui osutatakse eelnõu muudetavale paragrahvile ja riigieelarve asjakohasele liigendusüksusele ning märgitakse, millises ulatuses eelnõus olevat summat suurendatakse või vähendatakse.

Praktikas on välja kujunenud muudatusettepaneku standardvorm:

„1. Teha eelnõus järgmised muudatused:

1) Suurendada § 1 Riigieelarve vahendid (tuhandetes eurodes),

HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA
KULUD,

Tulemusvaldkond: EESTI KEEL JA EESTLUS, Keeleprogramm,
Eesti keele maine ja staatuse tugevdamine

1 miljoni euro võrra.

2) Vähendada VABARIIGI VALITSUS, KULUD,

Vabariigi Valitsuse reservid

1 miljoni euro võrra.

Selgitus: ...“

9. Kui muudatusettepanek ei vasta RKKTS-is või RES §-s 40 sätestatud nõuetele, ei ole see esitatud RKKTS §-s 99 ettenähtud tingimusi järgides. RKKTS § 100 alusel võib juhtivkomisjon niisugused muudatusettepanekud jätta läbi vaatamata, st ei aruta neid sisuliselt ega tee otsust nende arvestamise kohta eelnõu uue teksti koostamisel. Näiteks peab juhtivkomisjon jätta 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 kavandavate 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 ja lisatakse muudatusettepanekute loetellu, 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.⁴⁹³

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, sh kirjete arutelu ning vajaduse korral muudatusettepanekute hääletamine.

⁴⁹³ Arvestada tuleb asjaolu, et komisjoni otsus jätta muudatusettepanek muudatusettepanekute loetellusse kandmata puudutab RKKTS § 99 lõikes 1 sätestatud Riigikogu liikme, komisjoni või fraktsiooni õigust esitada eelnõule muudatusettepanekuid. Riigikogu liikme puhul on sellel puutumus Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõttega, sest see võib mõjutada Riigikogu liikme võimalusi esindada parlamendis oma valijate või valimisringkonna huve ja teostada rahvaesindajana riigivõimu.

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. Seetõttu tuleb komisjonil selgitada välja valitsuse seisukoht iga muudatusettepaneku kohta ja vajaduse korral lisada muudatusettepanekute loetelusse märge, et ettepanek ei kuulu hääletamisele.

12. Riigieelarve eelnõu kolmanda lugemise puhul tuleb vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 2 lähtuda RKKTS §-dest 110 ja 111. Samas võimaldab kommenteeritava paragrahvi ise muudatusettepanekute esitamist nii teise lugemise järel kui ka kolmandal lugemisel (RKKTS § 120 lg-d 4 ja 5). Seetõttu saab RKKTS §-dest 110 ja 111 lähtuda üksnes osaliselt, näiteks on tavaks, et juhtivkomisjoni esindaja esineb riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel ettekandega.

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, sh kirjade arutelu. Kolmandal lugemisel esineb ettekandega juhtivkomisjoni esindaja, kellele iga Riigikogu liige võib esitada kuni kaks suulist küsimust. Läbiraakimistel 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 (vt 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 poolthäälte 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 lisaeelarve eelnõu arutamise kord

Käesolevas peatükis ettenähtut, välja arvatud § 119 lõiget 1, järgitakse ka riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve eelnõu menetlemisel.

1. Riigieelarve muutmise seaduse eelnõu algatab Vabariigi Valitsus vastavalt RES § 43 lõikele 1 riigieelarve muutmiseks kulude kogumahtu muutmata, st kulude ümbertõstmiseks. Lisaeelarve eelnõu algatab Vabariigi Valitsus RES § 44 lõike 1 kohaselt riigieelarve muutmiseks juhul, kui see on seotud kulude kogumahu suurendamise või vähendamisega. Peale selliste muudatuste võib lisaeelarve eelnõu sisaldada riigieelarves ettenähtud kulude otstarbe ja finantseerimistingute muutmist.

2. Kommenteeritava paragrahvi järgi kohaldatakse riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve 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 lisaeelarve 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. Lisaeelarve eelnõu ei tohi Riigikogule esitada hiljem kui kolm kuud enne eelarveaasta lõppu, st mitte hiljem kui 30. septembril. RES-is sätestatud ajalisi piiranguid ei kohaldata (RES § 45 lg 2), kui riigieelarve muutmise või lisaeelarve algatamise põhjuseks on:

- a) finantskriisi lahendamine või ennetamine;
- b) välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamine;
- c) kaitsevalmiduse kõrgendamine, kollektiivse enesekaitse lepinguga ettenähtud kohustuste täitmine, eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamise;
- d) Riigikogu otsus stabiliseerimisreservi vahendite kasutusele võtmise kohta.

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 muutmise viis otsustatakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel. Seetõttu on tarvis sätteid, mis reguleeriks põhiseaduse muutmise viisi otsustamise korda. Muus osas on põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise kord sarnane n-ö tavalise seaduse eelnõu menetlemise korraga. Peamised erinevused on algatajate ja muudatusettepanekute esitajate ringis, menetlustähtaegades ning seaduse vastuvõtmiseks nõutavas häälteenamuses. 1992. aasta RKKKS § 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 RKKKS § 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).⁴⁹⁴ Sellest ajast saadik on kõnealused normid püsinud peaaegu muutumatuna.

§ 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 tagasisivõtmisel 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.⁴⁹⁵

2. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tuleb vormistada ja anda üle seaduseelnõude kohta 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.

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 ebaõnnestunult muuta üritati, sest ühe ja sama paragrahvi muutmisega võidakse taotleda erinevaid eesmärke. Mõiste „sama küsimus“ viitab hoopis põhiseaduse institutudile, mis kujutab endast teatava küsimuse terviklikku regulatsiooni, või selle osainstitutudile. Selleks et hinnata, kas algatatava eelnõuga soovitakse muuta põhiseadust samas küsimuses, tuleb algatuse sisust lähtudes kõigepealt määratleda nii eelmise (tagasilükatud) kui ka uue algatuse

⁴⁹⁴ RT I 2000, 95, 610.

⁴⁹⁵ Vabariigi Presidendi õigus algatada põhiseaduse muutmist on sätestatud ka PS § 78 punktis 8 ja § 103 lõike 1 punktis 5.

objektiks olev instituut (osainstituut) ning võtta seisukoht nende kattuvuse suhtes. Kuid sellest ei piisa. Samuti on oluline, kuidas asjaomast instituuti (osainstituuti) ümber kujundada sooviti (soovitakse). Kui pakutav regulatsioon on eelmises (tagasilükatud) ja uues eelnõus põhimõtteliselt samasugune, on tegemist sama küsimusega; kui pakutav regulatsioon on erinev, ei ole tegemist sama küsimusega. Algamise õigust ei ole seega juhul, kui langevad kokku kaks tingimust:

- a) võrreldavate eelnõude objektiks olevad instituudid (osainstituudid) kattuvad täielikult;
- 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 valitaks üldistel ja otsestel valimistel. Enne aasta möödumist selle eelnõu tagasilükkamisest ei ole lubatav algatada eelnõu, mis näeb ette üldiste ja otseste presidendivalimiste korraldamise. 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 osutamiseks nõutav hääle hulk. Kui aga enne aasta möödumist eelnõu tagasilükkamisest tahetakse algatada eelnõu, millega soovitakse PS §-st 79 jätta välja sätted, mis reguleerivad presidendi valimist Riigikogus, siis see algatus oleks lubatav. Eelnõude objektiks olevad instituudid küll kattuvad – mõlemal juhul on tegemist Vabariigi Presidendi valimise korraga –, ent pakutav regulatsioon on põhimõtteliselt erinev.

4. Vaatamata eelöeldule 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 poolthääle 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 kohta tehtud ettepaneku heaks kiitmata jätmist (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 poolthääle 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 ka muude seaduseelnõude puhul, peab Riigikogu juhatus kontrollima põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastavust RKKTS §-s 92 ettenähtud nõuetele.⁴⁹⁶ Tegelikult on selle kontrolli ulatus laiem kui pelgalt normitehnika eeskirjale vastavuse kindlakstegemine. Nii ei tohi Riigikogu juhatus võtta menetlusse ja peab algatajatele tagastama eelnõu:

⁴⁹⁶ 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. septembri 1999. aasta 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.

- 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 üleantud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlusse mitte võtta 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 määramises puudub juhatusel kaalutlusruum, sest mitmest RKKTS-i sättest tuleneb, et juhtivkomisjoniks on põhiseaduskomisjon (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 kirjutatud üle poole algatajatest. Sellisel juhul on eelnõu tagasi võetud ning see langeb menetlusest välja isegi siis, kui neid Riigikogu liikmeid, kes tagasivõtmisavaldusele alla ei kirjutatud, on vähemalt 21. Riigikogu liikmetel, kes tagasivõtmist ei toetanud, on õigus algatada põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu uuesti.

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 kuna kuni eelnõu kolmanda lugemiseni ei ole selge, missugusel PS § 163 lõikes 1 ettenähtud viisil põhiseadust muutma asutakse,⁴⁹⁷ siis selline märgeline seletuskirjas annab menetluse alguses teatava lähtepositsiooni põhiseaduse muutmise viisi valikul. Märgeline on üksnes informatiivse tähendusega, sest algatajate soov ei ole siduv põhiseaduskomisjonile, kes teeb Riigikogule ettepaneku, millist põhiseaduse muutmise viisi kasutada (RKKTS § 124 lg 2).⁴⁹⁸ Samas ei tohi Riigikogu juhatus eelnõu menetluse võtta, kui ei ole täidetud RKKTS § 122 lõikes 3 sätestatud nõue.

11. Üks lisanõue põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu puhul 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 möödumist, ent see peab olema seaduses eneses *expressis verbis* kirjas.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ 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).

⁴⁹⁸ 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. Kuivõrd menetluse käigus selgus, et põhiseaduse kiireloomuliseks muutmiseks vajalikku häälteenamust ei ole võimalik saavutada, tegi põhiseaduskomisjon Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt (põhiseaduskomisjoni 10.04.2008 istungi protokoll nr 59).

⁴⁹⁹ 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; 6. mail 2015 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel valimisea langetamiseks (RT I, 15.05.2015, 1) §-s 2 sätestati, et seadus jõustub kolme kuu möödumisel väljakuulutamise päevast arvates.

Olgu märgitud, et muude seaduste 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 aramus.

§ 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 ettenähtut järgides, arvestades käesolevas peatükis ettenähtud erisusi.
- (4) Muudatusettepaneku põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule võib esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.

1. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolme lugemise nõue (kommenteeritava paragrahvi lg 1) ning lugemiste vahele jääva minimaalse ajavahemiku nõue (lg 2) tulenevad PS § 163 lõike 2 esimesest lausest.

2. Kommenteeritava paragrahvi 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 sellele, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetluses on kindlaks määratud minimaalne ajavahemik, mis peab lugemiste

vahele jääma, on selles menetluses ka teistsugune 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 (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. Vabariigi President on 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.⁵⁰⁰ 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.⁵⁰¹ Säärane muudatusettepanekute esitamise piirang on seotud põhiseaduse muutmist algatama õigustatud subjektide ringi piiratusena ning selle eesmärk 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.

⁵⁰⁰ Riigikogu 12.06.2007 istungi stenogramm.

⁵⁰¹ 1994. aasta RKKS-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).

Sellest tuleneb, et esitatav muudatusettepanek peab vastama järgmistele tingimustele:

- a) sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale;
- b) 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 (RKKTS § 101 lg 1). Esmapilgul on kommenteeritava paragrahvi lõige 4 erinorm, mis välis- tab ka juhtivkomisjoni õiguse teha muudatusettepanekuid. Vaadeldava sätte niisugune kohaldamine ei pruugi aga võimaldada juhtivkomisjonil täita oma RKKTS-i järgset funktsiooni. Praktikast on põhiseaduskomis- joni juhul, kui komisjoni arutelude käigus on selgunud vajadus eelnõu muuta, ent sellekohaseid muudatusettepanekuid tehtud ei ole, leidnud väljapääsu muudatusettepanekute esitamise tähtaja uuendamises.⁵⁰² Samas võib RKKTS § 101 lõiget 1 ja § 123 lõiget 4 koos tõlgendades ning lähtudes juhtivkomisjoni üldisest funktsioonist ja vastutusest eelnõu menetlemisel mõõnda tema õigust teha tehnilisi ja kompromissmuudatus- ettepanekuid. 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 oleks muudetav tekst vastuoluline või mitmeti mõistetav. Kompromissmuudatusettepanekus aga sõnasta- takse 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

⁵⁰² 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 säärast praktikat pidada õigustatuks ja lubatavaks.

lõikes 2 sätestatud, 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 menetlusedokumendid 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 muude seaduseelnõude kolmandast lugemisest mitmes aspektis 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 (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. Katkestamisel tuleb kohaldada RKKTS §-s 107 ettenähtut. Katkestamise korral peab olema võimalik esitada muudatusettepanekuid. Eeltoodust tulenevalt saab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel lähtuda RKKTS §-dest 110 ja 111 üksnes osaliselt.

9. Muudatusettepanekute läbivaatamisel ning menetlusedokumentide 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 sätestatud, 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 Riigikogus 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.⁵⁰³

⁵⁰³ Vt ka PS kommentaarid 2020, § 167 kommentaarid 4–6.

§ 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 järjekordse koosoleku poolt;
- c) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

Sama paragrahvi lõike 2 teise lause kohaselt otsustatakse põhiseaduse muutmise viisi eelnõu kolmandal lugemisel. Seda sama sätestab ka kommenteeritava paragrahvi lõige 1. Eeltoodust tulenevalt ei ole põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise protseduur algusest peale kindlaks määratud. Üksnes eelnõude puhul, millega soovitakse muuta PS I või XV peatükki või põhiseaduse täiendamise seadust, on selge, et neid saab vastu võtta ainult 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 muutmiseviis on menetletava eelnõu puhul põhiseadusega kooskõlas ning millist viisi Riigikogu fraktsioonid toetavad. Põhiseaduskomisjoni ettepanek on Riigikogule siduv selles mõttes, et täiskogu otsustusega ei ole võimalik valida muutmiseviisi, mis ei lähtu põhiseaduskomisjoni ettepanekust. Küll aga võib juhtuda, et Riigikogus ei leia põhiseaduskomisjoni poolt ette pandud muutmiseviisi toetust. Sellisel juhul loetakse põhiseaduse muutmise nurjunuks (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 muudatuste järel⁵⁰⁴) 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.⁵⁰⁵

§ 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 juhatus eelnõu menetluse võtmisel. Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]
- (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.

⁵⁰⁴ RT I 2000, 95, 610.

⁵⁰⁵ 1994. aasta RKKS § 89: „(1) Juhtivkomisjon valmistab ette arutatava eelnõu uue teksti, millesse on viidud sisse muudatused, lähtudes juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepanekutest. 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.“

(6) Pärast otsuse-eelnõule esitatud muudatusettepanekute hääletamist paneb istungi juhataja hääletamisele rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu vastuvõtmise. Otsuse-eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviindikuline häälteenamuse. 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 riigielarve“ 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.⁵⁰⁶ Kommenteeritava paragrahvi lõige 1 sätestab, et sellise eelnõu esitab Riigikogu menetluse põhiseaduskomisjon enne kolmandat lugemist.

⁵⁰⁶ 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 valimisteni 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 välistavates küsimustes ega vastuolus olevate seaduste vastuvõtmiseks.“

4. Põhiseaduskomisjoni esitatud otsuse eelnõu võtab Riigikogu juhatus menetlusse vastavalt RKKTS §-le 93. Juhatus määrab eelnõu juhtivkomisjoniks põhiseaduskomisjoni. Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu esimees eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja. Üldjuhul on tähtaeg 10 tööpäeva, ent Riigikogu esimees võib määrata ka teistsuguse tähtaja (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 (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 lg 3). Eelnõu lõpphääletust ei toimu, sest eelnõu vastuvõtmine pannakse rahvahääletusele. Lõpphääletusele pannakse üksnes rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (kommenteeritava paragrahvi lg 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 lg-ga 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 (ainsa) 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 hääldenamus. 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 hääldenamust, 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 (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 hääldenamuse. Kui eelnõu ei saa nõutavat hääldenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.
- (2) Riigikogu eelmise koosseisu enamuse toetuse saanud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse 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 sõnavõttudega fraktsioonide esindajad.
- (5) Pärast läbirääkimiste lõpetamist pannakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu lõpphääletusele. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline 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 muutmine algatati, peab eelnõu poolt vastavalt PS § 165 lõikele 1 ja kommenteeritava paragrahvi 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 (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.⁵⁰⁷ Eelnõu võtab päevakorda Riigikogu juhatus omal algatusel esimesel võimalusel. Mõiste „esimesel võimalusel“ rõhutab mitte niivõrd kiireloomulisust, kuivõrd Riigikogu fraktsioonide ja Riigikogu liikmete valmisolekut väljendada eelnõu suhtes oma seisukohta. Samas on kommenteeritava paragrahvi lõike 2 mõte ka selles, et otsustamisele panekut ei lükataks pärast Riigikogu uue koosseisu kokkuastumist liiga kaua edasi.

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 lg 5 teisele lausele) nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviidendikuline häälteenamus, 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 neljaviidendikuline häälteenamus.

(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 häälteenamus.

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud muutmisviis või põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

⁵⁰⁷ PS § 165 lõikes 2 kasutatakse sõnastust: „Kui Riigikogu järgmine koosseis võtab esimesel lugemisel [...]“

1. Põhiseaduse muutmise kiireloomulisena on kolmest põhiseaduse muutmise viisist ainus, mis võimaldab põhiseaduse muutmist algatada ja viia lõpuni ühe Riigikogu koosseisu poolt ja volituste ajal. Siiski ei võimalda seegi muutmiseviis põhiseadust väga kiiresti muuta. Ka kõige kiirema menetluse korral kulub põhiseaduse muutmise seaduse jõustamiseks 7–8 kuud.

2. Kui põhiseaduskomisjon teeb Riigikogule ettepaneku muuta põhiseadust 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 kommenteeritava paragrahvi lõike 1 teisele lausele saama neljaviieendikulise häälteenamuse. PSRS § 3 lõike 6 punkti 3 järgi tähendab see, et poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu:⁵⁰⁸

$$E = 4 \times P \geq V$$

(E – nõutav häälteenamus, P – poolthääled, V – vastuhääled)

Tegemist on seega suhtelise enamusega, mille puhul vajalike poolthäälte arv sõltub antud vastuhäälte 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 kommenteeritava paragrahvi 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.

⁵⁰⁸ Erialakirjanduses on väidetud, et neljaviieendikuline häälteenamus tähendab vähemalt 81 poolthäält (vt nt Maruste, R. Põhiseaduse muutmise õiguslik protseduur. – *Juridica*, 1996, nr 9, lk 461–462). See ei ole aga nii. PSRS § 3 lõikes 6 määratletakse neljaviieendikulist häälteenamust järgmiselt: „poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu“. Riigikogu koosseisu neljaviieendikulist häälteenamust, mis oleks 81 poolthäält, PSRS-is aga üldse ei mainitagi. Häälteenamuse määratlusi arutati ka Põhiseaduse Assamblee 30. istungil 10. aprillil 1992. Aruteludest ilmneb selgesti assamblee soov määratleda neljaviieendikuline häälteenamus, kui „poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu“, ning mitte kasutada põhiseaduses väljendit „Riigikogu koosseisu neljaviieendikuline häälteenamus“ (Põhiseaduse Assamblee, lk 1064–1066).

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).

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 hääl kuuldavaks teha parlamentaarse opositsiooni kaudu. Parlamendis saab opositsioon eelnõu kujundamises kaasa rääkida. Vastuvõetav seadus kujutab endast tihtipeale kompromissi valitseva enamuse ja opositsioonilise vähemuse seisukohtade vahel. Rahvahääletusega võib aga kaasnedä seisukohtade suurem polariseerumine. Rahvahääletusel saab otsustada, kas toetada eelnõu tervikuna või olla selle vastu. Seetõttu on soovitatav rahvahääletus läbi viia siis, kui küsimuse olemusest tulenevalt on ainult kaks valikuvõimalust, näiteks uue põhiseaduse vastuvõtmise üle otsustamine.⁵⁰⁹

2. Eesti Vabariigis on korraldatud seitse rahvahääletust. Esimene rahvahääletus viidi läbi 17.–19. märtsil 1923 ja sellel võeti vastu eelnevalt

⁵⁰⁹ Lijphart, A. Demokraatia mustrid. Tallinn, 2009, lk 222–223.

Riigikogus tagasilükatud algkooliseaduse muutmise seadus.⁵¹⁰ Teine rahvahääletus toimus 13.–15. augustil 1932 ning sellel lükati tagasi Riigikogu poolt heakskiidetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu.⁵¹¹ Ka kolmandal rahvahääletusel, mis korraldati 10.–12. juunil 1933, lükati tagasi Riigikogus heakskiidetud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu.⁵¹² Neljas rahvahääletus toimus 14.–16. oktoobril 1933 ja sellel võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (nn vapside põhiseadus).⁵¹³ Viiendal rahvahääletusel, mis viidi läbi 23.–25. veebruaril 1936, kiideti heaks riigivanema otsus kutsuda uue põhiseaduse väljatöötamiseks kokku Rahvuskogu.⁵¹⁴ Pärast iseseisvuse taastamist on korraldatud kaks rahvahääletust. 28. juunil 1992 toimunud rahvahääletusel võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseadus ja Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus.⁵¹⁵ 2003. aasta 14. septembri rahvahääletusel kiideti heaks Eesti ühinemine Euroopa Liiduga ning seda võimaldav Eesti

⁵¹⁰ 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 15.06.1920 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse (RT 1920, 113/114) § 30 kohaselt jäeti Riigikogus vastuvõetud seadus kahe kuu kestel selle vastuvõtmise päevast arvates välja kuulutamata, 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.

⁵¹¹ 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.

⁵¹² Teadaanne rahvahääletuse kohta (RTL 1933, 15) ja teadaanne rahvahääletuse tulemuste kohta (RTL 1933, 50).

⁵¹³ 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).

⁵¹⁴ Riigivanema 08.01.1936 otsus nr 3 Rahvuskogu kokkukutsutamise 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).

⁵¹⁵ 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).

Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus.⁵¹⁶ Lisaks nimetatule toimus 3. märtsil 1991 referendum, milles osalenud hääleõiguslikud isikud avaldasid toetust Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse taastamisele.⁵¹⁷

3. PS § 56 järgi teostab kõrgeimat riigivõimu Eestis rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. PS § 65 punkti 2 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 riigorganitele kohustuslik (PS § 105 lg 3). Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised (PS § 105 lg 4). See 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 riigorganite ega kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse.⁵¹⁸ 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

⁵¹⁶ 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).

⁵¹⁷ 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).

⁵¹⁸ Keelu kohta sekkuda Riigikontrolli põhiseaduslikku pädevusse vt RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 43.

ja selle küsimuse otsustamiseks ei ole põhiseadus ette näinud kindlat korda.⁵¹⁹ 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 119.⁵²⁰

4. PS § 106 lõike 2 kohaselt sätestab rahvahääletuse korra rahvahääletuse seadus. Kehtiv RaHS võeti vastu 13. märtsil 2002 ja see jõustus 6. aprillil 2002. Nimetatud seadusega tunnistati kehtetuks eelmine, 18. mail 1994 vastuvõetud rahvahääletuse seadus.⁵²¹ 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.⁵²² 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“. Rahvahääletuse korraldamise otsus ja rahvahääletusele pandav seaduseelnõu tuleb avaldada kaks korda. Teisel korral tuleb need RaHS § 9 lõike 2 järgi avaldada ajavahemikus 7 kuni 14 päeva enne rahvahääletust.⁵²³ 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.⁵²⁴ Rahvahääletusele pandava õigusakti eelnõu täiendava tutvustamise vajaduse korral võiks

⁵¹⁹ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 15.

⁵²⁰ Samas, p-d 15 ja 16.

⁵²¹ RT I 1994, 41, 659; 1998, 98/99, 1577; 2000, 95, 610.

⁵²² 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“.

⁵²³ 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).

⁵²⁴ RTS § 1 lõike 1 kohaselt on Riigi Teataja Eesti Vabariigi ametlik võrguväljaanne, milles avaldatakse õigusaktid ja muud dokumendid.

sätetada pigem nõude avaldada eelnõu enne rahvahääletuse korraldamist veel kord suuremates üleriigilise levikuga ajalehtedes.⁵²⁵

6. RaHS § 6 lõike 2 kohaselt ei või Riigikogu rahvahääletuse korraldamise otsust enam muuta ega kehtetuks tunnistada.

7. Õiguskantsleril on õigus Riigikogus 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 Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda, teeb ta ÕKS § 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 (PSJKS § 13 lg 2). Õiguskantslerile ja Riigikohtule antud menetlustähtajad 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.⁵²⁶

8. Rahvahääletusel vastuvõetud seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei ole ette nähtud teist tähtaega (RaHS § 63 lg 3). Rahvahääletusele pandud muus riigieluküsimuses tehtud otsus jõustub rahvahääletuse tulemuste väljakuulutamise päeval (RaHS § 63 lg 4).⁵²⁷ 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

⁵²⁵ 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, lisades sellele viite või lingi Riigi Teataja veebiaadressile.

⁵²⁶ Justiitsminister M. Raski ettekanne rahvahääletuse seaduse eelnõu (771 SE, IX Riigikogu) esimesel lugemisel 19.09.2001.

⁵²⁷ Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse jõustumise kohta vt RKKTS § 122 kommentaar 11.

Valimiskomisjoni otsuse avaldamisele Riigi Teatajas (RaHS § 62 lg 3). Vabariigi Valimiskomisjon esitab rahvahääletusel vastuvõetud seaduse ja rahvahääletuse tulemuste kinnitamise otsuse Vabariigi Presidendile ning Vabariigi President kuulutab seaduse viivitamata välja (RaHS § 63 lg 1). Presidendil puudub õigus jätta rahvahääletusel vastuvõetud seadus välja kuulutamata. Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust ja seaduseelnõu rahvahääletusele panemise otsuse teinud Riigikogu koosseisu volitused ei ole veel lõppenud, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised (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, 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 ning käsitleb rahvahääletuse algatamisena rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu esitamist Riigikogu menetlusse. RKKTS § 128 lõike 1 kohaselt võivad rahvahääletuse algatamise eelnõu esitada ainult Riigikogu liige, Riigikogu fraktsioon ja Riigikogu komisjon. Rahvahääletust ei saa algatada Vabariigi Valitsus (erisus RKKTS § 90 lg-s 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. Ehkki õiguskirjanduses on leitud, et Riigikogul on enesekorraldusõiguse alusel õigus otsustada, millised subjektid võivad teha ettepanekuid rahvahääletuse korraldamiseks, ning seejuures ei pea rahvahääletuse algatajate ringkattuma PS § 103 lõikes 1 nimetatutega,⁵²⁸ tuleks asuda seisukohale, et RKKTS-iga Vabariigi Valitsusele rahvahääletuse algatamise õigust anda ei saa. 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.⁵²⁹ Kui Riigikogu paneb muu riigieluküsimuse rahvahääletusele, on rahvahääletuse otsus riigiorganitele kohustuslik (PS § 105 lg 3 teine lause). Eelnevast võib järeldada, et seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse Riigikogu poolt rahvahääletusele panemise võimalus on loodud juhtudeks,

⁵²⁸ PS kommentaarid 2020, § 105 kommentaar 8 (J. Jäätma jt).

⁵²⁹ Justiitsminister M. Raski ettekanne rahvahääletuse seaduse eelnõu (771 SE, IX Riigikogu) esimesel lugemisel 19.09.2001.

kus Riigikogus ei leita teatud olulises riigieluküsimuses üksmeelt, või kui Riigikogu ei soovi vastutust küsimuse lahendamise eest enda kanda võtta, näiteks kartuses, et otsus ei pruugi vastata rahva seas valitsevatele tõekspidamistele. Rahvahääletuse algatamisega on Riigikogule antud võimalus teatud juhtudel loobuda põhiseadusega Riigikogule antud otsustusõigusest ja anda see üle rahvale, kes teeb sel juhul siduvate tagajärgedega otsuse Riigikogu eest.

2. Seaduseelnõu rahvahääletusele panemiseks menetletakse seaduseelnõu koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga. Rahvahääletuse korraldamise otsus määrab rahvahääletusele pandava seaduseelnõu ja rahvahääletuse toimumise aja. Kommenteeritava paragrahvi 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 juhatusesele 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 juhatusesele 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). Samuti tuleb otsuse-eelnõu seletuskirja märkida otsuse-eelnõu esitaja kõrval ka seaduseelnõu algataja. Nõue on põhjendatav sellega, et rahvahääletuse algatamisel kommenteeritava paragrahvi lõike 2 punktis 2 sätestatud korras tuleb arvestada seaduseelnõu algataja õigusega eelnõu menetlusest tagasi võtta (RKKTS § 95 lg-d 1 ja 2).⁵³⁰

3. Rahvahääletuse algatamisel muu riigieluküsimuse otsustamiseks tuleb vormistada ja Riigikogu juhatusesele 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“. Põhiseadusega kooskõla tagamiseks peab rahvahääletusele pandav küsimus olema selge ning see ei tohi olla eksitav ega suunav. Rahvahääletuse küsimus ei tohi kallutada valijat ühte kindlat vastust andma ja peab olema esitatud viisil, mis

⁵³⁰ 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.

võimaldab sellele vastata üksnes sõnadega „jah“ või „ei“.⁵³¹ Seega ei tohi rahvahääletusele panna avatud küsimust, mille puhul tekib valijal vajadus vastust omapoolsete selgitustega täpsustada.⁵³²

4. Kommenteeritava paragrahvi lõiked 3–5 sätestavad nõuded rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu sisule ja vormile. Kui rahvahääletusele pannakse seaduseelnõu, kantakse hääletamisedelile eelnõu pealkiri ja küsimus „Kas Teie olete seaduseelnõu seadusena vastuvõtmise poolt?“ ning lahtrid vastusevariantidega „jah“ ja „ei“. Kui rahvahääletusele on pandud muu riigieluküsimus, kantakse hääletamisedelile selle sõnastus ning lahtrid vastusevariantidega „jah“ ja „ei“ (RaHS § 30 lg 1). Hääletamisel teeb hääletaja hääletamisedelile märke vastuse „jah“- või „ei“-lahtrisse (RaHS § 32 lg 4). Tähistades hääletamisedelil lahtri „jah“, on hääletaja eelnõu vastuvõtmise poolt, tähistades aga lahtri „ei“, toetab ta eelnõu tagasilükkamist. Asutavas Kogus 2. juulil 1920 vastuvõetud Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse⁵³³ § 52 kohaselt olid rahvahääletamisedelid 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 Riigikogus 18. veebruaril 1926 vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 62.⁵³⁴

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 ega seaduseelnõu vastuvõtmist ning ei ole vastuolus põhiseaduse, muu seaduse ega muu õigusaktiga. PS § 65 punkti 16 järgi on Riigikogu pädevuses lahendada muid riigieluküsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite ega kohalike omavalitsuste otsustada. Riigikohus on leidnud, et Riigikogu võib muu

⁵³¹ Euroopa Nõukogu juures tegutseva nn Veneetsia Komisjoni poolt heaks kiidetud rahvahääletuste hea praktika koodeks, p I 3.1 c; koodeksi selgitav memorandum, p 15 ja uuendatud juhised rahvahääletuste läbiviimiseks I 3.1 c Revised guidelines on the holding of referendums.

⁵³² Veneetsia Komisjoni poolt heaks kiidetud rahvahääletuste hea praktika koodeksi selgitav memorandum, p 15.

⁵³³ RT 1920, 105/106.

⁵³⁴ RT 1926, 16, 17.

riigieluküsimuse panna rahvahääletusele vaid siis, kui Riigikogul endal on selle küsimuse otsustamise pädevus.⁵³⁵ 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“⁵³⁶ ning Eesti Keskerakonna fraktsiooni 2007. aasta 13. augustil esitatud otsuse „Rahvahääletuse korraldamine Eesti Vabariigi osalemise kohta tuuma-energeetika arendamisel Ignalina tuumaelektrijaamas“ eelnõu (87 OE, XI Riigikogu).

6. Vaieldav on, kas seadusega reguleeritud küsimuse saab rahvahääletusele panna muu riigieluküsimusena või peab sellisel juhul algatama eelnõu ning panema hoopis selle rahvahääletusele. On leitud, et rahvahääletusele ei pea panema seaduseelnõu kogu selle tehnilises keerukuses, vaid pigem võiks rahvale anda otsustamiseks seaduse tuumküsimuse, näiteks eutanaasia seadustamise kohta.⁵³⁷ Teisal aga on leitud, et küsimust, mis seondub otseselt ja vahetult mõne kehtiva seaduse muutmise või muutmata jätmisega või alternatiivselt uue seaduse normistiku kehtestamisega, saab viia rahvahääletusele vaid seaduseelnõu vormis.⁵³⁸ Põhiseaduse Assamblee aruteludes leiti, et rahvahääletusel peaks olema võimalik esitada rahvale küsimusi ka ilma, et rahvahääletuse tulemus tooks kaasa Riigikogu erakorralised valimised.⁵³⁹ Põhiseaduse saamisloost saab teha järelduse, et PS § 105 kohaselt ei ole takistusi pärida rahvalt seaduse vastuvõtmiseks esitamise asemel arvamust poliitiliselt oluliseks peetava küsimuse kohta ilma seda küsimust Riigikogu usaldamisega sidumata. Sellise küsimuse võib muu hulgas tõstatada põhimõtteliste seadusandlike valikute langetamiseks ning selle jaoks ühiskonnas valitsevate tõekspidamiste väljaselgitamiseks.

⁵³⁵ RKPKKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 15.

⁵³⁶ RT I 2002, 107, 637

⁵³⁷ Pärli, M. ERR. Rahvahääletus võib võtta Riigikogult õiguse edaspidi ise abielu määratlust muuta. 23.10.2020.

⁵³⁸ Pikamäe, P. ERR. Priit Pikamäe: põhiseaduse valgustamata nurgatagused. 27.11.2020.

⁵³⁹ Nii väljendas Põhiseaduse Assamblee liige Peet Kask seisukohta, mille kohaselt võiks rahvahääletusele panna ka moraaliküsimusi, seda rahvahääletuse tulemust Riigikogu usaldamisega sidumata. Näitena tõi ta välja abielu puudutavad referendumid katoliiklikes riikides. Põhiseaduse Assamblee, lk 671.

7. 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).

8. 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 kattumist⁵⁴⁰ ning korraldada seaduseelnõu tagasilükkamise korral Riigikogu erakorralised valimised (RaHS § 64). Rahvahääletuse võib määrata Riigikogu valimiste päevale või kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste päevale (RaHS § 3 lg 3 viies lause). Ent kuna valimiste eel võib rahvahääletusele pandud küsimus varjutada poliitilise debati mõnel muul muidu olulisel teemal, 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 usaldushääletus selle koosseisu suhtes. Seetõttu on oluline, et rahvahääletuse korraldamine ei lükkuks edasi Riigikogu uue koosseisu valimiste järgsele

⁵⁴⁰ Justiitsminister M. Raski ettekanne rahvahääletuse seaduse eelnõu (771 SE, IX Riigikogu) esimesel lugemisel 19.09.2001.

ajale.⁵⁴¹ Erandina võimaldab RaHS määrata Riigikogu valimiste järgsesse aega põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletuse (RaHS § 3 lg 3 kolmas lause). Võimalus määrata muu riigieluküsimuse rahvahääletus järgmise Riigikogu koosseisu volituste aega kehtestati 2002. aastal selleks, et viia läbi rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemiseks vajaliku põhiseaduse muudatuse ja riigieluküsimuse üle ühel ajal.⁵⁴²

9. 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.

10. 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 siis, kui Vabariigi Valitsus on pärast rahvahääletuse korraldamise otsustamist kuulutanud 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 kahe nädala jooksul alates erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra või eriolukorra põhjuste äralangemisest. Seejuures tuleb arvestada, et rahvahääletus ei või toimuda enne kolme kuu möödumist uue päeva määramise otsuse tegemisest Riigikogus (RaHS § 7 lg 3). RaHS § 9 lõike 1 kohaselt avaldatakse rahvahääletuse edasilükkamise ja rahvahääletuse uue päeva määramise otsus ning Vabariigi Valimiskomisjoni teadaanded

⁵⁴¹ Nõue ei tulene otse PS § 105 lõikes 4 sätestatud Vabariigi Presidendi kohustusest kuulutada välja Riigikogu erakorralised valimised, kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle 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.

⁵⁴² 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.

rahvahääletuse edasilükkumise või rahvahääletuse ärajäämise kohta Riigi Teatajas. Kui rahvahääletus lükkub edasi erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise tõttu, avaldab Vabariigi Valimiskomisjon selle kohta 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“.

11. Rahvahääletus võib ka ära jääda. Rahvahääletuse ärajäämise alused sätestab RaHS § 8. Selle kohaselt ei toimu rahvahääletust siis, kui Riigikohus tühistab Riigikogu otsuse seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise kohta (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 (RaHS § 8 lg 1 p 2) või kui on välja kuulutatud Riigikogu erakorralised valimised (RaHS § 8 lg 1 p 3). Rahvahääletuse korraldamise otsuse tühistamise korral avaldab Vabariigi Valimiskomisjon selle kohta teadaande seitsme tööpäeva jooksul alates vastava Riigikohtu otsuse jõustumisest (RaHS § 8 lg 2). Kui Riigikogu ei ole rahvahääletuse edasilükkumise või edasilükkamise põhjuse äralangemisest alates kahe nädala jooksul vastu võtnud rahvahääletuse uue päeva määramise otsust, avaldab Vabariigi Valimiskomisjon rahvahääletuse ärajäämise teadaande seitsme tööpäeva jooksul alates vastava tähtaja möödumisest (RaHS § 8 lg 3). Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise korral avaldab Vabariigi Valimiskomisjon rahvahääletuse ärajäämise teadaande seitsme tööpäeva jooksul alates Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamisest (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“.

12. Kehtiv õigus ei välista võimalust korraldada ühel ajal rahvahääletus mitme seaduseelnõu või riigieluküsimuse otsustamiseks.⁵⁴³ RaHS § 3

⁵⁴³ Näiteks Asutavas Kogus 02.07.1920 vastuvõetud Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse (RT 1920, 105/106) § 24 ja Riigikogus 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 välistavates küsimustes ja üksteisega vastuolus olevate seaduste vastuvõtmiseks. Rahvahääletuse kavandamisel mitme riigieluküsimuse otsustamiseks tuleb Riigikogu otsuse eelnõu sõnastada selliselt, et rahvahääletusel oleks võimalik vastata igale riigieluküsimusele eraldi „jah“ või „ei“. Halvasti 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 küsimust, rahvahääletusel oli aga võimalik hääletada ainult otsuse kava poolt või vastu tervikuna.⁵⁴⁴ Seaduseelnõude puhul tuleb arvestada asjaolu, et kui kas või üks seaduseelnõu ei saa rahvahääletusel poolthääle enamust, kuulutab Vabariigi President PS § 105 lõike 4 järgi välja Riigikogu era- korralised valimised.

13. RKKTS 14. peatükk ei viita küll üheselt RKKTS §-de 91–96 kohaldatavusele rahvahääletuse korraldamise otsustamise menetluses, kuid oma olemuselt on RKKTS 11. peatüki 1. jao asjakohaste paragrahvide kohaldamine siiski vajalik küsimustes, mida RKKTS 14. peatükk ei reguleeri. Eelnõudele, mida soovitakse panna rahvahääletusele, laieneb muu hulgas RKKTS §-des 91 ja 93 sätestatu: eelnõu üleandmise ja Riigikogu menetlusse võtmise otsustamise kord. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu ja seaduseelnõu koostamisel tuleb lähtuda ka RKKTS § 92 lõigetes 1–3 sätestatud eelnõude vormistamise nõuetest ning Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjast⁵⁴⁵ (vt lisa 3.3). Algatajal on võimalik rahvahääletuse korraldamist käsitlev eelnõu menetlusest tagasi võtta (RKKTS § 95 lg-d 1 ja 2) või sellest taganeda (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 käigus seaduseelnõu saatust ning menetlusest on võimalik tagasi võtta ainult seaduseelnõu. Loomulikult langevad Riigikogu volituste lõppemisel menetlusest välja ka need rahvahääletuse

⁵⁴⁴ Riigivanema 08.01.1936 dekreediga antud Rahvuskogu kokkukutsumiseks rahvahääletamise seaduse (RT 1936, 3, 12) § 27 kohaselt sisaldasid hääletamissedelid rahvahääletusele pandud esilise teksti ning selle all kahte ruudukest sõnadega „poolt“ ja „vastu“. Kriipsutades alla sõna „poolt“, avaldas hääletaja, et ta on rahvahääletamisel oleva esilise poolt, ning kriipsutades alla sõna „vastu“, avaldas hääletaja, et ta on esilise tagasilükkamise poolt.

⁵⁴⁵ Kinnitatud Riigikogu juhatus 27.12.2011 otsusega nr 136, muudetud Riigikogu juhatus 10.04.2014 otsusega nr 70.

korraldamist puudutavad eelnõud, mida ei ole selleks ajaks jõutud lõpuni menetleda (RKKTS § 96).

§ 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 seadus- 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 poolthääaltenamusega 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 poolthääaltenamus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõikes 2 loetletud seaduste eelnõude panemiseks rahvahääletusele peab otsuse-eelnõu saama Riigikogu koosseisu hääaltenamuse. 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 ühitamisettepanek 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 (RKKTS § 93). Kui koos esitatakse nii seadus- kui ka otsuse-eelnõu, määratakse neile sama juhtivkomisjon. Kommenteeritava paragrahvi lõike 6 kohaselt tuleb seaduseelnõu ja rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu menetleda kolmel lugemisel.

3. Kommenteeritava paragrahvi 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 (RKKTS §-d 97–111) koos RKKTS §-st 129 tulenevate erisustega. Seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu läbivad koos esimese lugemise, esimese ja teise lugemise vahelise menetluse juhtivkomisjonis ning teise ja kolmanda lugemise.

4. Esimeseks lugemiseks võetakse eelnõud päevakorda ühe päevakorrapunktina juhtivkomisjoni ettepanekul. Eelnõude esimene lugemine toimub Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõude menetlusse võtmisest arvates (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 ja läbirääkimiste käigus ka mitte ükski fraktsioon ei tee seaduseelnõu tagasilükkamise ettepanekut, lõpetatakse eelnõude esimene lugemine ilma hääletamiseta (RKKTS § 98). Kui seaduseelnõu lükatakse esimesel lugemisel tagasi, langeb ka otsuse-eelnõu menetlusest välja (eelnõu esimesel lugemisel tagasilükkamise kohta vt täpsemalt RKKTS § 98 lg 6). Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 sõnastusest on võimalik järeldada, et tagasilükkamise ettepaneku saab esitada ainult seaduseelnõu kohta.

5. Pärast eelnõude esimese lugemise lõpetamist võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ja fraktsioonid esitada eelnõudele muudatusettepanekuid (RKKTS § 99). Kommenteeritava paragrahvi 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 (RKKTS § 103), mis võib olla seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu jaoks ühine.

6. Teiseks lugemiseks võetakse eelnõud päevakorda ühe päevakorrapunktina juhtivkomisjoni ettepanekul (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 ning komisjonide ja fraktsioonide esindajad (RKKTS § 105). Muudatusettepanekute hääletamine viiakse läbi pärast läbirääkimiste lõpetamist. Kõigepealt hääletatakse seaduseelnõule, seejärel otsuse-eelnõule esitatud muudatusettepanekuid. Riigikogu

juhatuse, juhtivkomisjoni või eelnõu algataja ettepanekul tuleb Riigikogul eelnõude teine lugemine ilma hääletamiseta katkestada. Kui katkestamise 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 (RKKTS § 108).

7. Kolmandaks lugemiseks koostab juhtivkomisjon nii seadus- kui ka otsuse-eelnõu lõppteksti, millesse ta viib pärast teise lugemise lõpetamist tehtud keelelised ja tehnilised täpsustused. Juhtivkomisjon võib koostada eelnõude kolmandaks lugemiseks ka seletuskirja (RKKTS § 110). Kolmandal lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad, ning viiakse läbi rahvahääletuse korraldamise otsuse-eelnõu lõpphääletus (RKKTS § 111).

8. Kui rahvahääletusele soovitakse panna juba Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu, tuleb Riigikogu menetluse 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 (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 ühitamissettepanek saab poolthälte enamuse, toetab Riigikogu seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitamist ning järgneb eelnõude ühine menetlus. Kui ühitamissettepanek ei saa poolthälte enamust, ei toeta Riigikogu seaduseelnõu ja otsuse-eelnõu menetluse ühitamist ning otsuse-eelnõu loetakse vastavalt kommenteeritava paragrahvi 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 (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 (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 poolthäälte enamus.⁵⁴⁶ PS § 104 lõikes 2 loetletud seaduste (nn konstitutsiooniliste seaduste) eelnõude rahvahääletusele panemiseks peab rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu saama Riigikogu koosseisu häälteenamuse.

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 allkirjastatakse see RKKTS §-s 112 sätestatud korras (vt allkirjastamise kohta ka RKKTS § 112 kommentaar 1).

⁵⁴⁶ RKKTS § 129 lõike 7 esimene lause kordab rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu puhul üle RKKTS §-s 78 sätestatud üldnormi.

§ 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 poolthälteenamus.

1. Kommenteeritav paragrahv sätestab muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise tingimused. Muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemine otsustatakse sellekohase Riigikogu otsuse vastuvõtmise teel.

2. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, mis on ette nähtud muu riigieluküsimuse otsustamiseks, menetleb Riigikogu otsuse-eelnõude menetlemise üldist korda (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 muu riigieluküsimuse otsustamiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu panna lõpphääletusele pärast eelnõu teise lugemise lõpetamist.

4. Rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on nõutav poolthälte enamus. Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenamust, loetakse eelnõu tagasilükatuks ning selle menetlus lõpeb.

5. Pärast rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmist allkirjastatakse see RKKTS §-s 112 sätestatud korras (vt allkirjastamise kohta ka RKKTS § 112 kommentaar 1).

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 (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.⁵⁴⁷ 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;⁵⁴⁸
- 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

⁵⁴⁷ Vabariigi Valitsus on otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust (VVS § 16 lg 2).

⁵⁴⁸ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 147.

välja selgitada, millised parteid on valmis valitsust moodustama ning keda soovitakse näha peaministriksandidaadinä.⁵⁴⁹

4. Peaministriksandidaadi määrab ja teeb talle ülesandeks uue valitsuse moodustamise Vabariigi President vastavalt PS § 89 lõikele 1. Vabariigi President on peaministriksandidaadi määramisel seotud põhiseadusest tulenevate tähtaegadega: kandidaat tuleb määrata 14 päeva jooksul valitsuse tagasiastumisest arvates (PS § 89 lg 1). Valitsuse moodustamise ülesande saanud peaministriksandidaat 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 peaministriksandidaat peab seitsme päeva jooksul esitama valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile, kes nimetab kolme päeva jooksul valitsuse ametisse (PS § 89 lg 3). Valitsuse nimetab Vabariigi President ametisse oma otsusega.⁵⁵⁰

5. Vabariigi Presidendil on õigus esitada seitsme päeva jooksul teine peaministriksandidaat, kui:

- a) tema poolt määratud esimene peaministriksandidaat ei saa Riigikogus poolthääle enamust;
- b) peaministriksandidaat ei suuda valitsust moodustada;
- c) peaministriksandidaat loobub valitsuse moodustamisest (PS § 89 lg 4).

Teisele esitatud kandidaadile volituste andmist menetletakse Riigikogus samade reeglite järgi kui esimesele kandidaadile volituste andmist.⁵⁵¹ Näiteks ei saanud Vabariigi Presidendi poolt 1994. aasta 10. oktoobril määratud peaministriksandidaat Siim Kallas⁵⁵² Riigikogus sama aasta 13. oktoobril toimunud hääletusel poolthääle enamust⁵⁵³ ning Vabariigi

⁵⁴⁹ Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 104.

⁵⁵⁰ Nt Vabariigi Presidendi 26.01.2021 otsus nr 691 „Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine“ (RT III, 27.01.2021, 2) ja Vabariigi Presidendi 18.07.2022 otsus nr 151 „Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine“ (RT III, 19.07.2022, 1).

⁵⁵¹ PS kommentaarid 2020, § 89 kommentaar 14.

⁵⁵² Vabariigi Presidendi 10.10.1994 otsus nr 399 „Peaministriksandidaadi määramine“ (RT I 1994, 68, 1168).

⁵⁵³ RT I 1994, 70, 1217.

President esitas 20. oktoobril uueks peaministri kandidaadiks Andres Tarandi⁵⁵⁴, kes sai Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks⁵⁵⁵. Samuti ei saanud Vabariigi Presidendi poolt 2019. aasta 5. aprillil määratud peaministri kandidaat Kaja Kallas⁵⁵⁶ Riigikogus sama aasta 15. aprillil toimunud hääletusel poolthälte enamust⁵⁵⁷ ning Vabariigi President esitas 16. aprillil uueks peaministri kandidaadiks Jüri Ratase⁵⁵⁸, kes sai Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks⁵⁵⁹.

6. PS § 89 lõike 5 järgi on võimalik, et peaministri kandidaadi ülesseadmise õigus läheb üle Riigikogule. See juhtub, kui:

- a) Vabariigi President ei esita seitsme päeva jooksul teist peaministri kandidaati;
- b) Vabariigi President loobub teise peaministri kandidaadi esitamisest;
- c) teine peaministri kandidaat ei saa Riigikogult volitusi valitsuse moodustamiseks;
- d) teine peaministri kandidaat ei suuda valitsust moodustada;
- e) teine peaministri kandidaat loobub valitsuse moodustamisest.

Peaministri kandidaadi Riigikogus ülesseadmise kord on sätestatud RKKTS §-s 132.

7. Vabariigi President peab välja kuulutama Riigikogu erakorralised valimised, kui presidendile on 14 päeva jooksul, arvates peaministri kandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, valitsuse koosseis esitamata (PS § 89 lg 6).

⁵⁵⁴ Vabariigi Presidendi 20.10.1994 otsus nr 409 „Peaministri kandidaadi määramine“ (RT I 1994, 72, 1260).

⁵⁵⁵ Riigikogu 27.10.1994 otsus „Peaministri kandidaadile Andres Tarandile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks“ (RT I 1994, 73, 1285).

⁵⁵⁶ Vabariigi Presidendi 05.04.2019 otsus nr 441 „K. Kallase määramine peaministri kandidaadiks“ (RT III, 08.04.2019, 1).

⁵⁵⁷ Riigikogu 15.04.2019 istungi protokoll.

⁵⁵⁸ Vabariigi Presidendi 16.04.2019 otsus nr 443 „J. Ratase määramine peaministri kandidaadiks“ (RT III, 18.04.2019, 4).

⁵⁵⁹ Riigikogu 17.04.2019 istungi protokoll.

§ 131. Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine

- (1) Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustamine võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse 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 (VPTS § 18 lg 2)⁵⁶⁰, mis RTS § 2 lõike 4 punkti 2 kohaselt avaldatakse Riigi Teatajas.

2. 1994. aasta RKKKS § 99 nägi ette, et Vabariigi Presidendi otsuse alusel tuli Riigikogu juhatusel esitada Riigikogule otsuse-elnõu peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise kohta. Nimetatud otsuse-elnõu menetlemiseks juhtivkomisjoni ei määratud. Eelnõu võeti päevakorda väljaspool järjekorda. Kehtiva regulatsiooni järgi Riigikogu otsuse elnõu menetlemist ei toimu ning tehtav otsustus vormistatakse Riigikogu otsusena pärast hääletamist (RKKTS § 131 lg 3 teine lause).

3. Küsimus võetakse täiskogu töönädala päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel (RKKTS § 53 lg 2 teine lause) või täiendatakse sellega juba kinnitatud päevakorda Riigikogu esimehe ettepanekul (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, arvestes Vabariigi Presidendilt valitsuse moodustamise ülesande saamisest.

⁵⁶⁰ Nt Vabariigi Presidendi 14.01.2021 otsus nr 689 „Kaja Kallase määramine peaministrikandidaadiks“ (RT III, 15.01.2021, 1); Vabariigi Presidendi 14.07.2022 otsus nr 149 „K. Kallase määramine peaministrikandidaadiks“ (RT III, 15.07.2022, 1).

4. Peaministri kandidaat esitab Riigikogule kuni 20-minutilise ettekande (RKKTS § 67) tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta. Ettekandes näidatakse, millistest poliitilistest jõududest on valitsus kavas moodustada. Peaministri kandidaat tutvustab oma valitsust, selle eesmärgi ja tegevusplaani (tulevase valitsuse programmi põhialused). Tava kohaselt valmib valitsuse programm koalitsiooni moodustamise käigus, koondades mitme partei eesmärgi, ideoloogiat ning valimis-lubadusi. 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 peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise läbirääkimisteta avalikul hääletusel. Põhiseaduse kõnealuse sätte koostamisel on olnud eeskujuks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikli 63 lõige 1, mille järgi valib Bundestag liidukantsleri liidupresidenti ettepanekul ilma läbirääkimisteta.

6. Avalik hääletus Riigikogus peaministri kandidaadile volituste andmiseks toimub samal istungil. Volituste andmise otsustab Riigikogu poolthääle enamusega (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: „Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punkti 5 ja § 89 lõike 2 kohaselt Riigikogu otsustab: Anda Vabariigi Presidendi määratud peaministri kandidaadile [nimi] volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks.“⁵⁶¹ Riigikogu otsus vormistatakse ainult volituste andmise korral, st positiivse otsuse puhul, kui peaministri kandidaat saab Riigikogus nõutava häälteenamuse. 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

⁵⁶¹ Nt Riigikogu 25.01.2021 otsus „Peaministri kandidaat Kaja Kallasele Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituste andmine“ (RT III, 27.01.2021, 1).

ametisse nimetamiseks valitsuse koosseisu (PS § 89 lg 3, vt ka VVS § 5). Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste mitteandmisest peab Riigikogu esimees Vabariigi Presidenti teavitama (vrd RKKTS § 132 lg 7).

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 (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; 24.03.2014 – Taavi Rõivas; 08.04.2015 – Taavi Rõivas; 21.11.2016 – Jüri Ratas; 17.04.2019 – Jüri Ratas; 25.01.2021 – Kaja Kallas; 12.04.2023 – Kaja Kallas.

§ 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 poolthääletenamusega. Kui peaministrikandidaat saab nõutava hääletenamuse, siis teiste kandidaatide ettekandeid ära ei kuulata.
- (6) Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine vormistatakse Riigikogu otsusena.
- (7) Suutmatusest 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 poolthääle enamust;
- d) presidendi määratud teine peaministrikandidaat saab küll Riigikogult volitused valitsuse moodustamiseks, kuid ei suuda valitsust moodustada, st ei esita seitsme päeva jooksul (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 instituuat Riigikogule poliitilise vastutuse nii presidendi poolt esitatud kandidaatidega mittenõustumise eest kui ka suutmatuse eest ise nimetada tegutsemisvõimelist peaministrikandidaati.⁵⁶²

⁵⁶² PS kommentaarid 2020, § 89 kommentaar 15.

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 Riigikogu juhatuse määratud tähtaja jooksul üles peaministrikandidaadid (RKKTS § 132 lg-d 1 ja 2);
- b) Riigikogu otsustab kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise (RKKTS § 132 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 peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse Riigikogule, mitte igale Riigikogu liikmele. Seda parlamendile antud otsustusruumi on RKKTS-is sisustatud selliselt, et õigus esitada kandidaate on ainult fraktsioonidel (kommenteeritava paragrahvi lg 1).

4. Protseduur, kuidas otsustatakse peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmine, on sarnane sellega, mille 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 põhi-seadusest. PS § 89 lõige 2 välistab läbirääkimised üksnes presidendil määratud peaministrikandidaadile volituste andmise otsustamisel.⁵⁶³

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 kommenteeritava paragrahvi lõike 5 teise lause kohaselt teiste kandidaatide ettekandeid ära ei kuulata. Seetõttu peaks juhatuse seaduse mõtte kohaselt paigutama järjekorras esimeseks selle kandidaadi, kellel on kõige suurem tõenäosus saada poolthäälte enamus.

⁵⁶³ Vrd Jarass, H. D., Pjeroth, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München, 2009. Artikli 63 kommentaar, äärenumber 3.

6. 1994. aasta RKKS § 101 lõike 6 regulatsioon nägi ette, et kui peaministrikandidaate oli mitu, tuli pärast ettekannete ära kuulamist 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 suutmatusest peaministrikandidaati üles seada teavitama Vabariigi Presidenti kirjalikult viivitamata pärast ülesseadmiseks ettenähtud 14-päevase tähtaja (PS § 89 lg 6) möödumist. Tegelikult võib Riigikogu suutmatust 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 Presidendil kohustus kuulutada Riigikogu erakorralised valimised välja siiski alles pärast 14 päeva möödumist peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse 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. Umbusaldusavaldis 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.⁵⁶⁴

3. Eristatakse konstruktiivset ja destruktivistset umbusaldusavaldust. Konstruktiivse umbusaldusavalduse puhul tuleb parlamendiliikmetel umbusalduse avaldamise nõudega koos esitada peaministri kandidaati, 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 Bundestagi valitud uus liidukantsler ametisse nimetada. Hispaania põhiseaduse artikli 113 järgi võib parlamendi alamkoda (Congreso de los Diputados) panna maksma valitsuse poliitilise vastutuse, avaldades talle umbusaldust koosseisu häälteenamusega. Umbusalduse avaldamise ettepaneku võib esitada vähemalt kümnendik alamkoja koosseisust ning ettepanek peab sisaldama ka peaministri kandidaadi nime. Kui alamkoda kiidab umbusalduse avaldamise ettepaneku heaks, esitab ametisolev valitsus kuningale tagasiastumisavalduse, umbusaldusavalduse algatajate esitatud peaministri kandidaati on saanud sellega parlamendikoja usalduse ning kuningas nimetab ta peaministriametisse (Hispaania põhiseaduse art 114 lg 2).

4. Eesti põhiseadus näeb ette destruktivistset umbusaldusavalduse, mille tulemusena uue valitsuse moodustamine ei ole kindel.⁵⁶⁵ Näiteks avaldas Riigikogu 1994. aasta 26. septembril peaminister Mart Laarile umbusaldust,⁵⁶⁶ mis tähendas valitsuse tagandamist PS § 92 lõike 1 punkti 3 alusel ilma uuele peaministri kandidaadile volitusi andmata. Uuele peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmiseni

⁵⁶⁴ PS kommentaarid 2020, § 97 kommentaar 1.

⁵⁶⁵ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 147.

⁵⁶⁶ Riigikogu 26.09.1994 otsus „Peaministrile umbusalduse avaldamine“ (RT I 1994, 65, 1118).

jõudis Riigikogu alles 1994. aasta 27. oktoobril⁵⁶⁷ ning uus valitsus astus ametisse 1994. aasta 8. novembril⁵⁶⁸. Riigikogu on peaministrile umbusaldust avaldanud veel 2016. aasta 9. novembril, kui umbusaldust avaldati peaminister Taavi Rõivasele. Uuele peaministrikandidaadile andis Riigikogu valitsuse moodustamiseks volitused sama aasta 21. novembril ja uus valitsus astus ametisse 23. novembril 2016.⁵⁶⁹

§ 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.

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 perspektiivitute umbusaldusavalduse nõuete hulka ja vältida Riigikogu koormamist nende arutamisega. Samuti vähendab see võimalust algatada umbusalduse avaldamine obstruktsiooni eesmärgil.⁵⁷⁰

3. Umbusalduse avaldamise algatamiseks tuleb Riigikogu istungil esitada sellekohane kirjalik nõue. Nõue antakse samamoodi kui eelnõu üle

⁵⁶⁷ Riigikogu 27.10.1994 otsus „Peaministrikandidaadile Andres Tarandile volituste andmine Vabariigi Valitsuse moodustamiseks“ (RT I 1994, 73, 1285).

⁵⁶⁸ Riigikogu 08.11.1994 istungi stenogramm ja Vabariigi Presidendi 08.11.1994 otsus nr 419 „Vabariigi Valitsuse ametist vabastamine“ (RT I 1994, 80, 1363).

⁵⁶⁹ Riigikogu 23.11.2016 istungi stenogramm ja Vabariigi Presidendi 23.11.2016 otsus nr 25 „Vabariigi Valitsuse ametist vabastamine“ (RT III, 24.11.2016, 8).

⁵⁷⁰ PS kommentaarid 2020, § 97 kommentaar 6.

istungi alguses (RKKTS § 91 lg 1), seejuures võib nõude üleandja seda kahe minuti jooksul tutvustada. Väljaspool Riigikogu korraliste istungjärkude aega (nt suvel) saab umbusalduse avaldamist algatada koos erakorralise istungjärgu kokkukutsumise taotlusega (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 kommenteeritava paragrahvi lõikest 2 tuleneb, et umbusaldusavalduse algatajad peavad oma nõudes tegema teatavaks umbusalduse avaldamise põhjused. Algatust võib põhjendada nii õiguslike kaalutlustega (nt väidetava seadusrikkumisega) kui ka poliitilise rahulolematusega valitsuse või selle liikme tegevuse suhtes.⁵⁷¹ Näiteks on peaministrile umbusalduse avaldamist põhjendatud tema otsustamatusega, mille tõttu ta ei tulnud oma tööga rahuldavalt toime ja see viis riigi seisakuni.⁵⁷²

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 (§ 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 (RKKTS § 134 lg 5).

§ 134. Umbusalduse avaldamise arutamine

- (1) Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise nõue võetakse päevakorda kõige varem ülejärgmisel päeval pärast nõude esitamist, kui Vabariigi Valitsus ei nõua kiiremat otsustamist.
- (2) Umbusalduse avaldamise arutelu algab umbusalduse algataja või algatajate esindaja sõnavõtuga, mille kestus ei või ületada 20 minutit ja milles põhjendatakse umbusalduse esitamist. Selle järel esineb valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati, sõnavõtuga, mille kestus ei või ületada 20 minutit. Riigikogu liige võib valitsusliikmele esitada kuni kaks suulist küsimust.

⁵⁷¹ Samas, kommentaar 5.

⁵⁷² 41 Riigikogu liikme 07.11.2016 esitatud nõue umbusalduse avaldamiseks peaminister T. Rõivasele.

[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

- (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 valitsus 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.⁵⁷³ 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. Tegelikult annab umbusaldusavalduse algatamise ja otsustamise vahele jääv aeg ka umbusaldamise algatajatele võimaluse toetust leida. Näiteks ei toetanud Vabariigi Valitsus seda, et peaministrile 7. jaanuaril 2016 esitatud umbusaldusavaldust oleks seaduses ettenähtust kiiremini otsustatud. Riigikogu arutas ja toetas esitatud umbusaldusavaldust 2016. aasta 9. jaanuari istungil.⁵⁷⁴

⁵⁷³ PS kommentaarid 2020, § 97 kommentaar 7.

⁵⁷⁴ Vabariigi Valitsuse viieteistkümnest liikmest kaheksa ei toetanud umbusaldusavalduse arutamist selle esitamisega samal päeval. Pärast peaminister T. Rõivasele 9. novembril 2016 umbusalduse avaldamist osalesid eelmisesse valitsuskoalitsiooni kuulunud Sotsiaaldemokraatlik Erakond ning Isamaa ja Res Publica Liit uue valitsuse moodustamisel.

3. 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 tööpäeval aset leiab (st millisele järjekohale küsimus päevakorras pannakse), määrab Riigikogu esimees (RKKTS § 56 lg 1 p 2 ja lg 2). Riigikogu esimees peab veendumata, et Riigikogu liikmetel on piisavalt aega esitatud nõudega tutvuda. Kui valitsus ei nõua umbusaldusavalduse kiiremat otsustamist, määrab umbusaldushääletuse aja Riigikogu juhatus omal algatusel järgmise tööpäeval (RKKTS § 53 lg 2 teine lause) või täiendava istungi päevakorda (RKKTS § 53 lg 4) ette valmis tades või Riigikogu esimees kinnitatud päevakorra täiendamise ettepanekut tehes (RKKTS § 56 lg 1 p 2 ja lg 2).

4. Umbusaldusavalduse nõude käsitlemise korda reguleerivad kommenteeritava paragrahvi lõiked 2–4. Valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati, peab arutelu ajal Riigikogu istungil viibima. Umbusaldusavalduse arutelu algab algatajate esindaja kuni 20-minutilise sõnavõtuga, milles põhjendatakse umbusaldusavalduse esitamist. Sõnavõtja võib istungi juhatajalt taotleda kuni kolm minutit lisaega. Sättes kasutatud sõnastus „umbusalduse algataja“ on eksitav, kuna umbusalduse avaldamise saab algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust (PS § 97 lg 2, RKKTS § 133 lg 1). Seejärel esineb kuni 20-minutilise sõnavõtuga valitsusliige, kelle suhtes umbusalduse avaldamine algatati. Tal on samuti võimalik istungi juhatajalt kuni kolm minutit lisaega taotleda. Valitsusliige peab vastama Riigikogu liikmete suulistele küsimustele. Iga Riigikogu liige võib esitada kaks küsimust. Umbusalduse avaldamise algatajatele küsimusi esitada võimalik ei ole (vt käesoleva paragrahvi kommentaar 5). 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 (RKKTS § 71). Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub lõpphääletus.

5. Kuni 2019. aasta 17. märtsini kehtinud RKKTS § 134 lõike 2 sõnastus umbusaldusavalduse arutelul sõnavõtuõigust ette ei näinud. Sätte kehtimise ajal kujunes tavaks, et arutelu algas ministri sissejuhatava, kuni viie-minutilise sõnavõtuga, seejuures võis minister taotleda istungi juhatajalt

kuni kolm minutit lisaega.⁵⁷⁵ Iga Riigikogu liige sai valitsusliikmele esitada ühe suulise küsimuse. Pärast küsimustele vastamist toimusid läbi-rääkimised, millel said osaleda vaid fraktsioonide esindajad, nagu näeb ette ka kehtiv regulatsioon. 1994. aasta RKKKS §-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.⁵⁷⁶ Umbusaldusavalduse algatajate esindaja ettekannet ei nähtud RKKTS-is esialgu ette eelkõige põhjusel, et seniste umbusaldusavalduse nõuete arutelud 1994. aasta RKKKS-i kehtivuse ajal olid kujunenud pigem algatajate esindaja küsitlemiseks valitsust toetavate Riigikogu liikmete poolt kui Riigikogu ees vastutust kandva ministri ja Riigikogu liikmete vaheliseks debatiks.

6. Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamiseks peab PS § 97 lõike 1 ja kommenteeritava paragrahvi lõike 4 teise lause järgi umbusalduse avaldamise 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.⁵⁷⁷ 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

⁵⁷⁵ Vt nt Riigikogu 22.01.2009 istungi stenogramm, päevakorrapunkt nr 3 „Umbusalduse avaldamine [sotsiaalminister M. Maripuule]“.

⁵⁷⁶ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (RT I 2000, 95, 610) § 21, millega muudeti 1994. aasta RKKKS § 102 lõiget 3.

⁵⁷⁷ Vt nt Riigikogu 09.11.2016 otsus „Umbusalduse avaldamine peaminister Taavi Rõivasele“ (RT III, 11.11.2016, 1).

hiljemalt järgmisel päeval pärast umbusalduse avaldamist (VVS § 10 lg 1 p 4 ja lg 2).⁵⁷⁸ Ministrile umbusalduse avaldamisest teatab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendile ja peaministrile viivitamata (VVS § 12 lg 5, vt ka PS § 97 lg 5). Praktikast toimub umbusalduse avaldamisest teavitamine Riigikogu dokumendihaldussüsteemi kaudu alati viivitamata pärast vastava Riigikogu otsuse vormistamist.

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). Presidendil 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 PS §-s 91 sätestatud korras ametisse.⁵⁷⁹ 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 seda, kui Riigikogu esimehelt on tulnud teade, 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.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ 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.

⁵⁷⁹ PS kommentaarid 2020, § 97 kommentaar 13.

⁵⁸⁰ Vabariigi Presidendi 21.03.2005 otsus nr 799 „Muudatuste tegemine Vabariigi Valitsuse koosseisus“ (RTL 2005, 34, 486).

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 umbusaldus-avalduse nõude uut menetlemist olukorras, kus Riigikogu seisukoht pole tõenäoliselt veel muutunud.⁵⁸¹ 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 Vabariigi Presidendilt Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamist.⁵⁸²

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 raske oma poliitikat ellu viia, või kriisiolukordades, kus valitsusel võib olla vaja saada üle erimeelsustest, mis valitsevad parlamendiamusse kuuluvate parlamendiliikmete seas. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus Riigikogus on palju kiirem kui tavamenetlus. Eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega

⁵⁸¹ PS kommentaarid 2020, § 97 kommentaar 14.

⁵⁸² Vrd PS kommentaarid 2020, § 98 kommentaar 5.

võimaldab vältida teatavaid menetlustoiminguid, sh 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, kuivõrd kärbib oluliselt ennekõike opositsiooni õigusi.⁵⁸³

3. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist kui Riigikogu tegevusvabadust piiravat instituuti käsitles Riigikohus 2020. aastal, kui arutati kohustusliku kogumispensioni reformi seaduse välja kuulutamata jätmist Vabariigi Presidendi poolt.⁵⁸⁴ Eelnõu oli seotud usaldusküsimusega enne teist lugemist põhjusel, et eelnõule oli esitatud peamiselt opositsiooni poolt 957 muudatusettepanekut eesmärgiga venitada eelnõu vastuvõtmisega. Otsuses sedastas kohus: „39.3 [...] 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. 39.4. Riigikogu praeguse koosseisu ajal on valitsus eelnõu usaldusküsimusega sidunud ühel korral, vaidlustatud seaduse vastuvõtmisel. Vaidlustatud seaduse eelnõu väljatöötamise materjalides, sh valitsuse esitatud eelnõu teise lugemise seletuskirjas ei ole eelnõu usaldusküsimusega sidumise eesmärki selgitatud. Rahandusminister põhjendas Riigikogu 29. jaanuari 2020. a istungil eelnõu usaldusküsimusega sidumist sellega, et Riigikogu opositsioon on võtnud eelnõu suhtes kasutusele obstruktsioonitaktika, esitades eelnõule massiliselt mittesisulisi parandusettepanekuid. Sama kinnitas rahandusminister Riigikohtu istungil. Vaidlustatud seaduse eelnõule esitati enne selle teist lugemist 957 muudatusettepanekut (vt usaldusküsimusega seotud eelnõu muudatusettepanekute loetelu), millest valdava osa moodustasid Riigikogu opositsioonierakondade ettepanekud. Üldkogu mõonab, et muudatusettepanekute arv ja sisu viitavad obstruktsioonitaktika

⁵⁸³ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 148.

⁵⁸⁴ Vabariigi Presidendi 07.02.2020 otsus nr 551 „„Kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohustusliku kogumispensioni reform)“ välja kuulutamata jätmine” (RT III, 11.02.2020, 8).

kasutamisele. Nii näiteks esitati 352 muudatusettepanekut, mille sisuks on seaduse jõustumiseks erinevate kuupäevade väljapakkumine. 39.5. Üldkogule leiab, et eelnõu usaldusküsimusega sidumine obstruktsiooni vältimiseks või ületamiseks ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Obstruktsioon võib ülemäära takistada parlamendi tööd, mille tõttu võib valitsuse esitatud eelnõu vastuvõtmine jääda venima, samuti ei aita see kaasa sisulisele parlamentaarsele debatile. 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. Eelnevat arvesse võttes on usaldusküsimusega sidumine olnud vaidlustatud seaduse eelnõu puhul põhiseadusega kooskõlas.⁵⁸⁵

4. 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 konfliktisituatsiooni lahendada, peab olema võimalik küsimus püstitada väga printsiipiaalselt. 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 väärleb usaldust, või ta ei suuda avaldada umbusaldust valitsusele, siis tuleb võimaldada, et valitsus saaks oma poliitikat ellu viia sellel teel, et parlament võtab vastu seadusi, mida valitsus on ette pannud.“⁵⁸⁶ Mõnevõrra teistsuguse

⁵⁸⁵ RKÜKo 20.10.2020 nr 5-20-3, p-d 39.3–39.5.

⁵⁸⁶ 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 usaldushäätusega, 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

rõhuasetusega kirjeldas usaldusküsimuse püstitamise eeldusi Jüri Adams: „Kui valitsus arvab, et riigi juhtimiseks on vaja võtta vastu ebapopulaarseid otsuseid, või mis ei ole valitsuskoalitsioonis küpsed, on vaja tõsta makse, on vaja panna peale ühiskonnale mingisuguseid 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.“⁵⁸⁷ Peamine vaidlus Põhiseaduse Assamblees toimus selle üle, missugust hääldenamust on tarvis usaldusküsimusega seotud eelnõu tagasilükkamiseks. Ühed leidsid, et usaldusküsimusega seotud eelnõu tuleb lugeda vastu võtmata jäänuks siis, kui Riigikogu ei ole oma koosseisu hääldenamusega 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, et põhiseaduses sätestataks 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 hääldenamust, aga valitsuse eelnõusid sai tagasi lükata lihthääldenamusega. 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 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. Tähendab, kui absoluutne enamus parlamendiliikmetest ei suuda valitsust kukutada

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.)

⁵⁸⁷ Põhiseaduse Assamblee, lk 799.

seoses selle eelnõuga, siis loetakse eelnõu vastuvõetuks.⁵⁸⁸ 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.“⁵⁸⁹

5. 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 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.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ Põhiseaduse Assamblee, lk 189. Sarnaselt argumenteeris P. Kask ka hilisemates aruteludes, vt Põhiseaduse Assamblee, lk 798 ja 850.

⁵⁸⁹ Põhiseaduse Assamblee, lk 848. I. Hallaste seisukohti toetasid nt K. Kama ja L. Vahtre (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 (Põhiseaduse Assamblee, lk 849).

⁵⁹⁰ Laffranque, R. Uus võimude tasakaal Prantsusmaal pärast põhiseaduse muutmist. – Riigikogu Toimetised, 2009, nr 20, lk 97.

§ 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 (1994. aasta RKKKS § 104). Nimetatud keeld tunnistati kehtetuks õiguskantsleri 1999. aasta 7. juuni ettepanekust nr 18 lähtudes.⁵⁹¹ 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.⁵⁹²

2. PS § 98 ei täpsusta, millises menetlusfaasis võib Vabariigi Valitsus tema 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 RKKKS-is kindlaks eelnõu usaldusküsimusega sidumise üksikasjaliku korra. Kommenteeritav paragrahv näeb ette, et Vabariigi Valitsus võib siduda eelnõu usaldusküsimusega:

⁵⁹¹ Riigikogu kodukorra seaduse § 104 muutmise seadus (RT I 1999, 53, 574).

⁵⁹² 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 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.“

- a) eelnõu algatamisel (RKKTS § 136);
- b) enne eelnõu teist lugemist (RKKTS § 137);
- c) enne eelnõu kolmandat lugemist (RKKTS § 138).

Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemise kord võib seega olla erinev, sõltudes sellest, millisel hetkel eelnõu vastuvõtmine 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 arutamisesest osa võtta. Kui Vabariigi Valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega eelnõu algatamisel, piirdub Riigikogu liikmete osalemisõigus Vabariigi Valitsuse esindajale kahe suulise küsimuse esitamise õigusega; läbirääkimistel saavad osaleda üksnes fraktsioonide esindajad. Kui valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega enne teist lugemist, on Riigikogu liikmetel õigus esitada muudatusettepanekuid, kuid puudub õigus nõuda nende hääletamist, samuti võivad nad osaleda läbirääkimistel ja esitada ettekandjale kuni kaks küsimust. 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 mõõnda 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 teha otsust 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 neid motiive selgitab.

8. 2009. aasta 18. veebruaril algatas Vabariigi Valitsus riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (432 SE, XI Riigikogu) ning ühtlasi sidus selle vastuvõtmise usaldusküsimusega.⁵⁹³ Valitsus palus eelnõu arutada ülejärgmisel päeval pärast eelnõu menetlusse võtmist. Peaminister põhjendas eelnõu sidumist usaldusküsimusega sooviga otsustada vajalike eelarvekärbete tegemine esimesel võimalusel.⁵⁹⁴ 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.⁵⁹⁵ Riigikogu täiendav istung toimus 2009. aasta 20. veebruaril ning Riigikogu võttis

⁵⁹³ Peaministri 18.02.2009 kiri nr 1-6/09-01070-1 Riigikogu esimehele.

⁵⁹⁴ Väljavõte peaminister A. Ansipi poolt Riigikogu istungil 18.02.2009 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 lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise valitsuse usaldushäätusega.“ Riigikogu 18.02.2009 istungi stenogramm.

⁵⁹⁵ Riigikogu juhatuse 18.02.2009 otsus nr 30 „Eelnõu menetlusse võtmine“.

usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu 61 poolt- ja 35 vastuhäälega, erapooletuid ei olnud.^{596, 597} Kokku on Vabariigi Valitsus sidunud eelnõu usaldusküsimusega 11 korda.⁵⁹⁸

⁵⁹⁶ Riigikogu 20.02.2009 täiendava istungi stenogramm.

⁵⁹⁷ 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 karne 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 mööndusi otsuste läbipaistvuse suhtes. Eelarve 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 eelarveoludes ja põhimõttelises küsimustes küsinud parlamendi otsuseid ka varem, Soomes, Saksamaal ja mujal. Kuid täna ja Eestis on täiesti möödapääsmatu, et edasised arutelud riigieelarve ja sellega kaasnevate seadusemuudatuste teemal toimuksid ainult koos kõigi parlamendis esindatud jõududega. Ma ootan, et see debatt ka praeguste kärbeta 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: <https://president.ee/et/ametitegevus/koned/37307-vabariigi-president-eesti-vabariigi-iseseisvuspäeva-pidulikul-kontserdil-johvi-kontserdimajas>.

⁵⁹⁸ Lisaks veel kogumispensionide seaduse ja riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (685 SE, XII Riigikogu), riiklike peretoetuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (38 SE, XIII Riigikogu), tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (40 SE, XIII Riigikogu), sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (41 SE, XIII Riigikogu), kogumispensionide seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (108 SE, XIV Riigikogu), Riigikogu otsuse „Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuse omavahendite süsteemi kohta heakskiitmine“ eelnõu (353 OE, XIV Riigikogu), perchüvitiste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (605 SE, XIV Riigikogu), alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (606 SE, XIV Riigikogu), käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (607 SE, XIV Riigikogu) ja riigi 2022. aasta lisaelarve seaduse eelnõu (608 SE, XIV Riigikogu).

§ 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 otsustatakse selle vastuvõtmine ühelainsal lugemisel. Eelnõule muudatusettepanekuid esitada ei saa ning juhtivkomisjoni ei määrata. Kuigi kommenteeritavas paragrahvis ei ole sellekohast viidet, kehtivad eelnõu algamise 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 tööädala päevakorda või otsustab täiendava istungi kokkukutsumise ja võtab eelnõu selle päevakorda. RKKTS § 56 kohaselt ei saa Riigikogu aga täiendada juba kinnitatud täiskogu tööädala või täiendava istungi päevakorda. Korraliste istungjärkude vahelisel ajal võib Vabariigi Valitsus PS § 68 alusel teha Riigikogu esimehele ettepaneku kutsuda kokku Riigikogu erakorraline istungjärg.

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 seaduseelnõude ja Riigikogu otsuse eelnõude esimese lugemise üldkorraga (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 poolthälte enamust, põhiseaduses ettenähtud juhtudel aga suuremat häälteenamust (PS § 73).

5. Kui Riigikogu võtab usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, järgneb lõppmenetlus (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 hakatakse arvestama PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevast tähtaega, mille jooksul Vabariigi President peab määrama peaministrikandidaadi.

§ 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. Riigikogu liige võib ettekandjale esitada kuni kaks suulist küsimust.

[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

- (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 lg 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 (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. Arvestades, et muudatusettepanekuid hääletamisele ei panda ja esitatud muudatusettepanekud on eelnõu dokumentide juures kõigile kättesaadavad, on muudatusettepanekute loetelu koostamise otstarbekus

küsitav. RKKTS § 62 võimaldab teha dokumendid Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljem kui eelnõu arutamise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 17.00 (vt ka RKKTS § 62 kommentaar 6).

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 ülejärmisel 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. Iga Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks suulist küsimust. Pärast ettekannet avatakse läbirääkimised (kommenteeritava paragrahvi lg 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 lg 6). Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub eelnõu lõpphääletus (kommenteeritava paragrahvi lg 7). Eelnõu vastuvõtmiseks on üldjuhul tarvis poolthääle enamust, põhiseaduses ettenähtud juhtudel aga suuremat häälteenamust.

6. Kui Riigikogu võtab usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, järgneb lõppmenetlus (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 hakatakse arvestama PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevast tähtaega, 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, kus ta pärast teise lugemise lõpetamist teeb keelelised ja tehnilised täpsustused. Valitsus võib koostada ka seletuskirja (RKKTS § 110 lg 2). Need dokumendid peab Vabariigi Valitsus tegema Riigikogu liikmetele kättesaadavaks. RKKTS § 62 võimaldab teha dokumendid Riigikogu liikmetele kättesaadavaks hiljem kui eelnõu arutamise istungipäevale eelneval teisel tööpäeval kell 17.00 (vt ka RKKTS § 62 kommentaar 6).

2. Eelnõu võetakse kolmandaks lugemiseks päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal pärast seda, kui valitsus on koostanud ettenähtud dokumendid. 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, välja arvatud riigieelarve eelnõu, riigieelarve muutmise seaduse eelnõu ja lisaeelarve eelnõu menetlemisel (vt selle kohta RKKTS § 120 kommentaar 13). Avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad (kommenteeritava paragrahvi lg 4). RKKTS § 71 järgi on sõnavõtuga esinemise õigus ka Vabariigi Valitsuse esindajal. Pärast läbirääkimiste lõpetamist toimub eelnõu lõpphääletus (kommenteeritava paragrahvi lg 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 tulenevaid erisusi.

5. Kui Riigikogu võtab usaldusküsimusega seotud eelnõu vastu, järgneb lõppmenetlus (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 hakatakse arvestama PS § 89 lõikes 1 sätestatud 14-päevast tähtaega, mille jooksul Vabariigi President peab määrama peaministrikandidaadi.

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).⁵⁹⁹ 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.⁶⁰⁰ 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 (või 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 kirjalikke 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 küsimustele 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

⁵⁹⁹ 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 (RKKTS § 68). Vt ka RKLS § 20, mis sätestab Riigikogu liikmete märgukirjadele ja avaldustele vastamise korra.

⁶⁰⁰ Kuni 2011. aasta 22. juulini, kui jõustus Riigikogu poolt 13. aprillil 2011 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (RT I, 27.04.2011, 1), sisaldas arupärimise adressaatide loetelu ka Kaitseväge juhatajat ja ülemjuhatajat.

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 (RKKTS § 147 lg 1); kui aga parlamendiliige taotleb diskussiooni üldisemat laadi teemade üle koos võimalusega anda hinnanguid, sh teha kriitikat, ning mõjutada adressaati (valitsusliiget) probleemiga tegelema, on kohane pöördumisvorm arupärimine (RKKTS § 139 lg 1).

4. Arupärimiste ja küsimuste esitamise tingimused ja neile vastamise kord, mis olid sätestatud 1992. aasta RKKS-is, on hiljem 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 eelnevaks kirjalikuks küsimuseks (1994. aasta RKKS §-d 158 ja 159). 1999. aasta 12. jaanuaril võttis Riigikogu vastu Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seaduse,⁶⁰¹ millega kujundati oluliselt ümber arupärimise instituut, sätestati kirjalike küsimuste esitamise võimalus⁶⁰² ning loodi infotund praegusel kujul. Seadus jõustus IX Riigikogu volituste alguspäeval (14.03.1999).

5. Arupärimiste suhtes mingeid sisulisi tingimusi esialgu kodukorra-seaduses 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 igauks ühe küsimuse (1992. aasta RKKS § 83 lg 2). Arupärimistele vastati infotunnis, mis toimus iga töösükli esimese ja kolmanda esmaspäeva istungil; Riigikogu juhatause otsusel võidi korraldada täiendavaid infotunde (1992. aasta RKKS § 86). 1992. aasta RKKS § 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 viieminutilise selgituse või kommentaariga läbirääkimiste käigus tõstatatud probleemide kohta. 1994. aasta

⁶⁰¹ RT I 1999, 10, 148.

⁶⁰² Arupärimisele eelnev kirjalik küsimus kaotati ära.

RKKS-iga muudeti arupärimistega seonduvat minimaalselt: täpsustavaid küsimusi (kolm) sai arupärimise adressaadile esitada üksnes arupärija; infotund, kus arupärimistele vastati, hakkas toimuma igal esmaspäeval (§ 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).⁶⁰³

6. Kirjalike küsimuste ja arupärimiste regulatsioon on püsinud aastaid sisuliselt muutumatuna, kuid infotunniküsimustega seoses kujundas Riigikogu 2009. aastal ümber valitsusliikmete infotunnis osalemise reeglid (vt RKKTS § 143 kommentaarid 1 ja 3) ning 2019. aastal ka infotunni läbiviimise reeglid, pikendades infotunni kestust ühelt tunnilt kahele ning küsimuse esitamiseks ja sellele vastamiseks ettenähtud aega vastavalt kahele ja kolmele minutile.

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, riigikontrolörile ja õiguskantslerile esitav 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 põhjustanud asjaolusid. Arupärimisele võib Riigikogu liige lisada muid materjale, mis on seotud arupärimises käsitatava küsimusega.
- (3) Arupärimine esitatakse istungi juhatajale avalikult Riigikogu istungi algul.

⁶⁰³ 1994. aasta RKKS-i 1999. aastal jõustunud redaktsioonis olid mõned küsimused sätestatud teistmoodi, kui need on RKKTS-is: näiteks edastas arupärimise adressaadile Riigikogu juhatus (§ 158 lg 4), mitte Riigikogu esimees; pärast arupärimise adressaadi vastust võis iga Riigikogu liige 20 minuti jooksul esitada adressaadile kuni kaks täpsustavat küsimust (§ 159² lg 3); praegu ajalist piirangut ette nähtud ei ole, kuid igal Riigikogu liikmel on õigus esitada üks küsimus.

- (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 §-s 49 ning ministeeriumide valitsemisalasid piiritlevates VVS-i sätetes (§-d 57–69)⁶⁰⁴, Eesti Panga nõukogu esimehe ülesanded EPS §-des 7 ja 9, Eesti Panga presidendi ülesanded EPS §-s 11, riigikontrolöri ülesanded eelkõige Riigikontrolli ülesannete kaudu vastavalt PS §-le 133 ja RKS §-dele 6 ja 7 ning õiguskantsleri ülesanded PS §-s 139 ja ÕKS §-s 1. Väärrib mainimist, et Vabariigi Valitsuse pädevus ei hõlma kõiki eluvaldkondi. Nii ei kuulu valimiste korraldamisega seonduvad küsimused peaministri ega ühegi ministri valitsemisalasse

⁶⁰⁴ Detailsemalt on ministrite vastutusvaldkonnad määratud peaministri korraldusega (VVS § 3 lg 2).

ning sel teemal ei saa Vabariigi Valitsusele või selle liikmele arupärimist esitada.⁶⁰⁵ Kui organile või ametiisikule esitatav arupärimine ei puuduta mõne talle põhiseaduse või seadusega pandud ülesande täitmist, ei ole arupärimist esitada lubatav. Mõiste „õigusaktide täitmine“ tähendab, et arupärimise adressaat peab selgitama oma tegevust või tegevusetust.

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 käsitleda märksa laiemat teemaringi. 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 täitmise kohustus 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 tõstatus 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 õiguskantsler on seetõttu jätnud neile vastamata. Õiguskantsler on RKKTS § 139 lõikest 1 tuleneva

⁶⁰⁵ Kuue Riigikogu liikme 11.09.2017 esitatud arupärimine nr 371 peaminister J. Ratasele e-valimiste eaturvalisuse ja nende soovitava ärajätmise kohta.

vastamiskohustuse piiritletud järgmiselt: „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 Riigikogus küsimustes, mis puudutavad õiguskantsleri poolt mõnes küsimuses menetluse alustamata jätmist (vastavalt kas avalduse alusel või omal algatusel). Siinkohal peab täiendavalt siiski arvestama õiguskantsleri sõltumatusega (PS § 139), mis ühelt poolt võimaldab õiguskantsleril suures ulatuses seada oma tegevuses prioriteete ning teiselt poolt piirab seeläbi 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.“⁶⁰⁶ Riigikogu juhatus on niisugust lähenemist aktsepteerinud.

6. Arupärimise esitamisel tuleb arvestada isikute põhiõiguste (PS § 14 ja § 26) ja konfidentsiaalse teabe kaitse vajadusega. Näiteks ei tohi isikuandmete kaitse eesmärgist lähtuvalt ilma kaaluka põhjusega 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. Arupärimises kui avalikustamisele kuuluvas dokumendis ei tohi avaldada ka riigisaladust, salastatud välisteavet või juurdepääsupiiranguga teavet (vt ka RKKTS § 158¹ lg 2). Kui arupärimine sisaldab sellist teavet, siis võib Riigikogu esimees, kasutades analoogiat isikuandmete kaitse põhimõtetega, teha arupärijale ettepaneku vastav teave tekstist välja jätta või seda üldistada sellisel viisil, et oleks tagatud teabe konfidentsiaalsus.

⁶⁰⁶ 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 kooskõla kohta erakonna põhikirjaga.

7. EIK käsitleb parlamendi liikme vaba väljendusõigust, sh arupärimisi poliitilise kõnena, mis on sõnavabaduse kaitse all (EIÕK art 10).⁶⁰⁷ Pealegi ei kanna Riigikogu liikmed, samamoodi nagu teiste demokraatlike riikide parlamentide liikmed, õiguslikku vastutust poliitiliste avalduste eest parlamendis (PS §-st 62 tulenev Riigikogu liikme vastutamatus ehk indemniteet). Sellele vaatamata on EIK leidnud, et parlamendiliikme väljendusvabadus ja vastutamatus ei ole absoluutsed. Väljendusvabadusega kaasnevad kohustused ja vastutus.⁶⁰⁸ Parlamendiliikme väljendusvabadust võib mh piirata teiste inimeste õiguste kaitseks ja konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks (EIÕK art 10 lg 2). Seepärast tasub *de lege ferenda* kaaluda kommenteeritava paragrahvi täiendamist lõikega, mis sõnaselgelt keelaks arupärimises isiku õigusi rikkuvale viisil tema isikuandmete kajastamise, samuti riigisaladuse, salastatud välisteabe ja juurdepääsupiiranguga teabe avaldamise.

8. Arupärimine tuleb vormistada kirjalikult. Arupärimise kohustuslikud osad on järgmised:

- a) arupärimise adressaat ehk see, kellele arupärimine esitatakse;
- b) arupärimise esitamise põhjustanud asjaolude kirjeldus;
- c) küsimused, millele adressaat peab vastama.

Kui pikalt asjaolusid võib kirjeldada või kui 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.) Praktikas on arvukate küsimuste puhul palutud arupärijatel vormistada kaks eraldi arupärimist.⁶⁰⁹ Arupärimise mittekohustuslik osa on materjalid (dokumendid), mis on seotud arupärimises käsitletava küsimusega ning mille lisamist peab arupärimist esitav Riigikogu liige vajalikuks.

9. Arupärimisele kirjutab alla selle esitanud Riigikogu liige. Kui arupärimise esitavad ühiselt mitu Riigikogu liiget, peavad nad kõik arupärimisele alla

⁶⁰⁷ EIKo 08.11.2016, 35493/13 Szanyi *vs.* Ungari, p-d 26 ja 35.

⁶⁰⁸ EIKo suurkoda 17.05.2016, 42461/13, ja 44357/13, Karácsony ja teised *vs.* Ungari, p-d 138–139.

⁶⁰⁹ Justiitsminister H. Pevkurile 14.03.2013 ja 18.03.2013 esitatud arupärimised nr 307 ja 308 Riigikogu otsuse „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018“ elluviimise kohta. Riigikogu 22.04.2013 istungi stenogramm.

kirjutama. Arupärimise võib allkirjastada nii digitaalselt kui ka omakäelselt paberil. Arupärimisele tuleb märkida arupärimise üleandmise kuupäev.

10. Arupärimine nagu ka eelnõu esitatakse avalikult Riigikogu istungi algul. Seejuures on eelnõu 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 arupärimise 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.

11. 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.

12. Arupärimise istungil üleandmise nõue välistab arupärimise esitamise istungjärkude vahelisel ajal või korraliste istungjärkude ajal nendel päevadel, kui istungeid ei toimu. Erakorraliste istungjärkude ajal võib arupärimisi üle anda kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 sätestatud korras.

13. 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 sätestatud. Nimetatud sätte järgi otsustab eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise Riigikogu juhatuse kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu üleandmisest. Ka arupärimiste puhul on kohane pidada kinni kolmetööpäevasest tähtjast.

14. 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 esitatakse 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.

15. 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 küsimus kuulub. Kui aga esitatud küsimus ei puuduta ühegi organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist, st küsimus 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 küsimuse, 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.

16. Praktikas on arupärimise tagastamise otsustanud nii Riigikogu esimees ainuisikuliselt 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.⁶¹⁰ Kui arupärimise tagastamise otsuse teeb Riigikogu juhatus, fikseeritakse resolutsioon ja põhjendused juhatuse istungi protokollis.⁶¹¹ Riigikogu juhatuse otsusest teavitatakse asjaomast Riigikogu liiget.

17. Kommenteeritava paragrahvi lõige 5 näeb ette, et Riigikogu liikmeid teavitatakse arupärimiste edastamisest adressaadile. Teavitamine toimub Riigikogu juhatuse teadete avaldamisega kord nädalas Riigikogu siseveebis.

18. Arupärimise tagasivõtmist RKKTS ette ei näe, kuid nagu mis tahes muust parlamentaarsest initsiatiivist, peab ka arupärimisest olema võimalik loobuda. Seda on tehtud näiteks ministri või valitsuse vahetumise korral. 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.

⁶¹⁰ 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.

⁶¹¹ 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 sõnavõtuga.
[RT I 2004, 89, 607 – jõust. 07.01.2005]

1. Arupärimisele vastamise tähtaeg on sätestatud PS § 74 lõikes 2. Tähtaja määramisel on kahesugune tähendus. Ühelt poolt kaitseb see Riigikogu liiget, kellele tagatakse vastus kindla aja jooksul, teiselt poolt annab see adressaadile piisavalt aega vastust 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. Vastamise tähtaega hakatakse arvestama 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. Varasemas praktikas tähtaja pikendamist ei aktsepteeritud. Hilisemas praktikas on arupärija ja adressaat kasutanud vastamise tähtaja pikendamiseks erinevaid protseduurilisi lahendusi. Ühe võimalusena on arupärija arupärimise tagasi võtnud ning esitanud selle seejärel kohe uuesti, mistõttu vastamise tähtaega on hakatud uuesti arvestama. Kasutatud on ka arupärimisele vastamise tähtaja pikendamist vastastikuse suulise kokkuleppe alusel, seda nii adressaadi kui ka arupärija ettepanekust lähtuvalt.⁶¹² Arupärimisele vastamise tähtaega on pikendatud ka adressaadi haigestumise tõttu.⁶¹³

⁶¹² Nt välisminister M. Kaljurannale 15. juunil 2016 esitatud arupärimine nr 235 Eesti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu mittealaliseks liikmeks saamise kohta 2020. aastal, millele vastamine lükkus edasi seoses ametist lahkuva välisministri puhkusega. Arupärimisele vastas välisminister J. Ligi Riigikogu 24. oktoobri 2016. aasta istungil, vastamises tähtajast mõned päevad hiljem.

⁶¹³ Nt haridus- ja teadusminister L. Kersnale 10. veebruaril 2021 esitatud arupärimine nr 49 hariduse kvaliteedi kohta koroonakriisi tingimustes.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 kohaselt võetakse arupärimisele vastamine Riigikogu täiskogu töönädala päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel arupärija ning arupärimise adressaadiga kokkulepitud ajal. 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. Eriti on see põhjendatud sellise arupärimise puhul, mille on esitanud üks Riigikogu liige. 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 istungiks, mis mahub 20 istungipäeva piiresse. Enne 2019. aastat jõustunud RKKTS-i muudatust⁶¹⁴ oli arupärimistele vastamiseks ette nähtud vaid esmaspäevane istung, kuid praegu võib arupärimistele vastata mistahes istungipäeval. 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 töönädalal.

5. Kuna arupärimisele vastamise tähtaega arvestatakse Riigikogu korraliste istungite päevade alusel ning vastamine võetakse päevakorda arupärija ja adressaadi kokkuleppel, siis tuleb asuda seisukohale, et arupärimisele vastamise 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 läbiraakimisi. Arupärimisele vastamise aega (kuni 15 minutit) pikendada ei ole lubatud. Arupärijate esindaja saab olla üksnes arupärija. Arupärimisele peab vastama ametisik, kellele see on esitatud. Erandjuhtudel võib vastaja olla ka isik, kes täidab vastamise päeval arupärimise adressaadiks oleva ametisiku kohuseid. Näiteks võib õiguskantslerit asendada õiguskantsleri

⁶¹⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

asetäitja-nõunik vastavalt ÕKS § 37 lõikele 2.⁶¹⁵ 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.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 esimese lause järgi peab arupärija või arupärijate esindaja esinema sissejuhatava sõnavõtuga, mistõttu tekib küsimus, kas arupärimisele vastatakse, kui (ükski) arupärija arupärimise arutelu alguses 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 töönaaladest; adressaadi mitterõustumise 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. Praktikast võib kirjeldatud probleem tekkida, kui arupärimise on esitanud üks Riigikogu liige. Viimastel aastatel aga esitavad arupärimisi tavaliselt mitu Riigikogu liiget ühiselt, mis tagab, et näiteks ühe arupärija Riigikogu liikme volituste lõppemine ei too kaasa arupärimise vastamata jäämist.

⁶¹⁵ Eesti Panga presidenti asendab asepresident EPS § 10 lõike 4 ning riigikontrolööri 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 (§ 10). Peaministri ja ministrite asendamise põhimõtted ja kord on sätestatud VVS §-des 13–15. Vt nt peaministri 18.07.2022 korraldus nr 73 „Peaministri ja ministrite asendamine“ (RT III, 20.07.2022, 8).

8. RKKTS ei sätesta arupärimisele vastamisest keeldumise aluseid (vrd RKKTS § 146 lg 9). Praktikas võib küsimus keeldumisest tekkida 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.⁶¹⁶ 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 põhiseadusest või seadusest tulenevate ülesannete täitmist.

9. Kommenteeritav säte ei sisalda käitumisjuhust olukorraks, kus arupärimisele vastamine eeldab, et selle adressaat peab avaldama kaitstavaid isikuandmeid, riigisaladust, salastatud välisteavet või juurdepääsupiirangu teavet. Sellele puudusele on juhtinud tähelepanu õiguskantsler.⁶¹⁷ *De lege ferenda* tasuks kaaluda kommenteeritava paragrahvi täiendamist lõikega, mille kohaselt edastab arupärimise adressaat vastava teabe arupärijale viisil, millega tagatakse teabe konfidentsiaalsus ja selle töötlemine õigusaktidega ettenähtud korras. Seni kuni vastav säte puudub, tuleb arupärimisele vastajal kaaluda ühelt poolt arupärija õigust teavet saada ja teisalt sellele vastanduvat huvi (nt eraelu kaitse, riigi julgeolek) teabe konfidentsiaalsuse säilitamiseks ning püüda vastata arupärimisele sellisel viisil, et oleks leitud mõistlik tasakaal mõlema aspekti vahel.

§ 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).

⁶¹⁶ Vt nt õiguskantsleri 15.02.2010 kiri nr 10-1/100232/1000868.

⁶¹⁷ Õiguskantsleri 30.11.2020 kiri nr 7-4/201588/2006648, p 3.

2. jagu

INFOTUND

§ 142. Infotunni aeg

Riigikogu täiskogu tööädala kolmapäeval kella 12.00-st kuni 14.00-ni toimub infotund, kus peaminister ja ministrid vastavad Riigikogu liikmete suulistele küsimustele.

[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

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 kogu valitsus või seal võivad osaleda 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 tööädala (RKKTS § 46 lg 1) kolmapäeval. Kui infotund praegusel kujul sätestati,⁶¹⁸ 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 hakkasid valitsuse istungid toimuma neljapäeviti,⁶¹⁹ ei ole infotunni toimumise aega muudetud.

3. Algselt kestis infotund ühe tunni, kella 13.00–14.00. 2019. aastal pikendati Riigikogu infotundi ühe tunni võrra, tuues selle algusaja

⁶¹⁸ 12.01.1999 vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seaduse (RT I 1999, 10, 148) § 1 p 54.

⁶¹⁹ Valitsuse istungi aega muudeti Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2003. aasta määrusega nr 210 „Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. a määruse nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine“ muutmise“ (RT I 2003, 57, 381), mis jõustus 1. septembril 2003.

varasemaks,⁶²⁰ kuna infotunni senist pikkust ei peetud piisavaks, et Riigikogu liikmed saaksid oma küsimustele vastused.

4. RKKTS ei näe ette võimalust infotunni ärajätmiseks. Siiski on välja kujunenud tava, mille järgi ei toimu Riigikogu uue koosseisu kokkustumise järel infotundi kuni uue valitsuse ametisse astumiseni. Samuti on fraktsioonide kokkuleppel ära jäetud umbusaldatud valitsuse infotund.⁶²¹

5. Infotunni toimumise aega on võimalik muuta RKKTS § 48 alusel Riigikogu töö ajagraafiku muutmise kaudu. Seda võimalust on kasutatud näiteks Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega seonduvalt, kui kolmapäeval, 3. mail 2017 toimuma pidanud infotund viidi läbi päev varem: teisipäeval, 2. mail kella 13.00–14.00.⁶²² Sama sätte alusel muutis Riigikogu oma töö ajagraafikut ning otsustas alustada 13. mail 2022 infotundi kella 12.00 asemel kell 12.30, et anda Ukraina presidendile Volodõmõr Zelenskõile võimalus esineda sel ajal Riigikogu ees videosilla kaudu kõnega.

§ 143. Valitsusliikmete osalemine infotunnis

- (1) Infotunnis osalevad peaminister või teda asendav minister ning peaministri poolt määratud ministrid.
[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]
- (2) Infotunnis osalevate valitsusliikmete nimed teeb peaminister või tema volitatud ametnik 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, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

1. Esialgu (alates IX Riigikogu volituste alguspäevast, vt käesoleva peatüki üldine märkus 4) osales infotunnis neli Vabariigi Valitsuse liiget, 2000.

⁶²⁰ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

⁶²¹ Nii jäi fraktsioonide kokkuleppel ära 23. novembril 2016 toimuma pidanud infotund.

⁶²² Riigikogu 02.05.2017 istungi stenogramm. Infotunni aja muutmise ettepaneku esitas peaminister, põhjuseks Vabariigi Valitsuse *in corpore* lähetus Brüsselisse.

aasta 12. detsembrist osaleb kolm.⁶²³ Samuti sätestas seadus (ka kommenteeritav paragrahv algsel kujul, st enne muutmist), et peaminister pidi osalema infotunnis vähemalt kord Riigikogu täiskogu ühe töötüki jooksul, ülejäänud valitsusliikmed vähemalt kord kahe töötüki jooksul (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.

3. Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 kohustab peaministrit või tema volitatud ametnikku 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. novembrit 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 e-posti teel.

5. Praktikas on juhtunud, et RKKTS-iga kehtestatud tähtaegadest on tulnud kõrvale kalduda. Nii on istunginädala esmaspäevale või teisipäevale langevate riigipühade korral muudetud infotunnis osalevate valitsusliikmete nimede teatavakstegemise aega⁶²⁴ või küsimuste

⁶²³ 16.11.2000 vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (RT I 2000, 95, 610) § 33.

⁶²⁴ Nt 26. veebruaril 2020 toimunud infotunnis osalenud valitsusliikmete nimed edastati eelneva nädala reedeks, 20. veebruariks, sest esmaspäev, 24. veebruar oli Eesti Vabariigi aastapäev.

registreerimise aega⁶²⁵. Samuti on olnud vaja tähtaegu muuta seoses Vabariigi Valitsuse vahetumisega.⁶²⁶

§ 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 infotunnile eelneval istungipäeval kella 12.00-ks, esitades Riigikogu esimehele kirjaliku taotluse. Enamasti on infotunnile eelnevaks istungipäevaks teisipäev, kuid riigipüha langemise korral teisipäevale võib selleks olla ka esmaspäev. Sellisel juhul tekib vastuolu RKKTS § 143 lõikes 2 sätestatud tähtaegadega. Praktikas on siis esitatud infotunnis osalevate valitsusliikmete nimed eelneva nädala reedeks, samuti on pikendatud küsimuste registreerimise aega (vt § 143 kommentaar 5).

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 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“.

⁶²⁵ Vanematekogu eelneva kokkuleppe alusel edastati 2. mail 2018 toimunud infotunnis osalenud valitsusliikmete nimed eelneva nädala reedeks, 27. aprilliks ja Riigikogu liikmed said küsimusi registreerida esmaspäeval, 30. aprillil kella 18.00-ni. Riigikogu juhatus koostas küsimuste esitamise järjekorra ja tegi selle teatavaks sama päeva õhtul. Muudatuse tähtaegades tingis riigipüha teisipäeval, 1. mail.

⁶²⁶ Nt 27. jaanuaril 2021 toimunud infotunnis osalenud valitsusliikmete nimed esitati teisipäeval, 26. jaanuaril pärast uue valitsuskoosseisu ametisse astumist ja küsimuste registreerimise tähtaega pikendati kuni teisipäeval kella 16.00-ni.

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 infotunnile eelneval istungipäeval, st tavaliselt oma teispäevasel istungil. Järjekorra teeb juhatus teatavaks hiljemalt üks tund enne infotunni algust, praktikas avaldatakse infotunni küsimuste järjekord Riigikogu veebilehel viivitamata pärast Riigikogu juhatus poolt kinnitamist.

2. Juhatus ei moodusta küsimuste esitamise järjekorda taotluste laekumise järgi, vaid arvestab, et infotunniküsimused on ennekõike opositsiooni vahend valitsuse kontrollimiseks, ja lähtub järgmistest põhimõtetest:

- a) esimene küsimus esitatakse peaministrile või teda asendavale ministrile;
- b) esimeste seas saavad küsida fraktsioonide juhid;
- c) esimese küsimuse esitamise õigus roteerub opositsioonifraktsioonide vahel;
- d) erinevate fraktsioonide liikmed küsivad vaheldumisi;
- e) valitsusliikmed vastavad vaheldumisi;
- f) samateemalised küsimused ei ole järjest;
- g) koalitsioonifraktsioonide liikmete küsimused on infotunni lõpus.

Lisaks on Riigikogu juhatus küsimuste esitamise järjekorra koostamisel võtnud arvesse, kui tihti on taotluse esitanud Riigikogu liige varem soovitud infotunnis küsimust esitada ning kas tema küsimused on jäänud infotunni lõppemise tõttu vastamata, samuti on pööratud tähelepanu küsijate

soolise tasakaalu aspektile. Järjekorra koostamisel ei võeta arvesse taotlusi, mis esitatakse pärast küsimuste registreerimise tähtaja möödumist.

§ 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 kaks minutit.
- (4) Küsimus peab olema lühike ja võimaldama lühikest vastust.
- (5) Vastamiseks annab istungi juhataja aega kolm 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 ettenähtut.
- (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 välisabega või kui sellele vastamine kahjustaks riigi julgeolekut.

[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]

1. Küsimusi esitatakse infotunnis Riigikogu juhatause koostatud järjekorras. Seejuures on istungi juhatajal õigus otsustada oma äranägemise järgi, kui mitu täpsustavat küsimust võib esitada ja kas neid võivad esitada ka teised Riigikogu liikmed. Tavakohaselt annab istungi juhataja infotunni alguses teada, kui mitu täpsustavat küsimust võib esitada küsimuse esitamiseks registreerunud Riigikogu liige ning kui mitu lisaküsimust saavad sama küsimuse raames esitada teised Riigikogu liikmed. Kuigi RKKTS seda ei keela, seab infotunni kestel täpsustavate ja lisaküsimuste esitamise reeglite muutmise infotunnis osalevad Riigikogu liikmed ebavõrdsesse olukorda ja ei ole seetõttu soovitatav. Siiski on praktikas tulnud ette olukordi, kus istungi juhataja on pidanud põhjendatuks infotunni kestel lisaküsimuste hulka vähendada⁶²⁷ või anda ühele Riigikogu liikmele täiendava lisaküsimuse esitamise õigus⁶²⁸.

⁶²⁷ Riigikogu 09.05.2018 infotunni stenogramm.

⁶²⁸ Riigikogu 18.03.2020 infotunni stenogramm.

2. Kuni 17. märtsil 2019 jõustunud RKKTS-i muudatusteni⁶²⁹ oli küsimuse esitamiseks aega üks minut, vastamiseks kaks minutit. 2019. aastal pikendati küsimuse esitamise aega kahele minutile ja vastamise aega kolmele minutile. Põhjalikumate küsimuste ja vastustega loodeti muuta infotund sisukamaks. Sellest hoolimata kehtib kommenteeritava paragrahvi lõikes 4 sätestatud nõue, et küsimus peab olema lühike ja võimaldama lühikest vastust.

3. Infotunni juhataja ülesanne on hinnata, kas küsimus puudutab taotluses märgitud probleemi (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.

4. Valitsusliikmel on õigus vastamisest põhjendatult keelduda, kui küsimus ei puuduta taotluses märgitud probleemi (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 isikuandmeid.

5. 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 juhatuses koostatud järjekorda (kommenteeritava paragrahvi lõige 2). Kui küsimissoove ei ole, kuulutab istungi juhataja infotunni lõppenuks.

6. 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.

⁶²⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

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 ametisiku 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 adressaadile 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 adressaadid ehk isikud, kellele võib kirjalikke küsimusi esitada. Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse adressaadid 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 pöörduktakse 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.⁶³⁰ 2011. aasta 15. juunil võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadusega seonduvalt rahuaja riigikaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus,⁶³¹ 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 esitatakse kirjalik küsimus ei puuduta mõne talle põhiseaduse või seadusega pandud ülesande täitmist, ei ole selle kirjaliku küsimuse esitamine 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 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.

⁶³⁰ RT I, 27.04.2011, 1.

⁶³¹ RT I, 08.07.2011, 8.

4. Kirjalike küsimuste näiteid tegelikust kasutusest:

4.1 Kirjalik küsimus sotsiaalministrile:⁶³²

- „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:⁶³³

- „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:⁶³⁴

- „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 adreasaat peab vastama ja mille sissejuhatuses on tavaliselt kirjas ka selle esitamist põhjustanud asjaolud. Esitatud kirjalik küsimus peab olema lühike ning võimaldama vastata 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates. Küsimusele vastamine ei peaks eeldama analüüsi või teaduslikku tööd. RKKTS-is ei sätestata, kui mitu küsimust võib adreasaadile esitada. Enamasti esitatakse ühes kirjalikus küsimuses mitu alaküsimust ning neile kõigile peab olema võimalik vastata ettenähtud aja jooksul.

⁶³² Riigikogu liikme J. Aabi 09.02.2010 kirjalik küsimus sotsiaalministrile.

⁶³³ Riigikogu liikme E. Sepa 02.08.2010 kirjalik küsimus kultuuriministrile.

⁶³⁴ Riigikogu liikme E. Nestori 18.10.2010 kirjalik küsimus sotsiaalministrile.

6. Kirjalik küsimus peab võimaldama adressaadil sellele lühikese aja jooksul vastata. Probleeme on tekitanud õiguskantslerile esitatud kirjalik küsimus,⁶³⁵ mis ei võimaldanud vastata 10 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 ombudsmeni 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 ära kuulamata jätmine ei ole aga 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. Lisaks tuleb õiguskantsleri puhul silmas pidada, et õigusaktide eelnõude põhiseaduspärasuse analüüs tema ülesannete hulka ei kuulu. Ehkki mõningatel juhtudel on õiguskantsler seda analüüsi teinud (nt siis, kui eelnõu on puudutanud küsimust, mille õiguskantsler oli varem tõstatanud, või siis, kui selle eelnõu põhiseadusvastasus on olnud ilmselge), ei ole töö mahtu ja keerukust arvestades Riigikogu liikme kirjalik küsimus õiguskantslerilt eelnõu põhiseaduspärasuse kohta küsimiseks kohane vorm.⁶³⁶ Kirjalik küsimus õiguskantslerile ei ole mõeldud ka Riigikogu liikmele õigusnõu andmiseks näiteks poolleiolevas kohtumenetluses.⁶³⁷

⁶³⁵ Õiguskantsleri 16.08.2011 vastus nr 10-2/111134/1104109 Riigikogu liikme Y. Toomi 08.08.2011 esitatud kirjalikule küsimusele.

⁶³⁶ Õiguskantsleri 02.10.2019 vastus nr 10-2/191391/1904829 Riigikogu liikme J. Ossinovski 18.09.2019 esitatud kirjalikule küsimusele.

⁶³⁷ Õiguskantsleri 10.03.2016 vastus nr 10-2/160301/1601032 Riigikogu liikme J. Marrandi 08.03.2016 esitatud kirjalikule küsimusele.

8. Kirjaliku küsimuse esitamisel tuleb arvestada, et parlamentaarne kontroll on eelkõige avalik tegevus. Seepärast tuleb ilma kaaluka põhjuseta hoiduda kirjalikus küsimuses või selle lisades avalikustamisele mittekuuluva teabe esitamisest (vt RKKTS § 139 kommentaarid 6 ja 7).

9. Riigikogu liikme kirjalik küsimus tuleb vormistada paberil või elektrooniliselt. Kirjalikule küsimusele võib lisada muid materjale, mis on selle kirjaliku küsimusega seotud ja mis ilmestavad kirjaliku küsimuse tausta ning mille lisamist peab Riigikogu liige vajalikuks.

10. 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.

11. Kirjalik küsimus esitatakse Riigikogu esimehele, praktikas antakse üle või saadetakse Riigikogu juhatust teenindavale ametnikule. Erinevalt arupärimisest võib kirjaliku küsimuse esitada mis tahes ajal.

12. Kirjaliku küsimuse edastab adressaadile Riigikogu esimees. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 järgi peab Riigikogu esimees edastama nõuetele vastava kirjaliku küsimuse adressaadile viivitamata. Nagu arupärimiste nii ka kirjalike küsimuste puhul on kohane kohaldada väljendi „viivitamata“ sisustamisel analoogiat eelnõu Riigikogu menetlusse võtmisega ja pidada kinni kolmetööpäevasest tähtajast (vt täpsemalt RKKTS § 139 kommentaar 13), kuigi praktikas on asjaolude kokkulangemise tõttu tulnud ette ka pikemaid viivitusi.⁶³⁸

13. 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);

⁶³⁸ Riigikogu esimehe 12.11.2019 kiri nr 4-14/19-40/2 Riigikogu liikmele J. Ossinovskile.

- c) küsimus ei ole lühike ega võimalda anda lühikest vastust (vastata kümne tööpäeva jooksul);
- d) küsimus ei ole vormistatud nõuetele vastavalt (näiteks puudub allkiri).

14. Kui kirjalik küsimus ei vasta RKKTS § 147 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele, peab Riigikogu esimees tagastama kirjaliku küsimuse selle esitajale. Riigikogu esimees peab sellisel juhul oma tegevust põhjendama. Praktikast 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 arvestatakse vastamise tähtaega tööpäevades, mitte istungipäevades. Tööpäevade hulka ei kuulu riigipühad ja puhkepäevad. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise tähtaega hakatakse arvestama 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 e-posti teel ning tehakse teatavaks teistele Riigikogu liikmetele, st kirjaliku küsimuse tekst koos vastusega avalikustatakse Riigikogu dokumendiregistri avalikus vaates Riigikogu veebilehe kaudu.

4. Kui Riigikogu liikme volitused peatuvad või lõpevad enne kirjalikule küsimusele vastamist, ei kuulu kirjalik küsimus vastamisele adressaadi äralangemise tõttu.

5. Kuna Riigikogule esitatud dokumendid on RKKTS § 158¹ lõike 1 järgi avalikud, tuleks kirjalikule küsimusele antud vastuses vältida kaitstavate isikuandmete ja konfidentsiaalse teabe kajastamist. Kui selliste andmete kajastamine on vältimatult vajalik, on võimalik avalikustamisele kuuluvas vastuses isikuandmed ja konfidentsiaalne teave kinni katta (RKKTS § 158¹ lg 2). Kaaluda tasub kirjalikule küsimusele vastamise normistiku täiendamist isikuandmeid ja konfidentsiaalset teavet kaitsva sättega ning samuti sättega, mis tagab Riigikogu liikme õiguse saada kirjalikule küsimusele sisuline vastus (vt RKKTS § 140 kommentaar 9).

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.⁶³⁹ Riigikogu liikme immuniteedi olemus on avatud RKLS §-s 18. Riigikogu liige ei kann

⁶³⁹ Mõttus, A. Parlamendiliikme vastutamatus. – Juridica, 2004, nr 9, lk 600.

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 immuniteti ei või kasutada vaba mandaadi teostamisega mitteseotud tegevustes või õigusvastutusest kõrvalehoidmiseks (RKLS § 18 lg 3). Immunitetid Riigikogu liige loobuda ei saa, küll aga võib ta anda mõningateks KrMS-is nimetatud menetlustoiminguteks⁶⁴⁰ (nt läbiotsimine või vara arest) eelneva nõusoleku, kinnitades, et ta on nõus nende immuniteediga kaetud menetlustoimingute tegemisega (RKLS § 18 lg 4). Ilma Riigikogu liikme eelneva nõusolekuta ei saa teda kohustada osalema haldus- ja tsiviilkohtumenetluses ning vääртеomenetluses ega rakendada tema suhtes sundtoomist, kui see takistab tal Riigikogu liikme ülesannete täitmist (RKLS § 18 lg 5).

3. Traditsiooniliselt kaitseb immunitet parlamendiliiget täitevvõimupoelse meelevaldse kriminaalsüüdistuse alusel kohtu alla andmise, vahistamise, läbiotsimise ja tema kirjavahetussaladusse sekkumise eest.⁶⁴¹ Õiguskantsler on väljendanud: „Riigikogu liikme immunitet on menetluslik vastutusele võtmise takistus, mida saab kõrvaldada Riigikogu koosseisu enamuse otsusega. Immunitedi eesmärk on lükata edasi menetlusotsuste tegemist, kaitsmaks parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest kõrvaldada neid poliitilisest debatist.“⁶⁴² Õiguskantsler on korduvalt rõhutanud, et immunitet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja selle 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.“⁶⁴³

⁶⁴⁰ Vastavalt RKLS § 18 lõikele 4 on need KrMS § 382² lõigetes 1, 3 ja 4 nimetatud menetlustoimingud.

⁶⁴¹ PS kommentaarid 2008, § 76 kommentaar 1.1.

⁶⁴² Õiguskantsleri 17.03.2008 ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt V. Reiljanilt saadikupuutumatare äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks. Sama seisukohta on õiguskantsler rõhutanud ka oma hilisemates ettepanekutes.

⁶⁴³ Õiguskantsler A. Jõks 15.09.2005 Riigikogu istungil, kui arutati õiguskantsleri 30.08.2005 ettepanekut nr 3 Riigikogu liikmelt J. Tamkivilt saadikupuutumatare äravõtmiseks ja tema kriminaalvastutusele võtmiseks KarS § 289 järgi.

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 ette Riigikogu liikmetele kehtestatud korraga 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. Alates 1. jaanuarist 2015 on Riigikogu liikme suhtes mõne menetlustoimingu tegemise ja süüdistusakti koostamise erikord reguleeritud KrMS 14¹. peatükis ning Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja kohtuniku kohta süüdistusakti koostamise ja mõne menetlustoimingu tegemise erikord reguleeritud KrMS 14. peatükis.

6. VIII Riigikogu on andnud nõusoleku Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks kahel korral⁶⁴⁴, X Riigikogu kahel korral⁶⁴⁵, XI Riigikogu kolmel korral⁶⁴⁶, XII Riigikogu kolmel korral⁶⁴⁷ ja XIV Riigikogu kolmel korral⁶⁴⁸. Sealjuures võeti XI Riigikogus ühelt Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus kahel korral, kuna tema puhul oli tegemist 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 õigus teha Riigikogule ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus põhiseadusega kooskõlla tuleneb PS §-st 142, mille kohaselt

⁶⁴⁴ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 293.

⁶⁴⁵ X Riigikogu statistikakogumik, lk 150.

⁶⁴⁶ XI Riigikogu statistikakogumik, lk 140.

⁶⁴⁷ XII Riigikogu statistikakogumik, lk 151.

⁶⁴⁸ Riigikogu 14.05.2019 otsus „Nõusoleku andmine Riigikogu liikmelt Kaley Kallolt saadikupuutumatus äravõtmiseks ja tema osas kohtumenetluse jätkamiseks“, Riigikogu 26.10.2021 otsus „Nõusoleku andmine Riigikogu liikmelt Mailis Repsilt saadikupuutumatus äravõtmiseks ja tema osas kohtumenetluse jätkamiseks“ ja Riigikogu 19.04.2022 otsus „Nõusoleku andmine Riigikogu liikmelt Mihhail Korbilt saadikupuutumatus äravõtmiseks ja tema osas kohtumenetluse jätkamiseks“.

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 kolmel⁶⁴⁹, VIII Riigikogule kolmeteistkümnel⁶⁵⁰, IX Riigikogule kümnel⁶⁵¹, X Riigikogule kuuel⁶⁵², XI Riigikogule viiel⁶⁵³, XII Riigikogule seitsmeteistkümnel⁶⁵⁴, XIII Riigikogule kümnel⁶⁵⁵ ja XIV Riigikogule kolmel korral⁶⁵⁶.

§ 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.

1. Kommenteeritava paragrahvi punktid 1 ja 2 puudutavad Riigikogu liikmete ning põhiseaduses nimetatud riigi kõrgemate ametiisikute

⁶⁴⁹ VII–IX Riigikogu statistikakogumik, lk 285–286.

⁶⁵⁰ Samas, lk 286–288.

⁶⁵¹ Samas, lk 288–289.

⁶⁵² X Riigikogu statistikakogumik, lk 149–150.

⁶⁵³ XI Riigikogu statistikakogumik, lk 138–139.

⁶⁵⁴ XII Riigikogu statistikakogumik, lk 145–151.

⁶⁵⁵ XIII Riigikogu statistikakogumik, lk 154–156.

⁶⁵⁶ Õiguskantsleri 29.05.2019 ettepanek viia vääртеomenetluse seadustik põhiseadusega kooskõlla, õiguskantsleri 05.09.2019 ettepanek kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 18 lõike 1 punkti 6 põhiseadusega kooskõlla viimiseks ja õiguskantsleri 10.06.2022 ettepanek viia kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus põhiseadusega kooskõlla.

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 terminikasutus ühtib põhiseaduse omaga, mis samuti räägib nõusoleku andmisest kriminaalvastutusele võtmiseks. Põhiseadus ja kommenteeritav paragrahv (vrd RKKTS § 151 lg 4 sõnastusega) kasutavad põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise ajal kehtinud seaduste terminoloogiat, kus süüdistatavana kriminaalvastutusele võtmise all peeti silmas süüdistuse esitamist. Kehtiva KrMS 14. ja 14¹. peatükis kõneldakse nõusolekust koostada kõrgemate ametiisikute suhtes süüdistusakt, mitte nõusolekust võtta ametiisik kriminaalvastutusele. KrMS-i jõustumisega on muutunud nii seaduse terminikasutus kui ka kõrgemate ametiisikute kriminaalvastutusele võtmise põhimõtted.⁶⁵⁷ Õiguskantsler on alates 2008. aastast lähtunud

⁶⁵⁷ 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 viivitamata motiveeritud määruse isiku süüdistatavana vastutusele võtmiseks, kui oli küllaldaselt tõendeid, mis andsid aluse esitada isikule süüdistus kirute 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 prokurörile saatmiseks on küllaldaselt tõendeid, prokurör aga omakorda, kas on piisavalt tõendeid kokkuvõtte kinnitamiseks või tuleb kriminaalasi uurijale täiendavaks kohtueelseks uurimiseks tagasi saata. Enne KrMS-i jõustumist kaasati õiguskantsler kriminaalmenetluse 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 menetluslikke kontrollpunkte tuli veel läbida. Samas kehtiva KrMS-i kohaselt tõuseb prokuröri süüdistusakti koostamise küsimus esile alles siis, kui kõik tõendid on kriminaalasjas kogutud ja eeluurimine lõpule viidud. Õiguskantsleri kaudu Riigikogu nõusoleku saamine tähendab sisuliselt voli isiku

oma ettepanekutes kehtiva KrMS-i sõnastusest ning loobunud termini „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 ja § 382¹ lõike 2 kohaselt siis, kui kommenteeritava sätte punktides 1 ja 2 nimetatud ametiisikud on nõusoleku andmise otsustamise ajal neis punktides nimetatud ametikohal või Riigikogu liikme staatuses, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime enne ametikohale asumist või ametisoleku ajal või enne Riigikogu liikmeks saamist või Riigikogu liikmeks oleku ajal. Näiteks senises praktikas on Riigikogu liikmetele süüks arvatud teod olnud toime pandud ministriks oleku ajal, linnapeana, Eesti Panga presidendina, eraõigusliku panga juhtivtöötajana ja eraõigusliku juriidilise isiku esindajana. KrMS ei anna ühemõttelist käitumisjuhust olukorraks, kus süüdistusakt on esitatud enne Riigikogu liikme või kõrgema ametiisiku volituste tekkimist, kuid kriminaalmenetlus ei ole volituste tekkimise ajaks veel lõppenud, näiteks ei ole kohtuotsus selle edasikaebamise tõttu jõustunud. Riigikohus on kinnitanud, et saadiku puutumatus tuleb enne järgmisi menetlustoiminguid ära võtta ka sellisel juhul: „Kui aga isik süüdistusakti koostamise või temaga kokkuleppe sõlmimise ajal veel Riigikokku ei kuulu, ent tema volitused Riigikogu liikmena tekivad enne järgneva kriminaalmenetluse (kohtumenetluse) lõppu, algab Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmine PS § 76 teise lause tähenduses menetleja esimese toiminguga, mis tehakse pärast süüdistatava Riigikogu liikme volituste tekkimist. Seega on sellise toimingu tegemiseks vaja ka õiguskantsleri ettepanekul antud Riigikogu nõusolekut (see ei puuduta mõistetavalt menetleja toiminguid, mis on seotud immuniteedimenetluse alustamisega). Vastasel korral tekiks olukord, kus ametisoleva Riigikogu liikme üle peetakse kohut ja ta oleks võimalik süüdi tunnistada, ilma et õiguskantsler ja Riigikogu oleksid tema kriminaalvastutusele võtmiseks üldse oma nõusoleku andnud. Selline tulemus oleks vastuolus PS § 76 teise lause üldise mõtte ja eesmärgiga, seda muu hulgas

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 süükküsimuse otsustama. Vt kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (599 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

põhjusel, et teised võimuharud saaksid ilma õiguskantsleri ja Riigikogu nõusolekuta muuta Riigikogu koosseisu.⁶⁵⁸

4. Süüdistusakti esitamiseks nõusoleku saamise kohustus kehtib ka Riigikogu asendusliikme suhtes, kes täidab Riigikogu liikme kohustusi (KrMS § 382¹ 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 (KrMS § 376 lg-d 1–2 ja § 382⁷) ning KrMS §-des 377 ja 382² sätestatud menetlustoimingute tegemisele.

6. Süüdistusakti koostamine prokuratuuri poolt tähistab kriminaalasjas kohtueelse menetluse lõppu. Süüdistusaktis fikseeritakse riiki esindava süüdistusfunktsiooni kandja – prokuratuuri – veendumus kuriteo toimepanemise kohta koos selle veendumuse põhistusega. Prokuratuur koostab süüdistusakti siis, 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:

- a) riigi peaprokurör esitab süüdistusakti koostamise taotluse õiguskantslerile (õiguskantsleri kohta süüdistusakti koostamise taotlus esitatakse 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) Riigikogu menetleb õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) ettepanekut ja otsustab hääletamise teel, kas anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks;

⁶⁵⁸ RKJPKo 17.02.2014, nr 3-4-1-54-13, p 32.

- 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 kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust.⁶⁵⁹ Alates 1. septembrist 2011 kehtiva regulatsiooni kohaselt (KrMS § 378 lg 6) 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. Analoogne säte kehtib ka Riigikogu liikme kohta (KrMS § 382⁶ lg 3). Õiguskantsler peab ettepaneku tegemisel arvestama KrMS-is sisalduvaid piiranguid. Esiteks ei kontrolli ega hinda õiguskantsler kriminaalasjas kogutud tõendeid (KrMS § 378 lg 5 ja § 382⁶ lg 2). Teiseks ei tohi õiguskantsler oma ettepanekus väljuda kahtlustuse sisust (KrMS § 379 lg 4 ja § 382⁷ lg 2).

8. Üheks õiguskantsleri kontrolltegevuse 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).⁶⁶⁰ 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 põhjendatuse kohta. Selleks võib

⁶⁵⁹ Selle kohta vt lähemalt RKKTS-i kommentaarid 2012, § 149 kommentaarid 8 ja 9.

⁶⁶⁰ Kergandberg, E., Järvet, T., Ploom, T., Jaggio, O. Kriminaalmenetlus. Sisekaitseakadeemia, 2004.

olla vajalik kujundada ka oma seisukoht konkreetse tõendi lubatavuse kohta. *De lege ferenda* võiks kaaluda seaduse sõnastuse muutmist, asendes õiguskantsleri puhul tõendite hindamise keelu süüüksimuse hindamise keeluga.

9. Teiseks õiguskantsleri kontrolltegevuse piiranguks on keeld väljuda kahtlustuse sisust ehk keeld 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 ja § 382¹⁰ lg 1). See tähendab, et juhul kui Riigikogu otsustab anda loa Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks, kehtib see luba vaid konkreetse kuriteo ja nende konkreetsete asjaolude suhtes, mida on ettepanekus käsitletud. Riigikogu uut nõusolekut ei ole vaja samade asjaolude pinnalt kuriteo kvalifikatsiooni või süüdistusakti muutmise korral (KrMS § 382 lg 3 ja § 382¹⁰ lg 3).

10. Kui õiguskantsler tuvastab, et immuniteedimenetlust läbi viies on rikutud seaduse nõudeid, tagastab ta taotluse ühe kuu jooksul riigi peaprokurörile.⁶⁶¹ Taotluse tagastamist tuleb põhjendada. Õiguskantsler on riigi peaprokurörile seni tagastanud kahe Riigikogu liikme suhtes esitatud taotlused.⁶⁶² Alates 2009. aastast on õiguskantsler kasutanud taotluse lubatavuse hindamisel ilmselge rikkumise mõistet. Näiteks Riigikogu liikmetelt Villu Reiljanilt ning Ester Tuiksoolt saadikupuutumatus e äravõtmise nõusoleku menetluses avaldas õiguskantsler kahtlust, kas teatud jälitustoimingute käigus kogutud tõendid olid ikka hangitud seaduslikult. Ent ta viitas sellele, et kuna kohtupraktikas ei ole küsimusele, kas selliste tõendite kogumine on lubamatu, ühest vastust antud, siis ei ole kõnealusel juhul kriminaalmenetluse normide ilmselget rikkumist esinenud 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 menetlusaotlused prokuratuuris lahendamisel.

⁶⁶¹ Enne 01.09.2011 kehtinud KrMS § 378 lõike 7 kohaselt oli õiguskantsleril taotluse läbivaatamiseks aega kümme päeva, mis mahukate kriminaalajade puhul osutus ebapiisavaks.

⁶⁶² Õiguskantsler tagastas 2012. aastal riigi peaprokurörile taotlused teha Riigikogule ettepanek Priit Toobalilt ja Lauri Laasilt saadikupuutumatus e äravõtmiseks.

11. Õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi kõrgemaid riigiametnikke käsitlevale ettepanekule esitavad 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;
- d) riigi peaprokuröri taotluses märgitud asjaolud;
- e) ettepanekut põhjendavad muud asjaolud.

Õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekule lisatakse riigi peaprokuröri taotlus (KrMS § 379 lg 5). Riigikogu liikme kohta sisalduvad analoogsed sätted KrMS §-s 382⁷.

12. Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute kaitse kriminaalmenetluses laieneb lisaks süüdistusakti koostamisele ka KrMS §-des 377 ja 382² sätestatud menetlustoimingute tegemisele. Vastavalt KrMS § 377 lõikele 1 võib Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolööri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku kahtlustatavana kinni pidada ning nende suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ja läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek. Kohtuniku ja õiguskantsleri suhtes võib nimetatud toiminguid teha siis, kui selleks on olemas riigi peaprokuröri taotluse alusel Vabariigi Presidendilt saadud nõusolek (KrMS § 377 lg 2). Õiguskantsleri (Vabariigi Presidendi) nõusolekuta võib isiku kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes kohaldada tõkendit, vara arestimist ja läbivaatust juhul, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt (KrMS § 377 lg 3). Menetlustoimingute tegemisest teatatakse viivitamata riigi peaprokurörile (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. septembrit 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, millega KrMS-i sätted

andsid Riigikogu asemel õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek teha kriminaalmenetluse raames Riigikogu liikme suhtes menetlustoiminguid või sellise nõusoleku andmisest keelduda, samuti osas, millega KrMS-i sätted ei näe ette Riigikogult eelneva nõusoleku saamist Riigikogu liikme juures läbiotsimise tegemiseks.⁶⁶³ Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 5. aprillil 2012 ning Riigikogu esimees tegi põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu, millega viidaks KrMS põhiseadusega kooskõlla. 28. oktoobril 2013 esitas õiguskantsler siiski Riigikohtule taotluse tunnistada KrMS § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 osaliselt põhiseadusvastaseks ja ühtlasi kehtetuks, kuna Riigikogu ei olnud selleks ajaks õiguskantsleri ettepanekut täitnud.⁶⁶⁴ Riigikohus jättis õiguskantsleri taotluse rahuldamata.⁶⁶⁵

13. Alates 1. jaanuarist 2015 kehtivas KrMS⁶⁶⁶ §-s 382² on sätestatud enne süüdistusakti koostamist tehtavate menetlustoimingute tegemise erikord Riigikogu liikme puhul. Riigikogu liikme suhtes võib enne süüdistusakti koostamiseks nõusoleku saamist kohaldada tõkendit, välja arvatud vahistamist, teostada läbiotsimist, läbivaatust ning vara aresti, samuti teha jälitustoiminguid, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri kirjaliku põhjendatud taotluse alusel Tallinna Ringkonnakohtu esimehe nõusolek (KrMS § 382² lg 1). Tallinna Ringkonnakohtu esimehe poolt läbiotsimiseks nõusoleku andmine ei laiene Riigikogu hoonetes korraldatavale läbiotsimisele ning sealt leitud asitõendite, dokumentide ja sidevahendite kaasaviimisele või nende väljanõudmise korral nende väljastamisele. Riigikogu hoonetes läbiotsimise korraldamiseks, sealt leitud asitõendite, dokumentide ja sidevahendite kaasaviimiseks ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljaandmiseks on vaja riigi peaprokuröri kirjaliku põhjendatud taotluse alusel antud õiguskantsleri nõusolekut. Nimetatud toimingute juures peab viibima Riigikogu esimehe määratud isik. Riigikogu liiget tohib enne süüdistusakti koostamiseks nõusoleku saamist kahtlustatavana kinni pidada või

⁶⁶³ Õiguskantsleri 21.03.2012 ettepanek nr 14 „Riigikogu liikme immuniteedi menetlusest“.

⁶⁶⁴ Riigikogu oli õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks algatanud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (215 SE, XII Riigikogu), mis võeti menetlusest tagasi, ning Riigikogu liikme staatuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (396 SE, XII Riigikogu), mis võeti vastu 09.12.2014.

⁶⁶⁵ RKPJKo 17.02.2014, nr 3-4-1-54-13.

⁶⁶⁶ Riigikogu liikme staatuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 22.12.2014, 9).

sundpaigutada ta ekspertiisi tegemiseks raviasutusse või kohaldada tema suhtes tõkendina vahistamist, sundtoomist või aresti, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri kirjaliku põhjendatud taotluse alusel Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõusolek (KrMS § 382² lg 3). Riigikogu liikme immunitet tekib koos tema volituste algamisega valimistulemuste väljakuulutamise päeval⁶⁶⁷, kuid seaduses ei ole reguleeritud, milline organ peaks andma eespool kirjeldatud nõusoleku perioodil, mis jääb Riigikogu uue koosseisu volituste alguse ja uue põhiseaduskomisjoni tööleasumise vahele⁶⁶⁸. Tallinna Ringkonnakohtu esimehe, õiguskantsleri ja põhiseaduskomisjoni nõusolekut ei ole tarvis Riigikogu liikme kahtlustatavana kinnipidamiseks, tema suhtes tõkendina vahistamise kohaldamiseks, tema sundtoomiseks, ekspertiisi tegemiseks tema sundkorras raviasutusse paigutamiseks, tema puhul läbiotsimise ja läbivaatuse teostamiseks, tema vara arestimiseks, samuti tema tööalase kirjavahetuse, mis asub Riigikogu serverites, väljastamiseks ega muude temaga seotud menetlustoimingute tegemiseks siis, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. Nende menetlustoimingute tegemisest teatatakse viivitamatult riigi peaprokurörile ja Riigikogu esimehele. Seadus ei reguleeri olukorda, kuidas toimub nende menetlustoimingute tegemine perioodil, kui Riigikogu uus koosseis ei ole veel kogunenud ning esimeest ja aseesimehi valinud. Nõusolekut samaliigilise menetlustoimingu tegemiseks või tõkendi kohaldamiseks või selle jätkamiseks ei ole vaja uuesti taotleda, kui Riigikogu liige, kelle suhtes on varem nõusolek juba antud, asub täitma oma kohustusi Riigikogu liikmena järgmises Riigikogu koosseisus.

14. Õiguskantsleri õigus teha ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega tuleneb tema kui põhiseaduslikkuse järelevalvaja rollist. Õiguskantsleri ettepaneku tegemise õigus on sätestatud PS §-s 142. Ettepanek tehakse organile, kelle poolt vastuvõetud

⁶⁶⁷ PS kommentaarid 2020, § 76 kommentaar 2.

⁶⁶⁸ Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused lõpevad ja uue koosseisu liikmete volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päeval (PS § 61 lg 1). Riigikogu uus koosseis koguneb kümne päeva jooksul valimistulemuste väljakuulutamisest arvates (PS § 66). Avaistungil valitakse Riigikogu esimees ja aseesimehed (RKKTS § 6 lg 1). Riigikogu juhatus määrab Riigikogu alatise komisjoni liikmete arvu, mille järel fraktsioon teeb viie tööpäeva jooksul otsuse oma liikmete Riigikogu komisjonidesse määramise kohta (RKKTS § 25 lg 1 ja § 28 lg 1). Riigikogu juhatus kinnitab komisjoni koosseisu (RKKTS § 28 lg 2) ja Riigikogu esimees kutsub kolme tööpäeva jooksul komisjoni koosseisu kinnitamisest kokku komisjoni esimese istungi (§ 29 lg 1). Esimesel istungil valib komisjon esimehe ja aseesimehe (RKKTS § 30 lg 1), mille järel saab komisjon asuda muid ülesandeid täitma.

õigustloov akt on õiguskantsleri arvates põhiseadusega vastuolus. Ettepaneku eesmärk on saavutada sellise akti põhiseadusega kooskõlla viimine. Õiguskantsleri kontrollipädevus hõlmab jõustunud õigustloovaid akte, väljakuulutatud, kuid jõustumata seadusi, allakirjutatud välislepinguid ning Riigikogu otsuseid seaduseelnõu või muu riigieluküsimuse rahvahääletusele panemise kohta.

§ 150. Ettepaneku võtmine päevakorda

Ettepanek võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel.

1. Kommenteeritavas peatükis käsitletavat ettepanekud eeldavad Riigikogu kiiret reageerimist. Immuniteedimenetluses on Riigikogult nõusoleku saamise nõue menetlusõiguslik takistus, mis peatab Riigikogu liikmete ja kõrgemate ametiisikute suhtes kriminaalmenetluse seniks, kuni Riigikogult on selle jätkamise kohta luba saadud. Ühest küljest on niisuguses olukorras 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, v.a 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 vaidlusaluse 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 juhatusel“ viitab Riigikogu päevakorra ettevalmistamise üldisele korrale, mis on sätestatud RKKTS §-s 53. Sellisel juhul lülitatakse õiguskantsleri ettepanek Riigikogu täiskogu päevakorda, mis on Riigikogu liikmetele teatavaks tehtud 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 viia seadus või Riigikogu otsus vastavusse 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 ettepaneku Riigikogu täiskogu päevakorda protseduuriliselt nii korralise päevakorra koostamise kui ka päevakorra täiendamise teel.

§ 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 kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku saamist, siis sellele Riigikogu liikmele küsimusi ei esitata ja ta ei hääleta. Nimetatud Riigikogu liige võib soovi korral esineda kuni viieminutise sõnavõtuga.
[RT I, 22.12.2014, 9 – jõust. 01.01.2015]
- (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 nimetatud ettepanekute arutamise kord. Mõned lisanõuded immuunitedimenetluse läbiviimisele sätestab KrMS. Kommenteeritavas peatükis sätestatud ettepanekute arutelu ülesehitus on sarnane RKKTS 11. peatükis sätestatud elnõude omaga, kuigi arutelu aluseks ei ole elnõu, vaid ettepanek. Ettepaneku arutelu hõlmab ettekandeid, küsimuste esitamist, läbirääkimisi ning lõpphääletust. Nimetatud ettepanekute arutelule kohaldub üldine Riigikogu istungi läbiviimise kord, mis on sätestatud RKKTS 10. peatüki 2. jaos (ettekannete ja sõnavõttude pikkused jms). Puudub üksnes muudatusettepanekute esitamise etapp.

2. Immunitedimenetluse raames esitatava õiguskantsleri või 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. Immunitedimenetluses 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 kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku saamist, siis vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 4 võib see Riigikogu liige soovi korral esineda kuni viieminutilise kõnega⁶⁶⁹, kuid küsimusi talle ei esitata, samuti ei või ta hääletada. Kuni 2015. aastani kehtinud RKKTS § 151 lõike 4 redaktsiooni kohaselt ei tohtinud ta lisaks hääletamisele ka sõnavõttuga esineda. Nimetatud piirangud olid sätestatud eesmärgiga vältida huvide konflikti ning hoida ära Riigikogu liikme suhtes langetatava otsuse võimalikku mõjutamist. Piirang hõlmas nii asjaomase Riigikogu liikme poolt küsimuste esitamist kui ka osalemist läbirääkimistel enda, komisjoni või fraktsiooni nimel. Piiratud ei olnud Riigikogu liikme õigus viibida ettepaneku arutelul täiskogu istungil. Kui taotletakse nõusolekut süüdistusakti koostamiseks Riigikogu esimehe või aseesimehe kohta, ei või tema selle arutelu ajal Riigikogu istungit juhatada (KrMS § 380 lg 3). RKLS § 18 lõike 4 kohaselt ei saa Riigikogu liige immunitedist loobuda. Selline põhimõte rõhutab, et immuniteedi puhul ei ole tegemist Riigikogu üksiku liikme privileegiga, vaid privileegiga, mis tuleneb Riigikogu liikme staatusest ning mille eesmärk on

⁶⁶⁹ Nt Riigikogu 19.04.2022 istungi stenogramm, Mihhail Korbi sõnavõtt; Riigikogu 14.05.2019 istungi stenogramm, Kalev Kallo sõnavõtt.

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.⁶⁷⁰

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 esindaja ettekanded. 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. Nii immuniteedimenetluse kui ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames esitatavate ettepanekute 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). Immuniteedimenetluse raames esitatud ettepaneku toetamiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus tulenevalt PS §-dest 76 ja 85, § 101 lõikest 1, §-dest 138 ja 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

⁶⁷⁰ EIKo 03.12.2009, *Kart vs. Türgi* (8917/05).

ning isikule, kelle kohta otsus tehti (KrMS § 381 lg 1). Otsus avaldatakse Riigi Teatajas.

7. Riigikogu otsus anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks peatab selle ametiisiku, kelle kohta süüdistusakt koostatakse, v.a Riigikogu liikme ametikohustuste täitmise kuni kohtuotsuse jõustumiseni (KrMS § 381 lg 3). Kui Riigikogu ei toeta õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi ettepanekut, siis kõnealuse isiku suhtes kriminaalmenetlust edasi viia ei saa. Kui Riigikogu ei anna süüdistusakti koostamiseks nõusolekut, ei ole see KrMS-i järgi käsitletav kriminaalmenetluse lõpetamise alusena. Prokuratuuril on võimalik koostada süüdistusakt selle isiku kohta pärast tema ametivolituste lõppemist, juhul kui ei esine kriminaalmenetlust välistavaid asjaolusid (nt kuriteo aegumistähtaeg on möödunud).

8. Silmas tuleb pidada ka seda, et Euroopa Inimõiguste Kohus on lugenud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga vastuolus olevaks praktika, mille korral parlament on pakkunud oma liikmele kaitset nõuete või süüdistuste esitamise eest, mis ei seendu parlamendiliikme funktsiooni täitmisega, ning see kaitse takistab ebaproportsionaalselt kolmandate isikute juurdepääsu õigusemõistmisele.⁶⁷¹

9. RKKTS § 149 punktis 3 nimetatud juhul Riigikogu eraldi otsust ei vormista. Kui Riigikogu otsustab selles sättes mainitud ettepanekut toetada, teeb Riigikogu esimees kohe ühele Riigikogu komisjonile ülesandeks algatada eelnõu, millega viidaks põhiseaduse või seadusega vastuolus olev seadus või Riigikogu otsus nende aktidega kooskõlla (vt RKKTS § 152 kommentaar 1). Kui Riigikogu ei toeta õiguskantsleri ettepanekut, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada põhiseaduse või seadusega vastuolus olev 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 Riigikogu otsus põhiseaduse või seadusega kooskõlla, teeb Riigikogu esimees ühele Riigikogu komisjonidest ülesandeks algatada eelnõu põhiseaduse või seadusega vastuolus oleva seaduse või Riigikogu otsuse nende aktidega kooskõlla viimiseks.

⁶⁷¹ EIKo 11.02.2010, Syngelidis vs. Kreeka (24895/07).

1. Kui Riigikogu toetab õiguskantsleri ettepanekut viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega, teeb Riigikogu esimees ühele Riigikogu komisjonidest ülesandeks algatada eelnõu õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks. Tava kohaselt teavitab istungi juhataja sellest kohe pärast lõpphääletust. Kommenteeritava paragrahvi sõnastus ei nõua otsesõnu, et ülesanne pandaks seadust varem menetlenud juhtivkomisjonile, kuigi 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 eelnõu tuleb algatada. *De lege ferenda* võiks selle tähtaja RKKTS-is sätestada, sest praktikas on esinenud probleeme, et eelnõu algatamine Riigikogu komisjoni poolt on võtnud liiga kaua aega või ei ole selleni jõutudki. Praktikas on Riigikogu komisjon eelnõu algatamisest loobunud ka siis, kui Riigikogu menetluses on juba õiguskantsleri ettepaneku täitmist tagav seaduseelnõu. Näiteks tegi õiguskantsler 2012. aasta 17. jaanuaril Riigikogule ettepaneku viia kodakondsuse seadus kooskõlla põhiseadusega.⁶⁷² Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 26. jaanuaril ning Riigikogu esimees tegi põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu kodakondsuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Põhiseaduskomisjon ei algatanud siiski eraldi seaduseelnõu, vaid leidis, et õiguskantsleri ettepaneku täitmise tagab Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni poolt 2012. aasta 17. jaanuaril algatatud kodakondsuse seaduse § 32 muutmise seaduse eelnõu (164 SE, XII Riigikogu).

2. PS § 142 lõike 2 kohaselt peaks akt olema põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud 20 päeva jooksul. Praktikas on Riigikogu jõudnud õiguskantsleri ettepaneku toetamise otsustada küll 20 päeva jooksul, kuid vastava seaduse muutmiseks RKKTS kiireloomulist menetlust ette ei näe. 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 õiguskantsler 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 ettepaneku⁶⁷³

⁶⁷² Õiguskantsleri 17.01.2012 ettepanek nr 13 „Õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisel, kui haldusorgan on isiku ekslikult määratlenud Eesti kodanikuna“.

⁶⁷³ Õiguskantsleri 15.07.2010 ettepanek nr 11 „Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude

tegemisest oli möödunud aasta ja viis kuud (sellesse perioodi jäi ka Riigikogu koosseisu vahetus) ning vastavasisulist eelnõu ei olnud Riigikogu menetlusse esitatud.

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.⁶⁷⁴ PSTS-i vastuvõtmisega ja Eesti Euroopa Liiduga ühinemise lepingu ratifitseerimisega⁶⁷⁵ 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 ehk õigustloovaid akte ainult kooskõlas liidu õigusega, s.o ainult liidu õigusega määratud piirides.⁶⁷⁶

2. Aja jooksul on liikmesriikide parlamentide roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis muutunud. Liikmesriikide parlamente kui Euroopa Liidu

ja -rajatiste talumiskohustuse ja talumiskohustuse eest makstava tasu kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“.

⁶⁷⁴ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 122.

⁶⁷⁵ Lepingu 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).

⁶⁷⁶ PS kommentaarid 2012, § 59 kommentaar 2.4.

otsustusprotsessis osalejaid mainiti esmakordselt Maastrichti lepingule lisatud deklaratsioonis nr 13.⁶⁷⁷ Selles peeti oluliseks ergutada riikide parlamente osalema Euroopa Liidu tegevuses. Ka Amsterdami lepingule⁶⁷⁸ lisatud protokollis liikmesriikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus sätestati, et riikide parlamente tuleb ergutada liidu tegevuses rohkem osalema. Nice'i lepingule⁶⁷⁹ lisatud deklaratsioonis nr 23 liidu tuleviku kohta peeti vajalikuks kaasata liikmesriikide parlamentide esindajaid Euroopa Liidu tuleviku üle peetavatesse aruteludesse. Lissaboni lepinguga⁶⁸⁰ tehtud muudatustes sätestatakse esimest korda aluslepingu tekstis liikmesriikide parlamentide õigused ja pädevused Euroopa Liidus. Nimelt sätestab Euroopa Liidu lepingu (edaspidi *ELL*) artikkel 12, et riikide parlamentid aitavad aktiivselt kaasa liidu nõuete kohasele toimimisele. Selle artikli kohaselt saavad liikmesriikide parlamentid Euroopa Liidu seaduseelnõude puhul kontrollida kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega, osaleda Euroopa Liidu aluslepingute läbivaatamises ning hinnata Euroopa Liidu poliitikat vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas. Samuti on liikmesriikide parlamentidel õigus saada teavet liitu astumise avalduste kohta. Varasemates Euroopa Liidu aluslepingutes oli liikmesriikide parlamentide roll oluliselt tagasihoidlikumalt kajastatud. *ELL* artikli 12 puhul on tegemist parlamentide õigusi nähtavamaks muutva deklaratiivse sättega. Lissaboni lepingule on lisatud ka kaks rahvusparlamente puudutavat protokoll: protokoll (nr 1) riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus (edaspidi *protokoll nr 1*)⁶⁸¹ ning protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (edaspidi *protokoll nr 2*)⁶⁸².

3. Kuna Euroopa Liidu õigusaktid mõjutavad otseselt Eesti õiguskorda, siis on oluline, et Riigikogu võtaks osa Eesti seisukohtade kujundamisest

⁶⁷⁷ EÜT C 191, 29.07.1992, lk 1.

⁶⁷⁸ EÜT C 340, 10.11.1997, lk 1.

⁶⁷⁹ EÜT C 80, 10.03.2001, lk 1.

⁶⁸⁰ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut (ELT C 306, 17.12.2007, lk 1–271). Selle lepinguga nimetati Euroopa Ühenduse asutamisleping ümber Euroopa Liidu toimimise lepinguks. Vt ka Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390).

⁶⁸¹ Protokoll (nr 1) riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus (ELT C 202, 07.06.2016, lk 203–205).

⁶⁸² Protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (ELT C 326, 26.10.2012, lk 206–209).

liidu õigusaktide eelnõude kohta.⁶⁸³ 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 riigorganite osalemist liidu otsuste kujundamisel reguleerivad Eestis järgmised õigusaktid: RKKTS, VVS ja Vabariigi Valitsuse reglement⁶⁸⁴. Lisaks on Vabariigi Valitsus andnud Euroopa Liidu asjade menetlemiseks juhised⁶⁸⁵.

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.⁶⁸⁶ 2004. aasta 11. veebruaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega⁶⁸⁷ loodi õiguslik alus Riigikogu osalemiseks Euroopa Liidu otsustusprotsessides. Eesti mudeli väljatöötamisel võeti eeskujuks tugeva parlamentaarse järelevalvega Soome parlament (Eduskund) ja Taani parlament (Folketing).⁶⁸⁸

5. 2004. aasta 11. veebruari muudatustega nähti ette uue alalise komisjoni ELAK-i moodustamine, mis koosneb vähemalt 15 liikmest ja on erandlik selle poolest, et iga selle liige on samal ajal ka mõne valdkondliku alalise komisjoni liige (vt RKKTS § 25 kommentaar 3). 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 Euroopa Liidu välisja julgeolekupoliitika valdkonnas. Muudes Euroopa Liidu küsimustes osaleb väliskomisjon Riigikogu seisukoha kujundamises samamoodi nagu teised alalised komisjonid.

⁶⁸³ PS kommentaarid 2020, § 59 kommentaar 8.

⁶⁸⁴ RT I, 19.01.2011, 4.

⁶⁸⁵ Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 28 alusel antud „Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised“. Arvutivõrgus: <https://www.riigikantselei.ee/media/879/download>.

⁶⁸⁶ PS kommentaarid 2012, § 59 kommentaar 4.3.1.

⁶⁸⁷ RT I 2004, 89, 607.

⁶⁸⁸ Aarma, O. Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja muutused Riigikogu töös. – X Riigikogu statistikakogumik, lk 11.

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 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 muudatused 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 art 12 p a). Tegelikult hakkas Euroopa Komisjon neid dokumente parlamentidele saatma juba 2006. aastal, kuid enne 2009. aasta 1. detsembrist ei olnud see aluslepingutes kohustuslikuna ette nähtud. Protokoll nr 2 artikli 6 kohaselt on liikmesriigi parlamendil kaheksa nädala jooksul võimalik esitada oma põhjendatud arvamus, kui ta leiab, et seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (nn varajase hoiatamise mehhanism). Kui osa parlamente on esitatud eelnõu vastu, võidakse seda muuta või see tagasi võtta.⁶⁸⁹ Lissaboni lepinguga loodi ka subsidiaarsushagi esitamise võimalus. Protokoll nr 2 artikli 8 järgi menetleb Euroopa Liidu Kohus hagsid, milles parlamendid on tõstatanud küsimuse subsidiaarsuse põhimõtte rikkumisest juba vastuvõetud seadusandlikus aktis. See võimaldab parlamentidel kontrollida, et Euroopa Liit ei sekkuks küsimustesse, mida oleks parem lahendada riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil. ELL-is nähakse ette nn sillaklauslid (pr *passerelles*) ehk võimalused otsustada üleminek ühelt otsustamis- või menetlemiskorralt teisele: ühehäälselt kvalifitseeritud häälteenamusele (ELL art 48 lg 7 esimene lõik) või

⁶⁸⁹ Protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (ELT C 202/1, 07.06.2016, lk 206).

seadusandlikult erimenetluselt seadusandlikule tavamenetlusele (ELL art 48 lg 7 teine lõik, ELTL art 81 lg 3 teine lõik). Liikmesriigi parlamendil on õigus kuue kuu jooksul asjakohase teatise edastamise kuupäevast niisugune üleminekuotsus vaidlustada (ELL art 48 lg 7 kolmas lõik, ELTL art 81 lg 3 kolmas lõik). Peale eeltoodu osalevad liikmesriikide parlamendid ELL artikli 12 punkti c kohaselt poliitilises järelevalves Europoli (Euroopa Politseiamet) ja Eurojusti (Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet) tegevuse üle.

9. Pärast Euroopa Parlamendi otsevalimiste sisseviimist hakkasid Euroopa Liidu liikmesriikide parlamendid kujundama uut struktuuri, et kindlustada omavaheline tihe koostöö. Kord aastas toimub Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide esimeeste kokkusaamine – spiiikrite konverents (EUSC). Vähemalt neli korda aastas korraldatakse Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi (COSAC), mille raames kohtuvad liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide esimehed (esimeeste kohtumine) ja delegatsioonid (täiskogu konverents), et arutada Euroopa Liidu aktuaalseid teemasid. COSAC-il osaleb ka Euroopa Parlamendi delegatsioon. Välis- ja julgeolekupoliitika konverentsi raames kohtuvad liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi väliskomisjonide ja riigikaitsekomisjonide esimehed ja delegatsioonid (CFSP/CSDP IPC) ning kohtutakse kaks korda aastas. Samuti kaks korda aastas kogunevad kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi rahanduskomisjonide delegatsioonid (SECG IPC), et rääkida Euroopa Liidu majanduse ja rahanduse juhtimisest. Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi koostöö toimub ka mitteformaalsete teemapõhiste parlamentaarsete kohtumiste kaudu, mille algatab kas Euroopa Liidu Nõukogu esistujariigi parlament või Euroopa Parlamendi valdkondlik komisjon. Riigikogu osaleb selles koostöös valdkondlike komisjonide kaudu teemapõhiselt.

10. 2010. aasta 19. mail vastuvõetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seadusega⁶⁹⁰ muudeti ja täiendati parlamendi Euroopa Liidu asjade menetlemises osalemist reguleerivaid sätteid. Seaduse muutmise eesmärk oli luua tingimused Lissaboni lepinguga parlamentidele antud osalemisõiguste kasutamiseks. Seadus sätestas kolm uut menetlust:

- a) põhjendatud arvamuse esitamine Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta;

⁶⁹⁰ RT I 2010, 28, 144.

- b) valitsuselt Euroopa Liidu Kohtule subsidiaarsushagi esitamist nõudva otsuse vastuvõtmine;
- c) vastuseisu väljendamine sillaklauslite suhtes.

Muudatustega ei fikseeritud, kuidas Riigikogu hakkab osalema poliitilises järelevalves Europoli ja Eurojusti tegevuse üle. ELTL artiklis 88 sätestatakse, et Europoli tegevust kontrollib Euroopa Parlament koostöös liikmesriikide parlamentidega. Europoli määruse⁶⁹¹ artikli 51 järgi teostab parlamentaarne ühiskontrolli töörühm poliitilist järelevalvet Europoli tegevuse üle, sh Europoli tegevusest füüsiliste isikute põhiõigustele ja -vabadustele tulenevate tagajärgede üle. Kõnealuse töörühma korraldus ja töökord lähtuvad protokollid nr 1 artiklist 9.

11. Seoses Euroopa finantsstabiilsuse tagamise mehhanismi loomisega 2011. aastal täiendati sama aasta 29. septembril RKKTS § 152¹ nii, et valitsus peab ELAK-i või väliskomisjoni arvamust olulise tähtsusega Euroopa Liidu asja kohta küsima ka juhul, kui seda nõuab Riigikogu täiskoguna tegutsedes.⁶⁹² Niisugune regulatsioon võimaldab parlamendil osaleda ka finantsstabiilsusega seotud kiireloomuliste küsimuste otsustamises (vt RKKTS § 118² ja selle kommentaarid). Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimisel⁶⁹³ 2012. aasta 30. augustil lisati RKKTS-i § 152¹ võimalus näha ka eriseadusega ette, et valitsusel tuleb mõne olulise tähtsusega Euroopa Liidu asja puhul ELAK-i arvamust küsida (vt RKKTS § 152¹ kommentaar 5).

12. Põhiseaduskomisjoni algatusel täiendati 2016. aastal välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust⁶⁹⁴ ning tehti Vabariigi Valitsusele ülesandeks kooskõlastada ümberasustamise ja ümberpaigutamise otsused ELAK-iga (VRKS § 5¹ lg 3). Sellise otsuse menetlemine toimub analoogia alusel RKKTS § 152⁴ sätestatud korras. Kooskõlastusmehhanismiga tagatakse ümberasustamise ja -paigutamise otsuste tegemise avalikkus

⁶⁹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.05.2016 määrus (EL) 2016/794, mis käsitleb Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametit (Europol) ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsused 2009/371/JSK, 2009/934/JSK, 2009/935/JSK, 2009/936/JSK ja 2009/968/JSK (ELT L 135, 24.05.2016, lk 53–114).

⁶⁹² Riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 01.10.2011, 1).

⁶⁹³ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus (RT II, 14.09.2012, 1).

⁶⁹⁴ RT I, 06.04.2016, 1.

ning opositsioonierakondade suurem kaasatus. Kui ümberasustamise ja -paigutamise otsuse aluseks on Euroopa Liidu algatus, siis menetletakse algatust analoogselt teiste Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega.

§ 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 seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;
 - 2) mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju.
- (2) Vabariigi Valitsus esitab omal algatusel või Riigikogu, Euroopa Liidu asjade komisjoni või väliskomisjoni nõudel Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile arvamuse andmiseks ka muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju. Seaduses ettenähtud juhtudel esitab Vabariigi Valitsus muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju Euroopa Liidu asjade komisjonile seisukoha võtmiseks. Niisugusel juhul ei kohaldata seisukoha kujundamise menetlusele käesoleva seaduse §-des 152², 152³ ega § 152⁴ lõikes 1 sätestatud ning kohaldatakse § 152⁴ lõikeid 2 ja 3.
 [RT II, 14.09.2012, 1 – jõust. 15.09.2012]

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 menetluse⁶⁹⁵ teel vastu võetud õigusaktid:

⁶⁹⁵ Seadusandlikku tavamenetlust on kirjeldatud ELTL artiklis 294.

määrus⁶⁹⁶, direktiiv⁶⁹⁷ ja otsus⁶⁹⁸. Kuigi definitsiooni järgi on määrus vahetult kohaldatav ega vaja riigisisesse õigusse ülevõtmist, seega ka Eesti seaduse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist, kuuluvad määrused Euroopa Liidu selliste õigusaktide hulka, mille eelnõud tuleb esitada Riigikogule seisukohavõtuks. Seda põhjusel, et võib-olla on vaja:

- a) viia riigisisese seadused kooskõlla määruses sätestatuga;
- b) tunnistada määruse jõustumisel kehtetuks kõik niisugused riigisisese õigusaktid, mis takistavad määruse vahetut õigusmõju;⁶⁹⁹
- 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.

3. Lisaks ELTL-is nimetatud õiguslikult siduvatele aktidele võtavad Euroopa Liidu institutsioonid vastu ka soovitusliku iseloomuga dokumente, mille eesmärgiks on õigusakti andja käitumist suunata või ühtlustada: soovitusi, arvamusi, teatiseid, Euroopa Komisjoni rohelisi ja valgeid raamatuid, raamdokumente, juhendeid, kokkuvõtteid ning järeldusi. Riigikogu mitme koosseisu jooksul on kujunenud praktika, et Riigikogu annab siduva seisukoha kõigi Euroopa Liidu algatuste osas, mille Vabariigi Valitsus Riigikogule esitab. Näiteks on Vabariigi Valitsus kommenteeritavast paragrahvist tulenevalt esitanud Riigikogule seisukohavõtuks dokumente nii õiguslikult siduvaid määruseid kui ka teatise sisaldava ringmajanduse paketi kohta⁷⁰⁰, laevajäätmete ebeseaduslikku merreheitmist käsitlevate Euroopa Liidu eeskirjade avaliku

⁶⁹⁶ 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.

⁶⁹⁷ Direktiivid on liikmesriikidele kohustuslikud, kuid liikmesriigid saavad ise otsustada, milliste meetoditega (seadus, valitsuse määrus vm) tagada nende täitmine.

⁶⁹⁸ Otsused on siduvad üksikisikutele, ettevõtetele, ühenduse institutsioonidele või liikmesriikidele sõltuvalt sellest, kellele need on suunatud.

⁶⁹⁹ EKo 07.02.1973, Euroopa Ühenduste Komisjon vs. Itaalia (39/72).

⁷⁰⁰ Riigikantselei 18.09.2014 kiri nr 2-5/14-01846-1 „Eesti seisukohad Euroopa Liidu ringmajanduse paketi kohta“ ja Riigikogu juhatus 19.09.2014 otsus nr 144 „Euroopa Liidu ringmajanduse paketi menetlusse võtmine“.

konsultatsiooni kohta⁷⁰¹, Euroopa Komisjoni isiklikke õpikontosid puudutava soovitusel kohta⁷⁰², Euroopa Liidu standardimisstrateegia kohta⁷⁰³ ja Euroopa missioonide teatise kohta⁷⁰⁴.

4. 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. ELAK ja väliskomisjon esitavad nõude Vabariigi Valitsusele kirjalikult, Riigikogu paneb valitsusele vastavasisulise kohustuse eelkõige oma otsusega. Väljakujunenud tava kohaselt ei anna Riigikogu kommenteeritava paragrahvi lõike 2 alusel Euroopa Liidu asjades mitte arvamusi, vaid sama paragrahvi lõike 1 alusel siduvaid seisukohti (vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 3).

5. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimisel⁷⁰⁵ muudeti ka RKKTS-i (vt ka käesoleva peatüki üldine märkus 11) ning kujundati protseduurid Riigikogu osalemiseks Euroopa stabiilsusmehhanismiga seotud otsustusprotsessis. Euroopa stabiilsusmehhanismiga seotud otsuseid võib langetada nii Riigikogu täiskogu kui ka ELAK. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse kohaselt on Euroopa Liidu asjade komisjoni pädevuses näiteks seisukoha võtmine vastastikuse mõistmise memorandumite kohta, mis on ajakriitilised või konfidentsiaalsed, seisukoha võtmine põhimõttelise otsuse kohta finantsabi anda ning seisukoha võtmine ELAK-ile esitatud memorandumite muutmise kavandite kohta. ELAK-il

⁷⁰¹ Riigikantselei 17.02.2022 kiri nr 2-5/21-02918-3 „Laevajäätmete ebaseaduslikku merreheitmist käsitlevate Euroopa Liidu eeskirjade avalik konsultatsioon“ ja Riigikogu juhatuse 17.02.2022 otsus nr 24 „Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse võtmine“.

⁷⁰² Riigikantselei 22.02.2022 kiri nr 2-5/22-00060-3 „Eesti seisukohad isiklikke õpikontosid käsitleva nõukogu soovitusel eelnõu kohta“ ja Riigikogu juhatuse 23.02.2022 otsus nr 26 „Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse võtmine“.

⁷⁰³ Riigikantselei 31.03.2022 kiri nr 2-5/22-00667-2 „Eesti seisukohad Euroopa standardimisstrateegia kohta“ ja Riigikogu juhatuse 31.03.2022 otsus nr 57 „Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse võtmine“.

⁷⁰⁴ Riigikantselei 10.02.2022 kiri nr 2-5/21-02292-3 „Eesti seisukohad Euroopa missioone käsitleva Euroopa Komisjoni teatise kohta“ ja Riigikogu juhatuse 10.02.2022 otsus nr 21 „Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse võtmine“.

⁷⁰⁵ Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seadus (RT II, 14.09.2012, 1).

on võimalus kõik talle esitatud teemad suunata vajaduse korral Riigikogu täiskogule.

6. Vastavalt ELL artikli 12 punktile a ja protokollile nr 1⁷⁰⁶ 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 eelnõud⁷⁰⁷.

Peale eeltoodu teavitatakse liikmesriikide parlamente alljärgnevalt:

- a) liitu astumise avaldustest (ELL art 12 p e, art 49);
- b) Euroopa Komisjoni iga-aastastest aruannetest ELL artikli 5 kohaldamise kohta (protokoll nr 2 art 9 kohaselt);
- c) kuidas liikmesriigid koostöös Euroopa Komisjoniga hindavad Euroopa Liidu poliitika rakendamist liikmesriikide asutuste poolt vabandusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala raamistikus ning millised on selle hindamise tulemused (ELTL art 70);
- d) Euroopa Liidu sisejulgeoleku alase operatiivkoostöö edendamiseks ja tugevdamiseks moodustatud nõukogu alalise komitee tegevusest (ELTL art 71);
- e) aluslepingute muutmiseks esitatud ettepanekutest (ELL art 48 lg 2);
- f) Euroopa Ülemkogu algatustest teha üleminekuotsus ehk *passerelle* (ELL art 48 lg 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 art 81 lg 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.

⁷⁰⁶ ELT C 202/1, 07.06.2016, lk 203.

⁷⁰⁷ Need on Euroopa Komisjoni ettepanekud, liikmesriikide rühma algatused, Euroopa Parlamendi algatused, Euroopa Kohtu taotlused, Euroopa Keskpanga soovitusel ja Euroopa Investeeringispanga taotlused seadusandlike aktide vastuvõtmiseks.

7. Riigikogus on kujunenud parlamentaarne tava, et ELAK ja väliskomisjon annavad Vabariigi Valitsusele mandaadi Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu istungitel osalemiseks. Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule seisukohad kohtumiste ja arutelude päevakorras olevate küsimuste kohta. Need edastatakse ELAK-ile või väliskomisjonile, kui seisukohad puudutavad Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitikat. 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 ja väliskomisjoni 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. Vajaduse korral annab minister või peaminister nõukogu või ülemkogu kohtumisel toimunud aruteludest ELAK-i või väliskomisjoni istungil suulise ülevaate.

8. Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu istungite (samuti ministrite nõukogu mitteametlike kohtumiste, riigi- ja valitsusjuhtide mitteametlike kohtumiste, euroala rahandusministrite ehk eurogrupi kohtumiste ning euroala riigi- ja valitsusjuhtide kohtumiste) eelsete kuulamistega seonduva seisukoha võtmise aluseks on RKKTS § 18 lõige 3 ja § 152¹, kuna nõukogu istungitel tehakse otsuseid ka Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta. Siiski on tekkinud RKKTS-i regulatsiooni täiendamise küsimus, et sätestada valitsuse seisukohtade Riigikogule esitamise, nende menetluse võtmise ning ärakuulamise täpsem kord Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu jms kohtumiste eel. Võrdluseks võib tuua näite Soome parlamendi praktikast. Nimelt on Soome põhiseaduse §-s 97 sätestatud, et Eduskunnal 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.⁷⁰⁸ Euroopa Liidu ministrite kohtumiste dokumendid ja Vabariigi Valitsuse esitatavad seisukohad võivad sisaldada juurdepääsupiiranguid (nt taganemispositsioonid⁷⁰⁹). Juurdepääsupiirangutega

⁷⁰⁸ EÜT L 145, 31.05.2001, lk 43.

⁷⁰⁹ Enne läbirääkimiste toimumist pole läbirääkimiste taktika avalik.

dokumentide menetlemisele kohaldatakse AvTS-i või RSVS-i sätteid. Selle kohta, et dokument sisaldab juurdepääsupiiranguid, tehakse dokumendile mäрге, mis sisaldab juurdepääsupiirangu kehtivusaega (nt võib piirang kehtida kuni seisukohtade esitamiseni Euroopa Liidu Nõukogu istungil või kuni õigusakti vastuvõtmiseni). Euroopa Liidu dokumentide puhul on juurdepääsupiirangu aluseks AvTS-i või RSVS-i sätted, mis võimaldavad kehtestada juurdepääsupiirangu teabele, mille avalikuks tulek kahjustaks Eesti Vabariigi välissuhtlemist.⁷¹⁰ 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) seletuskirja ja muud vajalikud dokumendid.

Euroopa Liidu õigusakti eelnõu seletuskirjas märgitakse õigusakti eelnõu eesmärk, sisu lühikokkuvõte ja lühitaust, eelnõu menetlemise ajakava ja

⁷¹⁰ AvTS § 35 lg 1 p 3 ja RSVS § 6 p 3.

kord ning ülevaade selle mõjust. Lisaks sisaldab seletuskiri analüüsi selle kohta, kas eelnõu vastab pädevuse andmise, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele, ning valitsuse seisukoha selgitust ja kaasamisega seotud teavet. Eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse analüüsi nõue kui seletuskirja kohustuslik osa kehtestati 2010. aasta 19. mail vastuvõetud seadusemuudatusega. Üldjuhul sisaldavad kõik valitsuse poolt Riigikogule seisukohavõtuks esitatavate Euroopa Liidu asjade seletuskirjad kommenteeritava paragrahvi lõikes 1 nimetatud osi, sh väljakujunenud praktika kohaselt hinnangut eelnõu kooskõla kohta subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Valdavalt on Riigikokku jõudvad materjalid avalikud. On tavaks, et kaasamise tabel esitatakse Riigikogule seletuskirja lisana. Samad nõuded kehtivad ka Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatavate muude Euroopa Liidu asjade (nt soovitusel, teatisel, aruanded, rohelised ja valged raamatud) seletuskirjadele.

2. Vabariigi Valitsus esitab Euroopa Liidu õigusakti eelnõu Riigikogule esimesel võimalusel. Üldjuhul esitab asjakohane ministeerium seisukohad Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks kuue nädala jooksul pärast seda, kui algatus on avaldatud kõikide liikmesriikide keeltes (alates subsidiaarsustähtaja kulgemise algusest). 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 peab Riigikogul olema võimalik kujundada iga algatuse kohta oma seisukoht paindliku ajakava alusel. Ajakava määramisel tuleb arvestada ka sellega, et protokoll nr 2 artikli 6 järgi võib liikmesriigi parlament kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele (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, võttes arvesse Euroopa Liidu tasandi menetluse ajakava.⁷¹¹ Üldjuhul antakse komisjonile arvamuse andmiseks aega vähemalt kaks nädalat. Teave edastatud eelnõude ja nende kohta arvamust andma määratud komisjonide kohta avaldatakse Riigikogu siseveebis Riigikogu juhatuse teadete rubriigis.

§ 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 käsitletoimub valdkondlikes alatistes komisjonides. Väliskomisjoni ülesanne on menetleda selliseid Euroopa Liidu asju, mis on seotud liidu välis- ja julgeolekupoliitikaga. Selles valdkonnas on väliskomisjonil ELAK-iga analoogne pädevus. Muudes küsimustes osaleb väliskomisjon seisukoha kujundamises samamoodi nagu teisedki valdkondlikud komisjonid. Alatine komisjon arutab Euroopa Liidu algatust oma istungil tavakohaselt koos vastutava ministri esindajaga. Vajaduse korral kutsutakse istungile ka siht-rühmade esindajad ja eksperdid.

2. Arvamust andva alatise 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 alatistes 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.

⁷¹¹ Nt Riigikogu juhatuse 30.06.2022 otsus nr 112 „Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlusse võtmine“.

3. Valdcondlik alatine komisjon vormistab oma arvamuse kirjalikult ning esitab selle ELAK-ile või väliskomisjonile juhatuse määratud tähtaja jooksul. Arvamus peab kajastama komisjoni istungil käsitletud olulisimaid teemasid, arutelu käigus tekkinud küsimusi või probleeme ning komisjoni otsust. Komisjon võib nõustuda Vabariigi Valitsuse seisukohtadega, teha ettepanekuid nende muutmiseks või täiendamiseks, anda hinnanguid, 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 võtmisest 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 juhatuse 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. Seda tehes on oluline jälgida, et seisukoht arvestaks Euroopa Liidu taustsüsteemi: poliitilist olukorda, liikmesriikide suhteid ja Eesti üldisi Euroopa Liidu poliitika prioriteete. Komisjoni liikmed peavad saama ülevaate Vabariigi Valitsuse seisukohtadest ja olulisimatest õigusaktiga kaasnevatest mõjudest, sh majanduslikust, sotsiaalsest, õiguslikust ja rahanduslikust aspektist. Pärast valdkondliku komisjoni arvamuse saamist arutab ELAK või väliskomisjon eelnõu oma istungil koos vastutava ministeeriumi esindajaga.

2. Eelnõu suhtes seisukoha võtmisel 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 Kantslei üksused.

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.⁷¹² Seejärel esitab komisjon oma seisukoha Vabariigi Valitsusele (harilikult saadetakse valitsusele komisjoni protokollis väljavõtte). Kui Riigikogu seisukoha võtmisest loobub, teavitab komisjon valitsust ka sellest. Vabariigi Valitsust teavitatakse komisjoni otsusest, lisades komisjoni protokollis väljavõtte eelnõude menetlemise süsteemi.

4. Parlament võib seada arutusel oleva eelnõu analüüsimiseks parlamentaarse järelevalve reservatsiooni. Selline reservatsioon seatakse Coreperis⁷¹³ esimesel lugemisel olevate kaasotsustusmenetluse teel vastuvõetavate eelnõude puhul.⁷¹⁴ Liikmesriigid seavad parlamentaarse reservatsiooni siis, 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, sellisel juhul loetakse reservatsioon liikmesriigi delegatsiooni vastuhääleks. Praktikas arvestatakse aga poliitilise aspektiga,

⁷¹² Nt ELAK-i 17.06.2022 istungi protokollis nr 210 päevakorrapunktid 4–7.

⁷¹³ Coreper on liikmesriikide alaliste esindajate komitee.

⁷¹⁴ Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat. Riigikantslei, 2016, lk 73.

Arvutivõrgus: <https://riigikantslei.ee/media/826/download>.

see tähendab, et kui liikmesriigi parlament ei ole jõudnud eelnõu suhtes seisukohta võtta, siis pigem oodatakse õigusakti vastuvõtmisega seni, kuni delegatsioon on saanud reservatsiooni kõrvaldada.

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 põhjendama. Kui eelnõu tekst arutelude käigus oluliselt muutub ning Vabariigi Valitsus peab vajalikuks kujundada eelnõu suhtes täiendavad seisukohad, siis kujundab ka Riigikogu 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.
[RT I 2009, 54, 361 – jõust. 23.11.2009]

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 juhatusele taotluse, milles märgib esinemiseks soovitava aja ja esinemise kestuse. Ülevaate esitamise aja määrab Riigikogu juhatus. Iga 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 16).

2. Pärast peaministri ülevaadet esineb ettekandega ELAK-i esindaja, kelleks on tavaliselt komisjoni esimees. Iga 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 anda ülevaate komisjoni tööst, paremini tuua avalikkuse ette oma 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 ehk lähimuse põhimõttele ning anda selle kohta oma põhjendatud arvamus (ELL art 5 lg 3 teise lõigu teine lause). Subsidiaarsuse põhimõtte on Euroopa Liidu toimimise üks aluspõhimõtteid. Selle põhimõtte kohaselt tuleb Euroopa Liidu poliitilised otsused teha alati võimalikult madalal haldus- ja poliitilisel tasandil ning võimalikult lähedal kodanikele. Vastavalt ELL artikli 5 lõikele 3 eeldab liidu institutsioonide sekkumine subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt kolme tingimuse täidetust: a) tegemist ei ole liidu ainupädevusse kuuluva valdkonnaga (jagatud pädevus⁷¹⁵); b) liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärke ise piisaval määral saavutada (vajadus); c) kavandatud meetme eesmärke saab selle meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil (lisaväärtus). Protokoll nr 2 artiklis 5 antakse ka juhised, kuidas kontrollida, kas need tingimused on täidetud.

2. ELL artikli 5 lõike 3 teise lõigu ja artikli 12 punkti b kohaselt tuleb liikmesriikide parlamentidel tagada, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kinni vastavalt protokollis nr 2 sätestatud korrale. Selle alusel võib iga liikmesriigi parlament või selle koda kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele. Kui põhjendatud arvamus on esitanud vähemalt üks kolmandik liikmesriikide parlamentidest (üks hääl koja kohta kahekojalistes parlamentides ja kaks häält ühekojalistes parlamentides), tuleb komisjonil eelnõu uuesti läbi vaadata.

3. Protokoll nr 2 artikli 6 lõike 1 esimese lause järgi on parlamendil arvamuse esitamiseks aega kaheksa nädalat. Augustit ning jõulude ja uue aasta vahelist perioodi (20.12–10.01) põhjendatud arvamuse tähtaja

⁷¹⁵ ELL artikli 3 lõikest 1 tuleneb, et liidul on ainupädevus järgmistes valdkondades: tolliliit; siseturu toimimiseks vajalike konkurentsieeskirjade kehtestamine; nende liikmesriikide rahapoliitika, mille rahühik on euro; mere bioloogiliste ressursside kaitse ühise kalanduspoliitika raames; ühine kaubanduspoliitika. ELL artikli 3 lõige 2 sätestab, et liidu ainupädevusse kuulub ka rahvusvahelise lepingu sõlmimine, kui selle sõlmimise näeb ette liidu seadusandlik akt või kui lepingut on vaja selleks, et võimaldada liidul teostada oma sisemist pädevust, või kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.

määramisel ei arvestata.⁷¹⁶ Subsidiaarsuse põhimõtte alusel hinnatakse, kas meetmete võtmine Euroopa Liidu tasandil on õigustatud või mitte.

4. Põhjendatud arvamust sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu saab esitada Riigikogu menetluse üksnes ELAK. ELAK-i esitamiseõiguse näol on seega tegemist omamoodi filtriga, mis välistab laiemat toetust mitteomavate algatuste jõudmise täiskogu ette. Initsiatiiv arvamuse esitamiseks võib tulla nii ELAK-ilt endalt, teistelt alatistelt komisjonidelt, fraktsioonidelt kui ka üksikute Riigikogu liikmetelt, samuti Vabariigi Valitsuselt. Eelnõu ei arutata tavakorras, vaid erimenetluses, sest aluslepingute kohaselt peab parlament andma arvamuse lühikese aja jooksul. Toimub otsuse-eelnõu üks lugemine, muudatusettepanekute esitamise tähtaja määrab Riigikogu juhatus eelnõu menetluse võtmisel, muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes alatised komisjonid ja fraktsioonid ning Riigikogu täiskogus toimuvatel läbirääkimistel saavad sõna võtta üksnes alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad. Riigikogu otsuse eelnõu menetluse käigus annab ELAK Vabariigi Valitsusele võimaluse esitada ka oma arvamus.

5. Seaduse kohaselt võetakse otsus esitada põhjendatud arvamus Euroopa Liidu seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta vastu Riigikogu täiskogus. Põhiseaduse järgi teostab Riigikogu oma pädevust ennekõike täiskogu kaudu ja komisjonid realiseerivad Riigikogu pädevust erandkorras ja sellises ulatuses, mis on RKKTS-iga selgelt ette nähtud. Otsuse vastuvõtmiseks on nõutav poolthälte enamus (PS § 73). Pärast otsuse vastuvõtmist ja allkirjastamist edastab Riigikogu esimees selle asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile.

§ 152⁷. Riigikogu otsuse, mis sisaldab nõuet Vabariigi Valitsusele esitada 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.
- (2) Eelnõu peab sisaldama hagi teksti.

⁷¹⁶ Euroopa Komisjoni 2020. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta ning suhte kohta liikmesriikide parlamentidega, 23.07.2021, lk 3. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments_et.pdf.

- (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. Protokoll nr 2 artikli 8 järgi menetleb Euroopa Liidu Kohus hagi, milles nimetatud küsimus tõstatatakse ja mille liikmesriigid esitavad vastavalt ELTL artiklile 263 või millest nad teatavad oma õiguskorra kohaselt riigi parlamendi või selle koja nimel. Hagi esitab Euroopa Liidu Kohtule valitsus, mitte liikmesriigi parlament. Riigikogul on võimalus Vabariigi Valitsuselt nõuda, et see esitaks Euroopa Liidu Kohtule subsidiaarsushagi.

2. Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab Vabariigi Valitsusele suunatud nõuet esitada Euroopa Liidu Kohtule subsidiaarsushagi, võib esitada Riigikogu alatine komisjon või fraktsioon. Selles 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-eelnõu edasist menetlemist, on juhtivkomisjonil enne teist lugemist võimalik eelnõu 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 (PS § 73). Otsuse vastuvõtmise korral on Vabariigi Valitsus kohustatud esitama hagi 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 menetluse 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 (pr *passerelles*) ehk võimalused teha otsuseid minna ühelt otsustamis- või menetluskorrald üle teisele, st ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele (ELL art 48 lg 7 esimene lõik) ning seadusandlikult erimenetluselt 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 ning see leiab aset siis, 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 õigusala koostööd piiriülese toimega tsiviilasjades, võttes meetmeid kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise ja täitmise, kohtudokumentide 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 liikmesriikide 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 arvamus. 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 poolthäälteenamus (PS § 73). Pärast otsuse vastuvõtmist ja allkirjastamist edastab Riigikogu esimees selle asjaomasele Euroopa Liidu institutsioonile.

18². PEATÜKK

KOLLEKTIIVSE PÖÖRDUMISE MENETLEMISE KORD

Üldist

1. Kollektiivne pöördumine on Riigikogule rahvaalgatuse korras esitatav ettepanek kehtiva regulatsiooni muutmiseks või ühiskonnaelu paremaks korraldamiseks, mille teostamine on Riigikogu pädevuses.⁷¹⁷ Selle esitamist ja menetlemist ettenägev RKKTS-i muudatus⁷¹⁸ jõustus 11. aprillil 2014. aastal. Seni oli kehtivas õiguses puudunud regulatsioon rahvaalgatuse korras ühissetepanekute tegemiseks ja menetlemiseks. Kollektiivse pöördumise esitamist reguleerivad sätted kehtestati MSVS-is ja kollektiivse pöördumise menetlemise kord RKKTS-is. Eelnõu seletuskirjas on võrdlusena välja toodud ka kodanikualgatust reguleeriva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse põhimõtted ning Euroopa Parlamendis petitatsioonide menetlemise korraldus.⁷¹⁹ Eelnõu väljatöötamisel Riigikogu põhiseaduskomisjonis arvestati 2012. aasta lõpus Vabariigi Presidendi poolt ellu kutsutud rahvakogu ettepanekutega seadustada rahvaalgatus (nn jääkeldri ettepanekud).

2. MSVS-i nõuete kohaselt on kollektiivse pöördumise esitamiseks vaja sellele koguda vähemalt 1000 toetusallkirja (§ 7¹ lg 1). Pöördumise võivad allkirjastada vähemalt 16-aastased Eesti alalised elanikud. Kollektiivsed pöördumised ja nende menetlemisega seotud tegevused ja otsused on avalikud ning neid kajastatakse Riigikogu veebilehel.

⁷¹⁷ MSVS § 2 lg 3.

⁷¹⁸ Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (RT I, 01.04.2014, 1).

⁷¹⁹ Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (518 SE, XII Riigikogu) seletuskiri.

§ 152⁹. Kollektiivse pöördumise menetlusse võtmise otsustamine

- (1) Kollektiivse pöördumise (edaspidi käesolevas peatükis *pöördumine*) menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus 30 kalendripäeva jooksul kollektiivse pöördumise esitamisest arvates.
- (2) Kui Riigikogu juhatus otsustab pöördumise menetlusse võtta, edastab ta selle asjaomasele Riigikogu komisjonile või komisjonidele menetlemiseks.
[RT I, 01.04.2014, 1 – jõust. 11.04.2014]

1. Kollektiivse pöördumise Riigikogule edastamisel lisatakse sellele allkirja andnute nimekiri ja kuni kolmeleheküljeline põhjendus, miks kehtiv olukord ei rahulda ning kuidas pöördumises esitatud ettepanek olukorda parandaks (MSVS § 7¹ lg-d 2 ja 3). Pöördumise võib esitada paberil või elektrooniliselt ning sellele märgitakse kontaktisikute andmed. Samasisulist pöördumist võib esitada üks kord kahe aasta jooksul.

2. Riigikogu juhatus otsustab pöördumise menetlusse võtmise 30 kalendripäeva jooksul. Selle aja jooksul tuleb kontrollida ka pöördumisele lisatud allkirjade vastavust MSVS-is esitatud nõuetele. Praktikas on mõned pöördumised Riigikogu juhatusel esitatud ilma MSVS-is nõutud toetusallkirju andnud isikute nimekirjata. Sellisel juhul on 30-kalendripäevast tähtaega arvestatud alates antud nimekirja edastamisest.

3. Kui juhatus otsustab pöördumise menetlusse võtta, edastab ta selle Riigikogu komisjonile, kelle valdkonda pöördumises esitatud ettepaneku teema kuulub. Seadus võimaldab juhatusel edastada pöördumine menetlemiseks ka mitmele komisjonile. Kuna Riigikogu komisjonide töökorraldus võimaldab igal ajal menetlusse kaasata mõne teise komisjoni, küsides teiselt komisjonilt arvamust pöördumises toodud ettepaneku kohta, siis praktikas edastab juhatus pöördumise ühele valdkondlikule komisjonile ning vajaduse korral lisab soovitusel kaasata ka mõni teine asjasse puutuv komisjon. Nii näiteks palus juhatus, et sotsiaalkomisjon kaasaks 15. märtsil 2017 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Peatame veipimise võrdsustamise suitsetamisega!“ menetlemiseks ka rahanduskomisjoni. Samuti palus juhatus õiguskomisjonil kaasata 15. oktoobril 2015 Riigikogule narkopoliitika muutmiseks esitatud kollektiivse pöördumise „Laske elada“ menetlemiseks sotsiaalkomisjoni. Menetluslikult ja pöördumises toodud probleemi lahendamise eesmärgil on selline viis

otstarbekam kui kollektiivse pöördumise suunamine mitmele komisjonile menetlemiseks.

§ 152¹⁰. Pöördumise tagastamine ja puuduste kõrvaldamine

Kui pöördumine ei vasta märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 7¹ lõikes 2 sätestatud nõuetele, tagastab Riigikogu juhatus pöördumise kontaktisikule või -isikutele puuduste kõrvaldamiseks.

[RT I, 01.04.2014, 1 – jõust. 11.04.2014]

1. Riigikogu juhatus kontrollib enne pöördumise menetlusse võtmist selle formaalset nõuetele vastavust. Kui pöördumine ei vasta kehtestatud nõuetele (puudub arusaadav ettepanek või ettepaneku põhjendus), tagastab Riigikogu juhatus pöördumise puuduste kõrvaldamiseks. Kui pöördumine jääb üksnes n-ö loosungi tasandile (nt „Muuta elekter odavamaks“), siis on Riigikogu juhatusel õigus tagastada pöördumine kontaktisikutele põhjenduse lisamiseks.⁷²⁰ Nii tagastas juhatus 8. märtsil 2021 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Nõuame Kaja Kallase tagasiastumist“ põhjenduste puudumise tõttu. Sellisel juhul tuleb esitada pöördumine tervikuna uuesti, sh koguda uuesti toetusallkirjad, kuna toetusallkirja andnud isikud peavad nõustuma ka pöördumise ettepaneku põhjendustega.

2. Pöördumise sisulised puudused ei ole menetlusse võtmisest keeldumise aluseks. Näiteks võeti menetlusse 22. aprillil 2021 Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine „Kaja Kallase valitsus peab astuma tagasi“, 9. mail 2022 Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine „Mart Helme Riigikogust välja!“ ja 30. mail 2022 Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine „Kaja Kallas ASTU TAGASI!“, mille puhul on tegemist ettepanekutega, mida Riigikogul ei ole võimalik pädevuse puudumise tõttu teostada, kuid seadus ei võimalda jätta neid pöördumisi menetlusse võtmata.

⁷²⁰ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (518 SE, XII Riigikogu) seletuskiri.

§ 152¹¹. Pöördumise menetlusse võtmata jätmine

- (1) Riigikogu juhatus ei võta pöördumist menetlusse, kui pöördumisele ei ole lisatud nõutud arv märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 7² lõikes 1 sätestatud nõuetele vastavaid toetusallkirju.
- (2) Riigikogu juhatus teavitab kontaktisikut või -isikuid pöördumise menetlusse võtmata jätmisest, märkides selle põhjuse.
[RT I, 01.04.2014, 1 – jõust. 11.04.2014]

1. Kollektiivse pöördumise esitamiseks on vaja koguda vähemalt 1000 toetusallkirja. Toetusallkirja võivad anda vähemalt 16-aastased Eesti alalised elanikud, kes võivad olla Eestis elavad Eesti kodanikud ja Eestis elavad Euroopa Liidu, Euroopa Majandusühenduse liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud, kellel on alaline elamisõigus, ning Eestis elavad välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus. Pöördumisele võib toetusallkirja anda üks kord. Riigikogule esitatakse toetusallkirja andnud isikute nimed ja isikukoodid. Elektrooniliste toetusallkirjade kogumisele kohaldatakse EUTS-is digitaalallkirjale sätestatud nõudeid (§ 24 lg 1), st tegu peab olema kvalifitseeritud e-allkirjaga eIDAS-määruse⁷²¹ mõistes.

2. Kui pöördumisele ei ole lisatud nõutav arv toetusallkirju või kui toetusallkirja andnud isikud ei vasta sätestatud nõuetele, jätab Riigikogu juhatus pöördumise menetlusse võtmata ja teavitab kontaktisikut pöördumise menetlusse võtmata jätmisest ja selle põhjustest. Juhatus eelkontroll tagab ühetaolise praktika kujunemise ja menetluse ökonoomika: nõuetele mittevastavat pöördumist ei võetagi menetlusse. Tegemist on ainsa alusega, millele Riigikogu juhatus võib pöördumise menetlusse võtmata jätmisel tugineda (vt § 152¹⁰ kommentaar 2). Riigikogu juhatus on kahel korral võtnud menetlusse kollektiivse pöördumise, mis ei vastanud kollektiivsele pöördumisele esitatavatele nõuetele („Karusloomakasvanduste keelustamine Eestis“⁷²² ja „1000euroste arvete deklareerimismõtte tühistamine“).

⁷²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 910/2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (ELT L 257, 28.08.2014, lk 73–114).

⁷²² Riigikogu juhatuse 02.12.2014 istungi protokoll, p 3.1.

mine⁷²³). Juhatus palus komisjonidel pöördumisi menetleda analoogselt kollektiivse pöördumisega. Sellise praktika jätkumist ei saa pidada enam õigustatuks, kuivõrd möödunud on piisav aeg, et kollektiivsete pöördumiste regulatsiooni ühiskonnas teadvustada. Samuti on Eesti Koostöö Kogu välja arendanud arutelude pidamise ja ettepanekute koostamise platvormi, mille kaudu saab Riigikogule esitada kollektiivseid pöördumisi ning mis seeläbi toetab korrektsete algatuste koostamist ja esitamist.⁷²⁴

3. Toetusallkirjade kontrollimine tähendab praktikas eelkõige seda, et X-tee andmevahetusplatvormil tehakse rahvastikuregistrile päring allkirja andnud isikute olemasolu ning allkirjaõiguslikkuse tuvastamiseks, esitades selleks isikukoodide nimekirja.

§ 152¹². Pöördumise menetlemine

- (1) Komisjon arutab pöördumist kolme kuu jooksul ning teeb otsuse pöördumise kohta kuue kuu jooksul pöördumise menetlusse võtmisest arvates.
- (2) Komisjon kutsub pöördumisel märgitud kontaktisiku või tema esindaja komisjoni istungile pöördumist selgitama.
- (3) Komisjonile on pöördumise menetlemine ning selle suhtes seisukoha kujundamine kohustuslik.
- (4) Komisjon võib esitatud ettepanekuga osaliselt või täielikult nõustuda või mitte nõustuda. Komisjon teavitab pöördumisel märgitud kontaktisikut või -isikuid, millise seisukoha komisjon pöördumise suhtes võtnud on.
[RT I, 01.04.2014, 1 – jõust. 11.04.2014]

1. Riigikogu komisjon, kelle menetleda on kollektiivne pöördumine antud, peab kolme kuu jooksul pöördumise menetlusse võtmisest seda komisjonis arutama. Sisulise otsuse pöördumises toodud ettepaneku kohta peab komisjon tegema kuue kuu jooksul pöördumise menetlusse võtmisest arvates. Pikem tähtaeg väldib pöördumise menetlemist korraliste istungjärkude vahelisel ajal. Kuuekuuline tähtaeg võimaldab teha ka analüüse või küsida seisukohta mõnelt asjassepuutuvalt institutsioonilt. Komisjonile on pöördumise menetlemine kohustuslik. Erinevalt

⁷²³ Riigikogu juhatus 15.01.2015 istungi protokoll, p. 3.1.

⁷²⁴ Eesti Koostöö Kogu platvorm rahvaalgatus.ee.

eelnõudest, mis langevad Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega menetlusest välja, jäävad menetlusse võetud kollektiivsed pöördumised arutamiseks või arutamise jätkamiseks Riigikogu uuele koosseisule.

2. Pöördumises esitatud ettepaneku paremaks mõistmiseks kutsub komisjon pöördumise esitanud kontaktisiku või tema esindaja oma istungile selgitusi andma. Eeldatakse, et komisjoni istungile võib kutsuda ka ainult ühe vastava kollektiivse pöördumise kontaktisiku või tema esindaja. RKKTS § 36 lõike 2 kohaselt kutsub komisjoni istungile osalejaid komisjoni esimees, võttes seejuures arvesse komisjoni istungi läbiviimisega seotud asjaolusid. Praktikast on kollektiivset pöördumist komisjoni istungil arutatud kas esmalt ainult koos kontaktisiku või tema esindajaga ja hiljem koos asjassepuutuvate ametkondade esindajatega või siis kohe suurema arutelu käigus, kus üheaegselt osalevad nii kollektiivse pöördumise kontaktisik kui ka ametkonnad. Arutelu võib toimuda tavapärasel kinnisel komisjoni istungil, kuid arvestades pöördumise arutamise seotud suurt avalikku huvi, praktiseeritakse ka avalikku istungit, samuti veebiülekanedega avalikku istungit (vt nt 2. juunil 2021 Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine „Peatame Rail Balticu“, 28. aprillil 2021 Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine „Eesti ei ole tuumapoliitsoon“, 16. novembril 2021 Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine „Üleskutse Sørve looduskaitseala toetuseks Harju maakonnas“). Millisel viisil kollektiivset pöördumist arutada, otsustab komisjon.

3. Komisjon peab pöördumises toodud ettepaneku suhtes kujundama seisukoha. Komisjon võib ettepanekuga kas osaliselt või täielikult nõustuda või mitte nõustuda. Arvestades, et ettepanekuid, mille lahendamine ei ole Riigikogu pädevuses, ei saa komisjon tagasi lükata, vaid neile kohalduvad RKKTS § 152¹² ja § 152¹³ punkt 3, tuleb nende puhul seisukohana mõista komisjoni tõdemust Riigikogu pädevuse puudumise kohta (vt ka RKKTS § 152¹³ kommentaar 2). Praktikast on kollektiivsete pöördumiste ettepanekud leidnud osalist või täielikku toetamist, aga ka mittetoetamist. Komisjon võib ettepaneku kohta seisukoha kujundada näiteks pärast pöördumise esindajatega kohtumist ning sellest lähtuvalt otsustada pöördumises toodud ettepaneku lahendamise viisi. Samas võib komisjon otsustada ka näiteks korraldada esmalt avaliku arutelu laiema eksperdiarvamuse saamiseks või teha ministeeriumile või asjassepuutuvale ametkonnale ülesandeks ettepanekuid analüüsida ja tagasisidet anda. Sõltumata sellest, milline RKKTS §-s 152¹³ toodud lahendus valitakse, peab komisjon mingil menetluse etapil kujundama oma seisukoha.

4. Komisjon peab oma seisukohast pöördumisel märgitud kontaktisikut või tema esindajat (eelistatult kirjalikult) teavitama. Kontaktisikule saadetavas selgituses võib lisaks vabamas vormis selgitada, miks ja millises ulatuses ettepanekut toetati või ei toetatud. Teavitamine on vajalik ka juhul, kui ettepanekut täielikult toetati ning algatati näiteks ettepanekus toodud eelnõu muutmata kujul. Kontaktisik ei pea teadma ega jälgima Riigikogu protseduure, et komisjoni seisukohta leida ja mõista. Praktikas on loetud kollektiivne pöördumine menetletuks ja kontaktisik komisjoni seisukohast teavitatuks ka avaliku istungi korraldamisega või ettepaneku edastamisega pädevale institutsioonile, kuid seda ei saa pidada seaduse sätte ja mõttega kooskõlas olevaks, kuivõrd sellest ei selgu komisjoni üheselt arusaadav seisukoht. Kollektiivse pöördumise esitajatele on oluline mõista, mis nende tehtud ettepanekust edasi saab. Pelgalt arvamuste vahetamine komisjoni avalikul istungil või oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelul Riigikogu täiskogus ei anna veel üheselt mõistetavat arusaama, kas ettepanekut toetatakse või mitte. Sestap ei ole ka hea toon edastada pöördumise esitajatele pelgalt komisjoni istungi protokoll ilma selgitava vastuskirjata. Komisjoni kirjalik vastus kollektiivse pöördumise kontaktisikule kuvatakse ka Riigikogu veebilehel konkreetse kollektiivse pöördumise menetlust kajastava info juures.

§ 152¹³. Otsused pöördumise kohta

Komisjon võib pöördumist menetledes otsustada:

- 1) algatada eelnõu või olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu;
- 2) korraldada avalik istung;
- 3) edastada ettepanek pädevale institutsioonile seisukoha võtmiseks ja lahendamiseks;
- 4) edastada ettepanek Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks, kujundatud seisukohast teavitatakse ka komisjoni;
- 5) esitatud ettepanek tagasi lükata või
- 6) lahendada pöördumises püstitatud probleem muul viisil.

[RT I, 01.04.2014, 1 – jõust. 11.04.2014]

1. Kommenteeritav paragrahv esitab loetelu otsustest, mida komisjon saab kollektiivse pöördumise kohta teha. Tegemist on otsusega, mil viisil komisjon peab otstarbekaks pöördumises püstitatud probleemiga tegeleda. Komisjon võib otsustada algatada ettepanekus toodud eelnõu või

ettepaneku lahendamiseks vajaliku eelnõu, korraldada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu või avaliku istungi, edastada ettepaneku pädevale institutsioonile lahendamiseks või Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks, ettepaneku tagasi lükata või lahendada pöördumises püstitatud probleem muul viisil.

2. Juhul kui pöördumises püstitatud probleemi lahendamine ei kuulu Riigikogu pädevusse, tuleb komisjonil tagastamise asemel edastada see lahendamiseks pädevale institutsioonile. Selline regulatsioon on kehtestatud otstarbekuse eesmärgil. Sellisel juhul väljendab komisjon oma seisukohana arusaama, et ettepaneku lahendamine ei kuulu Riigikogu pädevusse. Pöördumises püstitatud probleemi lahendamiseks saab komisjon sel juhul edastada ettepaneku pädevale institutsioonile. Eelnev ei välista, et komisjon väljendab pöördumise esitajatele lisaks oma hinnangut probleemi olemuse kohta.

3. Praktikas ei järgne kommenteeritavas paragrahvis nimetatud otsustused tingimata seisukoha kujundamisele. Komisjon võib näiteks esmalt korraldada komisjoni avaliku istungi või oodata ära Vabariigi Valitsuse arvamuse pöördumises esitatud ettepaneku kohta ning alles seejärel kujundada oma seisukoha. Pöördumises püstitatud probleemi muul viisil lahendamist on kasutatud juhul, kui kollektiivses pöördumises toodud ettepanekut või pakutud lahendust sellisel kujul küll ei toetata, kuid probleemi olemasolu tunnistatakse ning pöördumise kontaktisikule saadetavas kirjalikus selgituses tuuakse ära põhjendused ning soovitusel, kuidas probleemi võiks edaspidi käsitleda.

§ 152¹⁴. Pöördumise tagasilükkamine

- (1) Komisjon jätab pöördumise sisulise aruteluta läbi vaatamata ja lükkab selle tagasi, kui:
 - 1) pöördumine on sisult kokkulangev pöördumisega, mille menetlemisest on möödas vähem kui kaks aastat, või
 - 2) esitatud ettepanek ei ole ilmselgelt kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtete ja välislepingutest tulenevate Eesti Vabariigi rahvusvaheliste kohustustega.
- (2) Kui komisjon otsustab esitatud ettepaneku tagasi lükata, peab ta tagasilükkamist pöördumisel märgitud kontaktisikule või -isikutele põhjendama.

[RT I, 01.04.2014, 1 – jõust. 11.04.2014]

1. Komisjon jätab pöördumise sisulise aruteluta läbi vaatamata ja lükkab selle tagasi, kui see on sisult kokkulangev pöördumisega, mille menetlemisest on möödas vähem kui kaks aastat, või kui esitatud ettepanek ei ole ilmselgelt kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetega või välislepingust tulenevate Eesti Vabariigi rahvusvaheliste kohustustega (nt ettepanek taastada surmanuhtlus). Seadus ei erista siinjuures Riigikogu pädevusse kuuluvaid ja mittekuuluvaid ettepanekuid. Nii näiteks jättis põhiseaduskomisjon sisuliselt läbi vaatamata 15. novembril 2021 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Umbusaldame peaminister Kaja Kallast“, sest see langes sisult kokku vähem kui kaks aastat tagasi arutatud 22. aprillil 2021 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumisega „Kaja Kallase valitsus peab astuma tagasi“. Samuti jättis sotsiaalkomisjon sisuliselt läbi vaatamata 4. jaanuaril 2021 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Peatame 5G!“ ja 7. aprillil 2020 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Seisame Elu eest: nõuame 5G ohutute piirnõrme kehtestamist ja pikaajalisi uuringuid tehnoloogiaärist sõltumatutelt teadlastelt“, kuna need langesid sisult kokku Riigikogule 4. aprillil 2019 esitatud kollektiivse pöördumisega „Nõuame 5G tehnoloogia paigaldamise peatamist Eestis!“, mille arutamiseks oli möödas vähem kui kaks aastat.

2. Kui komisjon otsustab ettepaneku tagasi lükata, siis peab ta seda põhjendama ning sellest tuleb ka pöördumise esitajate kontaktisikut teavitada. Näiteks on ilmselgelt põhiseadusega vastuolus oleva ettepaneku puhul kohane selgitada pöördujatele, milles vastuolu põhiseadusega seisneb. Nii näiteks selgitas põhiseaduskomisjon oma vastuskirjas 22. aprillil 2021 Riigikogule esitatud kollektiivsele pöördumisele „Kaja Kallase valitsus peab astuma tagasi“, et ettepanek Riigikogule algatada peaministri tagasiastumine ei ole põhiseadusega kooskõlas, kuivõrd umbusalduse avaldamist saab algatada viiendik Riigikogu liikmetest omal initsiatiivil, mitte Riigikogu alatine komisjon. Samuti selgitati pöördujatele, mis on Riigikogu erakorraliste valimiste korraldamise põhiseaduslikud alused.

3. Riigikogu komisjon on vaba otsustama, kas ta lükkab kõnealuse kollektiivse pöördumise tagasi sisulise aruteluta või kohtub siiski kollektiivse pöördumise kontaktisikuga ning selgitab varasema samasisulise kollektiivse pöördumise kohta tehtud otsust ja selle põhjendusi. Praktikas on rahanduskomisjon jätnud sisulise aruteluta läbi vaatamata 8. juunil 2015 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Kütuseaktsiisi tõstmata jätmiseks“, kuna see oli sisult kokkulangev 25. mail 2015 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumisega „Kütuseaktsiisi järsk tõus tuleb ära

jätta!“. Samas otsustas näiteks kultuurikomisjon korraldada avaliku istungi 22. oktoobril 2015 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumise „Lasteaedade õpetajate töö väärtustamisest“ arutamiseks, kuigi see langes sisuliselt kokku 15. juunil 2015 Riigikogule esitatud kollektiivse pöördumisega „Kõigile alushariduse pedagoogidele ühtse riikliku õpetaja töötasu alammäära kehtestamiseks“. Pärast arutelu jäi komisjon oma esialgse seisukoha juurde.

4. Kaheaastast tähtaega tuleks hakata arvestama eelmise samasisulise (esitatud pöördumisega sisult kokkulangeva) kollektiivse pöördumise menetlemise lõpetamisest arvates.

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 küsi-muste ja strateegiliste arengudokumentide arutelud, peaministri avaldu-sed ja ülevaated ning valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldavad otsused. Nende kontrollivormide kaudu on Riigikogul täiendavad võimalused saada valitsuse tegevuse kohta teavet ning võtta aktiivse mõttevahetuse vormis osa pikemaajalise poliitika ja otsuste kujundamisest.

§ 153. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu

- (1) Riigikogu komisjon või fraktsioon võib algatada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu, esitades sellekohase taotluse Riigikogu juhatusel. Taotluses märgitakse arutatav küsimus ning arutelu soovitatav aeg.
- (2) Arutelu kestuse, ettekandjad ning küsimuste esitamiseks ja sõna-võttudeks ettenähtud aja määrab Riigikogu juhatus arutelu algata-nud 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. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu võimaldab parlamendiliikmetel omal algatusel juhtida ühiskonna ja avalikkuse tähelepanu olulistele teemadele ning küsimustele. Parlamentaarset arutelu käigus tõstatatakse ja arutatakse olulisi ühiskondlikke probleeme ning pakutakse välja lahendusi.

2. Esimesed sedalaadi arutelud Riigikogu täiskogus toimusid riigi välispoliitika üle. 1993. aasta 28. oktoobril vastuvõetud välissuhtlemiseaduse⁷²⁵ § 5 lõike 1 punkt 7 kohustas Riigikogu arutama vähemalt kaks korda aastas täiskogu istungil riigi välispoliitikat ja selle teostamist. Esimene välispoliitikaalane debatt Riigikogus toimus 1994. aasta 17. veebruaril. Välispoliitika aruteludel esinesid ettekandega nii välisminister kui ka Riigikogu väliskomisjoni esimees ning see on jäänud tänini valdavaks. 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,⁷²⁶ 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.

⁷²⁵ RT I 1993, 72/73, 1020.

⁷²⁶ Enne seda reguleeris välispoliitika arutamise korda Riigikogu juhatus 07.02.1994 otsus „Riigikogus välispoliitika arutamise kord“.

aasta 12. jaanuaril vastuvõetud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega⁷²⁷ 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 seadusega⁷²⁸ 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 tööpäeval 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 alalisele, eri-, uurimis- kui ka probleemkomisjonile. Samuti anti Riigikogu juhatusele õigus määrata kooskõlastatult arutelu algatanud komisjoniga arutelu kestus, ettekandjad 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. Olulise riikliku tähtsusega küsimuse aruteluks pakutavad teemad peavad lähtuma avalikust huvist, kandma ühiskonna jaoks olulist sõnumit ning sobima parlamentaarseks aruteluks, arvestades Riigikogu põhiseaduslikku rolli ja pädevust. Taotluses märgitakse ka arutelu soovitatav aeg, s.o Riigikogu istungi kuupäev, aga ka ettepanek arutelu kestuse, ettekandjate ning küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtava aja

⁷²⁷ RT I 1999, 10, 148.

⁷²⁸ RT I 2000, 95, 610.

kohta. Riigikogu juhatuse kinnitatud juhendi⁷²⁹ kohaselt kavandatakse olulise tähtsusega riiklike küsimuste arutelu üldjuhul Riigikogu neljapäevasele istungile, vältides arutelu toimumist istungjärgu viimasel istunginädalal. Arutelu kestuse planeerimine peab tagama, et arutelu saaks peetud ühel istungil. Arutelu algatajad teevad reeglina arutelu taotluses ka ettepaneku pikendada istungit, juhul kui kõik läbirääkimistel osaleda soovijad ei ole istungi korraliseks lõpuajaks jõudnud kõneleđa. Arutelu lõpeb istungiaja lõppedes ning läbimata sõnavõtud ei kandu edasi järgmisele istungipäevale.

5. Arutelul peetakse kaks kuni kolm, erandjuhul neli ettekannet, millest vähemalt üks peab olema algataja esindaja, st Riigikogu liikme ettekanne. Ehkki erinevalt paljude teiste Euroopa riikide parlamentidest ei pea kõik ettekandjad olema parlamendiliikmed, vaid võivad olla ka eksperdid väljastpoolt Riigikogu, on avalikud arutelud istungisaalis mõeldud eelkõige poliitilise debati pidamiseks, mitte ekspertide ettekannete kuulamiseks. 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. Ettekandjaid peaks olema vähemalt kaks, sest ühe ettekandjaga arutelu ei teeni oluliselt tähtsa riikliku küsimuse eesmärki.

6. Senise praktika kohaselt sõltub ettekannete ja Riigikogu liikmete küsimuste arv sellest, kui palju on ettekandjaid. Riigikogu juhatuse kinnitatud juhendi⁷³⁰ kohaselt lähtutakse ettekande pikkuse määramisel RKKTS §-st 67, mis näeb ette päevakorraküsimuses tehtava ettekande kestuseks kuni 20 minutit ja võimaluse pikendada seda aega kokkuleppel istungi juhatajaga. Välistatud ei ole ka pikemad ettekanded. Kui ettekandjaid on kaks, on ühe ettekande pikkus enamasti 15–30 minutit ning küsimuste esitamiseks ja neile vastamiseks on aega kuni 20 või 30 minutit. Välispoliitika aruteludel on välisministrile küsimuste esitamiseks antud aega 90 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

⁷²⁹ Riigikogu juhatuse 19.03.2013 otsusega nr 50 kinnitatud ning Riigikogu juhatuse 11.03.2014 otsusega nr 42 ja 24.11.2015 otsusega nr 140 muudetud „Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu ettevalmistamise juhend“, p 4.

⁷³⁰ Samas, p 7.

esitada üks või kaks küsimust või näiteks kõigile ettekandjatele kokku kaks küsimust. Viimasel ajal on Riigikogu juhatus eelistanud esimest võimalust. Küsimuse esitamiseks on RKKTS § 68 lõike 3 kohaselt aega üks minut. Läbirääkimisteks arvestatakse sageli üks tund ja tavaliselt on 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 lisaega. Riigikogu liikme taotlusel võib istungi juhataja anda talle loa RKKTS § 70 kohaseks vastusõnavõtuks.

7. 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, samuti Riigikogule esitatud kollektiivne pöördumine.

8. 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.

9. 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). Alates Riigikogu X koosseisust on olulise tähtsusega riiklike arutelude arv järk-järgult kasvanud.⁷³¹ Lisaks välispoliitika aruteludele toimusid regulaarselt ka Eesti inimarengu aruande ja Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamise

⁷³¹ Riigikogu X koosseisu ajal 19, XI koosseisu ajal 28, XII koosseisu ajal 29, XIII koosseisu ajal 39 ja XIV koosseisu ajal 47 olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu.

arutelud. Suurema osa olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelusid on algatanud komisjonid, kuid näiteks Riigikogu XIII koosseisus algatasid fraktsioonid 39-st arutelust 17.⁷³²

§ 154. Vabariigi Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu ning Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu menetlemine

- (1) Fraktsioonid ja komisjonid võivad esitada Riigikogu otsuse eelnõusid, mis sisaldavad ettepanekuid Vabariigi Valitsusele.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (1¹) Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu võib esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.
[RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (2) Eelnõu antakse üle, vormistatakse ja võetakse menetlusse käesoleva seaduse §-des 91, 92 ja 93 ettenähtut järgides. Eelnõu menetlusse võtmisel määrab Riigikogu juhatus eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja ning juhtivkomisjoni. Muudatusettepanekuid võivad esitada üksnes fraktsioonid ja komisjonid.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]
- (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 ja komisjonide esindajad.
[RT I, 13.03.2014, 2 – jõust. 23.03.2014]
- (7) Pärast läbirääkimiste lõpetamist viiakse läbi muudatusettepanekute hääletamine. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele.

⁷³² Riigikogu XIV koosseisus algatasid fraktsioonid 17, XIII koosseisus 17, XII koosseisus 7 ja XI koosseisus 6 olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu.

1. Riigikogu fraktsioonidele ja komisjonidele on antud õigus esitada otsuseid, millega Riigikogu pöördub valitsuse poole ettepanekuga midagi teha või millestki juhinduda.⁷³³ Tegemist on erisusega RKKTS § 90 lõike 1 punktist 1, mis annab Riigikogu otsuse esitamise õiguse ka Riigikogu liikmele. Kui PS-is või RKKTS-is on Riigikogu otsuse menetlemiseks ette nähtud eriregulatsioon, tuleb seda järgida. Seega ei saa Riigikogu liige esitada otsuse eelnõu, millega tehakse ettepanek Vabariigi Valitsusele ka teiste sätete, nt PS § 65 punkti 1 ja RKKTS § 90 lõike 1 punkti 1 alusel.

2. Osa sellistest otsustest on PS § 103 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsusele tehtavad ettepanekud algatada mõni seaduseelnõu. Samas menetletakse RKKTS § 154 lõike 1 järgi ka muid ettepanekuid, mida Riigikogu valitsusele teeb. 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 peab parlament vajalikuks oma seisukohta väljendada. Sellist parlamentaarset 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“⁷³⁴, milles nõuti AS-i Eesti Raudtee ümberkujundamise ja erastamise teokstegemist erastamiseseaduses ette nähtud 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 vähendamiseks⁷³⁵ ning 2019. aasta 20. veebruaril otsuse teha Vabariigi Valitsusele ettepanek kehtestada sanktsioonid seoses Ukraina aluste ründamise ja hõivamise ga Kertši väinas.⁷³⁶

3. Otsus, millega Riigikogu teeb valitsusele ettepaneku algatada konkreetne seaduseelnõu, nõuab PS § 103 lõike 2 kohaselt vastuvõtmiseks

⁷³³ Varem oli ka Riigikogu juhatusel Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu esitamise õigus (1992. aasta RKKTS § 25 lg 4 ja 1994. aasta RKKTS § 49). Riigikogu juhatus esitas menetlusse näiteks Varssavi geto ülestõusu 50. aastapäeva puhul tehtud avalduse eelnõu (RT I 1993, 19, 341).

⁷³⁴ RT I 1999, 24, 362.

⁷³⁵ RT III, 26.09.2011, 1.

⁷³⁶ RT III, 29.10.2019, 2.

parlamendi koosseisu hääldenamust. Kõnealune säte asub põhiseaduse paragrahvis, mis käsitleb seaduste algatamise õigust. Põhiseaduse Assamblees põhjendati sätte vajalikkust olukorraga, kus seaduseelnõu väljatöötamine on vajalik, ent Riigikogu oma jõududega seda ei suuda. Sellises olukorras peab Riigikogul olema põhiseaduslik võimalus tellida seaduseelnõu valitsuselt, andes ette ka poliitilised lähtekohad ja eelnõu kontseptuaalsed alused, mida valitsusel tuleb seaduseelnõu väljatöötamisel arvestada.⁷³⁷ Koosseisu hääldenamuse nõue valitsusele eelnõu väljatöötamiseks esitatava ettepaneku puhul on põhjendatav asjaoluga, et koosseisu hääldenamus tagab väljatöötatava eelnõu seadusena vastuvõtmise. Riigikogu tegevuse taasalustamise algaastatel ettepanekuid konkreetsetes valdkondades seaduste vastuvõtmiseks valitsusele ka tehti. Riigikogu tahe seaduseelnõu saamiseks oli neis otsustes selgelt kirjas.⁷³⁸ Hiljem on enamasti kindlate seaduseelnõude väljatöötamiseks selgesõnaliste ettepanekute tegemisest hoidutud ja selle asemel on otsuses viidatud teatud lahendamist vajavatele küsimustele. Selline praktika on tõstatanud küsimuse, millal lugeda ettepanek eelnõu väljatöötamisega seotuks ja kas muudele ettepanekutele kohaldub samuti Riigikogu koosseisu hääldenamuse nõue.

4. Ehkki muu sisuga ettepanekuid sisaldava otsuse vastuvõtmiseks piisab PS §-s 73 sätestatu valguses poolthääle enamusest, on Riigikogu praktika olnud erinev. Kuni 2021. aasta lõpuni lähtuti üldjuhul kõikide Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemise otsuste eelnõude puhul PS § 103 lõikes 2 sätestatust ning nõuti otsuse vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu hääldenamust, st vähemalt 51 poolthäält.⁷³⁹ Niisuguse praktika kasuks räägib see, et sageli on ühes otsuse eelnõus nii valitsusele tehtavad ettepanekud algatada eelnõu kui ka üleskutsed muuks tegevuseks. Samuti ei ole ettepaneku sõnastusest alati üheselt arusaadav, kas eelnõus väljendatud

⁷³⁷ Põhiseaduse Assamblee, lk 1004.

⁷³⁸ Vt nt Riigikogu 21.10.1992 otsus „Vabariigi Valitsusele seaduseelnõu algatamise ettepaneku tegemine“ (242010 OE), Riigikogu 26.01.1994 otsus „Vabariigi Valitsusele seaduseelnõu algatamise ettepaneku tegemine“ (408 OE).

⁷³⁹ 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).

ettepanek võib vajada selle elluviimiseks vältimatult seaduste muutmist. Kuivõrd 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. Selle argumenti vastu kõneleb aga asjaolu, et Riigikogu otsusega kehtestatavate eri valdkondade poliitikate põhialuste vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamus nõutud ei ole⁷⁴⁰, kuigi põhialustega teeb Riigikogu valitsusele ülesandeks järgida teatud poliitikavaldkonna üldist suunda, mille eiramisel võib järgneda näiteks Vabariigi Valitsusele umbusalduse avaldamine. Seega ei ole poliitilise siduvuse argument Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõudmisel ümberlükkamatu. Võttes arvesse ka PS § 103 lõike 2 sõnastust ja asukohta põhiseaduse struktuuris ning põhiseaduse väljatöötanud isikute seisukohti, millest pigem järeldub, et Riigikogu koosseisu häälteenamus on nõutav vaid seaduseelnõu väljatöötamise ettepaneku korral, puudub muude Vabariigi Valitsusele tehtavate ettepanekute puhul õiguslik alus nõuda nende vastuvõtmiseks parlamendi koosseisu häälteenamust. Sel juhul tõkestab nõutava häälteenamuse läve tõstmine põhjendamatult ettepanekut sisaldava eelnõu vastuvõtmist. Seetõttu ei ole nende ettepanekute puhul, mis selgelt ei sisalda ettepanekut seaduseelnõu väljatöötamiseks, enam Riigikogu koosseisu häälteenamust eeldatud. Samas ühtki sellist otsust Riigikogu XIV koosseisus poolthäälte enamusega vastu ei võetud.⁷⁴¹

5. Kuna PS § 103 lõikes 2 on nimetatud vaid seaduseelnõu algatamiseks tehtavaid ettepanekuid, võib küsida, kas RKKTS § 154 lõige 1, mis võimaldab valitsusele selliste ettepanekute tegemist, millega ei taotleta otsest või kaudselt seaduseelnõu algatamist, on põhiseadusega kooskõlas. Põhiseaduse Assamblee aruteludest võib järeldada, et valitsusele eelnõu algatamise ettepaneku tegemise võimalust peeti vajalikuks just seetõttu, et Riigikogul ei ole võimalik valitsusele ülesandeid anda muul moel kui seadusega.⁷⁴² Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt ei tohi Riigikogu

⁷⁴⁰ Nt võeti Riigikogu 20.02.2019 otsus riigireformi ja hea halduse põhialuste kohta vastu 43 poolthäälega.

⁷⁴¹ Nt Riigikogu otsuse „Ettepaneku tegemine Vabariigi Valitsusele „Covid-19 leviku tõkestamiseks kehtestatud piirangute kaotamiseks““ eelnõu (527 OE) lõpphääletus (vt Riigikogu 21.03.2022 istungi stenogramm).

⁷⁴² L. Hänni Põhiseaduse Assamblee 29. istungil 3. aprillil 1992: „Teatavasti, võimude lahususe printsüübist lähtudes, ei ole otseselt võimalik Riigikogu otsusega reguleerida ja anda korraldusi Vabariigi Valitsusele. Riigikogu peab oma tegevust

sekkuda täitevvõimu tegevusalasse, kuid samas on Riigikogul rahva esindajana parlamentarismi põhimõtte järgi õigus valitsusele suuniseid anda, kui ta seda vajalikuks peab. Ehkki põhiseaduse saamislugu ja sätted viitavad, et põhiseadust tehes ei nähtud ette võimalust, et Riigikogu saaks ilma seda konkreetset lubava põhiseaduse normita valitsusele ülesandeid anda, isegi mitte ettepaneku vormis, tuleb mõõnda, et mõlemat tüüpi ettepanekud on lubatavad. Seda kinnitab ka nüüdseks juba 30 aastat kestnud Riigikogu praktika. Iseküsimus on, kas n-ö poliitikasoovitusi on õige teha õigusakti vormis või tuleks neid teha hoopis pöördumise, avalduse või deklaratsioonina (RKKTS § 154 lg 1¹).

6. 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. Riigikogu praktikat vaadates võib öelda, et initsiatiiv Vabariigi Valitsusele ettepanekute tegemiseks tuleb opositsioonilt. Ehkki valdavalt jäävad sellised ettepanekud vastu võtmata⁷⁴³, on opositsioonis olevad Riigikogu fraktsioonid kasutanud seda kui võimalust tutvustada oma poliitilisi seisukohti.

7. Riigikogu avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu saab esitada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, s.o vähemalt 21 Riigikogu liiget. Riigikogu avaldus, deklaratsioon ja pöördumine on Riigikogu poliitilist tahet väljendavad aktid, mis ei sisalda õigusnorme ega ole seega õigusaktid. PS § 65 punkti 11 sõnastuse järgi saab avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise adresseerida üksnes Eesti rahvale, teistele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele.⁷⁴⁴ Riigikogu on lisaks teistele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele suunatud avaldustele

riigielu juhtimisel korraldama seaduste kaudu.“ Stenogramm kättesaadav <https://www.Riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/Riigikogu-ajalugu/pohiseaduse-assamblee/pohiseaduse-assamblee-stenogrammid/>.

⁷⁴³ Nt Riigikogu XI koosseisu ajal võeti 16-st esitatud sellisest otsuse eelnõust vastu kolm, XII koosseisus 19-st kaks, XIII koosseisus 34-st üks ja XIV koosseisus 50-st üks.

⁷⁴⁴ PS kommentaarid 2020, § 55 kommentaar 21.

teinud avaldusi ka laiemale üldsusele⁷⁴⁵ ja Vabariigi Valitsusele,⁷⁴⁶ samuti teinud avaldusi, millel ei ole konkreetset adressaati.⁷⁴⁷ Kuna RKKTS ei sätesta, millistest kriteeriumidest lähtuvalt valib Riigikogu oma tahte väljendamiseks avalduse, deklaratsiooni või pöördumise, on Riigikogu vaba valima keeleliselt konkreetset juhul sobivaima vormi. Avaldust saab käsitleda üldmõistena, mis sobib enamikul juhtudest Riigikogu seisukohatadest teadaandmiseks. Deklaratsioon ja pöördumine on avalduse alaliigid, millest esimene sobib näiteks riiklikult olulisemaks seisukohavõtuks ning teine konkreetsele adressaadile suunatud üleskutse või ettepaneku edastamiseks. Seni on Riigikogu valdavalt võtnud vastu avaldusi. Riigikogu on oma avaldustes esitanud seisukohti seoses olulise päevakajalise või ajaloolise sündmusega. Näiteks võttis Riigikogu 2016. aastal vastu avalduse 75 aasta möödumisest juuniküüditamisest⁷⁴⁸ ja 2022. aastal avalduse Ukraina territoriaalse terviklikkuse toetuseks⁷⁴⁹. Deklaratsiooni on Riigikogu võtnud vastu üks kord⁷⁵⁰ ja pöördumise kolm korda.⁷⁵¹

8. Kommenteeritavas paragrahvis käsitletavate otsuste, samuti Riigikogu avalduste, deklaratsioonide ja pöördumiste eelnõud vormistatakse, antakse üle ja võetakse menetlusse üldises korras. Kui avaldus, deklaratsioon või pöördumine on suunatud teistele riikidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele, lisatakse eelnõule selle võõrkeelne tõlge⁷⁵². Kuna kommenteeritavas paragrahvis nimetatud eelnõusid arutatakse ühel lugemisel, määrab Riigikogu juhatus eelnõu menetlusse võtmisel eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaja, seejuures võivad

⁷⁴⁵ Riigikogu 23.02.2022 avaldus „Venemaa Föderatsiooni agressioonist Ukraina vastu“ (RT III, 26.02.2022, 1).

⁷⁴⁶ Riigikogu 25.08.2020 avaldus „Demokraatia ja kodanikuühiskonna toetuseks Valgevenes“ (RT III, 27.08.2020, 1).

⁷⁴⁷ Riigikogu 19.02.2020 avaldus „Ajaloo mälust ja ajaloo võltsimisest“ (RT III, 20.02.2020, 2).

⁷⁴⁸ RT III, 15.06.2016, 1.

⁷⁴⁹ RT III, 20.01.2022, 1.

⁷⁵⁰ Riigikogu 07.10.1992 deklaratsioon põhiseadusliku riigivõimu taastamisest (RT 1992, 40, 533).

⁷⁵¹ Riigikogu 22.02.1994 pöördumine ÜRO liikmesriikide parlamentide poole (RT I 1994, 13, 235), 22.04.2021 pöördumine Soome Vabariigi Eduskunna poole (RT III, 27.04.2021, 10) ja 04.03.2022 pöördumine Euroopa Liidu ja NATO liikmesriikide ning teiste riikide parlamentide poole (RT III, 16.03.2022, 1).

⁷⁵² Riigikogu juhatuse 27.12.2011 otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“, § 54 lg 2.

muudatusettepanekuid esitada üksnes fraktsioonid ja komisjonid. 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. Pärast eelnõu esitaja ning juhtivkomisjoni esindaja ettekandeid võivad Riigikogu liikmed esitada kummalegi ettekandjale ühe küsimuse, millele järgnevad läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide ja komisjonide esindajad. Pärast läbirääkimiste lõpetamist viiakse läbi muudatusettepanekute hääletamine. Seejärel pannakse eelnõu lõpphääletusele. Avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise vastuvõtmiseks on nõutav parlamendi poolthääle enamus. Valitsusele tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse vastuvõtmiseks nõutava hääleteenamuse kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 2.

§ 155. Vabariigi Presidendi, peaministri ja ministrite poliitilised avaldused ning ametiisikute ettekanded ja ülevaated

- (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 juhatusel 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 RKKTS-ist alates on kodukorrasedused 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 sätestatud.

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 arutamiseks Riigikogus (PS § 135, RKS § 10 lg 1). Enamasti on nimetatud ülevaate esitanud riigikontrolör Riigikogule oktoobris või novembris.

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. Põhiseaduse § 139 lõike 2 alusel Riigikogule esitatavas ettekandes võib õiguskantsler osutada nii õigusliku regulatsiooni kui ka riigiasutuste tegevuse puudulikkusele, vastuolulisusele ja laiematele probleemidele õiguskorras.⁷⁵³ Nii näiteks esines õiguskantsler 17. juunil 2020 Riigikogus ettekandega õigustiigist eriolukorras.⁷⁵⁴

6. Riigikohtu esimees esitab kord aastas Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogule ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta (KS § 27 lg 3). Riigikohtu esimehe ülevaate esitamine Riigikogule on toimunud mai teises või juuni esimeses pooles.

⁷⁵³ PS kommentaarid 2020, § 139 kommentaar 18.

⁷⁵⁴ Vt Riigikogu 17.06.2020 istungi stenogramm.

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). Neid ettekandeid on Riigikogu täiskogus kuulatud samal päeval järjestikuste päevakorrapunktidenä, kuid mitte alati.⁷⁵⁵ Eelnimetatud ettekannete esitamine Riigikogule on toimunud mai teises või juuni esimeses pooles.

8. Peaministril on kohustus esitada vähemalt kord aastas Riigikogule Vabariigi Valitsuse nimel ülevaade teadus- ja arendustegevuse olukorrast ning valitsuse poliitikast selles valdkonnas (TAKS § 10 p 2). Nimetatud ülevaade on peaminister Riigikogule esitanud detsembris või jaanuaris.

9. RKKTS § 152⁵ järgi esitab peaminister Riigikogu sügisistungjärgu jooksul Riigikogule ülevaate valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika teostamisel.

10. VVS § 36 lõike 2 punkt 5⁴ paneb peaministrile kohustuse pidada pärast riigi eelarvestrateegia Riigikogule esitamist Riigikogus ettekanne Vabariigi Valitsuse tegevusest, sealhulgas riigi pikaajalise arengustrateegia sihtideni jõudmisest.

11. VVS § 49 lõike 1 punkti 13² kohaselt peab iga minister vähemalt kord aastas Riigikogus ettekande, milles annab ülevaate oma vastutusvaldkonna tegevusest ja arengust. Peaministri ja ministrite selline kohustus nähti algselt ette Eesti riigi pikaajalise arengustrateegiaga „Eesti 2035“. (Strateegiadokumentide alusel peetavate ettekannete kohta vt käesoleva paragrahvi kommentaar 14.)

12. ATS § 66 lõike 1 alusel esitab valdkonna eest vastutav minister kord aastas Riigikogule ülevaate avaliku teenistuse arengusuundadest, teenistuskohdadest, teenistuses olevatest ja töötavatest isikutest, nende palkadest ja töötasudest ametiasutuste ning teenistusgruppide kaupa.

⁷⁵⁵ Vt nt Riigikogu 31.05.2022 ja 02.06.2022 istungi stenogramm.

13. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimise ja rakendamise seaduse § 8 lõige 1 näeb ette, et Vabariigi Valitsus annab üks kord aastas Riigikogu istungil ülevaate Euroopa stabiilsusmehhanismiga antud stabiilsustoetustest ja Eesti Vabariigi osalemisest Euroopa stabiilsusmehhanismis. Tavapäraselt on selle ettekande pidanud rahandusminister.

14. Peale eeltoodu on Vabariigi Valitsuse liikmed pidanud ettekandeid, kui niisugune kohustus on neile pandud Riigikogu otsusega. Enne, kui VVS-iga nähti peaministrile ja ministritele ette kohustus pidada kord aastas ettekanne, milles peaminister annab ülevaate Vabariigi Valitsuse tegevusest, sealhulgas riigi pikaajalise arengustrateegia sihtideni jõudmisest, ning minister ülevaate oma vastutusvaldkonna tegevustest ja arengust (vt ka käesoleva paragrahvi kommentaar 11), tegid ministrid ettekandeid strateegiadokumentide alusel. Näiteks peab Eesti riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ kohaselt valitsuse iga liige vähemalt kord aastas Riigikogus ettekande, milles annab ülevaate strateegias seatud sihtide saavutamisest.⁷⁵⁶ Samalaadseid ettekandeid näevad ette ka muud strateegiadokumendid, näiteks „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“⁷⁵⁷, „Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030“⁷⁵⁸, „Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030“⁷⁵⁹ ja „Eesti julgeolekupoliitika alused“.⁷⁶⁰ Ehkki strateegilistes arengudokumentides nimetatud ettekanne ei ole põhiseaduses ega seaduses nimetatud ettekanne (vt kommenteeritava paragrahvi lg 1), on ministrid neid ettekandeid pidanud RKKTS §-s 155 sätestatud menetlust järgides. Seda tuleb pidada õigustatuks, kuna sarnaselt seadusest tulenevatele ettekannetele ja ülevaadetele on ka strateegilistes arengudokumentides ettenähtud ettekannete tegemiseks valitsusliikmeid kohustanud Riigikogu. Praktikas on ministrid erinevates strateegiadokumentides ettenähtud ettekandeid ka ühendanud. Näiteks pidas kultuuriminister 2022. aastal ühise ettekande riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ ja strateegiadokumendi „Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030“ elluviimisest ning keskkonnaminister 2022. aastal ühise ettekande riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ ja strateegiadokumendi „Kliimapoliitika põhialused aastani 2050“ elluviimisest.

⁷⁵⁶ RT III, 15.05.2021, 12.

⁷⁵⁷ RT III, 17.11.2020, 2.

⁷⁵⁸ RT III, 13.11.2020, 6.

⁷⁵⁹ RT III, 20.02.2015, 2.

⁷⁶⁰ RT III, 06.06.2017, 2.

15. 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 töönädala 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 (RKKTS § 14 lg 2 p 5 ja § 56 lg 1 p 9).

16. Kommenteeritava paragrahvi lõike 4 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. Praktikast on Riigikogu juhatus andnud nõusoleku, et peaministrile ja ministritele ei esitata küsimusi ainult sellise poliitilise avalduse puhul, mis kaasneb riigieelarve ja lisaeelarve üleandmisega.⁷⁶¹ Muudel juhtudel on peaministri või ministri poliitilise avalduse puhul küsimuste esitamise võimalust peetud vajalikuks debati osaks. Küsimuste esitamise võimaluse laiendamist arutati 2016. aastal algatatud seaduseelnõu raames, millega sooviti anda Riigikogu liikmetele õigus küsida vähemalt üks suuline küsimus Vabariigi Presidendilt, peaministrilt ja ministritelt, kes esinevad Riigikogu ees omal initsiatiivil poliitilise avaldusega.⁷⁶² Muu hulgas nägi elnõu ette, et ühe küsimuse võiks esitada Vabariigi Presidendile uue Riigikogu koosseisu esimesel istungil peetava avakõne järel. See ei leidnud siiski toetust põhjendusel, et põhiseaduse kohaselt ei ole Vabariigi Presidendil sellist rolli, mis eeldaks parlamentaarset debati pidamist. Kui Riigikogu ees esineb aga ametiisik põhiseadusest või seadusest tuleneva ettekande või ülevaatega, siis ei ole RKKTS-i mõttega kooskõlas jätta Riigikogu liikmed küsimisvõimalusest ilma. RKKTS § 155 lõike 4 sõnastus jätab lahtiseks, kas juhatus ja ametiisik võiksid kokku leppida rohkem kui ühe küsimuse esitamises, kuna sätte algne mõte on olnud võimaldada küsimuste ärajätmist ja muudel juhtudel, mil RKKTS näeb ette kindla küsimuste arvu, seda ei suurendata. Praktikast on siiski näiteks Eesti riigi pikaajalises arengustrateegias „Eesti 2035“ nimetatud ülevaadete tegemisel kokkuleppel Riigikogu juhatusel olnud lubatud kahe küsimuse esitamine.

⁷⁶¹ Vt nt Riigikogu 02.05.2022 istungi stenogramm.

⁷⁶² Eesti Keskerakonna fraktsiooni 14.03.2016 algatatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus (201 SE, XIII Riigikogu).

§ 155¹. Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi ettekanne

- (1) Enne Vabariigi Valitsuse poolt esitamist esineb Euroopa Komisjoni liikme kandidaat Riigikogus ettekandega. Vabariigi Valitsus esitab Riigikogu juhatasele sellekohase taotluse, milles märgib esinemise soovitava aja ja kestuse.
- (2) Esinemisele kohaldatakse § 155 lõigetes 3–5 sätestatut.
[RT I, 05.11.2014, 2 – jõust. 15.11.2014]

1. Kommenteeritav paragrahv näeb ette Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi Riigikogus kuulamise menetluse.

2. Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi esitamise pädevus on Vabariigi Valitsusel (VVS § 20² lg 1). Tagamaks parlamendi osalus niivõrd tähtsa otsuse tegemisel peab Vabariigi Valitsus esitama oma kandidaadi Riigikogule tutvumiseks, et Riigikogu saaks hinnata kandidaadi sobivust tavapärase parlamentaarse debati raames, võimaldades volinikukandidaadil vastata Riigikogu liikmete küsimustele ja demonstreerida oma pädevust Euroopa Liidu teemades.

3. Enne kommenteeritava paragrahvi jõustumist 2014. aasta 15. novembril toimus kaks korda volinikukandidaadi (Siim Kallas) kuulamine Riigikogus ELAK-is – 19. jaanuaril 2004 (siis veel erikomisjonina tegutsenud Euroopa asjade komisjon) ja 15. septembril 2009. Suurendamaks Riigikogu rolli, algatas ELAK 2014. aastal volinikukandidaadi (Andrus Ansip) nimetamise arutelu täiskogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena.⁷⁶³ Esimest korda toimus volinikukandidaadi (Kadri Simson) ettekande kuulamine Riigikogus eraldi menetlusena 12. juunil 2019.

4. Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi ettekande pidamiseks esitab Vabariigi Valitsus Riigikogu juhatasele taotluse, milles märgib esinemise soovitava aja ja kestuse. Volinikukandidaat esineb sarnaselt teistele ametiisikutele Riigikogu istungil ettekandega ning Riigikogu liikmed saavad talle esitada küsimusi. Seejärel avatakse läbirääkimised, mille käigus saavad fraktsioonide esindajad avaldada arvamust volinikukandidaadi sobivuse kohta. Protseduuriliselt on regulatsioon sarnane teiste

⁷⁶³ Vt Riigikogu 12.06.2014 istungi stenogramm.

ametiisikute Riigikogu täiskogus peetavate ettekannetega. Esitatud kandidaadi sobivuse suhtes Riigikogu seisukohta ei kujunda ega otsust ei langeta.

§ 156. Vabariigi Valitsuse tegevuskavade arutelu

- (1) Vabariigi Valitsus võib esitada Riigikogule arutamiseks oma tegevuskava.
- (2) Riigikogu juhatus määrab valitsuse esitatud tegevuskava läbivaatamiseks ning selle kohta ettekande koostamiseks juhtivkomisjoni. [RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
- (3) Tegevuskava arutelu võetakse päevakorda juhtivkomisjoni ettepanekul.
- (4) Tegevuskava arutelu käigus esinevad ettekandega Vabariigi Valitsuse esindaja ning juhtivkomisjoni esindaja. Riigikogu liige võib kummalgi ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse.
- (5) Tegevuskava arutelul avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad 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. Nimetatud paragrahvi sõnastus ei ole enam kooskõlas strateegiliste arengudokumentide terminoloogia ega koostamise reeglitega. Riigieelarve seaduse § 19 lõike 1 kohaselt on strateegilised arengudokumendid riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm. Riigi pikaajalise arengustrateegia ja poliitika põhialused võtab Riigikogu vastu kas omal algatusel või Vabariigi Valitsuse ettepanekul (RES § 20 lg 1) Riigikogu otsusega, mida menetletakse üldkorras (vt RKKTS §-d 90–112¹).

2. Kuigi kommenteeritavas paragrahvis kasutatakse terminit „Vabariigi Valitsuse tegevuskava“, hõlmab see praegusel ajal RES § 20 lõikes 2 nimetatud valdkonna arengukavasid. Nende dokumentide arutamise kaudu on Riigikogul võimalus võtta osa riigi pikemaajalise poliitika kujundamisest. Menetluse eesmärk on võimaldada Riigikogu liikmetel ja fraktsioonidel väljendada oma seisukohti arutatava strateegilise dokumendi kohta. Valitsusel omakorda avaneb võimalus tutvustada dokumenti ja sellega kavandatavaid tegevusi. RKKTS § 156 järgi piirdub Riigikogu

tegevuskava arutamise⁷⁶⁴, Riigikogu seda ei hääleta ja otsust vastu ei võta.⁷⁶⁵

3. Menetledes strateegilisi arengudokumente RKKTS §-s 156 ettenähtud korras, on Riigikogul võimalik:

- a) saada informatsiooni valitsuse plaanidest (kontrollifunktsioon);
- b) oma seisukohtade esitamise kaudu osaleda planeerimisprotsessis;
- c) tömmata valdkondade arengukavadele ja nendega seoses tehtavatele valikutele avalikkuse tähelepanu (avalikustamisfunktsioon).

4. Vabariigi Valitsusel on pärast Riigikogu toimunud arutelusid võimalik kiita strateegiline arengudokument heaks, arvestades Riigikogu (Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude) seisukohti. Kui Riigikogu soovib oma seisukohad strateegilise arengudokumendi kohta kirjalikult fikseerida (lisaks sellele, et juhtivkomisjoni hinnang ning eri poliitiliste jõudude esindajate arvamused kajastuvad Riigikogu stenogrammis), on tal RKKTS § 154 kohaselt võimalik võtta vastu otsus, milles esitab valitsusele oma ettepanekud (soovitused).

5. Eriseadustega võib riigieelarve seaduses strateegiliste arengudokumentide arutamiseks ettenähtud üldisest korras teha erandeid. Nii näiteks ei esitata riigisaladust sisaldavat riigikaitse valdkonna arengukava Riigikogule arutamiseks, vaid selle kohta esitab peaministrile seisukoha riigikaitsekomisjon (RES § 7 lg 1¹).

⁷⁶⁴ Näiteks toimus 12.10.2021 „Sidusa Eesti arengukava 2030“ (XIV Riigikogu) arutelu.

⁷⁶⁵ 15.09.2011 otsustas Riigikogu juhatus valitsuse esitatud Riigikogu otsuse „Riikliku arengukava „Eesti merenduspoliitika 2011–2020“ kinnitamine“ eelnõu parlamendi menetlusse mitte võtta ja tagastas selle valitsusele (Riigikogu juhatus 15.09.2011 otsus nr 71 „Eelnõu tagastamine esitajale“). 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 (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) Sõnavõtud 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 RKKS-ist alates. Nimetatud 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 11.00–13.00;
- b) perioodil 12. detsember 1994 – 13. märts 1999 toimus see iga töönädala esmaspäeval pärast kell 17.00 algavat infotundi ning kestis kuni kõnesoovide ammendumiseni;
- c) perioodil 14. märts 1999 – 16. märts 2019 toimus vaba mikrofon iga töönädala esmaspäeval pärast kell 15.00 algavat arupärimistele vastamist ning kestis kuni kõnesoovide ammendumiseni;
- d) alates 17. märtsist 2019 toimub vaba mikrofon iga töönädala esmaspäeval pärast kell 15.00 algava istungi päevakorra

ammendumist ning kestab kuni kõnesoovide ammendumiseni, kuid mitte kauem kui kella 24.00-ni.⁷⁶⁶

4. Kommenteeritava paragrahvi ja RKKTS § 47 lõike 1 punkti 1 järgi toimub vaba mikrofon täiskogu iga töönädala esmaspäeval pärast kell 15.00 algava istungi päevakorra ammendumist ja kestab kuni kõnesoovide ammendumiseni või seaduses ettenähtud istungi lõpuajani. Kui Riigikogu istungile muid päevakorrapunkte ei ole kavandatud, algab pärast täiskogu töönädala päevakorra kinnitamist kohe Riigikogu liikmete vaba mikrofon. Ei ole välistatud, et vaba mikrofon jääb mõnel istunginädalal ära, kui Riigikogu esmaspäevane istung lõpeb enne vaba mikrofonini jõudmist.

19¹. PEATÜKK

RIIGIKOGU KANTSELEI

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

§ 157¹. Riigikogu Kantselai staatus

- (1) Riigikogu Kantselai on riigi ametiasutus, kes tagab Riigikogu, tema organite ja Riigikogu liikmete teenindamise.
- (2) Riigikogu Kantselaid finantseeritakse riieelarvest.
- (3) Riigikogu Kantselail on oma nimetuse ja Eesti Vabariigi väikese riigivapi kujutisega pitsat.
- (4) Riigikogu Kantselai registreeritakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris selle registri põhimääruses sätestatud korras.

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

⁷⁶⁶ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

§ 157². Riigikogu Kantselai ülesanded

- (1) Riigikogu Kantselai põhiülesanded on:
 - 1) nõustada Riigikogu, tema organeid ja Riigikogu liikmeid õigusloome alal ning Riigikogu muude ülesannete täitmisel;
 - 2) teenindada Riigikogu, korraldada tema dokumendihaldust ning luua Riigikogule tema ülesannete täitmiseks vajalikud tingimused; [RT I, 07.03.2019, 1 – jõust. 17.03.2019]
 - 3) osutada Riigikogule kaasabi suhtlemisel teiste riigiorganitega ja avalikkusega, samuti korraldada Riigikogu välissuhtlemist;
 - 4) korraldada Riigikogu liikmete ametihüvedega seonduvat;
 - 5) täita Euroopa Parlamendi valimise seadusest, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest, rahvahääletuse seadusest ja Riigikogu valimise seadusest tulenevaid ülesandeid, teenindada Vabariigi Valimiskomisjoni ja erakondade rahastamise järelevalve komisjoni; [RT I, 06.05.2016, 1 – jõust. 01.01.2017]
 - 6) korraldada riigivara valitsemist vastavalt riigivaraseadusele;
 - 7) koostada Riigikogu eelarve projekt ja täita kinnitatud eelarvet.
- (2) Riigikogu Kantselai täidab ka muudest seadustest tulenevaid ning Riigikogu organite poolt seaduste alusel antud ülesandeid.
- (3) Oma ülesannete täitmiseks on Riigikogu Kantselail õigus saada teiselt riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustelt asjaomaseid dokumente ja teavet. [RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]

§ 157³. Riigikogu Kantselai juhtimine ja ülesehitus

- (1) Riigikogu Kantselaid juhib Riigikogu juhatus poolt avaliku konkursi alusel viieks aastaks ametisse nimetatud Riigikogu Kantselai direktor. Riigikogu Kantselai direktorile ei kohaldata avaliku teenistuse seaduse §-s 24 nimetatud katseaega. [RT I, 06.07.2012, 1 – jõust. 01.04.2013]
- (2) Riigikogu Kantselai direktor nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Kantselai ametnikud ning sõlmib ja lõpetab töötajatega töölepingu. [RT I, 06.07.2012, 1 – jõust. 01.04.2013]

- (3) Riigikogu Kantslei õigused ja põhifunktsioonid, tema juhtimiskorraldus ning struktuuriüksuste pädevus sätestatakse Riigikogu Kantslei põhimääruses, mille kehtestab Riigikogu juhatus.
[RT I 2007, 44, 316 – jõust. 14.07.2007]
- (4) Riigikogu Kantslei struktuuri, teenistukohtade koosseisu ja palgajuhendi kehtestab ning teenistukohtade liigituse teenistusgruppideks võib kehtestada Riigikogu juhatus. Arenguseire Keskuse ja riigi valimisteenistuse teenistukohtade koosseisu ja palgajuhendi kehtestab Riigikogu Kantslei direktor vastava üksuse juhataja ettepanekul.
[RT I, 28.06.2016, 4 – jõust. 01.01.2017]

20. PEATÜKK

LÖPPSÄTTED

§ 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 kirjalikku ja suulist suhtlemist ning ametlike dokumentide koostamise ja kasutamiseiga seonduvaid tegevusi, aga ka koosolekute ja istungite pidamist.⁷⁶⁷ RKKTS-is on peetud vajalikuks kirjalik ja suuline asjaajamine

⁷⁶⁷ PS kommentaarid 2020, § 52 kommentaar 2.

eraldi välja tuua. Eesti keele kasutamise nõue laieneb nii Riigikogu täiskogu kui ka Riigikogu 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 (nt välisriigi riigipeale või parlamendi esimehele või aseesimehele) loa poliitilise avalduse tegemiseks. Sellisel juhul tagatakse avalduse eestikeelne tõlge, samuti esitatakse tekst istungi stenogrammis eestikeelsena.⁷⁶⁸ Muudel puhkudel on võõrkeele kasutamine Riigikogu täiskogu istungil välistatud.

3. 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 inglise- kui ka venekeelse istungi.⁷⁶⁹ Võõrkeeles on peetud ka komisjonide avalikke istungeid. Näiteks 2014. aasta detsembris toimus riigikaitsekomisjoni avaliku istungi ühe päevakorrapunkti arutelu inglise keeles.⁷⁷⁰ Riigikogu komisjoni avaliku istungi eestikeelne tõlge peab olema tagatud.

4. 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

⁷⁶⁸ Vt nt Suurbritannia parlamendi alamkoja esimehe John Bercow kõne 17.04.2014 Riigikogus, Ukraina presidendi Volodõmõr Zelenskõi videopöördumine 13.04.2022 Riigikogu istungil.

⁷⁶⁹ Inglise keeles väliskomisjoni tellitud uuringu „Välispoliitilised strateegiad Aasia suunal: teiste riikide kogemus ja soovitusi Eestile“ esitus (25.10.2011); kutsutud Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste suhete professor J. Käkönen, Tallinna Ülikooli tulevikuuringute ja strateegilise juhtimise professor E. Terk ning Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi doktorant T. Mae ning 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.

⁷⁷⁰ Riigikaitsekomisjoni 15.12.2014 avaliku istungi „Naiste osalemine riigikaitstes“ 2. punkt „1.01.2016. a jõustuva Norra naiste kohustusliku ajateenistuse reformi tutvustus“, kutsutud Norra Kuningriigi suursaadik Eestis T. E. hr Dagfinn Sørli.

töös ei välistatud ka asjaajamiskeelt reguleeriva sätte kodukorraseadusesse lisamist käsitleva eelnõu aruteludel Riigikogu täiskogus.⁷⁷¹

5. Keeleseaduse kohaselt peab riigi ametiasutuse ametlik keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile. Ametliku keelekasutuse all peab KeeleS silmas kirjalikku keelekasutust – dokumente, silte, veebilehti, viitasid, teadaandeid. Muu avalik keelekasutus peab järgima keelekasutuse head tava (KeeleS § 4 lg-d 1 ja 4). Riigi ametiasutuseks KeeleS-i tähenduses on muu hulgas Riigikogu Kantslei. Mõistlik oleks ka Riigikogu puhul lähtuda põhimõttest, et kirjalikuks asjaajamiskeeleks 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 mikrofoni 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 mikrofoni väljalülitamisega.

6. 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.⁷⁷² 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,⁷⁷³ 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.

⁷⁷¹ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse Riigikogu asjaajamiskeele sätestamiseks eelnõu (892 SE, IX Riigikogu) teine lugemine, vt Riigikogu 20.11.2001 istungi stenogramm.

⁷⁷² PS kommentaarid 2020, § 6 kommentaar 4.

⁷⁷³ Vt RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98: „Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgelt Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi.“

7. 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 Kantsleil tagada vastav tõlketeenus.⁷⁷⁴ Avalikkuse jaoks on Riigikogu istungeid viipekeelde tõlgitud seni valikuliselt (vt RKKTS § 59 kommentaar 2).

8. Riigikogu asjaajamiskeele regulatsioon jõudis kodukorrasseadusesse IX Riigikogu ajal, kui 2001. aasta 20. novembril võeti vastu ning sama aasta 20. detsembril jõustus Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus Riigikogu asjaajamiskeele sätestamiseks.⁷⁷⁵ 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 keeletsensuse kui põhiseaduses sõnaselgelt sätestamata valimistsensuse lubatavust⁷⁷⁶, põhjendati keeleoskuse nõuet kaotava eelnõu⁷⁷⁷ esitamist just sellega, et põhiseadus ei näe niisugust passiivse valimisõiguse piirangut ette, mistõttu on see lubamatu. Kodukorrasseaduses ja valimisseadustes paralleelselt tehtud muudatuste üheks põhjuseks võib pidada Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) missiooni Eestile esitatud soovitusi. Loodeti, et pärast keele- nõude kaotamist valimisseadustest lahkub missioon Eestist.⁷⁷⁸

⁷⁷⁴ Näiteks näeb Riigikogu poolt 21.03.2012 ratifitseeritud puuetega inimeste õiguste konventsiooni (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.

⁷⁷⁵ RT I 2001, 94, 581.

⁷⁷⁶ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p II.

⁷⁷⁷ 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.

⁷⁷⁸ Missiooni mandaat Eestis lõppes 31.12.2001 ning rohkem seda ei pikendatud. Vt OSCE kodulehelt „The OSCE Mission to Estonia“.

§ 158¹. Dokumentide avalikkus

- (1) Riigikogus ja Riigikogu Kantsleis koostatud või neile esitatud dokumendid on avalikud.
- (2) Seadusega sätestatud juhtudel dokumente ei avalikustata.
[RT I 2004, 12, 77 – jõust. 15.03.2004]
- (3) Dokumentidena ei käsitata dokumentide kavandeid ja nende koostamiseks kasutatavaid abimaterjale ning aruteludeks ja konsulteerimiseks koostatud materjale.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]
- (4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud materjale ei registreerita dokumendiregistris, neid ei säilitata ning need on mõeldud asutuseseks kasutamiseks.
[RT I, 03.05.2016, 2 – jõust. 13.05.2016]

1. Kommenteeritava paragrahvi lõiked 1 ja 2 lisati Riigikogu kodukorra seadusesse 2004. aastal⁷⁷⁹, kui seadust täiendati Riigikogus Euroopa Liidu asjade menetlemise korruga. Ühtlasi lisati seadusesse sätte, mis kohustas Riigikogu juhatuset kehtestama Riigikogu ja Riigikogu Kantslei dokumentide asutusesiseseks teabeks tunnistamise ja nende kasutamise korra (RKKTS § 13 lg 2 p 15¹). Käesoleva kommentaari kirjutamise ajal kehtib „Riigikogu ja Riigikogu Kantslei asutusesisesete teabe kasutamise kord“, mille juhatus kehtestas 2014. aasta 16. oktoobri otsusega nr 165.⁷⁸⁰ Varasemalt oli see valdkond reguleeritud Riigikogu Kantslei direktori käskkirjaga.⁷⁸¹

2. Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 kohaselt on kõik Riigikogus ja Riigikogu Kantsleis koostatud ja neile esitatud dokumendid avalikud. Säte kujutab endast PS §-st 72 tuleneva Riigikogu töö avalikkuse põhimõtte väljendust. See põhimõte on iseloomulik demokraatlikule parlamentarismile ning on ühtlasi kooskõlas PS-ist lähtuva demokraatiaprintsiibiga.⁷⁸² Nii on Riigikogu veebilehe kaudu avalikkusele kättesaadavad

⁷⁷⁹ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus (RT I 2004, 12, 77).

⁷⁸⁰ Varem kehtis Riigikogu juhatus 29.01.2009 otsusega nr 9 ja veel varem Riigikogu juhatus 11.05.2004 otsusega nr 216 kinnitatud kord.

⁷⁸¹ 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 asutusesisesete teabe kasutamise kord“.

⁷⁸² PS kommentaarid 2020, § 10 kommentaar 37.

Riigikogu menetluses olevad eelnõud ja nendega seotud dokumendid, Riigikogu istungite ja Riigikogu komisjonide istungite päevakorrad, Riigikogu istungite stenogrammid, Riigikogu komisjonide istungite protokollid, Riigikogu liikmete arupärimised ja kirjalikud küsimused, Riigikogule esitatud kollektiivsed pöördumised ning paljud muud dokumendid.

3. Riigikogus ja Riigikogu Kantsleis koostatud või neile esitatud dokumentide avalikkus ei ole absoluutne. Kommenteeritava paragrahvi lõike 2 järgi dokumente seadusega sätestatud juhtudel ei avalikustata. Sättes ei ole täpsustatud, millistest seadustest dokumentide avalikustamise piirangud tulenevad. Selline sõnastus on praktilistel kaalutlustel mõistlik, kuna muudatuste tegemisel dokumentide avalikustamise piiranguid sisaldavates lihtseadustes ei ole vaja hakata ühtlasi RKKTS-i kui konstitutsioonilist seadust muutma. Viimane tooks seaduse vastuvõtmisel kaasa Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude.⁷⁸³

4. Riigikohus on leidnud, et konstitutsioonilises seaduses ei pea kordama lihtseaduses sätestatud, kui kordamata jätmise tõttu õigusselgus ei vähene ning tegemist ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluva küsimusega.⁷⁸⁴ Nii tuleb Riigikogus ja Riigikogu Kantsleis koostatud või neile esitatud dokumentide avalikustamata jätmisel, juurdepääsupiirangute märgistamisel ja muul sarnasel puhul juhinduda erinevatest seadustest. Nendeks seadusteks on näiteks riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, avaliku teabe seadus ja isikuandmete kaitse seadus.⁷⁸⁵ Samas tulenevad dokumentide avalikustamise piirangud ka RKKTS-ist endast. Nii tuleneb RKKTS §-st 36 Riigikogu komisjoni kinnise istungi helisalvestisega⁷⁸⁶ ning RKKTS § 61 lõikest 2 Riigikogu kinnise istungi stenogrammiga tutvumise piirang. Riigikogu juhatause kehtestatud Riigikogu ja Riigikogu Kantslei asutusesisesse teabe kasutamise korra punkti 4 kohaselt otsustab teabele juurdepääsupiirangu kehtestamise vastavalt seaduses sätestatud alusele dokumendi koostaja, st Riigikogu liige või Riigikogu Kantslei teenistuja.

⁷⁸³ Normitehnika käsiraamat. Riigikogu Kantslei, Justiitsministeerium, Riigikantslei, 2013, § 28 kommentaar 10. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/sites/default/files/documents/2021-09/Riigikogus%20menetletavate%20eelno%C3%B5ude%20normitehnika%20eeskiri.pdf>.

⁷⁸⁴ RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14.

⁷⁸⁵ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (177 SE, X Riigikogu) seletuskiri.

⁷⁸⁶ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 11.

5. Dokumentide avalikkuse reeglit arvestades tuleb võimaluse korral hoiduda avalikustamisele kuuluvates dokumentides konfidentsiaalse teabe kajastamisest (vt ka RKKTS § 39 lg 3 teine lause). Kui sellise teabe dokumendis kajastamine on möödapääsmatu, tuleb avalikustatavas dokumendis konfidentsiaalne teave kinni katta või avalikustamise võimatuse korral dokument õigusaktidele vastavalt märgistada.

6. Kuigi kommenteeritava paragrahvi lõike 2 sõnastuse kohaselt puudub säte nn aktiivset avalikustamist, s.o dokumendi üldsusele kättesaadavaks tegemist (eelkõige Riigikogu veebilehe kaudu), ei tähenda see, et lihtseadustega sätestatud passiivse avalikustamise, s.o isiku nõudel talle teabele juurdepääsu andmise tingimused ei kehti. Kui Riigikogus või Riigikogu Kantseleis koostatud või neile esitatud dokumendis sisalduva konfidentsiaalse teabe tõttu pole dokumenti või selle mõnda osa avalikustatud ning isik esitab nõude talle konfidentsiaalsele teabele juurdepääsu võimaldamiseks, tagatakse talle juurdepääs teabele üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev õiguslik alus (nt PS § 44 lõikest 3 tulenev õigus tutvuda enesekohaste andmetega või teabele juurdepääsu võimaldada luba). Muul juhul talle juurdepääsu seaduses sätestatud juurdepääsu- piiranguga teabele ei võimaldata.

7. Kommenteeritava paragrahvi lõike 3 kohaselt ei laiene paragrahvi lõigetes 1 ja 2 dokumentide kohta sätestatu dokumentide kavanditele, nende koostamiseks kasutatavatele abimaterjalidele ning aruteludeks ja konsultatsioonideks koostatud materjalidele. Lõikes 3 nimetatud dokumentide kavanditele ja abimaterjalidele kohaldub paragrahvi lõikes 4 kirjeldatud režiim.

8. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 nimetatud kavandite ja materjalide all peetakse silmas töömaterjale, mis ei ole lõplikud ja kujutavad endast n-ö vahetooteid, s.o märkmeid ja mõtteid. Kui aga töömaterjalist formuleerub lõplik dokument (nt eelnõu, muudatusettepanekute tabel, protokoll), siis on see vastavalt lõikele 1 üldjuhul avalik.⁷⁸⁷ Töömaterjaliks on ka dokumendi (nt stenogrammi, protokoll) koostamise hõlbustamiseks tehtud salvestised.⁷⁸⁸

⁷⁸⁷ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (175 SE, XIII Riigikogu) seletuskiri, lk 3.

⁷⁸⁸ Riigikogu 17.02.2016 istungi stenogramm.

9. Kommenteeritava paragrahvi lõikega 4 nähakse ette sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud dokumentide kavandite ja abimaterjalide käitlemise kord. Dokumentide kavandeid ja materjale ei registreerita dokumendiregistris, neid ei säilitata ning need on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Kuna tegemist ei ole dokumentidega, mis on oma sisult lõplikud ning omavad õiguslikku tähendust, vaid need on n-ö vahetooted, ei ole otstarbekas neid talletada ja selleks ressursi kulutada.⁷⁸⁹ Seetõttu neid kavandeid ja materjale dokumendiregistrisse ei kanta ega määrata neile säilitustähtaega. Selliste kavandite ja materjalide loomise, nende alalhoidmise ning selle kestuse üle otsustab kavandi või materjali looja lähtuvalt põhjendatud vajadusest. Kui kavandid või materjalid sisaldavad isikuandmeid või konfidentsiaalset teavet, tuleb nende koostamisel ja säilitamisel pidada ühtlasi silmas asjakohastest õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Nii näiteks tuleb isikuandmete säilitamisel pidada silmas isikuandmete säilitamise piirangu põhimõtet.⁷⁹⁰

§ 158². Riigikogu arhiiv

- (1) Riigikogu arhiiv moodustub Riigikogu täiskogu, komisjonide, fraktsioonide, juhatuse, Riigikogu Kantslei ja Vabariigi Valimiskomisjoni dokumentidest.
- (1¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud arhivaalid antakse ettenähtud tähtaja möödumisel Rahvusarhiivile üle arhiiviseaduses sätestatud korras.
[RT I, 21.03.2011, 1 – jõust. 01.01.2012]
- (2) Riigikogu arhiivi pidamise korra kinnitab Riigikogu juhatus.
[RT I 2006, 12, 80 – jõust. 19.03.2006]

1. Kommenteeritav paragrahv reguleerib Riigikogu arhiivi pidamist. Riigikogu arhiiv moodustub Riigikogu, Riigikogu Kantslei ja Vabariigi Valimiskomisjoni dokumentidest. Riigikogu arhiivis hoitakse ka erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (EKS § 12¹⁰ lg 9) ja Arenguseire Keskuse dokumente. Need dokumendid, millele Rahvusarhiiv annab

⁷⁸⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (175 SE, XIII Riigikogu) seletuskiri.

⁷⁹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88), art 5 lg 1 p e.

hindamise tulemusena arhiiviväärtuse, on arhivaalid. Arhivaalid on rahvusliku kultuuripärandi osa ning neid säilitatakse püsivalt.⁷⁹¹

2. Riigikogu arhiivi peab Riigikogu Kantselei istungiosakond (varem Riigikogu Kantselei dokumendi- ja asjaajamisosakond). Enne 2006. aastal jõustunud seadusemuudatust lasus see ülesanne Eesti Rahvusraamatukogul.⁷⁹² Riigikogu arhiivis säilitatakse näiteks Riigikogu liikmete arupärimisi, Riigikogu juhatuse istungite protokolle ja otsuseid, Riigikogu komisjonide istungite protokolle ning kirjavahetust, erakondade valimiskulude aruandeid ning mitmesuguseid lühiajalise säilitustähtajaga dokumente.

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 üleandmiseeni Rahvusarhiivile. Arhiiviseaduse⁷⁹³ 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.

4. Kommenteeritava paragrahvi lõikes 1¹ kasutatud fraasist „käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud arhivaalid“ tekib ekslik mulje, et kõik Riigikogu arhiivis olevad dokumendid on arhivaalid. Nii see siiski ei ole, kuna erinevalt varasemast ei pea kehtiv ArhS arhivaaliks iga dokumendi, millele on määratud säilitustähtaeg. Seega tuleb sätet mõista nii, et Rahvusarhiivile antakse üle need Riigikogu arhiivis olevad dokumendid, mis on arhivaalid. Rahvusarhiivi hindamisotsuse kohaselt on Riigikogu tööga seotud dokumendid eranditult arhivaalid, Riigikogu Kantselei dokumendid osaliselt (nt õigus- ja analüüsiteenust puudutavad dokumendid).⁷⁹⁴

⁷⁹¹ Määrav ei ole mitte säilitustähtaeg, vaid dokumendi väärtus. Mitte kõik alalise säilitustähtajaga dokumendid ei ole arhivaalid. Tegu võib olla dokumentidega, mida asutus vajab oma tegevuse lõpuni, kuid arhiiviväärtuse puudumise tõttu võib nende säilitustähtaega ka muuta. Vt arhiiviseaduse eelnõu (854 SE, XI Riigikogu) seletuskiri.

⁷⁹² Riigikogu arhiiviga seotud säte lisati RKKTS-i Eesti Rahvusraamatukogu seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega (RT I 2006, 12, 80), mis jõustus 19.03.2006.

⁷⁹³ RT I, 21.03.2011, 1.

⁷⁹⁴ Rahvusarhiivi 26.06.2014 hindamisotsus nr 47 „Riigikogu ja Riigikogu Kantselei dokumentide hindamine arhiiviväärtuse väljaselgitamiseks“.

5. Juurdepääs Riigikogu arhiivis säilitatavatele dokumentidele on vaba, välja arvatud neile dokumentidele, millele RKKTS-ist või muudest õigusaktidest tulenevalt on kehtestatud juurdepääsupiirang (nt RSVS-i või AvTS-i alusel). 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]

§ 159. – § 161. [Käesolevast tekstist välja jäetud.]

LISAD

LISA 1: MENETLUSSKEEMID

Algamisel usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamise kord

RKKTS § 136

1. Eelnõu algataja ettekanne

RKKTS § 136 lg 3

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks küsimust.

RKKTS § 98 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. 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

4. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

PS § 73, RKKTS § 78

Ametiisiku ametisse nimetamise või ametist vabastamise otsuse eelnõu menetlemine

RKKTS § 117

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 117 lg 3

Kuni 20 minutit.

Istungi 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

Istungi 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 poolthäälte enamus.

PS § 73, RKKTS § 78

Riigikohtu esimehe ja liikmete, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja õiguskantsleri asetäitja-nõuniku, Eesti Panga nõukogu esimehe ning Eesti Panga nõukogu liikmete ametisse nimetamisel on hääletamine salajane.
RKKTS § 79 lg 2

Ametiisiku ettekanne või ülevaade

RKKTS § 155

1. Ametiisiku ettekanne

Kuni 20 minutit.

RKKTS § 155 lg 1

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse, kui Riigikogu juhatus ja ametiisik ei ole kokku leppinud teisiti.

RKKTS § 155 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta üksnes fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 155 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

Arupärimine

RKKTS § 140

1. Arupärija või arupärijate esindaja sõnavõtt

Kuni viis minutit, pikendada ei saa.

RKKTS § 140 lg 3

2. Arupärimise adressaadi vastus

Kestus ei või ületada 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. Arupärimise adressaadi vastus

RKKTS § 140 lg 3

5. 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 sõnavõttuga. Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

RKKTS § 140 lg 4, RKKTS § 69 lg 5

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 võib Riigikogu liige esitada 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.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku võib Riigikogu liige esitada 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

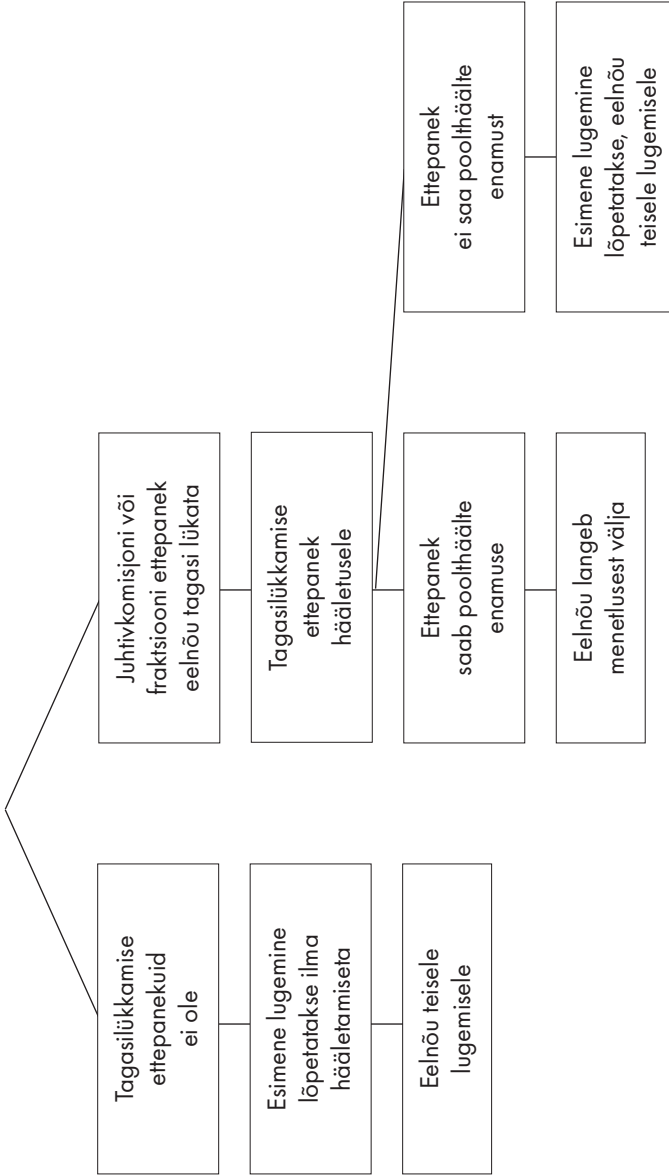
Sõnavõtt kõnetoolist (kõne) kuni viis minutit või sõnavõtt kohalt kuni kaks minutit. Sõnavõtja taotlusel võib istungi juhataja anda kõneks täiendavalt kolm minutit.

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.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku võib Riigikogu liige esitada 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.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku võib Riigikogu liige esitada 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.

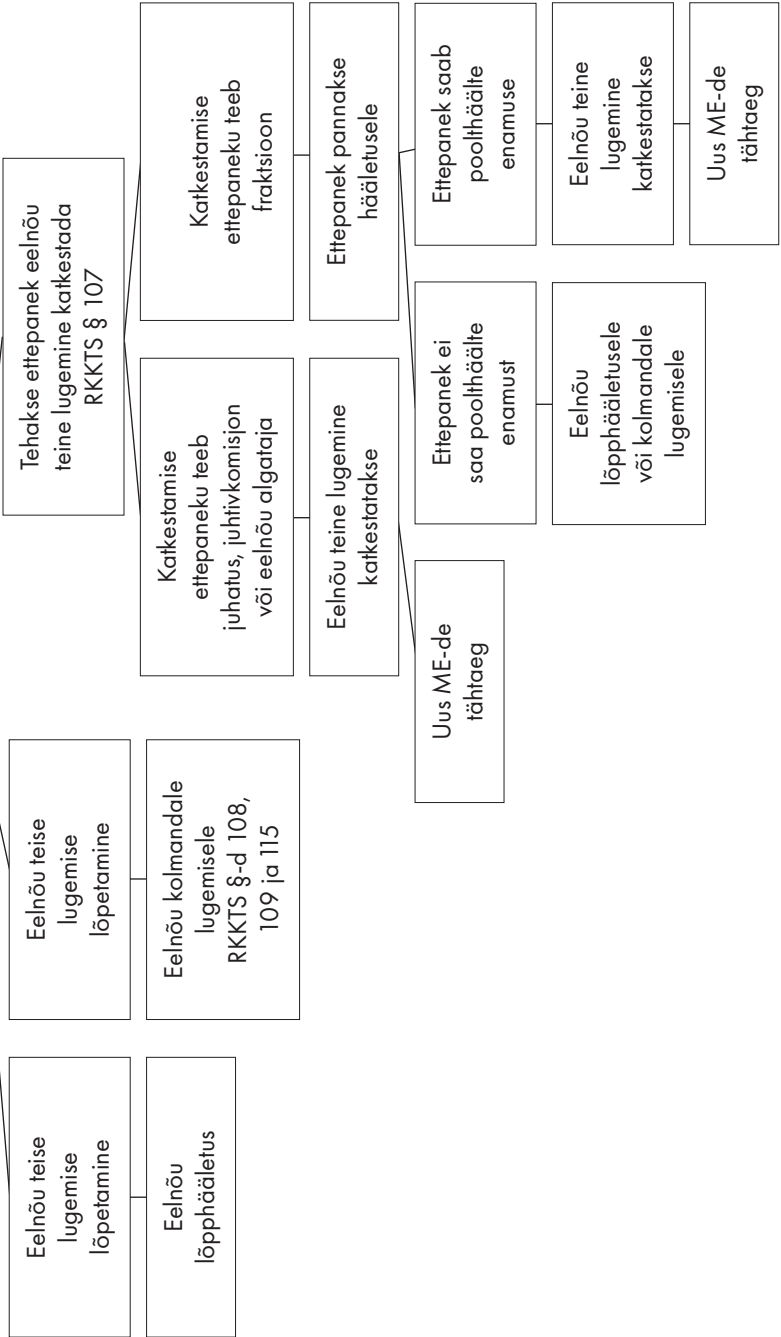
RKKTS § 70

6. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- 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



8. Muudatusettepanekute tähtaja määramine teise lugemise katkestamisel

RKKTS § 99 lg-d 1 ja 2

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

Enne teist lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamine

RKKTS § 137

1. Vabariigi Valitsuse esindaja ettekanne

Kuni 20 minutit.

RKKTS § 137 lg 4

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 137 lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 137 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

4. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamus, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

PS § 73, RKKTS § 78

Enne kolmandat lugemist usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamine

RKKTS § 138

1. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 137 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

2. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle 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 kaks minutit.

RKKTS § 146 lg 3

3. Minister vastab küsimusele

Vastamiseks on aega kolm 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 kaks minutit.

RKKTS § 146 lg 7

Vastamiseks on aega kolm minutit.

RKKTS § 146 lg 7

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

Nõukogu liikme nimetamise otsuse eelnõu menetlemine

RKKTS § 117

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 117 lg 3

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga ettekandeks antavat 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. 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

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 117 lg 3

- a) ME ei ole lubatud, kui otsuse-eelnõu on esitanud organ, kelle ettepanekuõigus tuleneb PS-ist või seadusest (RKKTS § 117 lg 2);
- b) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- c) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- d) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- e) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

5. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.
PS § 73, RKKTS § 78

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutamise kord

RKKTS § 153

1. Istungi juhataja tutvustab arutelu korda

RKKTS § 153 lg 2

2. Ettekanded

RKKTS § 153 lg 2

Üldjuhul kuni 20 minutit, Riigikogu juhatuse otsusel lühem või pikem.

RKKTS § 67, § 153 lg 2 ja Riigikogu juhatuse kinnitatud juhend

3. Küsimused ettekandjatele

Küsimuste esitamiseks ja neile vastamiseks ettenähtud aja määrab Riigikogu juhatus.

RKKTS § 153 lg 2

Riigikogu liige võib esitada ettekandjatele juhatuse 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

Läbirääkimiste avamisel antakse esmalt sõna fraktsioonide esindajatele ja seejärel teistele sõna soovivatele Riigikogu liikmetele.

Riigikogu juhatuse kinnitatud juhend

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

**Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks
volituste andmine**
RKKTS §-d 131 ja 132

1. Peaministrikandidaadi ettekanne valitsuse moodustamise aluste kohta

RKKTS § 131 lg 2 ja § 132 lg 4

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused

Riigikogu liige võib peaministrikandidaadile esitada kuni kaks suulist küsimust.

RKKTS § 131 lg 2 ja § 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 ja § 132 lg 4

4. Hääletus

Peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsustab Riigikogu poolthääle enamusega (st peaministrikandidaat saab volitused, kui selle poolt hääletab rohkem Riigikogu liikmeid kui selle vastu).

RKKTS § 131 lg 3 ja § 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 suulist 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.

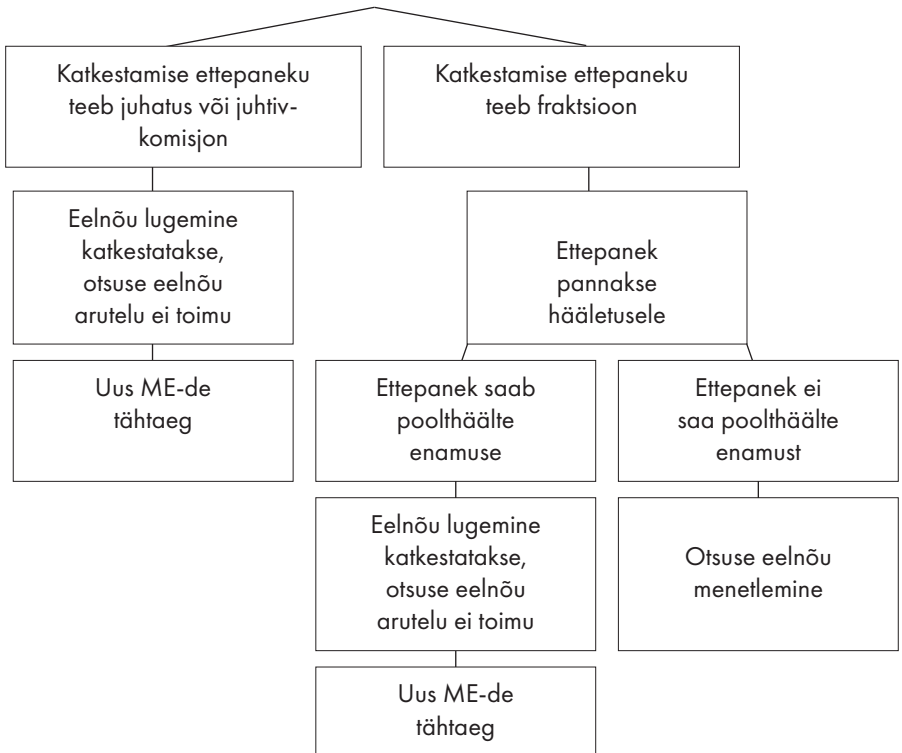
RKKTS § 70

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 125 lg 3, § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) ükssteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

5. Kui tehakse eelnõu lugemise katkestamise ettepanek RKKTS § 107



Muudatusettepanekute tähtaja määramine eelnõu lugemise katkestamisel

RKKTS § 99 lg-d 1 ja 2

6. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne otsuse eelnõu kohta

RKKTS § 125 lg 4

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

7. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise 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

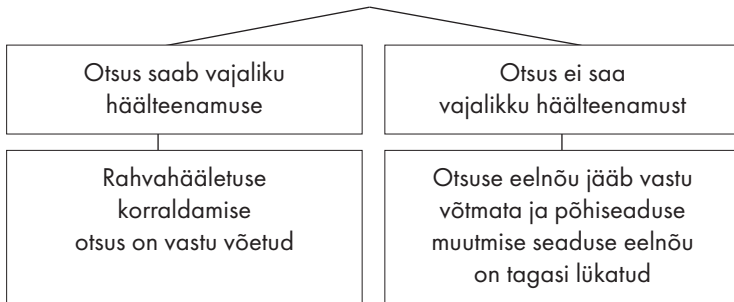
RKKTS § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksikeid välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

10. Otsuse eelnõu lõpphääletus

Otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamuse (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.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

RKKTS § 123 lg 3, § 126 lg 1, § 105 lg 2 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.

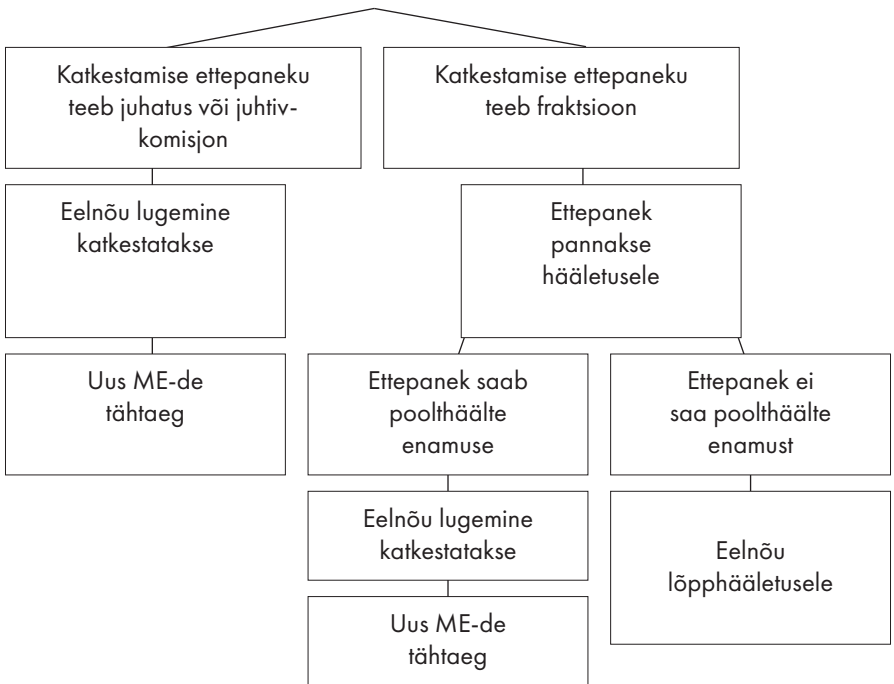
RKKTS § 70

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 126 lg 1 ja § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- 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**



Muudatusettepanekute tähtaja määramine eelnõu lugemise katkestamisel

RKKTS § 99 lg-d 1 ja 2

6. Lõpphääletus

Seadus on saanud Riigikogu selle koosseisu toetuse, kui eelnõu saab Riigikogu koosseisu hääaltenamuse (51).

Kui eelnõu ei saa nõutavat hääaltenamust, 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 häälteenus (61 häält).

PS § 165 lg 2, RKKTS § 126 lg 5

Kui eelnõu ei saa nõutavat häälteenusust, loetakse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tagasilükatuks.

RKKTS § 126 lg 5

Põhiseaduse muutmine 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.

Istungi 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 suulist 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.

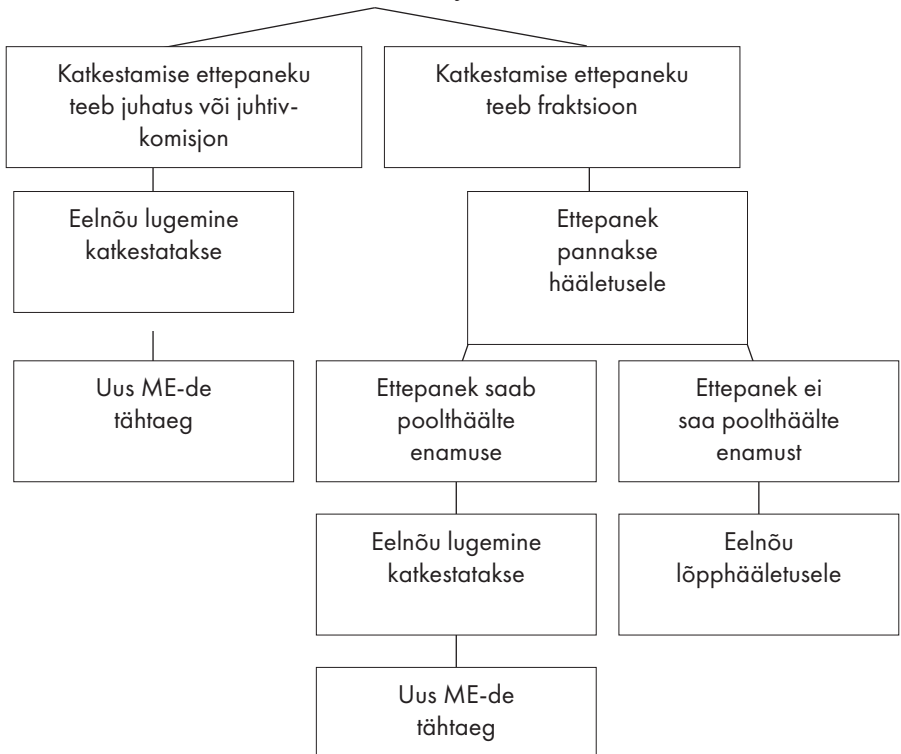
RKKTS § 70

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 127 lg 1 ja § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon ME-d ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- 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

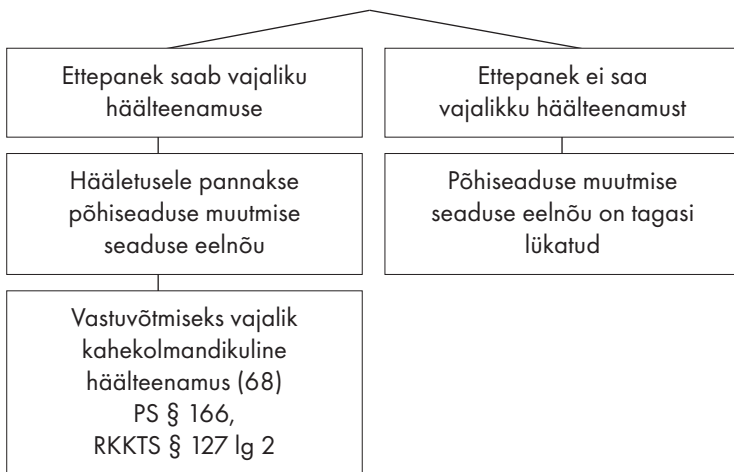


Muudatusettepanekute tähtaja määramine eelnõu lugemise katkestamisel
RKKTS § 99 lg-d 1 ja 2

6. Hääletusele pannakse ettepanek käsitleda eelnõu kiireloomulisena

Vajalik on neljaviiendikuline häälteenamus ehk poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu.

PS § 166, RKKTS § 127 lg 1



Riigieelarve, riigieelarve muutmise seaduse ja lisaelarve eelnõu teine lugemine

RKKTS §-d 120 ja 121

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 105 lg 2

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku võib Riigikogu liige esitada 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.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Ettekandjatele kokku võib Riigikogu liige esitada 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.

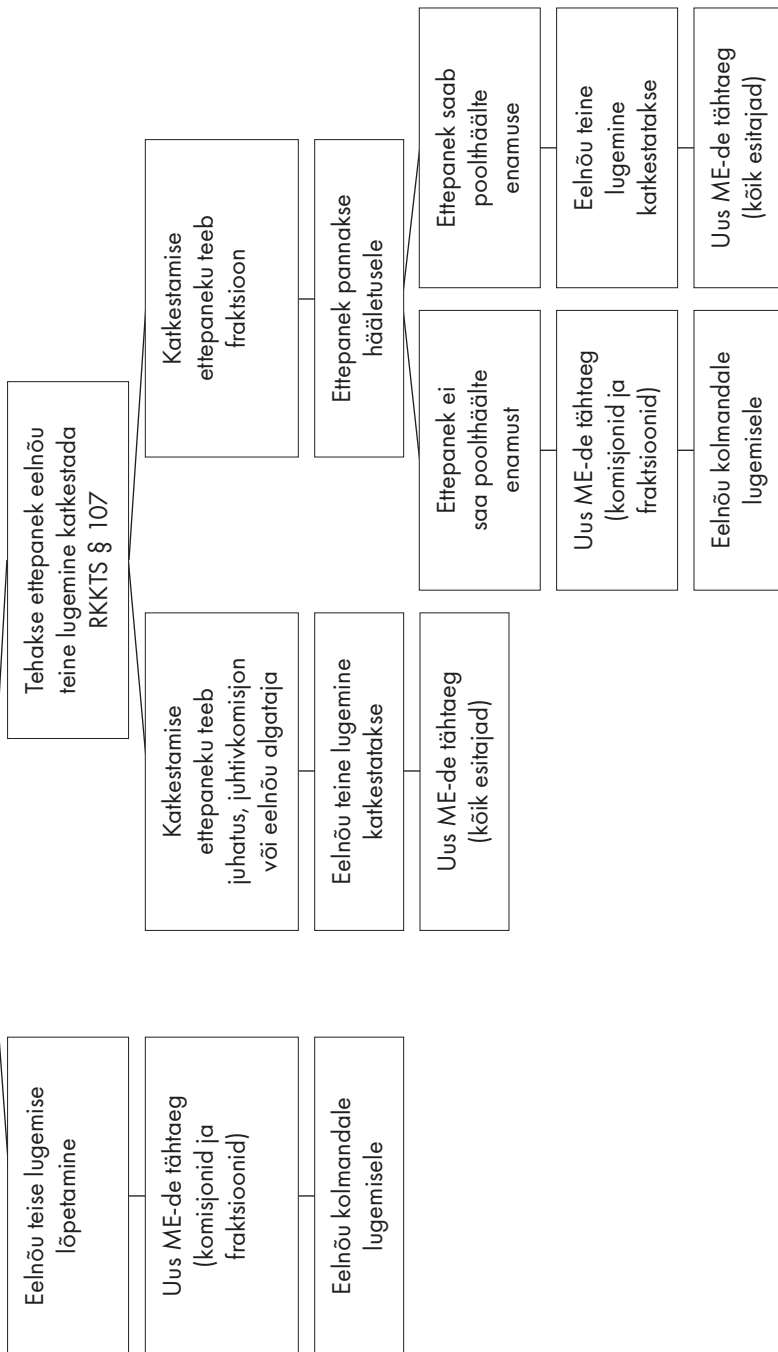
RKKTS § 70

6. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksteist välistavatest ME-dest viiakse elnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

7. Teise lugemise lõpetamise otsustamine



8. Muudatusettepanekute tähtaja määramine teise lugemise katkestamisel ja lõpetamisel

RKKTS § 99 lg-d 1 ja 2, § 120 lg 4

Riigieelarve, riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve eelnõu kolmas lugemine

RKKTS §-d 120 ja 121

1. Juhtivkomisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 120 lg-d 2, 4, 5, § 105 lg 2 ja tava

Kuni 20 minutit.

Istungi 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 ja § 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

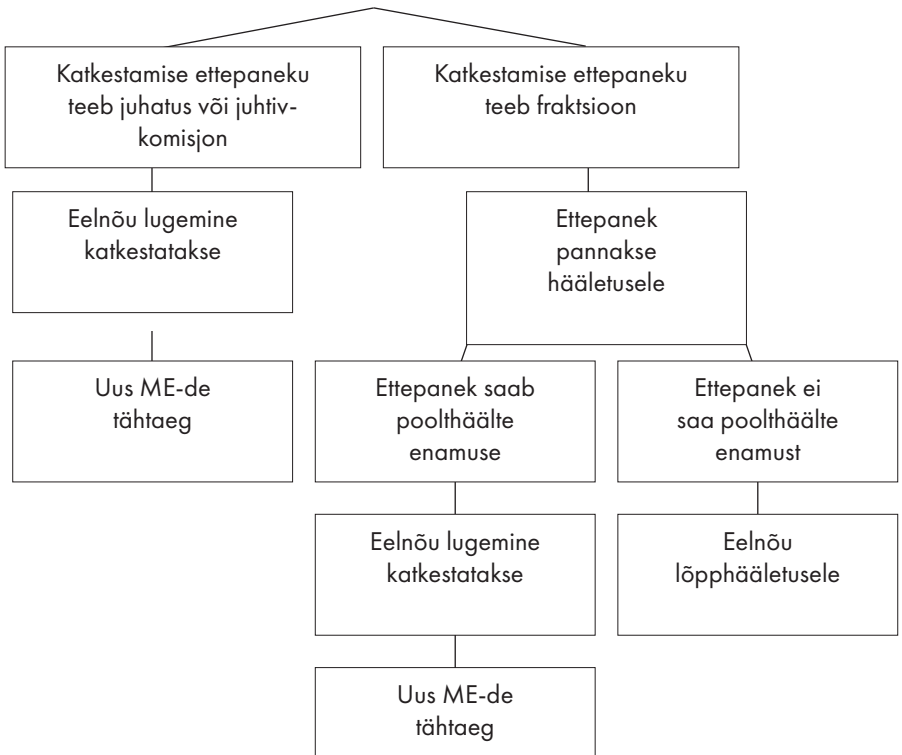
Muudatusettepanekuid võivad esitada fraktsioonid ja komisjonid.

RKKTS § 120 lg 4

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja või muu komisjon või fraktsioon;
- b) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- c) üksikest 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



Muudatusettepanekute tähtaja määramine eelnõu kolmanda lugemise katkestamisel
RKKTS § 120 lg 4

6. Lõpphääletus

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.
PS § 73

Riigikogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu seadusandliku akti mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele

RKKTS § 152⁶

1. Euroopa Liidu asjade komisjoni esindaja ettekanne

RKKTS § 152⁶ lg 4

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale kaks suulist küsimust.

RKKTS § 152⁶ lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 152⁶ 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

4. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 152⁶ lg 6 ja § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- c) juhtivkomisjoni poolt arvestatud ME-d tagasi võtta ei saa;
- d) üksteist välistavatest ME-dest viiakse eelnõu teksti kõige rohkem poolthääli saanud ettepanek.

5. Lõpphäätetus

RKKTS § 152⁶ lg 6

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamuse.

PS § 73, RKKTS § 78

Riigikogu otsuse eelnõu vastuseisu väljendamise kohta Euroopa Ülemkogu algatusele või Euroopa Komisjoni ettepanekule

RKKTS § 152⁸

1. Eelnõu esitaja ettekanne

RKKTS § 152⁸ lg 4

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

2. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse. Kui eelnõu esitaja on Euroopa Liidu asjade komisjon, võib Riigikogu liige esitada ettekandjale kaks suulist küsimust.

RKKTS § 152⁸ lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

3. Euroopa Liidu asjade komisjoni esindaja ettekanne, kui eelnõu esitaja ei ole Euroopa Liidu asjade komisjon

RKKTS § 152⁸ lg 4

Kuni 20 minutit.

Istungi juhataja võib kokkuleppel ettekandjaga aega pikendada.

RKKTS § 67

4. Küsimused ettekandjale

Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse.

RKKTS § 152⁸ lg 4

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

5. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta alatiste komisjonide ja fraktsioonide esindajad.

RKKTS § 152⁸ 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. Muudatusettepanekute (ME) läbivaatamine

RKKTS § 152⁸ lg 6 ja § 106

- a) ME pannakse hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;
- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ja ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- 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 § 152⁸ lg 6

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.

PS § 73, RKKTS § 78

Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jätetud 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

Häälletusele pannakse Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmine.

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 komisjonide ja 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 hääletusele, kui seda nõuab ME esitaja, komisjon või fraktsioon;

- b) ME-d ei panda hääletusele, kui juhtivkomisjon seda ei arvestanud ning ME sai vähem kui kaks poolthäält, välja arvatud juhul, kui ettepanek ei saanud ühtegi poolt- ega vastuhäält;
- 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 Valitsusele seaduseelnõu algatamiseks tehtavat ettepanekut sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus (51).

PS § 103 lg 2

Vabariigi Valitsusele muu sisuga ettepanekuid (v.a seaduseelnõu algatamiseks) sisaldava Riigikogu otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.

PS § 73, RKKTS § 78

Avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.

PS § 73

Vabariigi Valitsusele või valitsusliikmele umbusalduse avaldamine

RKKTS § 134

1. Umbusalduse algatajate esindaja sõnavõtt

RKKTS § 134 lg 2

Kuni 20 minutit, pikendada ei saa.

2. Peaministri või ministri, kelle suhtes umbusaldusavaldus algatati, sõnavõtt

RKKTS § 134 lg 2

Kuni 20 minutit, pikendada ei saa.

3. Küsimused valitsusliikmele

Riigikogu liige võib esitada kuni kaks küsimust.

RKKTS § 134 lg 2

Küsimuse esitamiseks on aega üks minut.

RKKTS § 68 lg 3

4. Läbirääkimised

Sõna võivad võtta fraktsioonide esindajad.

Esimesena saab sõna ühe sellise fraktsiooni esindaja, kelle liikmed on umbusalduse avaldamise algatajateks.

RKKTS § 134 lg 3

5. 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 kriminaalvastutusele võtmise kohta menetlemine

PS §-d 76, 85, 101, 138, 139 ja 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. Ettepanekus nimetatud Riigikogu liikme sõnavõtt

Kui ettepanek puudutab Riigikogu liikme kohta süüdistusakti esitamiseks nõusoleku saamist, võib see Riigikogu liige esineda kuni viieminutilise sõnavõttuga.

RKKTS § 151 lg 4

4. 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

5. Hääletamine

RKKTS § 153 lg 3

Riigikogu liige, kelle kohta süüdistusakti esitamiseks nõusoleku saamist ettepanek puudutab, ei tohi hääletada.

RKKTS § 151 lg 4

Ettepaneku vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus (51).

RKKTS § 151 lg 5

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

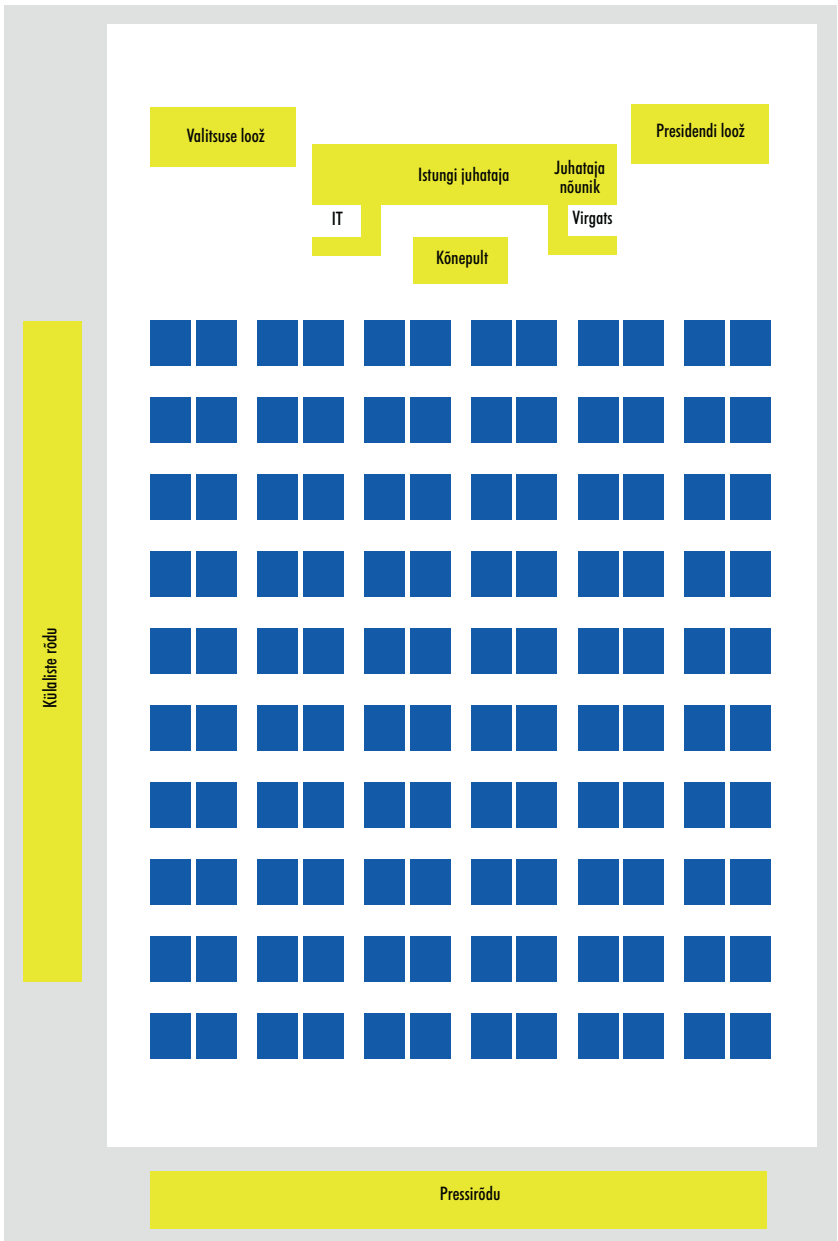
Ettepaneku vastuvõtmiseks on nõutav poolthääle enamus.

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 PLAAN



LISA 3: LISATUD ÕIGUSAKTID

LISA 3.1 RIIGIKOGU ISTUNGITE STENOGRAFEERIMISE JA PROTOKOLLIMISE KORD

Riigikogu JUHATUSE OTSUS

Tallinn

12.02.2015 nr 18

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 protokollimise ja avalikustamise põhinõuded.

2. Riigikogu istungi stenogrammi koostamise eesmärk on Riigikogu istungil kõneldu jäädvustamine ja avalikkusele kättesaadavaks tegemine.

3. Riigikogu istungi protokollimise eesmärk on fikseerida lühikokkuvõrtena teave Riigikogu korraliste ja täiendavate istungite ning erakorraliste istungjärkude kohta.

4. Riigikogu istungi stenogrammi ja protokollimise koostamist ning avalikustamist korraldab Riigikogu Kantselei stenogrammi- ja tõlkeosakond.

II. Riigikogu ISTUNGI STENOGRAMMI KOOSTAMINE, TOIMETAMINE JA AVALIKUSTAMINE

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 kõnede ja sõnavõttude tekstid oleksid Riigikogu veebis kättesaadavad hiljemalt tund aega pärast esinemise lõppu. Stenogrammi terviktekst avalikustatakse ühe tunni jooksul Riigikogu istungi lõppemisest arvates. Riigikogu kinnise istungi stenogrammi ei avalikustata.

8. Riigikogu liikmel on õigus teha kolme tööpäeva jooksul pärast istungit oma esinemise tekstis parandusi. Parandada võib üksnes ilmseid üleskirjutus- või faktivigu. Parandus ei või muuta istungil öeldu mõtet.

9. Parandused tehakse oma esinemise teksti väljavõttesse ning edastatakse stenogrammi- ja tõlkeosakonnale e-posti aadressil stenogramm@riigikogu.ee. Kui kolme tööpäeva jooksul pärast istungi lõppu ei ole parandusettepanekuid esitatud, siis on esineja tekstiga nõustunud.

10. Vabariigi Presidendile, peaministrile, ministritele ja teistele ametisikutele ning olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelule kutsutud esinejatele saadetakse nende esinemise tekst ülelugemiseks ja vajaduse korral paranduste tegemiseks elektrooniliselt. Parandustega tekst tagastatakse stenogrammi- ja tõlkeosakonnale e-posti aadressil stenogramm@riigikogu.ee.

11. Pärast paranduste esitamiseks ettenähtud tähtaja möödumist stenogramm toimetatakse. Toimetamise eesmärk on viia kõneldu sõnasõnaline

üleskirjutus vastavusse eesti kirjakeele normiga, säilitades seejuures kõneleja sõnakasutuse ja väljenduslaadi. Toimetamisel kontrollitakse ja täpsustatakse muu hulgas tekstis sisalduvaid isiku- ja muid nimesid, mõisteid, õigusaktide ja muude dokumentide ning kirjutuste pealkirju ja tsitaate.

12. Riigikogu veebis asendatakse stenogrammi toimetamata tekst kahe nädala jooksul istungi toimumise päevast arvates stenogrammi toimetatud tekstiga.

13. Stenogrammid koondatakse ja avaldatakse köidetena.

III. Riigikogu ISTUNGI PROTOKOLLI KOOSTAMINE JA AVALIKUSTAMINE

14. Riigikogu istungi protokollis fikseeritakse:

14.1 istungi alguse ja lõpu kella-aeg;

14.2 istungi juhatajad;

14.3 kohaloleku kontrolli tulemused;

14.4 päevakorrapunktid;

14.5 ettekande tegijad, arupärimistele ja infotunni küsimustele vastajad;

14.6 hääletustulemused.

15. Protokoll esitatakse allkirjastamiseks Riigikogu esimehele ja Riigikogu Kantselei direktorile esimesel võimalusel pärast Riigikogu täiskogu töönädala, täiendava istungi või erakorralise istungjärgu lõppu.

16. Protokoll avalikustatakse Riigikogu veebilehel hiljemalt allakirjutamisele järgneval tööpäeval. Kinnise istungi protokoll avalikustatakse käesoleva korra punktide 14.1 kuni 14.4 ulatuses.

IV. LÕPPSÄTTED

17. Riigikogu juhatuse 2010. aasta 14. detsembri otsus nr 135 „Riigikogu istungite stenografeerimise ja protokollimise kord“ tunnistatakse kehtetuks.

18. Käesolev kord jõustub Riigikogu XIII koosseisu volituste alguspäeval.

Eiki Nestor
Riigikogu esimees

LISA 3.2 RIIGIKOGU KOMISJONI ESIMEHE JA ASEESIMEHE VALIMISE KORD

Riigikogu JUHATUSE 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 ühetaoline 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 Kantslei 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 hääletamisedelid, millele kantakse kandidaatide nimed nende ülesseadmise järjekorras ja lahter iga kandidaadi nime järele. Hääletamisedeli vorm on esitatud käesoleva korra lisana.

9. Enne hääletamise väljakuulutamist tutvustab sekretariaat komisjoni liikmetele hääletamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlaksteegemise korda, kontrollib hääletamiskasti ning annab välja hääletamisedelid.

10. Istungi juhataja kuulutab välja hääletamise ja määrab hääletamise aja arvestusega, et komisjoni liikmetele jääb piisavalt aega hääletamisedeli täitmiseks ja hääletamiskasti laskmiseks.

IV. Hääletamine

11. Sekretariaat tagab komisjoni liikmetele võimaluse salajaseks hääletamiseks.

12. Komisjoni liige täidab hääletamisedeli, märgistades ristiga lahtri selle kandidaadi nime juures, kelle poolt ta hääletab.

13. Pärast hääletamisedeli täitmist laseb komisjoni liige hääletamisedeli hääletamiskasti.

14. Komisjoni liige täidab hääletamisedeli ja laseb selle hääletamiskasti isiklikult.

15. Kui komisjoni liige rikub hääletamisedeli enne selle hääletamiskasti laskmist, on tal õigus saada sekretariaadilt uus hääletamisedel. 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 hääletamisedeli 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).

Liisuhetmine mündiga

24. Liisuhetjaks määratud sekretariaadi ametnik (edaspidi *liisuhetja*) 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 liisuhetmist teatab liisuhetja, milline mündikülg millisele kandidaadile on määratud.

25. Liisuhetja 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 liisuhetmist määratud mündikülg on jäänud peale.

Liisuhetmine sedelite ja ümbrikega

27. Liisuhetmise ettevalmistamise ajaks lahkub liisuhetja istungiruumist.

28. Liisuhetja 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 liisuhetja 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 liisuhetja esimesena ja komisjoni aseesimeheks osutub valituks kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisuhetja järgmisena. Kui liisku heidetakse komisjoni aseesimehe selgitamiseks, osutub aseesimeheks valituks kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisuhetja 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 liisuheitmise tulemus;
- 32.8 protestid ja nende lahendamise tulemus.

33. Hääletamisedelid, sealhulgas tagastatud rikutud hääletamisedelid, säilitatakse kuni komisjoni esimehe ja aseesimehe valimistulemuste kinnitamiseni Riigikogu juhatause poolt. Pärast valimistulemuste kinnitamist korraldab sekretariaat hääletamisedelite 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

KINNITATUD

Riigikogu juhatus 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136
„Riigikogus menetletavate eelnõude
normitehnika eeskirja kinnitamine“

Muudetud

Riigikogu juhatus 2014. aasta
10. aprilli otsusega nr 70

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 taht väljendava akti eelnõusse ei kavandata õigusnorme.

(5) Seaduse algatamisel esitatakse seaduseelnõu Riigikogule koos seletuskirja ja teiste vajalike lisamaterjalidega. Välislepingut käsitlev seaduseelnõu esitatakse Riigikogule koos välislepingu eesti- ja võõrkeelse koopiaga. Eestikeelse originaali puudumisel esitatakse lepingu eesti-keelne tõlge.

(6) Esitatav eelnõu ja seletuskiri vormistatakse käesoleva eeskirja lisa nr 2 „Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend“ nõuete kohaselt.

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 õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone.

(3) Seaduseelnõusse ei kavandata regulatsiooni, mis on lubatud ja otsustatavaks 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 kulutustega.

(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 õigusinstituuutide üldised sätted ning terminite määratlused käesoleva eeskirja §-s 18 nimetatud juhul.

(2) Reguleerimisala säte sõnastatakse esimeses paragrahvis. Reguleerimisala sättes loetletakse seaduseelnõus käsitletavat õigusinstituuutid 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 struktuuriosadesse 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 õigustkaitsvad 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 kavandatakse 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 eesmärged, 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, rahaträhv, 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 eeltööks, 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 rikota õiguskindluse põhimõtet. Õiguskindluse põhimõtte rikkumise vältimiseks kavandatakse varasemate suhete kohta asjakohased rakendus- ja üleminekusätted.

(5) Jõustumissäte 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

Säte 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 eelnõu 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) eelnõu 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 eelnõus 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 eelnõus vaid ühe ja sama mõiste tähistamiseks.

(5) Terminii sisu määratletakse kas pärast termini esmakordset kasutamist eelnõu struktuuriosas, kuhu on koondatud terminiga seotud sätted, või eelnõu 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 tüvevokaali 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 üleschitus

§ 20. Seaduseelnõu kohustuslikud elemendid

Seaduseelnõu kohustuslikud elemendid on:

- 1) mäрге „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 mäрге;
- 6) mäрге 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 punktidenä, mis nummerdatakse paragrahvi- või lõikesiseselt läbivalt araabia numbritäga 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 lisäätteid.

(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 numbritäga.

(3) Sisuliselt seotud paragrahvidest koosnevad mahukad peatükid võib jaotada jagudeks, jaod jaotisteks ja jaotised alljaotisteks. Jagude numeratsioon peatükiseselt, jaotiste numeratsioon jaosiseselt 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 numbritäga.

(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 normitehnilise märkusena.

(2) Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriosa 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 avaldamismärge. Avaldamismärge 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 kuuluvale 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 otsest viidet direktiivi sättele. Lubatud on otsesed viited ainult Euroopa Liidu direktiivi tehnilistele sätetele, mida Eesti peab üksüheselt 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 numbrilise numbriga, näiteks: nõukogu direktiiv 2011/85/EL. Lühend „EL“ akti numbrilise juures näitab seda, et akti vastuvõtmine tuleneb Euroopa Liidu lepingust või Euroopa Liidu toimimise lepingust. Lühend „EÜ“ või „EMÜ“ akti numbrilise juures näitab seda, et akti vastuvõtmine tuleneb 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 tabelleid kasutada ka seaduseelnõu tekstis.

(2) Seaduseelnõus, millel on lisa, märgitakse pärast allkirjamärget viide lisale koos lisa pealkirjaga. Seaduseelnõu lisa pealkirjastatakse. Lisa paremas ülänurgas 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 saavutamiseega.

(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. Muudetavad või kehtetuks tunnistatavad seadused paigutatakse seaduste pealkirjade tähestikulises järjekorras.

(2) Kui seaduseelnõu jõustumiseks ja seadusena rakendamiseks on vajalik välislepingut käsitleva seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine, algatatakse sellekohane eraldi seaduseelnõu.

(3) Kui Riigikogu häälteenamust nõudva seaduseelnõu rakendussättesse on kavandatud Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muudatused, siis märgitakse seletuskirjas, et seaduseelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

(4) Riigieelarve muutmiseks algatatakse 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 muudetavad 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 muutmise või kehtetuks tunnistamine, nimetakse eelnõu pealkirjas selle muudetava seaduse pealkiri, mille muutmise tuleneb eelnõu peaeesmärgist 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 numברי 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 muutmine tuleneb eelnõu peaeesmärgist, 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 numברי 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 muutmise

(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, numברי 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) lahendustettepanek ja selle mõju.

(3) Teises alaosas „Eelnõu ettevalmistaja“ nimetatakse järgmiste isikute nimed, ametikohad ja kontaktandmed:

- 1) eelnõu ja seletuskirja koostajad, sealhulgas töörühma 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 otseselt 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 käsitleavas osas eelnõu ettevalmistaja ja eeldatav valmimise aeg.

(5) Välislepingu menetlemist käsitleva seaduseelnõu puhul nimetatakse seletuskirja käsitleavas 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 lisas 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 otseste ühekordsete ja iga-aastaste 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 tulusid 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 eesmärgi, 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 algatatava seaduseelnõu seletuskirjale tuleb olenevalt 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 algatatava eelnõu puhul käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kavand;
- 2) nende rakendusaktide loetelu, mis vajavad samuti muutmist;
- 3) volitusnormi kehtetuks muutumise või tunnistamise korral kehtetuks muutuvate määruste loetelu koos Riigi Teataja linkidega nendele määrustele.

§ 49. Seaduse jõustumine

Seletuskirja osas „Seaduse jõustumine“ põhjendatakse eelnõu seadusena 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 avalik-õiguslikule 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 aadressaat. 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 liigendamise 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 võorkeelne 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 ära kiri 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.

Euroopa Liidu direktiivi ja Eesti õigusakti vastavustabel

EL-i õigusakti norm	EL-i õigusakti normi ülevõtmise kohustus	EL-i õigusakti normi sisuliseks rakendamiseks kehtestatud riigisisised õigusaktid		Kommentaarid
Artikkel, lõige, punkt	Jah, ei, valikuline	Paragrahv, lõige, punkt	Pealkiri	

Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend

Eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamisel lähtub eelnõu algataja või esitaja järgmistest vormistusnõuetest:

1. veerised

vasakul – 3 cm

ülal, all, paremal – 2 cm

2. kiri

kirjastiil Times New Roman

kirja suurus 12 punkti (pealkiri 16 punkti)

3. märged „EELNÕU“

eelnõu esimese lehe esimesel real joondatud paremale läbivate suurtähtedega

4. pealkiri

lehekülje kolmandal real

joondatud keskele

kirja suurus 16 punkti

paksus kirjas

suure algustähega, edasi läbivalt väiketähtedega

5. tekst

algab pealkirja järel ülejärgmiselt realt

joondatud rööpselt

ühelikordne reasamm

taandeid ei kasutata

sõnu ei poolitata

automaatset numeratsiooni ei kasutata

allajoonimist ei kasutata

eelnõu paragrahvide ja lõigete (muutmise eelnõus punktide) vahele tühi rida

seletuskirja lõikude vahele tühi rida

eelnõu osade, peatükkide, jagude, jaotiste ja alljaotiste pealkirjad paksus kirjas, joondatud keskele

eelnõu paragrahvide pealkirjad paksus kirjas, joondatud vasakule

6. leheküljenumbriid

alates esimesest leheküljest jaluses keskel

ühелеheküljelisele eelnõule leheküljenumbrit ei märgita

7. eelnõu põhiteksti lõpp

kolm tühja rida

Riigikogu esimehe nimi

sõnad „Riigikogu esimees“

üks tühi rida

sõna „Tallinn,“ tühi ruum kuupäevale, aasta number

üks tühi rida

ühtlane joon terve teksti laiuses

tekst: „Algatab (otsuse eelnõu puhul „Esitab“) Vabariigi

Valitsus/...fraktsioon/...komisjon/Riigikogu liige... algatamise/esitamise kuupäev.“

üks vaba rida digiallkirja puhul, kolm vaba rida paberil allkirja jaoks

tekst „(allkirjastatud digitaalselt)“, kui vajalik

allkirjastaja nimi

allkirjastaja ametinimetus

8. seletuskirja lõpp

ühtlane joon terve teksti laiuses

tekst: „Algatab (otsuse eelnõu puhul „Esitab“) Vabariigi

Valitsus/...fraktsioon/...komisjon/Riigikogu liige... algatamise/esitamise kuupäev.“

üks vaba rida digiallkirja puhul, kolm vaba rida paberil allkirja jaoks tekst „(allkirjastatud digitaalselt)“, kui vajalik allkirjastaja nimi allkirjastaja ametinimetus

LISA 3.4 JUHISED RIIGIKOGUS SEADUSELNÕU MENETLEMISE HEA PRAKTIKA KUJUNDAMISEKS

KINNITATUD

Riigikogu juhatus 2012. aasta
9. veebruari otsusega nr 30

„Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“

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 menetlustappe puudutavates küsimustes, aga ka asjaolu, et viimastel aastatel on mitmed puudused eelnõude menetluses ja vastuvõetavates seadustes pärvinud laiema avalikkuse tähelepanu ja kahjustanud Riigikogu mainet seadusandjana.⁷⁹⁵ Juhised lähtuvad Riigikogu senise praktika analüüsist ning on

⁷⁹⁵ Vt nt Vabariigi Presidendi 03.03.2009 otsus nr 440 (RTL 2009, 22, 284) ja 20.12.2010 otsus 790 (RT III, 22.12.2010, 1); õiguskantsleri 23.07.2009 ettepanek nr 5 (kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Riigikogu_KMettepanek.pdf);

suunatud seaduseelnõude menetlust ja tekstide kvaliteeti enim mõjutavate probleemide vältimisele. Nii nagu RKKTS-i sätted jätavad ruumi Riigikogu töö, sh eelnõude menetluse paindlikuks korraldamiseks, on ka juhised koostatud teadmisega, et riigi elus tuleb ette olukordi, kus eelnõu Riigikogus arutamise ja otsuste tegemise aeg on piiratud. Niisugused kõrvalekalded soovitavast 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 juhtivkomisjonis, 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 arvamus;
- 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 kuuluvas 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 tööналала 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 tööналалаle ei kavandata üldjuhul seaduseelnõu mitut lugemist.
11. Seaduseelnõu lõpphääletuseks esitab juhtivkomisjon uue, keelelise ja normitehnilise kontrolli läbinud teksti.

LISA 3.5 JUHIS RIIGIKOGU ESIMEHE VALIMISEL LIISUHEITMISEKS

VABARIIGI VALIMISKOMISJONI OTSUS

27.03.2015 nr 102

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 7 lõikest 5 ja § 82 lõikest 1 lähtudes annab Vabariigi Valimiskomisjon Riigikogu esimehe valimisel liisuheitmise läbiviimiseks järgmise juhise.

1. Kui Riigikogu esimehe valimisel on kandidaatide vahel vaja heita liisku, kasutatakse liisuheitmiseks ümbrikke ja sedeleid.
2. Liisuheitmine toimub Riigikogu liikmete ees.
3. Vabariigi Valimiskomisjon määrab komisjoni liikmete seast liisutõmbaja, kes lahkub sedelitega ümbrike ettevalmistamise ja segamise ajaks saalist. Liisutõmbajaks ei või olla komisjoni esimees.
4. Liisuheitmiseks kantakse kandidaatide nimed sedelitele. Sedelid asetatakse eraldi ümbrikutesse, millel ei tohi olla märkeid ning mida ei ole võimalik väliselt eristada. Sedelitega ümbrikud segatakse. Ümbrikud pannakse hääletamiskasti.
5. Liisutõmbaja võtab hääletamiskastist ümbriku, avab selle ja loeb ette Riigikogu esimehe kandidaadi nime.
6. Liisuheitmise võidab kandidaat, kelle nimega sedeli võtab liisutõmbaja kastist esimesena.
7. Vabariigi Valimiskomisjon kannab liisuheitmise tulemuse Riigikogu esimehe valimise hääletamistulemuste protokollis.
8. Vabariigi Valimiskomisjoni 21.03.1995 otsus „Riigikogu esimehe valimisel liisu heitmise korra kinnitamine“ tunnistatakse kehtetuks.

Alo Heinsalu

Vabariigi Valimiskomisjoni esimees

LISA 3.6 OLULISE TÄHTSUSEGA RIIKLIKU KÜSIMUSE ARUTELU ETTEVALMISTAMISE JUHEND

Kinnitatud Riigikogu juhatus 2013. aasta 19. märtsi otsusega nr 50
Muudetud Riigikogu juhatus
2014. aasta 11. märtsi otsusega nr 42 ning
2015. aasta 24. novembri otsusega nr 140

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu ettevalmistamise juhend

Käesolev juhend kehtestatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punktide 2 ja 21 alusel.

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse (edaspidi *OTRK*) arutelu on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (edaspidi *RKKTS*) § 153 alusel toimuv parlamentaarne arutelu, mille käigus tõstatatakse ja arutatakse olulisi ühiskondlikke probleeme ning pakutakse välja lahendusi. *OTRK* arutelu võimaldab täita riigile ja rahvale oluliste arengute suunamise ja probleemide arutamise ülesannet.

OTRK aruteluks pakutavad teemad peavad lähtuma avalikust huvist, kandma ühiskonna jaoks olulist sõnumit ning sobima parlamentaarseks aruteluks, arvestades Riigikogu põhiseaduslikku rolli ja pädevust.

Eelnevast lähtuvalt eeldab *OTRK* arutelu põhjalikku ettevalmistamist arutelu algataja poolt. *OTRK* arutelu ettevalmistamisel tuleb silmas pidada järgmisi soovitusi:

1. Arutelu algatamisel välditakse sellise detailsusastmega teema tõstatamist, mida on võimalik käsitleda teiste Riigikogu menetluste või aruteludega, nagu eelnõude algatamine, arupärimised, infotunni küsimused ja vaba mikrofon.
2. Arutelu planeerimisel välditakse ajaliselt lähestikku korduvaid ja sarnaseid teemasid.

3. Arutelu kavandatakse ühele istungile ning istungi pikendamise ettepanek märgitakse arutelu algatamise taotluses (vt lisa).
4. Arutelu planeeritakse üldjuhul Riigikogu istunginädala neljapäevale, kuid välditakse planeerimist istungjärgu viimasele istunginädalale.
5. Arutelu planeeritakse Riigikogu täiskogu istungile esimese päevakorrapunktina. Erandina planeeritakse täiskogu istungi päevakorda enne OTRK arutelu eelnõude lõpphääletused.
6. Arutelul peetakse kuni kolm, erandjuhul neli ettekannet, millest üks peab olema algataja esindaja ettekanne (komisjoni algatatud arutelu puhul komisjoni esindaja, fraktsiooni algatatud arutelul fraktsiooni esindaja).
7. Ettekande pikkuse määramisel lähtutakse RKKTS-i §-st 67, mis näeb ette päevakorraküsimuses tehtava ettekande kestuseks kuni 20 minutit ja võimaluse pikendada seda aega kokkuleppel istungi juhatajaga.
8. Kui ettekande esitaja ei ole Riigikogu või valitsuse liige, märgib OTRK algataja arutelu algatamise taotluses arutelul esineva ettekandja rolli ja selle, keda ta esindab (organisatsioon, asutus vms).
9. Arutelu tuleb ajaliselt planeerida selliselt, et igale ettekandjale saaks esitada küsimusi. Samuti peab kõikidele fraktsioonidele jääma piisavalt aega läbirääkimistel osalemiseks.
10. Küsimuste arv planeeritakse selliselt, et Riigikogu liige saab igale ettekandjale esitada ühe küsimuse.
11. Arutelu algatamise taotluses märgitakse iga ettekande puhul küsimuste esitamiseks ja vastamiseks planeeritav aeg. Kui ettekanded on erineva pikkusega, võib küsimuste esitamiseks ja vastamiseks ettenähtud aeg olla vastavuses ettekande kestusega.
12. Läbirääkimistel saavad esimestena sõna fraktsioonide esindajad.
13. Ettekande põhipunktid tehakse Riigikogu liikmetele teatavaks nädal enne OTRK arutelu toimumist. Põhipunktides esitatakse lühidalt ettekande teesid.

14. Ettekande ajal esitletav ja jagatav materjal peab olema eesti keeles ning Riigikogu liikmetele kättesaadavaks tehtud esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui kaks tööpäeva enne arutelu (näiteks kui arutelu toimub neljapäeval, peab materjal olema kättesaadavaks tehtud hiljemalt teisipäeval).

15. Esitletav ja Riigikogu liikmetele jagatav materjal peab seostuma arutelul peetava ettekandega ning olema vastavalt tähistatud.

16. Ettekandes kasutatav visuaalmaterjal vormistatakse Riigikogu juhatuse 24. novembri 2015. aasta otsuses nr 139 „Riigikogu istungil visuaalmaterjali kasutamise juhend“ sätestatud nõuete kohaselt.

Riigikogu esimees

Ene Ergma

LISA 3.7 RIIGIKOGU KAUGOSALUSEGA ISTUNGI LÄBIVIIMISE NÕUDED JA KORD

Riigikogu JUHATUSE OTSUS

Tallinn

18.11.2020 nr 122

Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimise nõuded ja kord

Lähtudes Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lõike 2 punktist 62, Riigikogu juhatus otsustab:

Kehtestada Riigikogu kaugosalusega istungi läbiviimiseks järgmised nõuded ja kord.

I Kaugosalusega istungi kokkukutsumine

1. Riigikogu juhatus otsustab kaaluka põhjuse olemasolu korral, kui istungi korraldamine on objektiivselt hinnates võimatu või raskendatud, kaugosalusega istungi kokkukutsumise.
2. Kaalukaks põhjuseks loetakse eelkõige olukord, kus
 - 2.1. vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust või vähemalt üks fraktsioon ei saa objektiivselt põhjendatud takistuse tõttu tulla Riigikogu istungi toimumise kohta või
 - 2.2. Riigikogu füüsiline kogunemine seaks ohtu Riigikogu toimepidevuse.
3. Juhatus sätestab oma otsuses kaugosalusega istungi toimumise aja. Kaugosalusega istung võib toimuda konkreetsel kuupäeval või määratud ajavahemikul.

II Kaugosalusega istungi läbiviimine

4. Kaugosalusega istungil kohaldab istungi juhataja Riigikogu kodu- ja töökorra seadust käesolevas korras sätestatud täpsustustega.

5. Kaugosalusega istungi avalikkus ja transleerimine tagatakse istungi otseülekandega Riigikogu veebilehel.
6. Kinnisest istungist veebiülekannet ei tehta. Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, õiguskantsler, riigikontrolör, riigisekretär, Riigikogu täiskogu istungiga seotud teenistujad ja isikud, kelle on istungil osalema kutsunud Riigikogu esimees, saavad vajaduse korral ligipääsu kinnise istungi elektroonilisele istungisüsteemile eraldi taotluse alusel.
7. Vabariigi Valitsuse liikmetel, õiguskantsleril, Riigikohtu esimehel, Vabariigi Valimiskomisjoni liikmetel ja isikutel, kelle on istungil osalema kutsunud Riigikogu esimees, võimaldatakse istungil osaleda kaugosaluse kaudu.
8. Elektrooniliste vahendite abil osalevate Riigikogu liikmete ja teiste istungil osalevate isikute kõned ja sõnavõttud loetakse samaväärseks Riigikogu istungisaali kõnetoolist peetud kõnede ning Riigikogu liikme kohalt esitatud sõnavõttudega.
9. Hääletamise käigus hääletamise korra rikkumisest või Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-s 74 nimetatud protestist või istungi läbiviimise korda puudutavast küsimusest (protseduurilised küsimused) annab Riigikogu liige märku, vajutades protseduurilise küsimuse ikoonile.
10. Kaugosalusega istungil edastatakse hääletamisest teavitav helisignaal elektroonilise hääletussüsteemi kaudu.
11. Kaugosalusega istungil loetakse haamrilöögiga samaväärseks, kui juhataja ütleb hääletamist alustades sõnad „hääletamine on alanud“, hääletamist katkestades „katkestan hääletamise“ ja hääletamistulemust kinnitades „hääletamistulemus on kinnitatud“.
12. Kaugosalusega istungil ametivande andmisel allkirjastab istungil osalev ametivannet andev isik (Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, riigikohtunik, riigikontrolör, õiguskantsler, õiguskantsleri asetäitja-nõunik) ametivande teksti elektrooniliselt ja edastab selle kohe e-posti teel Riigikogu Kantsleile aadressil riigikogu@riigikogu.ee.

III Hääletamine

13. Kui Riigikogu liikmel ei ole kaugosalusega istungil võimalik kasutada hääletamiseks elektroonilist hääletussüsteemi ega hääletada käe tõstmisega, võib ta hääletada istungi juhataja heakskiidetud muul viisil, näiteks:

- 13.1. saates elektrooniliselt allkirjastatud hääle kokkulepitud aadressil;
- 13.2. telefoni teel.

14. Ilma hääletussüsteemita hääletamise korraldamiseks võtab istungi juhataja vaheaja. Vaheajal moodustab Riigikogu juhatus hääletamiskomisjoni.

15. Pärast hääletamise läbiviimist ja hääletamistulemuste selgitamist edastab hääletamiskomisjon tulemused Riigikogu istungi juhatajale, kes teeb tulemused Riigikogule teatavaks.

16. Salajast hääletamist kaugosalusega istungil ilma elektroonilise hääletussüsteemita läbi viia ei saa.

IV Tehnilised tingimused kaugosalusega istungi läbiviimiseks

17. Riigikogu Kantslei tagab:

- 17.1. kaugosalusega istungiks vajaliku turvalise riist- ja tarkvara (arvuti, kõrvaklapid jms);
- 17.2. riistvara nõuetekohase seadistuse;
- 17.3. tehnilise toe ja nõustamise riist- ja tarkvara kasutamisel;
- 17.4. infotehnoloogilise süsteemi tõrgeteta toimimise istungi ajal;
- 17.5. istungil osalevatele erivajadustega Riigikogu liikmetele vajalikud lisavahendid või täiendava toe (nt viipekeelelõlge).

18. Riigikogu liige tagab:

- 18.1. kehtivad mobiil-ID, Smart-ID või ID-kaardi sertifikaadid;
- 18.2. piisavalt kiire ja stabiilse internetiühenduse kaugosalusega istungi keskkonnas teabe vastuvõtmiseks ja edastamiseks;
- 18.3. talle kasutada antud kaugtööd võimaldava riistvara kasutamise;
- 18.4. võimekuse anda tekkinud tehnilisest takistusest teada telefoni teel või e-kirjaga;
- 18.5. hääletamise isiklikkuse;
- 18.6. kinnise istungi korral privaatsuse.

V Tehniliste takistuste lahendamine

19. Riigikogu liige annab istungil osalemisel tekkinud tehnilisest takistusest märku, vajutades protseduurilise küsimuse ikoonile. Selle võimatuse korral annab ta takistusest teada saalisekretärile telefonil 631 6346 või e-kirjaga aadressil virgats@riigikogu.ee.

20. Saalisekretär edastab teate viivitamata istungi juhatajale ja tehnilisele tugipersonalile. Vajaduse korral võtab istungi juhataja takistuse kõrvaldamiseks vaheaja.

21. Kui takistus esineb üksiku(te)l Riigikogu liikme(te)l ja seda ei ole võimalik mõistliku aja jooksul kõrvaldada, võib istungi juhataja jätkata istungit osaleda saavate Riigikogu liikmetega.

22. Kui takistus ei võimalda istungi läbiviimist ja takistust ei ole võimalik mõistliku aja jooksul kõrvaldada, lõpetab istungi juhataja istungi.

Henn Põlluaas

Riigikogu esimees

LÜHENDID

ÕIGUSAKTID

ArhS	arhiiviseadus	RT I, 21.03.2011, 1
ASeS	arenguseire seadus	RT I, 28.06.2016, 4
ATS	avaliku teenistuse seadus	RT I, 06.07.2012, 1
AvTS	avaliku teabe seadus	RT I 2000, 92, 597
EKS	erakonnaseadus	RT I 1994, 40, 654
EPS	Eesti Panga seadus	RT I 1993, 28, 498
EPVS	Euroopa Parlamendi valimise seadus	RT I 2003, 4, 22
ERHS	Eesti Rahvusringhäälingu seadus	RT I 2007, 10, 46
ERRS	Eesti Rahvusraamatukogu seadus	RT I, 09.03.2011, 4
ErSS	erakorralise seisukorra seadus	RT I 1996, 8, 165
EUTS	e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadus	RT I, 25.10.2016, 1
FIS	Finantsinspektsiooni seadus	RT I 2001, 48, 267
HKMS	halduskohtumenetluse seadus	RT I, 23.02.2011, 3
IKS	isikuandmete kaitse seadus	RT I, 04.01.2019, 11
ITDS	isikut tõendavate dokumentide seadus	RT I 1999, 25, 365
JAS	julgeolekuasutuste seadus	RT I 2001, 7, 17
KeeleS	keeleseadus	RT I, 18.03.2011, 1
KeTS	keskkonnatasude seadus	RT I 2005, 67, 512
KKS	kaitseväge korralduse seadus	RT I 2008, 35, 213
KorS	korrakaitse seadus	RT I, 22.03.2011, 4
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus	RT I 2002, 36, 220
KRAPS	kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus	RT I 2010, 1, 2
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik	RT I 2003, 27, 166
KS	kohtute seadus	RT I 2002, 64, 390
KVS	korruptsioonivastane seadus	RT I, 29.06.2012, 1
KVTS	kaitsevæeteenistuse seadus	RT I, 10.07.2012, 1
MKS	maksukorralduse seadus	RT I 2002, 26, 150
MS	metsaseadus	RT I 2006, 30, 232

MSVS	märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus	RT I 2004, 81, 542
MTÜS	mittetulundusühingute seadus	RT I 1996, 42, 811
PPVS	politsei ja piirivalve seadus	RT I 2009, 26, 159
ProkS	prokuratuuriseadus	RT I 1998, 41, 625
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus	RT 1992, 26, 349
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus	RT I 2002, 29, 174
PSRS	Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus	RT 1992, 26, 350
PSTS	Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus	RT I 2003, 64, 429
PTS	pühade ja tähtpäevade seadus	RT I 1998, 13, 162
PäästeTS	päästeteenistuse seadus	RT I 2008, 8, 57
RaHS	rahvahääletuse seadus	RT I 2002, 30, 176
RES	riigieelarve seadus	RT I, 13.03.2014, 2
RiKS	riigikaitse seadus	RT I, 12.03.2015, 1
1992. aasta RKKKS	Riigikogu kodukorra seadus	RT 1992, 46, 584
1994. aasta RKKKS	Riigikogu kodukorra seadus	RT I 1994, 90, 1517
RKKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus	RT I 2003, 24, 148
RKLS	Riigikogu liikme staatuse seadus	RT I 2007, 44, 316
RKS	Riigikontrolli seadus	RT I 2002, 21, 117
RKVS	Riigikogu valimise seadus	RT I 2002, 57, 355
ROS	rahvusoperi seadus	RT I 1997, 93, 1558
RSVS	riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus	RT I 2007, 16, 77
RTS	Riigi Teataja seadus	RT I 2010, 19, 101
TAKS	teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus	RT I 1997, 30, 471
TFS	Tagatisfondi seadus	RT I 2002, 23, 131
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus	RT I 2002, 35, 216
VPTKS	Vabariigi Presidendi töökorra seadus	RT I 2001, 43, 240
VPVS	Vabariigi Presidendi valimise seadus	RT I 1996, 30, 595
VRKS	välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus	RT I 2006, 2, 3
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus	RT I 1995, 94, 1628

VäSS	välissuhtlemiseadus	RT I 2006, 32, 248
ÕKS	õiguskantsleri seadus	RT I 1999, 29, 406

MUUD LÜHENDID

COVID-19	viirushaigus, mida põhjustab koroonaviirus SARS-CoV-2
EFSF	Euroopa Finantsstabiilsuse Fond
eIDAS	e-identimise ja e-tehingute määrus
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EIKo	Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
EIÕK	Euroopa inimõiguste konventsioon
ELL	Euroopa Liidu leping
ELT C	Euroopa Liidu Teataja C-seeria
ELT L	Euroopa Liidu Teataja L-seeria
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EMS	eelnõude menetlemise süsteem
ESM	Euroopa stabiilsusmehhanism
ESMAL	Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping
EÜ	Euroopa Ühendus
EÜT C	Euroopa Ühenduse Teataja C-seeria
EÜT L	Euroopa Ühenduse Teataja L-seeria
OE	otsuse-eelnõu
OSCE	Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKPJKa	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 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
UA	Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine

KASUTATUD ALLIKAD**KOHTULAHENDID**

RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14
RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08
RKJPKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13
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 02.05.2005, 3-4-1-3-05
RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94
RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98
RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98
RKPJKo 15.09.2021, 5-21-11
RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09
RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08
RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38
RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32
RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09
RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02
RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12
RKÜKo 13.04.2007, 3-4-1-10-07
RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00
RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3

EIKo 03.12.2009, *Kart vs Türki* (8917/05)

EIKo 11.02.2010, *Syngelidis vs Kreeka* (24895/07)

EIKo 08.11.2016, *Szanyi vs Ungari* (35493/13)

EIKo suurkoda 17.05.2016, *Karácsony ja teised vs Ungari* (42461/13 ja 44357/13)

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 [148])

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 sõlmküsimumused. – Riigikogu Toimetised, nr 6, lk 34–41.

Adams, J. (2019). Eesti Riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid. – Riigikogu Toimetised, nr 39, lk 115–134 (I osa); nr 40, lk 191–199 (II osa).

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat. Tallinn: Riigikantselei, 2016.

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 Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012 (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit PS kommentaarid 2012.)

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tartu: Iuridicum, 2020. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit PS kommentaarid 2020.)

Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, 1998.

Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2018.

Hebeler, T., Schulz, J. (2010). Prüfungswissen zum Untersuchungsausschussrecht. – Juristische Schulung, nr 11, lk 969–974.

Jarass, H. D., Pieroth, B. (2009). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München: Beck.

Kergandberg, E., Järvet, T., Ploom, T., Jaggo, O. (2004). Kriminaalmenetlus. 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 põhi-seaduse muutmist. – Riigikogu Toimetised, nr 20, lk 94–100.

Lijphart, A. (2009). Demokraatia mustrid. Tallinn: Eesti Rahvus-raamatukogu.

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.

Normitehnika käsiraamat. Riigikogu Kantslei, Justiitsministeerium, Riigikantslei, 2013.

Pikamäe, P. ERR. Priit Pikamäe: põhiseaduse valgustamata nurgatagused. 27.11.2020.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura, 1997. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit Põhiseaduse Assamblee.)

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, 2021.

Pärli, M. ERR. Rahvahääletus võib võtta Riigikogult õiguse edaspidi ise abielu määratlust muuta. 23.10.2020.

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.)

Riigikogu XII koosseis: statistikat ja ülevaateid. Tallinn, 2015. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit XII Riigikogu statistikakogumik.)

Riigikogu XIII koosseis: statistikat ja ülevaateid. Tallinn, 2019. (Käesolevas väljaandes kasutatud lühendit XIII Riigikogu statistikakogumik.)

Sachs, M. Grundgesetz. Kommentar. München, 2011.

Schneider, H.-P. (2001). Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus. – Neue Juristische Wochenschrift, nr 36, lk 2604–2608.

Szalai, F., Szentgáli-Tóth, B. (2021). European Standards of Parliamentary Publicity. – International Journal of Parliamentary Studies, nr 1.

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). –
<https://www.saeima.lv/en/legislative-process/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). –
https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.pdf

Soome põhiseadus (Suomen perustuslaki). –
<https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

Tšehhi põhiseadus (Ústava České republiky). –
<https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

Kanada parlamendi alamkoja (House of Commons) kodukord (Standing orders of the House of Commons). – <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/SOPDF.pdf>

Läti parlamendi (Saeima) kodukord (Latvijas Republikas Saeimas kārtības rullis). –
<https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>

Saksamaa parlamendi (Bundestag) kodukord (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages). –

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

Soome parlamendi (Eduskunta) kodukord (Eduskunnan työjärjestys). –

https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/Documents/RulesofProcedure_20150416.pdf

REGISTER

A

alaline komisjon

fraktsiooni mittekuuluva liikme määramine komisjoni § 27

fraktsioonide esindatus § 13, § 26

koosseisu kinnitamine § 28

liikmete arv § 13, § 25

loetelu § 18

ülesanded § 18

ametiisiku ettekanne või ülevaade § 155

ametivanne § 14, § 56 (vt ka Riigikogu uue koosseisu esimene istung)

arhiiv § 158²

arupärimine

eelmise 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 § 13, § 62

E

eelnõu (vt ka seaduseelnõu ja otsuse eelnõu)

esimene lugemine § 97, § 98

esitatavad nõuded § 92

kolmas lugemine § 110, § 111

lõpphääletus § 109, § 111

menetlemine juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel § 100, § 101, § 102, § 103

menetlusse võtmise otsustamine § 13, § 93

päevakorrast väljaarvamine § 54

taganemine § 95

tagasivõtmine § 95

teine lugemine § 104, § 105, § 106, § 107, § 108, § 109
Vabariigi Valitsuse arvamus § 94
väljalangemine koosseisu volituste lõppemise tõttu § 96
üleandmine § 91

enesekorraldusõigus (vt sissejuhatus punkt 1)

erikomisjon § 19

ettekanne päevakorraküsimuses § 67

**ettepanek ametiisiku kriminaalvastutusele võtmise kohta § 56,
§ 149, § 150, § 151**

Euroopa Komisjoni liikme kandidaadi ettekanne § 155¹

Euroopa Liidu asjad

alalise komisjoni arvamus Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta
§ 18, § 152³

esitamine Riigikogule § 152²

Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemine ELAK-is ja väliskomis-
jonis § 152⁴

menetlusse võtmine § 13, § 152²

mõiste § 152¹

nõue esitada subsidiaarsushagi § 152⁷

peaministri ülevaade valitsuse tegevusest Euroopa Liidu poliitika
teostamisel § 152⁵

põhjendatud arvamus subsidiaarsuse põhimõtte mittevastavuse
kohta § 152⁶

vastuseisu väljendamine sillaklauslile § 152⁸

F

fraktsioon

esimees ja aseesimees § 40

fraktsiooni nimi § 41

moodustamine § 40

muudatused koosseisus § 13, § 42

registreerimine § 13, § 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 hääletamisedelitega

ettevalmistamine § 86
kord § 87
tulemuste selgitamine § 88
tulemuste teatavakstegemine § 88
tulemuste vaidlustamine § 89

hääletamine käe tõstmisega § 81

häälteenamus § 78

I

infotund

küsimuste esitamise järjekord § 13, § 145
küsimustele vastamise kord § 146
osalevad valitsusliikmed § 143
registreerumine küsimuse esitamiseks § 144
toimumise aeg § 142

istungjärk

erakorraline § 13, § 14, § 50, § 51, § 52
korraline § 45

J

juhtivkomisjoni määramine § 93, § 156

K

kaasamine § 36

kirjalik küsimus

esitamine § 147
mõiste § 147
vastamine § 148

kohaloleku kontroll § 77

kollektiivne pöördumine

menetlemine § 152¹², § 152¹³, § 152¹⁴
menetlusse võtmine § 152⁹, § 152¹⁰, § 152¹¹

komisjon (vt ka alatine komisjon, erikomisjon, probleemkomisjon, uurimiskomisjon)

esimene istung § 14, § 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 § 13, § 153

otsuse eelnõu (vt ka eelnõu)

ametiisiku ametisse nimetamine või ametist vabastamine § 117

demobilisatsiooni väljakuulutamise § 56, § 118

erakorralise seisukorra väljakuulutamise § 56, § 118

esitamise õigus § 90

finantsstabiilsuse tagamisega seotud otsus § 56, § 118²

kaitsevalmiduse kõrgendamise seotud Riigikogu otsus § 56, § 118

lõpphääletus teisel lugemisel § 109

mobilisatsiooni väljakuulutamise § 56, § 118

nõukogu liikmete nimetamine § 117

Riigikohtule taotluse esitamine § 118¹

sõjaseisukorra väljakuulutamise § 56, § 118

valitsusele ettepaneku tegemine § 154

vastuvõetud otsuse jõustumine § 112¹

vastuvõetud otsuse vormistamine § 14, § 112

välisdelegatsiooni moodustamine § 117

otsustusvõimelisus (vt kvoorum)

P

peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste

andmise otsustamine § 13, § 56, § 131, § 132

poliitiline avaldus

minister § 14, § 56, § 155

peaminister § 14, § 56, § 155

Riigikogu külaline § 13, § 56

Vabariigi President § 14, § 56, § 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
muudatusettepanek riigieelarve eelnõule § 120

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 arutelul läbiviimisel
§ 72
juhataja § 63
kaugosalusega istung § 13, § 57, § 89¹
kinnisus § 60
korra tagamine § 14, § 66
osavõtjad § 14, § 58
stenografeerimine, protokollimine ja transleerimine § 61
toimumise aeg § 47

toimumise koht § 14, § 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 § 56, § 116

vastuvõetud seaduse vormistamine § 14, § 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 § 13, § 14, § 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 avaldamine

algatamine § 133
 arutamine § 56, § 134

usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemine

§ 135, § 136, § 137, § 138

uurimiskomisjon § 20, § 23

V

vaba mikrofon § 157

Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamine § 56, § 113, § 114

Vabariigi Valitsuse liikme sõnaõigus § 71

valitsuse tegevuskava § 156

vanematekogu § 13

vastusõnavõtt § 70

välisdelegatsioon § 44

Õ

õiguskantsleri ettepanek viia seadus või Riigikogu otsus kooskõlla põhiseaduse või seadusega § 56, § 149, § 150, § 151, § 152
õiguskantsleri sõnaõigus § 71

