

Põhiseaduse 4. peatükk "Riigikogu"

Eelmärkused

1. Sissejuhatus

Kui Põhiseaduse Assamblee 1991. aasta 11. oktoobril otsustas oma töö aluseks võtta *Jüri Adamsi* juhitud töögrupi eelnõu, siis otsustati teadlikult valida parlamentaarse vabariigi tee vastukaaluna presidentaalsele. Oma sõnavõttus lausus *Jüri Adams* võrreldes enese poolt juhitud töögrupi esitatud eelnõud *Jüri Raidla* juhitud töögrupi eelnõuga: "... need lähtuvad kahest eri alusest. Üks näeb ette parlamentaarset korda, teine presidentaalset korda" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 162 jj.*) Aluseks võetud eelnõus oli "lähtunud ... parlamentarismi üldpõhimõtetest, et igasugune täidesaatev võim saab tegutseda vaid seadusandliku võimu heakskiidul" (*J.Adams, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 122*). Eesti Vabariigi põhiseaduses on sätestatud seega parlamentaarne valitsemisüsteem, mida iseloomustavad eelkõige kaks tunnust: valitsus peab toetuma parlamendi enamuse usaldusele ja parlamendil peab olema riigivalitsemise juures oluline kaasarääkimisõigus.

Riigikogu on Eesti rahva parlamentaarne esindus- ehk representatiivorgan, mis on valitud vabadel, üldistel, ühetaolistel, otsestel ja salajastel valimistel, mis on korraldatud proportsionaalsuse põhimõtte alusel (§ 60 lg 1 lause 2, 3 ja 4). Et põhiseaduse § 62 välistab Riigikogu liikme seotuse mandaadiga, ei ole Riigikogu rahva esindaja selle sõna kitsamas tsiviilõiguslikus tähenduses. Tegu on representatsiooniga laiemas tähenduses, mis erineb tsiviilõiguslikust esindusest eelkõige selle tõttu, et määravaks ei ole mitte esindatava, vaid esindaja tahe. See nn. vaba mandaadi klausel määrab kindlaks, et Riigikogu tegutseb rahva asemel, on oma tegevusperioodi vältel rahva asemikuks. Rahvas saab sekkuda otsustamisprotsessi alles järgmistel valimistel.

Representatsiooni tuleb eristada delegatsioonist. Viimase puhul delegeerib üks organ teisele õigusi, mis viimasel ilma delegatsioonita puuduvad. Delegatsiooni puhul võib delegeerija delegaadi õigusi laiendada või piirata või delegatsiooni sootuks tühistada. Riigikogu valimised ei ole aga delegatsiooniakt, sest Riigikogu ei saa võimu rahvalt, vaid tema pädevused põhinevad vahetult põhiseadusel.

Riigikogu on ainus vahetult rahva poolt valitud riigiorgan. Vahetu demokraatlik legitimatsioon muudab Riigikogu positsiooni tugevamaks kui teiste riigiorganite oma. See kajastub ka põhiseaduses: seadusi peavad järgima nii täitevvõim kui ka kohus.

2. Riigikogu koht riigiorganite süsteemis

Riigikogu ei ole juriidiline isik, vaid on Eesti Vabariigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku organ. Et Riigikogu ei ole ainus Eesti Vabariigi organ, tuleb määratleda tema koht riigiorganite süsteemis.

Praeguses põhiseaduses on võimalik eristada kahte tüüpi riigiorganeid. Esimeste olulised kompetentsid on põhiseaduses ammendavalt loetletud. Teised on põhiseaduses ette nähtud, olulised kompetentsid on aga ainult osaliselt sätestatud. Esimest liiki põhiseaduslikke organeid võiks nimetada kõrgeimateks riigiorganiteks, teisi kõrgemateks riigiorganiteks. Terminit "kõrgeim riigiorgan" tuleb hoida seejuures lahus terminist "kõrgeim riigivõim" (§-d 1 lg 1; 56). Kui esimene

tähistab organite hierarhia kõrgeimal astmel asuvat konstitutsiooniorganit, siis teine tähistab rahvast kui suverääni, st. kui legitimatsiooniahela esimest lüli ja ainust allikat.

Kõrgeimad riigiorganid on niisiis organid, millele staatus ning peamised pädevused ja ülesanded tulenevad vahetult põhiseadusest endast. Nad on oma sisemiselt organisatsioonilt olulises osas vabad ning teostavad iseseisvalt neile põhiseadusega määratud olulist osa riigivõimust. Sellest tulenevalt on põhimõtteliselt kõik nende ülesanded ja pädevused reguleeritud põhiseaduses. Üks kõrgeim riigiorgan ei saa põhiseadust muutmata asuda teise kõrgeima riigiorgani pädevusi muutma.

Kõrgeimad riigiorganid on rahvas põhiseaduse §-s 56 reguleeritud kompetentsi piires, Riigikogu (§ 59 jj.), Vabariigi President (§ 77 jj.) ja Vabariigi Valitsus (§ 86 jj.). Neist kolme viimast on mainitud ka põhiseaduse §-s 4. Kõrgeimad riigiorganid ei ole Eesti Pank (§ 111 jj.), Riigikaitse Nõukogu (§ 127 lg 2), Riigikohus (§ 148 jj.), kohalik omavalitsus (§ 154 jj.) ega selle volikogu (§ 156). Nende institutsioonide puhul on reguleeritud kas ainult osa organi olulistest ülesannetest ja pädevustest, nagu Eesti Panga (§ 111), Riigikaitse Nõukogu (§ 127 lg 2) ja Riigikohtu (§ 149 lg 3; 152 lg 2) puhul, või on lihtsalt tegemist ühe haldusvõimu osaga, nagu see on kohaliku omavalitsuse puhul, mille eraldi mainimine põhiseaduses tuleneb põhjustest nagu demokraatia lähendamise rahvale või kohalike küsimuste madalamal tasandil otsustamise suurem efektiivsus. Eesti Pank, Riigikaitse Nõukogu ja Riigikohus on kõrgemad riigiorganid. Seejuures võib täheldada kaht põhiseaduse iseärasust. Esiteks ei ole konstitutsioonikohtu funktsiooni täitev kohus põhiseadusest lähtuvalt kõrgeim riigiorgan ja teiseks on varustatud teatud haldusvõimu osad põhiseaduslike garantiidega, luues tehes sel viisil kaks erandit halduse hierarhisest ülesehitusest.

Probleeme tekitab ka riigikontrolli (§ 132 jj.) ja õiguskantsleri (§ 139 jj.) institutsioonide määramine. Põhiseaduse Assambleel avaldati näiteks arvamust, et tegu on täitevõimu institutsioonidega (*J.Rätsep, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.208*). Õiguskantsleri kohta on Heinrich Schneider avaldanud arvamust, et tegemist võiks olla seadusandliku võimu institutsiooniga (*Õiguskantsler: tema koht riigiorganite süsteemis, Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi Aastaraamat 1991-1992, Tallinn 1995, lk. 25*). Sama võiks kehtida ka riigikontrolli puhul. Tegemist ei ole niisiis kõrgeimate riigiorganitega klassikalises tähenduses, sest need tulenevad just võimude kolmikjaotusest. Siiski on mõlemate institutsioonide olulised pädevused ja ülesanded kirjas põhiseaduses ning tegemist on sõltumatute organitega (§-d 132, 139 lg 1). Seega tuleks vastavalt definitsioonile lähtuda sellest, et formaalselt on tegemist iseäralike kõrgeimate riigiorganitega, mis asuvad väljaspool klassikalist võimude lahusust (§ 4).

Kõrgeim riigiorgan ei ole minister (§ 94 lg 2) ega riigikantselei (§ 95). Esimene on seaduse alusel tegutsev kõrgem riigiorgan, teise staatus on hoopis ähmane. "Sisuliselt on riigisekretär kas peaministri kantselei ülem või on tema riigivanema kantselei ülem, aga ma arvan, et kantseleiülemaid vist ei peaks põhiseaduses üldse olema" (*J.Adams, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 126*). Kui põhiseaduse § 95 lg 1 näib viitavat sellele, et tegemist on Vabariigi Valitsuse kantseleiga, siis põhiseaduse § 95 lg 4 annab riigisekretärile riigikantselei juhina samad õigused, kui on ministril ministeeriumi juhina. Minister aga juhhib põhiseaduse § 94 lg 2 alusel ministeeriumi, st. tal on valitsemiseks oma valdkond. Tekib küsimus, kas ka riigisekretär valitseb, ja kui, siis mida, ning kuidas oleks säärane riigiametniku valitsemisõigus kooskõlas võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (§ 4)? Põhiseaduse Assambleel kõneldi riigisekretärist siiski kui

kantsleiametnikust: "Praegu räägib põhiseadus riigisekretärist kui valitsuse bürokraatia hoidjast ja selle jälgijast, et kõik valitsuse määrused oleksid õige numbriga" (*I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 490*). Probleeme saab seega vältida, kui riigikantseleid ei käsitleta iseseisva organina, vaid sisuliselt Vabariigi Valitsuse abiorganina, mis teostab kantselei funktsiooni kitsamas tähenduses. Sisuliselt sarnaneb riigikantselei seega ministriumile (§ 94 lg 1 ja 2), mis ei ole üldse mingi organ, vaid ministrit teenindav asutus. Riigikantselei on Vabariigi Valitsust teenindav ja tema tegevust koordineeriv asutus.

Seega on võimalik põhiseaduse raames paika panna omamoodi konstitutsiooniorganite hierarhia:

- kõrgeimad riigiorganid: rahvas, Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, riigikontroll, õiguskantsler;
- kõrgemad riigiorganid: Eesti Pank, Riigikaitse Nõukogu, Riigikohus, minister.

Neile lisanduvad muud riigiorganid, milledeks on näiteks ametid. Viimastel ei ole aga põhiseaduslike organitega mingit seost.

Kõrgeimad riigiorganid tõstab teiste seast esile see, et nad ei saa üksteise pädevusi põhiseadusest alamalseisvate aktidega muuta, kui põhiseadus ei näe selleks ette erandit. Samas on aga ka osadel kõrgematel riigiorganitel olema teatud põhiseaduslikud garantiid, olgu see siis kasvõi ainult olemasolu garantii, nagu Riigikaitse Nõukogu puhul. Säärased põhiseaduses sisalduvad pädevused on eelkõige Riigikogu kui seadusandja pädevuse piiranguks. Nende piirangute sisuks on Riigikogule adresseeritud keeld muuta teiste konstitutsiooniorganite kompetentse, ilma et see oleks põhiseaduses ette nähtud. Säärased volitused sisalduvad põhiseaduse §-des 79 lg 8; 83 lg 1; 94 lg 1; 104 lg 2 p. 3, 5, 7, 8, 9 ja 13; 137 ja 144. Nende põhiseaduse sätete alusel tohib Riigikogu reguleerida:

- rahva puhul rahvahääletuse korra (§ 104 lg 2 p. 5);
- Vabariigi Presidendi puhul Vabariigi Presidendi valimise korra (§-d 79 lg 8; 104 lg 2 p. 3), alused, mil Vabariigi President on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma (§ 83 lg 1), Vabariigi Presidendi tasustamise korra (§ 104 lg 2 p. 7) ning Vabariigi Presidendi kohtulikule vastutusele võtmise korra (§ 104 lg 2 p. 9);
- Vabariigi Valitsuse puhul alused, mille põhjal moodustab Vabariigi Valitsus ministriumid (§ 94 lg 1), Vabariigi Valitsuse korralduse (§ 104 lg 2 p. 8) ning Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise korra (§ 104 lg 2 p. 9);
- riigikontrolli puhul riigikontrolli korralduse (§-d 104 lg 2 p. 13; 137);
- õiguskantsleri puhul õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantselei töökorralduse (§ 144).

Et tegemist on erandliku iseloomuga sätetega, tuleb neid tõlgendada kitsendavalt. Ülejäänud osas on kõrgeimate riigiorganite omavahelised suhted reguleeritud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (§ 4).

Kui eristada kollegiaal- ja personaalorganeid, siis Riigikogu kuulub esimeste hulka. Kõrgeimatest riigiorganitest on kollegiaalorganiteks veel rahvas ja Vabariigi Valitsus. Vabariigi President, riigikontroll ja õiguskantsler on personaalorganiteks.

Riigikogu on korporatiivset tüüpi organ. Tema puhul ei ole küll tegu korporatsiooniga avalik-õigusliku juriidiliste isiku tähenduses, aga tema struktuur on analoogne korporatsioonile. Avalik-õiguslikku korporatsiooni, milleks on näiteks advokatuur ja notariaat, iseloomustab see, et nad on organiseeritud liikmelisuse põhimõttel nagu Riigikogugi. Siiski on oluline vahe selles, et juriidilisele isikule omane õigusvõime Riigikogul kui juriidilise isiku organil puudub. Riigikogu saab tegutseda ainult Eesti Vabariigi eest ja Eesti Vabariigi nimel.

3. Riigikogu allorganid

Põhiseaduse §-s 62 on kasutatud terminit "Riigikogu organ". See mõiste on mõnevõrra eksitav. Eristada tuleks juriidilise isiku organit ja selle osi, nn. all- või abiorganeid. Soovitav oleks seetõttu kõnelda riigi kui juriidilise isiku organitest ning Riigikogu kui organi allorganitest. Riigikogu allorganiteks on Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest (§ 69) ning komisjonid (§ 71). Allorganeid on kahte liiki, obligatoorsed ja fakultatiivsed. Obligatoorsed allorganid peab Riigikogu põhiseaduse kohaselt moodustama, fakultatiivseid ta võib moodustada. Põhiseaduse §-st 69 tuleneb, et Riigikogu ei saa keelduda esimehe ja kahe aseesimehe valimisest. Seega on tegu obligatoorsete allorganitega. Põhiseaduse § 71 lg 1 on formuleeritud analoogselt, jätmata Riigikogule otsustamisõigust küsimuses, kas üldse moodustada komisjone. Mõistlik ei oleks siiski tõlgendada põhiseaduse § 71 lg 1 säärast, et Riigikogu on kohustatud moodustama komisjone ning tema otsustamisõigus hõlmab ainult küsimuse, millised ülesanded komisjonile anda. Pigem tuleks käsitleda komisjone kui fakultatiivseid organeid, kui põhiseadus ei sätesta teatud kindla komisjoni moodustamise. *De lege ferenda* võiks kaaluda põhiseaduse sõnastuse korrastamist selles küsimuses.

Fraktsioon (§ 71 lg 2) ei ole Riigikogu allorgan. Organi all tuleb mõista üksikisikut või kollektiivi, kes tegutseb oma pädevuse raames nii, et see tegevus omistatakse vastavale juriidilisele moodustisele. Analoogselt kehtib see kelsenlik definitsioon ka allorganite puhul. Lähtudes sellest ei saa fraktsioonid olla Riigikogu allorganid, sest erinevalt Riigikogu esimehest või komisjonist ei saa olla fraktsiooni puhul juttu sellest, et ta esindaks Riigikogu kui tervikut või tegutseks tema eest. Fraktsiooni puhul võib tõmmata teatud paralleeli kokkuhoidvate isikute ringiga mittetulundusühingu juhatuse valimistel, mis samuti ei ole mittetulundusühingu organiks. Tehes vahet riigil ja ühiskonnal, on fraktsioonid ühiskonna eelpostiks institutsionaliseeritud riiklikus süsteemis. Fraktsioon võib olla vastava erakonna organiks, kui see on erakonna põhikirjas ette nähtud.

4. Kokkuvõte

Riigikogu kui seadusandliku võimu tipp ei ole teistest konstitutsiooniorganitest kõrgemal, vaid on üks paljudest võrdväärsetest kõrgeimatest riigiorganitest. Seejuures on oluliseks demokraatia garantiiks representatsiooni ehk esindusprintsip, mis suunab poliitika tänavalt parlamenti ja tagab seeläbi poliitilise süsteemi stabiilsuse. Riigikogu vahetu legitimatsioon rahvalt kui suveräänilt muudab Riigikogu positsiooni tugevamaks kui teistel konstitutsiooniorganitel. Sellest hoolimata ei ole Riigikogul piiramatut võimu, vaid tema kompetentsid tulenevad põhiseadusest ning on võimaldatud ainult põhiseaduse raames. Eesti Vabariigi demokraatlikku põhikorda iseloomustab seetõttu vast ehk kõige paremini termin konstitutsiooniline esindusdemokraatia.

§ 59. Seadusandlik võim kuulub Riigikogule.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 35. Rahvaesindajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.

1938. aasta põhiseadus:

§ 60. Riigikogu teostab seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid Põhiseaduse alusel.

Riigikogu on kahekojaline rahvaesindus. Ta koosneb Riigivolikogust ja Riiginõukogust.

1. Seadusandlik võim võimude lahususe ja tasakaalustatuse süsteemis

Põhiseaduse § 59 haakub põhiseaduse §-ga 86. Mõlemad on oma struktuurilt sarnased ja kajastavad põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet. Viimasest tulenevalt ei ole parlamendil õigust muuta teiste kõrgeimate riigorganite pädevusi muidu kui ainult põhiseadust muutes. Sellest reeglist teevad erandi põhiseaduse §-d 79 lg 8; 83 lg 1; 94 lg 1; 104 lg 2 p. 3, 5, 7, 8, 9 ja 13; 137 ja 144. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse seisukohalt on olulised eelkõige sätted, mis lubavad reguleerida teiste kõrgeimate riigorganite korralduse või õigusliku seisundi, seega põhiseaduse §-d 94 lg 8; 104 lg p. 8, mis lubab sätestada Vabariigi Valitsuse korralduse, nähes ette ministeeriumid, põhiseaduse §-d 104 lg 2 p. 13; 137, mis lubavad sätestada riigikontrolli korralduse, ja § 144, volitades Riigikogu reguleerima õiguskantsleri õiguslikku seisundit. Seejuures tundub olevat tegemist ebakõlaga põhiseaduse süsteemis, sest Vabariigi Valitsuse ja riigikontrolli pädevusi reguleerivad seadused on nn. konstitutsioonilised seadused, samas on õiguskantsleri õiguslikku seisundit reguleeriv seadus aga põhiseaduse teksti kohaselt nn. lihtseadus. Vabariigi Presidendi kui kõrgeima riigorgani suhtes on lubatud reguleerida ainult valimise korda (§-d 79 lg 8; 104 lg 2 p. 3), lähtudes põhiseaduse §-s 79 sätestatud põhimõtetest, tema tasu (§ 104 lg 2 p. 7), tema kohtulikule vastutusele võtmist (§ 104 lg 2 p. 9), arvestades põhiseaduse § 85, ning seda, millal Vabariigi President on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma (§ 83 lg 1). Järelikult puudub Riigikogul kompetents Vabariigi Presidendi pädevusi reguleeriva Vabariigi Presidendi seaduse vastuvõtmiseks.

Võimude lahusus tähendab, et igal võimul funktsionaalses tähenduses on oma põhiseadusega talle määratud osa. Riigikogule kuulub vastavalt põhiseaduse §-le 59 seadusandlik võim. Täidesaatev võim kuulub põhiseaduse § 86 kohaselt Vabariigi Valitsusele. Kohtuvõimu teostavad vastavalt põhiseaduse §-le 146 kohtud. Riigikogu positsioon on võrreldes täidesaatva ja kohtuvõimu organitega küll tugevam, kuna nii Vabariigi Valitsus (§-d 87 p. 3, 6, 9; 94 lg 2) kui ka kohtud (§ 146 lause 2) on allutatud seadusele, kuid tegemist ei ole siiski ülimusliku organiga. Riigikogu ei tohi ületada tema kui seadusandlikku funktsiooni täitva organi kompetentsi ja asuda seadusi ise ellu viima või kohut mõistma. Seega peab Riigikogu ühelt poolt kinni pidama seadusele esitatavatest formaalsetest nõuetest ega tohi asuda reguleerima küsimusi, mis on põhiseadusega antud Vabariigi Valitsuse pädevusse. Teiselt poolt peab Riigikogu järgima kohtuvõimu poolt tehtud otsuseid ega tohi asuda üksikküsimustes ise kohut mõistma.

2. Seadus

Eristada tuleb seadust formaalses tähenduses ja seadust materiaalses tähenduses. Seadus formaalses tähenduses on seadusandliku organi selleks ettenähtud menetluse korras vastuvõetud akt. Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt võib teatud juhtudel seadusandja funktsiooni täita ka rahvas vastavalt põhiseaduse §-le 105. Küsitav on siiski, kas rahvahääletusel vastu võetud seadus oleks seadus formaalses tähenduses, sest sisuliselt oleks sel aktil põhiseaduse jõud, kui akt ise ei näe ette midagi muud. Seadus materiaalses mõttes sisaldab üldisi ja abstraktseid õigusnorme, st. ta kehtib kõigi jaoks ühtviisi ja ei reguleeri konkreetset üksikjuhtu, vaid kõiki elujuhtumeid, mis vastavad normi eeldustele.

Riigikogu poolt vastu võetud seadused on seadused formaalses tähenduses, sest Riigikogu on Eesti Vabariigi seadusandlik organ. Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt ei pea seadus formaalses tähenduses olema alati seadus materiaalses tähenduses. Näiteks sätestab põhiseaduse § 115 lg 1 riigieelarve vastuvõtmise seaduse vormis. Riigieelarve ei ole aga seadus materiaalses tähenduses, kuna reguleerib konkreetsete riigiasutustele määratavaid konkreetseid summasid. Vaielda võib ka selle üle, kas põhiseaduse §-des 69; 70 lause 1; 71 lg 3; 72 lg 2 lause 2; 104 lg 1, lg 2 p. 6 ettenähtud Riigikogu kodukorra või töökorra seadus on ikka seadus materiaalses tähenduses. Sätteid, mis lubavad Riigikogul vastu võtta seadusi, mis ei vasta seaduse mõistele materiaalses tähenduses, tuleb siiski pidada erandlikeks ja seetõttu enumeratiivseteks. See piirang tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest (§ 4), mille kohaselt on üksikaktid täidesaatva ja kohtuvõimu pärusmaaks.

Seadusele vastandab põhiseaduse § 65 p. 1 otsuse. Korrektse tõlgenduse korral ei ole tegemist erandiga võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest, sest vastav otsuste vastuvõtmise kompetents ei ole materiaalne volitus Riigikogule otsustada kõike, mida Riigikogu vajalikuks peab. Tegemist on hoopis sättega, mis määrab ammendavalt kindlaks kõik Riigikogu õigusaktid. Riigikogu tohib põhiseaduse § 65 p. 1 alusel vastu võtta kas seadusi või otsuseid ja kolmandat võimalust ei ole. Riigikogu otsuse andmise kompetentsi tuleb võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibist lähtudes tõlgendada kitsendavalt. Otsust tohib Riigikogu vastu võtta üksnes põhiseaduses ettenähtud juhtudel. Säärased juhud on põhiseaduses näiteks § 65 p. 7, 8 ja 9 ehk Riigikogu nimetamiskompetentsid. Ekslik on seetõttu õiguskantslerit või Riigikohtu liikmeid ametisse nimetada seadusega (nii siiski praktika: Õiguskantsleri ametissenimetamise seadus (*RT I 1993, 9, 3*) ja Riigikohtu liikmete ametisse nimetamise seadused (*RT I 1993, 11, 174-183*) (vaata kommentaari § 65 p. 1 juurde).

Seadus ei tohi reguleerida üksnes üksikjuhtu, vaid peab olema üldine ja abstraktne. Üldisus tähendab, et ta peab vähemalt teoreetiliselt hõlmama rohkem kui ühte adressaati. Üldisuse nõudega on kooskõlas näiteks alkoholiaktsiisi seaduse muutmise seadus 1997. aasta 15. aprillist (*RT I 1997, 35, 540*), mis muutis alkoholiaktsiisi seaduse lisa p. 4 nr. 3 ning kehtestades õlletootjatele toodanguga üle 2000 dekaliitri aastas kõrgema aktsiisimäära. Säärane sisuliselt üksikjuhtu puudutav seadus ei riku üldisuse nõuet ega ole sel põhjusel põhiseadusega vastuolus, olgugi et realselt on olemas ainult üks õlletootja, kes nimetatud nõuded täidab.

Keelatud on aga reguleerida seadusega ühe konkreetse isiku õiguslikku seisundit, tähistades akti adressaati nimeliselt. Säärasel puhul ei ole tegemist seadusega materiaalses tähenduses, vaid otsusega. Kui Riigikogul on põhiseaduse alusel vastava otsuse vastuvõtmise kompetents, on tegemist

formaalse veaga. Kui põhiseadus aga Riigikogule vastava otsuse vastuvõtmise kompetentsi ei anna, on vastav akt materiaaõiguslikult põhiseadusega vastuolus. Nõue, et formaalne seadus peab olema alati ka materiaalne, kui põhiseadus ei näe ette erandit, tuleneb põhiseaduse §-des 4, 59, 86, 146 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest ning §-st 12 lg 1 lause 1, mis sätestab üldise võrdsuse printsiibi. Võrdsuse printsiibi kohaselt peab seadusandja kohtlema isikuid formaalselt võrdsel viisil. Seadusandja rikub seda põhimõtet, kui ta seaduses tähistab üht või mitut isikut nimeliselt. Põhiseadus keelab seega võimude lahususe ja tasakaalustatuse ning võrdsuse printsiipidest lähtuvalt nn. individuaalseadused. See seisukoht ei ole Eesti riigiõiguslikus diskussioonis uus ja parlamentaarset praktikat on teravalt kritiseeritud varemgi. Juba 1934. aastal kirjutasid *Johannes Kaiv* ja *Johannes Klesment*: "Silmas pidades seaduse mõistet, näib, et peaks võetama revideerimisele senine praktika lahendada seadustega üksikjuhte ... Kui õigustada niisugust praktikat, siis peab järjekindel olles oletama, et seadusandlik võim võiks igal ajal lahendada üksikjuhte. Sellega tungib aga seadusandlik võim valitsusvõimu kompetentsi. Seadus ei ole mitte üksiku juhu lahendamiseks. Üksiku juhu lahendamine peab sündima valitsusvõimu korraldustega, mis põhjeneb seaduste eeskirjadel" (*Eesti Vabariigi põhiseadus, Tallinn 1934, § 52 nr. 3*).

Erandiks on avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta käivad seadused, nagu näiteks Tartu Ülikooli seadus või Rahvusraamatukogu seadus. Tegelikult ei tohiks seadusandja reguleerida ühe isiku õiguslikku seisundit seadusega, olgu ta siis füüsiline või juriidiline isik. Sisuliselt on tegu otsustega. Siiski tuleb arvesse võtta Eesti õiguslikku traditsiooni. Sisuliselt on avalik-õiguslikud juriidilised isikud riigi allüksused, kellele antakse otstarbekusest lähtudes iseseisva õigussubjekti staatus. Nad tekivad ja kaovad riigi armust. Samuti võib väita, et puudutades küll ühte juriidilist isikut, reguleerivad need seadused ka paljude füüsiliste isikute suhteid tekkinud moodustisega. Lisaks annab Eesti väiksust arvestades avalik-õiguslike juriidiliste isikute seadusega moodustamine neile suurema stabiilsuse.

Eesti Vabariigi põhiseaduse alusel võib seadusi formaalses mõttes jagada nn. konstitutsioonilisteks seadusteks ja nn. lihtseadusteks, mille vastuvõtmiseks on põhiseaduse kohaselt nõutav poolthälteenamus (§ 73). Konstitutsioonilised seadused jagunevad omakorda põhiseaduse kiireloomulisena muutmise seaduseks, põhiseaduse muutmise seaduseks, mis võetakse vastu Riigikogu järgmise koosseisu poolt, ning ülejäänud konstitutsioonilisteks seadusteks, mis on loetletud põhiseaduse §-des 104 lg 2; 165 lg 1 ja mida saab vastu võtta ainult Riigikogu koosseisu hälteenamusega (51 häält). Põhiseaduse muutmise seaduseelnõu puhul, mis võetakse vastu Riigikogu järgmise koosseisu esimesel lugemisel, on nõutav kolmeviidendikuline hälteenamus (61 häält). Põhiseaduse kiireloomulisena muutmise seaduseelnõu vastuvõtmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu neljaviidendikuline hälteenamus (81 häält). Seega näeb põhiseadus seaduste vastuvõtmisel ette kokku neli erinevat hälteenamust.

Arvestades võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, on põhiseaduse § 104 lg 2 problemaatiline eeskiri. Põhiseadust tohib muuta ainult siis, kui muudetakse põhiseaduse teksti vastavalt põhiseaduse §-le 161 jj. Vastavalt põhiseaduse §-le 102 tohib seadusi vastu võtta ainult kooskõlas põhiseadusega. Järelikult peab olema iga seadus kooskõlas põhiseaduse iga sättega ja lisaks ka viimaste mõttega. Kui § 104 lg 2 annab osadele seadustele suurema õigusjõu kui teistele, siis tekib omalaadne vaheaste põhiseaduse ja seaduse vahele. Selle vaheastme normide muutmine on raskendatud võrreldes nn. lihtseadustega, kuid määratult hõlpsam võrreldes põhiseadusega. Probleem seisneb seejuures selles, et põhiseaduse § 104 lg 2 ahvatleb seadusandjat muutma

põhiseadust nn. konstitutsioonilise seadusega. Säärane teguviis on aga põhiseadusega vastuolus. Probleemi saab lahendada nii, et tõlgendada põhiseaduse § 104 lg 2 ammendavalt ja kitsendavalt. Ning loomulikult peavad ka nn. konstitutsioonilised seadused olema kooskõlas põhiseadusega. Vastasel korral on raske rääkida võimude tasakaalust.

3. Riigikogu funktsioonid

Inglise parlamenditeoreetik *Walter Bagehot* töötas 19. sajandi keskel välja järgmised parlamendi funktsioonid: *elective, expressive, teaching, informing ja function of legislation*. See jaotus põhines 19. sajandil levinud ettekujutusel parlamendist kui tarkade isiksuste kogust, kus püüti üksteist vastastikku avalikus diskussioonis argumentide abil veenda. Olgugi et tänapäevane ettekujutus parlamendist on muutunud mõnevõrra realistlikumaks, ei ole *Walter Bagehot*'i teooriat siiski päriselt kõrvale heidetud. Loetelu on õpetlik eelkõige selle tõttu, et ta toob seadusandluse kõrval esile ka muid parlamendi funktsioone. Riigikogu puhul, nagu enamuse parlamentide puhul, võib eristada eelkõige viite peamist parlamendi funktsiooni: seadusandlust, legitimaatsiooni vahendamist, kontrollifunktsiooni, avalikustamist ja representatsiooni. See loetelu ei ole küll ilmselt ammendav ja loetletud funktsioonid ei ole kategooriaalselt päris ühel tasapinnal, kuid siiski on sel loetelul selgitav väärtus.

3.1. Seadusandlus

Seadusandlus on Mandri-Euroopa õigussüsteemides traditsiooniliselt kõige tähtsam, aga mitte ainus parlamendi funktsioon. Selle funktsiooni tõstab teiste seas esile see, et seadus on riigi juhtimise peamine ja esmane vahend. Seadusandluse kaudu osaleb Riigikogu riigi juhtimisel. Seadusandlus allub küll nagu täidesaatmine ja kohtumõistminegi põhiseadusele, teised kaks võimu on aga omakorda allutatud seadusandlikule võimule. Et just Riigikogu täidab seadusandlikku funktsiooni, tuleneb põhiseaduse §-dest 59 ja 65 p. 1. Riigikogu on Eesti Vabariigi seadusandlik organ. Seadusandluse alla võib lugeda ka põhimõttelise otsustamise riigi raha kasutamise üle, mida on käsitletud ka eraldiseisva parlamendifunktsioonina. Riigikogu ülesanne otsustada riigi raha kasutamise üle ehk eelarvefunktsioon tuleneb põhiseaduse §-dest 65 p. 6 (1. pool) ja 115 lg 1.

Seadusandlik funktsioon ei tähenda, et Riigikogu võib haarata enda kätte kõigi riigielu küsimuste otsustamise. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibist (§ 4) tuleneb, et igale võimule peab jääma oma osa riigivõimu, mis on talle antud põhiseadusega. Riigikogu saab teiste võimude kompetentse küll muuta, peab seda tegema aga põhiseaduse muutmise teel, mitte seadustega. Seejuures ei tohi Riigikogu muuta võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet (§ 4), kuna see on põhiseaduse § 162 kohaselt rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja ainupädevuses. Põhiseaduse muutmise ja lihtseaduse vahepeal on konstitutsioonilised seadused, mis lubavad Riigikogul reguleerida teiste konstitutsiooniorganite võimkonda kuuluvaid küsimusi. Nende roll ja funktsioon on üsna ähmased. Kindlasti ei tohi nendega paigast nihutada põhiseaduse §-st 4 tulenevaid võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega paika pandud põhipädevusi.

Seadusandliku funktsiooni kuulumine Riigikogule ei tähenda, et seadusandlik funktsioon kuulub ainult Riigikogule. Seadusandlikku funktsiooni võivad teostada ka Vabariigi Valitsus andes välja määrusi (§ 87 p. 6) või Vabariigi President kehtestades seadlusi (§ 78 p. 7). Sellisel puhul võib kõnelda seadusandlusest selle sõna materiaalses tähenduses. Põhiseadusest tuleb aga selgelt esile

määrusandlusõiguse allutatud seadusandlusele formaalses tähenduses (§ 87 p. 6) ning seadlusandlusõiguse erandlik iseloom (§-d 109, 110).

3.2. Legitimatsiooni vahendamine

Vastavalt põhiseaduse §-le 1 lg 1 on kõrgeima riigivõimu kandja rahvas. See tähendab, et kogu riigivõim peab demokraatlikus riigis lähtuma rahvast kui suveräänist. Selle põhimõtte üheks elemendiks on, et kõigil täitev- ja kohtuvõimu organite isikkoosseisudel peab olema kõrgeima riigivõimu kandja heakskiit. Et praktiliselt on võimatu korraldada riiki nii, et kõigi astmete riigiametnikud oleksid legitimeeritud otse rahva poolt, kohaldatakse representatiivses demokraatias legitimatsiooni vahendamise põhimõtet, mille kohaselt Riigikogu kui rahva asemik on kohustatud legitimeerima kõigi riigiorganite isikkoosseisud. Loomulikult ei ole ka see printsiip rakendatav äärmuslikul kujul, küll aga nõuab ta kõiki võimutasandeid läbiva katkematu legitimatsiooniketi olemasolu. Et kõik riigiorganid ja ametiisikud peavad olema vähemalt vahendlikult legitimeeritud rahva poolt ja et Riigikogu on praeguse põhiseaduse kohaselt ainus kõrgeim riigiorgan, mis on vahetult rahva poolt legitimeeritud, siis peavad muud kõrgeimad ja kõrgemad, aga ka ülejäänud riigiorganid olema lõppastmes seotud Riigikogu tahtega.

Legitimatsiooni vahendamise põhimõtte peamiseks kajastuseks põhiseaduses on Vabariigi Valitsuse legitimatsioon Riigikogu poolt (§-d 65 p. 5; 89 lg 2). Kõrgeimatest riigiorganitest vahendab Riigikogu legitimatsiooni lisaks veel riigikontrolörile (§-d 65 p. 7; 134 lg 1), õiguskantslerile (§-d 65 p. 7; 140) ning põhiseaduse §-de 65 p. 3; 79 piires vähemalt osaliselt ka Vabariigi Presidendile. Peale selle legitimeerib Riigikogu ka Riigikohtu (§-d 65 p. 7 ja 8; 150 lg 1 ja 2) kui kohtuvõimu kõrgeima organi ja Eesti Panga (§ 65 p. 7 ja 9). Eesti Vabariigi põhiseaduse omapäraks on see, et Riigikogu legitimeerib põhiseaduse alusel otse ka veel kaitseväge juhataja (§ 65 p. 7). Riigikogu on põhiseaduse järgi seega nn. kreesiooniorgan, kes vahendab vähemalt osaliselt legitimatsiooni kõigile muudele kõrgeimatele riigiorganitele peale rahva, mõnedele kõrgematele riigiorganitele ning isegi kaitseväge juhatajale.

3.3. Kontroll

Riigikogu kui rahva poolt valitud organi ülesanne on kontrollida teiste riigiorganite, iseäranis Vabariigi Valitsuse tegevust, kes püsib Riigikogu enamuse usaldusel. Kontroll tähendab järelevalvet selle sõna kõige laiemas tähenduses. See funktsioon tuleneb kaudselt põhiseaduse §-dest 65 p. 13; 74; 92 lg 1 p. 3; 97; 98 ja 135. Eraldi on sätestatud kontroll Eesti Panga üle (§ 112).

Eesti põhikorra omapära seisneb selles, et põhiseadus näeb ette omamoodi sõltumatu kontrollorgani – riigikontrolöri, kes kontrollib mitmete täitevvõimu asutuste tegevust ning riigi vara kasutamist ja säilimist (§ 133). Riigikontrolöri olemasolu ei välista siiski Riigikogu komisjonide moodustamist täitevvõimu tegevuse, sealhulgas eelarveliste vahendite kasutamise kontrollimiseks. Klassikalises mõttes ongi riigikontrolöri puhul tegu seadusandjat abistava organiga. Selle väljenduseks on ka põhiseaduse §-s 74 lg 1 sisalduv Riigikogu liikme arupärimisõigus, mille kohaselt võib arupäritav olla ka riigikontrolör.

Riigikogu kontrollifunktsioon teostub arupärimiste, aga ka täitevvõimu tegevuse või muude küsimuste uurimiseks moodustatud komisjonide kaudu. Ebaseaduslikud asjaolud tuuakse parlamendi ja seeläbi ka avalikkuse ette. Avalikkus omakorda kujundab oma arvamuse, mida ta väljendab järgmistel Riigikogu valimistel.

Eesti Vabariigi põhiseaduses on sätestatud parlamentaarne valitsemissüsteem, mida iseloomustab nõue, et valitsus peab toetuma parlamendi enamuse usaldusele. Valitsuse püsimiseks on nõutav parlamendi permanentne usaldus. Valitsus kukub, kui usaldus kaob. Riigikogu kõige mõjusam kontrollivahend ongi umbusaldusavaldus Vabariigi Valitsusele või ministrile (§-d 65 p. 13; 97; 98). Võimalus saada umbusalduseavalduse osaliseks distsiplineerib valitsejat ja sunnib teda täitma talle pandud ülesandeid.

3.4. Avalikustamine

Kuigi ka kontroll on tihedalt seotud avalikustamisega, puudutab avalikustamine kitsamas tähenduses eelkõige Riigikogu enda otsustamisprotsessi läbipaistvust. Arutelu Riigikogus peab olema avalik (§ 72 lg 1), kui kaks kolmandikku kohalolijatest ei otsusta teisiti. Hääletamine peab olema samuti avalik (§ 72 lg 2), välja arvatud Riigikogu kodukorra seaduse §-s 66 sätestatud juhtudel, st. Vabariigi Presidendi, Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimistel ning Riigikohtu esimehe ja liikmete, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Eesti Panga nõukogu esimehe ja Eesti Panga nõukogu liikmete ning kaitseväge juhataja või ülemjuhataja ametisse nimetamistel.

Avalikustamine väldib usaldamatuse tekkimist rahva ja parlamendi vahel. Avalikustamise kaudu teostub demokraatia põhiidee rahvavõimust. Rahvas ei tee küll ise sisulisi otsuseid, neid teeb aga rahva valvsa silma all tema representant. Ainult nii on tagatud demokraatia funktsioneerimise jaoks hädavajalik kommunikatsioon rahva ja parlamendi vahel.

3.5. Representatsioon

Riigikogu viiendaks funktsiooniks on rahva representatsioon. Rahva tahe asendatakse valimiste vahelisel ajal representandi tahtega (*representatsiooni kohta vaata eelmärkusi Riigikogu peatüki juurde.*)

§ 60. Riigikogul on sada üks liiget. Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik.

Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb riigikogu eelmiste valimiste aastale.

Riigikogu erakorralised valimised toimuvad põhiseaduse paragrahvides 89, 97, 105 ja 119 ettenähtud juhtudel varemalt kakskümmend ja hiljemalt nelikümmend päeva pärast valimiste väljakuulutamist.

Riigikogu valimise korra sätestab Riigikogu valimise seadus.

1920. aasta põhiseadus:

§ 27. Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kakskümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.

§ 36. Riigikogus on sada liiget, kes valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekoheisel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel.

Riigikogul on õigus oma liikmete arvu suurendada; sellekohane seadus hakkab maksma järgmistel Riigikogu valimistel.

Riigikogu valimisseadus antakse välja eriseadusena.

§ 37. Õigus Riigikogu liigete valimistest osa võtta või ennast Riigikogu liikmeks valida lasta on igal Eesti kodanikul, kes on hääleõiguslik.

§ 39. Iga kolme aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised. Riigikogu liigete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

1933. aasta põhiseadus:

§ 27. Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.

§ 36. Riigikogus on viiskümmend liiget, kes valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel, kuid nõnda, et valijal oleks võimalus valida üksikuid isikuid.

Riigikogu valimisseadus antakse välja eriseadusena.

§ 37. Õigus Riigikogu liigete valimistest osa võtta või ennast Riigikogu liikmeks valida lasta on igal Eesti kodanikul, kes on hääleõiguslik.

§ 39. Iga nelja aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised.

Riigivanemal on õigus määrata enne nelja aasta möödumist uued Riigikogu valimised, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul valimised peavad toimuma hiljemalt kuue kuu jooksul, arvates määruse väljakuulutamise päevast.

Riigikogu liigete volitused algavad Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

1938. aasta põhiseadus:

§ 36. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend kaks aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt kolm aastat Eesti kodakondsuses.

§ 67. Riigivolikogul on kaheksakümmend liiget, kes valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel ning isiku valimise teel enamusvalimise põhimõttel.

Õigus Riigivolikogu liikmete valimistest osa võtta on igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul, kui ta on omanud vastavas valimisringkonnas või vastava omavalitsuse administratiivpiirkonnas elukohta või töökohta vähemalt ühe aasta kestel enne valimisi, kusjuures elukutselisest tööst tingitud põhjustel uue elukoha või uue töökoha omajail või elukohast või töökohast eemalviibijail on valimisõigus elukoha või töökoha ringkonnas.

Riigivolikogu liikmeks võib valida iga hääleõiguslikku Eesti kodanikku, kes on vähemalt kaksikümmend viis aastat vana ja kes on vähemalt ühe aasta kestel enne valimisi omanud elukohta Eesti Vabariigi maa-alal.

Riigivolikogu valimise lähem kord määratakse seadusega.

§ 68. Iga viie aasta järel teostatakse Riigivolikogu uue koosseisu valimised.

Vabariigi Presidendil on õigus määrata Riigivolikogu uue koosseisu valimisi enne viie aasta möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul Riigivolikogu uue koosseisu valimised peavad toimuma hiljemalt neljakümne viie päeva kestel arvates päevast, mil Vabariigi President tegi otsuse Riigivolikogu uue koosseisu valimiste määramiseks.

Riigivolikogu liikmete volitused algavad Riigivolikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast ning samast päevast lõpevad Riigivolikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.

1. Riigikogu sada üks liiget

Pärast seda kui 1920. aasta põhiseaduses ettenähtud sajaliiikmeline esinduskogu asendati 1933. aasta põhiseaduse reformiga 50-liikmelisega ja hilisem 1938. aasta põhiseadus nägi ette 80-liikmelise Riigivolikogu, näeb 1992. aasta põhiseadus taas ette suurema esinduskogu. Oluline erinevus võrreldes varasemate Eesti Vabariigi põhiseadustega on see, et 1992. aasta põhiseadus näeb esmakordselt ette paaritu arvu kohti Riigikogus. "See välistab totaalse patiseisu parlamendis, kus mingis küsimuses saadikute hääled lähevad pooleks ja ei ole mingit võimalust otsust vastu võtta" (I. Hallaste, teoses: *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*, lk. 183).

2. Valimisõiguse põhimõtted

Põhiseaduse § 60 lg 1 laused 2, 3 ja 4 sätestavad kõigepealt üldised valimisõiguse põhimõtted, millest peab Riigikogu valimiste korraldamisel kinni pidama, ja millest ei tohi Riigikogu valimiste seaduses ega teistest seadustes demokraatia huvides kõrvale kalduda. Sätestatud ei ole aga ainult valimiste üldised põhimõtted, vaid ka iga hääleõigusliku kodaniku (§ 57 lg 1) subjektiivne õigus, et neist eeskirjadest konkreetsetel Riigikogu valimistel kinni peetaks. See subjektiivne õigus jaguneb kaheks, aktiivseks ja passiivseks valimisõiguseks. Aktiivne valimisõigus tähendab hääleõigusliku kodaniku õigust osaleda aktiivselt Riigikogu valimistel. Hõlmatud on nii õigus, anda oma hääl kellegi poolt, kui ka õigus, seada üles kandidaate. Passiivne valimisõigus tähendab õigust kandideerida Riigikogusse ja õigust asuda võidu korral Riigikogu liikme kohustuste täitmisele (§ 61 lg 2). Kui hääleõiguslik kodanik leiab, et neist põhimõtetest ei ole kinni peetud, peab tal põhiseaduse § 15 lg 1 alusel olema võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.

Valimisõigus subjektiivse õigusena on hääleõiguse üks kahest liigist. Hääleõigus kui õigus hääletada on soomõiste, mis jaguneb liigimõisteteks valimisõigus ning rahvahääletamisõigus.

Põhiseaduse § 60 lg 1 laused 2, 3 ja 4 sätestavad vabade, üldiste, ühetaoliste, otseste ja salajaste valimiste nõude, mis peavad olema läbi viidud proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Kuigi sõnastuse kohaselt on nende põhimõtete rakendatavus piiratud ainult Riigikogu valimistega, on vabadus, üldisus, ühetaolisus, otsesus ja salajasus kohaldatavad ka rahvahääletuste puhul põhiseaduse § 56 p. 2 tähenduses. Sarnased põhimõtted – välja arvatud proportsionaalsuse nõue – kehtivad ka kohalike omavalitsusüksuste volikogude valimistel vastavalt põhiseaduse §-le 156 lg 1.

2.1. Valimisvabaduse printsiip

Valimised on vabad, kui hääletamine toimub ilma sunni ja lubamatu surveavaldamiseta valijale. Keelatud on igasugune valija tahtevabaduse piiramine nii avaliku võimu kui ka eraisikute poolt,

samuti igasugune kontroll hääletamise üle. Valijale ei tohi survet avaldada ei enne ega pärast valimisi. Valijale keelatud surve avaldamisest tuleb eristada lubatud valimispropagandat. Piiri tõmbamine nende vahele võib üksikjuhtudel osutada keeruliseks. Lubatud on audiovisuaalne mõjutamine tele- ja raadiosaadetes ning sõnadega veenmine, mis ongi valimiskampaania olemuseks. Keelatud on iseäranis valija hirmutamise või tema kahjustamine. Lubamatut valimissundi kujutab endast eelkõige füüsiline vägivald, aga ka psüühiline surve, nagu näiteks majandusliku sõltuvuse ärakasutamine. Lubatuse piiril kõiguvad nn. valimiskingid, mida rahvale meeoleolu tõstmiseks valimiskampaania käigus jagatakse.

Valimisvabaduse printsiip asub valimisõiguse põhimõtete seas põhiseaduse tekstis esimesel kohal ja on kõige olulisem valimisõiguse printsiip. Termin "valimine" eeldab vaba otsustamist mitme võimaluse vahel. Ilma valimisvabaduseta ei oleks olemas valimisi. Ilma valimisvabaduse printsiibita kaotaksid tähenduse nii üldisuse, ühetaolisuse, otsesuse kui ka salajasuse printsiip.

Valimisvabaduse printsiip kehtib nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse suhtes. Aktiivse valimisõiguse puhul hõlmab valimisvabadus kindlasti valikuvabaduse kitsamas tähenduses ehk selle, kelle poolt hääletada, ehk küsimuse "kuidas". Arutleda võib selle üle, kas vabaduse põhimõtte hõlmab ka otsustamisõiguse, kas üldse hääletada, ehk küsimuse "kas". Eesti Vabariigi ajaloos on tõusetunud probleem rahvahääletusest osavõtu kohustuslikkusest. 1932. aasta 13. 14. ja 15. augustil korraldati põhiseaduse muutmise eelnõu suhtes rahvahääletus, millest osavõtt oli vastavalt 1926. aasta 18. veebruaril vastu võetud ja 1931. aasta 12. juunil muudetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse §-le 37 lg 2 (RT 1926, 16, 17; 1931, 50, 380) kohustuslik. Et Riigikogu võis osavõtusunni kehtestada, tulenes sellest, et 1920. aasta põhiseadus ei näinud ette valimisvabaduse põhimõtet. 1933. aasta põhiseaduse § 29 lg 2 sätestas muu hulgas, et Riigikogu valimistest osavõtt on vabatahtlik. 1992. aasta põhiseadus valimistest osavõtu vabatahtlikkuse põhimõtet ei sätesta. Siiski ei ole võimalik tagada valimisakti täielikku vabadust, kui kodanikke sunnitakse sellest osa võtma. Ka valimistel mitteosalemine võib olla poliitilise tahte väljendus. Tõeliselt vabadest valimistest saab rääkida ainult siis, kui ka küsimus "kas" on valimisõigusliku kodaniku otsustada. Eesti lähiminevikust võib leida kinnitust väitele, et – tõsi küll mitteformaalne – valimissund tekitab pigem vastumeelsust kogu protseduuri vastu ning muudab valimised lõppastmes sootuks farsiks. Seega hõlmab valimisvabaduse printsiip ka otsustamisõiguse, kas üldse hääletada.

Valimisvabaduse printsiip hõlmab ka vabaduse seada üles kandidaate. Kandidaatide vaba ülesseadmise õigus on aktiivse valimisõiguse oluline komponent.

Passiivse valimisõiguse puhul keelab valimisvabaduse printsiip iseäranis kandidaatide ähvardamise või nende muul viisil kahjustamise. Tagatud peab olema kandidaatide vaba konkurents.

Valimisvabaduse printsiip on tihedalt seotud salajasuse printsiibiga. Viimast võib vaadelda kui üht valimisvabaduse garantiid.

2.2. Üldisuse printsiip

Üldisuse printsiip nõuab eraldi võetuna kõigile kodanikele õigust osaleda valimistel, ajalooliselt iseäranis sõltumata nende soost. Osavõtuõigus tähendab seejuures nii õigust valida (aktiivne valimisõigus) kui ka õigust valitud saada (passiivne valimisõigus). Üldiste valimiste põhimõtte keelab

seadusandjal piirata teatud rahvagruppide või üksikute kodanike valimisõigust näiteks poliitilistel, majanduslikel või sotsiaalsetel kaalutlustel. Valimiste üldisus on põhiseaduse § 12 lg 1 erijuht (*lex specialis*) ning nõuab, et valijad saaksid teostada oma valimisõigust formaalselt võrdsel viisil. Tegemist ei ole siiski absoluutse keeluga – ka valimisõigust on lubatud piirata, kui põhiseadus sellise võimaluse ette näeb.

Kõigepealt piirab üldisuse printsiipi põhiseadus ise: põhiseaduse § 57 lg 1 sätestab, et alla kaheksateistaastased kodanikud ei ole hääleõiguslikud, ning põhiseaduse § 60 lg 2 määrab kindlaks, et Riigikogusse ei või kandideerida alla kahekümne ühe aastased kodanikud. Kui põhiseaduse § 60 lg 2 puhul ei teki kahtlusi, et tegemist on passiivse valimisõiguse piiranguga, siis süstemaatiliselt tõlgendades võib järeldada, et põhiseaduse §-ga 57 lg 1 on silmas peetud aktiivse valimisõiguse piirangut. Hääleõigus on jaguneb põhiseaduse § 56 kohaselt valimis- ja rahvahääletamisõiguseks. Üldisuse printsiibi piirang on sätestatud veel põhiseaduse §-s 57 lg 2, mille kohaselt kohtu poolt teovõimetus tunnistatud kodanikud ei ole hääleõiguslikud. Lisaks annab põhiseaduse § 58 *expressis* verbis seadusandjale volituse piirata nende kodanike osavõttu hääletamisest, kes kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

Üldisuse printsiibi piirideks on veel ka nn. ametite ühildamatuse eeskirjad põhiseaduses, st. põhiseaduse §-d 63 lg 1, 84, 99, 125, 147 lg 3. Riigikogu liige ei tohi olla samal ajal avalikus teenistuses, olla Vabariigi Presidendiks või Vabariigi Valitsuse liikmeks. Selgitamata on, kas põhiseaduse §-des 95 lg 4; 136 lg 2 ja 141 lg 1 sisalduvad viited hõlmavad ka põhiseaduse § 99, mille kohaselt Vabariigi Valitsuse liikmed ei tohi olla üheski muus riigiametis. Igal juhul on riigisekretäri, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametid vastavalt põhiseaduse §-le 63 lg 1 ühildamatud Riigikogu liikme staatusega.

Riigikogu valimise seaduse §-d 26 lg 12 p. 1 ja 28 lg 5 p. 4 seovad Riigikogusse kandideerimise sõltuvusse riigikeele oskusest. Siingi on tegemist üldisuse printsiibi kitsendusega. Lisaks võib tunduda küsitav, kas see piirang on põhiseadusega kooskõlas. Piirang on põhiseadusega kooskõlas ainult siis, kui põhiseadus volitab seadusandjat üldisuse printsiipi piirama. Põhiseaduse § 60 lg 5, mis volitab Riigikogu valimise korda sätestama seadusega, ei saa käsitleda säärase volitusena, sest vastasel korral kaotaks iseäranis § 58 oma mõtte. Lisaks sätestab põhiseaduse § 12 lg 1 lause 2 diskrimineerimise keelu muu hulgas ka keele alusel. Siiski ei järeldu sellest, et Riigikogu valimise seaduse nimetatud sätted on põhiseadusega vastuolus, sest põhiseaduse §-d 6 ja 52 lg 1 sätestavad eesti keele kui riigikeele ja kui riigiasutuste sisemise asjaajamise keele. Eesti keele tähtsus on muu hulgas tingitud ka põhiseaduse preambula poolt püstitatud riiklikust ülesandest, tagada eest rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Lähtudes nendest põhiväärtustest, tohib seadusandja piirata üldisuse printsiipi piisava riigikeele oskuse nõudega.

Siiski peavad riigivõimud olema valimisõiguse piirangutega väga tagasihoidlikud, kuna valimiste üldisus on demokraatia püsimise jaoks ülioluline. Kodanike õigust osaleda valimistel ei tohi kindlasti piirata muudel põhiseaduse §-s 12 lg 1 lause 2 sätestatud põhjustel, seega rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi tõttu. Keelatud oleks ka valimisõiguse seadmine sõltuvusse teatud haridustasemest või tõendist, et avalikud maksud on tasutud. Piirangu aluseks saab olla ainult mõni põhiseadusest tulenev väärtus, nagu see on eesti keele puhul. Kui piirangut ei ole põhiseaduses isegi

mitte kaudselt ette nähtud, siis seadusandjal puudub õigus valimisõiguste piiramiseks. Sellest tulenevalt nõuab üldisuse printsiip näiteks alaliselt välismaal elavatele hääleõiguslikele kodanikele võimalust valimistel osalemiseks. Viimane on Riigikogu valimise seaduse §-s 9 lg 3 ka ette nähtud.

Natuke keerulisem on lugu, kui valimisõiguse printsiibid üksteist vastastikku piirama hakkavad. Näiteks nõuab proportsionaalsuse põhimõtte kandidaatide nimekirjade olemasolu, sest ainult üksikute kandidaatide osalemise korral ei oleks proportsionaalsuse põhimõtet võimalik rakendada. Et viia ellu põhiseaduslik valimiste proportsionaalsuse nõue, võiks tulla mõttele keelata üksikkandidaatide osalemine valimistel. See ei oleks siiski kooskõlas üldisuse printsiibiga, sest viimane nõuab omakorda, et igaühel peab olema võimalus kandideerida Riigikogu valimistel. Tegemist ei ole siiski vastuoluga põhiseaduses. Probleemi saab lahendada võttes arvesse mõlemat printsiipi. Kõigepealt ei oleks üksikkandidaatide ülesseadmise absoluutune keeld õigustatud, kuna tegemist oleks ühekülgsest ainult proportsionaalsuse põhimõtte arvestamisega. Ka üksikkandidaadil peab jääma vähemalt teoreetiline võimalus Riigikokku pääsemiseks, sidumata ennast mõne kujunenud poliitilise jõuga. See on vajalik, et võimaldada uute ideede mõjulepääsu demokraatliku pluralismi tingimustes ning vältida poliitika täielikku institutsionaliseerumist ning kivinemist. Demokraatia olemuseks ongi see, et lõppastmes otsustab ikkagi rahvas oma hääleõiguslike kodanike kaudu, kas vastavad ideed vääriavad toetust või mitte. Seega ei tohi seadusega keelata üksikkandidaatide kandideerimist Riigikogu valimistel. Et arvestada siiski ka proportsionaalsuse põhimõtet, on mõeldav allkirjade kvoodi kehtestamine kandideerimise eeltingimusena. Allkirjade kvoot kehtiks iga kandidaatide nimekirja, mitte aga iga kandidaadi kohta. Säärase lahenduse puhul oleksid erakondade nimekirjades sisalduvad kandidaadid eelistatud võrreldes üksikkandidaatidega, sest neil on kokku vaja leida sama palju toetajaid kui üksikkandidaadil. Teiseks on erakonna taga juba kujunenud toetajaskond partei liikmete näol, keda säärase allkirjaaktsiooni puhul on määratult hõlpsam mobiliseerida võrreldes potentsiaalse üksikkandidaadi väljavaadetega koguda nõutav arv allkirju. Säärane lahendus aitaks suurendada organiseeritud poliitiliste jõudude osakaalu parlamendis ning kujutaks endast ühtlasi ka tõket kandideerimist mitte tõsiselt võtvatele kandidaatidele. Silmas tuleks siiski pidada seda, et võimalik allkirjade kvoot ei oleks Eesti väiksust arvestades liialt suur.

Üldisuse printsiip seab piirid nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse piiramisele. Põhiseaduse seisukohast on seega äärmiselt problemaatilised Riigikogu valimise seaduse § 26 lõiked 15 ja 16, mis püstitavad eeltingimusena kandidaadi või kandidaatide nimekirja ülesseadmiseks kautsjoni nõude. Kautsjoninõuet võib vaadelda kui vahendit välistamiseks valimistelt asja mitte tõsiselt võtvaid kandidaate. Teiselt poolt nõuab aga demokraatia printsiip just arvamuste pluralismi ja valijaskonna otsustamisvabadust selle üle, keda pidada vääriliseks esindamiseks rahvast esindusorgan. Et kujutada endast mõjusat vahendit eesmärgi saavutamiseks, peaks kautsjonisumma olema piisavalt kõrge. Kui aga kautsjonisumma on eesmärgi saavutamiseks piisavalt kõrge, tekib varanduslikul pinnal barjäär, mis on vastuolus üldisuse printsiibiga, mille mõte just ongi selles, et ka passiivne valimisõigus oleks võimaldatud ka neile, kel nõutav summa puudub. Üldisuse printsiip keelab seega seada kandideerimise eeltingimuseks kautsjoninõude esitamise. Samuti on siin tegemist diskrimineerimisega varalise seisundi tõttu põhiseaduse § 12 lg lause 2 tähenduses. Riigikogu valimise seaduse § 26 lõiked 15 ja 16 on järelikult põhiseaduse §-ga 60 lg 1 l. 3 vastuolus. Lähtuvalt ülaltoodust võiks põhiseaduse nõuetest lähtuvalt soovitada allkirjade kvoodi kehtestamist. Mõistliku allkirjade kvoodi kehtestamine kandidaatide ülesseadmisel oleks demokraatlikus ühiskonnas aktsepteeritav sõel kandidaatidele, kes ei võta kandideerimist tõsiselt.

2.3. Ühetaolisuse printsiip

Ühetaolisuse printsiip nõuab, et iga valimisõiguslik kodanik saaks oma valimisõigust teostada formaalselt võimalikult sarnasel viisil. Aktiivse valimisõiguse jaoks tähendab ühetaolisuse printsiip, et kõigil valimisõiguslikel kodanikel peab olema võrdne arv hääli ja kõigil häälte peab olema parlamendikohtade jaotamisel võrdne kaal. Passiivse valimisõiguse jaoks tähendab ühetaolisuse printsiip, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused. Seda osa võib nimetada ka võrdsete võimaluste printsiibiks.

Oluline on eristada ühetaolisuse printsiipi esimesel pilgul sarnasest üldisuse printsiibist. Valimised oleksid ühetaolised, kuid mitte üldised, kui näiteks meeste häälte oleks kõigil ühesugune kaal, naistel oleks aga keelatud valimistel osaleda. Samas oleksid valimised üldised, kuid mitte ühetaolised, kui kõik kodanikud oleksid küll valimisõiguslikud, näiteks oleks aga naistel kaks häält meeste ühe vastu. Ühetaolisuse printsiip on nagu üldisuse printsiipki *lex specialis* põhiseaduse § 12 lg 1 lause 1 suhtes, mis sätestab üldise võrdsuse printsiibi.

Ühetaolisuse printsiip nõuab nagu teisedki valimisõiguse põhimõtted maksimaalset võimalikku teostamist. Eelkõige seavad tegelikud võimalused ühetaolisuse printsiibi teostamisele omad piirid. Näiteks valimisringkondade erinevast suurusest tingitud ebavõrdsus ei tingi valimisringkondade keelustamise nõuet. Valimisringkondadele lisaks peab aga olema üleriigiline kompensatsioonimandaatide jaotamise skeem, sest vastasel korral oleks ühetaolisuse printsiipi rikutud. Säärane menetlus on Riigikogu valimisseaduse §-des 37 lg 6, 38 ette nähtud.

Ühetaolisuse printsiipi puudutab ka valimisseaduse §-s 38 lg 1 sätestatud viie protsendi piir, mida ületamata valimisnimekiri kompensatsioonimandaate ei saa. Siiski on säärane ühetaolisuse piiramine õigustatud, sest ta väldib väikeparteide paljusust ning aitab vältida sellega kaasnevat poliitilist killustatust parlamendis, mis võib hakata pärssima seadusandliku organi funktsioneerimisvõimet. Parlamendi töövõimelisuse tagamiseks peab olema võimalik selge enamuse kujunemine – koalitsioon – ning paljude väikeerakondade esindatus parlamendis võib mõjuda sellele halvavalt. Niisiis aitab viie protsendi klausel lõppastmes kaasa poliitilise stabiilsuse tagamisele ja demokraatia kindlustamisele riigis.

Ühetaolisuse põhimõtte oleks rikutud, kui Riigikogu otsustaks kehtestada näiteks igale kandidaadile isiklikult viie protsendi künnise valimisringkonnas, mida ületamata kandidaat ka siis parlamendi ukse taha jääks, kui ta nimekirja alusel parlamenti pääseks. Riivatud oleks ühetaolisuse põhimõtte aspekt, mis nõuab, et igal häälel oleks parlamendikohtade jaotamisel võrdne kaal, kuna nimetatud muudatuse tagajärjeks oleks, et paarist ülipopulaarsest tipp-poliitikust ja arvukatest ebapopulaarsetest isikutest koosnev erakond saaks valimistel proportsionaalselt rohkem hääli kui kohti, samal ajal kui arvukatest keskpärastest poliitikutest koosnev erakond saaks proportsionaalselt vähem hääli, kuid rohkem kohti. Säärase sekkumise õigustamiseks võiks esitada väite, et parlamenti peavad saama ainult tuntud isikud, mitte aga kuulsuste tuules sõitvad tundmatud. Paraku on aga nii, et seda väidet ei saa toetada ühegi põhiseaduse normiga. Vastupidi, demokraatia ja sellest lähtuv valimiste proportsionaalsus nõuavad parlamendi killustatuse vältimist. Valimised tuleb korraldada nii, et Riigikogus oleks esindatud võimalikult väike arv suhteliselt suurearvulist fraktsiooni. Nimetatud muudatus aitaks aga kaasa just parlamendi killustumisele, kuna nii mõnigi suurem erakond võiks saada proportsionaalselt hoopis vähem kohti, kui mõni väiksem partei. Selle tagajärjel kaoks ära

stiimul erakondade ühinemiseks. Poliitiline süsteem peab aga demokraatia põhimõttest lähtuvalt olema just nii üles ehitatud, et ta soosib suhteliselt väikese arvu aga see-eest suure liikmeskonnaga erakondade väljakujunemist, sest väikese arvu suure liikmeskonnaga erakondadega poliitilises süsteemis lahendatakse osa probleeme erakonnasiseselt, mis aitab omakorda vähendada parlamendi koormust ning muuta seadusandliku organi töö efektiivsemaks. Demokraatlik riik saab funktsioneerida ainult siis, kui ta on optimaalselt efektiivne. Ebaefektiivne demokraatia muutub kiiresti ebastabiilseks ning ebastabiilsus võib saada demokraatiale hoopis hukatuslikuks. Lähtuvalt sellest, ei luba ühetaolisuse põhimõtte kehtestada igale kandidaadile isiklikult viie protsendi künnist valimisringkonnas, mida ületamata kandidaat ka siis parlamendi ukse taha jääks, kui ta nimekirja alusel parlamenti pääseks.

2.4. Otsesuse printsiip

Otsesuse printsiibi ajalooline tähendus on, et rahva esinduskogu peab olema valitud ilma valijameeste vaheastmeta. Riigikogu liikmeid tuleb valida otse, vahetult. Seevastu ei keela otsesuse printsiip, kui kandidaadid valitakse eelnevalt välja parteide poolt ja seatakse teatud pingeritta ehk kandidaatide nimekirja. See kehtib isegi siis, kui kasutatakse jätku nimekirju, mida Riigikogu valimise seadus ette ei näe.

Otsesuse printsiipi oleks rikutud, kui valimisseadus lubaks parteidel pärast hääletamist kandidaatide järjestust nimekirjas muuta, või kui oleks lubatud määrata nimekirjas märgitud kandidaatidele nimekirjaväliseid asendusliikmeid.

2.5. Salajasuse printsiip

Hääletamine on salajane, kui hääletajal on võimalus jätta enda teada, kelle poolt ta kavatses hääletada, hääletab või on hääletanud. Salajasuse printsiip välistab hääletamise avalikustamise ja käsib tagada valijatele tingimused, mis võimaldavad valimisakti saladuses pidada (valimiskabiinid, valimisedeli andmine ümbrikus, pitseeritud valimiskastid jne.). Lisaks on keelatud teise isiku käest uurida, millise kandidaadi, partei või nimekirja poolt ta kavatses hääletada või on hääletanud, aga ka näiteks hääletamas mitte käinud kodanike nimede avaldamine. Hääleõiguslik kodanik on kaitstud nii avaliku võimu kui ka eraisikute poolt tulevate rünnete eest. Seevastu ei ole keelatud ise oma poliitilisi eelistusi enne või pärast valimisi avalikustada. Valimisprotseduuri ajal on saladuse hoidmine siiski mitte ainult kodaniku õigus, vaid ka kohustus, sest salajasuse printsiip ei garanteeri mitte ainult üksikisiku õigust, vaid on kogu demokraatliku süsteemi funktsioneerimise eelduseks.

Salajasuse printsiibi iseärasuseks võrreldes teiste valimisõiguse põhimõtetega, et ta kehtib ainult aktiivse ja mitte passiivse valimisõiguse puhul, sest kandidatuuri ei saa ilma avalikustamiseta üles seada. Hääletamise salajasus on tihedalt seotud valimisvabadusega.

Salajasuse printsiip ei välista allkirjade nõuet kandidaatide ülesseadmisel.

2.6. Proportsionaalsuse põhimõtte valimistel

Põhiseaduse § 60 lg 1 lause 2 kohaselt on valimissüsteemi aluseks proportsionaalsuse põhimõtte. Proportsionaalsuse põhimõtte on tihedalt seotud ühetaolisuse põhimõtte selle osaga, mis nõuab, et häältel oleks võrdne kaal valimistulemuste väljaselgitamisel. Proportsionaalsuse põhimõtte sisaldus 1920. aasta põhiseaduse §-s 36 lg 1 ja jäi 1933. aastal modifitseerituna püsima. Lisati nõue, et valijal peab olema võimalus valida üksikuid isikuid. 1938. aastal heideti proportsionaalsuse põhimõtte

kõrvale ja kehtestati §-s 67 lg 1 isikuvalimise ja enamuse põhimõte. Põhiseaduse Assambleel otsustati tagasi pöörduda Eesti Vabariigi demokraatliku korra aluseks olnud proportsionaalsete valimiste juurde.

Proportsionaalsuse põhimõtte välistab enamuse ehk majoritaarsuse põhimõtte kasutamise valimistel. Kui enamuspõhimõtte kohaselt võidab valimisringkonnas absoluutse, kvalifitseeritud või suhtelise enamuse saanud kandidaat, siis proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine nõuab hääle võimalikult proportsionaalset jaotumist. Majoritaarsete valimiste puhul on igal valijal küll võrdne arv hääli, samas aga on häätel tulemuste arvestamisel ebavõrdne kaal, sest kõik hääled, mis ei lähe valimisringkonnas võitnud kandidaadile, lähevad parlamendis kohtade jagamisel kaotsi. Proportsionaalsuse põhimõtte vastab paremini kui majoritaarsuse põhimõtte demokraatlikule ning õigusriiklikule mõtteviisile, mille kohaselt tugineb valitsemine erinevate poliitiliste jõudude poolt pidevas diskussioonis saavutatud kompromissidele ning poliitiline võim on sedasi sunnitud arvestama teiste vaadetega. Proportsionaalse valimissüsteemi eesmärgiks on kajastada parlamendi koosseisus võimalikult täpselt valijaskonna poliitilisi tõekspidamisi ning kujundada rahva terviku poliitilistele vooludele võimalikult vastav esinduskogu. Proportsionaalsuse põhimõtte kergendab väiksemate parteide pääsu parlamenti ja tagab paremini kui enamuspõhimõtte erinevate poliitiliste voolude võrdse kohtlemise. Valimiste proportsionaalsuse kandev idee on rahva esindusorgani koosseis kui rahva tahte peegelpilt. Proportsionaalsuse põhimõtet valimistel ei tohi segamini ajada proportsionaalsuse põhimõttega, mida tuleb rakendada isikute põhiõiguste ja vabaduste rikkumise tuvastamisel ja mille põhiseaduslikuks väljenduseks on § 11.

Proportsionaalsuse põhimõtte tuumaks on parlamendikohtade jagamise menetlus, mille puhul kõik igale parteile või valimisliidule antud hääled kokku arvatakse ning parlamendi kohad vastavalt nende koguarvude suhtele ära jaotatakse. Sellest põhimõttest ei tohi Eesti Vabariigi põhiseaduses enamusalimissüsteemi kasuks kõrvale kalduda.

Riigikogu valimisseadus kitsendab siiski teatud määral proportsionaalsuse põhimõtet. Näiteks võib Riigikogu valimise seaduse §-s 9 lg 1 ettenähtud valimisringkondade moodustamist käsitleda kui kõrvalekallet proportsionaalsuse põhimõttest. Samuti ei vasta valimisseaduse §-s 38 lg 1 sätestatud viie protsendi klausel proportsionaalsuse põhimõtte maksimaalsele kontseptsioonile. Sarnastel põhjustel nagu ühetaolisuse printsiibi puhulgi, ei tähenda see sugugi, et tegemist oleks põhiseadusevastaste sätetega. Lisaks oleks see põhiseadusandja tahte väär tõlgendamine. *Illar Hallaste* märkis Põhiseaduse Assambleel: "... lähtudes ekspertide soovistest me otsustasime uue variandi sõnastada, et Riigikogu valimistel lähtutakse proportsionaalsuse põhimõttest. See lause välistab ainult enamusalimise, kõik muud otsad jäävad lahtiseks, võimaldab künnist ..." (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 365*). Riigikogu valimise seadus ei realiseeri seega lihtsalt proportsionaalsuse põhimõtet täies ulatuses, vaid modifitseerib seda lähtuvalt valimiste rahvale arusaadavuse ning poliitilise süsteemi stabiilsuse huvides. Valimisringkondade moodustamine toob kandidaadid rahvale lähemale, nad peavad oma valimiskampaania kontsentreerima ainult ühele valimisringkonnale ning seetõttu on ka side valijaga tihedam, mis on samuti oluline demokraatlikule riigikorraldusele. Lisaks näevad Riigikogu valimise seaduse §-d 37 lg 6, 38 ette kompensatsioonimandaatide üleriigilise jaotamise, pehmendades nõnda valimisringkondades tekkida võivaid ebavõrdsusi ning lähtudes proportsionaalsuse põhimõtte peamisest nõudest. Proportsionaalsuse põhimõtte radikaalne rakendamine Riigikogu valimistel soodustaks poliitilise

killustatuse tekkimist, mille tagajärjeks võivad olla sagedased valitsuste vahetused ning sellest tulenev alaline ebastabiilsuse seisund riigis. Säärane süsteem valitses Eesti Vabariigis 1920.-ndate aastate esimesel poolel, kuigi see ei olnud 1920. aasta põhiseaduse § 36 järgi konstitutsiooniline nõue. Ajalooline kogemus näitab, etäärane ebastabiilsus võib lõppeda demokraatia lõpu ning diktatuuri kehtestamisega. Seetõttu õigustab demokraatliku süsteemi stabiilsus viie protsendi künnise kehtestamise Riigikogu valimistel. Riigikogu valimisseaduse §-d 9 lg 1 ja 38 lg 1 ei ole vastuolus põhiseaduse §-ga 60 lg 1 lause 2.

Kaudselt on proportsionaalsuse põhimõttel veel üks tähendus. Selle loogiliseks eelduseks on kandidaatide nimekirjad, kelle vahel hääli proportsionaalselt jaotada, sest kui nimekirju ei oleks ning üles astuksid ainult üksikkandidaadid, ei saaks proportsionaalsuse põhimõtet valimistel rakendada. Et proportsionaalsuse põhimõte saaks valimistel toimida, peavad seega olema olemas organiseeritud poliitilised jõud, kes on võimelised moodustama valimistel konkureerivaid kandidaatide nimekirju. Sellest põhimõttest lähtub ka valimisseaduse § 38 lg 1, mille kohaselt peab kompensatsioonimandaatide jaotamiseks olema vähemalt kaks kandidaatide nimekirja. Proportsionaalsuse põhimõte nõuab riigilt poliitiliste jõudude organiseerumise tagamist. See ei tähenda seda, et riik peaks hakkama nn. ülevalt poolt organiseerima parteisid. Küll aga peavad organiseerumiseks olema tagatud mõistlikud tingimused.

2.7. Valimisõiguse piirangud

Valimisõiguse piirangud peavad olema kas sätestatud põhiseaduses eneses või tulenema põhiseaduses sisalduva volituse alusel välja antud seadusest.

Üldisuse printsiibi piiranguteks on §-d 57 lg 1 ja 60 lg 2. Üldisuse printsiibi piirideks on veel ka nn. ametite ühildamatuse eeskirjad põhiseaduses, st. põhiseaduse §-d 63 lg 1, 84, 99, 125, 147 lg 3. Üldisuse printsiibi piiramiseks volitab seadusandjat *expressis verbis* põhiseaduse § 58. Lisaks on võimalik üldisuse printsiipi piirata näiteks põhiseaduse §-de 6, 52 lg 1 alusel.

Nii ühetaolisuse kui ka proportsionaalsuse printsiipi võimaldavad piirata demokraatia kui põhiseaduslik printsiip, mis tuleneb §-dest 1 lg 1 ja 10, kus demokraatia printsiipi on *expressis verbis* mainitud.

Ohtlikud ja problemaatilised on valimisõiguse jaoks §-d 124 lg 3 ja 130. Kuna keelatud ei ole piirata põhiseaduse §-s 60 lg 1 lause 2, 3 ja 4 sisalduvaid valimisõiguse printsiipe, siis võib sellest *argumentum e contrario* järeldada, et lähtuvalt põhiseaduse §-st 124 lg 3 tohib piirata kaitsejõududes teenivate isikute valimisõigust ning lähtuvalt §-st 130 tohib erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata igaühe või mõne kodanike grupi valimisõigust. Arvesse tuleb siiski võtta põhiseaduse § 11, mis keelab ka erijuhtudel kehtestada piiranguid, mis ei ole vajalikud või moonutavad vastava õiguse olemust, ehk teisisõnu: vastav piirang peab olema proportsionaalne.

2.8. Valimisõiguse põhimõtete rikkumise tagajärjed

Kui tehakse kindlaks, et valimisõiguse üht või mitut põhimõtet on rikutud, siis tekib küsimus, kas see muudab valimiste tulemused kehtetuks? Valimisõiguse põhimõtted ei sätesta absoluutseid valimiste kehtetuks tunnistamise põhjuseid. Määrav on, kas valimisõiguse põhimõtete rikkumine võis mõjutada mandaatide jaotust Riigikogu valimistel. Kui on tegemist mitmel pool esinenud ja korduvate rikkumistega, tuleb pidada mandaatide jaotamise mõjutamist võimalikuks ja tunnistada

valimistulemused kehtetuks. Kui aga on tegu ainult üksikuks jäänud ja suhteliselt kergekaalulise rikkumisega ning kui jõudude vahekord kandidaatide või nende nimekirjade vahel on selge, siis on ebatõenäoline, et see rikkumise mõjutas mandaatide jaotust. Sellisel juhul jäävad valimistulemused jõusse ning uusi valimisi ei ole tarvis korraldada.

2.9. Euroopa Inimõiguste Konventsiooni esimese protokoll artikkel 3

Euroopa Inimõiguste Konventsiooni esimese protokoll artikli 3 kohaselt on Eesti Vabariik võtnud endale kohustuse mõistlike ajavahemike järel läbi viia salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel. See säte on küll formuleeritud formaalselt riikliku kohustusena, kuid sisaldab siiski ka kodaniku subjektiivset õigust (*Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Auflage, Kehl/Straßburg/Arlington: N.P. Engel Verlag, 1996, Artikel 3 des 1. ZP, äärenr. 1*). Subjektiveerimise nõue tuleneb juba esimese protokoll preambulast.

Artikkel 3 esitab põhiseaduse §-st 60 lg 1 tulenevate valimisõiguse põhimõtete võrreldes osalt leebemaid, osalt aga ka sisult erinevaid nõudeid. Artikkel 3 sätestab vaba ja salajase hääletamise nõude, mis kattub Eesti Vabariigi põhiseaduse vastavate nõuetega. Samas ei nõua artikkel 3 valimiste üldisust, ühetaolisust, otsesust ega ka proportsionaalsust. Erinevalt põhiseaduse §-st 60 lg 1 on ette nähtud valimiste toimumine mõistliku aja tagant. Eesti Vabariigi põhiseadus vastab sellele nõudele nähes §-s 60 lg 3 ette korralised valimised iga nelja aasta järel.

3. Kandideerimisõigus

Põhiseaduse § 60 lg 2 sätestab, et Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik. Tegemist on juba põhiseaduse §-st 60 lg 1 tuleneva passiivse valimisõiguse piiranguga.

1920. ja 1933. aasta põhiseaduse §-dest 27 lause 2, 37 tulenes, et Riigikogu liikmeks võisid kandideerida vähemalt kahekümneaastased kodanikud. 1938. aasta põhiseaduse § 67 lg 3 kehtestas passiivse valimisõiguse puhul vanuse läveks kakskümmend viis aastat. Põhiseaduse Assambleel kutsus *Jüri Adams* üles loobuma vaheteost aktiivse ja passiivse valimisõiguse vanusekännise vahel: "Apellatsiooni sisu on, et lasta vanus, mil võib kandideerida Riigikokku, 18. eluaastani. ... praegusel piirangul on ainult üks praktiline mõte: perspektiivikaid noori poliitilisest tegevusest eemale tõugata. ... Teine põhjendus oleks see, et praeguses poliitilises kultuuris, nagu see suuremas osas Euroopas on omaks võetud, on 21. eluaastaga piiramine täielik anakronism" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.625*). Põhiseaduse Assamblee otsustas seda appellatsiooni siiski mitte järgida.

4. Riigikogu korralised ja erakorralised valimised

Põhiseaduse § 60 lg 3 sätestab Riigikogu valimis- ehk legislatuuriperioodi pikkuseks põhimõtteliselt neli aastat. Sarnane reegel sisaldus 1933. aasta põhiseaduse §-s 39 lg 1, samal ajal kui 1920. aasta põhiseaduse § 39 lause 1 nägi valimisperioodi pikkuseks ette kolm ja 1938. aasta põhiseaduse § 68 lg 1 Riigivolikogu valimisperioodi pikkuseks viis aastat.

Riigikogu korralised valimised toimuvad alati märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal pärast

eelmisi korralisi või erakorralisi valimisi. Kui eelnevad valimised olid erakorralised, võib valimiste vahelise aja pikkus kõikuda teoreetiliselt aasta võrra, sest Riigikogu erakorralised valimised peavad toimuma ajavahemikus 20 kuni 40 päeva pärast nende väljakuulutamist (§ 60 lg 4), seega teoreetiliselt ka 1. jaanuaril või 31. detsembril. Kõige pikem teoreetiline Riigikogu valimiste vaheline aeg on seega neli aastat ja kolm kuud ja kõige lühem kolm aastat ja kolm kuud.

Valimisperioodi algus ja lõpp on sätestatud põhiseaduse §-s 61 lg 1, mille kohaselt on otsustavaks päevaks valimistulemuste väljakuulutamise päev, mil lõpevad eelmise Riigikogu koosseisu liikmete volitused ja algavad Riigikogu uue koosseisu liikmete volitused. Valimisperioodi alguse ja lõpu võib teoreetiliselt asetada veel valimiste päevale või Riigikogu uue koosseisu esimesele istungipäevale. 1992. aasta põhiseadus määrab kindlaks, et otsustavaks päevaks on valimistulemuste väljakuulutamise päev.

Valimisperioodist tuleb eristada istungite perioodi, mis on sätestatud põhiseaduse §-s 67.

5. Riigikogu valimise korra seadus

Põhiseaduse § 60 lg 5 näeb ülesandena seadusandjale ette Riigikogu valimise seaduse vastuvõtmise, milleks on põhiseaduse § 104 lg 2 p. 2 kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, st. 51 häält. Riigikogu täitis oma ülesande 1994. aasta 7. juunil (*RT I 1994, 47, 784; 1996, 29, 578*).

§ 61. Riigikogu liikmete volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Samast päevast lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.

Riigikogu liige annab enne oma kohustuste täitmisele asumist ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.

1920. aasta põhiseadus:

§ 39. Iga kolme aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised. Riigikogu liigete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

1933. aasta põhiseadus:

§ 39. Iga nelja aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised.

Riigivanemal on õigus määrata enne nelja aasta möödumist uued Riigikogu valimised, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul valimised peavad toimuma hiljemalt kuue kuu jooksul, arvates määruse väljakuulutamise päevast.

Riigikogu liigete volitused algavad Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

1938. aasta põhiseadus:

§ 68. Iga viie aasta järel teostatakse Riigivolikogu uue koosseisu valimised.

Vabariigi Presidendil on õigus määrata Riigivolikogu uue koosseisu valimisi enne viie aasta möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul Riigivolikogu uue koosseisu valimised peavad toimuma hiljemalt neljakümne viie päeva kestel arvates päevast, mil Vabariigi President tegi otsuse Riigivolikogu uue koosseisu valimiste määramiseks.

Riigivolikogu liikmete volitused algavad Riigivolikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast ning samast päevast lõpevad Riigivolikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.

§ 69. Riigivolikogu liige oma volituste täitmisele asudes annab pühaliku töötuse, milles väljendatakse, et ta jääb ustavaks Eesti Vabariigile ja ta põhiseaduslikule korrale. Pühaliku töötuse andmise kord ja töötuse tekst määratakse § 62 teises lõikes tähendatud seadusega. Kui Riigivolikogu liige keeldub pühaliku töötuse andmisest või annab selle tingimisi, siis lõpevad tema volitused.

1. Riigikogu kontinuiteet ja Riigikogu koosseisu diskontinuiteet

Põhiseaduse § 61 lg 1 sätestab Riigikogu kui Eesti Vabariigi seadusandliku organi katkematuse ehk kontinuiteedi ning Riigikogu kui koosseisu katkemuse ehk diskontinuiteedi. Riigikogu kontinuiteet tähendab, et Eesti Vabariigis ei ole hetke, kus meil puuduks konstitutsiooniorgan Riigikogu. Samal ajal vahetub Riigikogu personaalne koosseis päeval, mil kuulutatakse välja valimistulemused. Kõnelda saab seega esimesest, teisest jne. Riigikogu koosseisust.

Valimistulemuste väljakuulutamise päevaks on Riigikogu valimise seaduse § 40 lg 1 kohaselt päev, mil Vabariigi Valimiskomisjon avaldab Riigi Teatajas teadaande Riigikogu valimiste lõplike tulemuste kohta koos valituks osutunud isikute täieliku nimekirjaga. See peab toimuma hiljemalt 10. päeval pärast valimiste päeva.

Praeguses sõnastuses tekitab põhiseaduse § 61 lg 1 hulgaliselt probleeme. Kõigepealt tekitab segadust formuleering, mille kohaselt lõpevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused samast päevast, mil algavad Riigikogu uue koosseisu liikmete volitused. Puhtformaalselt tuleneb sellest, et Eesti Vabariigis on ühel päeval – valimistulemuste väljakuulutamise päeval – volitused kahe Riigikogu koosseisu liikmetel.

Teiseks probleemiks on periood, mis algab valimistulemuste väljakuulutamise päevaga ja lõpeb ametivande andmisega Riigikogu ees vastavalt põhiseaduse §-le 61 lg 2. Põhiseaduse kohaselt on seega olemas periood, kus Riigikogu liikmetel on küll volitused, kuid nad ei saa täita kohustusi. Mida see tähendab? Mis staatuses on Riigikogu liige, kui tal on küll volitused lg 1 järgi, kuid ta ei ole asunud kohustusi täitma lg 2 järgi? Kas tal siis ikka on volitused, kui ta ei saa nende kohaselt käituda? Põhiseadus nendele küsimustele vastust ei anna. *De lege ferenda* tuleks kaaluda säärase kaheastmelisuse ja võimaliku segaduse allika kõrvaldamist põhiseadusest.

Üks tõsisemaid probleeme Riigikogu peatükis on seotud põhiseaduse §-ga 66 lause 2, mis reguleerib Riigikogu uue koosseisu esimese istungi kokkukutsumist Vabariigi Presidendi poolt. Kui Vabariigi President juhtub valimistulemuste väljakuulutamise päevale järgneval päeval surema või on ta muul põhjusel võimetu oma ülesandeid täitma, siis ei ole kedagi, kes põhiseaduse kohaselt Riigikogu kokku kutsumaks. Samas ei ole ega saagi valida Riigikogu esimeest, kes põhiseaduse § 83 kohaselt Vabariigi Presidenti ajutiselt asendaks. See tähendab põhiseadusse etteprogrammeeritud patiseisu võimalust, mis seab tegeliku saabumise korral ohtu terve Eesti riikluse (*selle probleemi lahendamise võimaluste kohta vaata kommentaari § 66 juurde.*)

Lisaks haakub põhiseaduse §-ga 61 menetlusõiguslik probleem. Riigikogu kodukorra seaduses ei ole sätestatud, mis juhtub eelnõudega, mida ei jõuta Riigikogu koosseisu volituste lõppemiseni lõpuni

menetleda. Lähtuda ei tuleks seisukohast, et tõenäoline uus poliitiline enamus peab pooleliolevad eelnõud etteantud korras lõpuni menetlema, sest sel viisil võiks järgmise Riigikogu koosseisu töö edukalt mõneks ajaks halvata. Nimetatud probleem oli lahendatud 1938. aasta põhiseaduses, mille § 97 sätestas, et Riigikogus tema koosseisu volituste lõppemisel lõplikult vastu võtmata jäänud seaduseelnõud loetakse Riigikogus äralangenuiks. Lahenduseks võiks seega olla sarnase sätte lisamine kas põhiseadusesse või Riigikogu kodukorra seadusesse, sest 1992. aasta põhiseadus ei takista probleemi lahendamist seaduse tasandil.

2. Riigikogu liikme ametivanne

Põhiseaduse § 61 lg 2 kohaselt peab Riigikogu liige andma enne oma kohustuste täitmisele asumist ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. Parlamendi liikme ametivande andmise kohustus ei sisaldunud 1920. ega 1933. aasta põhiseaduses. 1938. aasta põhiseaduse § 69 sätestas, et Riigivolikogu liige annab oma kohustuste täitmisele asudes pühaliku töötuse, milles väljendatakse, et ta jääb ustavaks Eesti Vabariigile ja ta põhiseaduslikule korrale. Põhiseaduse Assambleel töö aluseks võetud *Jüri Adamsi* eelnõu Riigikogu liikme ametivannet ei sisaldanud. See lisati ilma põhjendusega Põhiseaduse Assamblee III, st. Riigikogu toimkonna poolt (*I. Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 183*). Hiljem teda Põhiseaduse Assambleel ei vaidlustatud. Parlamendi liikme vande andmise kohustus puudub tänapäeval valdava enamiku demokraatlike riikide põhiseadustes.

See säte tekitab küsimuse, kuidas on võimalik ühendada ametivannet Riigikogu liikme vaba mandaadiga (§ 62)? Vande funktsiooniks on kõrgendatud vastutus, mis kaasneb antud töötuse murdmisega. Riigikogu liiget aga ei saa põhiseaduse § 62 kohaselt hääletamise ja poliitiliste avalduste eest üldse vastutusele võtta. Lahendusena tuleks tõlgendada põhiseaduse §-s 61 lg 2 sätestatud kohustust vanduda ustavust Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale kitsendavalt, käsitledes seda põhiseaduse §-s 54 lg 1 sätestatud kodanikukohustuse deklaratsioonina.

§ 62. Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 45. Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi.

§ 48. Riigikogu liige ei kannu mingisugust vastutust peale kodukorras ettenähtud poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides.

1938. aasta põhiseadus:

§ 76. Riigivolikogu liikmed ei ole seotud mandaatidega.

§ 78. Riigivolikogu liige ei kannu peale kodukorras ettenähtu mingit vastutust hääletamise ega poliitiliste avalduste eest, mis ta teinud Riigikogu üldkoosolekul või Riigivolikogus või nende komisjonides.

Riigivolikogul on aukohus, kelle kujundamise ja asjaajamise kord ning võimupiirid, niivõrd kui need ei puuduta Riigikogu koosseisu mittekuuluvaid isikuid, määratakse Riigikogu kodukorras.

Riigivolikogu juhatus võib anda aukohtu otsustada ka Riigivolikogu liikme ja väljaspool Riigivolikogu koosseisu oleva isiku vahelisi auasju, mis on põhjustanud Riigivolikogu liige Riigikogu üldkoosolekul või Riigivolikogus või nende komisjonides. Aukohtu lähem asjaajamiskord ja võimupiirid, niivõrd kui need puudutavad Riigikogu koosseisu mittekuuluvaid isikuid, määratakse § 62 teises lõikes tähendatud seadusega.

1. Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga

“Riigikogu saadik mandaadiga seotud ei ole. See tähendab, et teda ei saa tema volituste kehtivuse ajal tagasi kutsuda” (*I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 184*). Tegemist on nn. vaba mandaadi klausliga, mis sisaldus nii 1920. aasta põhiseaduses (§ 45), 1933. aasta põhiseaduses (§ 45) kui ka 1938. aasta põhiseaduses (§ 76). “Demokraatlike maade kogemus näitab, et parlamendisaadik peab saama käituda oma südametunnistuse järgi. Seotus mandaadiga võiks piirata tema vastutusvõimet oma poliitiliste valikute ees” (*L.Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 944*).

Vaba mandaadi klausel tähendab niisiis, et “Riigikogu liige peab parlamendi saadikuna mitte esindama kitsalt oma valijaskonna huve, vaid teostama rahva esindajana riigivõimu kogu Eesti ühiskonna ja riigi huvides” (*J.Raidla, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 72*). Riigikogu liige ei ole kõigepealt seotud kogu rahva poolt valimistel antud juhistega. See tähendab seda, et kui valimiste vaheajal kerkib esile tõsine riigielu probleem, siis Riigikogul on õigus põhiseaduse raamides võtta vastu otsus selle probleemi lahendamiseks, ilma et peaks ära ootama valimised ja küsima rahva arvamust.

Riigikogu liige ei ole seotud ka üksikute valijate või valijate gruppide antud juhistega. Iga Riigikogu liige on kogu rahva esindaja representatsiooni tähenduses. Seetõttu ei saa Riigikogu liiget õiguslikult kohustada järgima valimisvõitluses antud lubadusi. Riigikogu liige ei saa aga ka ise õiguslikult kohustada antud lubadusi pidama, sest säärane kohustus oleks õigustühine. Seetõttu võib iga Riigikogu liige neist lubadustest igal ajal kõrvale kalduda.

Riigikogu liige ei ole seotud lõpuks ka selle partei programmiga, mille nimekirjas ta kandideeris, või selle fraktsiooni antud juhistega, mille koosseisu ta kuulub. Riigikogu liige ei vastuta iialgi õiguslikult neist juhistest või programminõuetest kõrvalekaldumise pärast. Seetõttu ei saa partei valimistevahelisel ajal Riigikogu liiget tagandada või asendada. Riigikogu liige ei ole ka kohustatud liituma selle partei poolt moodustatava fraktsiooniga, kelle nimekirjas ta kandideeris. Kui lähtutaks vaba mandaadi maksimaalsest kontseptsioonist, siis võiks Riigikogu liige liituda hoopis mõne teise partei fraktsiooniga või jääda sõltumatuks kaotamata seejuures oma mandaati. Siiski ei ole ka vaba mandaat piiramatult. Arvestada tuleb siin eelkõige valimiste proportsionaalsuse põhimõtet ja sellest tulenevat kandidaatide nimekirjade nõuet. Konkreetseks piiranguks vabale mandaadile on Riigikogu kodukorra seaduse § 30 lg 1, mis sätestab, et fraktsiooni võivad moodustada vähemalt kuus Riigikogu liiget, kes on valitud sama erakonna või sama valimisliidu nimekirja järgi. Selle sätte kohaselt on Riigikogu liikmel otsustada ainult, kas liituda nimekirja fraktsiooniga või jääda sõltumatuks. Keelatud on ühineda mõne kolmanda fraktsiooniga. Selle kitsenduse õigustus peitub valimiste proportsionaalsuse põhimõttes. Valdav enamus Riigikogu liikmeid on Riigikogus ainult seetõttu, et nad kandideerisid mõne nimekirja koosseisus. Kui lähtuda Riigikogu liikme vaba mandaadi

maksimaalsest kontseptsioonist, võiks Riigikogus valitseda paras segadus, sest kunagi ei või olla kindel, millal mõni fraktsioon tekib või kaob. Asi võib minna isegi nii kaugele, et hääli ja fraktsiooniliikmeid hakatakse vastastikku üle meelitama või koguni ostma. Fraktsioonid näeb põhiseadus aga ette just Riigikogu töö paremaks organiseerimiseks ja hõlbustamiseks. Lisaks säilib Riigikogu liikmel vabadus, kandideerida järgmistel valimistel mõne teise nimekirja koosseisus. Siiski tuleks Riigikogu kodukorra seaduses ette näha erandit võimaldav klausel, mis sätestaks, et mõnel muul alusel moodustatud fraktsiooni moodustamiseks on vajalik Riigikogu nõusolek. Sellega oleks tagatud näiteks Riigikogus esindatud erakonna lõhenemise järel kahe või enama uue fraktsiooni moodustamise võimalus.

Vaba mandaadiga on tihedalt seotud ka põhiseaduse § 72 lg 2 lause 2. Kui on tegu salajase hääletamisega lähtuvalt põhiseaduse §-st 72 lg 2 lause 2, siis ei tohi keegi sundida Riigikogu liiget tunnistama, kelle poolt ta oma hääle andis. Lõpuks on ka enne valimisi võetud kohustus, panna mandaat teatud tingimustel maha, õigustühine.

§ 62 ei välista samas Riigikogu liikme poliitilist vastutust oma partei ja valijaskonna ees. Partei või fraktsioon võivad Riigikogu liikme parteist või fraktsioonist välja heita, kui ta hääletas Riigikogu istungil eirates eelnevalt kokku lepitud seisukohta. Samuti võib poliitiliseks sanktsiooniks olla näiteks järgmistel valimistel isiku partei valimisnimekirja kandmata jätmine.

2. Riigikogu liige ei kannab õiguslikku vastutust hääletamise ega poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites

Riigikogu liikmete vabastamine õiguslikust vastutusest hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites kannab nimetust indenniteet. Selle Riigikogu liikmete privileegi mõte on, et esindusdemokraatia jaoks hädatarvilikust parlamentaarsest sõnavabadusest, st. õigusest sõna ja argumendi abil mõjutada ja osaleda parlamentaarse tahte kujundamisel, saab kõnelda ainult siis, kui tema teostajad on kaitstud kõigi võimalike sanktsioonide eest. Kuna see õigus on garanteeritud parlamentaarse demokraatia püsimise huvides, ei saa Riigikogu liige sellest loobuda ega saa seda ka hääletamise teel kelleltki ära võtta. Tegemist on seega erinevalt Riigikogu liikme immuniteedist (§ 76) materiaaõigusliku keeluga, mille kohaselt ei saa täitevõimu ega kohtuvõimu ametiasutused võtta Riigikogu liiget sätestatud juhtudel õiguslikule vastutusele. Põhiseaduse § 62 vabastab Riigikogu liikmeks oleva isiku igasugusest riigi poolt lähtuvast õiguslikust vastutusest. Välistatud on eelkõige karistusõiguslik vastutus, aga ka näiteks distsiplinaarmedmed üksikute "ülekäteläinud" liikmete suhtes või tsiviilhagid immateriaalse kahju hüvitamiseks au ja väärkuse solvamise eest. Välistatud on ka igat liiki haldusvastutus. Selles greemiumis on kohtunikuks ainult rahvas ja ebamoraalse käitumise eest sanktsiooniks hukkamõist ning kaotus järgmistel valimistel. Samas ei välista indenniteet igasugust politsei uurimis- või jälitustegevust. (Vaata selle kohta kommentaari § 76 juurde.)

Hääletamise all on mõeldud Riigikogus ja tema komisjonides kollektiivselt langetatud otsuseid esitatud eelnõude ja teiste küsimuste kohta. Poliitilise avalduse all tuleb mõista igasuguseid avaldusi kõige laiemas tähenduses, ükskõik, kas tegemist on väärtushinnanguga või faktiväitega, kas see on tehtud kõnepuldist või omavahel väideldes. Ka terminit "Riigikogus või selle organites" tuleb tõlgendada laiendavalt nii, et ta ei hõlmaks ainuüksi Toompea istungitesaali, vaid kogu hoone, aga ka kohtumised väljaspool hoonet, kui on tegemist mõne riikliku probleemi sisulise aruteluga. Näiteks

võiks siin tuua Riigikogu liikmete väljasõidu Riiga, et võtta osa kolme Balti riigi parlamentide ühisistungist. Hõlmatud on Riigikogu täiskogu istungitel, komisjonide istungitel või juhatuses ettevõetud hääletused ning tehtud avaldused.

Problemaatiline on seejuures, kas fraktsiooni istungil tehtud avalduse eest saab võtta kedagi õiguslikule vastutusele, st. teha avaldus kriminaalasja algatamiseks Eesti Vabariigi kriminaalkodeksi §-e 129, 130 järgi või nõuda kahjutasu au ja väärkuse solvamise eest. Kuna fraktsioonid ei ole Riigikogu allorganid, vaid poliitiliste jõudude formeeringute kajastused Riigikogus, mille esmaseks ülesandeks on kergendada vastava poliitilise jõu programmi elluviimist, siis võib väita, et fraktsioonide puhul põhiseaduse §-s 62 sätestatud privileeg ei kehti. Siiski ei oleks see korrektne tõlgendus. Lähtudes Riigikogu laiendavast tõlgendusest, on fraktsioonide istungid seotud Riigikogu tööga. Seega peavad olema hõlmatud ka fraktsioonide istungitel tehtud avaldused. Seejuures ei tohi aga unustada, et põhiseaduslik privileeg laieneb üksnes Riigikogu liikme staatuses olevatele isikutele.

§ 63. Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.

Riigikogu liige on oma volituste ajaks vabastatud kaitseväeteenistuse kohustusest.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 38. Riigikogu liikmed, väljaarvatud vabariigi valitsuse liigete abid, ei või olla vabariigi valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites.

§ 50. Riigikogu liikmed vabastatakse nende volituste kestusel riigikaitseteenistusest.

1938. aasta põhiseadus:

§ 77. Riigivolikogu liikmed ei või olla riigiteenistuses Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, valitsus- või kohtuasutiste ega riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna.

Eelmise lõike eeskiri ei käi Vabariigi Valitsuse liikmete kohta ega isikute kohta, kes nimetatakse või kinnitatakse ametisse era-, omavalitsuslikkude või autonoomsete asutiste ettepanekute korras.

Riigivolikogu liige ei tohi võtta riigilt hankeid ega kontsessioone riigi varade kasutamiseks.

Riigivolikogu liige ei või sellisena ajada võõraid asju teiste isikute nimel või huvides valitsusasutistes.

Üksikasjad käesoleva paragrahvi kohaldamiseks määratakse § 62 teises lõikes tähendatud seadusega.

§ 80. Riigivolikogu liikmed vabastatakse nende volituste kestel sõjaväeteenistusest.

1. Ametite ühildamatuse printsiip

Põhiseaduse § 63 lg 1 sätestab ametite ühildamatuse printsiibi. Ametite ühildamatuse printsiibi üheks põhjuseks on, et riigiametnik peab alluma distsipliinile ja selle tõttu ei saaks ta täita oma kodanikukohuseid Riigikogu liikmena lähtuvalt vabast mandaadist südametunnistuse järgi. Teise põhjuse on formuleerinud Riigikohus oma otsuses: "Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks. Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui

olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlike eesmärgi, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites” (*Riigikohus, RT I 1994, 80, 1379*). Seega on “Põhiseaduse §-ga 63 lg 1 kehtestatud piirang ... üheks Põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tagatiseks” (*Riigikohus, RT I 1994, 80, 1379*).

Ametite ühildamatuse põhimõtted sisalduvad veel põhiseaduse §-des 84, 99, 125, 147 lg 3. Lisaks sisaldub põhiseaduse §-s 30 lg 2 üldine seaduse reservatsioon, mis võimaldab piirata riigiga ja riigist alamalseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikutega teenistussuhtes olevate isikute põhiseaduse §-dest 31 ja 48 tulenevaid õigusi.

Põhiseaduse §-des 63 lg 1 ja 99 on juttu riigiametist, põhiseaduse §-d 84, 125 ja 147 lg 3 kõnelevad aga valitavast või nimetatavast ametist. Riigiametis olemise keelu eesmärgiks oli välistada Riigikogu liikme olemine mõnel muul palgalisel riigitööl (*I. Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 365, 368*). Riigiameti mõiste tundub seega olevat laiem kui termin “valitav või nimetatav amet”. Traditsiooniliselt jaotatakse nn. riigitööl olevaid isikuid kahte liiki: esiteks riigiametnikud kitsamas ja klassikalises tähenduses, kes nimetatakse ametisse ja kes moodustavad riigi ametnikkonna, ja teiseks riigi teenistujad, kelle töösuhe riigiga sarnaneb pigem eraõigusliku või täpsemalt tööõigusliku suhtega. Avaliku teenistuse seadus teeb neil kahel liigil ainult tinglikult vahet. Riigiamet põhiseaduse tähenduses peaks lähtuvalt sõnastusest ning toetudes oma tekkeloole hõlmama mõlemad klassikalised riigitöö tegijate liigid.

Termin “valitav või nimetatav” amet ei täpsusta kõigepealt, kas tegemist on avaliku ametiga või võib olla tegu ka näiteks aktsiaseltsi juhatuse liikme ametiga. Termin “amet” hõlmab siiski pigem riigiameti. Riigiamet on valitav, kui tegu on näiteks Vabariigi Presidendi ametiga. Valitav võib olla aga ka näiteks avalik-õigusliku ülikooli professori amet või kohaliku omavalitsuse volikogu liikme amet. Nimetatav on riigiametnik kitsamas ja klassikalises tähenduses, näiteks politseiametnik. Valitavas või nimetatavas ametis olemise keeld tundub olevat seega kitsam riigiametis olemise keelust.

Ei riigiameti ega ka valitava või nimetatava ameti all põhiseaduse tähenduses ei saa mõista ainult riigi kui juriidilise isikuga töösuhtes olemist. Säärasel juhul ei oleks hõlmatud töösuhted teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, mida aga Põhiseaduse Assambleel riigitöö all laiemas tähenduses silmas peeti. Seda seisukohta kinnitab ka Riigikohtu otsus 1994. aasta 2. novembrist, millega tunnustati põhiseadusevastaseks Riigikogu liikmete üheaegne kuulumine riigiettevõtete haldusnõukogudesse (*RT I 1994, 80, 1379*). Kuigi riigiettevõtete õiguslik seisund oli ähmane, võisid nad siiski olla iseseisvateks õiguste ja kohustuste kandjateks sarnanedes seega avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Sellest tulenevalt ei saa mõista riigiametit kitsalt töösuhtena riigi kui juriidilise isikuga, vaid hõlmatud peavad olema ka riigist alamalseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Seejuures tõusetuvad eelkõige kaks probleemi. Ühelt poolt ei tohi Riigikogu liige põhiseaduse järgi kuuluda kohaliku omavalitsuse kui riigist alamalseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku volikogusse ega olla muul viisil kohaliku omavalitsuse palgal. Teiselt poolt oleks aga välistatud Eesti Vabariigi avalik-õiguslike ülikoolide õppejõudude saamine Riigikogu liikmeks.

Kohalikud omavalitsused täidavad põhiseaduse alusel kahesugust funktsiooni. Kõigepealt otsustavad ja korraldavad nad iseseisvalt kohaliku elu küsimusi (§ 154 lg 1). Teiseks võib riik panna kohalikele

omavalitsustele ka riiklike kohustusi vastavalt põhiseaduse §-le 154 lg 2, mille korral kohalikud omavalitsused täidavad riiklike ülesandeid olles sisuliselt riigi täitevvõimu osa. Riigikogu liige, kes kuulub samaaegselt veel ka kohaliku omavalitsuse volikogusse, teostab seega ühes kohas seadusandlikku ja teises täidesaatvat võimu. Ühtede ja samade isikute poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu teostamine võib aga põhjustada huvide konflikti. Põhiseaduse § 63 lg 1 mõte selles ongi, et säärast vastuolu vältida. Põhiseaduse kohaselt ei tohi üks isik kuuluda samaaegselt Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu koosseisu. Praegune praktika on põhiseadusega vastuolus.

Eesti Vabariigi avalik-õiguslike ülikoolide kui riigist alamalseisvate juriidiliste isikute õppejõudude välistamine Riigikogust on kahel põhjusel taunitav. Esiteks, valiku ette seadmisega välistatakse juba ette rahva eeldatavalt helgemad pead parlamendi koosseisust, sooritades nõnda karuteene rahvale, kelle kultuuri säilimist läbi aegade põhiseaduse preambula kohaselt Eesti Vabariik peab tagama. Teiseks oleks siin tegemist põhiseaduse §-s 12 lg 1 sätestatud võrdsuse printsiibi rikkumisega, kuna välistatud oleksid ainult Eesti Vabariigi avalik-õiguslike ülikoolide õppejõud, samal ajal kui eraülikoolide ja välismaa ülikoolide õppejõududel oleks lubatud olla Riigikogu liige. Võrdsuse printsiibi kohaselt ei ole ainult tema tööandja põhjal lubatud teha vahet kahe teadlase vahel, keda mõlemat kaitseb põhiseaduse § 38 lg 1.

Riigikogu liikmete samaaegset erasfääris tegutsemist põhiseadus otseselt ei kitsenda. Küll aga võib säärase kitsenduse kehtestada Riigikogu põhiseaduse § 75 alusel. Põhiseaduse § 75 on *lex specialis* võrreldes põhiseaduse §-ga 30 lg 2, mille tõttu viimane ei kehti Riigikogu liikmete suhtes.

Lõpetuseks tuleb tõdeda, et vahetegu põhiseaduse §-des 63 lg 1, 99 ette nähtud riigiametis olemise keelu ning §-des 84, 125, 147 lg 3. ette nähtud avalikus või nimetatavas ametis olemise keelu vahel jääb segaseks. Miks peaks olema osadel juhtudel keelatud olemine igal riigitööl, teistel juhtudel aga ainult valitavates või nimetatavates ametites? Kas tähendab see seda, et president, sõjaväelane ja kohtunik võivad pidada töö kõrval veel kooliõpetaja ametit? *De lege ferenda* võiks kaaluda terminoloogilist ühtlustamist ametite ühildamatuse eeskirjade raames. Soovitav oleks jääda termini "riigiamet" juurde lähtuvalt Põhiseaduse Assambleel talle antud laiast tõlgendusest.

2. Vabastus kaitseväeteenistuse kohustusest

Põhiseaduse § 63 lg 2 vabastab Riigikogu liikme oma volituste ajaks kaitseväeteenistuse kohusest. Selle sätte mõte on lähtuvalt vabast mandaadist tagada Riigikogu liikmete sõltumatus ning võimaldada takistamatult täita Riigikogu liikme kohuseid. Tegemist on Riigikogu liikmete privileegiga, mida ei ole ette nähtud ei Vabariigi Presidendi ega Vabariigi Valitsuse liikmete jaoks. Tõsi küll, Vabariigi Presidendi puhul ei ole tegemist praktilise probleemiga, sest Vabariigi Presidendi kandidaat peab põhiseaduse § 79 lg 3 kohaselt olema vähemalt 40 aastat vana, kaitseväeteenistusse kutsutakse kaitseväeteenistuse seaduse §-de 3 lg 1, 19 kohaselt aga 18- kuni 27-aastasi meessoost Eesti kodanikke. Probleem võib tekkida Vabariigi Valitsuse liikme puhul. Seda on aga võimalik lahendada seadusega nähes ette vabastuse kaitseväeteenistuse kohustest. Tegemist on poliitilise otsusega. Põhiseadus ei nõua ega ka keela üht ega teist lahendust.

§ 64. Riigikogu liikme volitused peatuvad tema nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks ja

taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest.

Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

- 1) tema asumisega mõnda teise riigiametisse;**
- 2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel;**
- 3) tema tagasiastumisega seaduses sätestatud korras;**
- 4) kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma;**
- 5) tema surma korral.**

Riigikogu liikme volituste peatumisel või ennetähtaegsel lõppemisel astub seaduses sätestatud korras tema asemele asendusliige. Asendusliikmel on kõik riigikogu liikme õigused ja kohustused.

Riigikogu liikme volituste taastumisel lõpevad asendusliikme volitused.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 38. Riigikogu liikmed, väljaarvatud vabariigi valitsuse liigete abid, ei või olla vabariigi valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites.

§ 39. Iga kolme aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised. Riigikogu liigete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

§ 40. Juhtumistel, kui Riigikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes, astub tema asemele valimisseaduse korras uus liige eelmises paragrahvis ettenähtud tähtajani.

1938. aasta põhiseadus:

§ 83. Kui Riigivolikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigivolikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes, või keeldub andmast pühalikku tötust või annab selle tingimisi, toimuvad vastavas valimisringkonnas uued valimised juhul, kui Riigivolikogu selle koosseisu volituste lõpuni on jäänud aega mitte vähem kui kolm kuud. Uus liige astub lahkunud liikme asemele kuni Riigivolikogu selle koosseisu volituste lõpuni.

1. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemine

Põhiseaduse § 64 lg 2 sisaldab kataloogi Riigikogu liikmete volituste ennetähtaegse lõppemise juhtudega.

1.1. § 64 lg 2 p. 1: Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega tema asumisega mõnda teise riigiametisse.

Riigiamet põhiseaduse § 64 lg 2 p. 1 tähenduses on kattuv riigiametiga põhiseaduse § 63 lg 1 tähenduses. Riigikogu liige kaotab seega oma mandaadi, kui ta asub mõnele muule riigitööle. Riigikogu töökorra seaduse § 7 loeb Riigikogu liikme asumiseks mõnda teise riigiametisse asumist Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või mõne valitsusasutuse poolt nimetatavasse ametisse, välja arvatud nimetamine haldus- või järelevalvenõukogu esimeheks või liikmeks (sh. Eesti Panga nõukogu ja riigiettevõtte või -asutuse nõukogu koosseisu). See loetelu ei ole täielik, kuna ei hõlma näiteks kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametit, mis on aga põhiseaduse kohaselt Riigikogu liikme staatusega ühildamatu.

Riigikogu töökorra seaduse §-s 7 ettenähtud erand haldus- või järelevalvenõukogu näol on põhiseadusega kooskõlas. See tuleneb Riigikogu kontrollifunktsioonist. Arvesse tuleb aga võtta põhiseaduse § 63 lg 1 tekkelugu. Põhiseaduse Assambleel rõhutati, et Riigikogu liige ei tohi saada tasu ühegi muu riigitöö eest (*I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 365, 368*).

Põhiseaduse § 64 lg 2 p. 1 on sisuliselt üleliigne, sest sama õiguslik tagajärg tuleneb juba põhiseaduse §-st 63 lg 1.

1.2. § 64 lg 2 p. 2: Riigikogu liikme volitused lõpevad teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel.

Riigikogu liikme volitused ei peatu, kui Riigikogu annab põhiseaduse § 76 lause 2 alusel nõusoleku Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks. Selle nõusolekuga võetakse Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus ehk immuuniteet, mis on menetluslikuks takistuseks kriminaalmenetluse tähenduses. (Vaata kommentaari § 76 lause 2 juurde.) Riigikogu liikme volitused peatuvad alles siis, kui isik mõistetakse süüdi ja see kohtuotsus jõustub. Süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 tähenduses hõlmab kolme juhtu. Esiteks on selleks Kriminaalmenetluse koodeksi § 325 lg 1 lause 1 alusel apellatsioonikaebuse või protesti tähtaja möödumine esimese astme süüdimõistva kohtuotsuse suhtes. Teiseks võib selleks olla Apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustiku § 35 lg 1 alusel ringkonnakohtu otsuse tervikuna kuulutamine. Kolmandaks võimaluseks on apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustiku §-de 16 l. 3; 24 lg 4 kohaselt süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine apellatsioonikaebusest loobumisega. Süüdimõistva kohtuotsusena põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 tähenduses ei tule arvesse süüdimõistev kohtuotsus haldusõigusrikkumises või distsiplinaarasjas, sest säärasel juhul muutuksid mõttetuks Riigikogu liikme vaba mandaat (§ 62) ja immuuniteet (§ 76). Lähtudes viimastest tuleb tõlgendada põhiseaduse § 64 lg 2 lause 2 kitsendavalt.

Põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 on problemaatiline siiski ka kitsendava tõlgenduse korral. Praegune Kriminaalkodeks ei vasta õigusriiklikele nõuetele, kuna sisaldab arhailisi sätteid ning kuritegude ja haldusõigusrikkumiste vaheline piir on ebaühtlane ja kohati põhjendamatu. Näitena võiks tuua Kriminaalkodeksi § 130. Arvestades kohtupraktikat, võib näiteks juhtuda, et Riigikogu liige mõistetakse süüdi kerge solvangu eest ja määratakse talle rahatrahv, mis jääb oma suuruselt tublisti alla mõne haldusõigusrikkumise eest määratavale rahatrahvile. Kuna põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 ei hõlma kindlasti süüdimõistvat kohtuotsust haldusõigusrikkumise eest, sõnastuse kohaselt aga süüdimõistva kohtuotsuse kriminaalkuriteo eest, kaotaks süüdimõistetud Riigikogu liige oma mandaadi kohtuotsuse jõustumisega. Säärane mandaadi kaotamise võimalus ei vasta põhiseaduse §-s 62 sätestatud vaba mandaadi põhimõttele. Lisaks ahvatleb põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 Riigikogu lähtuvalt ülaltoodud kaalutlustest ja tema seadusandlikust kompetentsist hakata kuritegusid dekriminaliseerima ja taandama neid haldusõigusrikkumisteks.

Probleemi lahendamiseks ei piisa põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 kitsendavast tõlgendamisest arvestades Riigikogu liikme vaba mandaati, sest puudub institutsioon, kes peaks otsustama, kas tegu on piisavalt raske kuriteoga või ei. Lahendusena võiks kaaluda põhiseaduse § 64 lg 2 p. 2 *de lege ferenda* põhiseadusest kustutamist. Selle lahenduse eeliseks oleks selgus ja demokraatlikule õigusriigile omase vaba mandaadi põhimõtte teostamine põhiseaduses eneses. Kohtunikuks, kes otsustab, kas

Riigikogu liige on käitunud vastavalt temale pandud ootustele, oleks valija ja kohtuistungiks järgmised Riigikogu valimised.

1.3. § 64 lg 2 p. 3: Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega tema tagasiastumisega seaduses sätestatud korras.

Riigikogu liige võib vabatahtlikult oma mandaadist loobuda. Seaduseks põhiseaduse § 64 lg 2 p. 3 tähenduses on Riigikogu töökorra seaduse § 8, mille kohaselt esitab Riigikogu liige tagasiastumiseks avalduse Riigikogu juhatusale, kes teeb selle hiljemalt järgmisel täiskogu tööpäeval teatavaks Riigikogule. Põhjuseks Riigikogu töökorra seaduse § 8 lg 1 lause 2 tähenduses võib olla iga motiiv, näiteks vaba tahe.

Tegemist on deklaratiivse ja seega sisuliselt üleliigse sättega, sest kui Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga (§ 62), siis võib ta iseenesest mõista igal ajal mandaadi maha panna.

1.4. § 64 lg 2 p. 4: Riigikogu liikme volitused lõpevad kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma.

Põhiseaduse § 64 lg 2 p. 4 annab Riigikogu liikme volituste lõppenuks kuulutamise pädevuse Riigikohtule. Riigikohus täidab Eesti Vabariigis põhiseaduse § 149 lg 3 lause 2 alusel ka konstitutsioonikohtu funktsiooni. Et Riigikohtu liikme kestvalt võimetuks kuulutamine on põhiseaduslik küsimus, siis on põhiseaduse järgi pädev nimetatud otsust tegema see osa Riigikohtust, mis täidab konstitutsioonikohtu funktsiooni, st. põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (*kohtute seaduse §-d 24 lg 1 p. 4; 26 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 2*).

Selgusetu on seejuures mitmed asjad. Millistel juhtudel on Riigikogu liige kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma? Millist menetlust tuleks rakendada? Kas põhiseaduse § 64 lg 2 p. 4 näeb ette Riigikohtu nn. omaalgatusõiguse?

Põhiseaduse §-ga 64 lg 2 p. 4 on seotud lisaks üks põhimõtteline demokraatia printsiibist ning võimude lahususest ja tasakaalustatusest tulenev probleem. Demokraatlikus riigis on parlament rahva representatiivorgan, ta on rahva asemik, tema poliitiliste tõekspidamiste ja veendumuste peegelpilt. Parlament annab tinglikult aru ainult rahva ees ja rahvas väljendab oma heakskiitu või hukkamõistu valitsevale poliitilisele suunale valimistel. Valimisaktiga antakse esindusorgani liikmetele mandaat. See mandaat on vaba ning võimaldab parlamendi liikmel käituda ainult oma südametunnistuse järgi. Vaba mandaati kaitsevad indemniteet ja immunitet. Esimest ei saa parlamendi liikmelt ära võtta, teise saab ära võtta ainult siis, kui see on kooskõlas enamuse parlamendi liikmete südametunnistustega. Antud süsteemis ei ole kohta konstitutsioonikohtu lahendil.

Põhiseaduse teksti autorid on ilmselt silmas pidanud juhtu, kui Riigikogu liige kaotab mandaadi kestuse vältel oma hääleõiguse, kaotades kodakondsuse (§-d 57 lg 1, 60 lg 2) või kohtu poolt teovõimetuks tunnistatuna (§ 57 lg 2). Kaheldav on siiski, kas neil juhtudel on vajalik konstitutsioonikohtu otsus. Nende isikute välistamiseni võib jõuda ka süstemaatilise tõlgendamise teel ilma põhiseaduse §-ta 64 lg 2 p. 4. Kui põhiseaduse § 60 lg 2 kohaselt peab Riigikogu kandidaat olema hääleõiguslik Eesti kodanik, siis võib sellest tuletada, et ka Riigikogu liige peab mandaadi kogu kestuse vältel säilitama oma hääleõiguse. Valimised ei ole eksam, mille aine tuleb ükskord selgeks

õppida ja mille võib seejärel unustada. Riigikogu liikmeks olemine on staatus, mille kandja peab mandaadi kestuse vältel vastama Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele. Kaotades kodakondsuse või kohtu poolt teovõimetuks tunnistatuna ei vasta ta enam selles staatuses olevatele isikutele esitatavatele nõuetele.

Probleemi lahendamiseks võiks kaaluda *de lege ferenda* põhiseaduse §-le 76 teise lõike lisamist, mis sätestaks, et Riigikogu otsustab põhiseaduse alusel ka kõigis teistes vaba mandaati puudutavates küsimustes. Põhiseaduse § 64 lg 2 p. 4 tuleks sellisel juhul põhiseadusest kustutada.

1.5. § 64 lg 2 p. 5: Riigikogu liikme volitused lõpevad tema surma korral.

Kui Riigikogu liige sureb, ei saa ta enam Riigikogu liikme kohuseid täita. Tegemist on deklaratiivse sättega, mis on põhiseaduse tekstis üleliigne.

2. Riigikogu liikme volituste peatumine ja taastumine ning asendusliikme volitused

Kui põhiseaduse §-s 64 lg 2 on juttu Riigikogu liikme volituste ennetähtaegselt lõppemisest, siis lg 1 kõneleb Riigikogu liikme volituste peatumisest. Riigikogu liikme peatumisest on juttu veel põhiseaduse §-s 83 lg 2, mis sätestab, et Riigikogu esimehe volitused peatuvad ajaks, mil ta täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid.

Ka 1920. ja 1933. aasta põhiseaduste § 38 nägi ette, ette Riigikogu liikme ja valitsuse liikme ametite ühildamatuse. Riigikogu liikme volituste taastumise institutsioon on aga Eesti Vabariigi põhiseaduste ajaloo uus nähtus. Seda tuleb vaadelda koos Riigikogu nn. asendusliikme volitustega.

Põhiseaduses kasutatud terminid “peatumine” ja “taastumine” annavad mõista, et Riigikogu liige kaotab oma mandaadi ainult ajutiselt ning saab selle pärast tagasi. Mis puutub Riigikogu liikme staatuse ühildamatust valitsuse liikme või presidendi ametiga, siis siin on tegemist demokraatlikule riigile sobiva ja võimaliku lahendusega, mis lähtub võimude lahususe ideest lahutades personaalselt valitsuse kui täitevõimu tipu parlamendist. Probleemiks on Riigikogu liikme volituste nn. taastumine ja sellega seoses ka nn. asendusliikme küsimus.

Riigikogu liikmel peab olema põhiseaduse § 62 kohaselt vaba mandaat. Siit järeldub kaks asja: esiteks peab *kõigil* Riigikogu liikmetel olema vaba mandaat ja teiseks tohivad Riigikogu liikmeteks olla *ainult* vaba mandaadiga isikud. Põhiseaduse § 64 lg 3 lause 1 kohaselt asendab Riigikogu liikme volituste peatumisel teda nn. asendusliige. Ka sel Riigikogu liikmel peab olema põhiseaduse kohaselt vaba mandaat nagu teistelgi. Seda deklareerib ka põhiseaduse § 64 lg 3 lause 2, mille kohaselt on Riigikogu nn. asendusliikmel kõik Riigikogu liikme õigused ja kohustused. Kui aga nn. asendusliikmel on kõik Riigikogu liikme õigused, siis peab tal loogiliselt olema ka põhiseaduse §-st 61 lg 1 lause 2 tulenev õigus olla Riigikogu liikmeks kuni kuulutatakse välja Riigikogu järgmise koosseisu valimiste tulemused. Vastavalt põhiseaduse §-le 64 lg 4 lõpevad aga Riigikogu nn. asendusliikme volitused, kui Riigikogu nn. pärisliikme volitused taastuvad. Järelikult ei ole Riigikogu nn. asendusliikmel kõiki Riigikogu liikme õigusi. Põhiseaduse § 64 lg 3 lause 2 ja § 64 lg 4 on teineteist loogiliselt välistavad, sest järgmistest lausetest saab ainult üks korraga õige olla:

- Riigikogu nn. asendusliikmel on *kõik* õigused ja kohustused mis on nn. pärisliikmel, kaasa arvatud põhiseaduse §-is 61 lg 1 lause 2 sätestatud õigus olla Riigikogu liige kuni Riigikogu järgmise koosseisu liikmete volituste alguseni.
- Riigikogu nn. asendusliikme volitused lõpevad nn. pärisliikme volituste taastumisel, mille tõttu nn. asendusliikmel *ei ole kõiki* põhiseaduses Riigikogu liikmetele ettenähtud õigusi.

Tegemist on niisiis vastuoluga põhiseaduses eneses, sest Riigikogu liikmeid võivad asendada alternatiivsed liikmed, kellel puudub kindel mandaat. Kõigepealt leiab end isik, kes ei tea, millal tema mandaat lõpeb, äärmiselt ebakindlalt positsioonilt, sest tema mandaat võib lõppeda temast sõltumatutel põhjustel igal ajal. Teiseks ei saa asendusliige olla oma otsuste tegemisel sõltumatu ja lähtuda vabast mandaadist, sest asendusliikme volituste kestus sõltub sellest, kui kaua valitsus püsib. Valitsuse püsimine sõltub tema hääletamiskäitumisest Riigikogus. Kui ta ei hääleta nagu vaja, võib ta olla sunnitud lahkuma. Isik, kel puuduvad Riigikogu liikmele põhiseadusega tagatud garantiid ei saa tegutseda lähtuvalt oma südametunnistusest ega tohiks tegutseda demokraatlikus riigis seadusandjana. Kui 15 ministrit tuleb Riigikogust ja nende asemele astuvad 15 asendusliiget, siis moodustab mõjutatavate liikmete osakaal 15% parlamendi koosseisust. Sellest võimalusest võib kujuneda oht riiklusele.

De lege ferenda võiks kaaluda kolme lahendust. Esimeseks, kuid mitte tõsiselt võetavaks lahenduseks oleks kustutada põhiseaduse § 64 lg 3 ja 4 nähes ette, et Riigikogus on nii kaua lihtsalt tühjad toolid, kuni Riigikogu liikmed on valitsuse liikmeteks. See ei ole hea lahendus, sest nii kaotaks Riigikogus enamuse saanud koalitsioon reeglina oma enamuse, kui ministrid tuleksid Riigikogu liikmete seast. Lõppastmes viiks säärane lahendus praktikani, kus hilisemad valitsuse liikmed ei kandideeri Riigikogu valimistel, vaid tulevad kusagilt väljastpoolt.

Teiseks võimaluseks oleks lubada põhiseadusega valitsuse liikmetel olla samaaegselt ka Riigikogu liige. Säärase korra kehtestas näiteks 1938. aasta põhiseaduse § 77 lg 2.

Kolmandaks ja soovitatavaks võimaluseks oleks lahendus, mille puhul valitsuse liikmeks saamisel isik kaotab oma mandaadi ning tema asemele astub kuni järgmiste valimisteni asendusliige. Säärane lahendus tulenes kaudselt 1920. ja 1933. aasta põhiseaduste §-dest 38, 39 ja 40.

§ 65. Riigikogu:

- 1) võtab vastu seadusi ja otsuseid;**
- 2) otsustab rahvahääletuse korraldamise;**
- 3) valib Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79;**
- 4) ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt põhiseaduse paragrahvile 121;**
- 5) annab peaministri kandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks;**
- 6) võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande;**
- 7) nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja;**
- 8) nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed;**
- 9) nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed;**
- 10) otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste**

kohustuste võtmise;

11) esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;

12) kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed;

13) otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile;

14) kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra vastavalt põhiseaduse paragrahvile 129;

15) kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;

16) lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

1920. aasta põhiseadus:

§ 52. Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse järgi.

§ 55. Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt ametisse seatavate vastavate asutuste kaudu.

1933. aasta põhiseadus:

§ 52. Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse järgi.

§ 55. Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt seaduse alusel ellukutsutavate vastavate asutuste kaudu.

§ 60. Riigikogu teostab seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid Põhiseaduse alusel. Riigikogu on kahekojaline rahvaesindus. Ta koosneb Riigivolikogust ja Riiginõukogust.

1. Põhiseaduse § 65 tähtsus

Põhiseaduse §-s 65 on sätestatud Riigikogu kompetentsid. Kompetentsi tuleb eristada funktsioonist. Kompetentsi ja funktsiooni vahe on selles, et funktsiooninorm sätestab organi ülesande, kompetentsinorm annab aga õigusliku võimu seda ülesannet täita. Parlamendi pädevuste kataloog põhiseaduses on oma olemuselt uudne arvestades Eesti Vabariigi põhiseaduse arengut ja võrreldes traditsiooniliste demokraatlike riikidega, eriti mis puudutab Mandri-Euroopa õigussüsteeme. Reeglina on parlamendi kompetentsid lahti mõtestatud konstitutsiooni erinevates peatükkides.

Põhiseaduse § 65 on Riigikogu peatüki keskne säte. Tema funktsiooniks on eelkõige süstematiseerida teistes põhiseaduse peatükkides sätestatud Riigikogu kompetentse.

Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamisel Põhiseaduse Assamblees olid tõsised arutelud kompetentse loetlevate paragrahvide üle. Jüri Adams ja Ülo Seppa väljendasid oma tõsist vastuseisu loeteludele (teoses: *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 605 jj.*). Peamiste argumentidena esitati põhiseaduse teksti lühiduse, arusaadavuse ja loetavuse nõue ning püüd vältida dubleerimist. Neile oponeeris Illar Hallaste: "Üheks kõige suuremaks ohuks demokraatialle on see, kui erinevate riigorganite pädevus ei ole selgelt ja ühemõtteliselt fikseeritud. ... Kui on volitused selgelt ja

ühemõtteliselt antud ühes paragrahvis loeteluna, siis see on kindlam, on selgem ja annab minu arvates, ja ka III toimkonna arvates, garantiid" (teoses: *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*, lk. 607).

2. Üksikud punktid

2.1. § 65 p. 1: Riigikogu võtab vastu seadusi ja otsuseid.

2.1.1. Sätte olemus

See sätte loetleb ammendavalt kõik Riigikogu õigusaktid, mida Vabariigi Valitsus peab põhiseaduse § 87 p. 3 kohaselt täitma. Samas ei anna see norm materiaalselt volitust, millele saaks toetuda näiteks põhiõiguste või vabaduste piirangute õigustamiseks. Tegemist on oma olemuselt puhtalt formaalset laadi sättega.

Riigikogu õigusakt saab põhiseaduse § 65 p. 1 kohaselt olla kas seadus või otsus. Kolmandat võimalust ei ole. Otsused on seejuures kõik aktid, mis ei vasta materiaalse seaduse nõuetele, kui põhiseaduses ei ole sätestatud teisiti. Erandiks on näiteks riigieelarve seadus põhiseaduse §-de 65 p. 6; 115 lg 1 tähenduses.

2.1.2. Riigikogu võtab vastu seadusi

Sisuliselt ei tähenda lause esimene pool midagi muud kui põhiseaduse § 59 kordust. See organ riigis, kellele kuulub seadusandlik võim, annab välja seadusi (*seaduse mõiste kohta vaata põhiseaduse § 59 kommentaari.*)

Riigikogu ainupädevusest teeb põhiseadus kaks erandit. Esiteks võib Riigikogu vastavalt põhiseaduse §-dele 105, 106 panna seaduseelnõu rahvahääletusele ja teiseks võib Vabariigi President anda põhiseaduse §-des 109, 110 ettenähtud juhtudel seaduse jõuga seadlusi.

Riigikogu võib seadusega delegeerida mõningate küsimuste otsustamise Vabariigi Valitsusele. "Vabariigi Valitsusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega" (*Riigikohus, RT I 1997, 4, 28*). Vabariigi Valitsuse määramiseks peab seaduses olema sellekohane delegatsiooni- ehk volitusnorm.

Seadusandluse menetlus on reguleeritud põhiseaduse 7.peatükis ja Riigikogu kodukorra seaduses.

2.1.3. Riigikogu võtab vastu otsuseid

Riigikogu poolt otsuste vastuvõtmist ei ole õige vaadelda eraldiseisva õigusliku alusena. Tegemist on ainult akti vormiga, millega Riigikogu vormistab talle põhiseadusega pandud ülesannete täitmist. Kõigil juhtudel, kui tegemist ei ole seadusega materiaalses tähenduses või kui põhiseadus ei näe ette erandit, on tegemist Riigikogu otsusega. Otsuste kohta kehtivad kõik samad nõuded, mis seadusegi kohta, kui põhiseadusest ei tulene midagi muud. Iseäranis kehtib otsuste kohta põhiseaduse § 103 lg 1, mis sätestab algatamisõiguse Riigikogus, kui üks põhilisemaid parlamendi vähemuse garantiisid parlamendi enamuse vastu.

Otsuse vorm tuleneb kas otseselt põhiseadusest, nagu näiteks valitsusele või ministrile umbusalduse avaldamise otsus põhiseaduse §-st 97 lg 1, või asja olemusest. Näiteks oleks Riigikogu kodukorra seaduse §-s 120 ettenähtud selgituse puhul mõeldamatu seaduse vormi rakendamine. Seejuures tuleb aga silmas pidada, et Vabariigi Valitsuse kohustus, täita vastavalt põhiseaduse §-le 87 p. 3 Riigikogu otsuseid, saab hõlmata ainult neid otsuseid, mille vastuvõtmiseks annab Riigikogule kompetentsi põhiseadus.

Riigikogu otsused võib jaotada kaheks: sisulised otsused ja valimisotsused. Esimesel juhul on tegemist otsusega mõnes sisulises küsimuses, teisel juhul Riigikogu põhiseaduse järgi kas annab isikule millekski volitused (§-d 65 p. 5; 78 p. 9; 89 lg 1), valib (§-d 69 ja 65 p. 3; 79 lg 1, 2, 3, 4) või nimetab (§-d 65 p. 7, 8, 9; 127 lg 3 lause 2; 134 lg 1; 140 lg 1; 150 lg 1, 2) isiku ametisse.

Valimisotsuste vastuvõtmise protseduurile on pööratud nii põhiseaduses kui ka Riigikogu kodukorra seaduses oluliselt suuremat tähelepanu kui sisuliste otsuste vastuvõtmise protseduurile. Näiteks reguleerivad Riigikogu esimehe ja aseesimeeste valimist Riigikogu kodukorra seaduse §-d 1-8, 10 ja 11.

Otsuste vastuvõtmise menetlust põhiseadus eraldi ei käsitle. See on reguleeritud Riigikogu kodukorra seaduses. Otsuse eelnõude menetlemise puhul Riigikogus kehtivad enamasti sarnased reeglid kui seaduseelnõude menetlemise puhul. Otsuse eelnõu antakse Riigikogu menetlusse nende üleandmisega Riigikogu juhatusetele Riigikogu istungi alguses vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 53 lg 1. Riigikogu juhatus määrab esitatud eelnõule Riigikogu komisjonide hulgast juhtivkomisjoni vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 54. Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud eelnõu saadab juhtivkomisjon vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 55 lg 2 Vabariigi Valitsusele seisukoha andmiseks. Otsuse eelnõu saab selle esitaja igal ajal tagasi võtta, välja arvatud Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise eelnõu, samuti eelnõu, mille Vabariigi Valitsus on sidunud usaldusküsimusega (*Riigikogu kodukorra seaduse § 56*). Otsuse eelnõude arutamisel Riigikogus ei toimu lugemisi. Otsuse vastuvõtmiseks Riigikogus on vastavalt põhiseaduse §-le 73 üldjuhul nõutav poolthäälte enamus, kui põhiseadusest ei tulene teisiti. Erandiks on näiteks põhiseaduse § 164, mis sätestab Riigikogu koosseisu kolmeviendikulise häälteenamuse (61 häält).

Otsuse eelnõude esitamisel on probleemiks nn. ettepanekukompetentside ja Riigikogu otsuste algatamise kompetentside lahknevus. Riigikogu otsuste algatamise õigus on Riigikogu kodukorra seaduse § 46 alusel Riigikogu liikmel, Riigikogu fraktsioonil, Riigikogu komisjonil, Vabariigi Valitsusel ja Riigikogu juhatusel. Ettepanekukompetents on põhiseaduse alusel aga ka Vabariigi Presidendil (§-d 65 p. 7; 78 p. 11; 127 lg 3 lause 2; 134 lg 1; 140 lg 1; 150 lg 1; §-d 65 p. 14; 78 p. 17; 129 lg 1; §-d 65 p. 15; 78 p. 17; 128 lg 1 ja §-d 78 p. 20; 145), Riigikohtu esimehel (§-d 65 p. 8; 150 lg 2) ja õiguskantsleril (§-d 76 lause 2; 85; 101 lg 1; 138; 153 lg 2). Seega on olemas lahknevus põhiseadusliku ettepanekukompetentsi võimalike esitajate ja Riigikogu kodukorra seaduses sätestatud otsuse eelnõude esitajate ringi vahel.

Riigikogu kodukorra seadus lahendab kirjeldatud probleemi järgmiselt. Riigikogu kodukorra seaduse § 50 sätestab, et Vabariigi Presidendi, Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri, riigikontrolööri ja Eesti Panga nõukogu esimehe ettepanekul ametiisiku ametisse nimetamise või ametist vabastamise Riigikogu

otsuse eelnõu esitab Riigikogu menetlusse Riigikogu juhatus. Samuti sätestab Riigikogu kodukorra seaduse § 51, et Vabariigi Presidendi ettepanekul õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise Riigikogu otsuse eelnõu ja õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise Riigikogu otsuse eelnõu esitab Riigikogu menetlusse Riigikogu juhatus.

Riigikogu kodukorra seaduse §-de 50 ja 51 vastavus põhiseadusele on tervikuna küsitav. Kui põhiseadus näeb ette Vabariigi Presidendi, Riigikohtu esimehe ja õiguskantsleri ettepanekukompetentsid, siis tuleb neid tõsiselt võtta ja hääletamise esemeks Riigikogus saavad olla ainult nimetatud ettepanekud. Seega tuleb sääraseid ettepanekukompetentse käsitleda kui väljaspool põhiseaduse § 103 lg 1 loetletud eripädevusi algatada Riigikogu otsus, vastasel korral ei realiseeruks nimetatud ettepanekukompetentsid ning tegu oleks tühjajooksvate sätetega. Sisuliselt annavad Riigikogu kodukorra seaduse §-d 50 ja 51 Riigikogu juhatusel vetoõiguse Vabariigi Presidendi, Riigikohtu esimehe ja õiguskantsleri ettepanekuõiguse blokeerimiseks, sest puudub menetlus sätestamiseks, mis juhtub siis, kui Riigikogu juhatus ei järgi ettepanekut või ei tee üldse midagi. Otsest ohtu riiklusele võib seejuures kujutada venitamine põhiseaduse §-de 65 p. 14; 129 lg 1 alusel erakorralise seisukorra ning põhiseaduse §-de 65 p. 15; 128 lg 1 alusel sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise kohta. Riigikogu kodukorra seaduse § 46 ei saa seega käsitada ammendava loeteluna. Igal juhul tuleb Riigikogu kodukorra seaduse §-e 50 ja 51, kui lugeda nad põhiseadusele vastavaks, käsitleda kui Riigikogu juhatusel kohustust esitada Riigikogu menetlusse vastavad eelnõud.

Et riigikontrolöri ja Eesti Panga nõukogu esimehe ettepanekuõigusest ei ole põhiseaduses juttugi, siis nende tehtud ettepanekute puhul on leitud Riigikogu kodukorra seaduse §-s 50 põhiseadusele vastav menetlus. Põhiseadusega ei oleks kooskõlas, kui Riigikogu otsuse algatamise õigus antaks lihtseadusega muudele institutsioonidele kui põhiseaduses ette nähtud. Näiteks Eesti Panga seaduse §-s 8 lg 1 lause 1 sätestatud Eesti Panga nõukogu esimehe ettepanekuõigust saab seega käsitleda kui Riigikogu poolt deklareeritud soovi kuulata enne Eesti Panga nõukogu liikmete valimist ära Eesti Panga nõukogu esimehe arvamuse.

Erimenetlus on põhiseaduses ette nähtud peaministri kandidaadi määramisel Vabariigi Presidendi poolt (§-d 65 p. 5; 78 p. 9; 89 lg 1). Siin on probleemiks Riigikogu kodukorra seaduse § 99, mis sätestab Riigikogu juhatusel kompetentsi (ja kohustuse) esitada vastavasisulise otsuse eelnõu Riigikogule. Põhiseaduse alusel on kaks võimalust, mida võib käsitleda otsuse eelnõu algatusena. Esiteks võib käsitleda otsuse eelnõuna põhiseaduse §-des 78 p. 9; 89 lg 1 ettenähtud Vabariigi Presidendi peaministri kandidaadi määramise akti. Teiseks võimaluseks on peaministri kandidaadi enda poolt põhiseaduse § 89 lg 2 alusel Riigikogule esitatud ettekanne tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta. Soovitav oleks siiski käsitleda otsuse eelnõu algatusena peaministri kandidaadi ettekannet, sest peaministri kandidaat võib ju ka keelduda Riigikogu ette astumast ja ettekannet pidamast ning säärasel juhul peaks Riigikogu ikkagi võtma vastu otsuse Vabariigi Presidendi ettepaneku suhtes. Lisaks saab peaministri kandidaadi määramist Vabariigi Presidendi poolt käsitleda pigem ettepanekuna peaministri kandidaadile hakata peaministriks ja mitte ettepanekuna Riigikogule valida määratud isik peaministriks. Lähtudes ülaltoodud argumentidest, on Riigikogu kodukorra seaduse § 99 põhiseadusega vastuolus.

2.2. § 65 p. 2: Riigikogu otsustab rahvahääletuse korraldamise.

Rahvahääletus on põhiseaduse § 56 p. 2 alusel rahva kui riigiorgani kompetentsis. Rahvahääletus laiemas tähenduses on rahva üldine ja vahetu osalemine riigi ükskõik millise otsuse tegemisel. Rahvahääletust reguleerivad põhiseaduse §-d 105, 106, 162, 163, 164 ja 168. Põhiseaduse § 105 lg 1 kohaselt võib Riigikogu panna rahvahääletusele kas seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse. Sellest tulenevalt lubab põhiseadus korraldada kahte liiki rahvahääletusi, kusjuures mõlemad on põhiseaduse § 105 lg 3 lause 2 alusel kohustuslikud. Seaduseelnõu rahvahääletusel otsustab rahvas konkreetse seaduseelnõu vastuvõtmise või tagasilükkamise üle. Põhiseaduse §-des 162, 163, 164, 168 ette nähtud põhiseaduse muutmise seaduseelnõu on seaduseelnõu rahvahääletuse erijuht. Muus riigieluküsimuses korraldatava rahvahääletuse korral ei tohi küsimus puudutada seaduseelnõu vastuvõtmist või tagasilükkamist. Mõlemal juhul peab rahvale esitatav küsimus olema formuleeritud nii, et talle saaks vastata kas “jah” või “ei” (see nõue on täidetud rahvahääletuse seaduse §-dega 10 lg 2; 26 lg 2).

Vastavalt rahvahääletuse seaduse §-le 10 lg 1 peab rahvahääletusele pandav seaduseelnõu vastama seaduseelnõudele esitatavatele nõuetele. Seaduseelnõu rahvahääletusele paneku otsuse eelnõu võivad põhiseaduse § 103 lg 1 ja rahvahääletuse seaduse § 8 lg 2 kohaselt algatada Riigikogu liige, Riigikogu fraktsioon, Riigikogu komisjon ja Vabariigi Valitsus. Põhiseaduse muutmise seaduseelnõu rahvahääletusele paneku otsuse eelnõu algatamise õigus on põhiseaduse § 161 lg 1 ja rahvahääletuse seaduse § 8 lg 1 kohaselt vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust (21 liiget) ja Vabariigi Presidendil. Rahvahääletuse algatamiseks tuleb Riigikogule rahvahääletuse seaduse § 9 p. 1 kohaselt esitada põhiseaduse muutmise seaduse või muu seaduse eelnõu koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga. Rahvahääletusele pandavat seaduseelnõu, sealhulgas ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, arutab Riigikogu kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahele peavad jääma vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahele vähemalt üks kuu (põhiseaduse § 163 lg 2, rahvahääletuse seaduse § 12 lg 1 ja 2). Seaduseelnõu menetlemine toimub analoogselt mis tahes muu seaduseelnõu menetlemisega Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt. Kolmandal lugemisel otsustab Riigikogu seaduseelnõu rahvahääletusele panemise küsimuse (põhiseaduse § 163 lg 2 lause 2, Rahvahääletuse seaduse § 12 lg 2 lause 2). Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemiseks peavad põhiseaduse § 164 lause 1 ja rahvahääletuse seaduse § 12 lg 3 lause 1 kohaselt otsuse poolt hääletama kolm viiendikku Riigikogu liikmetest ehk 61 Riigikogu liiget. Muu seaduseelnõu rahvahääletusele panemiseks peab otsuse poolt olema enamus Riigikogu kohalolevatest liikmetest (põhiseaduse § 73, rahvahääletuse seaduse § 12 lg 3 lause 2).

Muud riigielu küsimust puudutava rahvahääletuse algatamiseks Riigikogus on vaja esitada rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, mis sisaldab ka rahvahääletusele pandavat küsimust (*rahvahääletuse seaduse § 9 p. 2*). Rahvahääletuse seaduse § 13 kohaselt võtab Riigikogu rahvahääletusele panemise otsuse vastu mitte enne kolme kuud, arvates otsuse eelnõu Riigikogu päevakorda võtmisest Riigikogu poolthääle enamusega. Rahvale esitatav küsimus peab seejuures langema Riigikogu kompetentsi ega tohi olla täidesaatva või kohtuvõimu organite pädevuses.

Rahvahääletuse päeva määrab Riigikogu rahvahääletuse korraldamise otsuses. Rahvahääletus ei tohi toimuda varem kui kolm kuud ega hiljem kui kuus kuud rahvahääletamise korraldamise otsuse vastuvõtmisest (rahvahääletuse seaduse § 15). Kõik rahvahääletuse korraldamisega seotud otsused avaldatakse vastavalt rahvahääletuse seaduse §-le 19 teadaannetena Riigi Teatajas.

2.3. § 65 p. 3: Riigikogu valib Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79.

Vabariigi Presidendi valimine ei ole Riigikogu ainupädevuses, vaid võib põhiseaduse §-s 79 sätestatud juhtudel minna üle valimiskogule. Vabariigi Presidendi valimise täpsem kord on ette nähtud põhiseaduse §-de 79 lg 8; 104 lg 2 p. 3 alusel vastu võetud Vabariigi Presidendi valimise seaduses.

2.4. § 65 p. 4: Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt põhiseaduse paragrahvile 121.

Tegemist on põhiseaduse § 121 kordava sättega.

2.5. § 65 p. 5: Riigikogu annab peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks.

Riigikogu pädevus ja menetlus peaministrikandidaadile volituste andmiseks on reguleeritud põhiseaduse §-s 89 lg 2, 5 ja 6. Tegemist on Riigikogu nn. valimisotsusega. Otsuse eelnõu algatamise õigus peab olema põhiseaduse § 89 lg 2 alusel peaministrikandidaadil (vaata kommentaari § 65 p. 1 juurde).

Riigikogu kodukorra seaduse § 99, mis annab peaministrikandidaadile valitsuse moodustamiseks volituste andmise otsuse eelnõu algatamise õiguse Riigikogu juhatusele, on põhiseadusega vastuolus (vaata kommentaari § 65 p. 1 juurde).

2.6. § 65 p. 6: Riigikogu võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande.

Riigieelarvet tuleb eristada riigieelarve seadusest (*RT I 1993, 42, 614; 1996, 22, 436; 49, 953*). Esimene on riiklik eelarveaasta tulude ja kulude plaan, teine on vastu võetud põhiseaduse §-de 104 lg 2 p. 11; 117 alusel ja sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra.

Riigieelarve vastuvõtmist reguleerivad põhiseaduse §-d 87 p. 5; 115; 116; 118 ja 119. Riigieelarve on vastavalt põhiseaduse §-le 115 lg 1 seadus formaalses tähenduses. Riigieelarve eelnõu algatamise õigus on põhiseaduse §-de 87 p. 5; 115 lg 2 kohaselt ainult Vabariigi Valitsusel. Riigikogu arutab Riigieelarve seaduse § 18 lg 2 kohaselt riigieelarvet kolmel lugemisel. Riigieelarve vastuvõtmiseks Riigikogus on põhiseaduse § 73 kohaselt vajalik poolthääle enamus. Riigieelarve jõustub põhiseaduse § 118 ja Riigieelarve seaduse § 20 kohaselt eelarveaasta algusest.

2.7. § 65 p. 7: Riigikogu nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja.

2.7.1. Eelmärkused põhiseaduse § 65 p. 7 ja 8 juurde.

Põhiseaduse § 65 p. 7, 8 ja 9 sätestavad Riigikogu ametiisikute ametissenimetamise eripädevuse. Neid sätteid tuleb käsitleda ammendavatena, sest ametiisikute ametissenimetamine on täidesaatva võimu ülesanne. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest (§ 4) tuleneb, et Riigikogul puudub kompetents muude ametiisikute ametissenimetamiseks peale põhiseaduse §-s 65 p. 7, 8 ja 9 sätestatute. Kõik muud ametissenimetamise aktid, mis ei vasta põhiseaduse §-s 65 p. 7, 8 või 9 nõuetele, on sel põhjusel põhiseadusega vastuolus. Säärasteks aktideks on näiteks kolm Riigikogu seadust 1993. aasta 25. augustist (*RT I 1993, 60, 844; 60, 845; 60, 846*), millega Riigikogu nimetas ametisse kolm ringkonnakohtu esimeest. Need aktid on põhiseadusega vastuolus veel ka sellepärast, et nad ei vasta materiaalse seaduse nõuetele.

Põhiseaduse Assambleel vaieldi konstruktsiooni üle, kus Vabariigi Presidendil on sisuliselt eelvaliku õigus, samal ajal kui Riigikogule jääb võimalus öelda kas "jah" või "ei". *Jüri Adams* kaitses seisukohta, et ametissenimetamise õigus peab kuuluma riigipeale, samal ajal kui eelvaliku õigus peaks olema kas Riigikogul või vastavatel kompetentsetel organitel nagu näiteks Riigikogu komisjonidel (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 633 jj.*). Peamiseks oponendiks oli *Illar Hallaste*, kes kaitses põhiseaduse § 65 p. 7 praegust mehhanismi, esitades kõigepealt argumente Riigikogu eelvalikuõiguse vastu. "Kui nüüd hakatakse kinnitama ametisse riigikontrolöri või õiguskantslerit, siis ei tõuse Riigikogu saalis küsimus mitte sellest, kas õiguskantsler on Eesti üks paremaid juriste, õiglasemaid juriste, kes võiks tõepoolest olla kontrolliva ülesande täitja, vaid tuleb küsimus vastavalt poliitiliste jõudude pingutusele saali sellest, kas tegemist on hea kristliku demokraadiga või sotsiaaldemokraadiga, Rahvakeskerakonna tegelastega või ükskõik kellega, kes siis valimistel on parasjagu võitnud. See muutub kõige esmasemaks kriteeriumiks ning see on nii kaitseväge ülemjuhataja, Eesti Panga nõukogu esimehe, Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri puhul igal juhul." (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 636*). *Peet Kask* lisas: "Riigikogule ei anta valikut, talle antakse ainult valida, kas kinnitada või mitte, ja selle valiku teeb ta ikkagi selle järgi, nagu talle paistab. Tema on kohtuinstants, kes otsustab, kas riigivanem pakkus välja õige mehe, kas see valik oli loogiline ja põhjendatud või püüab ta oma suva järgi asja lahendada" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 638*). Riigikogu komisjonide eelvalikuõiguse vastu väitis *Illar Hallaste*: "Ma tooksin välja konkreetse näite, mis juhtub siis, kui see nii läheb. Oletame et kristlikud demokraadid tahaksid enda kätte saada kaitsejõudude ülemjuhataja kohta. Sellisel juhul nad peaksid kohe panema riigikaitse komisjoni oma liikmetest täis, kuna see esitab riigivanemale ettepaneku. Sellisel juhul tuleb ka Riigikogu peatükis ära reglementeerida, millised komisjonid milliseid ettepanekuid teevad, kuidas need komisjonid moodustatakse, millisel alusel, kuidas valitakse nende esimehed ja aseesimehed jne. jne." (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.642*). Teda toetas *Kalle Jürgenson*: "Meil on tõesti paika panemata mehhanism, mismoodi hakkab kandidaate esitama, valida ja selekteerima nende kompetentsusest lähtuvalt Riigikogu, ja mismoodi on korruptsioon välditud, kui neid kandidaate hakkavad esitama toimekonnad või komisjonid" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 642 jj.*).

Parlamentaarset eelvaliku vastu esitati peamise argumendina oht, et see võib muutuda poliitiliseks "lehmakauplemiseks". Lisaks väideti, et president võib jätta säärase pika ja aeganõudva protseduuri järel kandidaadi lihtsalt nimetamata.

Paraku peituvad Põhiseaduse Assambleel heakskiidetud lahenduses aga hoopis suuremad probleemid. Neis peitub põhiseadusliku patiseisu oht, sest Vabariigi Presidendil (§ 65 p. 7) või Riigikohtu esimehel (§ 65 p. 8) on võimalik riikliku mehhanismi toimimist ainuisikuliselt halvata. Mõlemad võivad kas üldse mitte ettepanekut teha või siis esitada ainult täiesti ebasobivaid kandidaate. Kui ainult presidendil on initsiatiivi või ettepaneku tegemise õigus, ja parlament keeldub seda ettepanekut järgimast, siis võib tekkida situatsioon, kus ei nimetata kedagi. Parlamendil ei oleks võimalik nimetatud ametikohti täita. Põhiseaduse oluliste ülesannete hulka kuulub selliste blokaadide vältimine, eriti kui ei suudeta täita riikluse seisukohalt üliolulisi Riigikohtu esimehe või kaitseväge juhataja ametikohta. Siit tulenevalt kujutavad põhiseaduse § 65 p. 7 ja 8 endast ohtu riikluse püsimisele.

De lege ferenda on võimalikud kaks lahendust. Esiteks võib tõlgendada põhiseaduse § 65 p. 7 (§ 65 p. 8) erinevalt praegusest praktikast nii, et Riigikogu on nimetamisel kohustatud järgima Vabariigi Presidendi (Riigikohtu esimehe) ettepanekut ning näha ette vastav põhiseaduslikkuse järelvalve menetlus, võimaldades hageda presidendil konstitutsioonikohtus parlamendi vastu, et viimane ettepanud isiku ametisse nimetaks (peaks olema tagatud ka põhiseaduse § 65 p. 8). Säärast tõlgendust toetab nii põhiseaduse § 65 p. 7 kui ka p. 8 sõnastus, mille kindel kõneviis viitab imperatiivsele normile jätmata Riigikogule kaalutlusruumi. See lahendus ei oleks aga kooskõlas parlamentaarse demokraatia ideega, sest oluliste personaalotsuste tegemise kompetents läheks põhiseaduse teksti koostajate idee vastaselt parlamendi käest presidendi kätte. Põhiseaduse § 65 p. 8 puhul lisandub probleem, et kohus (või kohtunik) ei tohiks olla ise oma pädevusi puudutavais küsimustes kohtumenetluse algatajaks. See ei oleks kooskõlas kolmanda võimu erapooletu kohtumõistja rolliga.

Teiseks ja edu töötavaks lahenduseks oleks, et kandidaatide ettepanekud esitab Riigikogu ja ametisse nimetab Vabariigi President. Seejuures tuleb Põhiseaduse Assambleel kardetud kandidaatide ümber puhkevat võimalikku poliitilist "lehmakauplemist" pidada väikeseks paheks võrreldes praeguste telgitaguste läbirääkimistega. Põhiseaduse §-s 1 lg 1 sätestatud demokraatia printsip nõuab riikliku tahte kujundamise, sealhulgas personaalsete valikute läbipaistvust. Kui kodanik ei saa teada, kes kellele ja mida lubas, et soovitud isik soovitud kohale upitada, ei saa demokraatia nõuetekohaselt funktsioneerida. Lisaks tuleb pidada põhjendamatuks Põhiseaduse Assambleel väljendatud kartust, et Vabariigi President võib pärast pikka ettevalmistatavat protseduuri jätta kandidaadi kinnitamata, sest sarnaselt ministritega ei koonduks presidendi kätte sisuline otsustamisõigus, vaid ainult formaalne notarifunktsioon. President ei saa tagasi lükata parlamendi otsust, sest parlament on rahva representiivorgan, kes otsustab parlamentaarses demokraatias kõiki olulisi küsimusi, vaid ta kinnitab sisuliselt parlamendi otsuse kontrollides, kas see langetati põhiseaduse norme järgides, ning annab sellele riigipea funktsioonist tuleneva erapooletusega tegevuseks põhiseaduses ettenähtud sõltumatuse.

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest teeb lisaks erandi põhiseaduse § 65 p. 7 sätestades kaitseväge juhataja ametissenimetamise Riigikogu poolt Vabariigi Presidendi ettepanekul ja sellega haakuv põhiseaduse § 74 lg 1, mis sätestab Riigikogu liikme õiguse pärida aru kaitseväge juhatajalt. Kaitsevägi ehk täpsemalt öeldes kaitsejõud on allutatud demokraatlikus riigis kaitseministrile ja selle kaudu valitsusele kui täidesaatva võimu tipporganile, kes omakorda püsib parlamendi enamuse usaldusel. Kaitseväge juhataja ametisemääramise erikorda võib seletada Põhiseaduse Assamblee püüdega luua stabiilne kaitsejõudude juhtkond, mis ei sõltuks vahelduvatele poliitilistele enamustele toetuvate valitsuste suvast. Põhiseaduse Assamblee lähtus põhiseaduse väljatöötamise ajal väljakujunenud või pigem väljakujunemata poliitilisest kultuurist ning kartusest, et iga uus valitsus nimetab kaitseväge juhatajaks nn. oma mehe. Kui kaitseväge juhataja nimetatakse ametisse Riigikogu poolt ja Riigikogu liikmel on õigus pöörduda tema poole arupärimistega, saavutatakse siiski kavandatule sootuks vastupidine efekt. Kaitseväge juhataja muutub ise etturiks poliitilisel malelual, mis võib mõjuda riigi kaitsevõimele hoopis laastavamalt kui kaitseväge juhataja ametissenimetamine tavalises korras, st. Vabariigi Valitsuse poolt. Tegemist on põhiseaduses etteprogrammeeritud vastutuse hajutamisega, mis ei ole kunagi toonud ega saagi tuua midagi head. Kui ei ole selge, kes vastutab, ei saagi olla selge, kes peab probleeme lahendama. *De lege ferenda* tuleks kaaluda kaitseväge juhataja ametisemääramise erikorra kaotamist.

2.7.2. Põhiseaduse § 65 p. 7.

Riigikogu nimetab põhiseaduse §-de 65 p. 7; 150 lg 1 alusel ametisse Riigikohtu esimehe, põhiseaduse §-de 65 p. 7; 134 lg 1 alusel riigikontrolöri, põhiseaduse §-de 65 p. 7; 140 lg 1 alusel õiguskantsleri ja põhiseaduse §-de 65 p. 7; 127 lg 3 lause 2 alusel kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja. Nende ametiisikute ametissenimetamise mainimise puhul põhiseaduse §-s 65 p. 7 on tegemist kordavate ja seega sisuliselt üleliigsete sätetega. Antud kordust õigustab sätete koondav funktsioon. Ainukese konstitutiivse sättena põhiseaduse §-s 65 p. 7 on ette nähtud Riigikogu kompetents nimetada ametisse Eesti Panga nõukogu esimees. Eesti Panga nõukogu ja selle esimehe kompetentsid on lähemalt sätestatud põhiseaduse §-de 104 lg 2 p. 12; 112 alusel vastu võetud Eesti Panga seaduses.

Riigikohtu esimees nimetatakse põhiseaduse § 147 lg 1 alusel ametisse eluaegsena. Riigikontrolöri volituste pikkuseks on põhiseaduse § 134 lg 2 alusel viis aastat ja õiguskantsleril põhiseaduse § 140 lg 1 alusel seitse aastat. Eesti Panga nõukogu esimehe, kaitseväge juhataja ning ülemjuhataja volituste kestust põhiseadus ette ei näe. Need tulenevad vastavatest lihtseadustest.

Ennetähtaegselt võib Riigikogu Riigikohtu esimeest ja õiguskantslerit vabastada ainult põhiseaduse §-des 145, 153 lg 2 sätestatud juhtudel vastavate isikute kriminaalvastutusele võtmiseks. Riigikontrolöri saab Riigikogu põhiseaduse § 134 lg 1 alusel vabastada ka varem. See säte rakendub näiteks siis, kui ilmnevad kahtlused riigikontrolöri aususes, ilma et asi pruugiks minna kriminaalõigusliku vastutuseni, mille puhul saab riigikontrolöri ennetähtaegselt vabastada põhiseaduse § 138 alusel. Eesti Panga nõukogu esimehe, kaitseväge juhataja ning ülemjuhataja vabastamise võib põhiseaduse kohaselt otsustada oma suva järgi. Seadusega võib Riigikogu kehtestada siiski enesepiiranguid vastavate isikute ennetähtaegseks vabastamiseks.

Riigikogu tegutsemisvormiks vastavate ametikohtade täitmisel on otsus. Riigikogu varasemad seadused Riigikohtu esimehe (*RT 1992, 54, 659*), õiguskantsleri (*RT I 1993, 9, 119*) ja kaitseväge juhataja (*RT I 1993, 23, 410*) ametissenimetamiseks on põhiseadusega vastuolus, sest on rikutud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest tulenevat nõuet, et seadus peab vastama materiaalse seaduse nõuetele. Tegemist on siiski ainult formaalse põhiseadusvastasusega.

2.8. § 65 p. 8: Riigikogu nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed.

Riigikohtu esimees teeb põhiseaduse §-de 65 p. 8; 150 lg 2 alusel Riigikogule ettepaneku Riigikohtu liikmete ametissenimetamiseks. Riigikohtu esimehe ettepanekuõigust tuleb käsitleda kui erikompetentsi Riigikogu otsuse eelnõu algatamiseks (vaata kommentaari § 65 p. 1 juurde). Säärane skeem on erandiks võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest, mille kohaselt kohtuniku funktsiooniks on mõista kohut (§ 146). Kohtumõistmise üheks tunnuseks on, et kohtunikul puudub õigusliku menetluse algatamise õigus, mis on tsiviil- ja haldusprotsessis hagejal ning kriminaalprotsessis riiklikul süüdistajal. Kohtunik on kohtumõistjaks kahe konkureeriva protsessipoole vahel. Riigikogu otsuse algatamise õigus oleks üheks õigusliku menetluse algatamise õiguseks, olles niisiis erandiks võimude lahususe ja tasakaalustatuse skeemis. Selle õigustuseks on idee, et Riigikohus on eeldatavasti kõige kompetentsem institutsioon riigis otsustamaks, kelle erialane kvalifikatsioon lubab asuda takistamatult täitma riigikohtuniku kohuseid. Selle ettepaneku alusel vahendab Riigikogu legitimatsiooni Riigikohtule ja tema kaudu kõigile madalama tasandi kohtutele.

Riigikohtu liikme ametissenimetamise vormiks on otsus. Riigikogu varasemad seaduse vormis tehtud ametissenimetamised (*kümme Riigikohtu liikmete ametissenimetamise seadust 1993. aasta 25. veebruarist, RT I 1993, 11, 174-183, kaks Riigikohtu liikmete ametisse nimetamise seadust 1993. aasta 11. maist, RT I 1993, 26, 439-440, ja Riigikohtu liikme ametissenimetamise seadus 1993. aasta 8. detsembrist, RT I 1993, 79, 1183*) on materiaalse seaduse nõuetele mittevastavuse tõttu põhiseadusega vastuolus. Siingi on siiski tegemist ainult formaalse põhiseadusevastasusega.

2.9. § 65 p. 9: Riigikogu nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed.

Kuna käesolevas punktis ei ole määratud, kelle ettepanekul nimetatakse Eesti Panga nõukogu liikmed, siis on sisuliselt tegu Eesti Panga nõukogu liikmete valimistega (*J. Rebane, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 1292*). Põhiseaduse § 65 p. 9 tähendab kahte asja. Kõigepealt nimetab ainult Riigikogu Eesti Panga nõukogu liikmeid, mitte aga valitsus, president või keegi kolmas. Teiseks nimetab Riigikogu kõik Eesti Panga nõukogu liikmed, st. keegi ei tohi saada Eesti Panga nõukogu liikmeks muul viisil kui nimetamisega Riigikogu poolt. Riigikogu peab seega tegelikult nimetama iga üksiku Eesti Panga nõukogu liikme. Kedagi ei saa määrata sellesse nõukogusse seadusega. Selle põhimõttega on vastuolus Eesti Panga seaduse § 8 lg 1 lause 2, mille kohaselt Eesti Panga president loetakse Eesti Panga nõukogu liikmeks nimetatuks tema ametisse astumisel. Tegemist on fiktsiooniga, mis on põhiseaduse §-ga 65 p. 9 vastuolus.

Eesti Panga seaduse § 8 lg 1 lause 1 näeb lisaks ette Eesti Panga nõukogu esimehe ettepanekuõiguse Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamisel. Siinne ettepanekuõigus ei saa tähendada otsuse algatamisõigust Riigikogus, sest põhiseaduslikku kompetentsi ei saa kellelegi anda lihtseadusega.

Riigikogu akti vormiks on otsus, sest tegu on üksikaktiga. Eesti Panga nõukogu liikmete nimetamise seadus 1993. aasta 16. juunist (*RT I 1993, 40, 594*) on formaalselt põhiseadusega vastuolus, kuna ei vasta materiaalse seaduse nõuetele.

2.10. § 65 p. 10: Riigikogu otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenude tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise.

Põhiseaduse § 65 p. 10 tuleneb parlamendi traditsioonilisest õigusest käsutada riigi raha. Tegelikult tuleneb Riigikogu otsustamisõigus riigilaenude ja muude riigi varaliste kohustuste osas juba põhiseaduse §-dest 65 p. 6 ja 115 lg 1, mis sätestavad, et Riigikogu peab riigielarves loetlema kõik riigi tulud ja kulud. Tegu on seega kordava ja sisuliselt üleliigse sättega, millel on paljalt selgitav funktsioon.

Põhiseaduse § 65 p. 10 tõlgendamisel võib kujuneda probleemiks, mida tähendab termin "riigile muude varaliste kohustuste võtmine"? Sisuliselt on iga seaduse ellurakendamisega seotud teatud kulutused. Seega ei saa põhiseaduse § 65 p. 10 teist poolt mõista kui tegelikult ülesande täitmisega kaasnevaid väljaminekuid, vaid kui tahtlikke riiklikke akte, mille esmaseks või oluliseks sihiks on võtta mõni varaline kohustus.

Põhiseaduse § 104 lg 2 p. 15 püstitab seadusandjale ülesande võtta vastu välis- ja siselaenude ning riigile muude varaliste kohustuste võtmise menetlust reguleeriv seadus ja seab selle vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude. Riigikogu on selle ülesande täitnud võttes 1995. aasta 23. veebruaril vastu Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide

andmise seaduse (RT I 1995, 31, 387). Nimetatud seadus seab põhiseaduse §-s 65 p. 10 nimetatud otsuste vastuvõtmisele menetlusliku raami.

Põhiseaduse §-ga 65 p. 10 haakub veel põhiseaduse § 121 p. 4, mis näeb ette Riigikogu otsustamiskompetentsi Eesti Vabariigi lepingute puhul, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi. Selgi sättel on puhtalt deklaratiivne iseloom, sest antud Riigikogu kompetents tuleneb juba põhiseaduse §-dest 121 p. 2; 65 p. 6; 115 lg 1. Põhiseaduse § 121 p. 4 on samuti ainult selgitav säte.

Riigilaenude või muude varaliste kohustuste võtmine otsustatakse otsuse vormis, sest otsus konkreetse laenulepingu või muu konkreetse varalise kohustuse suhtes ei vasta materiaalse seaduse nõuetele.

2.11. § 65 p. 11: Riigikogu esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole.

Ei avaldus, deklaratsioon ega pöördumine ole õigusakt, vaid ainult üleskutse, millega rahva representant pöördub avalikkuse poole. Seejuures võiks kasutada terminit "avaldus" soomõistena, mis hõlmab ka ülejäänud kaks. Riigikogu õigusaktid on reguleeritud põhiseaduse §-s 65 p. 1 ja nendeks on seadus ja otsus. Peale selle võib Riigikogu pöörduda avalikkuse poole avaldusega, mis ei kohusta millekski. Avaldus erineb otsusest selle tõttu, et otsust peab Vabariigi Valitsus põhiseaduse § 87 p. 3 alusel täitma, avaldust aga mitte.

Riigikogu on oma kodukorra seaduse §-s 49 ette näinud, et Riigikogu avalduse algatamise õigus on Riigikogu juhatusel või vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust. See piirang ei ole vastuolus põhiseaduse §-ga 103 lg 1, sest tegemist ei ole õigusakti vastuvõtmise menetlusega.

Põhiseaduse § 65 p. 11 iseloom tekitab probleemi, sest sätestatud on Riigikogu kompetents esineda avaldustega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole. Riigikogu kompetents võtta vastu pöördumisi tuleneb otse parlamentarismi põhimõttest. Eesti Vabariigi põhiseaduse ülesehitus ja võimude tasakaalustatus kõnelevad selle poolt, et Riigikogul peab olema oluline osa riigijuhtimisel. Sellest tulenevalt peab Riigikogu kui rahva representant saama ütelda oma sõna, kus ta seda vajalikuks peab. Põhiseaduse § 65 p. 11 on niisiis Riigikogu üldist avalduste vastuvõtmise kompetentsi kitsendav, sest on piiratud avalduste adressaatide ringi. Praktiliselt tähendab see seda, et Riigikogu tohib vastu võtta ainult Eesti rahvale, teisele riigile või rahvusvahelisele organisatsioonile suunatud pöördumist, mitte aga näiteks deklaratsiooni tõeõeenia rahvale, sest tegemist ei ole ühegagi neist.

Eesti Vabariik on õigusriik, mis on rajatud esindusdemokraatia põhimõttele. Säärases riigis peab rahva esindusorganil olema kaasaráákimisõigus kõigis riigielu küsimustes, mida ta ise oluliseks peab. Isegi, kui lähtuda seisukohast, et parlament ei tohiks sekkuda välispoliitikasse, mida säärane avaldus endaga paratamatult kaasa toob, ei muuda asja. Avalduse vastuvõtmiseks on tarvis häälteenamust. Välispoliitikat teostav valitsus toetub aga sellele samale häälteenamusele. Probleemi on seega võimalik lahendada poliitilisi mõjutusvahendeid kasutades ning parteidistsipliini järgides. *De lege ferenda* võiks kaaluda põhiseaduse § 65 p. 11 väljajätmist põhiseaduse tekstist.

2.12. § 65 p. 12: Riigikogu kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed.

Sisuliselt tuleneb Riigikogu kompetents kehtestada autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed Riigikogu kui Eesti riigi seadusandliku organi kompetentsist võtta vastu seadusi. Riigikogu rahva esindajana võib otsustada kõiki riigielu küsimusi, mida ta oluliseks peab, kui ta ei riku võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet. Seega saab seda sätet mõista kui Riigikogu põhiseaduslikku funktsiooni ehk ülesannet. Riigikogu peab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed kehtestama ise, ilma et tal oleks õigust delegeerida vastav ülesanne Vabariigi Valitsusele või kellelegi teisele. Põhiseaduse § 65 p. 12 näeb ette Riigikogu üldakti andmise kompetentsi seaduse vormis. Riigikohtu otsuse kohaselt on "sellest tulenevalt ... Põhiseadusega kooskõlas ka teenetemärkide taotlemise, andmise ja kandmise korra kehtestamine Riigikogu poolt" (*Riigikohus, RT I 1994, 12, 229*). Riigikohtul on õigus, et riiklike autasude ehk teenetemärkide taotlemise ja kandmise kord on Riigikogu pädevuses. Siiski on riiklike autasude andmine põhiseaduse § 78 p. 15 kohaselt Vabariigi Presidendi pädevuses. Riigikohtu otsust saab mõista ainult nii, et andmise alused võib ja peab põhiseaduse § 65 p. 12 kohaselt üldaktina kehtestama Riigikogu. Riigikogu poolt seadusega kindlaks määratud autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid annab põhiseaduse § 78 p. 15 alusel Vabariigi President. Vabariigi President annab põhiseaduse alusel üksikjuhtudel riiklike autasusid ja auastmeid. Põhiseaduse § 78 p. 15 on Vabariigi Presidendi põhiseaduslik pädevus, mida lihtseadusega muuta ega tühistada ei saa.

Riiklikud autasud põhiseaduse § 65 p. 12 tähenduses on sätestatud 1996. aasta 11. detsembril vastu võetud teenetemärkide seaduses (*RT I 1997, 1, 4*). Teenetemärkide seaduse § 2 kohaselt on Eesti Vabariigis kuut liiki riiklike autasusid: Vabadusrist, Riigivapi teenetemärk, Valgetähe teenetemärk, Kotkaristi teenetemärk, Eesti Punase Risti teenetemärk ja Maarjamaa Risti teenetemärk.

Sõjaväelistest auastmetest tuleb eristada kaitseväeteenistuslikku ametiposti. Riigikogu pädevuses on kehtestada mõlemad, Vabariigi President annab ainult sõjaväelisi auastmeid. Praegu rakendatakse sõjaväeliste auastmete suhtes Eesti Vabariigi presidendi 1938. aasta 28. novembri Ohvitseride teenistuskäigu seadluse (*RT 1938, 100, 871*) § 16 ning 1939. aasta 20. märtsi Allohvitseride ja sõdurite teenistuskäigu seadluse (*RT 1939, 24, 182*) §-d 16 ja 215, mis on mõlemad taaskehtestatud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusega 1992. aasta 27. jaanuarist (*RT 1992, 4/5, 61*). Säärane olukord on aktsepteeritav siiski ainult üleminekuperioodil ega rahulda põhiseaduse seisukohalt stabiilses ühiskonnas. Põhiseaduse § 65 p. 12 kohaselt peab Riigikogu sõjaväelised auastmed kehtestama ise ja tegema seda üldaktiga, st. seaduse vormis. Vabariigi President annab sõjaväelisi auastmeid vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 78 p. 15 üksikaktiga. Riigikogu võttis 1995. aasta 6. veebruaril vastu rahuaja riigikaitse seaduse (*RT I 1995, 18, 240; 1996, 25, 519; 49, 953*), mille § 11 lg 2 p. 4 sätestab, et Vabariigi President annab kaitseväge juhataja ettepanekul ohvitseri auastmeid. See säte on põhiseadusega vastuolus, sest põhiseaduse järgi on Vabariigi Presidendil mitte ainult õigus, vaid ka kohustus anda kõiki sõjaväelisi auastmeid ja mitte ainult ohvitseride omi. Kui allohvitseride ja sõdurite auastmete andmine presidendi poolt tundub ebaotstarbekas, tuleks muuta põhiseaduse § 78 p. 15 nii, et hõlmatud oleksid ainult ohvitseride auastmed.

Diplomaatilised auastmed on Riigikogu kehtestanud 1995. aasta 6. veebruaril vastu võetud välis teenistuse seadusega (*RT I 1995, 15, 172; 50, 764; 1996, 49, 953*), mille § 10 lg 1 määrab diplomaatilisteks auastmeteks: suursaadik (*ambassadeur, ambassador*) ja saadik (*envoyé, envoy*).

Diplomaatilise auastme annab üksikjuhul Vabariigi President põhiseaduse § 78 p. 15 ja välisteenistuse seaduse § 11 alusel.

2.13. § 65 p. 13: Riigikogu otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile.

Riigikogu saab umbusaldust avaldada kas Vabariigi Valitsusele tervikuna või üksikule ministrile.

Peaministrile umbusalduse avaldamine on umbusalduse avaldamine tervele valitsusele, sest põhiseaduse § 92 lg 1 p. 2 kohaselt astub Vabariigi Valitsus tagasi peaministri tagasiastumise korral.

Riigikogu saab Vabariigi Valitsusele umbusaldust avaldada kahel juhul, ministrile ainult ühel juhul. Nii Vabariigi Valitsusele kui ka ministrile saab Riigikogu avaldada umbusaldust omal algatusel põhiseaduse § 97 sätestatud alusel ja korras. Tegemist on nn. destruktivse umbusaldusavaldusega vastandina konstruktiivsele, mille korral valitakse parlamendis uus peaminister. Umbusaldusavalduse poolt peab hääletama Riigikogu koosseisu enamus (51 häält). Otsuse algatamiseks Riigikogus on põhiseaduse § 97 lg 2 kohaselt tarvis vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisust, st. 21 liikme, kirjalikku nõuet. Umbusalduse avaldamine võib tulla põhiseaduse § 97 lg 3 kohaselt otsustamisele kõige varem ülejärmisel päeval pärast selle algatamist, kui valitsus ei nõua kiiremat otsustamist. Lisaks nendele sätetele reguleerivad umbusalduse avaldamist Vabariigi Valitsusele või ministrile Riigikogu kodukorra seaduse §-d 42 lg 2 p. 12; 48; 56 lg 2; 61 p. 3; 102 ja 103.

Vabariigi Valitsusele saab põhiseaduse § 98 kohaselt umbusaldust avaldada ka siis, kui Vabariigi Valitsus seob tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega ja Riigikogu ei võta eelnõu vastu. Hääletamine ei saa toimuda varem kui ülejärmisel päeval pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemist Riigikogus reguleerivad Riigikogu kodukorra seaduse §-d 56 lg 2; 104; 105 ja 106. Seejuures on problemaatiline Riigikogu kodukorra seaduse § 104, mis keelab Vabariigi Valitsusel siduda usaldusküsimusega riigieelarve eelnõud. Põhiseaduse § 98 lg 1 säärast piirangut ette ei näe. Samuti ei volita põhiseaduse § 104 lg 2 p. 8, mille kohaselt on Riigikogul õigus vastu võtta Vabariigi Valitsuse seadus, piirama Vabariigi Valitsuse kompetentsi otsustada ise, millise seaduseelnõu ta usaldusküsimusega seob. Riigikogu kodukorra seaduse § 104 võiks üritada õigustada riigieelarve kohta käivate erireeglite olemasoluga põhiseaduses. Põhiseaduse §-des 115, 116, 118 ja 119 ei ole Vabariigi Valitsusele ette nähtud võimalust siduda riigieelarve eelnõu usaldusküsimusega. Siiski kehtib põhiseaduse § 98 lg 1 kui põhiseaduse norm seni, kuni seda piirab põhiseadus ise. Ja põhiseadus valitsuse pädevusele, siduda Riigikogule esitatud eelnõu usaldusküsimusega, piiranguid ette ei näe. Seetõttu on Riigikogu kodukorra seaduse § 104 põhiseadusega vastuolus. Kui säärast keeldu vajalikuks peetakse, siis tuleb seda *de lege ferenda* teha põhiseaduse tasemel.

Kuna vastav pädevus ja selleks rakendatav menetlus on reguleeritud põhiseaduse §-des 97 ja 98, on põhiseaduse § 65 p. 13 on oma olemuselt üleliigne säte, mille olemasolu õigustuseks on tema koondav funktsioon.

2.14. § 65 p. 14: Riigikogu kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra vastavalt põhiseaduse paragrahvile 129.

Põhiseaduse § 129 kohaselt võib Riigikogu Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis. Riigikogu akti vormiks on otsus. Otsuse algatamise õigus on vastavalt põhiseaduse §-dele 78 p. 17; 129 lg 1 Vabariigi

Presidendil ja vastavalt põhiseaduse §-le 129 lg 1 Vabariigi Valitsusel.

Erakorraline seisukord ei tohi põhiseaduse § 129 lg 1 kohaselt kesta kauem kui kolm kuud. Erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise küsimusi ei saa Riigikogu vastavalt põhiseaduse §-le 106 lg 1 panna rahvahääletusele. Riigikogu võttis 1996. aasta 10. jaanuaril võttis Riigikogu vastu erakorralise seisukorra seaduse (*RT I 1996, 8, 165*), mis on ette nähtud põhiseaduse §-s 104 lg 2 p. 16.

Põhiseaduse § 65 p. 14 on oma olemuselt kordav ja üleliigne säte, mille olemasolu õigustuseks on tema koondav funktsioon.

2.15. § 65 p. 15: Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni.

Vastavalt põhiseaduse §-dele 65 p. 15; 128 lg 1 kuulutab Riigikogu välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni. Põhiseaduse §-dest 78 p. 18; 128 lg 2 tuleneb, et Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni välja Vabariigi President. Tekib küsimus, millistel juhtudel kuulutab välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni Riigikogu? Igal juhul ei saa olla tegemist Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooniga. Mõeldav on mobilisatsiooni välja kuulutamine Riigikogu poolt näiteks Eesti Vabariigi liitlase vastu suunatud agressiooni korral. See küsimus tuleks lahendada koos põhiseaduse § 128 reformiga.

Riigikogu akti vormiks on otsus. Otsuse algatamise õigus on põhiseaduse §-de 78 p. 17; 128 lg 1 kohaselt Vabariigi Presidendil. Riigikaitse küsimusi, milledeks on muu hulgas ka sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise, ei saa Riigikogu vastavalt põhiseaduse §-le 106 lg 1 panna rahvahääletusele. Mobilisatsioon on reguleeritud rahuaja riigikaitse seaduse §-s 5 ja kaitseväeteenistuse seaduse 10.peatükis.

Põhiseaduse § 65 p. 14 on oma olemuselt kordav ja üleliigne säte, mille olemasolu õigustuseks on tema koondav funktsioon. (Vaata kommentaari § 128 juurde).

2.16. § 65 p. 16: Riigikogu lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.
(Käsitlus koos võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibiga).

§ 66. Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimub kümne päeva jooksul arvates Riigikogu valimistulemuste väljakuulutamisest. Esimeseks istungiks kutsub Riigikogu kokku Vabariigi President.

1920. aasta põhiseadus:

§ 43. Riigikogu valib oma esimesel peale valimist istungil esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab kunni esimehe valimiseni eelmise Riigikogu esimees.

1933. aasta põhiseadus:

§ 43. Riigikogu valib oma esimesel, peale valimisi, istungil esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab seni, kuni valitud esimees, Riigikogu vanem liige.

1938. aasta põhiseadus:

§ 70. Riigivolikogu valib oma esimesel istungil pärast valimisi esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab esimehe valimiseni senine Riigivolikogu Esimees.

§ 71. Riigivolikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal jaanuari ja oktoobri teisel teispäeval. Pärast uusi valimisi kutsub Vabariigi President Riigivolikogu kokku korraliseks istungjärguks hiljemalt kahe nädala kestel pärast valimiste tagajärgede väljakuulutamist.

Riigivolikogu juhatus võib kokku kutsuda Riigivolikogu ka erakorralisteks istungjärgudeks.

Riigivolikogu juhatus on kohustatud kokku kutsuma Riigivolikogu, kui seda nõuab Vabariigi President või üks neljandik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust. Riigivolikogu on kohustatud Vabariigi Presidendi nõudmisel kokkukutsutava erakorralise istungjärgu päevakorda võtma ja arutama ainult küsimusi, mida nõuab Vabariigi President.

Riigivolikogu istungjärgud lõpetab Vabariigi President. Jaanuari teisel teispäeval kokkuastuvat Riigivolikogu korralist istungjärku Vabariigi President ei või lõpetada enne kolme kuu möödumist, oktoobri teisel teispäeval kokkuastuvat – mitte enne kahe kuu möödumist ja pärast Riigivolikogu uue koosseisu valimisi kokkukutsutavat – mitte enne kahe nädala möödumist, välja arvatud juhud, kui Vabariigi President on nende tähtaegade kestel määranud Riigivolikogu uue koosseisu valimised või kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu pöörduvad Vabariigi Presidendi poole esitisega lõpetada istungjärg varem. Nende tähtaegade hulka ei arvata seda aega, mil Riigivolikogu istungjärg on katkestatud Vabariigi Presidendi poolt või Riigivolikogu ja Riiginõukogu ühtlase otsuse kohaselt.

Vabariigi Presidendi on õigus katkestada Riigivolikogu korralist ja erakorralist istungjärku üks kord istungjärgu kestel kuni kahe nädalani.

Riigivolikogu korralised istungjärgud ühes Riigivolikogu juhatuse enda algatusel või Riigivolikogu liikmete nõudmisel kokkukutsutud erakorraliste istungjärgudega ei või kesta üle kuue kuu aastas. Vabariigi Presidendi sellekohasel nõudmisel kutsutakse Riigivolikogu üksikud komisjonid kokku ka Riigivolikogu istungjärgude vaheajal.

1. Riigikogu koosseisu esimene istung.

Riigikogu uue koosseisu istung peab toimuma hiljemalt kümnendal päeval pärast valimistulemuste väljakuulutamist. Põhiseadus ei sätesta, mis juhtub siis, kui Riigikogu ei saa kümne päeva jooksul pärast valimistulemuste väljakuulutamist kokku tulla. Tegemist on programmilise sättega, mille vajalikkus põhiseaduses on kaheldav. 1920. ja 1933. aasta põhiseadustes analoogset sätet ei sisaldunud. 1938. aasta põhiseaduse §-s 71 lg 1 lause 2 sisaldus Vabariigi Presidendi kohustus kutsuda Riigivolikogu pärast valimisi korraliseks istungjärguks kokku hiljemalt kahe nädala kestel pärast valimistagajärgede väljakuulutamist. *De lege ferenda* võiks kaaluda kas sätte ümberformuleerimist Vabariigi Presidendi kohustusena analoogselt 1938. aasta põhiseaduse §-le 71 lg 1 lause 2 või tema kustutamist põhiseaduse tekstist eeldades, et uus parlamendi koosseis soovib ise võimalikult kiiresti koguneda.

2. Vabariigi Presidendi kokkukutsumisõigus

Põhiseaduse § 66 lause 2 tähistab Eesti Vabariigi põhiseadusse üht kõige nõrgemat kohta. Vastavalt põhiseaduse §-le 61 lg 1 lause 2 lõppevad eelmise Riigikogu liikmete volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Kui Vabariigi President valimistulemuste väljakuulutamise järel sureb või ta

on muul juhul võimetu oma ülesandeid täitma, siis ei saa ta Riigikogu uut koosseisu esimesele istungile kokku kutsuda. Vastavalt põhiseaduse §-le 83 lg 1 ei saa Riigikogu esimees tema ülesandeid üle võtta, sest Riigikogul puudub sel hetkel esimees. Vastavalt põhiseaduse §-le 66 lause 2 nõuetele ei saa Riigikogu aga kokku tulla, et valida esimees, sest puudub Vabariigi President, kes Riigikogu kokku kutsuks. Säärane situatsioon tähendaks põhiseaduslikku patiseisu ning seab Eesti Vabariigi riikluse püsimise tõsisesse ohtu.

Teoreetiliselt on võimalikud neli lahendust:

1. Põhiseaduse § 66 lause 2 jäägitult maha tõmmata, mille tagajärjel Riigikogu peab kogunema ise ja lahendama selle oma kodukorra seadusega.
2. Täiendada põhiseaduse § 66 lause 2 klausliga “või tema võimetuse korral peaminister”.
3. Muuta põhiseaduse § 83 nii, et Vabariigi Presidendi kohuseid täidab tema võimetuse korral peaminister ja mitte Riigikogu esimees.
4. Muuta põhiseaduse § 61 lg 1 lause 1 nii, et Riigikogu liikmete volitused lõpevad siis, kui uus Riigikogu on kogunenud uue koosseisu esimesele istungile (analoogselt põhiseaduse §-le 92 lg 1 p. 1, mille kohaselt astub Vabariigi Valitsus tagasi Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel).

Soovitav oleks lähtuda neljandast ettepanekust, sest nii on tagatud ühtsus Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu volituste lõppemise osas. Lisaks kõrvaldaks säärane lahendus veel ühe küsitavuse põhiseadusest. Hetkel võib õigustatult küsida, kas Eesti Vabariigis on olemas periood, kus puudub täiesti seadusandlik organ? Põhiseaduse §-s 66 lause 1 on sätestatud kuni kümnepäevane periood, mil uue Riigikogu koosseisu liikmete volitused on formaalselt küll alanud (§ 61 lg 1 lause 1), kuid nad ei saa enne vande andmist (§ 61 lg 2) oma volitustele vastavalt tegutseda. Tekib küsimus, kui volitused on, aga neid täita ei saa, kas nad siis ikkagi on olemas? Põhiseaduse § 61 lg 1 lahendust tuleb seega pidada ebaõnnestunuks ning soovitatav oleks reformida seda sätet, kõrvaldades nõnda Eesti Vabariigi põhiseadusest ühe hoobiga üks nõrk koht ja üks küsitavus. Praeguse põhiseaduse § 61 lg 1 viidi põhiseaduse teksti redaktsioonitoimkonna poolt viimasel minutil, muutes ära varasema sätte, mille kohaselt algasid Riigikogu liikme volitused esimese istungjärgu kokkukutsumisega. Põhjenduseks toodi: “Nüüd algavad Riigikogu liikme volitused valimistulemuste väljakuulutamisega, et ei tekiks olukorda, kus meil on uus kogu juba valitud, aga vanal kogul on veel volitusi ja ta võib vastu võtta väga ebaseaduslikke seadusi, kui talle näiteks valimistulemused ei meeldi” (*K.Kama, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 726*). Mis puutub sellesse Põhiseaduse Assambleel väljendatud kartusesse, siis arenenud demokraatias peaks olema oht, et vana seadusandlik organ järsku riigikukutamissoovi üles näitab, minimaalne. Lisaks on väga tõenäoline, et Riigikogu koosseisu valimistega suhteliselt väikesed personaalsed muutused toimuvad. Tähtsamaks tuleks siiski pidada tekkinud riikliku kollapsi ohu likvideerimist.

§ 67. Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani.

1920. aasta põhiseadus:

§ 41. Riigikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval.

1933. aasta põhiseadus:

§ 41. Riigikogu korralised istungjärgud algavad igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval ning kestavad mitte kauem kui kuus kuud.

Riigivanemal on õigus lõpetada Riigikogu korralist istungjärku enne kuue kuu möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused.

1938. aasta põhiseadus:

§ 71. Riigivolikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal jaanuari ja oktoobri teisel teisipäeval. Pärast uusi valimisi kutsub Vabariigi President Riigivolikogu kokku korraliseks istungjärguks hiljemalt kahe nädala kestel pärast valimiste tagajärgede väljakuulutamist. Riigivolikogu juhatus võib kokku kutsuda Riigivolikogu ka erakorralisteks istungjärgudeks. Riigivolikogu juhatus on kohustatud kokku kutsuma Riigivolikogu, kui seda nõuab Vabariigi President või üks neljandik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust. Riigivolikogu on kohustatud Vabariigi Presidendi nõudmisel kokkukutsutava erakorralise istungjärku päevakorda võtma ja arutama ainult küsimusi, mida nõuab Vabariigi President.

Riigivolikogu istungjärgud lõpetab Vabariigi President. Jaanuari teisel teisipäeval kokkuastuvat Riigivolikogu korralist istungjärku Vabariigi President ei või lõpetada enne kolme kuu möödumist, oktoobri teisel teisipäeval kokkuastuvat – mitte enne kahe kuu möödumist ja pärast Riigivolikogu uue koosseisu valimisi kokkukutsutavat – mitte enne kahe nädala möödumist, välja arvatud juhud, kui Vabariigi President on nende tähtaegade kestel määranud Riigivolikogu uue koosseisu valimised või kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu pöörduvad Vabariigi Presidendi poole esitisega lõpetada istungjärg varem. Nende tähtaegade hulka ei arvata seda aega, mil Riigivolikogu istungjärg on katkestatud Vabariigi Presidendi poolt või Riigivolikogu ja Riiginõukogu ühtlase otsuse kohaselt.

Vabariigi Presidendi on õigus katkestada Riigivolikogu korralist ja erakorralist istungjärku üks kord istungjärku kestel kuni kahe nädalani.

Riigivolikogu korralised istungjärgud ühes Riigivolikogu juhatuse enda algatusel või Riigivolikogu liikmete nõudmisel kokkukutsutud erakorraliste istungjärgudega ei või kesta üle kuue kuu aastas. Vabariigi Presidendi sellekohasel nõudmisel kutsutakse Riigivolikogu üksikud komisjonid kokku ka Riigivolikogu istungjärgude vaheajal.

§ 72. Vaheajal, arvates Riigivolikogu koosseisu volituste viie-aastase kestvuse möödumisest või Vabariigi Presidendi poolt Riigivolikogu uue koosseisu valimiste määramisest kuni Riigivolikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamiseni, võib Riigivolikogu kokku kutsuda istungjärgudeks ainult Vabariigi Presidendi nõudmisel, kes määrab nende istungjärgude päevakorra ja lõpetamise.

§ 73. Sõja ajal on Vabariigi Presidendi õigus Riigivolikogu istungjärke lõpetada § 71 ettenähtud tähtaegadest kinni pidamata, ära kuulates Riigikogu üldkoosoleku juhatuse ja Sõjavägede Ülemjuhataja arvamused.

Sõja ajal võib Riigivolikogu erakorralisi istungjärke kokku kutsuda ainult Vabariigi Presidendi nõudel, samuti ka Riigikogu üldkoosoleku juhatuse algatusel ja Vabariigi Presidendi nõusolekul Vabariigi Presidendi poolt määratud päevakorraga.

Riigikogu ei istu koos alaliselt, vaid teatud ajajärgudel, mida nimetatakse istungjärgudeks.

Istungjärgud jagunevad korralisteks ja erakorralisteks. Esimeste puhul peab Riigikogu põhiseaduse §-s

67 sätestatud juhtudel kokku tulema, teiste puhul kutsutakse Riigikogu vastavalt põhiseaduse §-le 68 eriliselt kokku. Istungjärk koosneb istungitest (põhiseaduse §-d 66 ja 72 lg 1). Aastas toimub kaks korralist istungjärku.

Riigikogu korralistesse istungitesse puutuv on täiendavalt reguleeritud Riigikogu kodukorra seaduse 4. peatükis.

§ 68. Riigikogu erakorralised istungjärgud kutsub kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul.

1920. aasta põhiseadus:

§ 42. Riigikogu juhatus võib Riigikogu kokku kutsuda ka erakorralisteks istungiteks, kui asjaolud seda nõuavad. Ta peab seda tegema, kui seda nõuab vabariigi valitsus või $\frac{1}{4}$ Riigikogu seaduslikust koosseisust.

1933. aasta põhiseadus:

§ 42. Riigivanema või kahekümne viie Riigikogu liikme kirjalikul nõudel on Riigikogu juhatus kohustatud kutsuma kokku Riigikogu erakorralisteks istungjärgudeks.

Vaheajal, Riigikogu nelja-aastase kestvuse möödumisest või Riigivanema poolt Riigikogu uute valimiste määramisest, kuni Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamiseni võidakse Riigikogu kutsuda kokku erakorraliseks istungjärguks ainult Riigivanema nõudel.

Riigikogu erakorralise istungjärgu kestvuse määrab Riigivanem.

1938. aasta põhiseadus:

§ 71. Riigivolikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal jaanuari ja oktoobri teisel teisipäeval. Pärast uusi valimisi kutsub Vabariigi President Riigivolikogu kokku korraliseks istungjärguks hiljemalt kahe nädala kestel pärast valimiste tagajärgede väljakuulutamist.

Riigivolikogu juhatus võib kokku kutsuda Riigivolikogu ka erakorralisteks istungjärgudeks.

Riigivolikogu juhatus on kohustatud kokku kutsuma Riigivolikogu, kui seda nõuab Vabariigi President või üks neljandik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust. Riigivolikogu on kohustatud Vabariigi Presidendi nõudmisel kokkukutsutava erakorralise istungjärgu päevakorda võtma ja arutama ainult küsimusi, mida nõuab Vabariigi President.

Riigivolikogu istungjärgud lõpetab Vabariigi President. Jaanuari teisel teisipäeval kokkuastuvat Riigivolikogu korralist istungjärku Vabariigi President ei või lõpetada enne kolme kuu möödumist, oktoobri teisel teisipäeval kokkuastuvat – mitte enne kahe kuu möödumist ja pärast Riigivolikogu uue koosseisu valimisi kokkukutsutavat – mitte enne kahe nädala möödumist, välja arvatud juhud, kui Vabariigi President on nende tähtaegade kestel määranud Riigivolikogu uue koosseisu valimised või kui Riigivolikogu ja Riiginõukogu pöörduvad Vabariigi Presidendi poole esitisega lõpetada istungjärk varem. Nende tähtaegade hulka ei arvata seda aega, mil Riigivolikogu istungjärk on katkestatud Vabariigi Presidendi poolt või Riigivolikogu ja Riiginõukogu ühtlase otsuse kohaselt.

Vabariigi Presidendil on õigus katkestada Riigivolikogu korralist ja erakorralist istungjärku üks kord istungjärgu kestel kuni kahe nädalani.

Riigivolikogu korralised istungjärgud ühes Riigivolikogu juhatuse enda algatusel või Riigivolikogu liikmete nõudmisel kokkukutsutud erakorraliste istungjärgudega ei või kesta üle kuue kuu aastas. Vabariigi Presidendi sellekohasel nõudmisel kutsutakse Riigivolikogu üksikud komisjonid kokku ka Riigivolikogu istungjärgude vaheajal.

§ 73. Sõja ajal on Vabariigi Presidendil õigus Riigivolikogu istungjärke lõpetada § 71 ettenähtud tähtaegadest kinni pidamata, ära kuulates Riigikogu üldkoosoleku juhatuse ja Sõjavägede Ülemjuhataja arvamused.

Sõja ajal võib Riigivolikogu erakorralisi istungjärke kokku kutsuda ainult Vabariigi Presidendi nõudel, samuti ka Riigikogu üldkoosoleku juhatuse algatusel ja Vabariigi Presidendi nõusolekul Vabariigi Presidendi poolt määratud päevakorraga.

Põhiseaduse §-s 68 tekitab probleeme termini "ettepanekul" tõlgendamine. Erinevate põhiseaduslike institutsioonide ettepanekukompetents on lisaks põhiseaduse §-le 68 sätestatud mitmel pool (põhiseaduse §-des 65 p. 7, 8, 10, 15; 76; 78 p. 2, 5, 11, 12, 13, 14, 17; 85; 90; 94 lg 4; 96 lg 2; 97 lg 4; 101 lg 1; 103 lg 2; 107 lg 2; 115 lg 3; 116 lg 1; 127 lg 3; 128 lg 1; 129 lg 1; 134 lg 1; 138; 139 lg 2, 3; 140 lg 1; 142; 145; 150; 153 lg 2). Säärase hulga puhul on kaheldav, kas sel terminil saab olla igal pool täpselt ühesugune tähendus. Kui reeglina tähendab ettepanekukompetents seda, et ettepaneku adressaadil on õigus võtta ettepaneku kohta kas jaatav või eitav seisukoht, siis põhiseaduse §-s 68 Riigikogu esimehel säärast õigust olla ei saa. On mõeldamatu, et kiireloomuliste riiklike probleemide lahendamiseks tahab Vabariigi Valitsus kutsuda kokku Riigikogu erakorralise istungjärgu, kuid Riigikogu esimees leiab, et vajadus selleks puudub. *Kaido Kama* ettekandest Põhiseaduse Assambleel selgub samuti, et terminit "ettepanekul" tuleks mõista hoopis kui "nõudmisel" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 726*). *De lege ferenda* võiks kaaluda, kas selline aeganõudev eelfilter nagu seda on Riigikogu esimehe vahelelülitamine on ikka kiiret lahendust nõudvate riiklike probleemide esilekerkimisel otstarbekas. Protsess muutuks ökonoomsemaks, kui Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise õigus oleks otse Vabariigi Presidendil, Vabariigi Valitsusel või vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust.

Erakorraliste istungjärkude kestus ei ole piiratud. Siiski on nende toimumise aeg piiratud, sest põhiseaduse sätte ja mõtte kohaselt ei saa erakorralist istungjärku kokku kutsuda, kui Riigikogu koguneb korralise istungjärgu istungitele. Seega saab erakorralist istungjärku kokku kutsuda ainult detsembrikuu kolmandast neljapäevast jaanuarikuu teise esmaspäevani ja juunikuu kolmandast neljapäevast septembrikuu teise esmaspäevani (§ 67).

Riigikogu erakorraliste istungjärkudega seonduv on reguleeritud Riigikogu kodukorra seaduse 5. peatükis.

§ 69. Riigikogu valib oma liikmete hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest, kes korraldavad Riigikogu tööd vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele ja Riigikogu töökorra seadusele.

1920. aasta põhiseadus:

§ 43. Riigikogu valib oma esimesel peale valimist istungil esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab kunni esimehe valimiseni eelmise Riigikogu esimees.

§ 44. Riigikogu annab välja oma kodukorra, mis avaldatakse seadusena.

§ 53. Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu juhatus.

1933. aasta põhiseadus:

§ 43. Riigikogu valib oma esimesel, peale valimisi, istungil esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab seni, kuni valitud esimees, Riigikogu vanem liige.

§ 44. Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena.

1938. aasta põhiseadus:

§ 62. 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.

Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vaheline kord ja läbikäimise kord muude asutistega, samuti Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse seadusega.

§ 70. Riigivolikogu valib oma esimesel istungil pärast valimisi esimehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab esimehe valimiseni senine Riigivolikogu Esimees.

Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest on Riigikogu obligatoorseteks allorganiteks. Lähemad eeskirjad Riigikogu esimehe ja kahe aseesimehe õiguste ja kohustuste kohta leiduvad Riigikogu kodukorra seaduse 1. peatükis. Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest moodustavad Riigikogu kodukorra seaduse alusel Riigikogu juhatuse. Riigikogu juhatuse võimkonda kuuluvad eelkõige Riigikogu esindamine, Riigikogu tööde korraldamine ja Riigikogu majapidamine.

Riigikogu esimees ja kaks aseesimeest korraldavad Riigikogu tööd. Sellest saab tõlgendamise teel tuletada ka Riigikogu esimehe ja kahe aseesimehe korraõiguse Riigikogu istungitel ning Riigikogu hoones ka väljaspool istungitesaali. Vastavad meetmed, milleks võiksid istungite puhul olla korralekutsumine ja saalist väljasaatmine ning Riigikogu hoone puhul majja sisenemise keeld, tuleks ette näha Riigikogu kodukorra seaduses.

Põhiseaduse § 69 näeb ette formaalselt kaks seadust. Riigikogu on seda sätet tõlgendanud sõnasõnalt ja võtnudki vastu Riigikogu kodukorra seaduse (RT I 1994, 90, 1517) ja Riigikogu töökorra seaduse (RT 1992, 46, 582). Segadust külvab see, et Riigikogu kodukorra seadus on ette nähtud lisaks põhiseaduse §-le 69 veel põhiseaduse §-des 70 lause 1; 71 lg 3; 72 lg 2 lause 2 ja 104 lg 2 p. 6, samal ajal kui Riigikogu töökorra seadus on ette nähtud ainult põhiseaduse §-des 69 ja 104 lg 2 p. 6. Antud sätteid tuleks siiski tõlgendada volitustena nn. valdkonnaseaduse vastuvõtmiseks, millega Riigikogu reguleerib oma kodu- ja töökorra. Tegemist ei ole probleemiga, mis vajaks lahendamiseks ilmtingimata põhiseaduse muutmist.

§ 70. Riigikogu otsustusvõimelisuse sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 46. Riigikogu on otsustusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust.

1938. aasta põhiseadus:

§ 74. Riigivolikogu on otsusevõimeline, kui koos on vähemalt pool tema seaduslikust koosseisust.

Põhiseadus ei sätesta Riigikogu otsustusvõimelisuse ehk kvoorumi nõuet Riigikogu korralise istungjärgu istungite jaoks. See on jäetud Riigikogu kodukorra seaduse hooleks, mis seda volitust aga ei rakenda. See on Eesti Vabariigi põhiseaduse arenguloos esmakordne juhtum. 1920. ja 1933. aasta põhiseaduste § 46 ja 1938. aasta põhiseaduse § 74 sätestasid riigi seadusandliku kogu kvooruminõudeks poole tema liikmete arvust. Seda 1992. aasta põhiseaduse uuendust tuleb pidada õnnestunuks. Põhiseaduse Assambleel esitas *Peet Kask* põhilise argumendi kvooruminõude vastu: "See on ebanormaalne, kui saalist lahkumine on tugevam vastuhääl kui punasele klahvile vajutamine" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 257*). Kvooruminõue Riigikogu korralistel istungjärgudel paralüseeriks üksnes parlamendi tööd võimaldades opositsioonil kõike totaalselt blokeerida.

Põhiseadus määrab kvoorumiküsimuse kindlaks ainult erakorraliste istungjärgude tarvis. Riigikogu istungjärg koosneb istungitest (vaata kommentaari § 67 juurde). Põhiseaduse § 70 lause 2 tuleb tõlgendada nii, et Riigikogu on igal erakorralise istungjärgu istungil otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust (51 liiget). Kvooruminõude sätestamise poolt Riigikogu erakorralistel istungjärgudel kõneleb, et otsustamisele tulevad reeglina riigi seisukohalt olulised küsimused, mida ei tohiks vastu võtta häälteenamusega 2:1. Teisest küljest võib põhiseaduse §-des 128 lg 1 või 129 lg 1 ettenähtud kiireloomuliste küsimuste arutamisel kujuneda ka kvooruminõue probleemiks, kuna ette ei ole nähtud erandi võimalust. Probleemi leevendab Vabariigi Presidendi seadlusandlusõigus, mis on ette nähtud põhiseaduse §-des 109, 110. Põhiseaduse § 109 lg 1 kohaselt võib Vabariigi President anda seaduse jõuga seadlusi, kui Riigikogu ei saa kokku tulla. Vabariigi Presidendi seadlusandlusõigus ei hõlma erakorralise seisukorra väljakuulutamist riigis vastavalt põhiseaduse §-le 129 lg 1, kuna seda tuleb teha otsusega, milleks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenus. Siin on põhiseadus loonud demokraatia garantii, sest erakorralist seisukorda riigis ei saa keegi peale Riigikogu välja kuulutada. Raskest võib olukord muutuda siis, kui erakorralist seisukorda põhjustava sündmusega hakkab vähemalt pool Riigikogu koosseisust. Säärasel juhul erakorralist seisukorda välja kuulutada ei saaks, nagu ei saaks Riigikogu ka erakorralisele istungjärgule koguneda. *De lege ferenda* võiks kaaluda kriisisituatsiooni sattunud riigi juhtimise mehhanismi täiustamist.

§ 71. Riigikogu moodustab komisjone.

Riigikogu liikmetel on õigus ühineda fraktsioonidesse.

Komisjonide ja fraktsioonide moodustamise korra ning õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

1. Riigikogu komisjonid

Riigikogu komisjonid on Riigikogu allorganiteks. Nad on erinevalt Riigikogu esimehest ja aseesimeestest Riigikogu fakultatiivsed allorganid. Kuigi põhiseaduse § 71 lg 1 on formuleeritud imperatiivses vormis, puuduks tõlgendusel, et Riigikogu peab moodustama vähemalt ühe, ükskõik millise komisjoni, mõistlik sisu.

Komisjone on mainitud veel põhiseaduse §-des 100 ja 103 lg 1 p. 3. Komisjonide põhiseaduslikuks kompetentsiks on seaduseelnõude algatamise õigus. See tuleneb põhiseaduse §-st 103 lg 1 p. 3. Komisjonidesse puutuv on lähemalt reguleeritud Riigikogu kodukorra seaduse 2. peatükis. Riigikogu kodukorra seaduse § 16 näeb ette kümme Riigikogu alatist komisjoni: keskkonna-, kultuuri-, maaelu-, majandus-, põhiseadus-, rahandus-, riigikaitse-, sotsiaal-, välis- ja õiguskomisjoni.

Põhiseadus ei kirjuta Riigikogule ette ühtegi spetsiaalset komisjoni kohustuslikuna. Probleemiks on nn. uurimiskomisjoni sätte puudumine põhiseaduses. Uurimiskomisjon on parlamentaarses demokraatias seadusandliku võimu kontrollifunktsioonist lähtuv parlamendi instrument täitevvõimu tegevuse kontrollimiseks. See moodustatakse *ad hoc* teatud konkreetse juhu uurimiseks kindlast arvust Riigikogu liikmetest, kusjuures see arv peaks olema vastavuses fraktsioonide suurusele. Seejuures oleks uurimiskomisjoni pädevuse piiriks Riigikogu põhiseaduslik kompetents, millest tulenevalt võiks uurimiskomisjone jaotada kolmeks: seadusandluse küsimustega tegelevad, kontrolliga tegelevad (selgitamaks välja möödalaskmisi täitevvõimu sfääris) ja kollegiaalküsimustega tegelevad (uurimaks Riigikogu enda liikmete tegevust) uurimiskomisjonid. Uurimiskomisjon on kõige tähtsam parlamentaarse kontrollifunktsiooni teostamise vahend.

Uurimiskomisjoni kõige olulisemaks erinevuseks võrreldes teiste komisjonidega on see, et ta tuleb moodustada, kui seda nõuab teatud arv (üks kolmandik, üks neljandik või üks viiendik) parlamendi liikmetest. Võib juhtuda, et just nende küsimuste uurimist, mis seda kõige enam vääriskid, valitsus ei soovi, sest mõni selle liikmetest või valitsusasutustest võib olla asjasse segatud. Kui nüüd parlamendi enamus näitab üles solidaarsust valitsusega ning keeldub uurimisega tegelemast, on opositsioonil käed seotud ja parlamendi kontrollifunktsioon muutub sõnakõlksuks. Säärase situatsiooni vältimiseks peab opositsioonil olema kompetents moodustada uurimistoimingute teostamiseks vajalik komisjon ka vastu valitseva poliitilise enamuse tahet. Uurimiskomisjon kujutab endast seetõttu eelkõige opositsiooni relva, mis võimaldab valitsejal silma peal hoida, mõjudes stabiliseerivalt ja distsiplineerivalt.

Teiseks toimuvad uurimiskomisjoni istungid reeglina avalikult, et võimaldada sel viisil paremini tagasisidet valijaga. Sellega erineb uurimiskomisjon oluliselt tavalisest komisjonist, mille istungid peaksid kompromisside saavutamise lihtsustamiseks olema avalikkusele suletud. Pärast oma töö lõpuleviimist peaks uurimiskomisjon avaldama lõpparuande, mis võib anda ainet avalikuks diskussiooniks või viia mõningatel juhtudel koguni valitsusele umbusalduse avaldamiseni. Erandi avalikkuse põhimõttest peaksid moodustama asjaolud, mille väljaselgitamine nõuab tutvumist riigisaladustega või muudel põhjustel, mis on loetletud põhiseaduse §-s 24 lg 3 lause 2. Säärastel juhtudel peab komisjonil olema õigus kuulutada istung kinniseks ja ka lõpparuande salajasi materjale puudutav osa peaks olema salajane.

Uurimiskomisjon erineb kolmandaks tavalisest komisjonist, et selle pädevuses peaks olema teatud juhtudel lõpliku otsuse langetamine, mis ei kuuluks edasikaebamisele kohtus. Sellest lähtuvalt tuleks uurimiskomisjoni istungitel rakendada kriminaalmenetluse norme. Lisaks peaksid, juhul kui uurimiskomisjon seda vajalikuks peab, kõik täidesaatva ja kohtuvõimu ametiasutused olema kohustatud osutama uurimiskomisjonile ametiabi ning varustama teda vajaliku teabega. Uurimiskomisjoni kompetents peaks hõlmama muu hulgas õiguse anda korraldusi isikutele uurimiskomisjoni ette ilmumiseks, teostada dokumentide kontrolli ja kohapealset vaatlust kõigis

riigiasutustes jne.

De lege ferenda tuleks kaaluda uurimiskomisjonile kui äärmiselt efektiivsele parlamentaarsele kontrollivahendile põhiseadusliku garantii andmist.

2. Riigikogu fraktsioonid

Põhiseaduse § 71 lg 2 sätestab Riigikogu liikmete kompetentsi ühineda fraktsioonidesse. Riigikogu fraktsioonid ei ole Riigikogu allorganid, vaid poliitiliste veendumuste põhjal formeerunud rühmad. Neid on mainitud põhiseaduses ja Riigikogu kodukorra seaduses ainult selle tõttu, et anda poliitiliste jõudude formeerumisele institutsionaalne raam. Võttes poliitilisi seisukohti ja joonistades välja alternatiive, suunavad fraktsioonid parlamendi tööd ja hõlbustavad tehniliste küsimuste lahendamist, tagades sel viisil esindusdemokraatia lõõgijõulisuse. Fraktsioon on poliitilise tahte formeerumise vaheastmeks, ta on partei representant seadusandlikus kogus. Seda näitab ka põhiseaduse § 71 lg 1 ja 2 sõnastuste erinevus. Riigikogu moodustab ülevalt poolt komisjone ja Riigikogu liikmed võivad alt poolt ühineda fraktsioonidesse, kui nad tahavad. Seetõttu on ka fraktsioonide staatus sarnane Riigikogu liikme staatusele. Fraktsiooni õiguslikku seisundit põhiseaduse kohaselt iseloomustavad vabadus ja võrdsus.

Parlamendi jaotus fraktsioonidesse on tekkinud ajalooliselt parlamentarismi sünnimaal Inglismaal, kust ta levis Prantsusmaa kaudu üle Euroopa. Fraktsioonid tekkisid, kui valitsus hakkas monarhilt saadud volituste asemel toetuma parlamendi enamuse usaldusele. Monarhi vastandumine parlamendile asendus valitsusfraktsiooni ja opositsioonifraktsiooni vastasseisuga. Kuna tänapäeval on poliitilised jõud organiseerunud ja formeerunud parteideks, siis on päevapoliitika kujundajateks tõusnud just parlamendis esindatud parteide fraktsioonid.

Et oma tahtmist ellu viia, peab ühinemissoovi avaldama piisav arv Riigikogu liikmeid. Kui suur see arv peab olema, on vaieldav. Riigikogu kodukorra seaduse § 30 lg 1 kohaselt võivad fraktsiooni moodustada vähemalt kuus Riigikogu liiget, kes on valitud sama erakonna või sama valimisliidu nimekirja järgi. Samas näeb Riigikogu valimise seaduse § 38 lg 1 ette viieprotsendilise künnise, alates millest saavad kandidaatide nimekirjad juurde kompensatsioonimandaate. Riigikogusse võib selle sätte alusel pääseda ka kandidaatide nimekirja esindajad saades vähem kui kuus kohta. Niisiis ei ühti viie protsendi ületamise nõue ja fraktsiooni moodustamiseks ettenähtud Riigikogu liikmete arv päriselt. Siiski ei ole tegemist põhiseadusliku probleemi või põhiseadusest tuleneva nõudega. Fraktsioonid luuakse Riigikogu töö paremaks organiseerimiseks. Fraktsiooni moodustamiseks nõutav Riigikogu liikmete minimaalarv tuleneb püüdest lubada tekkida võimalikult vähesel arvul fraktsioonidel. Mida vähem on fraktsioone ja mida suuremad nad on, seda lihtsam on korraldada Riigikogu tööd. Riigikogu fraktsiooni minimaalsuuruseks määratud arvu kuus tuleb pidada lubatavuse piiril olevaks. Demokraatia stabiilsuse huvides on Riigikogul parlamenditöö hõlbustamiseks olemas teatav mänguruum. See küsimus omab praktilist tähendust eelkõige Riigikogu komisjonide moodustamisel, kuna lähtuvalt Riigikogu kodukorra seaduse §-st 19 jaotatakse komisjonide kohad fraktsioonide vahel proportsionaalselt fraktsioonide suurusega.

Fraktsioonide kaks olulist funktsiooni on fraktsioonide eelnõude algatamise õigus (põhiseaduse § 103 lg 1 p. 2) ja fraktsioonide osalus Riigikogu komisjonide moodustamisel (Riigikogu kodukorra seaduse §

19). Eelnõude algatamise õigus on ühtlasi fraktsioonide oluline kompetents. Fraktsioonidega seonduv on lähemalt reguleeritud Riigikogu kodukorra seaduse 3. peatükis.

Fraktsioonide ajaline kestus vastab Riigikogu liikmete volituste kestusele. Ta algab fraktsiooni moodustamisega Riigikogus ja lõpeb Riigikogu uue koosseisu valimistulemuste väljakuulutamise päeval. Fraktsioon võib oma tegevuse lõpetada ka varem, näiteks siis kui sealt astuvad osad liikmed välja, nii et järelejäanud liikmete arv ei vasta enam fraktsioonile esitatavale liikmete arvule

§ 72. Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise häälteenamusega teisiti.

Hääletamine Riigikogus on avalik. Salajast hääletamist korraldatakse põhiseaduses või Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 47. Riigikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtumistel, kui sellega on nõus 2/3 koosolijaist liigetest, võib kuulutada Riigikogu koosoleku kinniseks.

1938. aasta põhiseadus:

§ 75. Riigivolikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtudel, kui sellega nõustub vähemalt kaks kolmandikku koosolevaist liikmeist, võib Riigivolikogu oma koosoleku kinniseks kuulutada.

1. Riigikogu istungite avalikkus

Põhiseaduse § 44 lg 1 kohaselt on igaühel õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Et Riigikogu istungid on üldreeglina avalikud, on peaaegu kõik Riigikogus toimuv üldkasutatav informatsioon. Erandiks on ainult kinnistel istungitel toimuv, mille puhul Riigikogu kahekolmandikulise häälteenamusega (poolt kaks korda rohkem kui vastu) võib kuulutada istungi kinniseks. Seejuures tuleb Riigikogu liikmete kahekolmandikulise enamuse nõuet pidada piisavaks garantiiks. Parlamendi koosolevate liikmete kahekolmandikulist häälteenamust istungi kinniseks kuulutamiseks nõudsid ka 1920. ja 1933. aasta põhiseaduste § 47 ja 1938. aasta põhiseaduse § 75.

Avalikkuse põhimõtte võimaldab kodanikel saada eelnevalt filtreerimata informatsiooni tagades sel viisil valijaskonna kontrolli representantide tegevuse üle. Samas on avalikkuse põhimõttel ka parlamendi tegevust legitimeeriv funktsioon. Ainult siis, kui kõik riigi ja ühiskonna jaoks olulised otsused tehakse avalikkuse valvsa silma all, saab rääkida tõelisest legitiimsusest. Ainult nii on tagatud demokraatia funktsioneerimise jaoks hädavajalik tagasiside rahvaesindajate ja rahva vahel.

Avalikkuse põhimõtte ei nõua *expressis verbis* Riigikogu komisjonide istungite avalikkust. Sellest lähtuvalt võib Riigikogu oma kodukorras kuulutada komisjonide istungid kinniseks. Et praegu seda tehtud ei ole, puudub alus avalikkuse välistamiseks komisjonide istungitelt. Põhiseaduse § 44 lg 2 nõuab, et igal Eesti kodanikul on õigus saada piisavalt informatsiooni kõigi riigi ametiasutuste tegevuse kohta, milledeks on ka Riigikogu komisjonid. Riigikogu tõrgeteta töö garanteerimise seisukohalt on siiski oluline, et komisjonidel oleks lubatud avalikkus istungitelt eemal hoida, kuna kompromissi on tihtilugu võimalik leida ainult nn. väikese ringi vestlustes. Seega tuleks *de lege*

ferenda Riigikogu kodukorras sätestada, et komisjonide istungid on kinnised.

Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lg 3 lause 2 keelab filmi- ja videovõtted ning tele- ja raadioülekanded ilma sellekohase Riigikogu juhatuse loata. On küsitav, kas Riigikogu istungite avalikkus hõlmab ka ülekanded Riigikogu istungitelt. Seda probleemi võimendab põhiseaduse § 44 lg 1 sätestades igaühe õiguse saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Tunnistades Riigikogus toimuva üldiseks kasutamiseks levitatavaks informatsiooniks, ei tohi seadus selle levitamist kitsendada. Samas võib väita, et pidevad ülekanded võivad hakata Riigikogu tööd pärssima. Ülearune meediahuvi võib seada kahtluse alla demokraatia tõrgeteta funktsioneerimise võimalikkuse. Teiselt poolt on Eesti väiksust arvestades meedia võimendav toime siiski suhteliselt tagasihoidlik. Lisaks oleks raske selgitada poliitika huviga Võrumaa talupojale, et tal on igal ajal õigus jälgida Riigikogu istungit Riigikogu rõdul, kuid demokraatia printsiibist lähtuvalt ei saa ta seda teha kodus teleri vahendusel. Ülekannete keelamine seab ebavõrdsesse olukorda Eesti erinevate piirkondade elanikud. Probleemi lahendades tuleb arvesse võtta ka seda, et analoogne küsimus kerkib esile põhiseaduse § 24 lg 3 lause 1 tõlgendamisel, mis sätestab, et kohtuistungid on avalikud. Õige tundub olevat siiski avalikkuse põhimõttest lähtuvalt lubada otseülekandeid ja ka salvestamist. Kui Riigikogus jõutakse üksmeelele, et teatud probleemi arutelu ei kuulu laia avalikkuse ette, on võimalus kuulutada istung kinniseks. Soovitav oleks tõlgendada Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lg 3 lause 2 restriktiivselt. Säärasel juhul piisaks loa taotlemise asemel teatamisest Riigikogu juhatusele, et asutakse üle kandma või jäädvustama. Riigikogu juhatusel puuduks säärase tõlgenduse kohaselt igasugune diskretsioon, ta ei saaks põhiseaduse §-de 44 lg 1; 72 lg 1 kohaselt loa andmisest keelduda. Tegemist oleks Riigikogu kodukorra seaduse § 37 lg 3 lause 2 põhiseadusega konformse tõlgendamisega.

Istungite avalikkus ja nende kinniseks kuulutamise seonduv on sätestatud Riigikogu kodukorra seaduse §-des 37, 39 ja 40.

2. Hääletamise avalikkus

Riigikogu hääletamine sisulistes küsimustes peab alati olema avalik. Ainult nn. valimisotsuste puhul võidakse Riigikogus rakendada salajast hääletamist. Riigikogu tõuseb teiste konstitutsiooniorganite seast esile just selle tõttu, et arutelud ja otsuste tegemine toimub avalikult. Iseäranis parlamentaarse esinduskogu otsustamisprotsessi avalikkus on demokraatia funktsioneerimise hädavajalikuks eeltingimuseks.

Antud kujul viidi põhiseaduse § 72 lg 2 lause 2 teksti sisse Põhiseaduse Assamblee töö lõppjärgus järgides prantsuse professor *Guy Carcassone*'i ettepanekut, milles ta kritiseeris eelmist redaktsiooni, mille kohaselt võis salajast hääletamist korraldada Riigikogu kodukorras ettenähtud juhtudel (*L.Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.833*). Et säärane säte oleks tõepoolest demokraatia alustalasid ohustav, ei vaja pikemat põhjendust. Antud sätte redaktsioon tugines saksa professor *Roman Herzog*'i soovitusel, mille kohaselt peaks Riigikogul olema võimalus erandjuhtudel näha ette salajase hääletamise võimalus. "... võib tekkida vajadus taoliste erandite järele siis, kui näiteks võõras sõjavägi on Toompea värava taga ja saadikud ei tea, mis saab veerand tunni pärast. Neil on vaja võtta vastu otsused ja, et hääletustulemuste järgi ei hakataks kedagi maha laskma, et nad oleksid oma otsustes vabad, siis peab olema võimalus teatud range reglemendi järgi võtta vastu

otsus salajase hääletamise kohta" (*I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.366*). Ei saa välistada, et ekstreemjuhtudel tekib tõepoolest vajadus salajase hääletamise järele Riigikogus. Salajane hääletamine peaks olema Riigikogus võimalik aga ainult Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni (§ 128 lg 1) või Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul (§ 129 lg 1). Need juhud peavad olema tõepoolest erandid. Toetada ei saa seisukohta, et säärased juhud võib jätta Riigikogu kodukorra hooleks. *De lege ferenda* võiks kaaluda erandite üleslugemist põhiseaduses. Konkreetse ettepaneku formuleerimine nõuab seejuures põhjalikku eelnevat uurimist.

§ 73. Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti.

Põhiseaduse § 73 on keskne norm, mis kehtib nii seaduste kui otsuste vastuvõtmise kohta. Riigikogu akti vastuvõtmiseks peab poolt hääletama rohkem Riigikogu liikmeid, kui on vastu (Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lg 6 p. 1). Muu enamuse kui poolthäälte enamuse on ette nähtud põhiseaduse §-des 72 lg 1; 76; 79 lg 4; 85; 97 lg 1; 101 lg 1; 103 lg 2; 104 lg 2; 122 lg 2; 129 lg 1; 138; 145; 153 lg 2; 164; 165; 166. Enamuste definitsioonid sisalduvad Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse §-s 3 lg 6.

Põhiseadus ei kehtesta kvoorumi nõuet Riigikogu korralistel istungitel (§ 70). Kui lähtuda sellest, et Riigikogu on kollegiaalorgan ja vanast Rooma õiguse põhimõttest *tres faciunt collegium*, siis teoreetiliselt on võimalik Riigikogu korraline istung, millel viibib ainult kolm Riigikogu liiget ja millel otsustatakse häälteenamusega 2:1 või 3:0 seaduse vastuvõtmise küsimus või antakse peaministri kandidaadile volitused valitsuse moodustamiseks. Siiski tuleb lugeda põhiseaduse § 73, nagu ka kvooruminõude puudumist Riigikogu korralistel istungitel (§ 70), õnnestunud säteteks, sest nad tagavad Riigikogu liikmete huvi võtta osa Riigikogu istungitest. Säärase võimaluse olemasolu sunnib parlamendi liikmeid aktiivselt osalema Riigikogu töös, kuna on pidevalt olemas võimalus, et opositsioon kasutades soodsat juhust mingi küsimuse ära otsustab.

Lisaks on mõeldav, et Riigikogu delegerib lähtuvalt põhiseaduse §-st 73 teatud otsuste vastuvõtmise komisjonile. Delegatsioon ei tohi hõlmata seaduseelnõude hääletamist, küll aga näiteks valimisotsuseid, mille puhul on hääletamine lähtuvalt põhiseaduse §-st 72 lg 2 lause 2 kuulutatud Riigikogu kodukorra seadusega salajaseks. Kui hääletamine on salajane, siis ei ole vahet, kas seda teeb täiskogu, mille istungist võtab osa kümme liiget, või teeb selleks otstarbeks moodustatud kümneliikmeline komisjon, kus on võrdeliselt esindatud kõik fraktsioonid. Oluline on seejuures silmas pidada, et otsuse eelnõu arutamisel komisjonis tuleb delegatsiooni puhul kohaldada komisjonide istungite suhtes põhiseaduse § 72 (avalikkuse põhimõtte) analoogselt.

§ 74. Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete, Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja poole.

Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 56. Igal Riigikogu liikmel on õigus Riigikogu koosolekul küsimustega valitsuse poole pöörata. Ühel

neljandikul Riigikogu seaduslikust koosseisust on õigus valitsuselt aru pärida, mille peale tuleb seletus anda.

1938. aasta põhiseadus:

§ 63. Riigikogul, Riigivolikogul ja Riiginõukogul on õigus nõuda Peaministri või üksikute ministrite ilmumist oma koosolekule seletuste andmiseks.

Peaministril ja ministrel on õigus anda seletusi Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides.

§ 82. Igal Riigivolikogu liikmel on õigus pöörduda Riigivolikogu koosolekul kirjalikult esitatud küsimustega Vabariigi Valitsuse või üksiku ministri poole. Ühel neljandikul Riigivolikogu seaduslikust koosseisust on õigus pöörduda Riigivolikogu koosolekul kirjaliku arupärimisega Vabariigi Valitsuse poole. Arupärimisele tuleb vastata seletusega.

Riigivolikogul on õigus kujundada ankeetkomisjone, keda Riigivolikogu juhatus võib kokku kutsuda ka istungjärkude vaheajal.

Riigikogu liikmete arupärimisõigus on Riigikogu kontrollifunktsiooni kõige tähtsam väljendus põhiseaduse praeguses redaktsioonis. Riigikogu liikme arupärimisõigusele korrespondeerub küsimuse adressaadi vastamiskohustus Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul (§ 74 lg 2). Vastavalt antud sättele on esitatud ametiisikud kohustatud andma vastust parlamendi ees.

Raskesti on mõistetav kaitseväge juhataja aruandekohustus. Kaitseväge juhataja nimetatakse ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul vastavalt põhiseaduse §-le 65 p. 7. Lisaks on kaitseväge juhataja aruandekohustuslik Riigikogu ees. Vabariigi President on põhiseaduse §-de 78 p. 16; 127 lg 1 kohaselt riigikaitse kõrgeimaks juhiks. Vabariigi Valitsus viib põhiseaduse § 87 p. 1 kohaselt ellu riigi sise- ja välispoliitikat. Kellele allub kaitseväge juhataja? Kas sellele, kes ta ametisse määrab ja kellele ta on kohustatud aru andma, sellele, kes on põhiseaduse tekstist lähtuvalt riigikaitse kõrgeim juht, või sellele, kes püsib parlamendi usaldusel ja teostab riikliku poliitika elluviimist? Säärane määramatus ja isegi segadus on nii olulises valdkonnas nagu riigikaitse lubamatud. Kaitseväge tuleks demokraatlikus riigis käsitleda riigi täidesaatva võimu struktuuriüksusena, mis on võrreldav politseiametiga. Politseiameti peadirektorit ei määra aga ametisse parlament presidendi ettepanekul ja ta ei pea parlamendile ka aru andma. Samuti ei ole president riigi politsei kõrgeim juht. Politseiamet allub tavalises korras sellele, kes viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat, st. valitsusele. De lege ferenda tuleks kaaluda Eesti Vabariigi riigikaitse legitimatsiooni-, alluvus- ja kontrollisüsteemi muutmist ja kooskõlla viimist demokraatliku õigusriigi põhimõtetega. Praegune põhiseadus ei anna piisavalt selgust kaitseväge juhataja positsioonist täitevvõimu hierarhilises struktuuris. Tegemist on tõsise probleemiga, mis ähvardab riigi julgeolekut, ning võib saada saatuslikuks kriitilistel hetkedel.

Eesti Panga nõukogu esimehe ja Eesti Panga presidendi aruandekohustus tuleneb põhiseaduse §-dest 74, 112. Riigikontrolör esitab lisaks põhiseaduse § 135 kohaselt Riigikogule aruande riigi vara kasutamise ja säilimise kohta. Õiguskantsler on lisaks aruande kohustusele vastavalt põhiseaduse §-le 143 kohustatud esitama kord aastas Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste nn. õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Nii riigikontrolör kui õiguskantsler annavad Riigikogule aru oma pädevuse raames (§-d 133, 139). Riigikontrolöri ja õiguskantsleri aruandekohustus on nende sõltumatuse garantiide (§-d 132, 139 lg 1) põhiseaduslikuks piiriks.

Arupärimine on täpsemalt reguleeritud Riigikogu kodukorra seaduse 17. ja 18. peatükis. Arupärimisele eelneb alati kirjalik küsimus. Arupärimise instituut on formaliseeritud instituut ega välista mitteformaalseid parlamendi liikmete suulisi või kirjalikke küsimusi.

§ 75. Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta.

1920. aasta põhiseadus:

§ 51. Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.

1933. aasta põhiseadus:

§ 51. Riigikogu liikmed saavad Riigikogu liikme kohuste täitmise eest tasu Riigikogu istungjärkude kestvusel. Tasu alused ja suurus määratakse seadusega, mida võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.

1938. aasta põhiseadus:

§ 81. Riigivolikogu liikmed saavad tasu ainult Riigivolikogu istungjärkude aja eest. Peale selle saavad Riigivolikogu liikmed tasuta sõidu või sõiduraha. Riigivolikogu liikmete tasu ja tasuta sõidu või sõiduraha alused määratakse seadusega, mida võib muuta ainult Riigivolikogu järgneva koosseisu kohta.

Põhiseaduse § 75 eesmärgiks on vältida Riigikogu liikmete eneserikastamist maksumaksja rahakoti arvel. Et tagada veel suurem stabiilsus, näeb põhiseadus ette lisapiirangu ja nõuab Riigikogu liikmete tasu sätestamiseks Riigikogu liikmete häälteenamust (§ 104 lg 2 p. 7).

Põhiseaduse § 75 piirab Riigikogu pädevust. Riigikogu ei tohi kõigepealt reguleerida sama koosseisu liikmete tasu. Selle sätte eesmärgiks on välistada võimalus, et seadusandja hakkab ohjeldamatult oma palka tõstma.

Põhiseaduse § 75 teine alternatiiv enne koma on tihedalt seotud põhiseaduse §-ga 63 lg 1. Põhiseaduse koostajate eesmärgiks oli välistada Riigikogu liikme olemine mõnel muul palgalisel riigitööl (*I.Hallaste, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 365, 368*). Tulenevalt põhiseaduse §-de 63 lg 1 ja 75 koosmõjust ja lähtuvalt põhiseaduse tekkeloost ei tohi Riigikogu liige saada riigilt muud raha kui ainult oma töö eest Riigikogus.

Põhiseaduse § 75 lause teine pool pärast koma, mis sätestab piirangu, et vastav tasustamise kord saab hakata kehtima alles Riigikogu järgmise koosseisu kohta, kehtib loogiliselt ainult Riigikogu liikmete tasu suurust reguleeriva seaduse kohta. Antud norm rajaneb oletusel, et Riigikogu ei hakka iialgi oma liikmete tasu vähendama. Kui põhiseaduse § 75 sõnastusest tulenev kitsendus kehtiks ka Riigikogu liikmete töötulu piirangute kohta, oleks tulemuseks pentsik olukord: Riigikogu ei tohi põhiseaduse kohaselt oma liikmete liiga suurt tulu piirata. Säärase tõlgenduse kohaselt võiks opositsioon antud sätte alusel nõuda endise tulu säilitamist jne.

Praegu kehtib 1992. aasta 18. juunil vastu võetud Seadus Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu

liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta (RT 1992, 28, 381), mis 1996. aasta 26. juunil muudeti Eesti Vabariigi seaduseks Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta (RT / 1996, 51, 966). Vastavalt §-le 1 on Riigikogu liikme palk Eesti keskmise palga ja samas seaduses määratud vastava koefitsiendi korrutis. Riigikogu esimehel on see koefitsient kuus (§ 3) ja Riigikogu nn. realiikmel neli (§ 7). Nende kahe koefitsiendi vahele mahuvad Riigikogu aseesimeeste ning komisjonide ja fraktsioonide esimeeste ja aseesimeeste koefitsiendid.

Riigikogu liikme piirangud muu töötulu saamisel tulenevad kõigepealt põhiseaduse §-st 63 lg 1 lähtuvalt tema tekkeloost. Lisaks võttis Riigikogu 1995. aasta 19. jaanuaril vastu korruptsioonivastase seaduse (RT / 1995, 14, 170). Selle seaduse § 4 lg 2 p. 2 võrdsustab Riigikogu liikme ametiisikuga selle seaduse mõttes, mistõttu talle laienevad kõik sellest seadusest tulenevad piirangud. § 13 lg 1 sätestab töökohapiirangud. Eraldi võib esile tõsta § 13 lg 1 p. 1, mille kohaselt on Riigikogu liikmel keelatud töötada samal ajal veel teisel tasulisel ametikohal, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö. Et põhiseaduse § 63 lg 1 kohaselt on keelatud igasugune Riigikogu liikme tegevus, mille eest ta saab tasu riigikassast, saavad vabastatud olla ainult erakõrgkoolide õppejõud ja erakoolide õpetajad. Säärane olukord ei ole õigustatud (vaata kommentaari § 63 lg 1 juurde). De lege ferenda tuleks kaaluda põhiseaduses õppejõudude ja õpetajate privileegi sätestamist. Riigikogu liikmeks võiksid olla ka avalik-õiguslike ülikoolide õppejõud ja avalik-õiguslike koolide õpetajad. § 12 lg 2 kohaselt ei laiene töökohapiirangud tegevusele, mille tulemusel saadakse tulu aktsiate ja osatähtede pealt, intressidena hoiustelt, rendile või teistele isikutele haldamiseks antud kinnisvaradelt laekuvate tuludena, honorarina trükis või elektroonilises ajakirjanduses avaldatud tööde eest ja muude tuludena, mis ei eelda nende saaja aktiivset töötamist teise füüsilise või juriidilise isiku kasuks eesmärgiga soodustada nende majandusliku kasu saamist. Lisaks sätestab § 12 lg 3 erandi, mille kohaselt ei laiene töökohapiirangud tegevusele, millest saadavad tulud laekuvad isikutele autoritasuna, tasuna avalike loengute eest, tööst õppejõuna, preemiate ja autasudena silmapaistvate saavutuste eest teaduse, kunsti või kultuuri alal.

§ 76. Riigikogu liige on puutumatu. Teda saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus:

§ 49. Ilma Riigikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhtumised, mil ta on tabatud kuriteolt. Niisugusel juhtumisel antakse vangistusest teada ühes selle põhjustega mitte hiljem kui 48 tunni kestes Riigikogu juhatusele, kes paneb selle ette Riigikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul.

Riigikogul on õigus oma liigetele määratud vangistust või teist kitsendust edasi lükata kunni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.

1938. aasta põhiseadus:

§ 79. Ilma Riigivolikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhud, kui ta on tabatud süüteolt. Vangistamisest ja selle põhjustest teatatakse mitte hiljemini kui neljakümne kaheksa tunni kestel Riigivolikogu juhatusele, kes esitab selle Riigivolikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul.

Riigivolikogul on õigus oma liikmeile määratud vangistust või muid kitsendusi edasi lükata kuni Riigivolikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.

1. Riigikogu liikme immunitet

Põhiseaduse § 76 sätestab Riigikogu liikme puutumatus ja keelab tema kriminaalvastutusele võtmise ilma Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekuta (51 häält). Selle õigusinstituudi nimi on immunitet. Parlamendiliikmete immunitet on ajalooliselt tekkinud kui täitevvõimu vastu suunatud õigus, mille eesmärgiks oli kaitsta parlamendi liikmeid täitevvõimu poliitilise jälitamise eest. Tänapäeval seisneb immunitedi tähtsus selles, et kaitsta opositsiooni esindajaid parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse võimalike püüete eest, neid riigiparaadi abil taga kiusata, avalikkuse ees diskrediteerida või mõjutada. Immunitet tuleneb vaba mandaadi põhimõttest ja on selle teostamise üheks garantiiks.

Immunitet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendi liiget. Sellest tulenevalt ei ole Riigikogu liikmel, kelle suhtes on õiguskantsler teinud ettepaneku immunitet ära võtta, põhiseadusest tulenevat sõnaõigust tema immunitedi küsimuses. Samuti ei tohi arvesse tulla vastava isiku esitatud immunitedi puudutavad avaldused või eelnõud. 1995. aasta 18. oktoobril võttis Riigikogu vastu Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse (*RT I 1995, 83, 1440*). Selle seaduse § 11 kohaselt Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmise otsuse eelnõu arutamisel ja hääletamisel sellele Riigikogu liikmele küsimusi ei esitata ning ta ei võta sõna ega hääleta. Seadus on konkretiseerinud immunitedi äravõtmise menetlust lähtuvalt põhiseaduse nõuetest. Immunitedi äravõtmise otsustavad Riigikogu liikmed lähtudes vabast mandaadist ainult oma südametunnistuse järgi.

Immunitedi ajaline kestus ühtib Riigikogu liikme volituste kestusega. Immunitet algab seega Riigikogu liikme volituste algusega ja lõpeb nende lõppemisega. Riigikogu otsustab saadikupuutumatus äravõtmise õiguskantsleri ettepanekul. Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse § 6 lg 1 kohaselt teeb õiguskantslerile taotluse riigiprokurör.

Immunitedist tuleb eristada indenniteeti. Kui immunitet on menetluslik vastutusele võtmise takistus, mida Riigikogu saab kõrvaldada koosseisu enamuse otsusega, siis põhiseaduse §-s 62 sätestatud indenniteet on materiaalõiguslik takistus välistades igasuguse õigusliku vastutuse hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle allorganites. Indenniteeti ei saa erinevalt immunitedist Riigikogu liikmelt ära võtta.

2. Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmine, § 76 lause 2

Põhiseadusliku immunitedi mõju avaldub menetlus- ja protsessiõiguses, eelkõige kriminaalmenetluses. Immunitet tähendab kõigepealt, et ilma Riigikogu nõusolekuta on keelatud kõik kriminaalkaristused ning kõik mõjutusvahendid kriminaalõiguse tähenduses. Teiselt poolt ei kaitse Riigikogu liikme immunitet teda tsiviilhagide vastu, ei välista tema kostjaks olemist ega hõlma ka tsiviiltäitemenetlust. Immunitet hõlmab vastutuse avalik-õigusliku aukohtu ees ning distsiplinaarvastutuse.

Selguset on, kas immunitet keelab Riigikogu liikme karistamise haldusõigusrikkumise eest. Küsimuse praktiliseks tagajärjeks on, kas kompetentsed ametiasutused tohivad kohaldada Riigikogu liikme suhtes politseiseaduse §-s 13 lg 1 p. 3 ettenähtud abinõusid. Immuniteedi haldusõigusrikkumistele laiendamise poolt räägib, et sisuliselt on tegu sanktsiooniga. Kõige laiem võimalik tõlgendus põhiseaduse §-le 76 lause 2 on niisiis, et kriminaalvastutuse all saab mõista iga sanktsiooniga lõppeda võivat menetlust. Immuniteedi kaitse halduskaristustele laiendamise vastu räägib, et praktiliselt muutuvad Riigikogu liikmed karistamatuks eelkõige liikluses. Kui politseiametnik tahaks taotleda Riigikogult ühe tema liikme immuniteedi äravõtmise otsust, et tohtida teha rahatrahvi näiteks kiiruseületamise eest, siis säärane menetlus on aeganõudev ja kulukas. Lisaks võib juhtuda, et Riigikogu lähtuvalt solidaarsusest oma liikme vastutusele võtmiseks nõusolekut ei anna. Säärane tulemus on koguni küllaltki tõenäoline. Et vältida eelkõige karistamatust eluohtlikuks kujuneda võivas liikluses, ei tohiks immuniteti laiendada haldusõigusrikkumistele. Järelikult tohivad kompetentsed ametiasutused kohaldada Riigikogu liikme suhtes politseiseaduse §-s 13 lg 1 p. 3 ettenähtud abinõusid.

Immuniteedi peamine rakendusala on kriminaalmenetlus, mis tuleneb ka põhiseaduse tekstist, kus on kasutatud mõistet "kriminaalvastutusele võtmine". Vastav termin vajab lahtimõtestamist. Kriminaalvastutusele lihtseaduste tähenduses võetakse isik süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega. Säärast formuleeringut on kasutatud põhiseaduse §-s 64 lg 2 p. 2, mille alusel lõpevad Riigikogu liikme volitused teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega. Et põhiseaduse §-s 76 lause 2 on kasutatud teistsugust formuleeringut, tuleb lähtuda sellest, et põhiseaduse teksti koostajad pidasid silmas midagi muud. Lisaks kaotaks säärasel juhul põhiseaduse § 76 oma tähenduse opositsiooniliste parlamendiliikmete kaitseklauslina. Valitsus võiks pädevate ametiasutuste kaudu lasta Riigikogu liikmeid vahi alla võtta, esitada süüdistusi ning algatada kriminaalasju. Et ühiskondlik arvamus ei ühti ega saagi ühtida kohtu süüdi- või õigeksmõistva otsusega, oleks nõnda avatud tagauks parlamendi enamuse jaoks oma positsioonide kindlustamiseks ebaausal teel. Säärane lahendus ei vasta immuniteedi ajaloolisele tähendusele ega põhiseaduse § 76 lause 2 mõttele.

Lähtuvalt Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse §-st 4 lg 1 peab Riigikogu andma eelnevalt nõusoleku, kui Riigikogu liikme suhtes tahetakse kohaldada kinnipidamist, läbiotsimist, võetust, vara arestimist, vaatlust või läbivaatust, tõkendit või sundtoomist. Lähtuvalt sama seaduse §-st 13 lg 2 võib Riigikogu liiget süüdistatavana üle kuulata alles pärast Riigikogu nõusolekut. Mõlemal sättel on selgitav ja konkretiseeriv roll, kuid nad ei täpsusta, mis hetkest algab kriminaalvastutusele võtmine põhiseaduse §-de 76 lause 2; 138; 145 ja 153 lg 2 tähenduses.

Et määrata täpselt kindlaks, mis hetkest algab kriminaalvastutusele võtmine põhiseaduse § 76 lause 2 tähenduses, tuleb heita pilk kriminaalmenetluse koodeksisse. Kriminaalmenetluse koodeksi § 3 lg 1 sätestab pädevate ametiasutuste kohustuse kriminaalasja algatamiseks. Kriminaalasi algatatakse vastavalt kriminaalmenetluse koodeksi §-le 94 kriminaalasja algatamise määruse koostamisega. Seda määrust ei tohi koostada, kui esinevad kriminaalmenetluse koodeksi §-s 5 lg 1 sätestatud asjaolud. Sisuliselt on põhiseaduse § 76 lause 2 samasugune menetluse algatamise takistus nagu asjaolud kriminaalmenetluse koodeksi § 5 lg 1 tähenduses. Põhiseaduse § 76 lause 2 tuleb käsitleda kriminaalasja algatamise keeluna. Mõiste "kriminaalvastutusele võtmine" põhiseaduse § 76 lause 2 tähenduses on seega kattuv mõistega "kriminaalasja algatamine" kriminaalmenetluse koodeksi

tähenduses. Et algatada kriminaalasi Riigikogu liikme vastu, peab Riigikogu andma eelnevalt nõusoleku. Et keelatud on kriminaalasja algatamine, on keelatud ka ajaliselt järgnev süüdistuse esitamine ja süüdistatavana vastutusele võtmise määruse koostamine kriminaalmenetluse koodeksi §-de 121, 124 kohaselt.

Põhiseaduse § 76 lause 2 ei keela pädevatel ametiasutustel võtta vastu Riigikogu liikmete kohta käivaid avaldusi ja teateid kriminaalmenetluse koodeksi § 92 tähenduses. Probleemiks võib aga kujuneda kriminaalmenetluse koodeksi §-s 93 lg 1 lause 1 sätestatud tähtajast kinnipidamine, mille kohaselt peab pädev ametiasutus kümne päeva jooksul avalduse või teate saamisest kas algatama kriminaalasja või siis keelduma selle algatamisest. Lahenduseks oleks, kui seda tähtaega arvestataks Riigikogu nõusoleku andmisest. Kriminaalmenetluse koodeksit tuleb tõlgendada siinkohal konformselt põhiseadusega.

Keelatud on jälitustegevuse seaduse §-s 12 ette nähtud jälituse eri- ja erandtoimingud, kui nende eesmärk vastab sama seaduse §-le 3 lg 1 p. 2 või 3, seega siis toimepandud kuritegude avastamiseks, kuriteo toime pannud isikute tagaotsimiseks, kuriteoga tekitatud kahju hüvitamiseks ning muude kriminaalmenetluses olulise tähtsusega asjaolude selgitamiseks või tagaotsitava kinnipidamiseks.

Kriminaalvastutusele võtmine põhiseaduse § 76 lause 2 tähenduses ei hõlma seevastu jälitustegevust ettevalmistatavate või toimepandavate kuritegude tõkestamiseks (jälitustegevuse seaduse § 3 lg 1 p. 1), teadmata kadunuks jäänud Riigikogu liikme asukoha kindlakstegemiseks (jälitustegevuse seaduse § 3 lg 1 p. 3 teine pool) või jälitustegevuse seaduse §-des 3 lg 1 p. 4; 9 lg 1 p. 5, lg 2 sätestatud juhtudel. Antud juhul on tegemist preventiivsete abinõudega, mille korral ei saaks isegi teoreetiliselt kriminaalasja algatada kuriteosündmuse puudumise tõttu. Järelikult ei ole kõigil neil juhtudel midagi ühist kriminaalvastutusega.

Probleeme võib tekitada ka sundtoomise korrektne tõlgendamine Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse § 4 lg 1 tähenduses. Sundtoomist reguleerivad Kriminaalmenetluse koodeksi §-d 53 lg 1; 55 lg 1; 78.3 ja 209 lause 2 nähes sundtoomise ette kannatanu, tsiviilhageja, tsiviilkostja või nende esindaja, kahtlustatava, süüdistatava, tunnistaja, eksperdi, spetsialisti, tõlgi või manuka suhtes. Põhiseaduse § 76 lause 2 keelab sundtoomine ainult kahtlustatava või süüdistatava suhtes. Kõik ülejäänud sundtoomise juhud ei ole kaetud põhiseaduse §-ga 76 lause 2. Iseäranis ei keela põhiseaduse § 76 lause 2 Riigikogu liiget tunnistajana ülekuulamast ega vabasta teda kohustusest anda tunnistusi.

Ülaltoodu pinnal on Riigikogu liikme põhiseaduslik kriminaalvastutusele võtmise keeld niisiis oma olemuselt samal tasandil kriminaalmenetluse koodeksi §-ga 5 lg 1, mis näeb ette asjaolud, mille ilmnemisel kriminaalasja algatada ei tohi. Tegemist ei ole siiski absoluutse, vaid ainult suspensiivse keeluga, mis takistab menetlust nõusoleku saamiseni. Nõusolekust keeldumine tähendab absoluutset keeldu. Säärasel juhul saab kriminaalasja algatada alles pärast immuniteedi lõppemist, st. Riigikogu liikme volituste lõppemisel.

Pretsedendina otsustas Riigikogu 1996. aasta 29. aprillil anda nõusolek Riigikogu liikme Heiki Kranichi kriminaalvastutusele võtmiseks (*RT / 1996, 30, 596*).

3. Riigikogu liikme puutumatus, § 76 lause 1

Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmise keeld hõlmab kõik pädevate ametiasutuste toimingut ajaliselt pärast kuriteosündmust. Riigi jõustruktuuridel on aga olemas ulatuslikult volitusi, mida saab rakendada enne kuriteosündmust selle ärahoidmiseks või lihtsalt korra tagamiseks selle sõna kõige laiemas tähenduses. Näiteks võiks siin tuua sundtoomise, mida saab kriminaalmenetluse koodeksi alusel kohaldada ka kannatanu ja teiste isikute suhtes. Säärastel abinõudel ei ole midagi ühist kriminaalvastutusega. Tegemist on avaliku julgeoleku ja korra tagamisele suunatud ehk preventiivsete abinõudega. Näiteks kannatanu või tunnistaja sundtoomist kohaldatakse kohtumenetluse sujumise huvides. Põhiseaduslik immuniteedi klausel oleks poolik, kui ta välistaks ainult Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmise selle sõna laiemas põhiseaduslikus tähenduses. Põhiseaduse teksti autorid on seda ette näinud ja viinud põhiseadusesse § 76 lause 1, mille kohaselt on Riigikogu liige puutumatu.

Kui kriminaalvastutusele võtmine hõlmab kõik toimingud pärast kuriteo toimepanemist, siis puutumatus funktsiooniks oleks kõigi tegude hõlmamine enne kuriteo toimepanemist või ka kõik muud täitevvõimu preventiivsed korraabinõud, mis võivad piirata Riigikogu liikme isikuvabadust. Säärase tõlgenduse kohaselt hõlmab § 76 lause 1 niisiis ametiasutuste preventiivsed korrakaitseabinõud ja § 76 lause 2 kriminaalmenetluslikud abinõud, mis on suunatud kellegi kriminaalvastutusele võtmisele.

Põhiseaduse § 76 lause 1 ei luba rakendada Riigikogu liikme suhtes jälitustegevuse seaduse vastavaid sätteid, mis ei olnud hõlmatud põhiseaduse §-ga 76 lause 2. Hulgaliselt sätteid, mida Riigikogu liikmete suhtes ei tohi rakendada, sisaldub ka politseiseaduses. Nendeks on politseiseaduse §-s 13 lg 1 p. 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 ja 14. Politseiseaduse § 13 lg 1 p. 2 lause pool, mis volitab politsei kontrollima isikut tõendavaid dokumente, on siiski kohaldatav ka Riigikogu liikme suhtes, sest politsei ei saaks vastasel korral teada, et tegu on Riigikogu liikmega. Ka politseiseaduse § 13 lg 1 p. 4 on kohaldatav niivõrd, kuivõrd ta lubab kutsuda politseisse ka Riigikogu liiget. Politseiseaduse § 13 lg 1 p. 7 puhul, mis lubab toimetada ravi- või politseiasutusse isikuid, kes alkoholi- või narkootikumijoobe tõttu võivad ohustada iseennast või teisi kodanikke, võib politsei teatud juhtudel sekkuda ja piirata ka Riigikogu liikme vabadust kaitstes kolmandate isikute elu ja tervist. Politseiseaduse § 13 lg 1 p. 15 ja 16 on samal põhjusel kohaldatavad ka Riigikogu liikmete suhtes, kuna tehniliselt mittekorras sõiduki juhtimine või juhtimine alkoholi- või narkootikumijoobes võivad seada ohtu kolmandate isikute elu ja tervise, mida kaitsta on riigi põhiseaduslik ülesanne.

Immunitet koosneb seega kahest osast: osast, mis kaitseb isikuvabadust riigi ametiasutuste preventiivsete korraabinõude vastu, ning osast, mis kaitseb isikuvabadust kriminaalasja algatamise, süüdistuse esitamise, vahi alla võtmise ja teiste kriminaalvastutusele võtmisele suunatud abinõude vastu.

4. Immuniteediga seotud probleemid

Olgugi et immuniteedi vajalikkuse üle tänapäevase demokraatia tingimustes on avaldatud kahtlusi, võib siiski väita, et opositsiooni garantiina on tal säilinud teatud roll demokraatia tasakaalustajana. Riigikogu liikme immuniteedil on niisiis õigustatult koht põhiseaduses. Ka Vabariigi Presidendi kui sõltumatu ja tasakaalustava organi immuniteedil (§ 85) on olemas põhjendus. Ei saaks ta ju olla sõltumatu ja jätta välja kuulutamata näiteks Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõu, kui valitsusel oleks võimalus teda mõjutada ähvardades kriminaalasja algatamisega. Lisaks sellele häbistaks presidendi vahistamine maailma avalikkuse ees Eesti riiki, sest kuidas saaks tõsiselt võtta riiki, kus pannakse trellide taha riigipea?

Probleemiks on kõigepealt põhiseaduse sätted, mis käivad Riigikohtu liikmete (§ 153 lg 2) ning kohtunike (§ 153 lg 1) kohta, samuti õiguskantslerit ja riigikontrolöri puudutavad normid (põhiseaduse §-d § 138 ja 145). Et tagada kohtuniku või sarnaselt formuleeritud garantiiga riigikontrolöri või õiguskantsleri sõltumatust, ei ole tarvilik vabastada neid kriminaalõiguslikust vastutusest. Vastavate isikute sõltumatuse eelduseks ei ole vastutusest vabastamine väljaspool tööülesannete täitmist toimepandud kuriteo eest. Vastavalt põhiseaduse §-le 12 lg 1 lause 1 on kõik seaduse ees võrdsed. Kas mõned on siiski teistest võrdsemad? Isegi kui kohtuniku, riigikontrolöri või õiguskantslerit takistatakse vahistamisega tema tööülesannete täitmisel, kaitseb teda põhiseaduse § 21 lg 2 sätestades, et kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma sõltumatu (§ 146) kohtu sellekohase loata. Järelikult on kohtunikul, riigikontrolöril, õiguskantsleril ja igal teisel kodanikul põhiseaduslik isikuvabaduse garantii, mida ei saa mõjutada täitevvõim ega ka seadusandja. Et oma tööülesannete täitevvõimule ebaseeldiva täitmise eest ei saa kohtuniku, riigikontrolöri ega õiguskantslerit kriminaalvastutusele võtta, tuleneb nende sõltumatusest (§-d 132, 139 lg 1, 146). Sellest lähtuvalt tuleks de lege ferenda põhiseaduse §-d 138, 145, 153 kustutada. Lisaks tuleb juhtida tähelepanu sellele, et vastavate ametiisikute sõltumatus ei tohi välistada tahtliku ametiseisundi kuritarvitamise kriminaliseerimist, milleks tuleb kriminaalkodeksis ette näha seaduslik alus.

Hoolimata mõneti erinevast põhjendusest on olukord sarnane ka Vabariigi Valitsuse liikmeid puudutava analoogse sisuga sätte (§ 101 lg 1) puhul. Immuniteedi instituudi ajalooliselt kujunenud tähendus ja tema õigustus tänapäevastes põhiseadustes lähtuvad eesmärgist kaitsta täitevvõimu omavoli eest parlamendi liikmeid ja teatud ulatuses ka riigipead, kui säärane institutsioon on põhiseaduses ette nähtud. Lähtudes immuniteedi kui parlamendi liikme põhiseadusliku garantii õigustusest on põhiseaduse § 101 lg 1 funktsioon arusaamatu. Põhiseaduse § 101 lg 1 kaitseb täitevvõimu tippu talle allutatud ametiasutuste eest. Säärase sätte põhjuseks saab olla ainult äärmine usaldamatus riigi ametnikkonna vastu ning oht, et see ametnikkond tegutseb omapäi ega allu enam nn. tsiviilkontrollile. Et sellist ohtu ei tekiks, tuleb valitsusele anda halduse hierarhisest ülesehitusest lähtuvad kompetentsid ning korrastada nn. käsuliinid. Valitsus peab vastutama parlamendi ees talle alluvate ametiasutuste toimingute eest, mitte parlament olema valitsuse eestkostjaks viimase suhetes oma alluvatega. Kui täitevvõimu ametiasutused alluvad valitsusele, nagu seda nõuab võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte, ja valitsus püsib parlamendi enamuse usaldusel, nagu see on omane demokraatlikule parlamentarismile, siis puudub vajadus valitsuse liikmete immuniteedi järele. Vastupidi, tegemist on isegi demokraatiat ohustava sättega, mis võimaldab riigi võimukandjatel ületada seaduslikkuse piiri, kuna nende alluvail on ainult immuniteedi äravõtmise keerukat ja aeganõudvat menetlust kasutades võimalik neid teenitult vastutusele võtta. Menetluse käivitamise järel on ametnikud aga ise käsuliine arvestades nende samade võimukandjate meelevaldas. Et säärane olukord on lubamatu, on päevselge. Uusaja koidikul toimunud

revolutsioonide üheks eesmärgiks oli just monarhi puutumatus kaotamine, et vältida tema omavolitsemist. Valitsejal ei tohi tänapäeval olla immuniteti. *De lege ferenda* tuleks põhiseaduse § 101 lg 1 kaotada.

Kolmandaks tõsiseks probleemiks on Riigikogu liikme ja teiste ametiisikute põhiseadusliku immunitedi absoluutsus. Sõnastuse järgi ei tohi immuniteti omavat isikut vahi alla võtta isegi siis, kui tegemist on teolt tabatud mõrtsuka, röövli või vägistajaga. Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse § 4 lg 2 lubab küll Riigikogu liiget või mõnda nimetatud ametiisikutest kahtlustatavana kinni pidada seoses tema tabamisega esimese astme kuriteo toimepanemiselt ning võimaldab teda Riigikogu nõusolekuta läbi otsida, teostada tema läbivaatust, asjade võetust ja nende vaatlust. Selle sätte vastavus põhiseadusele on aga kaheldav. Põhjuseks on formaalne takistus, mille näeb ette põhiseadus ise. Tsiteeritud seaduse § 4 lg 2 on sisuliselt immunitedi eelnev võtmine Riigikogu liikmelt ja nimetatud ametiisikutelt. See poleks iseenesest ka põhiseadusega vastuolus, kui põhiseadus ei nõuaks, et immuniteti saab võtta ainult õiguskantsleri (või Vabariigi Presidendi) ettepanekul. Õiguskantsleri ettepanekuõigus tähendab kahte asja: esiteks peab Riigikogu otsustama, kui ta saab õiguskantslerilt ettepaneku, ja teiseks ei tohi Riigikogu otsustada ilma õiguskantsleri ettepanekuta. Et õiguskantsler ei teinud ega saanudki põhiseaduse kohaselt teha ettepanekut vastava sätte vastuvõtmiseks, ei vasta seadus põhiseadusega sätestatud immunitedi kaitse nõuetele ja on põhiseadusega vastuolus. Siiski ei saa seda seadust kuulutada kehtetuks, sest tekkiv olukord oleks veel rohkem põhiseadusega vastuolus kui kehtiv. Seadusandja poolt pakutud lahend on isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse seisukohalt hädavajalik. Põhiseadus ei saa lubada tekkida olukorral, kus teatud hulgal inimestel on täielik vabadus teha ükskõik mida. Olukorra lahendamiseks on kaks võimalust, mõlemad nõuavad põhiseaduse enese muutmist. Esimene võimalus on lisada põhiseaduse vastavatesse immunitedi garanteerivatesse sätetesse erandi klausel, mis lubab vastavat isikut võtta vahi alla, kui ta tabatakse teolt. Ajaloolise eeskujuna võib viidata 1938. aasta põhiseaduse §-le 79 lg 1, mille kohaselt ei tohtinud ilma Riigivolikogu nõusolekuta vangistada tema liiget, välja arvatud juhul, kui ta oli tabatud süüteoalt. Teiseks võimaluseks on jätta põhiseadusest välja riigikontrolöri ja Vabariigi Presidendi nn. prokurörifunktsioon. Säärasel juhul oleks immunitedi äravõtmine Riigikogu ainupädevuses võimaldades seda ka ette ära võtta. Immunitedi äravõtmise eelnõu algatamise kord ja muu menetlus jääksid Riigikogu kodukorra seaduse reguleerimisalasse. Et Riigikogu võib enda liikmete immunitedi ka seadusega kitsendamata jätta, on 1938. aasta põhiseaduse eeskujule tuginev lahendus parem.

Õiguskantsleri nn. prokurörifunktsioon ongi neljandaks probleemiks. Juba Põhiseaduse Assambleel avaldati arvamust, et õiguskantsleri ettepanekuõigus annab ühele isikule liialt suure võimu (*L. Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 529*). Hiljem viidi vastav ettepanekuõigus siiski võimalike poliitiliste pingete kartuses põhiseaduse eelnõusse uuesti sisse (*L. Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 650*). Põhiseaduse Assamblee jõudis antud küsimuses teha seega kaks korda kannapöörde. Paraku jäi peale seisukoht, mis ei taha hästi sobida Eesti Vabariigi põhiseaduse võimude lahususe ja tasakaalustatuse süsteemi. Tabavalt tõi Põhiseaduse Assambleel esile säärase skeemi nõrga koha *Trivimi Velliste*, kes puudutas oma sõnavõtus küll konkreetselt ainult õiguskantslerit, kelle argument kehtib aga kõigi nn. prokurörifunktsiooni juhtude kohta: "Kuidas õiguskantslerit saab kriminaalvastutusele võtta Riigikogu ... nõusolekul, kui seda tehakse riigivanema ettepanekul? Kui näiteks kantsler ja riigivanem on omavahel sõbrad, siis ei saagi üldse vastutusele

võtta või?” (teoses: *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 391*). Et õiguskantsleri ettepanekuõigus tähendab kahte asja – esiteks peab Riigikogu otsustama, kui ta saab õiguskantslerilt ettepaneku, ja teiseks ei tohi Riigikogu otsustada ilma õiguskantsleri ettepanekuta –, siis saab õiguskantsler põhiseaduse alusel blokeerida meelevaldselt temale meelepäraste Riigikogu liikmete kriminaalvastutusele võtmist. Säärane tulemus on vastuolus ideega, et immuniteedi üle otsustamine peab olema parlamendi pädevuses. Antud tulemus on aga ka vastuolus põhiseaduse teksti koostajate soovidega. *De lege ferenda* tuleks antud kitsaskoht põhiseadusest kõrvaldada jättes põhiseaduse §-dest 76; 85; 101 lg 1; 138; 145; 153 lg 2 välja õiguskantsleri (ja Vabariigi Presidendi) nn. prokurörifunktsioon.

Viiendaks probleemiks on põhiseaduse immuniteedi puudutavates paragrahvides ettenähtud kvalifitseeritud häälteenamused. Põhiseaduse §-d 76; 85; 101 lg 1; 138; 145; 153 lg 2 eeldavad kõik Riigikogu koosseisu häälteenamust immuniteedi äravõtmiseks. Siinkohal on sobilik korrata argumenti kvooruminõude vastu, mis kõlas ka Põhiseaduse Assambleel: “See on ebanormaalne, kui saalist lahkumine on tugevam vastuhääli kui punasele klahvile vajutamine” (*P. Kask, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 257*). Kvalifitseeritud häälteenamuse nõue soodustab Riigikogu liikmete vaikivat solidaarsust eksinud kaasliikme suhtes. Riigikogu liikmel on võimalus vältida ebameeldivale küsimusele vastuse andmisest avalikkuse silme all ning hoiduda otsustamise päeval istungitesaali ilmumast. Kvalifitseeritud häälteenamused Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kohtunike kriminaalvastutusele võtmisel on demokraatlike riikide praktikas pretsedenditu nähtus. Samuti ei eeldanud ükski varasem Eesti põhiseadus Riigikogu liikmelt immuniteedi äravõtmiseks Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamust. Eesti põhiseaduste arenguloos sisaldas kvalifitseeritud häälteenamuse nõue ainult 1938. aasta põhiseaduse §-s 45 lg 1. § 45 lg 1 l. 3 kehtestas seejuures Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude presidendi vastutusele võtmise algatamiseks. Vastutusele võtmise otsustamiseks oli § 45 lg 1 l. 4 kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu kolmeneljandikuline häälteenamust. On raske ette kujutada, säärast menetlust rakendades oleks kunagi saanud presidenti üldse vastutusele võtta, iseäranis kui tuletada meelde, et president kujundas oma suva järgi osa Riigikogu koosseisust. *De lege ferenda* tuleks kvalifitseeritud häälteenamuse nõue kaotada ning asendada tavalise poolthäälte enamusega põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lg 6 p. 1 tähenduses.

Kuuendaks probleemiks on isikuvabadust preventiivsete korraabinõude vastu kaitsva klausli puudumine põhiseaduse §-s 85. Lähtudes Vabariigi Valitsuse immuniteediklausli kustutamise vajadusest, ei ole nende puhul antud juhul probleemi. Kas laiendatud kaitse peaks laienema ka riigikontrolörile ja õiguskantslerile, on vähemalt kaheldav. Kindlasti ei tohiks immuniteedi kaitset laiendada kohtunikele, tekitades nõnda laia kihi isikuid, kes ei pea alluma seadusele. Säärane otsus oleks ühes demokraatlikus õigusriigis lubamatu. Riigikontrolöri ja õiguskantsleri kaitse on praegu piisav. Tegemist on põhiseadusandja tahtega, mis vastab riigikohtunike kaitsele. Kummaline on aga Vabariigi Presidendi kitsendatud immuniteedid. Tegemist on Eesti riigipeaga (§ 77), väärrika isikuga, kel on eelkõige esindus- ja tasakaalustav funktsioon. *De lege ferenda* oleks soovitatav lisada Vabariigi Presidendi immuniteediklauslisse säte puutumatus kohta ja näha ette erand teolt tabamise korral.

Seitsmendaks ja viimaseks probleemiks võib Riigikogu liikme immuniteedi puhul kujuneda asjaolu, et Riigikogul puudub põhiseaduse järgi õigus kord tehtud otsus tagasi võtta ja näiteks eeluurimine peatada. Säärane olukord võib tekkida, kui hiljem ilmnevad asjaolud, et süüle viitavad tõendid on

võltsitud. Sel on võrreldes ülallooduga siiski suhteliselt väike tähtsus, sest Riigikogu liikme immuuniteet taastub kriminaalasja lõpetamisega või siis hiljemalt õigeksmõistva kohtuotsuse jõustumisega.