

MEMO

Kellele Riigikogu juhatus
Kellelt Kaido Jõgeva (ÕAO)
Kuupäev 12.05.2023
Teema Obstruktsiooni eesmärgil esitatavate protseduuriliste küsimuste ning eelnõude ja arupärimiste esitamise piiramine

I Protseduuriliste küsimuste esitamise piiramine

Ehkki Riigikogu töös on laialdaselt kasutusel protseduurilise küsimuse termin, siis Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) sellist mõistet ei kasuta. Vastav regulatsioon on RKKTS §-s 74, mis reguleerib istungi läbiviimise korra kohta käivate küsimuste esitamist ja lahendamist.

§ 74. Protestid ja küsimused istungi läbiviimise korra kohta

- (1) *Kui Riigikogu liige leiab, et istungi läbiviimise reegleid rikutakse, võib ta esitada istungi juhatajale protesti.*
- (2) *Kui Riigikogu liige soovib saada selgitust istungi läbiviimise reeglite kohta, võib ta esitada istungi juhatajale küsimuse.*
- (3) *Soovist esitada protest või küsimus annab Riigikogu liige märku käe tõstmisega. Loa protesti või küsimuse esitamiseks annab istungi juhataja päevakorraldajalt.*
- (4) *Istungi juhataja lahendab protesti või vastab küsimusele viivitamata.*

RKKTS § 74 eesmärk on toetada Riigikogu liikme Riigikogu töös osalemise õiguse realiseerimist. Protesti esitamise võimalus aitab tagada Riigikogu istungil toimuva menetluse reeglitest kinnipidamist, protseduurilise küsimuse esitamisega saab Riigikogu liige teavet istungi käigu ja päevakorrapunktide arutamise reeglite kohta.

Istungi läbiviimise reeglitenä tuleb mõista RKKTS-iga Riigikogu täiskogu istungil päevakorrapunktide menetlemisele ja istungi juhatamisele kehtestatud nõudeid. Selgitavad küsimused on lubatud ka seoses täiskogu istungite läbiviimisel väljakujunenud heade tavade ja istungil osalemise olmeliste küsimustega (näiteks hea tava anda eelnõu teisel lugemisel läbirääkijate suure arvu korral fraktsioonide esindajatele võimalus osaleda läbirääkimistel esimesena, seda olenemata läbirääkimise soovide registreerimise järjekorrast, probleemid helikvaliteedi või hääletuspuldi toimimisega).

Seega on **protestide ja küsimuste aines piiratud käimasoleva istungi päevakorrapunktide arutamise ja istungi juhatamise vormilise aspektiga**. Nii ei liigitu näiteks küsimused ja hinnangud istungi materjalide kvaliteedi, päevakorrapunktide ja sõnavõtte sisu, Riigikogu juhatuse tegevuse, Riigikogu üldise töökorralduse, eelnõu menetlusse võtmise või alatise

komisjonis tehtud otsuse motiivide vms kohta protestideks või protseduurilisteks küsimusteks¹. Samuti ei ole protseduurilise küsimusena käsitletav küsimus, mis ei ole seotud konkreetse istungiga² või küsimus, mis on suunatud Riigikogu juhatusele.

Tavapärastelt tutvustab istungi juhataja iga päevakorrapunkti eel selle päevakorrapunkti menetlemise reegleid, mis tähendab, et peamine info istungi läbiviimise reeglite kohta on Riigikogu liikmetele juba antud ning selle kohta protseduurilise küsimuse esitamine ei ole õigustatud.

Praktikas on protseduurilise küsimuse esitamist kasutatud laiemalt – selle abil esitatakse ettepanekuid istungi tõhusamaks läbiviimiseks, tähelepanekuid seoses käimasoleva istungi läbiviimisega ning istungi juhatajale suunatud taotlusi mis on seotud käimasoleva istungiga (nt palutakse võtta vaheaeg). Samuti on esitatud küsimusi selle kohta, millised on Riigikogu liikme õigused esineda sõnavõtuga³.

Seadus ei näe ette mingit piirangut protseduuriliste küsimuste esitamiseks.

Lähtudes protseduuriliste küsimuste eesmärgist ei ole põhjendatud nende kuritarvitamine Riigikogu töö takistamiseks. Istungi juhataja hinnata on, kas Riigikogu liikmetel on tõelised küsimused istungi läbiviimise kohta, ilma millele vastamata ei saa Riigikogu liige oma õigusi teostada või on tegemist küsimustega istungi venitamise eesmärgil.

Kui protseduuriliste küsimuste esitamise võimalust kasutatakse obstruktsiooni eesmärgil, on istungi juhataja ülesanne tagada istungil kord ja see, et parlamentaarne arutelu viidaks läbi seaduses ettenähtud reegleid järgides, mis hõlmab ka seda, et Riigikogu istungit oleks üldse võimalik läbi viia kinnitatud päevakorda järgides, st et Riigikogu istungi viidaks läbi efektiivselt ja eesmärgipäraselt (et istungi üldse sisuliselt toimuks). See annab istungi juhatajale õiguse kohaldada ka reegleid, mida seaduses selgelt kirjas ei ole. Seejuures ei tohi aga rikkuda Riigikogu liikmete õigusi ega seadusega sätestatud menetlusreegleid.

Kui istungi juhataja hinnangul on istungit läbi viidud seaduses ettenähtud reegleid järgides, siis võib ta ka sellest lähtudes lõpetada samal teemal protseduuriliste küsimuste vastuvõtmise (st lõpetama arutelu selle üle, kas istungit on läbi viidud reegleid järgides). Analoogia korras saab rakendada RKKTS § 72 lõike 2 esimest lauset, mille kohaselt võib istungi juhataja teha ettepaneku lugeda sõnavõttud lõpetatuks, kui kõik, kes sõna soovisid, on saanud rääkida, või kui ta leiab, et päevakorraküsimust on piisavalt käsitletud. Sama sätte teise lause rakendamine (Kui mõni Riigikogu liige istungi juhataja ettepaneku vaidlustab, otsustatakse sõnavõttude lõpetamine hääletamise teel) kohaldamine võib osutuda ebaefektiivseks, kuna see ei taga, et ikkagi ei jätkata protseduuriliste küsimuste esitamist. Praktiline probleem on, et istungi juhataja ei saa ette teada, kas järgmine protseduuriline küsimus puudutab neid teemasid, mis on juba tema hinnangul läbi arutatud või on tegemist uue protseduurilise küsimusega.

¹ Vt näiteks Riigikogu 11.03.2020 istungi arutelu selle üle, kas põhiseaduskomisjonis toimunud menetlus oli õiguspärane või mitte. Samas arutati ka selle üle, kas konkreetsel istungil saab päevakorrapunkti arutada kui sellega seoses on esitatud protest juhatusele <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202003111400>

² Vt näiteks Riigikogu 15.02.2021 toimunud arutelu nakkushaige Riigikogu liikme varem toimunud Riigikogu istungil osalemise üle. <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202102151500>

³ Vt näiteks Riigikogu liikme küsimus 17.03.2021 istungil istungi juhatajale selle kohta, kas tal on õigus esineda repliigiga <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202103171400>

Võimalikud lahendused on:

- selgitada Riigikogu liikmetele protseduuriliste küsimuste eesmärki ja olemust;
- mitte vastata mitteprotseduurilistele küsimustele;
- vastata esitatud küsimustele korraga ühe vastusena;
- lõpetada protseduuriliste küsimuste vastuvõtmine seetõttu, et istungi läbiviimise reegleid on juba piisavalt põhjalikult käsitletud;
- soovitada Riigikogu liikmetel avaldada oma seisukohti vaba mikrofoni ajal;
- võtta juhataja vaheaeg ja saavutada kokkulepe obstruktsiooni kasutavate Riigikogu liikmetega;
- võtta juhataja vaheaeg ja kutsuda olukorra lahendamiseks kokku *ad hoc* vanematekogu.

II Kas saab piirata eelnõude ja arupärimiste üleandmise aega?

Eelnõude ja arupärimiste esitamine on Riigikogu liikmete põhiseadusega tagatud õigus (PS § 74 ja 10).

Põhiseadus ei täpsusta, mismoodi Riigikogu liige neid õigusi realiseerida võib, seda täpsustab RKKTS § 91 ja 139.

RKKTS kohaselt antakse eelnõu üle istungisaali kõnetoolist enne päevakorras olevate küsimuste arutamist. Seejuures võib eelnõu üleandja esineda eelnõu kuni kaheminutilise tutvustusega. Arupärimiste üleandmise kord ei ole nii täpselt reguleeritud (Arupärimine esitatakse istungi juhatajale avalikult Riigikogu istungi algul.), kuid tavapärast kohaldatakse arupärimise üleandmisele samu reegleid.

Eelnõude ja arupärimiste üleandmise ajalise hetke reguleerimise eesmärk on eelkõige selles, et näha ette Riigikogu töö ajagraafikus ette see moment, millal Riigikogu liige oma õigust realiseerida saab. Samas ei nõua põhiseadus, et eelnõu ja arupärimise esitamine peaks toimuma Riigikogu saalis. See on Eesti parlamendi traditsioon, tseremoniaalne akt. Eelnõude ja arupärimiste üleandmine istungi alguses tagab Riigikogu liikmetele kindla ajalise hetke eelnõude üleandmiseks ja ühtlasi teenib ka Riigikogu töö korraldamise eesmärki (eelnõusid ja arupärimise ei esitata suvalisel hetkel istungi keskel vms).

Ajalist piirangut, kui kaua aega võib võtta eelnõude ja arupärimiste üleandmise tervikuna, ei ole seaduses sätestatud.

Selleks puudub tavapärast ka vajadus, sest üldjuhul ei võta see nii kaua aega, et häiriks istungi läbiviimist väljakuulutatud päevakorra alusel. Kui eelnõude ja arupärimiste üleandmine võtab aega nii kaua, et see häirib Riigikogu istungi läbiviimist väljakuulutatud või kinnitatud päevakorra alusel, siis sellele olukorrale seadus selget lahendust ei anna.

Sellisel juhul on võimalik seda käsitleda seadusega reguleerimata protseduuriküsimusena, sest seadus ei anna lahendust olukorrale, kus omavahel pörkuvad Riigikogu liikme õigus anda üle eelnõusid ja arupärimisi ning Riigikogu kui terviku õigus menetleda päevakorras olevaid küsimusi. RKKTS § 13 lg 2 p 18 annab Riigikogu juhatusele õiguse otsustada seaduses reguleerimata protseduuriküsimused. Sellises olukorras võiks Riigikogu juhatus võtta vastu otsuse, mis piirab ajaliselt konkreetset istungil eelnõude ja arupärimiste üleandmist (nt üks tund,

kaks tundi). Konkreetset ajalist piiri on raske öelda, kuid ühe aspektina võiks kaaluda istungiks ettenähtud ajalist piiri (lühema istungi puhul on õigustatud lühem aeg eelnõude ja arupärimiste üleandmiseks vms).

Kui juhatus selles küsimuses konsensust ei saavuta, siis saab selle küsimuse panna päevakorraväliselt hääletamisele Riigikogu istungil. See Riigikogu otsus võib olla põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustatav – sõltuvalt sellest, kas Riigikogus loeb seda selliseks otsuseks, mis puudutab parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskseid, põhiseadusega kaitstud osi⁴. Kui Riigikohus otsustaks sellise kaebuse menetlusse võtta, siis võib ta õigusvastaseks tunnistada Riigikogu vastava otsuse, kuid sellega ei kaasne muid tagajärgi (nt Riigikogu muude sellel istungil vastuvõetud otsuste õigusvastaseks tunnistamine).

Näiteid:

1) 11.03.2020 istung

14:31 Aseesimees Helir-Valdor Seeder

Head kolleegid! Kolm viimast protseduurilist küsimust – kui need puudutavad sama teemat – ja rohkem ma sellel teemal protseduurilisi küsimusi enam vastu ei võta, sest me juba kordame üksteist ja midagi uut nendes küsimustes ei ole. Urmas Kruuse, palun!

/võttis 3 küsimust/

14:37 Aseesimees Helir-Valdor Seeder Aitäh! Head kolleegid! Ei, meil ei ole siin vaba mikrofon, ei ole vaja vastata. Head kolleegid, nüüd me oleme saanud alguseks ennast juba välja elada või õigemini uude punkti sisse elada. Mul on ettepanek, et läheme tänase päevakorra juurde. Aga enne seda, head kolleegid, teeme kohaloleku kontrolli. Kohaloleku kontroll Kohalolijaks registreeris ennast 83 Riigikogu liiget, puudub 18

2) 12.06.2019 istung

15:30 Esimees Henn Põlluaas

/-/ Protseduurilisi küsimusi te olete kõik, kellel käed on üleval, juba saanud esitada. Sellega me lõpetame selle küsimuse menetlemise. (Kõva lärm saalis, jalgade trampimine.) Me läheme edasi järgmiste päevakorrapunktide juurde. (Saalist nõutakse vaheaega, jalgade trampimine jätkub.) Ja kuna osa inimesi on saalist lahkunud, ma võtan juhataja vaheaja viis minutit. V a h e a e g

/juhatus kogunes, otsustas täpsustada hääletusele pandavat küsimust, järgnes hääletus ja mindi päevakorrapunktide juurde/

⁴ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-21-32/8>

34. Kolleegium rõhutab, et PSJKS § 16 samaselt §-le 17 ei taga kaebeõigust mis tahes RKKTS-ga sätestatud Riigikogu liikme õiguse kaitseks. Samuti ei saa Riigikogu liige ühelgi juhul vaidlustada Riigikogu vastu võetud seadusi. Küsimus, kas Riigikogu koguneb füüsiliselt või kaugosaluse vormis, pole aga pelgalt vormiline ega protseduuriline, vaid puudutab parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskseid, põhiseadusega kaitstud osi. Kui Riigikogu võtab vastu otsuse sellise kaaluga küsimuses, on Riigikogu liikmel PSJKS §-st 16 tulenev õigus algatada sisesuhtest tulenev vaidlus Riigikohtus.