

Jätan välja kuulutamata Riigikogus 19. veebruaril 2009 vastu võetud "Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse"

Põhiseaduse § 1 lõike 1 järgi on Eesti demokraatlik vabariik, kus kõrgeima võimu kandja on rahvas. Konstateering, et Eesti Vabariik on demokraatlik riik, tähendab muu hulgas nõudeid otsuste vastuvõtmise protseduurile. Demokraatlik otsustamine tähendab – kui kasutada Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. detsembri 1994. a otsuses III-4/A-11/94 väljendatud – "oluliste juhtimisotsuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel".

Demokraatlikku otsustamisprotseduuri peab järgima ka Riigikogu. Riigikogus otsuste tegemise korra suhtes kehtivad põhinõuded on sätestatud põhiseaduses endas. Nii näiteks tehakse otsused Riigikogus avalikult (§ 72) ja enamuse põhimõttel (§ 73). Põhiseaduse § 102 järgi võetakse seadused vastu kooskõlas põhiseadusega, kusjuures vastavalt

§ 104 lõikele 1 sätestab seaduste vastuvõtmise korra Riigikogu kodukorra seadus. Viimane on konstitutsiooniline seadus (põhiseaduse § 104 lõike 2 punkt 6).

Nii nagu põhiseadus ette näeb, sätestabki Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RT I 2003, 24, 148; 2007, 44, 316) reeglid, kuidas Riigikogus menetletakse seaduseelnõusid. Seadused tuleb alkatada (11. peatüki 1. jagu); seaduseelnõusid arutatakse kolmel lugemisel (11. peatüki 2., 4. ja 5. jagu); lugemiste vahelisel ajal arutab seaduseelnõusid Riigikogu juhatuse määratud juhtivkomisjon (11. peatüki 3. jagu); Riigikogu liikmetel, komisjonidel ja fraktsioonidel on esimese ja teise lugemise vahel ning teise lugemise katkestamise korral õigus esitada muudatusettepanekuid, samuti õigus muudatusettepanekute arutamisele ja hääletamisele juhtivkomisjonis ja täiskogus (§-d 99, 100, 105, 106, 107 lg 2). Taolisel menetluskorral ei ole pelgalt formaalne tähendus. Parlamendi menetlusreeglid on ettenähtud selleks, et tagada vastuvõetavate otsuste legitiimsus. Riigikogu otsustele annab legitiimsuse ühelt poolt asjaolu, et ta on rahva poolt vabadel, üldistel, ühetaolistel ja otsestest valimistel moodustatud esinduskogu (põhiseaduse § 60). Teiselt poolt aga annab Riigikogu otsustele legitiimsuse see, et need võetakse vastu menetluses, millest saavad osa võtta kõik rahva arvestatava toetuse pärvinud ning seega parlamentaarse esindatuse saanud poliitilised jõud. Parlamentaarne menetlus on garantii, et riigi seisukohalt oluliste otsuste tegemise protsessis leiab ühiskonnas valitsev arvamus paljusid ka reaalse väljundi. Oluline on niisiis mitte üksnes see, et enamusel oleks võimalus otsus vastu võtta, vaid ka see, et opositsioonil (parlamendivähemusel) oleks võimalus otsuse kujundamisest osa võtta ning seda omapoolsete ettepanekute ja kriitikaga mõjutada.

Otsustades väljakuulutamiseks esitatud seaduse põhiseadusele vastavuse üle, on Vabariigi Presidendil kohustus kontrollida muu hulgas seda, kas seadus on võetud vastu põhiseadusega ettenähtud menetlusreeglite kohaselt. Eelkõige seisneb kontroll selles, et tuvastada, kas seadus on vastu võetud nõutava hääleteenamusega. Kuid kahtlemata peab Riigikogu seadused vastu võtma kooskõlas ka muude, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatud protseduurireeglitega. Siiski ei too mitte iga Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse rikkumine kaasa seaduse põhiseadusevastasust. Seadus on põhiseadusevastane üksnes juhul, kui Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatud reegleid on rikutud nii, et sellega oluliselt

moonutatakse parlamentaarse otsusetegemise protsessi. Sellega on tegemist näiteks juhul, kui Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse rikkumise tagajärjel jäetakse üks osa Riigikogu liikmetest sisuliselt ilma võimalusest võtta osa seaduse kujundamisest.

Vabariigi Valitsus algatas "Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse" eelnõu (317 SE) 10. septembril 2008. Vastavalt seletuskirjale esitati eelnõu Riigikogule selleks, et:

- 1) võtta üle naiste ja meeste võrdset kohtlemist käsitleva kolme Euroopa Liidu direktiivi seni ülevõtmata sätted;
 - 2) viia soolise võrdõiguslikkuse seadusse selle selguse ja normide parema järgimise jaoks vajalikud täpsustused ja täiendused;
 - 3) viia soolise võrdõiguslikkuse seaduse parandused, mille vajadus on ilmnenud soolise võrdõiguslikkuse voliniku senise töö käigus;
 - 4) tunnistada kehtetuks töölepingu seaduse § 35.
- Eelnõu ei sisaldanud sätteid kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste kohta.

Eelnõu 317 SE esimene lugemine toimus 5. novembril 2008 ning see lõpetati ilma hääletamiseta. Muudatusettepanekute tähtajaks anti 10 tööpäevane ajavahemik, mis lõppes 19. novembril 2008.

Eelnõu juhtivkomisjoniks määratud põhiseaduskomisjon arutas eelnõu pärast esimese lugemise lõpetamist kahel korral – 12. veebruaril ja 16. veebruaril 2009. Valmistades ette eelnõu teksti teiseks lugemiseks, täiendas juhtivkomisjon oma otsusega eelnõu §-dega 4 ja 5, mis näevad ette vastavalt "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse" (RT I 1993, 37, 558; 2008, 53, 294) ja "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse" (RT I 2002, 36, 220; 2009, 2, 5) muutmise. Eelnõu teine lugemine viidi läbi 17. ja 18. veebruaril ning kolmas lugemine – Riigikogu täiendaval istungil – 19. veebruaril 2009.

Sisuliselt on juhtivkomisjoni otsus täiendada "Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse" eelnõu ülalkirjeldatud viisil vaadeldav uue eelnõu algatamisena, kuna lisatud sätete eesmärk on reguleerida kohaliku omavalitsuse volikogude valimistega seotud küsimusi, st küsimusi, mis ei seonu vähimalgi määral Riigikogu menetlusse esitatud eelnõu eesmärgiga. Kuna Riigikogu kodu- ja töökorra seadus näeb ette reeglid, kuidas tuleb eelnõu algatada ning kuidas eelnõu seejärel menetleda, ning juhtivkomisjon (põhiseaduskomisjon) ei ole neist reeglitest kinni pidanud – Riigikogu enamus aga aktsepteeris juhtivkomisjoni tegevust –, on vähemalt osa Riigikogu liikmetest jäetud ilma olulistest õigustest, mis neil on seaduseelnõude menetluses Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse järgi – eelkõige õigus teha muudatusettepanekuid, õigus oma muudatusettepanekute arutamisele ja hääletamisele juhtivkomisjonis ning täiskogus.

Tuleb rõhutada, et demokraatliku otsustusprotseduuri järgimine Riigikogus on iseäranis oluline säärase seaduste puhul, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks nõuab põhiseaduse § 104 lõige 2 Riigikogu koosseisu häälteenamust. Nimetatud seaduste hulka kuulub ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (§ 104 lõige 2 punkt 4). Kui Riigikogu teeb muudatusi valimisõigust, valimissüsteemi ja valimiskorda puudutavates seadustes, siis on osade Riigikogu liikmete ilmajätmine neile parlamentaarses seadusloomemenetluses osalemiseks Riigikogu kodu- ja

töökorra seaduses ettenähtud olulistest õigustest põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõtte kontekstis eriti taunimisväärne. Riigikogul on küll vastavalt põhiseadusele õigus seadusega reguleerida kohaliku omavalitsuse volikogude valimistega seonduvaid küsimusi, kuid seda tuleb ka teha põhiseaduspärasel viisil.

"Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus" on võetud vastu, rikkudes Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ettenähtud eelnõude menetlemise reegleid sellisel määral, et see on käsitatav Riigikogu otsusekujundamise protsessi olulise moonutamisenä. Seetõttu on nimetatud seadus võetud vastu, rikkudes põhiseaduse § 1 lõiget 1, § 102 ja § 104 lõiget 1.

Lähtudes eeltoodust pean vajalikuks 19. veebruaril 2009 vastuvõetud "Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadust"

Riigikogus uuesti arutada ja otsustada ning viia see kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Alus: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107.

Toomas Hendrik Ilves

Avaldatud Riigi Teatajas 2009 Lisa, 22, 284