



Õiguskantsler

Teie 26.06.2022 nr

Meie 29.06.2022 nr 16-4/220928/2203515

Muudatused Vabariigi Valitsuse koosseisus

Lugupeetud avaldaja

Küsisite, kas peaminister on kohustatud tagasi astuma, kui ta on teinud Vabariigi Presidendile ettepaneku vabastada koalitsioonipartneri ministrid ametist, riigipea on selle ettepaneku rahuldanud, Riigikogu ei ole peaministrit ega Vabariigi Valitsuse liikmeid umbusaldanud ja peetakse läbirääkimisi uue valitsuskoalitsiooni loomiseks.

Tänan Teid olulise riigiõigusliku küsimuse eest.

Kokkuvõte

Põhiseaduse säte ja mõte on peaministri tagasiastumise kohustuse osas selged. Vaielda saab selle üle, milline võiks olla riigiõiguslik praktika ja kas põhiseadust tuleb muuta nii, et peaminister peaks koalitsiooni muutumisel alati ise tagasi astuma.

Kehtiva [põhiseaduse](#) (PS) kohaselt on peaministril praeguses olukorras õigus otsustada, kas astuda tagasi või mitte, tagasiastumise kohustust tal ei ole ei enne uue valitsuskoalitsiooni kokkuleppimist ega pärast seda. Riigikogul on õigus peaministrile umbusaldust avaldada.

Vabariigi President saab oma tasakaalustavat rolli täites ehk valitsuse taotlusel ennetähtaegsete valimiste üle otsustades hoida stabiilsust, parlamentaarset kultuuri ja talitseda poliitmängurlust. See on Vabariigi Presidendile peaministri ja Riigikogu tasakaalustamiseks teadlikult antud hoob.

Senises riigiõiguslikus praktikas on peaministrit ja valitsust vahetatud nii umbusalduse avaldamise kui ka peaministri omal algatusel tagasiastumise järel.

Juhtumid, mil tagasiastumine on kohustuslik

Vabariigi Valitsus (sh peaminister, mõistetavalt v.a punktides 2 ja 3 nimetatud juhtudel) on põhiseaduse järgi kohustatud tagasi astuma:

1. Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel;
2. peaministri tagasiastumisel;
3. peaministri surma korral;

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. kui Riigikogu avaldab Vabariigi Valitsusele või peaministrile umbusaldust ja Vabariigi President ei ole kolme päeva jooksul Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kuulutanud Riigikogu erakorralisi valimisi;
5. kui Riigikogu ei võta vastu Vabariigi Valitsuse poolt esitatud usaldusküsimusega seotud seaduseelnõu;
6. kui ministrite tagasiastumise või muudel seadusest tulenevatel alustel nende volituste lõppemise tõttu ei ole Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline ega muutu otsustusvõimeliseks 21 päeva jooksul otsustusvõime kaotamisest arvates. Otsustusvõimeline on Vabariigi Valitsus siis, kui sellesse kuulub peaminister ja vähemalt kaks ministrit. Ka sel juhul on võimalik umbusaldusavaldus, Riigikogu ei pea taluma kolm nädalat valitsust, mis ei saa kvoorumi puudumisel ainustki otsust teha.

Peaministri volitused lõpevad ka kuriteos süüdi mõistmisel.

Eeltoodud loetelu on lõplik, muid aluseid peaministri või valitsuse kohustuslikuks tagasiastumiseks põhiseaduses ei ole.

Koalitsioonipartneri või kasvõi kõigi ministrite väljavahetamine sellesse loetellu ei kuulu ega peagi kuuluma: Riigikogul on alati võimalik peaminister välja vahetada. Peaministri kohustust koalitsiooni lagunemise tõttu tagasi astuda ei tulene otse ega kaude mitte ühestki põhiseaduse sättest.

Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse tasakaalustamine ja stabiilsuse tagamine

[Põhiseaduse Assamblee avaistungil](#) 13.09.1991 selgitas professor Rein Taagepera stabiilsete valitsuste moodustamise põhimõtteid kokkuleppedemokraatias, öeldes muu hulgas: „Parlamentaarset valitsust teeb tugevamaks see, kui parlament nimetab ainult peaministri, jättes valitsuse koosseisu peaministri hooleks.“

Põhiseaduse Assamblees valiti teadlikult stabiilne ja tasakaalustatud süsteem, mis sai nõnda ka põhiseadusesse kirja. Mõistagi ei olnud selline valik päris üksmeelne: oli veelgi tugevama parlamentaarset võimu ja seega nõrgema valitsuse pooldajaid, teisalt ka neid, kes eelistanuks väga tugeva valitsusega presidentaalset riiki. Põhiseaduse loojate erimeelsustega on võimalik tutvuda assamblee stenogrammide vahendusel.

Kui peaminister on tagasi astunud ja valitakse uut peaministrit, annab Riigikogu peaministrile volitused uue valitsuse moodustamiseks. Oluline on tähele panna, et Riigikogu ei kinnita seejuures koalitsioonilepet ega valitsuse liikmeid. Põhiseaduse tekst lähtub pigem sellest, et volituste saamisest valitsuse moodustamises kokkuleppimine alles algab. Põhiseadus näeb ette lahendused ka juhuks, kui volitused saanud peaministikandidaat ei suudagi koalitsiooni moodustada.

Kui peaministikandidaat on Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud, esitab ta ministrid nimetamiseks presidendile. Kui peaminister poliitilistest kokkulepetest mis tahes hetkel taganeb ja ise tagasi ei astu, saab Riigikogu avaldada umbusaldust.

Nõnda on loodud peaministri, ministrite, Riigikogu ja Vabariigi Presidendi vahel võimu ja otsuseid jagades peen tasakaalumehhanism, mis on senini Eestit eripalgelistes olukordades väga hästi teeninud.

Põhiseadust on võimalik muuta ja lisada uus peaministri tagasiastumise alus: valitsuskoalitsiooni lagunemine või koalitsioonilepingu muutmine. Enne seesugust muudatust tasub hoolikalt läbi mõelda kõik võimalikud olukorrad, mil see rakenduks nii, et eri rollidesse mõeldakse erinevad erakonnad.

Kindlasti peaks enne muudatuste tegemist või riigiõigusliku tava juurutamist vastama küsimusele, kas uus peaministri kohustusliku tagasiastumise alus rakenduks ka siis, kui koalitsioonipartner loobub koostööst, lahkub valitsusest või kui näiteks isiklike erimeelsuste tõttu vahetatakse mõni minister välja koalitsioonipartneri soovi vastaselt.

Kui ka neil juhtudel tuleks peaministril automaatselt tagasi astuda, nõrgestatakse lisaks peaministri rollile ka Vabariigi Presidendi tasakaalustavat rolli. Peaminister asetatakse nõnda koalitsioonipartnerite „pantvangi“, st alati saaks kokkulepete rikkumise, vastutöötamise või valitsusest lahkumisega esile kutsuda peaministri tagasiastumise, riskimata erakorraliste valimistega. Tasub hoolega mõelda, kas see on pikas vaates tark. Aastaid on kurdetud peaministri liiga nõrga positsiooni üle, mis viib oluliste otsuste venimiseni.

Põhiseaduse normid, millele on aruteludes osutatud

Palusite näha ka vaidluses viidatud norme.

Põhiseaduse § 89 käsitleb uue peaministri valikut (praegu ei ole sellise olukorraga tegemist ja see paragrahv ei kohaldu). Selle paragrahvi tekst on järgmine:

„Vabariigi President määrab neljateistkümne päeva jooksul Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest peaministrikandidaadi, kellele teeb ülesandeks uue valitsuse moodustamise.

Peaministrikandidaat esitab neljateistkümne päeva jooksul, arvates valitsuse moodustamise ülesande saamisest, Riigikogule ettekande tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta, mille järel Riigikogu otsustab läbirääkimisteta avalikul hääletusel peaministrikandidaadile volituste andmise valitsuse moodustamiseks.

Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministrikandidaat esitab seitsme päeva jooksul valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile, kes nimetab kolme päeva jooksul valitsuse ametisse.

Kui Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaat ei saa Riigikogu poolthälte enamust või ei suuda valitsust moodustada või loobub selle moodustamisest, on Vabariigi Presidendil õigus seitsme päeva jooksul esitada teine peaministrikandidaat.

Kui Vabariigi President ei esita seitsme päeva jooksul teist peaministrikandidaati või loobub selle esitamisest või kui teine kandidaat käesoleva paragrahvi lõigete kaks ja kolm tingimustel ja tähtaegadel ei saa Riigikogult volitusi või ei suuda valitsust moodustada või loobub selle moodustamisest, läheb peaministrikandidaadi ülesseadmise õigus üle Riigikogule.

Riigikogu seab üles peaministrikandidaadi, kes esitab valitsuse koosseisu Vabariigi Presidendile. Kui neljateistkümne päeva jooksul, arvates peaministrikandidaadi ülesseadmise õiguse üleminekust Riigikogule, on valitsuse koosseis Vabariigi

Presidendile esitamata, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.“

Selle paragrahvi sisu on avatud põhiseaduse kommenteeritud väljaandes.¹

On väidetud, justkui poleks peaministri kandidaadi ettekanne² tulevase valitsuse moodustamise aluste kohta praegu enam sellisel kujul asjakohane ja tagasi tuleks astuda selle tõttu. Põhiseadus seesugust tagasiastumise kohustust ei sisalda.

Seesugust kohustust ei saa põhiseaduse § 89 lõikest 2 ka tuletada, sest Riigikogu ei kinnita peaministri kandidaadile valitsuse moodustamiseks volitusi andes ei valitsuse koosseisu ega koalitsioonilepingut.

Kindlasti võib arutada ja peabki arutama, mis oleks praeguses olukorras õiglane. See arutelu on aga pigem poliitilistest huvidest ja vaadetest kantud, õiguskantsler selles osaleda ei saa.

Muudatusi Vabariigi Valitsuse koosseisus reguleerib põhiseaduse § 90 (praeguses olukorras kohaldub see paragrahv, sest Vabariigi Valitsus ei ole tagasi astunud ja Riigikogu ei ole peaministrit umbusaldanud): „Muudatusi ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse koosseisus teeb Vabariigi President peaministri ettepanekul.“

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes kinnitatakse eelnevalt nii valitsuses muudatuste tegemise võimaluse kui ka huvide- ja vaadepõhise arutelu võimalikkuse kohta öeldut:

„PS § 90 võimaldab peaministril valitsuskoalitsiooni nii laiendada kui ka kitsendada, läbimata §-s 89 sätestatud uue Vabariigi Valitsuse moodustamise korda. PS ei nõua koalitsiooni lagunemise korral valitsuse tagasiastumist. Sellisena tagab § 90 teatava stabiilsuse isegi koalitsiooni lagunemise korral. Sel juhul võimaldab § 90 kujundada sisuliselt uue valitsuse, minnes mööda §-ga 89 sätestatud valitsuse moodustamise korrast. Sellise talitusviisi kooskõla § 89 mõtte ja hea parlamentaarse tavaga on küsitav. Kui Riigikogu sellist käitumist aktsepteerib ega avalda peaministrile või valitsusele umbusaldust §-s 97 sätestatud korras, ei tohiks president taolisel juhul keelduda valitsuses § 90 korras muudatuste tegemisest.“³

Riigikogu, peaministri ja ministrite ning Vabariigi Presidendi vahel jaotatud otsustusvõim loob vajaliku mehhanismi ebaausate võtete tõkestamiseks. Selleks et umbusaldusavaldused ei muutuks liialt sagedaseks ega kahjustaks asjatult valitsuse stabiilsust, annab põhiseaduse § 97 Vabariigi Presidendile õiguse kaaluda Riigikogu ennetähtaegsete valimiste väljakuulutamist. Valitsuse ettepanek ei ole riigipeale siduv. Tegu on ainsa juhtumiga Eesti põhiseaduses, mil erakorralised valimised ei ole automaatne tagajärg, vaid Vabariigi Presidendi kaalutlusotsus.

Põhiseaduse § 97 sõnastus on järgmine:

„Riigikogu võib avaldada Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust otsusega, mille poolt hääletab Riigikogu koosseisu enamus.

¹ Jüri Põld, Külli Taro. Põhiseaduse § 89 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020. Veebis aadressil https://pohiseadus.ee/sisu/3565/paragrahv_89.

² Ettekanne sisuga on võimalik tutvuda aadressil <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202101251500#PKP-100960>.

³ Jüri Põld, Külli Taro. Põhiseaduse § 90 komm. 3. Veebis aadressil <https://pohiseadus.ee/sisu/3566>.

Umbusalduse avaldamise võib algetada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust kirjaliku nõude esitamisega Riigikogu istungil.

Umbusalduse avaldamine võib tulla otsustamisele kõige varem ülejärgmisel päeval pärast selle algetamist, kui valitsus ei nõua kiiremat otsustamist.

Valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamise korral võib Vabariigi President kolme päeva jooksul valitsuse ettepanekul välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised.

Ministrile umbusalduse avaldamise korral teatab Riigikogu esimees sellest Vabariigi Presidendile, kes vabastab ministri ametist.

Umbusalduse avaldamist võib samal alusel uuesti algetada kõige varem kolme kuu möödumisel eelmisest umbusaldushääletusest.“⁴

Erakorralised ehk ennetähtaegsed valimised saab välja kuulutada vaid siis, kui seda on taotlenud Vabariigi Valitsus ja kui Vabariigi President leiab, et see on põhjendatud. Riigipea peab seejuures lähtuma oma ametivandest ehk langetama otsuse, mis on tema erapooletul hinnangul Eestile kõige kasulikum ja õiglane ning takistab poliitmängurlust (mh saab arvesse võtta korraliste valimisteni jäävat aega, Riigikogu koostöövõimelisust, uue koalitsiooni moodustamise võimalikkust ja võimalust enne tulevasi valimisi veel midagi korda saata).

Peaminister ei pea valitsuses ulatuslike muudatuste tegemise tõttu küll tagasi astuma, ent alati on tulnud arvestada poliitiliste tagajärgedega. Näiteks võib tagajärg olla peaministrile või valitsusele umbusalduse avaldamine, mis võib Vabariigi Presidendi otsusel lõppeda erakorraliste valimistega. Samuti võib osutada raskeks või võimatuks saada seaduseelnõudele ja tuleva aasta riigieelarvele Riigikogult vajalik toetus.

Kui koalitsiooni ei teki, siis on võimalik, et Riigikogu asub ministreid umbusaldama. Ministri umbusaldamine ega usaldusega seotud eelnõu läbikukkumine erakorralisi valimisi kaasa ei too. Ka selles on põhiseadus selge. Põhimõtteliselt on võimalik peaministril pakkuda Vabariigi Presidendile ministri ametisse kinnitamiseks inimesi väljastpoolt Riigikogu ja erakonda.

Kui erakorralised valimised peaks välja kuulutatama, jääb valimisteks valmistumiseks kõige enam 40 päeva (PS § 60). Järgmised korralised valimised oleksid neljandal aastal pärast erakorralisi valimisi märtsikuu esimesel pühapäeval. Nagu öeldud, ei ole umbusalduse avaldamisele senini erakorralisi valimisi järgnenud. Kui Riigikogu peaks peaministrile või valitsusele praeguses olukorras umbusaldust avaldama, ei ole õiguskantsleril võimalik ennustada, millise otsuse langetaks ennetähtaegsete valimiste väljakuulutamise taotluse saamisel Vabariigi President.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

⁴ Vt ka Jüri Põld. Põhiseaduse § 97 kommentaarid. Veebis aadressil <https://pohiseadus.ee/sisu/3573>.