

4. LOENG (25.september)

Poliitilised institutsioonid II osa.

Parlament - fraktsioonid, komisjonid, juhatus. Valla- ja linnavalitsus, volikogu.

Parlament

Riigikogu kujunemine

1. Volituste kestvus

Arutusel kas 3 või 4 aastaks.

Miks kolm aastat?

- nii tihti toimuvad valimised suudavad Riigikogu kiiremini kujundada selliseks, nagu valijad tahavad, kuna ühiskond areneb väga kiiresti
- kolme-aastane tsükkel tõstab stabiilsust, kuna ei hakata kuigi sageli avaldama valitsustele umbusaldust
- kolme-aastase tsükli puhul saab paremini murda kompartei osa

Miks neli aastat?

- selle aja jooksul poliitik kujuneb professionaaliks
- valimised on kallid, mida harvem neid on, seda rohkem hoiab raha kokku
- kolme-aastane tsükkel on hetkepoliitika kirjutamine põhiseadusesse

25. oktoobril 1991 PA 7. istungjärgul toimus hääletamine:

3 aastat – 20 häält

4 aastat – 18 häält

Juba novembris 1991 otsustas PA, et Riigikogu koosneb 101 liikmest, kes valitakse neljaks aastaks.

2. Kojalisus

Kõik eelnõud rääkisid ühekojalisest Riigikogust. PAs arutusel ka kahekojalisus. Miks kahekojalisus:

- enamuse maailma riike on kahekojalised – 80%, toetatakse Viljar Peebu artiklile Postimehes. Electoral System väidab aga vähemalt 100 riigis on ühekojaline parlament. Selles raamatus on ära toodud andmed 150 riigi kohta, tollal ÜROs 186 riiki. Paljudel polnud üldse parlamenti, mõnes ta määrati
- seadusandluse dubleerimine teise koja poolt tõstab seaduste kvaliteeti
- teine koda võiks olla maakondade esindus, mis vähendaks Tallinna-keskset ainujuhtimist
- sotsioloogiliselt oleks ühiskonnale parem, kui asjad ei keerleks mitte ühe koja ümber
- psühholoogiline põhjendus – teine koda (silmas pidades 1938.a. põhiseadust) moodustus vanematest poliitikutest, kes ei taha osaleda valimiskampanias, kuid tahavad osaleda poliitikas

NB! – Tiit Käbin tegi ka ettepaneku kolmekojaliseks parlamendiks – esimene koda üldiselt valitav, teine koda – maakonnad ja linnad, kolmas koda – vallad ja alevid

Vastuväited:

- seadusloome muutuks väga kohmakaks, kuna teise koja inimesed ei pruugi üldse aru saada, mis toimub, juhul, kui nad on maakondade esindajad
- Eesti on nii väike, et ei kannata teist koda välja
- Ühekojaline on lihtsam ja alustada tuleb lihtsamast

25. oktoobril 1991 PA 7. istungjärg hääletas:

üks koda – 31 häält

kaks koda – 6 häält

3. Riigikogu suurus

PA 6. istungjärg 18. oktoobril 1991 leidis, et 101 liiget on mõistlik

Kuupjuur valijatest (Taagepera).

Riigikogu liige

1) Pole seotud mandaadiga – ei saa tagasi kutsuda. PAs seda õieti ei arutatudki, võeti üle 1938.a. põhiseadusest. Tagasikutsumise tehnilised probleemid.

2) Volitused:

a) peatuvad – kui RK liige nimetatakse ministriks.

b) lõpevad enne tähtaega:

- asumine mõnda teise riigiametisse – Külvar Mand abiministriks, Ardo Ojasalu lahkus RK liikme kohalt maksuameti peadirektoriks, Vahur Glaase läks Siseministeeriumi kantsleriks, Riivo Sinijärv – suursaadik, Karin Jaani – suursaadik, Matti Päts – Patendiameti peadirektor
- süüdimõistev kohtuotsus – ei ole
- tagasiastumine – Tiit Vähi. Siia võiksid sobida ka Tõnis Lukas – läks Tartu linnapeaks, Andrus Ansip, Mart Ummelas, Kaido Kama – loobusid RK liikme kohast kohe pärast valimisi. Ametisse ei astunud ka Matti Päts. Savisaar – Tallinna linnapeaks.
- kestvalt võimetu – ei ole
- surm – Vambola Pöder, Edgar Spriit

Asemele asendusliige, samad õigused ja kohustused.

3) Ametite ühitamatus

Põhitöökoht on Riigikogu. Võivad töötada õppe- ja teadustööl. Võivad kuuluda haldus- ja järelvalvenõukogudesse.

4) Immunitet

Puutumatus. Ei saa võtta kriminaalvastutusele kui ainult RK koosseisu enamuse hääletega. Kallas ja Kranich – Eesti Pank ja Lääne-Eesti Pank, ise soovisid. Võib kinni pidada esimese astme kuriteolt. Ei kaitse tsiviilhagide vastu. Ka mitte haldusõiguse rikkumiste eest – liikluseeskirjad.

Riigikogu struktuur

Ühelt poolt juhatus ja komisjonid – võivad esineda RK nimel

Teiselt poolt – üksikliikmed ja fraktsioonid . Puhtpoliitilised nähted.

Juhatus – koosneb esimehest ja kahest aseesimehest.

Esimehed – Ülo Nugis (Vabariiklaste Koonderakond, Isamaa, Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond, Koonderakond, Uus Eesti, Rahvaliid) oktoober 1992 – märts 1995
Toomas Savi (Reformierakond) märts 1995 – märts 2003
Ene Ergma (Res Publica) märts 2003 – märts 2006
praegu Toomas Varek (Keskerakond)

Valitakse kord aastas – märtsis. Osalevad ainult kehtivad sedelid. Peab saama üle poole kehtivatest häälest. Kui keegi ei saa, siis toimub lisavoor kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel. Kui kahe kandidaadi puhul hääled pooleks, siis heidetakse liisku. Juhul, kui kandidaate on ainult üks – osutub valituks kui saab rohkem poolt- kui vastuhääli. *NB! Valimisedeli eripära – kandidaadi poolt saab märgistada nii poolt kui ka vastuhäält.*

Aseesimehed – samal ajal. Kandidaadid seatakse üles pärast esimehe valimist. Valituks osutuvad kaks enim hääli saanud kandidaati. Võrdsuse korral - lisavoor. *NB! Kes on olnud? Rüütel, Kelam, Savisaar, Oviir, Savi, Lang, Kreitzberg, Varek, Veskimägi. Praegu: **Maret Maripuu ja Ene Ergma.***

Volitused:

Esimees – juhatab; juhatus – otsustamine. Põhimõtteliselt konsensus. Kui seda ei saavutata, võib juhatuse liige panna selle küsimuse hääletusele Riigikogu istungil päevakorravälisena.

Riigikogu tegutsemine

1) Korralised istungjärgud:

Kevad - jaanuari teine esmaspäev kuni juunikuu kolmanda neljapäevani.

Sügis – septembrikuu teisest esmaspäevast kuni detsembri kolmanda neljapäevani.

Ametlikult kasutatakse numeratsiooni alates RK valimistest – praegu käib X Riigikogu . istungjärk.

1) Erakorraline istungjärk – kutsub kokku RK esimees presidendi, valitsuse või 1/5 RK liikmete ettepanekul väljaspool korraliste istungjärkude tööaega. *NB! Siinkohal tuleb sisse kvoorum –*

istungjärk on otsustusvõimeline, kui on kohal üle poole (seega 51 liiget) koosseisust. Kui alla poole – küsimus läheb arutusele järgmisele korralisele istungile.

Korraline istungjärk jaguneb täiskogu tööpäevadeks. Istungid toimuvad esmaspäevast neljapäevani. Kolm sellist järjestikust tööpäeva – täiskogu töösükkel. Töösükli järgnev nädal – kohtumine valijatega, töö fraktsioonides ja komisjonides. Ajagraafik: Seda ajagraafikut võib muuta 2/3 koosseisu häältega.

NB! Väljapool neid aegsid on võimalik kokku kutsuda RK täiendav istungjärk, kuid seda on võimalik kokku kutsuda teatud toiminguteks, mida seadus loetleb 3 varianti. Kõige esimene – presidendi valimine. Täiendavaks istungjärguks vajalik kvoorum – üle poole koosseisust.

Otsustamine

a) enamik otsuseid – poolthääle enamusega. Võimalik väga väike toetus.

NB! – mis on kõige väikseim toetus olnud?

- b) koosseisu enamus – 51 häält. Põhiseadus loetleb 17 võimalust, mille puhul koosseisu enamus vajalik
- c) 3/5 ehk 61 häält – põhiseaduse muutmise eelnoo rahvahääletusele panemiseks, Põhiseaduse muutmine RK kahe koosseisu poolt – kui järgmine koosseis võtab esimesel lugemisel ta vastu sellise ülekaaluga, siis järgnevat lugemist pole vaja.
- d) 2/3 ehk 68 häält – presidendi valimine, RK ajagraafiku muutmine, Põhiseaduse vastuvõtmine, kui ta on algselt kiireloomulisena, riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimine, RK istungi kuulutamine kinniseks jne
- e) 4/5 ehk 81 häält – põhiseaduse muutmise algatamine kiireloomulisena.

Hääletamine on avalik, välja arvatud järgmised juhtumid – presidendi valimised, RK esimehe ja aseesimeeste valimised, Riigikohtu esimehe ja liikmete ametisse nimetamine, riigikontrolöri nimetamine, õiguskantsleri nimetamine, Eesti Panga nõukogu esimehe ja liikmete nimetamine, kaitseväge juhataja nimetamine.

Riigikogu funktsioonid

Põhiseaduse järgi:

- 1) Seadusloome – seadused ja otsused. Seadused – palju, erinevad koosseisud. Seadusandlik initsiatiiv – RK (liige, fraktsioon, komisjon), valitsus (kõige enam), president põhiseaduse muutmiseks. NB! RK osakaal järjest vähenenud!

Kuidas käib?

- eelnoo antakse üle kõnepuldist koos seletuskirja ja vajalike lisadega. Esitaja võib esineda kuni kaheminutilise tutvustusega.

- RK juhatus otsustab kolme päeva jooksul menetlusse arvamise ja määrab eelnõule juhtkomisjoni. Vastasel juhul tagastab.
- Kust eelnõu tuli? Kui selle esitas RK liige, fraktsioon või komisjon, siis järgmisel päeval saadab juhtivkomisjon selle valitsusele hinnangu saamiseks. Valitsus hinnangut andma ei pea. Valitsuse seisukohta ei küsita avalduste, deklaratsioonide, pöördumiste kohta.
- Valitsus teatab kuue nädala jooksul oma seisukoha
- Sellest kolme nädala jooksul peab juhtivkomisjon otsustama eelnõu täiskogu päevakorda võtmise. Kui eelnõu tuleb valitsuselt, siis see otsus tuleb teha kuue nädala jooksul.
- Juhtivkomisjon esitab eelnõu täiskogule. Algataja nõusolekul võidakse seda teha muudetud kujul. Algab esimene lugemine. Ettekannete ja läbirääkimiste käigus selguvad muudatusettepanekud.
- Juhtivkomisjon valmitab ette uue teksti. Läheb lahti teine lugemine. Iga eelnõu – vähemalt kaks lugemist. Riigieelarvega seonduv – kolm lugemist. Teine lugemine tuleb päevakorda üheksa töönaädala jooksul
- Põhiseaduse muutmine – kolm lugemist. Esimese ja teise lugemise vahel kolm kuud, teise ja kolmanda lugemise vahel üks kuu.

Muud Riigikogu ülesanded. Põhiseadus loetleb kokku 16 toimingut. Mõned olulisemad:

- 2) välislepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine,
- 3) nimetamised
- 4) valitsusele volituste andmine ja umbusaldus
- 5) olulised väljakuulutamised – rahvahääletusele panek, erakorraline seisukord, sõjaseisukord.

Kohalik omavalitsus

Kohalik omavalitsus on Eestis ühetasandiline, koosnedes valladest ja linnadest. Vallad hõlmavad pea täielikult maa-elanikkonda. Erandeid on üksikuid, kus viimaste aastate jooksul mõned väikelinnad on ühinenud nendega piirnevate valdadega ning nimetanud end seejärel ka vallaks. Praegu on Eestis 214 KOV, millest 33 linna ja 181 valda. (2004. aastal oli veel 202 valda). Valdade hulk on aja jooksul pidevalt vähenenud, seega on vallad samaaegselt muutnud suuremaks. Kui vallad praegusel Eesti territooriumil 19.sajandi algul moodustati, oli nende hulk umbes 1 000, sajand hiljem ligikaudu 400. 1940.a. oli valdade hulk kahanenud umbes 250. Mõned erandid (väikesaared) välja jätta, ei ole valdade pindalas väga suuri kõikumisi.

Elanikkonna järgi hõlmaks keskmine vald umbes 2500 inimest. Rahvarikkamad vallad asuvad Tallinna ümbruses – 8000-10000 elanikku, vastandeid tuleb jällegi otsida väikesaartelt, kus elanikke arv on 100 juures. Kõige rohkem valimisõiguslikke elanikke 2005. aasta KOV valimistel oli valdadest Türi vallas 9161, järgnes Viimsi vald 8802. Kõige vähem valimisõiguslikke elanikke Ruhnu vallas 77 (valimas käis

63), järgnes Piirissaare vald 105 (89). Kõige vähem valimisõiguslikke elanikke Pärnumaal oli Lavassaare vallas 439, rohkem Saarde vallas 4087 ning Audru vallas 4055.

Linnade hulk on seevastu kasvanud. Märkimisväärselt on suurenemine toimunud kahel korral – 1930.aastate lõpus ja 1990.aastate algul, mil mõlemal korral suurem osa alevitest muudeti linnadeks. Praegu on Eestis 33 linna (natuke üle 900 000 inimese).

Kui aga võtta kätte Eesti poliitiline kaart, siis võib igauks näha, et riik jaguneb 15 maakonnaks. Paradoksaalsena maakond ei ole kohaliku omavalitsuse üksus – see tähendab, et tal puuduvad kohaliku elanikkonna poolt valitud võimuorganid. Tema institutsioonid eesotsas maavanemaga moodustatakse riigi – konkreetsemalt valitsuse - poolt ja sellisena kujutab ta endast riigi käepikendust kohtadel.

Omavalitsuste õigused

Ühest küljest saab väita, et omavalitsustel on laialdased õigused – see seisukoht tugineb põhiseadusele, kus väidetakse, et omavalitsuses on tegevuses iseseisvad, et riik nende asjadesse ei sekku, kuni omavalitsused püsivad seaduse raames. Kuid riigil on õigus kontrollida. Teeb seda omavalitsuste ja riigi vahepeal seisev institutsioon – maavalitsus eesotsas maavanemaga. Kontrollimine tähendab fikseerimist ja oma seisukoha väljaütlemist. Kui maavanem tõepoolest leiab, et mõni omavalitsus tema haldusalas on vastu võtnud otsuse, mis on seadustega vastuolus, siis saab ta juhtida ainult tähelepanu antud möödalaskmisele. Jätkuva avastuolu korral omavalitsuse ja maavanema vahel lahendab asja kohus.

Kuid omavalitsused sõltuvad riigist üsna tugevalt rahaliselt. Seadus lubab küll kehtestada kohalikke makse, kuid nende loetelu on piiratud kümnekonna nimetusega ja enamikel juhtudel neist maksudest – näiteks paadimaks või koerte ja kasside maks – saadav tulu on sümboolne. Keskmiselt moodustavad kohalikud maksud ainult 2% omavalitsuse tuludest. Ülejäänud tuleb riigilt. Märkimisväärne osa sellest tuleb küll automaatselt – nimelt pool üksikisiku tulumaksust, kuid ülejäänud osa nõuab konkreetseid lahendusi. Siin aga avaneb just riigile mängumaa avaldamaks survet kohalikule võimule.

Volikogu

Volikogud valitakse nii Eesti Vabariigi kodanikkonna kui ka alalist elamisluba omavate välismaalaste poolt. Loomulikult peavad need inimesed olema valimisealised – 18 aastat, nad ei tohi kanda vanglakaristust ja peavad olema teovõimelised. Välismaalaste – siia hulka kuuluvad välisriikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud – osatähtsus on kõige suurem Ida-Virumaal, kus nende hulk ületab mõnevõrra kodanike hulgal. Linnades on mittekodanikke suhteliselt veelgi enam (nt Sillamäel suhtega 1:4).

Valimisaktiivsus kohalikel valimistel on alati olnud võrdlemisi madal, allpool Riigikogu valimiste taset. Volikogu kandidaadiks saab olla ainult Eesti Vabariigi kodanik, alates 2002. a. ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele, kes elavad püsivalt Eestis. Enam keeleoskuse nõuet pole.

Kuni 2002. aastani oli kandidaatide liitumine äärmiselt vaba – lubatud olid üksikkandidaadid, erakondlikud nimekirjad, erakondade valimisliidud ja kodanike valimisühendused. 2002. aasta valimiste eel tekitas palju poleemikat valimisühenduste lubamine, millesse sekkus õiguskantsler ja saavutas kohtus väga napi võidu.

Kohalike volikogude valimine on küll mõnevõrra lihtsam kui Riigikogu valimised, kuid ikkagi piisavalt keeruline. Põhimõtteliselt on see valimissüsteem proportsionaalne, mis tekitab raskusi üksikkandidaatidele, soosides samaaegselt nimekirju. Volikogu liikmeks on võimalik saada kahel teel: koguda piisavalt palju hääli, et osutada valituks nn isikumandaadi alusel ja teine, teatud mõttes ka varuvõimalus on osutada valituks nn nimekirjamandaadi kaudu.

Volikogude suurused on vastavalt elanike arvule seadusega ära määratud. Ka kõige pisemas kohas ei tohi volikogu olla väiksem kui 7 liiget. Kõik vallad ja linnad on jagatud nelja kategooriasse, viimane neist algab 50 000 elanikuga. Sellistes linnades peab volikogu olema vähemasti 31 liikmeline ning ülempiiri määratud ei ole. Siiski on suuremad linnad jäänud mõistlikkuse piiridesse ja Eesti suurim kohalik volikogu on Tallinnas 63-liikmeline.

Volikogu valitakse ametisse alates 2005. aastast 4 aastaks (enne valiti 3 aastaks). Volikogu võib teatud tingimustel laiali minna – kui suudeta õigeaks ajaks vastu võtta eelarvet või ei suudeta tähtjaks moodustada valla- või linnavalitsust. Kuid sellisel juhul erakorralisi valimisi ei korraldata – lahkunud volikogu asemele tulevad samade nimekirjade asendusliikmed, kusjuures üksikkandidaatide kohad jagatakse teiste nimekirjade vahel ära. Volikogu laialiminekut on juhtunud ühel korral.

Volikogu töökeeleks on eesti keel. Neis piirkondades, kus elaniku enamuse moodustavad mitte-estlased – tavaliselt siis venelased -, võib asjaajamisekeelena kasutada eesti keele kõrval ka vene keelt. See ei tähenda, et vene keelt võiks kasutada ainukese keelena.

Valla- ja linnavalitsus

Valitsused määratakse ametisse volikogu poolt. Valitsuste liikmete hulka kuuluvad valla- või linnaeapea, nende asetäitjad (kui neid on), sekretär ja suuremates omavalitsustes ka mõni tippametnik. Volikogu võib umbusaldusega valla- või linnaeapad ja nende asetäitjaid (kuid mitte tippametnikke) oma ametist ka vabastada. Eesti tegelikkuses üpris tavaline nähe – viimastest valimistest alates on juhtkonnad muutunud praktiliselt kõigis suuremates linnades.