



## Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 3

Tallinn, Toompea

Neljapäev, 16. aprill 2015

Algus 10.27, lõpp 12.05

**Protokollijad:** Pille Naar; Silja Tammeorg

**Võtsid osa:** Kalle Laanet, Andres Herkel (Jüri Adamsi asendusliige, saabus 10.50), Andre Sepp, Andres Anvelt, Mart Nutt, Martin Kukk (saabus 11.05), Priit Toobal (lahkus 11.35), Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Karin Tuulik (nõunik), Kristo Varend (nõunik)

**Puudus:** Mihhail Stalnuhhin

**Kutsutud:** Külliki Kūbarsepp, kollektiivse pöördumise esitajate kontaktisik (6. päevakorrapunkti juures)

### **Päevakord:**

1. Riigikogu otsuse „Riigieelarve kontrolli erikomisjoni moodustamine“ eelnõu esitamise arutelu
2. Riigikogu otsuse „Korruptsioonivastase erikomisjoni moodustamine“ eelnõu esitamise arutelu
3. Riigikogu otsuse „Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni moodustamine“ eelnõu esitamise arutelu
4. Riigikohtule arvamuse andmine Riigikogu valimise seaduse § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 põhiseaduspärasuse kohta (PSJV nr 3-4-1-2-15)
5. Riigikohtule arvamuse andmine elektrituruseaduse § 59<sup>2</sup> lõike 1 ning § 59 lõike 1 ja 2 põhiseaduspärasuse kohta (PSJV nr 3-2-1-71-14)
6. Kollektiivse pöördumise „Lõpetada erakondade ületoitmine!“, arutelu
7. Istungil algatatud küsimused

### **1. Riigikogu otsuse „Riigieelarve kontrolli erikomisjoni moodustamine“ eelnõu esitamise arutelu**

Komisjon arutas Riigikogu otsuse eelnõu, millega moodustatakse riigieelarve kontrolli erikomisjon, esitamist.

Riigieelarve kontrolli erikomisjoni eesmärk on tagada Riigikogu ning Riigikontrolli koostöös kontroll Vabariigi Valitsuse üle riigieelarve täitmise ning riigi vara ja riigieelarve vahendite säästliku, tõhusa, mõjusa ja õiguspärase kasutamise osas.

Komisjon vaatas läbi Riigikogu fraktsioonide esitatud riigieelarve kontrolli erikomisjoni liikmete ja asendusliikmete kandidaadid:

Jaak Aaviksoo, asendusliige Andres Metsoja  
Andres Ammas, asendusliige Küllike Kübarsepp  
Kristjan Kõljalg, asendusliige Meelis Mälberg  
Henn Põlluaas, asendusliige Martin Helme  
Mihhail Stalnuhhin, asendusliige Tarmo Tamm  
Tanel Talve, asendusliige Kalvi Kõva.

### **Otsustati:**

**1.1** esitada eelnõu (konsensus).

## **2. Riigikogu otsuse „Korruptsioonivastase erikomisjoni moodustamine“ eelnõu esitamise arutelu**

Komisjon arutas Riigikogu otsuse eelnõu, millega moodustatakse korruptsioonivastasest seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks Riigikogu erikomisjon, esitamist.

Nimetatud erikomisjoni ülesanded tulenevad korruptsioonivastase seaduse §-st 9. KVS § 9 lõike 1 järgi erikomisjon teostab parlamentaarset järelevalvet korruptsioonivastaste meetmete rakendamise üle; arutab omal algatusel KVS-i § 13 lõikes 1 nimetatud ametiisikute võimalikke korruptsioonijuhtumeid ja annab nende kohta hinnanguid; teostab järelevalvet Riigikogu liikmete tegevuspiirangutest kinnipidamise üle; kontrollib oma pädevuse piires huvide deklaratsioone; teavitab Riigikogu ja avalikkust tema pädevuses oleva korruptsioonivastase tegevuse tulemustest ning täidab muid seadusest tulenevaid ülesandeid.

Komisjon vaatas läbi Riigikogu fraktsioonide esitatud liikmete ja asendusliikmete kandidaadid nimetatud komisjoni:

Raivo Aeg, asendusliige Kalle Muuli  
Ants Laaneots, asendusliige Johannes Kert  
Lauri Laasi, asendusliige Kersti Sarapuu  
Jaanus Marrandi, asendusliige Helmen Kütt  
Raivo Põldaru, asendusliige Arno Sild  
Artur Talvik, asendusliige Jüri Adams.

### **Otsustati:**

**2.1** Esitada eelnõu (konsensus).

## **3. Riigikogu otsuse „Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni moodustamine“ eelnõu esitamise arutelu**

Komisjon arutas Riigikogu otsuse eelnõu, millega moodustatakse julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon, esitamist.

Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon teostab järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle julgeolekuasutuste ja järelevalveametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning järelevalveametkondade töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes. Sellest tulenevalt kontrollib nimetatud erikomisjon Kaitsepolitsei ja Teabeameti tegevust, järelevalveametkondade tegevuse seaduslikkust ning samuti Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitseväge peastaabi, justiitsministrimiseeriumi vanglate osakonna ning Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonna tegevuse vastavust kriminaalmenetluse seadustikule.

Komisjon vaatas läbi Riigikogu fraktsioonide esitatud nimetatud erikomisjoni liikmete ja asendusliikmete kandidaadid:

Krista Aru, asendusliige Andres Herkel  
Uno Kaskpeit, asendusliige Henn Põlluaas  
Martin Kukk, asendusliige Kalle Laanet  
Erki Savisaar, asendusliige Aadu Must  
Ken-Marti Vaher, asendusliige Mart Nutt  
Hardi Volmer, asendusliige Andres Anvelt

### **Otsustati:**

**3.1** Esitada eelnõu (konsensus).

### **4. Riigikohtule arvamuse andmine Riigikogu valimise seaduse § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 põhiseaduspärasuse kohta (PSJV nr 3-4-1-2-15)**

Nõunik märkis, et Riigikohus on palunud Riigikogu arvamust Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 vastavuse kohta põhiseadusele. RKVS § 4 lg 3 kohaselt ei võta Riigikogu valimistel hääletamisest osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab vanglakaristust. RKVS § 22 lg 3 kohaselt ei kanta valijate nimekirja isikut, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos ja kes valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga kannab valimispäevani vanglakaristust. PS § 58 näeb ette, et seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.

Nõunik selgitas, et kuriteo eest süüdimõistetud ja vanglakaristust kandvate isikute hääletamisest osavõtu piiramise eesmärgina on nähtud eelkõige praktilisi kaalutlusi, milleks on tehniline ebapiisav valmisolek valimiste läbiviimiseks. Arvestades olukorda, milles piirang seati (tehniliselt ei olnud võimalik tagada valimiste salajasust), võis lugeda piirangu eesmärki legitiimseks.

Järgnevalt andis nõunik komisjonile ülevaate Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) alusel Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) kujundatud kinnipeetavate hääletamisõiguse piiranguid käsitlevast kohtupraktikast. EIÕK protokoll nr 1 artikkel 3 kohustab protokollisalisi korraldama mõistlike ajavahemike järel salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel. Sellest sättest tulenevad EIKi käsitluses subjektiivsed õigused, sh õigus hääletada.<sup>1</sup> Oma mitmetes lahendites on EIK selgitanud, et üldine seadusest tulenev kõigi karistatud kinnipeetavate aktiivse valimisõiguse piirang on ebaproportsionaalne. Sätted, mis ammendavalt eitavad kuriteos süüdi mõistetud ja vanglakaristust kandva isiku õigust hääletada valimistel, on vastuolus EIÕK lisaprotokoll nr 1 artikliga 3<sup>2</sup>.

EIK ei välista valimisõiguse piiranguid, kuid need piirangud peavad olema mõistlikud. Piirangute kehtestamisel on liikmesriikidel lai kaalutlusruum, kuid piirangud ei või olla sellised, mis moonutaksid hääleõiguslike isikute vaba tahte kujunemist hääleõiguse teostamisel.<sup>3</sup> EIÕK-ga on vastuolus selliste piirangute seadmine, mis rakenduvad kinnipeetava suhtes üldiselt, automaatselt ja eristumatult, tulenedes üksnes isiku kinnipeetava staatusest, võtmata arvesse isiku poolt sooritatud kuriteo raskust, iseloomu, karistuse pikkust ja teisi individuaalseid asjaolusid.<sup>4</sup> EIK on leidnud, et seadus, mis keelab hääletamisest osavõtmise isikutel, kes kannavad pikemat kui üheaastast vanglakaristust tahtlikult toimepandud kuriteo eest on

<sup>1</sup> *Hirst vs Ühendkuningriigid*, p 57.

<sup>2</sup> *Hirst vs Ühendkuningriigid* p 59.

<sup>3</sup> *Hirst vs Ühendkuningriigid*, p 60.

<sup>4</sup> *Hirst vs Ühendkuningriigid*, p 82.

ebaproportsionaalne ning seega vastuolus EIÕK-ga.<sup>5</sup> Iga üksikjuhtumi õiguspäraseks hindamiseks on oluline, et piirangu kehtestaks kohus ning et toime pandud kuriteo asjaolude ning valimisi ja demokraatlikke institutsioone puudutavate küsimuste vahel oleks seos.<sup>6</sup>

EIK on märkinud, et Itaalia seadusandluses on valimisõiguse piiramine seotud konkreetsete süütegudega ning samuti on valimisõiguse piiramine seotud vangistuse kestvusega, mistõttu Itaalia suhtes rikkumist ei leitud.<sup>7</sup> EIK on viidanud, et riikidel on õigus valida, kas valimisõiguse piiramine on igakordselt kohtuniku otsustamise pädevuses või on see diferentseeritud vastavalt süüteo iseloomule ja kestvusele.<sup>8</sup>

Komisjoni liikmed kuulasid selgitused ära ning mõnsid, et RKVS § 4 lõikest 3 ja § 22 lõikest 3 tulenev kuriteos süüdi mõistetud ja vanglakaristust kandvate isikute hääletamisõiguse piirang on vastuolus EIÕK 1. protokolli artikliga 1 ja põhiseaduse § 123 lõikest 2 tulenevalt ka põhiseaduse §-dega 57 ja 58 koostoimes §-ga 11.

## Otsustati:

**4.1** Saata arvamused Riigikohtule (konsensus).

## **5. Riigikohtule arvamuse andmine elektrituruseaduse § 59<sup>2</sup> lõike 1 ning § 59 lõike 1 ja 2 põhiseaduspärasuse kohta (PSJV nr 3-2-1-71-14)**

Nõunik märkis, et Riigikohus on palunud Riigikogu arvamust elektrituruseaduse (ELTS) § 59<sup>2</sup> lõike 1 ning § 59 lõigete 1 ja 2 põhiseaduspärasuse kohta. Samuti on palutud avaldada arvamused, milliseid sätteid tuleks lugeda kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvaks, kas taastuvenergia tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus ning mis ulatuses on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses pädev hindama avalik-õigusliku rahalise kohustuse proportsionaalsust.

Nõunik selgitas komisjonile elektrituruseaduse regulatsiooni, mille põhiseaduspärasuse kohta on Riigikohus palunud Riigikogu arvamust ning komisjon kujundas esitatud küsimuste osas seisukoha.

Komisjon leidis, et käsitletavas vaidluses tuleks asjassepuutuvaks lugeda elektrituruseaduse sätteid, mis puudutavad otseselt hageja (võrguettevõtja) ja kostja (tarbija) vahelisi õigussuhteid, st sätteid, mis reguleerivad tarbija kohustust tasuda elektrienergia tarbimise eest võrguettevõtjale. Seetõttu tuleks asjassepuutuvaks lugeda ELTS § 59<sup>2</sup> lõike 1 esimene lause, mille kohaselt taastuvenergia toetuse rahastamisest tekkiva kulu kannab tarbija, arvestades võrguteenuse tarbimise mahtu ning otseliini kaudu tarbitud elektrienergia kogust. Lisaks sätestab ELTS § 59<sup>2</sup> lõige 5, et võrguettevõtja esitab tarbijale võrguteenuste eest ja liinivaldaja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia eest arve, millel on taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergia ja tõhusa koostootmise režiimil toodetud elektrienergia toetuste rahastamise kulu eraldi välja toodud. Need elektrituruseaduse sätteid reguleerivad tarbija kohustust tasuda võrguettevõtjale võrguteenuse tarbimisel taastuvenergia eest tasu.

Komisjon jõudis seisukohale, et taastuvenergia tasu on võimalik lugeda avalik-õiguslikuks rahaliseks kohustuseks. Avalik-õigusliku rahalise kohustusega PS § 113 tähenduses on tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes. Avalik-õigusliku suhte puhul peaks üks pooltest olema avaliku võimu kandja, st täitma avalikke ülesandeid. Riigi ülesanne toetada energia tootmist taastuvenergia allikast on tuletatav Euroopa Liidu õigusest. Direktiivi 2009/28/EÜ artikli 3 kohaselt tagab iga liikmesriik, et direktiivi nõuete kohaselt arvutatud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal energia lõpptarbimises 2020. aastal on vähemalt sama suur kui tema riiklik üldeesmärk seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud

<sup>5</sup> Frodl, p 33.

<sup>6</sup> Greens and M.T. vs Ühendkuningriigid

<sup>7</sup> Scoppola vs Itaalia, p 104-109.

<sup>8</sup> Scoppola vs Itaalia, p 102.

energia osakaaluga nimetatud aastal. Eesti Vabariigil on kohustus tõsta aastaks 2020 erinevates taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu energia lõpptarbimises 25%-ni. Seega toetatakse taastuvast energiaallikast elektrienergia ja tõhusa koostootmise režiimil elektrienergia tootmist avalikes huvides ja taastuenergia tootmise soodustamist saab lugeda riigi kohustuslikuks ülesandeks ehk avalikuks ülesandeks. Elektriturseaduse kohaselt on vastava avalik-õigusliku ülesande täitmine delegeeritud põhivõrguettevõtjale, kes maksab tootjatele ELTS §-s 59 sätestatud tingimustel ja ulatuses toetusi ja täidab sellega avalikke ülesandeid.

Samas on Riigikohus leidnud, et ainuüksi asjaolu, et ettevõtja tegevust reguleerivad avaliku õiguse normid, ei muuda ettevõtja õigussuhteid avalik-õiguslikuks. Kui avaliku ülesandega ei kaasne riigivõimu volitusi ja valdkonda reguleerivas seaduses ei ole sätestatud teisiti, võidakse avalikku ülesannet täita ka eraõiguslikus vormis. Põhivõrguettevõtja ning võrguettevõtja ja liinivaldaja poolt elektrienergia müümise ja ostmisega ei kaasne elektriturseaduse kohaselt selgeid riigivõimu volitusi. Seetõttu on võimalik ka lähenemine, mille kohaselt avalikku ülesannet täidetakse eraõiguslikus vormis ning vastav tasu ei pruugi olla avalik-õiguslik rahaline kohustus.

Komisjon leidis, et kui Riigikohus tuvastab, et nn taastuenergia tasude puhul on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohtusega, tuleks regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel kontrollida vaid, kas elektriturseaduses sätestatud toetuste regulatsioon ei moonuta ilmselgelt tarbijate omandipõhiõiguse või mõne muu põhiõiguse teostamise võimalusi. Eelkõige peaks Riigikohus hindama, kas kehtiv regulatsioon võimaldab tarbijate juurdepääsu elektritursele ning kohtleb neid võrdselt. Riigikohus ei peaks otsustama, milliste õigussuhete kaudu ja millises ulatuses tuleks taastuenergiast elektrienergia tootmist toetada. Vastasel juhul, võib kohus asuda ise seadusandja asemel norme looma ning seadusandjal ei ole võimalik seadusandlikku funktsiooni enam iseseisvalt täita.

Komisjon leidis, et taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimis elektrienergia tootmise toetamise eesmärgiks on võimalik lugeda soovi motiveerida ettevõtjaid investeerima uutesse tehnoloogiatesse, mis võimaldaks taastumatutest loodusvaradest elektri- ja soojusenergia tootmise osakaalu aja jooksul vähendada. Taastuvatest allikatest elektrienergia tootmise tehnoloogiate arendamine, kasutuselevõtmine ja käigushoidmine võib osutada võrreldes taastumatute loodusvarade kasutamisele tuginevate tehnoloogiatega kulukamaks. Taastuvatest allikatest elektrienergia tootmise toetamine võimaldab vastavaid erisusi tasandada. Aastate jooksul on taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimis aastas toodetava elektrienergia kogus suurenenud, seetõttu saab vastavaid meetmeid lugeda eesmägi saavutamiseks sobivaks.

Taastuenergia allikatest ja koostootmisrežiimis elektrienergia tootmise toetamine on võimalik ka riigieelarve kaudu, kuid vastava süsteemi väljaarendamine ja käigushoidmine ei pruugi olla toimivatest meetmetest vähem kulukam ja oluliselt tõhusam. Seetõttu on võimalik kehtivaid meetmeid lugeda ka vajalikeks. Need tasud ei ole nii suured, et need võiksid ilmselgelt võtta tarbijatelt võimaluse elektrienergiat osta ning need ei moonuta seetõttu tarbijate omandipõhiõiguse teostamise võimalusi. Samuti arvestatakse taastuenergia tasu kõigi tarbijate puhul sarnastel alustel. See on seotud konkreetset tarbitud elektrienergia kogusega ning seetõttu ei saa ka väita, et regulatsioon kohtleks erinevaid tarbijaid ilmselgelt ebavõrdselt.

Eeltoodust tulenevalt leidis komisjon, et elektriturseaduse taastuenergia tasu maksmise kohustust ning selle suurust reguleerivad ELTS § 59<sup>2</sup> lõige 1 ja ELTS § 59 lõiked 1 ja 2 ei ole põhiseadusega vastuolus.

## **Otsustati:**

### **5.1 Saata arvamused Riigikohtule (konsensus).**

## **6. Kollektiivse pöördumise „Lõpetada erakondade ületoitmine!“, arutelu**

Nõunik selgitas komisjonile, et Jüri Adams ja Eesti Vabaerakonna algatusrühm andis 18. septembril 2014 Riigikogule üle kollektiivse pöördumise „Lõpetada erakondade ületoitmine“ (edaspidi kollektiivne pöördumine). Riigikogu juhatus otsustas 28. oktoobril 2014 selle menetlusse võtta ning andis selle menetlemiseks põhiseaduskomisjonile.

Nõunik märkis, et Riigikogu XII koosseisu põhiseaduskomisjon arutas nimetatud kollektiivset pöördumist kahel korral (15.12.2014 ja 16.02.2015). Komisjon leidis 15.12.2014 istungil, et Riigikogu XII koosseis ei jõua enne koosseisu lõppu kõnealust küsimust lahendada ning võimalik lahendus jääb Riigikogu XIII koosseisu otsustada. 16.02.2015 istungil otsustas komisjon saata pöördumise esitajatele vahevastuse, kus komisjon sedastas probleemi olulisust ning selgitas, et kuna Riigikogu XII koosseis ei jõua enam oma volituste lõppemise tõttu langetada lõplikku otsust tõstatatud küsimuses, jääb Riigikogu kodu- ja töökorraseduse § 152<sup>13</sup> kohase otsuse langetamise kohustus järgmisele Riigikogu koosseisule.

Kollektiivse pöördumise esitajate kontaktisik tutvustas komisjonile kollektiivset pöördumist ning selgitas, kuidas toimus pöördumisele allkirjade kogumine. Pöördumisega soovitakse muuta erakondade riigipoolse rahastamise süsteemi, et poliitika oleks avatum ja konkurents vabam. Pöördumises tehakse ettepanek vähendada erakondade riigipoolset toetust poole võrra ning leitakse, et ükski erakond ei tohiks saada riigilt rohkem rahalist toetust, kui ta ise suudab endale raha koguda. Lisaks tuleks riigipoolse poliitikategevuse rahalise toetamise praegune süsteem asendada sellisega, mis koosneks mitmest erinevast toetuse liigist. Üks toetuse liik võiks olla valimiskampaania toetus, mille suurus oleks kõigile valimiskampaanias täispikkade nimekirjade esitajatele võrdse suurusega (seda nii Riigikogu kui kohalike valimiste puhul). Toetuse teine liik võiks olla tegevustoetus, mida erinevalt praegusest süsteemist annaks riik kõigile nii Riigikogu kui kohalike omavalitsuste valimistel edukalt esinenud nimekirjadele, kusjuures toetuse suuruse määramise aluseks peab saama valimistel saadud häälte arv.

Komisjoni liikmed kuulasid kollektiivse pöördumise esitajate kontaktisiku selgitused ära ning esitasid talle täiendavaid küsimusi ning avaldasid pöördumises esitatu kohta arvamust. Muuhulgas leiti, et tasuks kaaluda üleminekut mandaadipõhiselt toetuse maksmiselt häälepõhisele toetuse maksmisele. Samas avaldati arvamust, et resultaati selline üleminek ei muudaks.

Komisjonis märgiti, et üldiselt on mõistlik erakondade rahastamise süsteem mõne aja tagant üle vaadata. Komisjoni liikmete hulgas avaldati ka kahtlust, kas erakondade riigipoolse rahastamise järsk vähendamine ei või tekitada olukorda, kus erakondade rahastamine muutub veelgi segasemaks ning keerulisemaks.

Lisaks leiti, et riigieelarvest makstava toetuse suuruse sidumine erakonna enda võimekusega annetusi koguda ei ole mõistlik, sest see seab halvemas olukorda need erakonnad, kelle liikmeskond ei koosne väga jõukatest isikutest. Teisalt märgiti, et erakonnad võiksid püüda rohkem ise rahaliselt toime tulla.

Komisjonis avaldati ka arvamust, et valimiskampaania kulude katmiseks tuleks eraldada kõigile erakondadele võrdne rahaline toetus. Ühtlasi arutati küsimust, kuidas toimuks toetuse maksmine valimisliitudele. Pöördumise esitajate kontaktisik leidis, et kui valimisliit saab valimistel positiivse tulemuse, siis võiks toetuse maksmine toimuda otse valimisliidule. See muudaks valimisliidud püsivamaks.

Komisjoni liikmed tundsid huvi, kas kollektiivse pöördumise esitajate arvates peaks suurendama erakondade rahastamise järelevalve võimekust. Kollektiivse pöördumise esitajate esindaja leidis, et järelevalvega peaks tegelema Riigikontroll.

Komisjon leidis, et järgmiseks korraks tuleks küsida Riigikogu fraktsioonide seisukohta kollektiivse pöördumise kohta.

**Otsustati:**

**6.1** Jätkata arutelu komisjonis 28.04.2015 (konsensus).

**7. Istungil algatatud küsimused**

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet

Juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Naar

Protokollija

(allkirjastatud digitaalselt)

Silja Tammeorg

Protokollija