



Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 180

Tallinn, Toompea

Esmaspäev, 28. september 2026

Algus 11.15, lõpp 11.49

Juhataja: Ando Kiviberg (esimees)

Protokollija: Markus Veia (konsultant)

Võtsid osa:

Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Lauri Läänemets, Hanno Pevkur, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge

Komisjoni ametnikud: Helin Leichter (nõunik), Karin Tuulik (nõunik)

Kutsutud: Justiits- ja Digiministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Monika Tappo (2. päevakorrapunkt); algatajate esindaja Lauri Laats (3. päevakorrapunkt); Riigikogu kantselei avalike suhete osakonna kommunikatsioonijuht Karin Kangro (1.-5. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (942 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
3. Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud Riigikogu liikme staatuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (943 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
4. 45 Riigikogu liikme algatatud Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse (valimis- ja kandideerimisea langetamine) eelnõu (414 SE) kolmanda lugemise ettevalmistamine
5. Info ja muud küsimused

1. Nädala töökava kinnitamine

Ando Kiviberg tegi ettepaneku kinnitada nädala töökava järgmiselt:

Riigikogu põhiseaduskomisjoni nädala (28.09.2026-02.10.2026) töökava

Komisjoni istung esmaspäev, 28.09.2026 kell 11.15

1. Nädala töökava kinnitamine
2. Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (942 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
3. Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud Riigikogu liikme staatuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (943 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
4. 45 Riigikogu liikme algatatud Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse (valimis- ja kandideerimisea langetamine) eelnõu (414 SE) kolmanda lugemise

ettevalmistamine

5. Info ja muud küsimused

Otsustati:

1.1. Kinnitada nädala töökava (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

2. Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (942 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg andis eelnõu tutvustamiseks sõna eelnõu algataja esindajale Anastassia Kovalenko-Kõlvartile.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart märkis, et sama teemat on põhiseaduskomisjonis ja Riigikogu täiskogus juba varem arutatud. Kuna varasem eelnõu ei leidnud täiskogu toetust, esitati vastav seadusemuudatuse eelnõu uuesti. Ta sõnas, et eelnõu puudutab Vabariigi Valitsuse liikmete kuluhüvitiste süsteemi. Praegu erineb ministrite kulude hüvitamise kord Riigikogu liikmete omast, kuna Riigikogu liikmete kuluhüvitiste kasutamine toimub kuludokumentide esitamise alusel ning on avalikkusele kontrollitav, kuid Vabariigi Valitsuse liikmetele makstakse tema sõnul 20% ametipalgast täiendava hüvitisena ilma kulude aruandluseta. Eelnõu eesmärk on muuta süsteem ühetaoliseks ning kehtestada ministritele samasugune kuluhüvitiste kord nagu Riigikogu liikmetel. Tema hinnangul suurendaks see kulude kasutamise läbipaistvust ja kontrollitavust.

Ando Kiviberg andis sõna Justiits- ja Digiministeeriumi esindajale Vabariigi Valitsuse arvamuse tutvustamiseks.

Monika Tappo lausus, et Vabariigi Valitsus arutas eelnõu 2. juuli 2026 istungil ning otsustas seda mitte toetada. Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatuse eesmärk suurendada õiglustunnet ja ühiskondlikku sidusust olukorras, kus keerulise riigi rahandusolukorra tõttu oodatakse panust kõigilt elanikkonnarühmadelt. M. Tappo märkis, et eelnõu tooks aga kaasa täiendava menetlus- ja halduskoormuse Riigikantseleile ning ministeeriumidele seoses esinduskulude kuludokumentide kontrollimise ja menetlemisega. Tema sõnul ei sisalda seletuskiri hinnangut selle töökoormuse ega sellega kaasnevate kulude kohta. Ta viitas 2023. aastal Riigikogu poolt vastu võetud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja teiste seaduste täiendamise seadusele (305 SE), millega vähendati ajutiselt peaministri ja ministrite palkade indekseerimist. Alates 1. aprillist 2024 kuni 31. märtsini 2028 rakendatakse Vabariigi Valitsuse liikmete palkadele vähendatud indekseerimist, mille tulemusel on nende palgakasv väiksem kui tavapärase indekseerimise korral. Kuna ministrite esinduskulu on seotud ametipalgaga ning moodustab 20% sellest, siis palgakasvu piiramine on vähendanud ka esinduskulude kasvu. Seeläbi on Vabariigi Valitsuse liikmed juba andnud oma panuse riigieelarve kulude vähendamisse ning teevad seda ka kuni 2028. aasta 31. märtsini ilma täiendavat halduskoormust tekitamata.

Helir-Valdor Seeder viitas valitsuse seisukohale, mille kohaselt tooks eelnõu kaasa täiendava raamatupidamis-, aruandlus- ja menetluskoormuse. Ta küsis, kuidas suhtub valitsus Riigikogu liikmete kuluhüvitiste süsteemi, kus samalaadne kuludokumentide esitamise ja kontrollimise

kord juba toimib. Ta uuris, kas valitsus peab sellist halduskoormust Riigikogu puhul põhjendatuks ning milline võiks olla ministrite kuluhüvitiste samalaadse süsteemi rakendamiseks kaasnev täiendav haldus- ja rahaline kulu.

Monika Tappo vastas, et ei saa sellele küsimusele sisuliselt vastata, kuna ta ei osalenud Vabariigi Valitsuse istungil, kus eelnõu arutati.

Ando Kiviberg küsis eelnõu algatajate esindajalt, kas eelnõu ettevalmistamisel kaaluti muudatuse laiendamist ka teistele kõrgematele riigiametnikele, kellele on seadusega ette nähtud Vabariigi Valitsuse liikmetega sarnased ametihüved. Ta tõi näidetena välja õiguskantsleri, riigi peaprokuröri, Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri ja Vabariigi Presidendi. Eelnõu käsitleb aga üksnes Vabariigi Valitsuse liikmete esinduskulusid.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart vastas, et praegune eelnõu ei käsitle õiguskantsleri, riigi peaprokuröri, Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri ega Vabariigi Presidendi ametihüvesid. Keskerakonna fraktsioon ei ole teinud ettepanekut laiendada kavandatavat regulatsiooni neile ametiisikutele, kuid tegemist on laiemal poliitilisel küsimusega, mille üle võiks Riigikogu pidada eraldi arutelu. Tema hinnangul ei ole praegu kujunenud ühist arusaama, kas liikuda suurema läbipaistvuse suunas või kujundada kuluhüvitiste süsteem ümber teistel alustel. Seni, kuni Riigikogu liikmete kuluhüvitiste kasutamine toimub kuludokumentide alusel ja on avalikkusele kontrollitav, ei näe ta põhjust, miks Vabariigi Valitsuse liikmete puhul ei võiks kehtida samasugune kord. Tema sõnul on valitsuse liikmed sageli kutsunud ühiskonda üles solidaarsusele ning seetõttu peaksid ka nende tööülesannete täitmisega seotud kulud olema läbipaistvalt kontrollitavad. Ta viitas ka aruteludele ministrite palkade indekseerimise üle, kuid märkis, et vastavaid tulevasi otsuseid ei ole veel tehtud. See oleks üks võimalus liikuda suurema läbipaistvuse ja avaliku kontrolli suunas nii kulude kui ka nendega seotud lisatasude osas. Kehtiva korra järgi makstakse Vabariigi Valitsuse liikmete esinduskulud välja kindlas määras ametipalga osana ning nende kasutamine ei ole sisuliselt kontrollitav ega seotud konkreetsete kuludokumentide esitamisega.

Jaak Valge pöördus komisjoni esimehe poole ning tõstatas küsimuse Vabariigi Valitsuse esindamise korralduse kohta komisjoni istungitel. Ta märkis, et komisjon on korduvalt sattunud olukorda, kus valitsuse esindaja ei ole võimeline valitsuse seisukohti sisuliselt põhjendama, kuna ei ole osalenud vastava seisukoha kujundamisel valitsuse istungil. Eelistatud lahendus oleks see, kui valitsuse seisukohti tutvustaks komisjonis valitsuse liige. Teine võimalus oleks, et valitsuse seisukohta esitav ametnik oleks osalenud valitsuse istungil või oleks vahetult seotud vastava otsuse kujundamisega. Kolmanda tähelepanekuna märkis ta, et kui valitsuse esindaja roll piirdub üksnes kirjalikult vormistatud seisukoha ettelugemisega ega võimalda komisjoni liikmete küsimustele sisulisi vastuseid anda, tuleks tema hinnangul kaaluda sellise praktika otstarbekust ning vältida ametnike aja raiskamist olukordades, kus täiendavat sisulist teavet ei ole võimalik komisjonile anda.

Ando Kiviberg leidis, et kriitika on asjakohane. Ta meenutas, et on ka varasemalt pöördunud selle küsimusega kirjalikult Vabariigi Valitsuse poole ning juhtinud tähelepanu vajadusele saata komisjoni istungitele isikud, kes on osalenud valitsuse aruteludes ja suudavad selgitada valitsuse seisukohtade kujunemist ning nende aluseks olnud argumente.

Kalle Laanet märkis täpsustuseks, et tavapäraselt ei toimu Vabariigi Valitsuse istungitel

eelnõude sisulist arutelu, vaid suurem osa seisukohtade kujundamisest toimub eeltöö käigus. Tema sõnul avatakse valitsuse istungil arutelu üldjuhul siis, kui esineb eriarvamusi või vaidlusküsimusi. Kui komisjon soovib kutsuda isiku, kes suudab valitsuse seisukohti sisuliselt selgitada, siis on selleks enamasti vastutav minister, kelle valitsemisalas eelnõu või seisukoht on ette valmistatud.

Monika Tappo selgitas, et eelnõu suhtes kujundatud Vabariigi Valitsuse seisukoha ettevalmistamisel andis sisendi Rahandusministeerium. Justiits- ja Digiministeerium koondas esitatud seisukohad ning esitas Vabariigi Valitsusele vastava ettepaneku. Pärast seda, kui Vabariigi Valitsus oli kujundanud oma seisukoha, edastati see Riigikogule.

Ando Kiviberg tegi ettepaneku teha menetlusotsused.

Otsustati:

2.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 14.10.2026 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Lauri Läänemets, Hanno Pevkur, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

2.2. Teha ettepanek eelnõu tagasi lükata (poolt 6: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein; vastu 4: Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Jaak Valge; erapooletuid 1: Ants Frosch; ei hääletanud 1: Lauri Läänemets).

2.3. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks põhiseaduskomisjoni esimees Ando Kiviberg (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Lauri Läänemets, Hanno Pevkur, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

3. Eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud eesti Keskerakonna fraktsiooni algatatud Riigikogu liikme staatuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (943 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg andis eelnõu tutvustamiseks sõna eelnõu algatajate esindajatele.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart märkis, et tegemist on varasemalt nii põhiseaduskomisjonis kui ka Riigikogu täiskogus arutatud ettepanekuga, mis ei ole eelmistel kordadel leidnud toetust. Seetõttu esitas Keskerakonna fraktsioon eelnõu uuesti. Eelnõu eesmärk on siduda Riigikogu liikme ametipalk tema osalemisega Riigikogu töös. Kehtiva korra järgi võib Riigikogu liige teoreetiliselt puududa pika aja vältel, säilitades seejuures õiguse täies ulatuses ametipalgale. Eelnõu kohaselt säiliks Riigikogu liikmel õigus täispalgale juhul, kui ta osaleb vähemalt 85 protsendil täiskogu istungitest ja komisjonide koosolekutest. Kui osalus jääb alla 85 protsendi, vähendatakse ametipalka 15 protsendi võrra. Kui osalus langeb alla 70 protsendi, vähendatakse ametipalka 30 protsendi võrra. Kohaloleku arvestamise aluseks oleksid täiskogu ja komisjonide töö protokollid ning hääletusandmed. Mõjuva põhjusega puudumisi ei käsitataks puudumisena. Ta tõi näidetena ametlikud lähetused, konverentsidel osalemise ja muud tööülesannete täitmisega seotud põhjendatud eemalviibimised. Eelnõu koostamisel on arvestatud teiste riikide praktikaga. Ta viitas nii Euroopa Parlamendi kui ka mitme Euroopa Liidu liikmesriigi parlamentide lahendustele, kus osalemine parlamenditöös mõjutab erineval viisil saadikute tasustamist või hüvitisi. Lõpetuseks juhtis ta tähelepanu sellele, et eelnõus sisaldub tehniline ebatäpsus jõustumissätte osas, kuivõrd Riigikogu liikmete tasustamist

puudutav muudatus saab jõustuda alles järgmise Riigikogu koosseisu volituste ajal. Vastavat sätet on võimalik aga menetluse käigus muuta.

Kalle Laanet küsis, kas eelnõu algatajad on kaalunud ka positiivset lähenemist, mille puhul ei vähendataks puudumiste tõttu Riigikogu liikme töötasu, vaid motiveeritaks aktiivset osalemist täiendava tasuga.

Lauri Laats vastas, et peab ettepanekut huvitavaks ning on valmis seda arutama, kui vastavasisuline muudatusettepanek esitatakse eelnõu teiseks lugemiseks.

Jaak Valge märkis, et eelnõu eesmärk on sisuliselt sarnane lahendustega, mida on kasutatud Eesti parlamendis varasemalt ning kasutatakse ka kohalike omavalitsuste volikogudes, kus aktiivset osalemist tasustatakse täiendavalt. Ta leidis, et eelnõu võiks olla kujundatud positiivse motivatsiooni põhimõttel, mitte puudumiste eest palga vähendamise kaudu. J. Valge tegi ettepaneku kaaluda lahendust, mille puhul oleks Riigikogu liikme põhipalk madalam ning täiskogu ja komisjonide töös aktiivse osalemise eest makstaks täiendavat tasu. Tema hinnangul mõjuks selline lähenemine motiveerivamalt ning väldiks muljet, et tegemist on karistusliku meetmega. Ta märkis, et kahe maailmasõja vahelises Eesti parlamendis ning ka tänapäeval paljudes kohalikes omavalitsustes ei lähtuta komisjonide töös osalemise puhul karistamise põhimõttest. Tema sõnul makstakse seal aktiivse osalemise eest põhipalgale täiendavat tasu. Ta tegi eelnõu algatajatele ettepaneku kaaluda järgmisel korral teistsugust lahendust, kus põhipalk oleks madalam ning täiskogu ja komisjonide töös osalemise eest makstaks lisatasu. Selline lähenemine jätaaks positiivsema mulje kui puudumiste tõttu töötasu vähendamine.

Lauri Laats vastas, et tegemist oleks sisuliselt vastupidise lähenemisega. Sellisel juhul tuleks esmalt vähendada Riigikogu liikme põhipalka ning seejärel tasustada eraldi neid tegevusi ja kohustusi, mida Riigikogu liikmed oma töö käigus täidavad. Tema hinnangul sarnaneks selline lahendus mõnevõrra Euroopa Parlamendis kasutatava süsteemiga, kus on teatud hüvitiste saamine seotud kohaloleku kinnitamisega.

Hanno Pevkur küsis, kas eelnõu algatajad on läbi mõelnud, kuidas hakkaks praktikas toimuma Riigikogu liikmete osalemise arvestamine. Ta viitas eelnõus sätestatud nõudele osaleda vähemalt 85 protsendil täiskogu istungitest ja komisjonide koosolekutest ning märkis, et eelnõu järgi peaks osalemise aluseks olema hääletuste protokollid. Ta tõi näitena olukorra, kus ühe istungipäeva päevakorras on mitu päevakorrapunkti ning Riigikogu liige osaleb vaid ühes neist hääletustest. Ta küsis, kas sellisel juhul loetakse osalemist osaliseks või käsitatakse istungil viibimist tervikuna osalemisena. Samuti juhtis ta tähelepanu sellele, et Riigikogu liikmel on õigus otsustada, millistes hääletustes ta osaleb ning ta ei ole kohustatud osalema igal hääletusel.

Lauri Laats vastas, et eelnõus kavandatud lahendus lähtub suuresti Belgia parlamendi praktikast. Eelnõus kasutatud osaluslävendid erinevad mõnevõrra Belgias kehtivatest, kuid üldine mudel on sarnane ning toimib seal praktikas. Ta sõnas, et osalemise arvestamist ei ole otstarbekas viia liiga detailseks. Tema hinnangul oleks keeruline ja tõenäoliselt ka ebapraktiline hakata eraldi hindama, mitmes hääletuses Riigikogu liige osales või kui suure osa komisjoni koosolekust ta kohal viibis. Eelnõu peamine eesmärk on vältida olukordi, kus Riigikogu liige puudub põhjusega Riigikogu tööst. Praktikas esineb juhtumeid, kus Riigikogu

liikmed puuduvad täiskogu või komisjonide tööst ilma selge põhjenduseta. Eelnõu eesmärk on sellist käitumist vähendada. Varasemates aruteludes on tähelepanu juhitud ka sellele, et eelnõu ei reguleeri piisavalt erinevaid mõjuvaid puudumise põhjuseid, näiteks haigestumist. Tema sõnul on küsitud, miks ei ole eelnõusse lisatud põhjalikumat regulatsiooni kõigi võimalike erandite kohta. Ta selgitas, et eelnõu algatajad on teadlikud, et praegune lahendus ei ole lõplik ning vajaks täiendamist. Põhjalikuma regulatsiooni väljatöötamine oleks märksa töömahukam ning eeldaks täiendavat õigusloomealast tööd. Eelnõu eesmärk on esmalt välja selgitada, kas Riigikogus on üldse poliitiline tahe sellise põhimõtte kehtestamiseks. Kui eelnõu leiaks toetust, oleks võimalik esimese ja teise lugemise vahel seda täpsustada ning täiendada erinevate erandite ja praktiliste rakenduslahendustega.

Helir-Valdor Seeder märkis, et toetab J. Valge esitatud lähenemist, mille kohaselt motiveeritakse Riigikogu liikmeid positiivsete stiimulite kaudu. Aktiivse osalemise tasustamine oleks mõneti võrreldav Euroopa Parlamendis kasutatava süsteemiga, kus osalemise eest makstakse hüvitist, mitte ei vähendata tasu puudumise tõttu. Ta juhtis tähelepanu sellele, et eelnõu seob tasustamise nii täiskogu kui ka komisjonide töös osalemisega. Ta leidis, et kohaloleku arvestamine oleks tehniliselt lihtsasti lahendatav näiteks kohaloleku kontrolli kaudu enne hääletusi. See võimaldaks süsteemil tuvastada, kas Riigikogu liige viibib istungil, sõltumata sellest, kas ta konkreetsetes hääletuses osaleb või mitte.

Lauri Laats vastas, et Keskerakonna fraktsioon on avatud erinevatele ettepanekutele, mille eesmärk on parandada Riigikogu töökorraldust ja töökultuuri. Fraktsiooni jaoks ei ole põhimõtteline küsimus, kas lähtuda positiivsest motiveerimisest või eelnõus praegu kavandatud lähenemisest, mida on käsitletud pigem sanktsioonina. Eelnõu algatajad on valmis pidama selle üle arutelu ja läbirääkimisi. Juhul, kui Riigikogus leidub poliitiline tahe vastavat küsimust sisuliselt lahendada, on võimalik esimese ja teise lugemise vahel teha muudatusettepanekuid ning kujundada seadusesätteid selliseks, mis leiab laiemat toetust.

Ando Kiviberg tegi ettepaneku teha menetlusotsused.

Otsustati:

3.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 14.10.2026 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

3.2. Teha ettepanek eelnõu tagasi lükata (poolt 6: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein; vastu 1: Anastassia Kovalenko-Kõlvart; erapooletuid 1: Jaak Valge; ei hääletanud 2: Ants Frosch, Helir-Valdor Seeder).

3.3. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks põhiseaduskomisjoni liige Timo Suslov (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Helir-Valdor Seeder, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

4. 45 Riigikogu liikme algatatud Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse (valimis- ja kandideerimise langetamine) eelnõu (414 SE) kolmanda lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg märkis, et eelnõu teine lugemine lõpetati käesoleva aasta 9. juunil ja nüüd on aeg suunata eelnõu kolmandale lugemisele. Ta tegi ettepaneku teha menetlusotsus.

Otsustati:

4.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda ja viia läbi lõpphääletus 14.10.2026 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Lauri Läänemets, Hanno Pevkur, Helir-Valdor Seeder, Pippi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

5. Info ja muud küsimused

Infot ja muid küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Markus Veia
protokollija