

§ 62. [Vaba mandaadi põhimõte ja Riigikogu liikme vastutamatus (indemniteet)]

Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites.

Autor *Paloma Krõõt Tupay*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 19 lg 2. Asutavas Kogus ehk tema komisjonides ettekantud mõtteavalduste ja seletuste eest ei või kedagi vastutusele võtta.

PS 1920: § 45. Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi.

§ 48. Riigikogu liige ei kanna mingisugust vastutust peale kodukorras ettenähtu poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides.

PSMS 1933: § 45. Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi.

§ 48. Riigikogu liige ei kanna mingisugust vastutust peale kodukorras ettenähtu poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides.

PS 1937: § 76. Riigivolikogu liikmed ei ole seotud mandaatidega.

§ 78 lg 1. Riigivolikogu liige ei kanna peale kodukorras ettenähtu mingit vastutust hääletamise ega poliitiliste avalduste eest, mis ta teinud Riigikogu üldkoosolekul või Riigivolikogus või nende komisjonides.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Parlamendifraktsiooni moodustamine; RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08 – Riigikogu liikme palga külmutamine; RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16 – Kahe tooli otsus

Valikkirjandus

Sascha Hardt. Parliamentary Immunity in a European Context. In-depth Analysis for the JURI Committee. 2015, lk 7, 21.

Hent Kalmo. Riigikogu liikme puutumatus. – *Juridica* 2012/8, lk 597.

Aaro Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus. – *Juridica* 2004/9, lk 5.

Triinu Põdramägi. Parlamendiliikmete poliitiline väljendusvabadus ja vastutamatus põhimõte. Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu uuem praktika. – *Juridica* 2019/2, lk 94.

Ulli F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“: Elemente einer Interpretations- und Problemgeschichte. – *Der Staat* 2000/39, lk 23.

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. Vaba mandaadi põhimõte

A. Mandaat

B. Vaba mandaadi määratlus ja sisu

C. Vaba mandaadi piirid

III. Riigikogu liikme vastutamatus (indemniteet)

I. Sissejuhatus

- 1 Indemniteedi põhimõte, mille eesmärgiks oli tagada Asutava Kogu liikmete poliitiliste avalduste vabadus, oli sätestatud juba 1919. aastal koostatud Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra paragrahvis 19.¹ Ajutise põhiseaduse komisjon lisis Asutava Kogu liikmete indemniteeti puudutava sätte Lui Oleski ja Kaarel Partsi ettepanekul.² Asutavas Kogus käsitleti indemniteeti esmalt kui põhimõtet, mis välistab muuhulgas kõikide eraisikute vastutuse Asutavas Kogus või selle komisjonides tehtud sõnavõttude eest³, kuid edaspidi arutati indemniteeti vaid seadusandliku kogu liikmete kontekstis. Asutava Kogu 15. koosolekul toonitas Karl Einbund, et kõik VAKis sisalduvad põhimõtted peaksid olema sellised, mida tahetakse kindlasti põhiseaduses näha, ilmestades seega indemniteedi olulisust.⁴ Indemniteeti sisaldanud VAK § 19 võeti edasise aruteluta nii esimesel⁵, teisel⁶ kui ka kolmandal⁷ lugemisel vastu. Vaba mandaadi põhimõtet Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord ei käsitlenud.
- 2 Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni esimene indemniteedi sõnastus välistas rahvanõukogu liikme kohtuliku või distsiplinaarse vastutuse hääletamise või muudmoodi oma kohustuste täitmise eest.⁸ Järgmises sõnastuses keelati Riigivolikogu liikme vastutus Riigivolikogus, selle asutustes ja Riigivolikogu poolt peale pandud kohustuste täitmisel tehtud avalduste eest ainult väljaspool Riiginõukogu.⁹ Komisjoni teisel lugemisel täpsustas Jaan Vain, et Riigivolikogu istungil valvab juhataja räägitava üle ja vajadusel peatab rääkija.¹⁰ Riigivolikogu liiget saab volikogus karistada teatavast arvust koosolekute osavõtu keelamisega.¹¹ Lui Olesk leidis, et Riigivolikogu liige peaks kuritahtliku laimu ja teotuse eest igal juhul vastutust kandma.¹² Seda toetas ka Otto Strandman. Nende vastu seisid Karl Ast, kelle sõnul peab Riigivolikogu liige oma sõnas vaba olema ja saama öelda kõike, mida tarvilikuks peab, ning Hugo Kuusner, kes ütles, et Riigivolikogu kõnetool peab olema koht, kus rahvaesitaja võib end täiel määral maksmata panna.¹³ Eeskujuna toodi välja Inglise parlament.¹⁴ Tulenevalt Vene Riigiduumas toimunud vaidlustest Riigiduumas

¹ RT I, 09.07.1919, 44.

² Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokollide ära kirjad. 18.05.1919. – RA, ERA.15.2.361, 153.

³ Protokoll nr 14 Asutava Kogu koosoleku üle. 21.05.1919 – RA, ERA.15.2.15, 143.

⁴ Protokoll nr 15 Asutava Kogu koosoleku üle. 22.05.1919 – RA, ERA.15.2.16, 15.

⁵ Protokoll nr 22 Asutava Kogu koosoleku üle. 02.06.1919 – RA, ERA.15.2.23, 164.

⁶ Protokoll nr 23 Asutava Kogu koosoleku üle. 06.06.1919 – RA, ERA.15.2.24, 121.

⁷ Protokoll nr 25 Asutava Kogu koosoleku üle. 04.06.1919 – RA, ERA.15.2.26, 133.

⁸ Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni protokollid nr 21–52. 24.07.1919–21.12.1919 – RA, ERA.15.2.373, 1190.

⁹ Samas, lk 236.

¹⁰ Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni protokollid nr 53–71. 22.01.1920–26.03.1920. – RA, ERA.15.2.374, 1128.

¹¹ Samas.

¹² Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni protokollid nr 72–84. 13.04.1920–11.05.1920 – RA, ERA.15.2.375, 164.

¹³ Samas.

¹⁴ Protokoll nr 138 Asutava Kogu koosoleku üle. 08.06.1920. – RA, ERA.15.2.137, 167.

toimepandud laimamise eest vastutamise üle oli ka põhiseaduse komisjon otsustanud vastutamatus piiritleda ainult poliitiliste kõnedega (vt täpsemalt allpool komm. 27).¹⁵ Laimule pidi siiski järgnema kohtulik vastutus.¹⁶ Edasist arutelu indenniteedi üle ei tekkinud ning see võeti väikese keelelise kohandusega vastu.

- 3 Asutava Kogu põhiseaduse komisjonis toimus esimene arutelu vaba mandaadi institutsiooni üle kolmandal lugemisel.¹⁷ Jüri Uluots leidis, et vabal mandaadil ei ole suurt mõtet, ning tegi ettepaneku see põhiseadusest välja jätta.¹⁸ Lui Olesk leidis samuti, et see paragrahv on üleliigne. Mihkel Neps pakkus alternatiivseks sõnastuseks „Riigivolikogu liikmed esitavad kogu rahvast“, kuid seitsme poolt- ja nelja vastuhäälega võeti vastu Oleski pakutud sõnastus „Riigivolikogu liikmed ei ole seotud mandaatidega“.¹⁹ Põhiseaduse komisjoni ettekandja Ado Anderkopp arutles põhiseaduse eelnõu tutvustamisel vaba mandaadi olemuse üle, tõdedes, et Riigivolikogu tegevus ei pruugi kokku langeda rahva enamuse vaadete ja nõuetega.²⁰ Vastukaaluks vabale mandaadile kirjutati põhiseadusesse rahvahääletuse võimalus, mis tagab selle, et riigi ja rahva üle otsustamine ei jää ainult Riigivolikogu teha ning rahval on võimalik sekkuda, kui volinikud soovivad vastu võtta seadust, mis rahva tegelikule tahtele ei vasta.²¹ Vaba mandaadi põhimõtet sisaldav põhiseadus võeti edasise aruteluta vastu.
- 4 Saadiku seotus mandaadiga ehk vabale mandaadile vastanduv imperatiivne mandaat oli kirjutatud Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi 1978. aasta konstitutsiooni, mille § 92 lg 3 sätestas, et „oma tegevuses juhindub saadik üleriiklikest huvidest, arvestab valimisringkonna elanike vajadusi ja taotleb valijate juhendite elluviimist“. Saadik, kes ei olnud õigustanud valijate usaldust, võidi igal ajal valijate enamiku otsusel tagasi kutsuda.²²
- 5 Liia Hänni ütles 1991. aastal loodud Põhiseaduse Assamblees vastuseks ettepanekutele siduda saadikud mandaadiga, et „[p]igem peegeldab selline ettepanek [siduda saadik mandaadiga] neid arusaamu, mis meil seni valitsesid ja mis on seotud nõukogude riigi-õigusliku kontseptsiooniga“.²³ Põhiseaduse Assamblee III toimikond, kelle teemade alla kuulus muuhulgas Riigikogu puudutav peatükk, sisustas vaba mandaati nii, et rahvaesindajat ei saa tema volituste kehtivuse ajal tagasi kutsuda.²⁴ Vastuseks sellele ettekandele kritiseeris Jüri Adams mandaadi mõistet, heites ette, et see ei sobi väljendamaks saadiku tagasikutsumatus, ning asemele peaks leidma eestikeelse ja ühemõttelise sõna.²⁵ Sõna „mandaat“ ei sobivat väljendama ka erakondliku kuuluvuse muutmist oma suva järgi ning valimiseelsetest lubadustest mittekinnipidamist.²⁶

¹⁵ Samas.

¹⁶ Samas.

¹⁷ Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni protokollid nr 72–84. 13.04.1920–11.05.1920 – RA, ERA.15.2.375,163.

¹⁸ Samas.

¹⁹ Samas.

²⁰ Protokoll nr 133 Asutava Kogu koosoleku üle. 27.05.1920. – RA, ERA.15.2.132,124.

²¹ Samas.

²² Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi konstitutsioon, vastu võetud Eesti NSV Ülemnõukogus 13. aprillil 1978. aastal, § 96 lg 2. Tallinn 1979.

²³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 944.

²⁴ Samas, lk 184.

²⁵ Samas, lk 191.

²⁶ Samas.

II. Vaba mandaadi põhimõte

A. Mandaat

- 6 Kommenteeritava paragrahvi kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga. Mandaat (ld *mandatum* – ülesanne, kohustus) on valimistel valija poolt kandidaadile antav volitus rahva esindamiseks.²⁷ Mandaate on kaks tüüpi – vaba (vt allpool, punkt II.B.) ja imperatiivne.²⁸
- 7 Imperatiivse (ld *imperare* – käskima) mandaadiga kaasneb kohustus toimida volitaja antud juhiste järgi ning tema tahtest lähtuvalt.²⁹
- 8 Imperatiivse mandaadi põhimõte oli omane keskaegsetele esinduskogudele, kus saadikud esindasid kuninga ees oma linna, maakonna või seisuse huve.³⁰ Alates valgustusajastust aga on imperatiivse mandaadi alusel loodud esindajatekogu kritiseeritud kui agentide kongressi, kus kõik võitlevad vaid enda huvide eest ega teeni üldsuse huve.³¹ Euroopa demokraatlikele riikidele on mandaadi imperatiivsus üldiselt võõras, mitme Euroopa riigi põhiseadusesse on otsesõnu kirjutatud vastav keeld.³² Siiski on Ero Liivik argumenteerinud, et vaba mandaadi põhimõte võtab valitud parlamendisaadikutelt vastutuse valijate ees ning piirab seeläbi rahva suveräänsust ja valijate võimalusi poliitikas osaleda.³³ Mandaadi imperatiivsus on omane kommunistlikele režiimidele ja kehtib tänapäeval veel näiteks Hiinas.³⁴

B. Vaba mandaadi määratlus ja sisu

- 9 PS § 62 sõnastuse kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga, mistõttu parlamendisadik ei tegutse mitte ainult kitsalt oma valijate huvidest lähtuvalt, vaid kogu rahva hüvanguks.³⁵ Sellest põhimõttest on võimalik tuletada kolm olulist vaba mandaadi tunnust.³⁶ Esiteks on Riigikogu liige rahva – kui terviku – esindaja. Teiseks on saadik sõltumatu, mistõttu ta ei ole seotud antud valimislubadustega.³⁷ Kui saadik ei täida valimiste eel antud lubadusi või täidab neid teisel kujul oma äranägemise järgi, ei saa ta tulenevalt vaba mandaadi kaitses kanda selle eest õiguslikke tagajärgi.³⁸ Tsiviilõigusliku esindaja vastutuse asemel kannab rahvasaadik rahva ees – ja ka oma erakonna ees, kui ta ühte kuulub – poliitilist vastutust.³⁹ Rahva otsustada on saadiku (tagasi)valimine järgmistel valimistel. Kolmandaks on saadik vaba langetama otsuseid omaenda südametunnistusest lähtuvalt.⁴⁰ Riigikogu liige võib ametis olles muuta oma seisukohti, samuti erakondlikku

²⁷ J. Jäätma jt. – PSKV₄, PS § 62 komm. 4.

²⁸ Samas.

²⁹ J. Jäätma jt. – PSKV₄, PS § 62 komm. 5.

³⁰ Venice Commission. Report on the Imperative Mandate and Similar Practices. Strasbourg 2009, lk 2; vt ka H. H. Klein. – Maunz/Dürig. Grundgesetz-Kommentar. München 2020, Art 38 p 32 jj; kriitiliselt: U. F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“: Elemente einer Interpretations- und Problemgeschichte. – Der Staat 2000/39, lk 23, 28 jj.

³¹ E. Burke. Miscellaneous Writings (Select Works, kd 4). Carmel, IN: Liberty Fund 1999, lk 11 jj.

³² Venice Commission. Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, lk 4.

³³ E. Liivik. Otsedemokraatia Eestis: õigussotsioloogilisi aspekte. Tartu Ülikooli Kirjastus 2017, lk 74.

³⁴ Venice Commission. Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, lk 3–4.

³⁵ Sarnasel ka J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 62 komm. 6.

³⁶ U. F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“: Elemente einer Interpretations- und Problemgeschichte, lk 23.

³⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15.

³⁸ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Juridica 1999/10, lk 472–479.

³⁹ T. Annus. RÕ₂, lk 130; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472–479. Vt ka U. F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“: Elemente einer Interpretations- und Problemgeschichte, lk 23, 34 jj.

⁴⁰ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15.

- kuuluvust, ilma et ta kaotaks seetõttu oma mandaadi või et teda saaks tagasi kutsuda rahvas või erakond, kelle nimekirjas ta Riigikokku kandideeris.⁴¹
- 10 Vaba mandaat ei tähenda siiski vabadust mandaadiga kaasnevast kohustusest toetada parlamendi esindus- ja töövõimet, vaid vabadust otsustada, kuidas neid kohustusi sisuliselt täita.⁴²
- 11 Vaba mandaadi üheks põhiolemuslikuks tingimuseks on, et Riigikogu liige saab parlamendis vabalt väljendada oma mõtteid ja poliitilisi tõekspidamisi ning seeläbi mõjutada parlamentaarse tahte kujundamist.⁴³ Sel põhjusel on õige tuletada Riigikogu liikme vabale mandaadile omane sõnavabadus mitte kitsalt PS §-st 45, vaid mõista seda parlamentaarse sõnavabadusena, mis moodustab vajaliku osa Riigikogu liikme põhi-seaduslikust staatusest.⁴⁴ Sellest järeldub, et Riigikogu liikme parlamentaarse sõnavabaduse piiramisel tuleb silmas pidada ka põhiseaduses sisalduvaid parlamentaarse riigikorralduse põhimõtteid, nagu Riigikogu töövoime ja Riigikogu liikmete ebavõrdse kohtlemise keeld neile kuuluva mandaadi teostamisel.⁴⁵ EIK on sedastanud, et „kuigi sõnavabadus on tähtis igapähele, on nimetatud õigus eriti oluline valitud rahvaesindaja jaoks. Sellest tulenevalt nõuab parlamendi opositsiooniliikme sõnavabaduse piiramine [...] kohtult kõige üksikasjalikumalt kontrolli“.⁴⁶ See asjaolu ei pruugi siiski tähendada, et parlamendiliikme sõnavabadus on teiste isikute omast ulatuslikum. Vastupidi, EIK sõnul lasub poliitikutel eriline vastutus kaitsta demokraatiat ja selle põhimõtteid ning hoiduda sallimatuse ja vaenu levitamisest.⁴⁷
- 12 Riigikohus on asunud seisukohale, et tulenevalt põhiseaduse esindusdemokraatia põhimõttest laieneb vaba mandaadi põhimõte ka kohaliku omavalitsusüksuse volikogu liikmele, mistõttu ka temal on õigus langetada volikogus otsuseid oma südametunnistusest lähtudes.⁴⁸
- 13 PS § 62 kohustab Riigikogu kehtestama oma liikmete palga suurus, mis tagab mandaadi kasutamise vabaduse.⁴⁹ Piisava palga eesmärgiks on võimaldada saadikul realiseerida oma mandaati vabalt ilma väliste mõjutusteta, mis seostuvad tema majandusliku kindlustatusega. Sellest lähtuvalt on Riigikohus sedastanud, et PS §-st 75, mille kohaselt Riigikogu tohib muuta oma palka alles järgmise koosseisu jaoks, on võimalik kõrvale kalduda juhul, kui sätte järgimine seaks ohtu mandaadi kasutamise vabaduse.⁵⁰
- 14 Vaba mandaadi alaprintsipiideks on immunitet (PS § 76), indenniteet (PS § 62, vt allpool III osa) ja ametite ühildamatuse põhimõte (PS § 63 lg 1).⁵¹

⁴¹ Samas.

⁴² Vrd BVerfGE 04.07.2007, 2 BvE 1-4/06, p 211 jj (BVerfGE 118, 277 (326)).

⁴³ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 309.

⁴⁴ Vt samas; vrd ka H. H. Klein. – J. Isensee, P. Kirchhof (koost.). Handbuch des Staatsrechts. 3. kd. Heidelberg: C. F. Müller 2005, § 51 p 32 viitega otsusele BVerfGE 08.06.1982, 2 BvE 2/82, p 23 (BVerfGE 60, 374 (380)).

⁴⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

⁴⁶ EIK 27.02.2001, Jerusalem vs. Austria, p 36; EIK 23.04.1992, Castells vs. Hispaania, p 42.

⁴⁷ EIK 16.07.2009, Féret vs. Belgia, p 75.

⁴⁸ RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 66.

⁴⁹ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 29.

⁵⁰ Samas.

⁵¹ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 309.

C. Vaba mandaadi piirid

- 15 Vaba mandaadi põhimõte ei ole piiramatu. Kuigi igal Riigikogu liikmel on põhimõtteliselt õigus osaleda kõigis Riigikogu tegevustes⁵², seavad sellele piirid muud põhiseaduslikud väärtused, mh vajadus tagada Riigikogu töökord.
- 16 Riigikohus on sedastanud, et „[k]una mandaadi vaba teostamine on demokraatia seisukohalt üks olulisemaid poliitilisi õigusi, tuleb Riigikogu liikmete ebavõrdne kohtlemine vaba mandaadi teostamisel allutada rangele põhiseaduslikkuse kontrollile“.⁵³ Põhiseadusega kehtestatud printsiibina on vaba mandaadi piirang kooskõlas põhiseadusega, kui tal on legitiimne eesmärk ning ta on sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁵⁴
- 17 Vaba mandaati piirab Riigikogu töökorraldus, mille eesmärgiks on tagada Riigikogu töövoime ja kanda hoolt selle eest, et erinevad Riigikogu tööd puudutavad põhiseaduslikud printsiibid, sh Riigikogu liikme vaba mandaat, Riigikogu fraktsioonide võrdeline esindatus ja parlamendivähemuse kaitse oleksid omavahel tasakaalus.⁵⁵ Vaba mandaadi teostamist piiravad ka Riigikogu istungitel Riigikogu liikmetele määratud piiratud kõneajad ja sõnavõttude korraldus (vrd mh RKKTS 10. ptk, jaod 1–3). EIK on kinnitanud, et parlamendiistungi korra tagamine ja teiste isikute (eeskätt parlamendi) õiguste kaitse võivad olla legitiimseks põhjuseks, et piirata rahvasaadikute poliitilist väljendusvabadust.⁵⁶ Seadusandjal on lai hindamisruum otsustada, kuidas tagada parlamendi töövoime ja kord.⁵⁷ Ükski piirang ei tohi aga olla poliitiliselt kallutatud ega omada üldist piiravat mõju opositsiooni sõnavabadusele.⁵⁸ Poliitilise väljendusvabaduse piirangud, mille põhjuseks ei ole üleskutse vägivallale ega demokraatlike põhimõtete eitamine, ei teeni, vaid pigem ohustavad demokraatiat.⁵⁹
- 18 Samuti seob saadikut üldjuhul tema poliitiline, tavapäraselt erakondlik kuuluvus.⁶⁰ Poliitilised rühmitused annavad Riigikogu liikmetele võimaluse koondada mõttekaaslasi ja vahendeid.⁶¹ Tänapäevase ühiskonnakorralduse juures, milles parlamendi ülesandeks on otsustada seaduse tasemel suures ulatuses kompleksseid erialaseid küsimusi, on vajalik töömahu ja ekspertiisi jagamine, et võimaldada Riigikogu liikmel kasutada oma õigust osaleda kõikides seadusandlikes otsustes.⁶² Riigikogu liikmete omavaheline seisukohtade koordineerimine ja ühitamine teenib seega parlamendi otsustusvõimekust ja on kooskõlas parlamendiliikme legitiimse eesmärgiga saavutada oma poliitilised sihid.⁶³ Siiski ei tohi PS § 71 lg-st 2 tulenev õigus koonduda fraktsioonidesse sekkuda põhiseadusvastaselt Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamisse ega kohelda Riigikogu liikmeid nende mandaadi teostamisel põhjendamatult ebavõrdselt.⁶⁴ Selleks et tagada fraktsioonides stabiilne enamus oma poliitika elluviimiseks ning vältida tegutsemisvõimet halvavaid

⁵² RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16.

⁵³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 21.

⁵⁴ Samas.

⁵⁵ Vt ka A. Möttus. – RKKTS, sissejuhatus. P 1.3.

⁵⁶ EIK 16.09.2014, Karácsony jt vs. Ungari, p 53; EIK 08.11.2016, Szanyi vs. Ungari, p 28.

⁵⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 14; EIK 16.09.2014, Karácsony jt vs. Ungari, p 64; EIK 08.11.2016, Szanyi vs. Ungari, p 33.

⁵⁸ EIK 16.09.2014, Karácsony jt vs. Ungari, p 80, 84, 87 jj.

⁵⁹ Samas, p 62.

⁶⁰ S. Marschall. Parlamentarism. Sissejuhatus. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012, lk 110.

⁶¹ Samas, lk 112.

⁶² H. H. Klein. – Maunz/Dürig. Grundgesetz-Kommentar, Art 38 p 214; kriitiliselt: U. F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“: Elemente einer Interpretations- und Problemgeschichte, lk 41.

⁶³ S. Marschall. Parlamentarism, lk 110 jj; A.-L. Hollo. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin. – Juristische Schulung 2020/10, lk 928, 929.

⁶⁴ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 14.

kõrvalekaldumisi, on fraktsioonidel võimalik kasutada fraktsioonidistsipliini. Fraktsioonidistsipliin kujutab endast saadiku otsuse mõjutamist õiguslikult mittesiduvate argumentide abil.⁶⁵ Enamusarvamuse kohaselt vastandub lubatud fraktsioonidistsipliinile vaba mandaadi põhimõttega vastuolus olev fraktsioonisund.⁶⁶ On küsitav, kuidas eristada lubatud fraktsioonidistsipliini sellest keelatud sunnist.⁶⁷

- 19 Võimalikud meetmed distsipliini tagamiseks on muuhulgas fraktsiooni liikme tagasikutsumine Riigikogu komisjonist või ka tema määramine teatud Riigikogu komisjoni (vrd RKKTS §-id 26 lg-d 3, 4; 28 lg 1), saadiku erakonnasisene edutamine või, vastupidi, selle ärajäämine.⁶⁸ Fraktsioonidistsipliini alla käivad ka proovihääletamised, mida viiakse läbi olulistele otsustele eelnevatel fraktsioonikoosolekutel.⁶⁹ Kuna distsipliini ja sunni vahel puudub selge piir, võivad sellised meetmed – olenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest – osutada lubamatuks sunniks.⁷⁰
- 20 Sunniks hinnatakse meedet juhul, kui fraktsiooni enamus seob saadiku otsustusvabaduse õiguslike tagajärgedega.⁷¹ Kui näiteks fraktsiooni suunaga vastuolus oleva konkreetse hääletamise tagajärjeks on rahaline karistus, on tegemist lubamatu sunniga.⁷² Samas võib Riigikogu liikme pidev ja põhimõtteline kõrvalekaldumine fraktsiooni poliitilisest suunast kaasa tuua olukorra, kus fraktsiooni edasiseks toimimiseks on kokkuvõttes õigustatud liikme komisjonist tagasikutsumine või isegi tema fraktsioonist väljaheitmine.⁷³
- 21 Otsustamiseks meetme põhiseaduspärasuse üle tuleb hinnata, kas fraktsiooni huvi kindlustada ühise poliitilise eesmärgi nimel oma liikmete lojaalsus kaalub konkreetse juhtumi puhul üles saadiku individuaalse õiguse teostada oma vaba mandaati.⁷⁴
- 22 Samuti piiravad vaba mandaadi võrdset teostamist RKKTSist tulenevad õigused, mis on vaid fraktsiooni kuuluvatel Riigikogu liikmetel. Nendeks on näiteks fraktsioonide õigus määrata liikmeid alalistesse komisjonidesse (RKKTS § 26 lg 3), õigus nõuda muudatusettepaneku hääletamist eelnõu teisel lugemisel (RKKTS § 106 lg 2) ning peaministri kandidaadi ülesseadmise õigus Riigikogus (RKKTS § 132 lg 1). Selliste piirangute legitiimseks eesmärgiks on valimissüsteemi proportsionaalsus ning erakonnademokraatia tagamine.⁷⁵ Riigikohtu sõnul „tuleneb põhiseaduse § 71 lõigetest 2 ja 3 ning §-st 62 ja § 12 lõike 1 esimesest lausest, et seadusandja on vaba kujundama fraktsioonide moodustamise aluseid ja tingimusi ning fraktsioonide õigusi määrani, millega ei sekkuta põhiseadusevastaselt Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamisse ega kohelda Riigikogu liikmeid nende mandaadi teostamisel põhjendamatult ebavõrdselt“.⁷⁶ Samas on kohus möönud, et RKKTS § 41 lg 1, mis lubab fraktsioone moodustada vaid esimese viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit, võib olla põhiseadusvastane.⁷⁷

⁶⁵ T. du Mesnil, M. W. Müller. Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten. – Juristische Schulung 2016/6, lk 504, 509.

⁶⁶ K. Varend. – RKKTS, § 42 p 8, vt ka § 98 p 7; kriitiliselt: U. F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“, lk 23.

⁶⁷ Samas; A.-L. Hollo. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin, lk 928, 929.

⁶⁸ S. Marschall. Parlamentarism, lk 111.

⁶⁹ U. F. H. Rühl. Das „Freie Mandat“: Elemente einer Interpretations- und Problemgeschichte, lk 40.

⁷⁰ K. Varend. – RKKTS, § 42 p 8; A.-L. Hollo. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin, lk 928, 930.

⁷¹ H. H. Klein. – Maunz/Dürig. Grundgesetz-Kommentar, Art 38 p 215 jj; A.-L. Hollo. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin, lk 928, 930.

⁷² A.-L. Hollo. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin, lk 928, 930; T. du Mesnil, M. W. Müller. Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten, lk 504, 505.

⁷³ Vt ka H. H. Klein. – Maunz/Dürig. Grundgesetz-Kommentar, Art 38 p 252.

⁷⁴ A.-L. Hollo. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin, lk 928, 930; T. du Mesnil, M. W. Müller. Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten, lk 504, 506.

⁷⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 24, 42.

⁷⁶ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 14.

⁷⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 33.

III. Riigikogu liikme vastutamatus (indemniteit)

- 23 Parlamendiliikme vastutamatuse ehk indemniteedi (ld *indemnitas* – kahjutus) all mõistetakse rahvaesindaja vabastamist juriidilisest vastutusest oma poliitiliste avalduste ja hääletamise eest.⁷⁸ Parlamendiliikme vastutamatus on parlamentaarse sõnavabaduse garant, mis kirjutati parlamentarismi sünniriigis Inglismaal juba 1689. aastal dokumenti „Bill of Rights“, kaitsmaks parlamenti monarhi katsete eest piirata parlamendiliikmete väljendusvabadust.⁷⁹ Vabas demokraatlikus ühiskonnas kaitseb vastutamatuse põhimõte ka Riigikogu liikme õigust mõjutada oma sõna ja argumendiga poliitilise tahte kujundamist.⁸⁰ Indemniteedi – nagu immuniteedigi (vt PS § 76) – eesmärgiks ei ole omistada üksikule saadikule erilisi privileege, vaid kaitsta parlamendi ja tema liikmete toimimist ja töökorda tervikuna.⁸¹
- 24 Eesti põhiseaduse kohaselt laieneb indemniteit saadiku Riigikogus või selle organites tehtud avaldustele ja hääletustele. Selle tulemusena on põhiseadusega kehtestatud indemniteedi ruumiline ulatus oma sõnastuse poolest piiratum näiteks Euroopa Parlamendi või ka mitmete teiste EL liikmesriikide omast.⁸²
- 25 Põhiseaduse mõtte kohaselt ei laiene Riigikogu liikme vastutamatus mitte igasugusele poliitilisele tegevusele, mis hõlmaks ka meediaväljaannetes, erakonna üritustel ja mujal tehtud avaldusi⁸³, vaid on piiratud funktsioonidega, mida ta täidab Riigikogu kui kollegiaalse organi liikmena.⁸⁴ Tegevuse all, mis toimub „Riigikogus või selle organites“, tuleb mõista eeskätt tegevust, mis toimub Riigikogu täiskogus, juhatuses ja komisjonides (võrdle ka PS §-e 69–72).⁸⁵ Asjakohane on pidada vastavat tegevust sättega hõlmatuks ka siis, kui see toimub väljaspool Riigikogu, nt komisjoni väljasõiduistungil.⁸⁶ Seda põhjusel, et regulatsiooni eesmärgiks on täpsustada indemniteedi poolt kaitstud tegevuse sisu, mitte piirata selle ruumilist ulatust. Kuigi fraktsioonide puhul ei ole tegemist Riigikogu enda organite, vaid Riigikogu liikmete poliitiliste ühendustega⁸⁷, on Aaro Mõttus sedastanud, et lähtuvalt fraktsiooni tegevuse eesmärgist, milleks on osalemine Riigikogu otsustusprotsessis, peab vastutamatuse põhimõte laienema ka Riigikogu liikmete sellisele tegevusele fraktsioonides, mis on vahetult seotud Riigikogu tööga.⁸⁸ Siinjuures peab Riigikogu liige siiski silmas pidama piire, mida seab vaba mandaadi teostamisele fraktsiooni korrapärasest toimimisest tagav distsipliin (vt ülalpool, punkt 18 jj).

⁷⁸ Inglise keeles mõistetakse indemniteeti üldiselt parlamentaarse immuniteedi ühe tahuna ja kasutatakse selle tähistamiseks sõna „*non-accountability*“ ehk vastutamatus. Vt lähemalt S. Hardt. Parliamentary Immunity in a European Context. In-depth analysis for the JURI Committee. 2015, lk 7, 21.

⁷⁹ A. Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus. – Juridica 2004/9, lk 599; Kohtujurist M. Poiars Maduro ettepanek 26.06.2008 liidetud kohtuasjades C-200/07 ja C-201/07, Alfonso Luigi Marra, p 33.

⁸⁰ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 309; Kohtujurist M. Poiars Maduro ettepanek 26.06.2008 liidetud kohtuasjades C-200/07 ja C-201/07, Alfonso Luigi Marra, p 11.

⁸¹ S. Hardt. Parliamentary Immunity in a European Context, lk 7; V. Torre de Silva. Enlarging the Immunities of European Parliament's Members. The *Junqueras* Judgment. – German Law Journal 2021/22, lk 85, 93.

⁸² Vt lähemalt ka A. Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus, lk 604.

⁸³ Samas.

⁸⁴ J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 62 kom. 13.

⁸⁵ A. Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus, lk 603 jj.

⁸⁶ Samas, lk 604.

⁸⁷ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

⁸⁸ A. Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus, lk 604.

- 26 EIK on kinnitanud indenniteedi igakülgset mõju parlamentaarses debatis⁸⁹, samas asunud seisukohale, et parlamendiväliselt tehtud avaldustele laieneb indenniteedi põhimõte üksnes juhul, kui avaldusel on kindel sisuline seos asjassepuutuva saadiku tegevusega parlamendis.⁹⁰
- 27 Kommenteeritava paragrahvi sõnastuse kohaselt laieneb Riigikogu liikme indenniteet hääletamisele ja poliitilistele avaldustele. Riigikogu teeb oma otsuseid hääletamise teel (vt ka PS § 73). Seetõttu on Riigikogu liikme vabadus hääletada oma veendumuse kohaselt, ilma et ta peaks kartma sellele järgneda võivaid negatiivseid tagajärgi, üks vaba mandaadi olulisemaid väljundeid (samas seab vaba mandaadi põhimõttele piirangud fraktsioonidistsipliin, vt ülalpool, p 18 jj).⁹¹ Samuti peab vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt tõlgendama avalduse mõistet laialt. Avaldus võib kujutada endast nii suuliselt tehtud ettekannet kui ka kirjalikult või muul moel väljendatud seisukohavõttu.⁹² Siiski laieneb PS § 62 kohaselt indenniteet üksnes poliitilist laadi avaldustele. Vastava sõnaline piirang kirjutati Eesti põhiseadusesse juba 1920. aastal. Toonase PS § 48 sõnastuse kohaselt „[...] ei kanna [Riigikogu liige] mingisugust vastutust peale kodukorras ettenähtu poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides“. Vastutamatus ulatuse piirangut põhjendas Otto Strandmann Asutavas Kogus järgnevalt: „Nagu kõikidel teada, oli parlamendiliikmete kohta Vene riigivolikogus küsimus, kas võib parlamendi liiget vastutusele võtta laimamise eest, mis ta riigivolikogus on toime pannud. See küsimus oli ka meil põhjust andnud, mispärast meie siin kitsendusi tegime, et vastutusele poliitiliste kõnede eest võtta ei saa. Kuid, kui keegi riigivolikogukantslist omale lubab teist laimata, teotada, et sellele ka kohtulik vastutus peaks järgnema.“⁹³ Sarnaselt on ka EIK kinnitanud, et indenniteedi eesmärgiks ei ole parlamendiliikme vabastamine vastutusest väljaütlemiste eest, mis ei ole seotud tema parlamendiliikme ülesannete täitmisega.⁹⁴ Seega tuleb Riigikogu liikme vastutamatus piiriks seada avalduse seotus poliitilise aruteluga Riigikogus ja selle organites. Samas võib katse eristada poliitilisi küsimusi n-ö mittepoliitilistest luua olukorra, kus arutelu parlamendis ei ole täiesti vaba, kuna Riigikogu liige peab arvestama sellega, et tema avaldust võidakse hiljem kvalifitseerida indenniteediga mittekäetuks.⁹⁵ Seetõttu tuleb Aaro Mõttuse arvamusel poliitilise avalduse mõistet tõlgendada selliselt, et indenniteediga oleksid kaetud kõik arutatava küsimusega seotud avaldused.⁹⁶ Kui Riigikogu liikme avaldus ületab karistatavuse piiri, on teda võimalik oma väljaütlemise eest kriminaalvastutusele võtta õiguskantsleri ettepanekul ning Riigikogu enamuse nõusolekuga (vt PS § 76).
- 28 PS § 62 kohaselt ei kanna parlamendiliige õiguslikku vastutust indenniteedi ulatuses kaitstud avalduste ja tegude eest. Normi sõnastusest tulenevalt hõlmab õiguslik vastutamatus keeldu algatada parlamendiliikme vastu kriminaal-, väärteo-, halduskohtu- või tsiviilkohtumenetlus.⁹⁷ Aga ka Riigikogu liikmele kohalduv distsiplinaarmenetlus kujutab endast käitumiskohustust, mille rikkumise tagajärjed on Eestis seaduse tasandil reguleeritud. Et tagada parlamendiliikme igakülgne indenniteet, peab vastutamatus

⁸⁹ Vt nt EIK 17.12.2002, A. vs. Ühendkuningriik, p 85 jj.

⁹⁰ S. Hardt. Parliamentary Immunity in a European Context, lk 12; EIK 20.04.2006, Patrono, Cascini ja Stefanelli vs. Itaalia, p 62; EIK 30.01.2003, Cordova vs. Itaalia (No. 2), p 62 jj.

⁹¹ A. Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus, lk 605.

⁹² Vt ka samas, lk 601 jj.

⁹³ Protokoll nr 138 Asutava Kogu koosoleku üle. 08.06.1920. – RA, ERA.15.2.137, l 67.

⁹⁴ EIK 30.01.2003, Cordova vs. Itaalia (No. 2), p 62 jj viitega otsusele EIK 17.12.2002, A. vs. Ühendkuningriik, p 84 jj.

⁹⁵ A. Mõttus. Parlamendiliikme vastutamatus, lk 603.

⁹⁶ Samas.

⁹⁷ Samas, lk 601.

põhimõtte seetõttu laienema ka viimati nimetatud menetlustele.⁹⁸ Eelöeldust lähtuvalt on Riigikogu istungi juhatajal RKKTS § 72 lg-te 1 ja 1¹ ulatuses õigus piirata Riigikogu liikme ettenähtust kauem kestvat, küsimusest kõrvale kalduvat ja ebakohaseid väljendeid sisaldavat avaldust, kui piiramise eesmärgiks on tagada Riigikogu töökord. Selline piirang ei tohi aga kujutada endast karistust Riigikogu liikme öeldu eest, kuna selline meede oleks vastuolus indenniteedi põhimõttega.

- 29 Erinevalt immuniteedist (vt PS § 76 ls 2) ei saa Riigikogu liikmelt ära võtta tema indenniteeti. Riigikogu liikmel ei oleks võimalik teostada oma vaba mandaati, kui ta peaks kartma, et poliitiliste seisukohtade väljendamise eest saab teda ühel hetkel vastutusele võtta.⁹⁹ Seetõttu ei kaasne erinevalt immuniteedist (PS § 76) saadiku mandaadi lõpuga indenniteedi kaitse lõpp, vaid selle ulatus on ajaliselt piiramatu.¹⁰⁰

⁹⁸ Vrd samas.

⁹⁹ J. Jäätmä jt. – PSKV₅, PS § 62 komm. 16; vt ka S. Hardt. Parliamentary Immunity in a European Context, lk 9.

¹⁰⁰ Vt PS § 76 kommentaare.