

§ 63. [Ametite ühildamise keeld]

Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis.

Riigikogu liige on oma volituste ajaks vabastatud kaitseväeteenistuse kohustusest.

Autor Janar Jäätma

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 38. Riigikogu liikmed, väljaarvatud Vabariigi Valitsuse liigete abid, ei või olla Vabariigi Valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites.

§ 50. Riigikogu liikmed vabastatakse nende volituste kestusel riigikaitseteenistusest.

PS 1937: § 77. [Lõige 1] Riigivolikogu liikmed ei või olla riigiteenistuses Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, valitsus- või kohtuasutiste ega riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna.

§ 80. Riigivolikogu liikmed vabastatakse nende volituste kestel sõjaväeteenistusest.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94 – haldusnõukogud ; RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16 – kahe tooli seadus

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Ametite ühildamise keeld ning võimude lahususe ning tasakaalustatuse põhimõte
- III. Ametite ühildamise keeld: kas reegel või printsiip
- IV. Riigiameti mõiste
- V. Kaitseväeteenistus

I. Sissejuhatus

- 1 PS § 63 sätestab ametite ühildamise keelu, mille kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis.
- 2 Asutavas Kogus 15. juunil 1920 vastu võetud PSi § 38 sätestas, et Riigikogu liikmed, välja arvatud Vabariigi Valitsuse liikmete abid, ei või olla valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites. Sama PSi § 50 kohaselt vabastati Riigikogu liikmed nende volituste kestes riigikaitseteenistusest. Rahvuskogus 28. juulil 1937 vastu võetud PSi § 77 nägi ette, et Riigivolikogu liikmed ei või olla riigiteenistuses presidendi, valitsuse, valitsus- või kohtuasutuste ega riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna. Sama seaduse § 80 ja § 89 sätestasid, et Riigivolikogu ja Riiginõukogu liikmed vabastati nende volituste kestel sõjaväeteenistusest. Sama seaduse § 88 kohaselt ei tohtinud keegi ühel ajal olla Riigivolikogu ja Riiginõukogu liige. Seega nägid ka 1920. ja 1937. aasta PSid ette ametite ühildamise keelu. Ka praegu kehtiv PS lähtub samast õiguslikust traditsioonist, mille kohaselt on ametite ühildamise keeld selgesõnaliselt PSis eraldi võimude lahususe nõude kõrval sätestatud.

II. Ametite ühildamise keeld ning võimude lahususe ning tasakaalustatuse põhimõte

- 3 Riigikogu liikmel kui organi (s.o Riigikogu) täitjal on õigus ja kohustus teostada riigi nimel seadusandlikku võimu (PS § 59 ja § 65 p 1) ja teisi talle peale pandud ülesandeid (PS § 65 p 2–16). Seadusandlik võim, täidesaatev võim ja kohtuvõim on lahutatud (PS § 4), mis tähendab ka seda, et neid ülesandeid täitma loodud organid ja nende täitjad ei tohi kattuda (PS § 14). Vastasel korral poleks tagatud võimude lahusus, kuna sellisel juhul koonduks ühe organi ja lõppastmes ühe organi täitja ehk inimese kätte mitme võimuharu võim. Võimude lahususega tagatakse lõppastmes funktsionaalne, institutsionaalne ja personaalne võimude lahususe ellu rakendamine.¹ Võimude lahusus tähendab, et riigi kogu võim ei peaks kuuluma ühele isikule ega ühele riigiorganile, vaid see peaks olema jaotatud mitme riigiorgani vahel, samuti peaks see olema reeglina jaotatud mitme inimese või inimrühma vahel.² Selline võimu jagamine tagab, et kui võimu kuritarvitatakse, on selle võimalik kahju väiksem; kui võim on jagatud, on võimu kuritarvitamine vähem-tõenäoline, kuna seda on võimalik avastada ja vajadusel sanktsioneerida.³ Võimude lahususe põhimõte nõuab sisuliselt pädevuste jaotamist erinevate institutsioonide vahel ning pädevuste kaudu omistatakse konkreetsele organi täitjale õigused, kohustused ja ka vastutus.⁴ PS § 63 lg-s 1 on sisuliselt selgesõnaliselt väljendatud personaalse võimude lahususe põhimõte. Ilma selle sätteta järelduks sama norm tõlgendamise teel PS §-dest 4 ja 14.

III. Ametite ühildamise keeld: kas reegel või printsiip

- 4 Õigusnorme on võimalik liigitada kas printsiipideks või reegliteks. Kui norm on printsiip, tuleb õiguslik tagajärg leida kaalumise ja proportsionaalsuse testi abil.⁵ Reeglite puhul tuleb aga küsida, kas normi koosseisus sätestatud eeldused on täidetud, mille tagajärjel on võimalik järeldada konkreetset õiguslikku tagajärge.⁶
- 5 PS § 63 on oma õiguslikult struktuurilt reegli iseloomuga. Tegemist on selgesõnalise keelunormiga, mille kohaselt ei ole Riigikogu liikmel lubatud olla üheski muus riigiametis.⁷ Norm ei ole avatud kaalumisele.
- 6 PS § 63 lg-s 1 ei ole ametite ühildamise keelu rikkumise õiguslikku tagajärge ette nähtud. Keelu rikkumise õiguslik tagajärg on sätestatud PS § 64 lg 2 p-s 1, mille kohaselt lõppevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega, kui ta asub mõnda teise riigiametisse. Sellisel juhul astub tema asemele tema asendusliige (PS § 64 lg 3). PS § 64 lg 2 p-st 1 on tehtud erand sama paragrahvi lõikes 1, mille kohaselt, kui Riigikogu liikmest saab valitsuse liige,

¹ Võimude lahususe kohta vt ka R. Maruste, H. Schneider. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/3, lk 64–66. Vt ka B. Grzeszick. – T. Maunz, G. Dürig (toim.). *Grundgesetz. Kommentar*. III kd. München: C. H. Beck. 94. täiendvlj. Jaanuar 2021, art 20 äärenr 1–116.

² B. Grzeszick. – T. Maunz, G. Dürig (toim.). *Grundgesetz. Kommentar*. III kd, art 20 äärenr 30.

³ Samas.

⁴ Vt ka samas, äärenr 31.

⁵ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. – *Juridica* 2010/9, lk 678; M. Ernits. Põhiõigused kui väärtusotsustused Riigikohtu praktikas. – Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Tartu: Eesti Vabariigi Riigikohus 2005, lk 31; R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/1, lk 5 jj.

⁶ Reeglite ja printsiipide kohta vt lähemalt R. Alexy. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press 2002, lk 44–93.

⁷ PSis sätestatud printsiipide ja keelunormide olemasolu ja võimaliku konkureerimise kohta vt õiguskantsleri seisukohta Riigikohtule: RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 7. Riigikohtu seisukoha kohta vt p 14.

tema volitused peatuvad ja Riigikogu liikme volitused taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest. Ametite ühildamise keelunorm on sätestatud seega erinevates paragrahvides.

IV. Riigiameti mõiste

- 7 Põhiseaduses pole avatud **riigiameti mõistet**. Põhiseaduse Assamblee dokumentides on kajastatud, et riiklikud palgalised ametikohad on tavaliselt seotud mingi täidesaatva võimuga (nt on asutuses juhtival kohal või saab palka riikliku aktsiaseltsi juhatuses olemise eest). Samuti peab olema välistatud, et ministri ja Riigikogu liikme huvide vahel tekib konflikt.⁸
- 8 Tavakeeles mõistetakse ametit kui ülesannete kompleksi, mida isik täidab oma töökohal ja mille eest ta saab tasu, tööalana; (elu)kutsena, kutsealana; teenistus-, töökohana.⁹ Riigiametit on mõistetud kui riiklikku ametit või ametikohta.¹⁰ Riigitööl olevaid inimesi on eristatud ka järgmiselt: 1) riigi ametisse valitud või nimetatud ametnikud ja 2) riigi teenistuses olevad teenistujad töösuhte alusel.¹¹ Ka avaliku teenistuse seadus eristab kahte liiki avalikku teenistust: 1) ametnikuna avaliku võimu teostamine ja 2) avaliku võimu teostamist toetav töö töölepingu alusel (ATS § 5). Ühe seisukoha kohaselt peaks riigiameti mõiste PSi mõttes hõlmama mõlemad riigitöö tegijad sõltumata sellest, kas avaliku võimu kandjaga ollakse teenistuslikus või töösuhtes.¹²
- 9 Võimalik on eristada riigiameti mõistet ka avaramas tähenduses. Mõlema definitsiooni kandvaks teljeks on esmalt, et tagatud peab olema tegelik võimude lahususe ja tasakaalustatuse olukord, st et erinevate võimude vahelised ülesanded ja nende teostajad lõppastmes ei kattuks. Riigivõimu funktsioonid peavad olema jagatud erinevate institutsioonide vahel ning neid funktsioone ei saa täita samad inimesed. Sellest nõudest kasvab omakorda välja teine kandev telg, milleks on, et Riigikogu liikme kõrvaltegevus ei tohi kaasa tuua **huvide konflikti** olukorda.¹³ Huvide konflikti võib põhjustada riigi teise ametiga kaasas käiv sõltuvussuhe kas saadava tasu, alluvuse vm asjaolude näol. Huvide konflikt seab kahtluse alla Riigikogu liikme erapooletuse seadusloome protsessis, kuna pole selge, kelle huve Riigikogu liige tegelikult esindab ja kas ta on sisulises mõttes oma valikutes vaba. Ametite ühildamise keelust välja kasvanud nõue vältida huvide konflikti seondub riigiametitega ning PS § 63 ei reguleeri olukordi, kus Riigikogu liige peaks Riigikokku valitud ametis otsustama iseenda või oma lähedast puudutava küsimuse üle.
- 10 **Kitsamas tähenduses** oleks riigiamet avaliku võimu teostamine kas Riigikogus seadusandjana, valitsusasutuses täidesaatva riigivõimu teostajana või kohtus õigusemõistjana. Selle mõiste kohaselt ei saa Riigikogu liige olla samaaegselt ei Vabariigi President, valitsuse liige, ametnik valitsusasutuses ega kohtunik ja kohtujurist. Kokkuvõtlikult ei tohi mõiste kitsa määratluse kohaselt Riigikogu liige olla nendes institutsioonides ja täita nende institutsioonide funktsioone. Tegemist on teise võimuharu ametitega, mille kaudu kasutatakse teise võimuharu riigivõimu volitusi. Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, ei ole need ametid üksteisega ühildatavad ja sellest tulenevalt ei tohi üks ja sama inimene neid ülesandeid korraga täita. Vastupidisel juhul koonduks ühe inimese ja sellest tulenevalt

⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 368 (I. Hallaste).

⁹ M. Langemets jt (toim.). Eesti keele seletav sõnaraamat. „Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu“ 2., täiendatud ja parandatud trükk. Tallinn: Eesti Keele Instituut 2009.

¹⁰ Samas.

¹¹ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Juridica 1999/10, lk 476.

¹² Samas.

¹³ RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94, p 2.

ühe institutsiooni kätte suur võimukogum. Samuti tooks see kaasa huvide konflikti, kuna Riigikogu liikmel oleks mõlema võimuharuga sõltuvussuhe ja ta peaks riigivõimu teostamisel tegutsema mõlema institutsiooni huvides, mis võib omakorda seada kahtluse alla Riigikogu liikme sõltumatuse seadusloome protsessis. Samuti ei pruugiks see olla kooskõlas vaba mandaadi põhimõttega, mille üheks nõudeks on, et Riigikogu liige saaks poliitilisi valikuid teha südametunnistusest lähtuvalt.¹⁴

- 11 Riigiameti mõiste kitsas definitsioon aga ei vasta küsimusele, kas Riigikogu liige võib olla töösuhtes riigiga, sh riigist alamalseisvate teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikutega (nt Eesti Advokatuur, Eesti Haigekassa, Eesti Teaduste Akadeemia, Tartu Ülikool) või mõne muu juriidilise isiku seadusandliku kogu liige, kui nende ülesannete teostamisel ei täida ta täidesaatva riigivõimu ega kohtuvõimu funktsioone. Kas Riigikogu liige võiks olla nt töölepingu alusel raamatupidaja või valvur Riigikohtus, kelle töö ei seonu riigivõimu volituste kasutamise, st õigusemõistmisega, vaid tegemist oleks üksnes abistava ülesandega, tagamaks põhifunktsioonide toimimine? Kas Riigikogu liige võiks olla Tartu Ülikooli rektor, prorektor, palgalisel ametikohal õppejõud või eraõigusliku lepingu alusel õppeülesande täitja? Samuti ei anna mõiste kitsas määratlus vastust küsimusele, kas Riigikogu liige võib kuuluda riigiäriühingu juhtorganitesse (s.o juhatusse ja nõukogusse), sh olla sellega töösuhtes.
- 12 Riigiameti mõiste **avar käsitus** hõlmab endas lisaks mõiste kitsale tähendusele veel ka riigi ja riigist amal seisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikutega töösuhtes olemise keeldu sõltumata töö iseloomust, samuti keelab see olla kohaliku omavalitsuse teenistuses ametnikuna või olla selle esinduskogu liige.¹⁵ Viimati märgitu tuleks laiendada ka samal ajal Euroopa Parlamendi liikmeks olemise keelule. Kohaliku omavalitsuse volikogudesse kuulumise keeldu on põhjendatud sellega, et kohalikud omavalitsused täidavad lisaks kohalike omavalitsuse ülesannetele ka riigi ülesandeid ja on seetõttu täidesaatva riigivõimu osa, mis aga võib põhjustada huvide konflikti.¹⁶ Ühe seisukoha kohaselt on Põhiseaduse Assamblee materjalide kohaselt võimalik järeldada, et riigiameti mõistet tuleb tõlgendada avaralt, st et välistatud oleks olukord, kus Riigikogu liige oleks teisel palgalisel riiklikul ametikohal ja palgalisel riigitööl, nt Eesti Panga nõukogus, riikliku aktsiaseltsi juhatuses, samuti instituudi direktor.¹⁷
- 13 Kuldne kesktee lahendamaks probleemi, kas õige on lähtuda riigiameti kitsamast või avaramast mõistest, on siis, kui Riigikogu liikme kõrvaltegevusi, mis ei seonu teise võimuharu funktsioonide vahetu täitmisega, hinnataks igal juhtumil eraldi. Kui Riigikogu liikme kõrvaltegevus teises ametis läheks vastuollu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (PS §-d 4 ja 14) või tooks kaasa eri võimuharude vahelise huvide konflikti, tuleks teises ametis olemist käsitada riigiametina PS § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1 mõttes. Huvide konflikti jaatamiseks pole määrav üksnes teiselt ametikohalt saadav tasu või muu rahaliselt hinnatav hüve, vaid oluline on ka see, kas Riigikogu liige peaks korraga teenima ja esindama vastandlikke huve.
- 14 Riigikohus ei ole **kohaliku omavalitsuse volikogu liikme** ülesandeid käsitanud riigiametina PS § 63 lg 1 mõttes. Riigikogu liikme kuulumisel kohaliku omavalitsuse volikogusse on riigikohus märkinud, et PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõtte kehtib riigivõimu harude vahelistes suhetes ega näe ette, et kohaliku omavalitsuse ülesannete teostamine peaks toimuma lahutamatuult riigivõimu teostamisest. PS § 63 lg 1 ei keela

¹⁴ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15.

¹⁵ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 476.

¹⁶ Samas.

¹⁷ I. Hallaste seisukoht põhiseaduse eelnõu arutelul – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 184, 365, 368, 369. Selle kohta vt ka õiguskantsleri 21.01.2008 ettepanek nr 1 „Riigikogu liikme staatuse seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“, p 10.

Riigikogu liikmel kuuluda kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse. PS eristab selgelt kohaliku omavalitsuse ülesannete teostamist täidesaatva riigivõimu teostamisest. Kohaliku omavalitsuse üksusel on autonoomia riigivõimu teostamisest.¹⁸ Viidatud seisukoht võib olla vaieldav. Riigikohtu põhjendustest ei nähtu, et seisukoha kujundamisel oleks arvestatud PS §-ga 14, mis muu hulgas näeb ette funktsionaalse võimude lahususe, ning asjaoluga, et PS § 154 lg 2 alusel võivad kohaliku omavalitsuse üksused täita ka riiklikke kohustusi.¹⁹ Huvide konflikti ei saa välistada olukorras, kus Riigikogu liikmel, kes kuulub ka kohaliku omavalitsuse volikogusse, tuleb otsustada selle üle, kas kohaliku omavalitsuse üksustele tuleb peale panna täiendavaid riiklikke kohustusi, samuti nende rahastamise küsimuste üle. Ühtlasi peaks see sama Riigikogu liige hakkama sellest seadusest võrsunud otsuseid volikogus hääletama. Viidatud lahendis ei näinud Riigikohus vastuolu PS §-st 62 tuleneva vaba mandaadi põhimõttega, sest vaba mandaadi põhimõtte kohaselt tuleb Riigikogu liikmel teostada riigivõimu kogu rahva esindajana, kuid volikogu liikmena eeskätt kohalike elanike esindajana.²⁰ Riigi huvid ei pruugi alati kattuda kohaliku tasandi huvidega (nt ühelt poolt tuuliku rajamise küsimused ja teiselt poolt riigi julgeolekut või maksulaekumist puudutavad küsimused jne). Kui tegemist on vastandlike huvidega, jääks selgusetuks, kelle huve Riigikogu liige esindaks.

- 15 Üks keerulisemaid vaidluskohti on olnud, kas Riigikogu liige võib kuuluda **riigi osalusega äriühingu nõukogusse**. Varasema praktika kohaselt ei ole Riigikohus pidanud PS § 63 lg 1 mõttes lubatavaks seda, et Riigikogu liige oleks samaaegselt ka riigiettevõtte haldusnõukogu liige. Riigiettevõtte haldusnõukogusse nimetati Riigikogu liige ministeeriumi ettepanekul ning nende ülesannete täitmisel täideti riigi haldusfunktsioone, mille eest oli ette nähtud tasu ja kanti vastutust ministeeriumi ees.²¹ Kui Riigikogu liikme nimetab või kutsub riigi osalusega äriühingu nõukogust tagasi täidesaatev riigivõim, siis on ta kohustatud oma ülesannete täitmisel järgima täidesaatva riigivõimu juhiseid või suuniseid, ta on teise võimuharu ees aruandekohuslane või tal lasub teavitamiskohustus või ta kannab muud moodi vastutust täidesaatva riigivõimu ees, ning kui täidesaatval riigivõimul on otsustusõigus tasu küsimuse üle, on tegemist PS § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1 mõttes riigiametiga.²² Eelnimetatud olukorras oleks täidesaatval riigivõimul liigne mõju seadusandliku riigivõimu üle ja see võib mõjutada Riigikogu liikme sõltumatust seadusandliku funktsiooni täitmisel.²³ Riigikogu liikme kuulumine riigi osalusega äriühingu, sh riigi asutatud sihtasutuse nõukogusse on mõeldav olukorras, kus täidesaatva riigivõimu mõju Riigikogu liikmele puudub, nt tema nõukogu liikmeks nimetamise, tasu jm küsimuste üle otsustab Riigikogu.²⁴
- 16 Teises riigiametis töötamisena PS § 63 mõttes tuleb käsitada ka seda, kui Riigikogu liige asub **Euroopa Parlamendi liikmeks**. Tegemist on Euroopa Liidu kui iseseisva juriidilise isiku otse valitud seadusandliku organiga. Võimude lahususe põhimõttest on tuletatav ka nõue, et isik ei kuuluks samaaegselt Riigikogusse ja Euroopa Parlamenti. Mõlemasse institutsiooni kuulumisel võib tööülesannete täitmisel tekkida huvide konflikt.

¹⁸ RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 53.

¹⁹ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 476. PSKV, PS § 14, p 8.

²⁰ Selle kohta vt RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p-d 64–71.

²¹ RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94.

²² Õiguskantsleri 21.01.2008 ettepanek nr 1 „Riigikogu liikme staatuse seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega“, p 22–30.

²³ Samas, p 30; õiguskantsleri 07.09.2016 seisukoht nr 18-2/160749/1603596 „Riigikogu liikme kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse“.

²⁴ Õiguskantsleri 07.09.2016 seisukoht nr 18-2/160749/1603596 „Riigikogu liikme kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse“.

V. Kaitseväeteenistus

- 17 PS § 63 lg 2 kohaselt on Riigikogu liige oma volituste ajaks vabastatud **kaitseväeteenistusest**. Kaitseväeteenistus on teenistus täidesaatvas riigivõimus, mistõttu ei ole Riigikogu liikmeks olemist võimalik ühildada kaitseväeteenistusega. Kaitseväeteenistuses oleks ta kohustatud alluma kaitsevälisele korrale. Kaitseväeteenistuses olemine mõjutaks negatiivselt Riigikogu liikme sõltumatust seadusandlike protsesside läbiviimisel, sh tema vaba mandaadi põhimõtet. Keelu mõtteks on tagada ka see, et riigikaitseal argumendil ei takistataks Riigikogu liiget täitmast enda põhifunktsiooni, nt ei kutsutaks Riigikogu liiget olulise seaduseelnõu hääletamisel ajateenistusse või kordusõppustele.