

## § 64. [Riigikogu liikme volituste peatumine ja ennetähtaegne lõppemine]

Riigikogu liikme volitused peatuvad tema nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks ja taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest.

Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega:

- 1) tema asumisega mõnda teise riigiametisse;
- 2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel;
- 3) tema tagasiastumisega seaduses sätestatud korras;
- 4) kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma;
- 5) tema surma korral.

Riigikogu liikme volituste peatumisel või ennetähtaegsel lõppemisel astub seaduses sätestatud korras tema asemele asendusliige. Asendusliikmel on kõik Riigikogu liikme õigused ja kohustused.

Riigikogu liikme volituste taastumisel lõpevad asendusliikme volitused.

Autor *Katre Tubro*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 40. Juhtumistel, kui Riigikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes, astub tema asemele valimis-seaduse korras uus liige eelmises paragrahvis ettenähtud tähtajani.

**PS 1937:** § 83. Kui Riigivolikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigi-volikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes, või keeldub andmast pühalikku töotust või annab selle tingimisi, toimuvad vastavas valimisringkonnas uued valimised juhul, kui Riigivolikogu selle koosseisu volituste lõpuni on jäänud aega mitte vähem kui kolm kuud. Uus liige astub lahkunud liikme asemele kuni Riigivolikogu selle koosseisu volituste lõppemiseni.

### Olulised kohtulahendid

RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02 – Riigikogu liikmete volituste lõpetamine (1); RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Riigikogu fraktsiooni registreerimine

### Valikkirjandus

*Madis Ernits.* Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – *Juridica* 1999/10, lk 472–479.

### Sisukord

- I. Sätte kujunemine
- II. Riigikogu liikme volituste peatumine
  - A. Volituste peatumine Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamisel
  - B. Riigikogu esimehe Riigikogu liikme volituste peatumine Vabariigi Presidendi ülesannete täitmisel
  - C. Volituste peatumine muudel juhtudel
- III. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine
  - A. Üldised märkused

- B. Volituste lõppemine teise riigiametisse asumisel**
- C. Volituste lõppemine süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel**
- D. Tagasiastumine**
- E. Volituste lõppemine kestva võimetuse tõttu oma ülesandeid täita**
- F. Volituste ennetähtaegse lõppemise täiendavad alused**

#### IV. Asendusliige

- A. Asendusliikme volitused**
- B. Asendusliikme vaba mandaat**

### I. Sätte kujunemine

- 1 Varasemad PSid ei keelanud Riigikogu liikmel kuuluda Vabariigi Valitsuse koosseisu. 1920. a PS § 38 välistas ainult Riigikogu liikme ja valitsuse poolt ametisse nimetatava riigiteenistuja ameti ühitamise ja 1933. a PSiga seda põhimõtet ei muudetud. 1937. a PSis oli Riigikogu liikme ja VV liikme koha ühitamine lubatav vastavalt § 77 lg-le 2. Riigikogu liikme volituste peatumist ei olnud ette nähtud. 1920. aasta PS § 40 kohaselt asus lõppenud volitustega Riigikogu liikme asemele uus liige valimisseaduses sätestatud korras, mis tähendas, et asemele määrati kandidaat nimekirjast, millest lahkuv Riigikogu liige oli valitud.<sup>1</sup> 1937. aasta PS § 83 nägi Riigivolikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise korral vastavas valimisringkonnas ette uute valimiste korraldamise. Uut Riigivolikogu liiget ei valitud, kui vastava koosseisu lõpuni oli jäänud alla kolme kuu.
- 2 Kehtiva PSi aluseks võetud Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõu nägi ette Riigikogu liikme volituste peatumise VV liikmeks oleku ajaks ühes asendusliikme nimetamisega<sup>2</sup>, samuti oli Riigikogu liikme asendamine ette nähtud Riigikogu liikme surma ja tervislike või muude pikaajaliste takistuste korral. Eelnõu sisaldas ka asendusliikme määramise põhimõtteid, sealjuures võimalust, et Riigikogu liikme koht jääb täitmata.<sup>3</sup> Süüdimõistva kohtuotsuse puhul pidi Riigikogu liikme volituste lõpetamise üle otsustama Riigikogu, ühes õigusega määratud karistus edasi lükata.<sup>4</sup>
- 3 Põhiseaduse Assamblee Riigikogu otsustusõigust süüdimõistetud Riigikogu liikme volituste jätkumise üle ei toetanud ja süüdimõistmine loeti volituste lõppemise aluseks.<sup>5</sup> Riigikogu liikme volituste peatumise võimalus ja selle alused olid Põhiseaduse Assamblees viimase hetkeni lahtised.<sup>6</sup> Asendusliikmete määramise põhimõtete sätestamisest PSis loobuti.<sup>7</sup> Sisuliselt tema praegusele kujule muudeti kommenteeritav paragrahv PSi eelnõu 26.01.1992 versioonis.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Asutava Kogu 2. juulil 1920 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatuse seadus (RT 1920, 105/106, 242, § 89).

<sup>2</sup> J. Adamsi töögrupi eelnõu, § 69. V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1176.

<sup>3</sup> J. Adamsi töögrupi eelnõu, § 55 variandid I ja II. Samas, lk 1174–1175.

<sup>4</sup> „Kui riigikogu liikme suhtes jõustub süüdimõistev kohtuotsus, otsustab tema volituste lõpetamise küsimuse riigikogu oma seadusliku koosseisu enamusega. Riigikogul on õigus oma liikmele määratud karistust edasi lükata riigikogu istungjärgu vaheajani või riigikogu volituste lõppemiseni.“ – § 56 lg 3. J. Adamsi töögrupi eelnõu, § 69. Samas, lk 1175.

<sup>5</sup> § 74 (76) lg 3, 15.11.1991 eelnõu. Samas, lk 1196–1199.

<sup>6</sup> Nt arutati veel Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna 11.01.1992 koosolekul, kas ja millal peaksid Riigikogu liikme volitused peatuma või lõppema ametite ühitamatuse korral. RA, ERA.R-2324.1.25; 13.11.1991–25.03.1992.

<sup>7</sup> 15.11.1991 eelnõu. V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1196–1199.

<sup>8</sup> Põhiseaduse Assamblee eelnõu 26.01.1992, § 56. RA, ERA.R-2324.1.24; 23.11.1991–13.02.1992.

## II. Riigikogu liikme volituste peatumine

### A. Volituste peatumine Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamisel

- 4 PS näeb Riigikogu liikme volituste peatumise ette kahel alusel: juhul, kui Riigikogu liige nimetatakse Vabariigi Valitsuse liikmeks (§ 64 lg 1), ja juhul, kui Riigikogu esimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid (§ 83 lg 2).
- 5 Riigikogu liikme volituste peatumine valitsuse liikmeks nimetamisel tagab PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe põhimõtet (Riigikogu liikme ameti ühitamatuse ehk inkompatibiliteedi põhimõtte kohta vt § 63 kommentaare). Parlamendi ja valitsuse liikme ameti ühitamatus ei ole siiski üldine Euroopas kehtiv põhimõte. Poliitikateadlaste jaoks on „ehtsa“ parlamentarismi üks lisatunnus (lisaks valitsuse mahavalimise õiguse põhi-kriteeriumile) just valitsusameti ja mandaadi ühitatavus<sup>9</sup>, sellal kui kord, mille kohaselt sama isik ei saa samaaegselt olla täidesaatva ja seadusandliku haru teenistuses, iseloomustab võimude lahusust presidentaalses süsteemis.<sup>10</sup> Parlamentaarsetes valitsemisüsteemides kohtab siiski palju erisusi, kus ühes äärmuses on (eelkõige Ühendkuningriigis ja endistes Briti asumaades) peaaegu absoluutne nõudmine, et valitsuse liikmed oleksid ka seadusandliku kogu liikmed, teises äärmuses aga riigid, milles valitsuse liikmeks olemine välistab liikmesuse parlamendis (nt Madalmaad ja Norra).<sup>11</sup> Eesti lähiriikidest on ministri ja parlamendiliikme ametite ühitamine lubatav nt Lätis, Leedus ja Soomes.<sup>12</sup>
- 6 Kehtiva lihtõiguse kohaselt on Riigikogu liikme volituste kestuse arvestuslik ajaühik päev, st Riigikogu liikme volitused kestavad sõltumata volituste peatumist või lõppemist tingiva asjaolu saabumise kellaajast kuni sama päeva kella 24.00ni.<sup>13</sup> See tähendab, et kui VV või selle liikme ametisse nimetamine ja ametivande andmine<sup>14</sup> toimuvad samal päeval, täidab isik mõnda aega nii Riigikogu liikme kui ka valitsuse liikme ülesandeid. Vastuolu PS § 63 lg-ga 1 ja § 64 lg-ga 1 on lahendatud tõlgenduse kaudu, mille kohaselt loetakse valitsusliikme ametisse asunud Riigikogu liige *de facto* Riigikogu liikme õigused kaotanuks.<sup>15</sup> Volituste ülemineku aja selline määratlemine RKLSis tagab eesmärgi, et võimalikult igal ajahetkel oleks Riigikogul olemas PS § 60 lg-s 1 nimetatud liikmete arv ja seega säilinud valimiste tulemusel saavutatud poliitiline tasakaal. Riigikogu liikmete puhul, kes oma ülesandeid enam täita ei saa, on volituste selline edasikestmine tegelikkuses sisutu, lisaks ei ole nagunii faktiliselt võimalik tagada, et Riigikogul oleks igal ajahetkel 101 liiget, kes on võimelised Riigikogu töös osalema (nt Riigikogu liikme volituste lõppemisel tema surma korral, töövõimetust tekitava raske terviserikke korral või Riigikogu liikme teadmata kadunuks jäämisel kuni tema volituste lõpetamiseni PS § 64 lg 2 p 4 alusel, enne asendusliikme ametivande andmist jne).
- 7 PSiga kooskõlas oleks ka lahendus, mille kohaselt peatuksid Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetatud Riigikogu liikme volitused tema VV liikmeks nimetamise või VV liikme ametivande andmise ajahetkest. Asendusliikme volituste algamine on võimalik ette näha nii vahetult pärast valitsuse liikmeks nimetatud Riigikogu liikme volituste peatumist kui ka hiljem.

<sup>9</sup> S. Marschall. *Parlamentarism*. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 67.

<sup>10</sup> A. Lijphart. *Demokraatia mustrid*. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2009, lk 128.

<sup>11</sup> Samas, lk 129.

<sup>12</sup> Parlamentidevahelise Liidu (Inter-Parliamentary Union) andmed parlamendiliikme ja valitsuse liikme ametite ühitatavuse kohta riigiti: [https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield\\_gov\\_and\\_parl\\_member#map](https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_gov_and_parl_member#map).

<sup>13</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 5 komm. 1.

<sup>14</sup> Vabariigi Valitsus või selle liige asub ametisse ametivande andmisega Riigikogu ees (PS § 91, VVS § 6 lg 1).

<sup>15</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 5 komm. 4.

- 8 Riigikogu liikme volitused ei peatu, kui Riigikogu uude koosseisu valitud Riigikogu liige jätkab kuni uue valitsuse ametisse astumiseni oma tegevust Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise tõttu tagasi astuva valitsuse koosseisus (PS § 92 lg 1 p 1, RKLS § 5 lg 2). Kuni RKLSi jõustumiseni (sätet rakendati esimest korda pärast Riigikogu XII koosseisu valimist 2011) peatusid Riigikokku valitud ametist lahkuva valitsuse liikmete volitused ja nende asemel tulid Riigikokku asendusliikmed.<sup>16</sup> Pärast uue valitsuse ametisse asumist taastusid asendatavate volitused, mis tähendas, et asendusliikmed olid Riigikogus väga lühikest aega. Samal ajal ei saanud lahkuva valitsuse liikmed, kelle Riigikogu liikme volitused olid lühiajaliselt peatunud, kandideerida Riigikogu esimehe ja aseesimeeste või ka Riigikogu komisjonide esimehe ja aseesimehe kohtadele.<sup>17</sup>
- 9 Õiguskirjanduses on leitud, et VV liikme ja Riigikogu liikme ülesannete samaaegne täitmine ajal, mis jääb Riigikogu uue koosseisu volituste alguse ja uue valitsuse ametisse astumise vahele, ei ole vastuolus PS § 64 lg-s 1 sätestatuga, kuna nimetatud sättes on silmas peetud ühest ja samast Riigikogu koosseisust valitsusse minekut ja sealt Riigikokku naasmist. Arvestades kõnealuse perioodi lühidust ja Riigikogu töökoormust enne uue valitsuse ametisse asumist, ei kahjusta see oluliselt ka personaalse võimude lahususe põhimõtet.<sup>18</sup> PSi järgi on pikim võimalik aeg, mille jooksul sama isik võib olla nii Riigikogu kui ka valitsuse liige, 91 päeva.<sup>19</sup> Riigikogu töökoormus on vahetult pärast valimisi väike: Riigikogu tegevuse sisulise diskontinuiteedi põhimõttest tulenevalt lõpeb Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega ka kõigi lõpuni menetlemata jäänud parlamentaarsete initsiatiivide menetlemine<sup>20</sup>, sh langevad menetlusest välja eelmise koosseisu menetluses olnud eelnõud (RKKTS § 96) ja üldjuhul väldib tagasi astunud valitsus Riigikogule eelnõude esitamist.<sup>21</sup> Riigikogu tähelepanu on koondatud enda tööorganite ja valitsuse moodustamisele ning ehkki Riigikogus sel perioodil seaduseelnõusid algatatakse, ei jõuta neid eelnõu menetlemise kestust arvestades reeglina enne uue valitsuse ametisse astumist vastu võtta.

<sup>16</sup> RKTS § 4 lg 2 sõnastus seaduse kehtivuse kaotamise ajal 13.07.2007: „Kui Riigikogu uude koosseisu valitud Riigikogu liige jätkab kuni uue Vabariigi Valitsuse ametisse astumiseni oma tegevust Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise tõttu tagasi astuva Vabariigi Valitsuse koosseisus, teeb Vabariigi Valimis-komisjon samal päeval valitud Riigikogu liikmete registreerimisega otsuse asendusliikme asumise kohta Riigikogu liikmeks, lähtudes käesoleva seaduse §-st 11.“

<sup>17</sup> Nt X Riigikogu valimise järel lahkus Riigikogust asendatavate naasmise järel seitse asendusliiget, kes olid Riigikogus 22.03.–10.04.2003, ja XI Riigikogu valimise järel samuti seitse asendusliiget, kes olid ametis 27.03.–05.04.2007. – J. Laidvee, A. Möttus. – RKLS, § 5 komm. 7.

<sup>18</sup> J. Pöld. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: Iuridicum 2001, lk 89–90.

<sup>19</sup> Valimistulemuste väljakuulutamise päev (PS § 61 lg 1); Riigikogu uue koosseisu esimene istung toimub 10 päeva jooksul arvates Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamisest (PS § 66); VV astub tagasi Riigikogu uue koosseisu kokkuastumisel, st esimesel istungil (PS § 92 lg 1 p 1); Vabariigi President määrab peaministrikandidaadi 14 päeva jooksul (PS § 89 lg 1); peaministrikandidaat esitab Riigikogule ettekande 14 päeva jooksul (PS § 89 lg 2); Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministrikandidaat esitab VV koosseisu Vabariigi Presidendile 7 päeva jooksul (PS § 89 lg 3); Vabariigi Presendil on õigus esitada teine peaministrikandidaat 7 päeva jooksul (PS § 89 lg 4); peaministrikandidaat esitab Riigikogule ettekande 14 päeva jooksul (PS § 89 lg 2); Riigikogult valitsuse moodustamiseks volitused saanud peaministrikandidaat esitab VV koosseisu Vabariigi Presidendile 7 päeva jooksul (PS § 89 lg 3); Riigikogu seab üles peaministrikandidaadi ja peaministrikandidaat esitab VV koosseisu Vabariigi Presidendile 14 päeva jooksul (PS § 89 lg 6); Vabariigi President nimetab valitsuse ametisse 3 päeva jooksul (PS § 89 lg 3).

<sup>20</sup> A. Möttus. – RKKTS, 1. ptk, Üldist, lk 27.

<sup>21</sup> VVS § 11 lg 2 kohaselt on tagasiastunud valitsus kohustatud vältimatu vajaduseta hoiduma põhi-mõtteliste või riigieelarvekulusid suurendavate otsuste tegemisest.

## B. Riigikogu esimehe Riigikogu liikme volituste peatumine Vabariigi Presidendi ülesannete täitmisel

- 10 PS näeb ette, et kui Vabariigi Presidendi volitused on peatunud või ennetähtaegselt lõppenud, lähevad tema ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele, kelle volitused Riigikogu liikmena selleks ajaks peatuvad (PS § 83 lg-d 1 ja 2). Kehtiv lihtõigus näeb sellisel juhul sarnaselt teiste Riigikogu liikme volituste peatumise alustega (volituste peatumisel Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise tõttu või peatamisega RKLSi alusel omal soovil) ette asendusliikme asumise Riigikogu liikmeks (RKLS § 11 ja § 14 lg 1 p 1). Riigikogu esimehe teisi ülesandeid täidab sellel perioodil Riigikogu aseesimees (RKKTS § 15 lg 1).
- 11 Tõepoolest ei saa PS § 64 lõiget 3 eraldiseisvalt vaadates välistada, et see kohaldub ka PS § 83 lõikes 2 nimetatud olukorrale. PSi sätteid terviklikult vaadates on see aga küsitav ja eelistada tuleks tõlgendust, mille kohaselt näeb PS § 64 ühtse loogilise ja suletud tervikuna asendusliikme nimetamise ette vaid Riigikogu liikme valitsuse liikmeks nimetamise puhul.<sup>22</sup> PS § 83 lg-te 1–3 sõnastusest tulenevalt täidab Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesandeid Riigikogu esimehena, mitte ei asu Vabariigi Presidendi ülesannetesse. Ei ole aga võimalik olla Riigikogu esimees – ja seega täita Riigikogu esimehele pandud ülesandeid –, olemata Riigikogu liige (PS § 69). Riigikogu liikme volituste peatumine tähendab aga seda, et isik ei kuulu sel perioodil Riigikogu liikmete hulka.
- 12 Seega tuleks mõnda, et PS § 83 lõikes 2 peetakse Riigikogu esimehe Riigikogu liikme volituste peatumise all silmas, et personaalse võimude lahususe põhimõtte tagamiseks ei osale Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise ajal Riigikogu töös. Samal ajal säilitab ta aga oma Riigikogu liikme ja Riigikogu esimehe staatuse, kuna vastasel juhul ei saa ta vastata nõudele täita Vabariigi Presidendi ülesandeid Riigikogu esimehena.<sup>23</sup> Seetõttu puudub asendusliikme määramiseks alus, kuna vastasel juhul tekiks vastuolu PS § 60 lg-ga 1 ehk Riigikogu koosseis oleks 102-liikmeline. Olukord, kus Riigikogu esimees täidab ajutiselt vaid üht spetsiifilist selle ametikohaga seotud ülesannet ega osale Riigikogu igapäevatöös, on põhiseaduspärane. Lahendust, kus Vabariigi Presidendi asendamisel jääks Riigikokku ajutiselt n-ö tühi tool, on välja pakutud ka õiguskirjanduses.<sup>24</sup>
- 13 Käsitades Vabariigi Presidenti asendavat Riigikogu esimeest formaalselt Riigikogu liikme staatuses olevana, lahendaks see ka probleemi, mis tekib juhul, kui Riigikogu esimehe ja aseesimeeste korraline valimine langeb ajale, mil Riigikogu esimees presidendi ülesandeid täidab. Riigikogu esimeheks saab kandideerida vaid Riigikogu liige (PS § 69), mis kehtiva tõlgenduse kohaselt välistab Riigikogu esimehe kui Riigikogu liikmete hulka mittekuuluva isiku kandideerimise. Põhjendamatu oleks aga välistada Riigikogu esimehe kandideerimine presidendi ajutise asendamise ehk PSis ette nähtud Riigikogu esimehe tööülesannete täitmise tõttu.
- 14 PS § 83 sätted koosmõjus PS § 61 lõikega 1 tekitavad olukorra, kus ajavahemikul Riigikogu uue koosseisu volituste algusest kuni Riigikogu uue koosseisu esimehe valimiseni puudub PSis määratletud isik, kes vajadusel Vabariigi Presidendi ülesandeid täita saaks. VPTKS § 12 lõikes 2 on selleks puhuks ette nähtud, et kui Riigikogu esimees täidab presidendi ülesandeid ja tema volitused Riigikogu liikmena lõpevad seoses uue Riigikogu valimisega, täidab ta Vabariigi Presidendi ülesandeid uue Riigikogu esimehe valimiseni.

<sup>22</sup> A. Mõttus. – RKKTS, § 7 komm. 8.

<sup>23</sup> A. Mõttus. – RKKTS, § 7 komm. 8.

<sup>24</sup> M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – *Juridica* 1999/10, lk 472–479: „Riigikogu esimehe puhul, kes täidab ajutiselt Vabariigi Presidendi funktsiooni, võib säilitada mandaadi peatumise ja taastamise, ilma et tema kohale asuks asendusliige.“

Selline regulatsioon on vastuolus PS § 83 lg-s 1 ette nähtud Vabariigi Presidendi asendamise korraga, mis näeb üheselt ette, et Vabariigi Presidenti asendab Riigikogu esimees. VPTKS § 12 lg 2 ei kata ka olukorda, mil vajadus anda presidendi ülesannete täitmine ajutiselt teisele isikule üle tekib pärast Riigikogu eelmise koosseisu volituste lõppu ja enne uue Riigikogu esimehe valimist. Sellisel juhul puudub kehtivas õiguses Vabariigi Presidendi asendamise kord täielikult. Lisaks muude Riigikogu liikme volitustega seotud küsitavuste lahendamisele (vt § 61 kommentaare) kõrvaldaks PS § 61 lg 1 muutmine selliselt, et Riigikogu eelmise koosseisu volitused kestaksid kuni uue koosseisu esimese istungini, ka selle probleemi.

### C. Volituste peatumine muudel juhtudel

- 15 RKLSigna kehtestati alates 14.07.2007 võimalus peatada Riigikogu liikme volitused väike- lapse kasvatamiseks või tervisest tulenevatel põhjustel (RKLS § 6 lg 1 p-d 1 ja 2). Eelnõu koostajate hinnangul sätestab PS § 64 lg-s 1 ja § 83 lg-s 2 tulenevalt võimude personaalse lahususe põhimõttest Riigikogu liikme volituste peatumise kohustuslikud alused, kuid ei takista seadusega täiendavate peatumisaluste kehtestamist, kui selle kohaldamiseks on seaduses täpselt määratletud asjaolud ja see toimub Riigikogu liikme vaba tahte alusel, kuna see ei takista ühtegi PSiga kaitstavat väärtust. Vajadust volituste peatamise võimaluse järele selgitati Riigikogu kui poliitilise institutsiooni eripäraga – iga „hää“ võib olla otsustav, volituste peatamine võimaldab Riigikogu liikmetel vajadusel tööst pikemalt eemal olla, ilma et nad oleksid sunnitud tagasi astuma.<sup>25</sup> Arvestades, et Eestis ei ole kehtestatud õiguslikke tagajärgi parlamendi tööst mitteosavõtmise korral (nt palga vähendamine võrdeliselt puudunud istungitega vms) ega jagata puudumisi vabandatavateks ja mittevabandatavateks, tundsid selle muudatuse järele vajadust ilmselt fraktsioonid ja erakonnad, mitte niivõrd Riigikogu liikmed ise.
- 16 Riigikogu liikme volituste omal soovil peatamise võimalus tagab nii Riigikogu liikme kui ka parlamendi kui kollegiaalorgani tegutsemisvõimet üldiselt. Ühelt poolt kindlustab sujuv asendamise kord seda, et Riigikogu liikme koht ei jää täitmata, kui tal ei ole mõnda aega võimalik Riigikogu töös osaleda, teisalt aga tagab Riigikogu liikme volituste taastumise kaudu Riigikogu koosseisu võimalikult suures ulatuses vastavuse valimistel väljendatud rahva tahte. Kuna Riigikogu liige ei ole sunnitud ajutise töövõimetuse tõttu mandaadist loobuma, kaitseb volituste peatamise võimalus subjektiivselt vaatest tema passiivset valimisõigust. Passiivne valimisõigus hõlmab ka isiku õigust omada valituks osutumise korral mandaati, seega peab passiivset valimisõigust tugevalt riivava volituste ennetähtaegse lõppemise eesmärk olema eriti kaalukas.<sup>26</sup>
- 17 Väga pikaajalise töövõimetuse korral tuleks volitused nende peatamise asemel vastavalt PS § 64 lg 2 p-le 4 lõpetada. Samamoodi ei tuleks aktsepteerida Riigikogu liikme volituste peatamist kuni Riigikogu koosseisu volituste lõpuni, kuna sellisel juhul Riigikogu liige enam Riigikogu töös ei osale ja tal tuleks tagasi astuda.<sup>27</sup> Ka juhul, kui Riigikogu juhatusel on alust arvata, et Riigikogu liiget on survestatud oma volitusi peatama, peaks tal olema õigus jätta Riigikogu liikme volitused peatamata.

<sup>25</sup> RKLS eelnõu (54 SE, XI Riigikogu) seletuskiri, lk 5.

<sup>26</sup> RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45, p 42; RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 30; RKPJKm 06.06.2018, 5-18-3/2, p 19.

<sup>27</sup> RKLS võimaldab volituste peatamise tähtaega ainult pikendada, kuid mitte lühendada.

### III. Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine

#### A. Üldised märkused

- 18 Kommenteeritava paragrahvi lõige 2 loetleb Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alused. Volituste ennetähtaegne lõppemine tähendab, et isikul ei ole võimalik Riigikogu sama koosseisu volituste ajal Riigikokku naasta. Loetelu koondab nii muudest PSi sätetest (PS § 63 lg-s 1 toodud keeld olla muus riigiametis, PS §-st 62 tulenevast vaba mandaadi põhimõttest tuletatav õigus tagasi astuda) tulenevaid kui ka täiendavaid aluseid (Riigikohtule antud õigus lõpetada Riigikogu liikme volitused, kes on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma, volituste lõppemine süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel). Ehkki kohtuotsuste puhul, millega on isikule mõistetud karistuseks reaalne vangistus, saab rääkida tema passiivse hääleõiguse piiramisest hääletamisõiguse puudumise tõttu (PS § 58), ei näe PS kinnipeetavate hääletamis- ja kandideerimisõiguse piiramist kohustuslikuna ette ja seega ei tulene PS § 64 lg 2 p-s 2 toodud piirang otseselt PS §-st 58. Volituste ennetähtaegne lõppemine Riigikogu liikme surma puhul on loetelu täielikkuse huvides toodud fakti konstateering.
- 19 RKLSis on Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluseid laiendatud. RKLS § 10 lg-te 2 ja 3 kohaselt võib Riigikohus lõpetada sellise Riigikogu liikme volitused, kes ei vasta PSis või RKVSis Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele või keeldub andmast ametivannet. PSi 2020. a kommentaarides on Riigikohtu seisukohta „PSi mõttega pole vastuolus sellise olukorra reguleerimine Riigikogu töökorra seaduses, mida PS ei ole ette näinud“<sup>28</sup> tõlgendades leitud, et seadusega võib kehtestada Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise täiendavaid aluseid, mida pole PSis nimetatud.<sup>29</sup> Ilmselt tuleks siiski lähtuda kriteeriumist, et seadusega võib ette näha selliseid Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluseid, mis sisuliselt – ehkki PS § 64 lõikes 2 sisalduvas loetelus nimetamata – tulenevad otseselt või kaudselt PSi muudest sätetest. Nt oleks PSiga vastuolus, kui seadusega kehtestatakse Riigikogu liikme vanuse ülempiir, mille täitumisel tema volitused ennetähtaegselt lõpevad.
- 20 Riigikogu liikme volitused võivad ennetähtaegselt lõppeda kahel viisil: automaatselt vastava juriidilise fakti ilmnemisel või pädeva organi otsusel. PSi 2020. a kommenteeritud väljaandes ollakse seisukohal, et § 64 lg 2 sõnastus näeb punktides 1 ja 2 toodud aluste puhul ette Riigikogu liikme volituste lõppemise juriidilise fakti alusel automaatselt.<sup>30</sup> Ka RKLS lähtub eeldusest, et PS § 64 lg 2 näeb lisaks volituste lõppemise alustele ette ka volituste lõppemise viisi. Sellest tulenevalt näeb RKLS ette, et teise riigiametisse asumise, süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise ja surma korral (PS § 64 lg 2 p 1, 2 ja 5, RKLS § 8 lg 2 p 1, 2 ja 5) lõpevad Riigikogu liikme volitused vastava juriidilise fakti ilmnemisel automaatselt; kestva võimetuse korral oma ülesandeid täita (PS § 64 lg 2 p 4, RKLS § 10 p 1), mittevastavusel Riigikogu liikmele esitatavatele nõuetele või ametivande andmisest keeldumise korral (RKLS § 10 p 2 ja 3) lõpetab Riigikohus Riigikogu liikme volitused oma otsusega. Tagasiastumise kord määratakse PS § 64 lg 2 p 3 kohaselt seadusega. RKLSis võib tagasiastumise liigitada aluste hulka, mille puhul Riigikogu liikme volitused lõpetatakse eraldi otsusega, kuna need ei lõpe mitte tagasiastumisavalduses märgitud või selle esitamise kuupäevast, vaid päevast, mil pädev organ teeb otsuse asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise kohta (RKLS § 9 lg 8). Erandina võib RKLSi kohaselt Riigikogu liige avaldada soovi tagasiastumiseks tegevusetusega, kui ta osutub EP valimistel edukaks. Kui ta ei avalda soovi Riigikogu liikmena jätkata, loetakse ta tagasiastumisavalduse esitanuks (RKLS § 9 lg 6).

<sup>28</sup> RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02, p 5.

<sup>29</sup> J. Jäätmäe, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 64 komm. 7.

<sup>30</sup> Vt samas, komm. 10 ja 11, sama ka PSKV<sub>4</sub>, PS § 64 komm. 10 ja 11.

- 21 Praktikas muudab eeltoodud tõlgendus Riigikogu liikme volituste lõppemise regulatsiooni kohaldamise keerukaks ja ebaloogiliseks. Problemaatiline on volituste automaatne lõppemine teise riigiametisse asumisel, kuna riigiameti mõiste on PSis ja seadustes täpselt defineerimata. Veelgi keerulisem on tuvastada RKLS § 22 lg-s 2 nimetatud Riigikogu liikme tööga ühitamatuid, kaudsete tunnuste alusel määratletavaid ameteid.<sup>31</sup> Vaieldavatel juhtudel võib see viia olukorrani, kus ei Riigikogu liige ise ega ka Riigikogu juhatus ole tema volituste lõppemisest teadlikud. Samal ajal tuleb näiteks Eesti kodakondsuse kaotanud ja seega PS § 60 lg 2 nõuetele mittevastava Riigikogu liikme volituste lõpetamiseks pöörduda Riigikohtu poole (RKLS § 10 p 2), ehkki see faktiline asjaolu on üheselt tuvastatav.<sup>32</sup> Niisuguseid ebakõlasid saaks vältida, tõlgendades PS § 64 lõikes 2 esitatud loetelu juhtudena, mil Riigikogu liige ei saa enam volitusi omada, ja luua volituste lõpetamise sobilik mehhanism lihtõiguses. Sealjuures tuleb arvesse võtta, et kehtivas õiguses taotletav eesmärk, et igal ajahetkel on 101-l Riigikogu liikmel olemas volitused, ei ole praktikas sellisel kujul realiseeritav.
- 22 Kuna Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga (PS § 62), ei lõpe tema volitused Riigikogu liikmena erakonnast või fraktsioonist vabatahtliku lahkumise ega väljaarvamise korral. Samuti ei ole võimalik valijatel teda tagasi kutsuda. Vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt esindab Riigikogu liige Riigikogus mitte ainult oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana. Tal on õigus langetada poliitilisi valikuid vastavalt oma südame-tunnistusele, sealhulgas muuta nii oma vaateid kui ka erakondlikke eelistusi. Samuti ei ole ta seotud valimiste eel antud lubadustega.<sup>33</sup> Tegelikult saavad erakond ja fraktsioon siiski kasutada mitmeid Riigikogu liikme poliitilist karjääri mõjutavaid vahendeid, mis aitavad tagada erakonna juhistele vastavat hääletamist Riigikogu komisjonides ja täiskogu istungil. Tegu võib olla sanktsiooniga või veelgi tõhusama meetodi, kuuleka käitumise eest hüvede pakkumisega. Esimeste hulka kuuluvad (lisaks sotsiaalsele survele eelnevalt veenmise, hoiatamise, ähvardamise või isolatsiooni jätmise näol) komisjonist eemaldamine, ülesannete äravõtmine või edaspidi vastavasse komisjoni mitternimetamine, teiste hulka komisjoni esimehe koht või koht prestiižsemas komisjonis, mõni muu hierarhiliselt kõrgem positsioon parlamendis või erakonnas või valitsuse liikmeks edutamise.<sup>34</sup>
- 23 Eestis ei tunta parlamendiliikmete distsiplineerimiseks (nt käitumisnormide jämeda rikkumise või tööst vähese osavõtu eest) kohaldatavaid sanktsioone<sup>35</sup>, sh ei ole ette nähtud sel põhjusel Riigikogu liikme volituste peatamist või lõpetamist. Mitmetes Euroopa riikides on parlamendiliikmetel istungitest osavõtt kohustuslik ja puudumine lubatav vaid kindlaksmääratud nn vabandatavatel põhjustel, vastasel juhul võib kohustuste hooletusse

<sup>31</sup> RKLS § 29 lg 4: „Riigikogu liige ei tohi oma volituste ajal olla ametikohal ega täita ülesandeid, mis on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või võivad muul viisil põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti.“ Ei ole ka selge, kas huvide konfliktist tekkiva ühitamatuse puhul, mis võib tekkida mh Riigikogu liikme tegutsemisel erasektoris ja mida seega otseselt teise riigiametisse asumiseks lugeda ei saa, lõpevad tema volitused automaatselt nagu muudel ühitamatuse juhtudel või lõpetab need vastavalt RKLS § 10 p-le 1 Riigikohus.

<sup>32</sup> Täpsemalt öeldes saaks Riigikogu juhatus – kui see ülesanne oleks tema pädevuses – sellisel juhul Riigikogu liikme volituste lõpetamisel tugineda pädeva organi aktile. Kodakondsus võetakse ära VV korraldusega (KodS § 28 lg 1 ja 1<sup>1</sup>) või tuvastab selle kaotuse politsei- ja piirivalveamet (KodS § 29 lg 1, VVm 19.11.2015 nr 119 „Kodakondsuse seaduses nimetatud volitatud valitsusasutuste määramine“ § 1 lg 1).

<sup>33</sup> RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15.

<sup>34</sup> E. Damgaard. How Parties Control Committee Members. – H. Döring (toim.). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt: Campus Verlag 1995, lk 318–321.

<sup>35</sup> Nt palga või kuluhüvitiste vähendamine, töölt kõrvaldamine, täiskogu istungilt eemaldamine, hääletamise keelamine vms.



jätmine viia mõnes riigis isegi mandaadi ennetähtaegse lõpetamiseni.<sup>36</sup> Kuna sageli otsustab väljaheitmise üle parlamendiamet, peab selle võimaluse kasutamine olema rangelt reglementeeritud, et vältida selle muutumist relvaks vähemuse vastu.<sup>37</sup>

- 24 Bundestagi liige kaotab oma mandaadi ka juhul, kui Saksamaa Föderaalne Konstitutsiooni kohaselt otsustab, et vastav erakond või selle osa on põhiseadusvastane.<sup>38</sup> Eestis võib Riigikohtu üldkogu Vabariigi Valitsuse taotlusel lõpetada Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutumisele suunatud tegevuse või eesmärkidega erakonna tegevuse (PSJKS § 3 lg 4 ja § 32 lg 1), kuid see ei mõjuta erakonna nimekirjast valitud Riigikogu liikmete mandaatide kehtivust.<sup>39</sup>
- 25 Isiku passiivne valimisõigus hõlmab lisaks õigusele kandideerida ka õigust omada valituks osutumise korral mandaati. Riigikohus on seda seisukohta mitmel korral väljendanud kohaliku omavalitsuse volikogu liikme kontekstis.<sup>40</sup> PSJKS § 17 alusel saab Riigikogu liige vaidlustada tema õigusi rikkuva Riigikogu juhatuse otsuse, millega vormistatakse asendusliikme asumine Riigikogu liikmeks (st tuvastatakse tema Riigikogu liikme volituste lõppemine) või millega tuvastatakse asendusliikme volituste lõppemine peatunud volitustega Riigikogu liikme Riigikokku naasmise korral. Samuti on PSJKSi alusel võimalik vaidlustada VVK otsuseid Riigikogu liikmete ja asendusliikmete registreerimise kohta (§ 37 lg 1).

## B. Volituste lõppemine teise riigiametisse asumisel

- 26 Riigikogu liikme ameti ühitamatus teise riigiametiga tuleneb PS §-st 63 (vt ka § 63 kommentaare). Seadusandliku kogu liikme kuulumine täitev- või kohtuvõimu hulka on vastuolus PS §-s 4 sätestatud personaalse võimude lahususe põhimõttega, samuti tekib vastuolu vaba mandaadi põhimõttega, kuna teenistusalased korraldused võiksid tema sõltumatust mõjutada.<sup>41</sup> Riigikogu liikme ameti ühitamatust täitevõimu poolt ametisse nimetatud ametitega (§ 38) põhjendati 1920. a PSi puhul elulise näitega: „See kitsendus on Asutava Kogu kogemustest pärit, kus Asutava Kogu liikmed mitmes ametis korraga olid. Selle tagajärjeks oli, et Asutava Kogu liige, kes näit. mingisuguses ministriumis veel ametis oli, ei julgenud oma ministrile Asutava Kogu koosolekul vastu rääkida. Sel juhtumil kaotab aga parlament selle tähenduse, mis tal peaks olema.“<sup>42</sup>
- 27 Riigiameti mõiste ei ole PSis ega seadustes üheselt määratletud, kuid PSi §-s 63 toodud personaalse võimude lahususe tagamise eesmärgi saavutamiseks tuleb seda tõlgendada funktsioonipõhiselt. Kui isik teostab riigivõimu funktsioone, on ta PS § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1 mõistes riigiametis.<sup>43</sup> Riigikohus on riigiameti laia tõlgendust põhjendanud nn haldusnõukogude otsuses, milles määratleti Riigikogu liikme nimetamine haldusnõukogu esimeheks või liikmeks teise riigiametisse asumisena.<sup>44</sup> Riigikohus sedastas, et „võimude

<sup>36</sup> Nt on Läti Seimil õigus välja heita liige, kes on istungjärgu jooksul ilma mõjuva põhjuseta puudunud rohkem kui pooltelt istungitelt (Seimi kodukord, § 18 lg 2 p 4). Samuti on Soome Eduskunnal võimalik alaliselt või ajutiselt eemaldada liige, kes on oluliselt või korduvalt oma ülesandeid rikkunud (Soome põhiseadus, § 28 lg 3).

<sup>37</sup> M. Van der Hulst. Parliamentary Mandate. Geneva: Inter-Parliamentary Union 2000, lk 21.

<sup>38</sup> Liidupäeva valimise seadus (BWahlG) § 46 lg 1 p 5.

<sup>39</sup> Erakonna tegevuse lõpetamine ei mõjuta ka erakonna nimekirjast valitud isikutest moodustatud fraktsiooni olemasolu, kuna fraktsioon lõpeb RKKTSi järgi vaid selle liikmete arvu langemisel alla seaduses ettenähtud miinimumi (§ 40 lg 1).

<sup>40</sup> Vt RKKKo 27.06.2001, 3-3-1-35-01, p 2; RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45, p 42.

<sup>41</sup> J. Pöld. Loenguid Eesti riigiõigusest, lk 89.

<sup>42</sup> J. Uluots, koost. J.-V. Till. Riigiõigus: konspekt Uluotsa loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1929/1930. a., lk 204.

<sup>43</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2 kaheksas lõik; J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 22 komm. 3.

<sup>44</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94.

lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks. Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites<sup>45</sup>.

- 28 Täidesaatva riigivõimu ameti tunnused on Riigikohtu otsuse põhjal volituste saamine täidesaatvalt riigivõimult, täidesaatva riigivõimu ülesannete täitmine, tasu saamine ja vastutuse kandmine täidesaatva riigivõimu organi ees.<sup>46</sup> Sellest lähtudes on RKLSi (6. ptk) üritatud koondada avatud loetelu ühitamatutest ametitest, sh on lisatud ka üldise iseloomuga keeld olla ametikohal või täita ülesandeid, mis võivad olla vastuolus võimude lahususe põhimõttega või põhjustada muul viisil huvide konflikti (§ 22 lg 2).<sup>47</sup>
- 29 Arvestades PS § 64 lg 2 p-s 1 silmas peetud riigiameti laia tõlgendust, on arusaam Riigikogu liikme volituste automaatsest lõppemisest ühitamatusse ametisse asumisel sageli ebarealistlik (vt ka kommenteeritava paragrahvi komm. 21). RKLSi kohaselt vormistab Riigikogu juhatus asendusliikme Riigikogu liikmeks esimesel võimalusel pärast dokumendi saamist, mis kinnitab Riigikogu liikme volituste lõppemist (§ 13 lg 2). Kui ametite ühitamatus on vaieldav või ei ole Riigikogu juhatus Riigikogu liikme asumisest teise riigiametisse teadlik, võib Riigikogu liige hoolimata volituste automaatse lõppemise eeldusest faktiliselt oma mandaati edasi täita kuni asendusliikme Riigikogu liikmeks asumiseni.
- 30 Eeltoodud vastuolude tõttu oleks soovitatav Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine ühitamatusse ametisse asumise tõttu teisiti reguleerida. Näiteks on võimalik kohustada Riigikogu liiget esitama enne ühitamatusse ametisse asumist tagasiastumisavaldus ja võimaldada Riigikogu juhatusel selle tegemata jätmisel Riigikogu liikme volitused teatud tähtaja möödumisel lõpetada.<sup>48</sup> Võimalik oleks ka mehhanism, mille kohaselt Riigikogu liige teavitaks Riigikogu juhatus oma kõrvaltegevustest ja Riigikogu juhatusel oleks jäetud ühitamatuse hindamiseks mõningane aeg. Erandina jääks vastavalt PS §-le 84 volituste automaatne lõppemine kehtima juhul, kui Riigikogu liige valitakse Vabariigi Presidendiks. Loetelu võib laiendada ka muude PSis nimetatud ametiisikutega (nt riigikontrolör, õiguskantsler, Riigikohtu esimees), kelle puhul ühitamatus Riigikogu liikme ametiga on ilmselge ja vajadus ühitamatuse väljaselgitamiseks täiendava aja andmiseks puudub. Riigikogu liikme õiguste kaitseks on võimalik lisaks Riigikohtus mandaadi lõpetamise vaidlustamisele anda talle ka õigus kohtult ennetavalt oma volituste lõpetamist keelata. Vaieldavate olukordade puhul tagaks see suurema õiguskindluse nii Riigikogu liikme enda kui ka Riigikogu juhatusel jaoks. Riigikogu liikme lühiajaline ühitamatus ametis olemine ei kahjustaks oluliselt PS § 63 nõudeid (analoogselt uude Riigikokku valitud valitsusliikmetega), seda enam, et vaieldavate olukordade puhul ei ole see ka praegu välistatud.

<sup>45</sup> Samas, kümnes lõik.

<sup>46</sup> Samas, kaheksas lõik.

<sup>47</sup> Huvide konflikti tekkimise võimalus ei ole piiratud teises riigiametis töötamisega, selle võib põhjustada ka tegutsemine erasektoris (nt lobitegevus). Piiranguid Riigikogu liikmetele muu töötulu saamisel võimaldab kehtestada PS § 75.

<sup>48</sup> Teatud määral sarnane regulatsioon kehtib praegu Euroopa Parlamenti valitud Riigikogu liikmete puhul. Kui Riigikogu liige ei teavita teatud aja jooksul VVKd soovist Euroopa Parlamendi liikme mandaadist loobuda ega ole samas esitanud ka tagasiastumisavaldust Riigikogust, loetakse ta tagasiastumisavalduse esitanuks (RKLS § 9 lg 6, EPVS § 72 lg 4).

### C. Volituste lõppemine süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel

- 31 Riigikogu liikme volitused lõpevad teda mis tahes kuriteos süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel sõltumata määratud karistusest. Eelkõige põhineb see moraalsetel kaalutlustel, kuna inimestel on raske ette kujutada, et süüdimõistetud kurjategija järgiks oma parlamenditöös ühiskondlikult kokkulepitud reegleid. Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõu nägi ette, et süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel otsustab Riigikogu liikme volituste lõpetamise Riigikogu koosseisu enamus, kusjuures varasemate PSide eeskujul<sup>49</sup> oli ette nähtud, et karistuse võib istungjärgu vaheajani või Riigikogu volituste lõppemiseni edasi lükata (§ 56 lg 3). Mõte, et seaduste üle hakkab hääletama süüdimõistetud kurjategija, lükati Riigikogu autoriteedi huvides tagasi: „Toimikond jõudis lahendusele, et kindlasti asendab teda kohe asendusliige.“<sup>50</sup> Osalt on süüdimõistva kohtuotsuse tõttu volituste lõppemine ette nähtud kindlasti ka pragmaatilistel põhjustel, kuna kinnipeetaval oleks faktiliselt võimatu Riigikogu tööst täiel määral osa võtta ja see kahjustaks Riigikogu tõhusat toimimist.<sup>51</sup>
- 32 RKLS lähtub põhimõttest, et süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine on juriidiline fakt, mille alusel Riigikogu liikme volitused lõpevad automaatselt. Riigikogu juhatusel tuleb Riigikogu liikme volituste lõppemisest teadasaamisel viivitamatult tegutseda ja määrata kindlaks asendusliige, kes Riigikogu liikme volitused saab (RKLS § 13 lg 2). Praktikast võib Riigikogu juhatuse jaoks osutada keeruliseks kohtuotsuste jõustumist jälgida, iseäranis otsuste puhul, mida Riigikohtusse edasi kaevatud ei ole või mis jõustuvad menetluse võtmisest keeldumise tõttu Riigikohtus, samuti nt käskmenetluses tehtud otsuste puhul. Kohtuotsus või -määrus jõustub, kui seda ei saa enam vaidlustada muul viisil kui teistmisenetluses: kui apellatsiooni või kassatsiooni esitamise tähtaeg on möödunud või kassatsiooni esitamise korral kassatsiooni menetluse võtmisest keeldumise või Riigikohtu otsuse resolutiivosa kuulutamise päevast (KrMS § 408 lg-d 1 ja 2). Käskmenetluses tehtud kohtuotsus jõustub, kui selle üldmenetluse korras kohtulikuks arutamiseks taotluse esitamise tähtaeg on möödunud (KrMS § 408 lg 3). Maakohtu ja ringkonnakohtu otsused, mida ei ole edasi kaevatud, jõustuvad apellatsiooni või kassatsiooni esitamise tähtaja viimasel päeval kell 24.00. Riigikohtu puhul tuleb sõnu „menetluse võtmisest keeldumise või Riigikohtu otsuse resolutiivosa kuulutamise päevast“ mõista nii, et vastav otsus jõustub kohe pärast allkirjastamist.<sup>52</sup>
- 33 Kuna parlamendiliikme mandaadi lõpetamine muudab valijate otsust, ei pruugi süüdimõistetud Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõppemine olla alati proportsionaalne. Veneetsia Komisjon soovib parlamendiliikmete puhul eelistada varianti, kus igal konkreetsel juhul otsustab mandaadi lõpetamise kohus.<sup>53</sup> Riikide praktika on siiski erinev<sup>54</sup> nii volituste lõpetamise aluste kui ka selle otsustamise korra osas: mandaadi kaotus võib sõltuda kuriteo iseloomust või määratud karistuse liigist, mandaadi kaotus võib olla

<sup>49</sup> PS 1920 ja 1933, § 49 lg 2: „Riigikogul on õigus oma liigetele määratud vangistust või teist kitsendust edasi lükata kuni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.“; PS 1937 § 79 lg 2: „Riigivolikogul on õigus oma liikmeile määratud vangistust või muid kitsendusi edasi lükata kuni Riigivolikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.“

<sup>50</sup> I. Hallaste sõnavõtt Põhiseadusliku Assamblee 6. istungil 18.10.1991, V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 185.

<sup>51</sup> Riigikohus on selgitanud kohaliku omavalitsuse volikogu liikme kontekstis, et volikogutöö eeldab vähemasti istungitel osalemist, aga eelduslikult ka muudel nõupidamistel osalemist, valijatega kohtumist jm tegevusi, milleks on vajalik isiku võimalus vabalt ringi liikuda ja ise otsustada, millised tegevused ja kohtumised tema tööks vajalikud on. Vabadusekaotusliku karistuse olemuslik osa on see, et isik ei saa vabalt ringi liikuda ja sellest lähtuvalt ei ole põhjendamatult vanglakaristust kandvate isikute kandideerimisõiguse välistamine. – RKPJKo 02.10.2013, 3-4-1-44-13, p 13.

<sup>52</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 8 komm. 5.

<sup>53</sup> Venice Commission. Report on Exclusion of Offenders from Parliament, 2015, lk 168, 170–171, 180.

<sup>54</sup> Üllevaade leidub samas, lk 15 jj.

kohtuotsuse automaatne tagajärg, kohtule võib olla jäetud mandaadi lõpetamisel hindamisruum<sup>55</sup>, mandaadi lõpetamine võib kohtuotsuse alusel toimuda ka parlamendis või tema organites, kus otsustatakse mandaadi lõpetamise üle sisuliselt<sup>56</sup> või vormistatakse mandaadi lõppemine.<sup>57</sup>

- 34 Kui pidada volituste ennetähtaegset lõpetamist vajalikuks moraalsetel kaalutlustel, et välistada kurjategija osalemine oluliste riigi toimimist puudutavate otsuste tegemisel, tekib ebavõrdne olukord võrdluses isikutega, kes on süüdi mõistetud enne Riigikogu liikmeks saamist, kuna nende kandideerimine Riigikogu valimistel ei ole keelatud (v.a vanglakaristuse kandmise ajal). Võib küll väita, et sellisel juhul teeb valija sellise isiku kasuks teadliku valiku, kuid siis tuleks analoogia korras kohaldada seda põhimõtet ka nende isikute puhul, kes mõistetakse kuriteos süüdi pärast valimiste toimumist, kuid enne tema asendusliikmena Riigikogu liikmeks asumist (v.a juhul, kui talle mõistetakse karistuseks vanglakaristus, vt ka kommenteeritava paragrahvi komm. 36). Samas ei ole kehtivas õiguses sellise isiku asendusliikmena Riigikogu liikmeks nimetamata jätmist või kuriteos süüdimõistmise tõttu tema volituste lõpetamist otsesõnu ette nähtud.
- 35 Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon tegi oma lõpparuandes ettepaneku § 64 lg 2 p 2 PSist kustutada, tuues põhjuseks tollal kehtinud KrK arhailised sätted ja asjaolu, et piir kuritegude ja haldusõigusrikkumiste vahel oli ebauhtlane ja sageli põhjendamatu. Ühtlasi avaldati kahtlust, et säte ahvatleb Riigikogu kuritegusid dekriminaliseerima ja haldusõigusrikkumisteks taandama. Sätte tühistamisel jääks Riigikogu liikme üle kohtunikuks valija järgmistel valimistel.<sup>58</sup> Sätte tühistamist – nii et vangi mõistetud Riigikogu liige asuks karistust kandma mandaadi lõppedes – on ette pandud ka hiljem.<sup>59</sup> Võib nõustuda, et väär- ja kuriteo piiril balansseerivate tegude puhul ei ole volituste automaatne lõppemine alati põhjendatud, kuid on kaheldav, kas mandaat peaks jätkuma näiteks raskete isikuvastaste kuritegude ning demokraatiat kahjustavate ja riigivastaste või ka valimisvabaduse vastu toime pandud kuritegude korral.
- 36 RKLSt ei nähtu, et süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine või vanglakaristuse kandmine mõjutaks isiku positsiooni asendusliikmete nimekirjas. Seega ei välista kehtiv õigus Riigikogu liikme volituste saamist juhul, kui isiku suhtes jõustub süüdimõistev kohtuotsus enne tema asendusliikmena Riigikogu liikmeks asumist või kes on asendusliikmete nimekirjas oleku ajal kandnud ära vanglakaristuse.<sup>60</sup> Kui asendusliikmena peaks Riigikogu liikme volitused saama isik, kes sel hetkel kannab vanglakaristust, on tal õigus asuda Riigikogu liikmeks<sup>61</sup> ja Riigikogu juhatusel (juhul kui isik ei esita tagasiastumisavaldust) tuleb pöörduda tema volituste lõpetamiseks RKLS § 10 lg 2 alusel Riigikohtusse (vt ka kommenteeritava paragrahvi komm. 59). Selline regulatsioon ei ole PS § 64 lg 3 mõttega kooskõlas, kuna asendusliikmete nimekirja kantud isikul tekib seeläbi põhjendamatu eelis

<sup>55</sup> Nt Roots, Rootsi põhiseadus, Instrument of Government, ptk 4 art 11.

<sup>56</sup> Nt otsustab Soomes mandaadi äravõtmise parlament 2/3 häälteenamusega, Soome põhiseadus, § 28 lg 4.

<sup>57</sup> Saksamaal toob vähemalt üheaastane vangistus kaasa mandaadi kaotuse mittevalitavuse tõttu. Kohtuotsuse põhjal määrab mandaadi lõppemise tähtaja Bundestagi vanematekogu. StGB § 45, BWahlG § 46 lg 1 p 3, § 47 lg 1 p 3; S. Schmahl. § 1 komm. 55. – P. Austermann, S. Schmahl (koost.). Abgeordnetengesetz. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 66.

<sup>58</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, § 64 komm. 1.2.

<sup>59</sup> M. Ernits. PS kitsaskohad 2017. a seisuga. – Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 25.

<sup>60</sup> Silmas peab pidama, et vanglakaristuse kandmise ajal isik Riigikogu liikmeks kandideerida ei saa, selle välistab RKVS § 4 lg 3.

<sup>61</sup> See on seotud kehtiva Riigikogu asendusliikmete nimetamise süsteemiga, mille kohaselt isik, kelleni järjekord asendusliikmete nimekirjas jõuab, saab igal juhul Riigikogu liikme volitused (vt RKLS 3. ptk sätteid). Alles pärast seda on isikul võimalik kohast loobuda või lõpevad tema volitused ennetähtaegselt.

valimistel vahetult mandaadi saanud isikute ees. Võrdsuse põhimõttest lähtudes tuleks sama Riigikogu koosseisu volituste kestel süüdi mõistetud asendusliikmele ja valitud Riigikogu liikmele kohaldada reegleid, mis viivad sarnase tulemuseni, ja välistada asendusliikmete nimekirjas oleku ajal süüdi mõistetud isiku asumine Riigikogu liikmeks. PS ei välista lahendust, mille kohaselt kontrollitakse asendusliikmete nimekirjas oleva isiku vastavust Riigikogu liikmele esitatavatele nõuetele enne tema Riigikogu liikme volituste saamist.

#### D. Tagasiastumine

- 37 Tagasiastumine on Riigikogu liikme omal soovil lahkumine Riigikogust. Tagasi astunud Riigikogu liige sama koosseisu jooksul enam Riigikokku naasta ei saa. Kuna õigus tagasi astuda tuleb vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62), on selle PSis eraldi väljatoomist peetud üleliigseks.<sup>62</sup> RKLSis sätestatud kohustus tagasiastumist põhjendada (§ 9 lg 2) kannab sealjuures informatiivset eesmärki: demokraatlikes süsteemides lasub avalikesse ametitesse valitud isikutel osana poliitilisest vastutusest kohustus oma tegevust ja otsuseid selgitada.<sup>63</sup>
- 38 Kehtiv lihtõigus näeb ette, et tagasiastumiseks esitab Riigikogu liige avalduse Riigikogu juhatusele ning tagasiastumine jõustub päeval, mil Riigikogu juhatus teeb otsuse asendusliikme asumise kohta Riigikogu liikmeks.<sup>64</sup> PS ei välista teistsugust regulatsiooni. Vaba mandaadi (PS § 62) põhimõttega oleks paremini kooskõlas tagasiastumise jõustumine sõltumata Riigikogu juhatuse tegevusest. Võimalik oleks siduda tagasiastumise jõustumine nii tagasiastumise avalduses märgitud kui ka selle esitamise kuupäevaga.
- 39 RKLSi regulatsioon kaitseb Riigikogu liiget mandaadist loobumiseks survestamise eest. Vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62) tulenevalt ei tohi Riigikogu liiget sundida tagasi astuma, seetõttu tuleb tagasiastumisavaldus esitada isiklikult.<sup>65</sup> Riigikogu juhatusel on õigus jätta tagasiastumisavaldus aktsepteerimata ja asendusliige määramata, kui ta tuvastab, et Riigikogu liige ei ole avaldust esitanud omal vabal tahtel.<sup>66</sup> Tegelikult on mandaadist loobumiseks tehtavate kokkulepete vabatahtlikkust mõistagi keeruline tuvastada.
- 40 EIK on leidnud<sup>67</sup>, et menetluslike tagatiste puudumine parlamendiliikme tagasiastumisavalduse lahendamisel on EIK lisaprotokoll nr 1 artikli 3 (õigus vabadele valimistele) rikkumine. Belgia senati liige soovis pärast tagasiastumisavalduse esitamist sellest loobuda, kuna väidetavalt oli erakond teda selleks survestanud. Tema avaldus jäeti teda ära kuulamata rahuldamata, kusjuures õigusaktides puudusid sellise olukorra puhuks regulatsioonid, samuti ei olnud tal võimalik oma volituste lõpetamist vaidlustada. Samal ajal kuulusid otsustajate hulka isikud, kes väidetavalt survestasid kaebajat tagasiastumisavaldust esitama.<sup>68</sup> EIK leidis, et riigil tuleb tagada nii piisavalt täpsete regulatsioonide olemasolu asja lahendamiseks kui ka menetluslikud tagatised isiku õiguste kaitseks.
- 41 Tagasiastumisavalduse menetlemine ei pruugi Riigikogus toimuda erapooletult, kuna Riigikogu liikmel puudub võimalus nõuda Riigikogu juhatuse liikme taandamist asja otsustamise juurest. Erapooletu menetluse tagab võimalus vaidlustada mandaadist

<sup>62</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, § 64 komm. 1.3.

<sup>63</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 9 komm. 4.

<sup>64</sup> RKLS § 9 lg 2 ja lg 8. Tagasiastumisel enne Riigikogu esimest istungit esitatakse avaldus VVK-le, kes ühtlasi teeb asendusliikme määramisega seotud toimingud (RKLS § 9 lg 4 ja § 13).

<sup>65</sup> RKLS § 9 lg 2 ja § 17 lg 2.

<sup>66</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 9 komm. 1.

<sup>67</sup> EIK 21.05.2019 – G.K vs. Belgia.

<sup>68</sup> Lõpliku otsuse langetas senati täiskogu, kuid see tugines senati juhatuse ettepanekule.

ilmajäämine Riigikohtus (PSJKS § 17).<sup>69</sup> RKLS ei täpsusta, kas Riigikogu liikmel on õigus esitatud tagasiastumisavaldus tagasi võtta. Selguse huvides võiks tulevikus seaduses selle välistada. EIK hinnangul on parlamendiliikme tagasiastumise tühistamisest keeldumisel õiguspärane eesmärk, milleks on valimisprotsessi õiguskindluse tagamine.<sup>70</sup> Kuna Riigikogu liikmel ei ole kohustust oma tagasiastumisest kindlaksmääratud aja võrra ette teatada, on tal võimalik oodata avalduse esitamisega, kuni tema tahe Riigikogust lahkuda on kindel.

- 42 Kehtiv lihtõigus ei võimalda Riigikogu liikmel tagasi astuda ajal, mil tema volitused Riigikogu liikmena on peatunud (RKLS § 9 lg 5). Sealjuures ei ole tähtis, kas tema volitused on peatunud seadusest tuleneval alusel või on ta volitused peatanud omal soovil. Piirang põhineb ilmselt enne RKLSi jõustumist valitsenud arusaamal, et tagasi saab astuda üksnes oma ametiülesandeid täitev Riigikogu liige.<sup>71</sup> Selle seisukoha järgi ei saa peatunud volitustega Riigikogu liige volituste puudumise tõttu kasutada Riigikogu liikme staatusest tulenevaid õigusi enne, kui tema volitused on taastunud.<sup>72</sup> RKLS lähtub sellest põhimõttest siiski vaid osaliselt, kuna võimaldab – ilmselt pragmaatilistel kaalutlustel, vältides vahepealsete asendusliikmeid puudutavate otsuste tegemist – peatunud volitustega Riigikogu liikmel oma volituste taastumise tähtaega edasi lükata (RKLS § 6 lg 5). PSi 2020. a kommentaarides on märgitud, et Vabariigi Presidenti asendava Riigikogu esimehe tagasiastumist välistades on sel piirangul stabiilsust tagav iseloom, samuti kaitseb see peatunud volitustega Riigikogu liiget surve eest tagasi astuda.<sup>73</sup> Teisalt piirab see, iseäranis juhtudel, mil Riigikogu liikme volitused on peatatud tema avalduse alusel, Riigikogu liikme õigusi põhjendamatu. Kehtiva korra kohaselt ei ole Riigikogu liikmel volituste peatamise korral võimalik ei tagasi astuda ega ka volituste peatumise tähtaega lühendada. PS ei välista võimalust, et tagasi astub peatunud volitustega Riigikogu liige.
- 43 Riigikogu liikmel on õigus astuda tagasi enne ametivande andmist (vt lähemalt § 61 komm. 15). Õiguslikult on üheselt kindlaks määramata, kas isikul on õigus esitada tagasiastumisavaldus enne Riigikogu liikme volituste saamist. Selline soov võib tekkida, et tagada võimalikult kiiresti nimekirjas tagapool oleva isiku Riigikogus tööle asumine. Riigikogu liikmete survestamise vältimiseks ei ole Riigikogu juhatus seda siiani lubatavaks pidanud.<sup>74</sup>
- 44 Kui Euroopa Parlamenti valitud Riigikogu liige ei teavita seaduses ettenähtud aja jooksul VVKd soovist EP mandaadist loobuda ega astu omal algatusel Riigikogu liikme kohalt tagasi, loetakse ta RKLS § 9 lg 6 alusel Riigikogust tagasiastumisavalduse esitanuks. Sellise konstruktsiooni vajalikkus on kaheldav<sup>75</sup>, kuna EP liikme ja Riigikogu liikme amet on ühitamatud (Euroopa Liidu Nõukogu 1976. aasta otsuse, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsese ja ühetaolise hääletamisõiguse alusel<sup>76</sup> art 7 lg 2, EPVS § 75 lg 1, RKLS § 25). PS ei välista EP liikmeks asunud Riigikogu liikme volituste

<sup>69</sup> PSJKS § 37 lg 1 võimaldab vaidlustada ka VVK tehtud asendusliikme määramise otsust, kuid sellisel juhul on oht, et otsuse tegijate ringi kuuluks Riigikogu liiget ebaseaduslikult mandaadist loobuma survestanud isik, nii või teisiti vähem tõenäoline.

<sup>70</sup> EIK 21.05.2019 – G.K vs. Belgia, p 53.

<sup>71</sup> Vt RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02, p 5.

<sup>72</sup> J. Jäätmä, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 64 komm. 13.

<sup>73</sup> Samas.

<sup>74</sup> J. Laidvee, A. Möttus. – RKLS, § 9 komm. 8.

<sup>75</sup> Sisuliselt antakse sellega Euroopa Parlamendi liikmeks valitud Riigikogu liikmele võimalus hüvitise saamiseks, kuna RKLSi järgi makstase tagasi astuvale Riigikogu liikmele hüvitist, kuid ühitamatusse ametisse asuvale Riigikogu liikmele mitte (RKLS § 32 lg-d 4 ja 6).

<sup>76</sup> Nõukogu 20.09.1976 otsus 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom (EÜT L 278, 8.10.1976, lk 1–4), mida on muudetud nõukogu 25.06.2002 ja 23.09.2002 otsusega 2002/772/EÜ, Euratom (EÜT L 283, 21.10.2002, eestikeelne eriväljaanne: ptk 01, kd 004, lk 137–140).

automaatset lõppemist (erinevalt mitmest teisest olukorrast on antud juhul ametite ühitamatus üheselt arusaadav) või Riigikogu liikme volituste peatamist EP liikmeks oleku ajaks.<sup>77</sup>

- 45 Riikide praktika erineb küsimuses, kas parlamendiliikme tagasiastumiseks on parlamendi või mõne selle organi heakskiit vajalik või mitte.<sup>78</sup> Euroopas on riike, kus tagasiastumine jõustub parlamendiliikme määratud kuupäevast või selle puudumisel kohe avalduse esitamisest (nt Hispaania, Belgia, Holland), teisel on nõutav parlamendi heakskiit (nt Rootsi, Soome). Suurbritannias ei ole formaalselt parlamendist võimalik tagasi astuda, kuid sisuliselt saab seda teha teatud fiktiivsetele parlamenditööga ühitamatutele ametikohtadele asumise kaudu.<sup>79</sup> Norras puudub võimalus parlamendi liikme kohalt tagasi astuda, kuna töötamist Stortingetis nähakse valituks osutunud isiku põhiseadusliku kohustusena.

### E. Volituste lõppemine kestva võimetuse tõttu oma ülesandeid täita

- 46 PS § 64 lg 2 p 4 annab Riigikohtule õiguse lõpetada Riigikogu liikme volitused, kui Riigikogu liige on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma. Taotluse tunnistada Riigikogu liige kestvalt võimetuks oma ülesandeid täitma esitab Riigikohtule Riigikogu juhatus (PSJKS § 25 lg 2), kes peab taotlust põhjendama ja võimalusel lisama sellele dokumentaalsed tõendid (PSJKS § 25 lg 4). Riigikohtul tuleb kindlustada erapooletu kaitse mandaadi põhjendamatu lõpetamise eest ja volituste lõpetamise põhjendatust kaaluda.<sup>80</sup> Poliitiline ega õiguslik hinnang Riigikogu liikme tegevuse otstarbekusele või seaduslikkusele kestva ametivõimetuse aluseks olla ei saa.<sup>81</sup>
- 47 Põhiseadus ega RKLS kestva võimetuse mõistet ei ava<sup>82</sup>, tegu on määratlemata õigusmõistega, mis tähistab olukorda, kus ametikandja isikust tingitud või teatud välised asjaolud ei võimalda tal pikemat aega oma pädevust tavapäraselt kasutada.<sup>83</sup> Vabariigi Presidendi puhul on VPTKSis kestev võimetus määratletud kui tervisest tulenev ilmne võimetus oma ülesandeid täita (§ 11 lg 1), kuid silmas peab pidama, et tervisest mitte-tulenevad takistused – nt olukord, kus president on teadmata kadunud – on presidendi puhul kaetud ajutise võimetuse regulatsiooniga (VPTKS § 5 lõiked 1 ja 2). Riigikogu liikme puhul võivad kestvalt võimetuks tunnistamisel tulla kõne alla mitte ainult tema füüsilisest või vaimsest tervisest tingitud, vaid ka muud asjaolud<sup>84</sup>, mille tõttu on ta kas olnud pikemat aega objektiivselt võimetu tööd tegema või mille puhul on ilmne, et võimetus oma ülesandeid täita on püsiva loomuga.<sup>85</sup> Ilmselt ei pea võimetus oma ülesandeid täita olema pöördumatu, sätte kohaldamiseks piisab, kui kõigi eelduste kohaselt ei taastu Riigikogu liikme töövõime enne Riigikogu koosseisu lõppu.

<sup>77</sup> Vrd nt Soome põhiseadus § 28 lg 1.

<sup>78</sup> Kommentaar on kasutatud ECPRD päringu 4324 (*Resignation of Members of Parliament*) vastuseid.

<sup>79</sup> E. Hicks. Resignation from House of Commons. House of Commons Briefing Paper, 11.09.2019, lk 4, House of Commons Disqualification Act 1975, art 4.

<sup>80</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 64 komm. 14.

<sup>81</sup> J. Sarv. – PSJKS 2021, § 25 komm. 3.2.

<sup>82</sup> Enne RKLSi jõustumist kehtinud RKTS nägi ette, et kestva võimetuse alused on raske haigus, invaliidsus või kohtu poolt teadmata kadunuks või teovõimetuks tunnistamine.

<sup>83</sup> J. Sarv. – PSJKS 2021, § 25 komm. 3.

<sup>84</sup> Samas, § 25 komm. 3.1.1.

<sup>85</sup> Nii saab teadmata kadunud isiku surnuks tunnistada sõltuvalt asjaoludest kas 6 kuu, 2 aasta või 5 aasta möödumisel teatud sündmuste toimumisest (TsÜS § 19 lõiked 1, 3 ja 4). PS § 64 lg 2 p 4 võimaldab teadmata kadunud Riigikogu liikme volitused ennetähtaegselt lõpetada varem, kui ta surnuks tunnistatakse.

- 48 PS § 64 lg 2 p 4 alusel, st Riigikogu juhatusel initsiatiivil, peaks Riigikogu liikme volituste ennetähtaegne lõpetamine toimuma vaid juhul, kui Riigikogu liige, kes on võimetu oma ülesandeid täida, ei suuda või ei soovi tagasi astuda. Siinkohal on tegu regulatsiooni ebaühtlusega, kuna juhul kui Riigikogu liige oma vabal tahtel ei osale Riigikogu töös või teeb seda väga vähesel määral, ei ole võimalik tema volitusi lõpetada (PS § 64 lg 2 p 4 ega muul seaduslikul alusel) ega peatada, samal ajal kui Riigikogu jaoks tervikuna ning ka fraktsiooni jaoks on tagajärg sama, st üks liige on faktiliselt puudu. Töövõimetuse korral on Riigikogu liikmel võimalik esitada avaldus ka oma volituste peatamiseks, kuid RKLSi kohaselt on see võimalik vaid juhul, kui töövõimetus on ajutine (RKLS § 6 lg 1 p 2). Ehkki seadus ei takista volituste peatamist kuni Riigikogu koosseisu lõpuni, ei peaks Riigikogu juhatus sellist avaldust aktsepteerima, kuna niisugusel juhul loobub Riigikogu liige lõplikult tööst Riigikogus ja peaks tagasi astuma.<sup>86</sup>
- 49 Õigusteadlased on PS § 64 lg 2 p 4 kritiseerinud, heites sellele ette nii ebaselgust selles osas, kas PSi järgi kuulub Riigikohtule Riigikogu liikme volituste lõpetamisel omaalgatusõigus, kestva võimetuse mõiste määratlematust kui ka üldist sobimatust demokraatlikku riigikorda, kus rahva valitud mandaati ei peaks olema võimalik kohtu otsusega ära võtta.<sup>87</sup> Nii on välja pakutud, et ka olukorras, kus Riigikogu liige ei saa Riigikogu tööst osa võtta ega samas ka volituste peatamise avaldust esitada (nt raske tervisliku olukorra tõttu), tuleks kuritarvituste vältimiseks kas aktsepteerida ajutiselt 100-liikmelist Riigikogu või kommenteeritav säte tühistada ja anda otsustusõigus selliste olukordade üle Riigikogu enda kätte.<sup>88</sup> Mõlemal pakutud variandil on siiski omad puudused.
- 50 Kui Riigikogu liikmete võimetuse korral tööd teha jääks Riigikokku nende isikute võrra faktiliselt vähem liikmeid, võiks tulemus parlamendis jõudude vahekorda sellisel määral muuta, et seeläbi moonutatakse valimistel väljendatud rahva tahet. Nt oleks sel oluline mõju eriti väiksemate Riigikogu fraktsioonide tööle ja võimekusele esindada oma valijate vaateid. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavate nimekirjavalimiste puhul annavad valijad lõppkokkuvõttes toetuse teatud erakonna maailmavaatele ja erakonnale. Seetõttu mõjutab iga valimistevahelisel ajal toimuv muudatus fraktsioonide koosseis valimiste tulemusel kujunenud poliitiliste jõudude vahekorda parlamendis ja moonutab seega ka valijate tahet.<sup>89</sup>
- 51 Kui kestvalt oma ülesannete täitmiseks võimetu Riigikogu liikme volituste lõpetamise õigus anda autonoomselt Riigikogu kätte, võib iseäranis opositsiooni kuuluva Riigikogu liikme puhul tekkida oht, et volituste lõpetamisest keeldutakse ja sisuliselt vähendatakse seeläbi opositsioonile kuuluvate häälte arvu. See oht on olemas nii juhul, kui küsimuse otsustamine antakse Riigikogu täiskogu pädevusse, kui ka juhul, kui selle otsustab Riigikogu juhatus. Mandaati puudutavate vaidluste puhul ei pruugi parlamendiliikmed olla erapooletud, mistõttu peavad poliitiliselt kallutatud otsuste vältimiseks olemas olema piisavad meetmed ja mandaadi lõpetamist puudutavad otsused vähemalt lõppastmes kohtus vaidlustatavad.<sup>90</sup> Seetõttu võib oma ülesannete täitmiseks kestvalt võimetu Riigikogu liikme volituste lõpetamist ilma eelneva menetluseta otse Riigikohtus pidada efektiivsemaks kui tema volituste lõpetamist Riigikogus.

<sup>86</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, § 6 komm. 5.

<sup>87</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, § 64, komm. 1.4.

<sup>88</sup> M. Ernits. PS kitsaskohad 2017. a seisuga. – Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 24–25.

<sup>89</sup> RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 29 ja 30.

<sup>90</sup> EIK 10.07.2020 – Mugemangango vs. Belgia, p 98–99; EIK 16.03.2006 – Ždanoka vs. Läti, p 117, Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni valimiste hea tava koodeks, p 3.3.a.



## F. Volituste ennetähtaegse lõppemise täiendavad alused

- 52 RKLS sätestab kaks Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise alust, mis PS § 64 lg-s 2 esitatud loetelus puuduvad, kuid on osaliselt selle sätte alla mahutatavad: mittevastavus PSis või RKVSis Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele ja keeldumine ametivande andmisest (RKLS § 10 p-d 2 ja 3). Siin on silmas peetud sellist Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele mittevastavust, mis tekib Riigikogu liikmeks kandideerimise ajal või pärast seda. Kui mittevastavus Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele esineb enne Riigikogu liikmeks kandideerimist, on tegu mittevalitavusega ja isikut Riigikogu liikme kandidaadiks ei registreerita või registreerimisotsus tühistatakse (RKVS § 32 lg-d 3 ja 5). RKLS § 10 p-de 2 ja 3 alusel lõpetab Riigikogu liikme volitused Riigikogu juhatuse taotlusel Riigikohus.
- 53 PS § 60 lg 2 kohaselt peab Riigikogu liikme kandidaat olema vähemalt 21-aastane hääleõiguslik Eesti kodanik. Seega saab Eesti kodakondsuse kaotanud Riigikogu liikme volitused kehtiva korra kohaselt lõpetada RKLS § 10 p 2 alusel ainult Riigikohus. Välistatud ei ole ka olukord, kus ekslikult on Riigikogu liikme volitused saanud isik, kellel ei olnud kandideerimise ajal Eesti kodakondsust. Õiguskirjanduses ei ole ühest seisukohta, kas sellisel juhul tuleks Riigikogu liikme volitused lõpetada või möönda, et volituste lõpetamise alus on ära langenud, kui isik esitas kandideerimisel ebaõigeid andmeid heauskselt ja on eksitusest teada saades Eesti kodakondsuse saanud või taastanud.<sup>91</sup> Praktikas ei ole välistatud, et sünnijärgsel Eesti kodanikul on ka mõne muu riigi kodakondsus, vaatamata sellele, et KodS sätestab mitmikkodakondsuse keelu (§ 1 lg 2). Mitmik- või topeltkodakondsuse omamine<sup>92</sup> ei mõjuta Riigikogu liikme mandaadi saamist ega omamist.<sup>93</sup> Teoreetiliselt võib Eesti kodakondsuse kaotamine kui üldjoontes püsiva iseloomuga seisundimuutus olla mahutatav ka PS § 64 lg 2 p 4 nimetatud kestva võimetuse alla oma ülesandeid täita.
- 54 Kui selgub, et Riigikogu liige ei ole vähemalt 21-aastane, tuleks tema volitused lõpetada Riigikogu kandidaadile esitatavatele nõuetele mittevastavuse tõttu (PS § 60 lg 2 ja RKVS § 4 lg 4). Kui aga hiljem selgub, et Riigikogu liige ei vastanud vanusenõudele Riigikogu valimisteks kandidaatide esitamise ajal, kuid on vahepeal 21-aastaseks saanud, puudub mandaadi äravõtmiseks RKLS § 10 p 2 alusel alus, kuna mittevastavus Riigikogu liikme kandidaadile esitatavatele nõuetele on selleks hetkeks ära langenud.<sup>94</sup> Seadusandja sellist tahet väljendab RKLS § 10 p 2 sõnastus, mis viitab Riigikogu liikme jätkuvale nõuetele mittevastavusele. Võimalik on ka teistsugune seisukoht, mille kohaselt tuleks Riigikogu liikme õigusvastaselt omandatud volitused lõpetada. Nii on 2012. a PSi kommentaarides märgitud, et kui hiljem selgub, et Riigikogu liige ei olnud kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks saanud 21-aastaseks, tuleb Riigikogu juhatusel tema volituste lõpetamiseks Riigikohtusse pöörduda.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> J. Sarv. – PSJKS 2021, § 26 komm. 3.1.

<sup>92</sup> V.a Riigikogu liikmete puhul, kes on Eesti kodakondsuse saanud naturalisatsiooni korras, kelle puhul on see alus Eesti kodakondsuse kaotamiseks (KodS § 1 lg 2, § 28 lg 1 p 5 ja § 29 lg 1).

<sup>93</sup> KodS sätted ei ole piisavad, vältimaks sünnijärgsete Eesti kodanike mitmikkodakondsust. K. Albi. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 8 komm. 37 ja 38.

<sup>94</sup> Selleks ajaks, kui isik on saanud Riigikogu liikmeks, on mõistagi möödunud ka valimiskaebuste esitamise tähtajad, kuna see on tulemuste väljakuulutamise eelduseks (RKVS § 74 lg 1). Riigikogu liikme kandidaadi registreerimisotsuse võib kõige hiljem tühistada 13. päeval enne valimispäeva (RKVS § 32 lg 7).

<sup>95</sup> PSKV<sub>3</sub>, PS § 64 komm. 6.1.1. Saksa õiguse analoogia põhjal tuleks seda lähenemist toetada, kuid sõnastuse erinevusest tulenevalt (Liidupäeva valimise seaduse kohaselt on vanusetsensusele mittevastamine mandaadi kehtetuse ja selle kaotamise otsene alus) Eesti õigusele see üheselt üle kantav ei ole (Liidupäeva valimise seadus, BWahlG, § 15 lg 1, § 46 lg 1 p 1).

- 55 PS § 57 lg 2 kohaselt on isiku hääleõigus seotud teovõime olemasoluga. Riigikogu liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt, kui ta tunnistatakse valimisõiguse osas teovõimetuks (RKLS § 10 p 2 ja RKVS § 4 lg 5). TsMSi kohaselt loetakse isik valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatuks juhul, kui kohus seab eestkoste eestkostetava kõigi asjade ajamiseks või kui eestkostja ülesannete ringi selliselt laiendatakse (§ 526 lg 5).<sup>96</sup> Isikule eestkoste seadmine kõigi asjade ajamiseks peaks olema viimasel võimalusel kasutatav erandjuhtum. Kuni isiku õigusi saab kaitsta muul viisil (nt perekonnaliikmele antud volitusega), säilib tal ka valimistel osalemise õigus. „Kõikide asjade ajamiseks“ tähendab seda, et isik ei saa mitte ühegi igapäevaelu toimetusega iseseisvalt hakkama ning ühtegi elukorralduslikku küsimust ei saa lahendada tema kaitseks muul viisil kui eestkostja määramisega. Samas on Riigikohtu tsiviilkolleegium mitmes lahendis leidnud, et olukorras, kus eestkostemäärusega on eestkostetavale antud võimalus teha iseseisvalt pisitehinguid TsMS § 526 lõike 2 punkti 4 mõttes, ei ole eestkostet seatud kõigi tema asjade ajamiseks ning isik ei ole valimisõiguse osas teovõimetu TsMS § 526 lõike 5 mõttes.<sup>97</sup> Eelnevast tulenevalt võib väita, et teovõime puudumise katab juba PS § 64 lg 2 p 4 ja RKLS § 10 p 1 nimetatud kestev võimetus oma ülesandeid täita.
- 56 Piiratud teovõimega isiku Riigikogu liikmeks kandideerimist RKVS ei piira ja seega sel juhul RKLS § 10 p 2 ei kohaldu. Kui Riigikogu liige ei ole piiratud teovõime<sup>98</sup> tõttu võimeline oma ülesandeid täitma, saab Riigikogu juhatus taotleda tema volituste lõpetamist PS § 64 lg 2 p 4 alusel.
- 57 Varasemates PSides oli hääleõigusest sõltuva valimisõiguse kaotamine mandaadi kaotamise alusena eraldi välja toodud.<sup>99</sup> Hääleõigus oli seotud kodakondsusnõude, vanusetsensuse ja tänapäevases mõistes teovõimelisuse ja eestkoste all mitteolemisega.<sup>100</sup> Valimisseadusega võimaldati hääleõigus ära võtta mõnd liiki kuritegude eest.<sup>101</sup> Kuna kandideerimisõigus oli seotud hääleõigusega, aga hääleõigus oli n-ö piiratud teovõimega isikute puhul PSis otsesõnu välistatud<sup>102</sup>, ei olnud nende isikute kandideerimine Riigikokku võimalik.
- 58 RKVS ei võimalda Riigikogu liikmeks kandideerida tegevvälasel (§ 4 lg 6), st tegevteenistuses oleval isikul. Kuna tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik (KVTS § 7), lõpeks tegevteenistusse astuva Riigikogu liikme volitused teise riigiametisse asumisega (PS § 64 lg 2 p 1).

<sup>96</sup> Teovõimetuks tunnistamist selle varasemal kujul 2002. a 1. jaanuaril jõustunud TsÜS ei tunne, selle asemel piiratud teovõime n-ö tuvastatakse (TsÜS 8 § lg-d 2 ja 3).

<sup>97</sup> L. Arrak, T. Uusen-Nacke. Piiratud arusaamisvõimega täisealise isiku eneseteostusvabadus ja kaitse: kas piiratud teovõime ja eestkoste regulatsioon vajab ümberhindamist? – *Juridica* 2020/6, lk 482–492; RKTkm 19.04.2017, 3-2-1-32-17, p 16; RKTkm 22.09.2017, 2-12-18265/234, p 21.

<sup>98</sup> TsÜS § 8 lg 3: „Kui isikule, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu ei suuda kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, on määratud kohtu poolt eestkostja, siis eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud.“

<sup>99</sup> 1920. a PS §-d 37 ja 40 (1933. a PS muutmata), 1937. a PS § 67 lg 3 ja § 83.

<sup>100</sup> 1920. a PS §-d 27 ja 28 (1933. a PS muutmata), 1937. a PS §-d 36 ja 37. 1937. a PS eristas veel teatud juhud, mil isikutel oli hääleõigus säilinud, kuid piiratud oli nende osavõtt hääletamisest (vahistamise ja nakkushaiglasse paigutamise korral, § 37 lg 3).

<sup>101</sup> 1920. a PS § 28 lg 2, 1937. a PS § 37 lg 2.

<sup>102</sup> 1920. a PS § 28 lg 1 „Hääleõiguslikud ei ole kodanikud: 1) kes seaduslikus korras on tunnistatud nõdra- või hullumeelseks ja 2) pimedad, kurtummad ja pillajad, kui nad on eestkostmise all.“ 1937. a PS § 37 lg 1 „Hääleõiguslikud ei ole 1) kodanikud, kes on tunnistatud nõdra- või hullumeelseks, 2) kodanikud, kes pimedatena, kurtummadena või pillajatena on hooldamise all, 3) valimisseaduste alusel mõned liigid avaliku hoolekande korras alaliselt ülalpeetavaid kodanikke ja 4) sundhooldamisele võetud kodanikud.“

- 59 RKVSi kohaselt ei saa Riigikogu liikmeks kandideerida kohtu poolt süüdi mõistetud ja vanglakaristust kandev isik (§ 4 lg 6). RKLS § 10 p 2 kontekstis katab see olukorra, kus enne Riigikogu liikme volituste saamist on isiku suhtes jõustunud süüdimõistev kohtuotsus, kuid sellega karistuseks määratud vangistus pööratakse täitmisele tema Riigikogu liikme volituste kestel.<sup>103</sup> Samuti tuleb RKLS § 10 p 2 alusel lõpetada Riigikogu liikme volitused juhul, kui volitused saab parasjagu vanglakaristust kandev Riigikogu asendusliikmete nimekirjas olev isik (vt ka kommenteeritava paragrahvi komm. 36). Kui isiku suhtes jõustub süüdimõistev kohtuotsus ajal, mil ta juba on Riigikogu liige, lõpevad tema volitused PS § 64 lg 2 p 2 alusel ennetähtaegselt sõltumata talle määratud karistusest.
- 60 Ametivande andmisest keeldumine on tulenevalt PS § 61 lg-s 2 sätestatust mahutatav PS § 64 lg 2 p-s 4 nimetatud kestva võimetuse alla täita oma ülesandeid.<sup>104</sup> Enne RKLSi jõustumist, kui Riigikogu liikmel ei olnud võimalik astuda tagasi enne ametivande andmist, on sellel alusel Riigikogu liikme volitusi ka lõpetatud.<sup>105</sup>
- 61 Põhiseaduse rakendamise seadus kohustas kuni 2000. aasta lõpuni Riigikogu liikmeks kandideerijat andma süümevannet kinnitamaks enda mitteosalemist Eestit okupeerinud repressiivorganite tegevuses.<sup>106</sup> Kohtu poolt süümevande rikkumise tuvastamine oli Riigikogu liikme mandaadi tühistamise või valimisnimekirjast kõrvaldamise eraldi alus (PSRS § 6 lg 2). Sellel alusel Riigikogu liikmete volitusi ennetähtaegselt lõpetatud ei ole.
- 62 2001. aastal tunnistas Riigikogu kehtetuks Riigikogu liikme kandidaadile selle ajani kehtinud<sup>107</sup> keeletsensuse.<sup>108</sup> Selle regulatsiooni järgi võis Riigikohus Riigikogu juhatuse taotlusel lõpetada Riigikogu liikme volitused keelenõuetele mittevastavuse ehk RKVSi nõuetele mittevastavuse tõttu.<sup>109</sup>

## IV. Asendusliige

### A. Asendusliikme volitused

- 63 Kommenteeritava paragrahvi lõikes 3 sätestatud asendusliikme instituudi eesmärk on tagada Riigikogu 101-liikmeline koosseis (PS § 60 lg 1) peatunud või lõppenud volitustega Riigikogu liikme asemele uue Riigikogu liikme astumise kaudu. PS jätab asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise korra lihtõiguse reguleerida. Jüri Adamsi tööühma PSi eelnõu sisaldas asendusliikme määramise põhimõtteid, sh võimalust, et koht Riigikogus jääb täitmata, kui vastavas nimekirjas rohkem kandidaate ei ole.<sup>110</sup> Asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise korra PSis reguleerimist ei peetud siiski otstarbekaks ja jäeti see

<sup>103</sup> Nt pööratakse täitmisele süüdimõistmisel tingimisi kohaldamata jäetud või asendatud karistus või karistus, mille kandmisest isik enne Riigikokku kandideerimist ennetähtaegselt vabastati või asendatakse Riigikogu liikmele enne tema ametiaja algust mõistetud rahaline karistus pärast Riigikogu liikme volituste tekkimist vangistusega. J. Sarv. – PSJKS 2021, § 26 komm. 3.5.

<sup>104</sup> J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 64 komm. 21.

<sup>105</sup> RKÜKo 06.02.2002, 3-5-0-1-02; RKÜKo 13.04.2007, 3-4-1-10-07.

<sup>106</sup> PSRS § 6 lg 1: „Kuni 2000. aasta 31. detsembrini peab /---/ Riigikogusse /---/ kandideerija /---/ andma kirjaliku süümevande selle kohta, et ta ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest.“

<sup>107</sup> Keeleoskuse nõue kehtestati 15.12.1998 Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja keeleseaduse muutmise ja täiendamise seadusega (RT I 1999, 1, 1).

<sup>108</sup> Riigikogu valimise seaduse §-de 2, 2<sup>1</sup> ja 26 ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-de 3, 3<sup>1</sup> ja 26 muutmise seadus (RT I 2001, 95, 588).

<sup>109</sup> RKTS § 6 lg 3 (24.11.1998 redaktsioonis, RT I 1998, 107, 1765).

<sup>110</sup> § 55, variandid I ja II. J. Adamsi töögrupi eelnõu. V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1174–1175.

valimisseaduse sõnastada.<sup>111</sup> Kehtivas õiguses on Riigikogu asendusliikmete registreerimise kord ette nähtud RKVSis (§ 75) ja konkreetse asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise kord RKLSis (3. ptk sätted).

- 64 PS näeb ette ühe erandi § 60 lg-s 1 sätestatud otsese valimise põhimõttest (§ 60 lg 1) – nimelt asendusliikme asumisel Riigikogusse. Asendusliikme asumine Riigikogu liikmeks sõltub sageli valimiste järel n-ö kolmandate isikute tehtud otsustest, nt sellest, kas valitud Riigikogu liige soovib ministrikoha vastu võtta.<sup>112</sup> Kehtiv kord näeb ette, et Riigikogu valimiste tulemuste põhjal registreerib VVK lisaks valitud Riigikogu liikmetele ka Riigikogu asendusliikmed (RKVS § 74 lg 1 ja § 75 lg 1). Kui Riigikogu liikme volitused peatuvad või lõpevad ennetähtaegselt, asub Riigikogu liikmeks konkreetne asendusliige vastavalt asendusliikmete nimekirjas fikseeritud järjekorrale: nn isiku- või ringkonnamandaadi saanud Riigikogu liikme (vt RKVS § 62 lg-d 1–3) asendusliikmeks asub sama erakonna samas valimisringkonnas esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat, kompensatsioonimandaadi alusel valitud Riigikogu liikme asendusliige on sama erakonna üleriigilises nimekirjas kandideerinud esimene asendusliikmeks registreeritud kandidaat (RKLS § 12 lg-d 1 ja 2). Mitme Riigikogu liikme korraga Riigikogust lahkumisel (eelkõige VV liikmeks nimetamisel) võib tekkida olukord, kus samal isikul tekib õigus Riigikogu liikmeks saada nii valimisringkonnas valituks osutunud kui ka kompensatsioonimandaadi saanud Riigikogu liikme asemel. Sellisel juhul tuleb lähtuvalt valimistulemuste kindlakstegemise korrast, mille järgi tehakse kindlaks esmalt isikumandaadi, seejärel ringkonnamandaadi ning viimasena kompensatsioonimandaadi saajad, pidada õigeks isiku asumist Riigikogu asendusliikmeks nn ringkonnanimikirjast.<sup>113</sup>
- 65 RKLSi kohaselt ei ole asendusliikmel võimalik Riigikogu liikme volituste saamisest keelduda. Kui Riigikogu liikme volitused peatuvad või lõpevad, vormistatakse asendusliige Riigikogu liikmeks tema tahet eraldi välja selgitamata (RKLS § 13 lg 1 ja 3), tema volitused Riigikogu asendusliikmena algavad järgmisel päeval pärast vastava VVK või Riigikogu juhatuse otsuse tegemist (RKLS § 13 lg 3). Kui asendusliige ei soovi Riigikogus tööle asuda, on tal võimalik astuda tagasi enne ametivande andmist (PS § 64 lg 2 p 3, RKLS § 9 lg 3). PS ei nõua, et asendusliikmel oleks volituste vastuvõtmisest loobumisel õigus säilitada oma positsioon asendusliikmete nimekirjas. Riigikogu liikmete asendamise jäik regulatsioon vähendab erakondade võimalusi Riigikogu liikmete kohtadega manipuleerida.
- 66 PS ei välista asendusliikmete määramise teistsugust regulatsiooni. Enne Riigikogu IX koosseisu volituste alguspäeva<sup>114</sup> oli asendusliikmete nimekirjas oleval isikul võimalik valida<sup>115</sup>, kas Riigikogu liikme volitused vastu võtta või mitte. Hiljem tõstatati küsimus selle regulatsiooni põhiseaduspärasusest põhjusel, et esimese asendusliikme Riigikogusse asumine sõltus tema enda suvast, mitte valimistulemustest.<sup>116</sup> Seetõttu nähti ette asendusliikme volituste automaatne teke: „Kui seni on asendusliikmel vastava õiguse tekkimisel

<sup>111</sup> Põhiseaduse Assamblee 6. istung, 18.10.1991, I. Hallaste sõnavõtt. Samas, lk 183.

<sup>112</sup> T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2001, lk 68; U. Sacksofsky. § 6 Wahlrecht und Wahlsystem, komm. 40. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (koost.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. 1. vlj. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 297.

<sup>113</sup> J. Laidvee, A. Mõttus. – RKLS, 3. ptk. Asendusliige, § 12 komm. 7.

<sup>114</sup> Asendusliikme volituste automaatne tekkimine nähti ette Riigikogu töökorra seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega (RT I, 1998, 107, 1765).

<sup>115</sup> RKTS (RT 1992, 46, 582) § 11 lg 2: „Kui esimene kandideerimise õigust omav isik ei saa mingil põhjusel Riigikogu liikmena tööle asuda, siis määratakse asendusliige sama üleriigilise nimekirja järgmiste kandidaatide hulgast vastavalt nende järjekorrale.“; samasisuline ka Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseadus (RT 1992, 13, 201) § 31 lg 2 ja Riigikogu valimise seadus (RT I 1994, 47, 784), § 39 lg 2.

<sup>116</sup> Riigikogu töökorra seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu 847 SE seletuskiri.

olnud võimalus valida, kas asuda Riigikogu liikmeks või mitte, siis eelnõu seadusena vastuvõtmise järel vormistab Riigikogu juhatus igal juhul Riigikogu liikmeks esimese asendusliikmete nimekirjas oleva isiku. Kui see isik ei soovi Riigikogu liikmena töötada, astub ta tagasi seaduses sätestatud korras ning langeb sellega ühtlasi välja asendusliikmete nimekirjast. Siin on lähtutud põhimõttest, et kui isik on andnud nõusoleku kandideerida Riigikogu liikmeks ja saanud rahvaesindaja mandaadi, siis tuleks *a priori* eeldada ka tema valmisolekut asuda Riigikogu liikmeks kas pärast valimistulemuste väljakuulutamist või valitud Riigikogu koosseisu volituste kestel mis tahes ajal.<sup>117</sup> Teisalt põhjendatakse nt Saksamaal Bundestagi liikme volituste ennetähtaegsel lõppemisel asendusliikme tahte väljaselgitamist asjaoluga, et aeg valimistel kandideerimiseks nõusoleku andmise ja mandaadi saamise vahel võib venida pikale, mistõttu ei saa isiku nõusolekut mandaadi vastuvõtmiseks automaatselt eeldada.<sup>118</sup>

- 67 PS § 64 lg 4 näeb ette, et Riigikogu liikme volituste taastumisel asendusliikme volitused lõpevad. Asendusliikme koht ei ole seotud selle Riigikogu liikme kohaga, kelle volituste peatumisel või lõppemisel on ta Riigikogu liikmeks nimetatud. Asendatava Riigikogu liikme naasmise korral lahkub sama erakonna samas valimisringkonnas või üleriigilises nimekirjas kandideerinud ja asendusliikmeks registreeritud kandidaatide hulgast viimasena Riigikogu liikmeks asunud isik (RKLS § 12 lg 5). „Niisugune regulatsioon tagab, et Vabariigi Valimiskomisjoni poolt asendusliikmete registreerimise otsuses kajastuv kandidaatide „pingerivi“ peegeldub igal ajahetkel ka Riigikokku asunud asendusliikmete puhul.“<sup>119</sup>

## B. Asendusliikme vaba mandaat

- 68 PS § 64 lõike 3 teise lause kohaselt on asendusliikmel kõik Riigikogu liikme õigused ja kohustused. PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes<sup>120</sup> on sätet kritiseeritud, pidades seda § 64 lõikega 4 vastuolus olevaks, kuna valitsuse liikmeks nimetatud Riigikogu liikmete asendusliikmete mandaat ei ole nende ebakindla positsiooni tõttu teiste Riigikogu liikmete mandaadiga võrreldav ja seetõttu on vaba mandaadi olemasolu nende puhul küsitav. Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et asendusliige on nn täismandaadiga pärisliikmest kergemini survestatav, nt võivad nad vähemalt usaldusküsimuse otsustamisel lähtuda Riigikogu liikme staatusega seotud isiklike hüvede kaotuse võimalusest.<sup>121</sup> Soovitatava lahendusena on välja pakutud VV liikmeks nimetatud Riigikogu liikmete volituste ennetähtaegne lõppemine.<sup>122</sup> Selle lahenduse nõrkus on oht, et juhul kui Riigikogu ühe koosseisu jooksul vahetub valitsus mitu korda, võivad erakonna võtmeisikud kaotada kõik võimupositsioonid. See võib küll aidata kaasa põlvkondade vahetumisele poliitikas, kuid viia selleni, et erakonnas mõju omavad isikud jäävad Riigikokku ja valitsus moodustatakse kuulekatest variisikutest. Alternatiiv oleks lubada samal isikul täita nii Riigikogu kui ka valitsuse liikme funktsioone.<sup>123</sup>
- 69 Tuleb möönda, et asendusliikmete positsioon – eriti VV liikmete asendusliikmete

<sup>117</sup> Riigikogu istungi stenogramm 24.11.1998, Riigikogu töökorra seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (847 SE) teise lugemise jätkamine, A. Käärma sõnavõtt.

<sup>118</sup> Ph. Austermann, S. Schmahl (koost.). Abgeordnetengesetz. Baden-Baden: Nomos 2016, § 1, komm 42, lk 61.

<sup>119</sup> J. Laidvee, A. Möttus. – RKLS, 3. ptk. Asendusliige, § 12 komm. 6.

<sup>120</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, § 64 komm. 2. Sama seisukoht ka M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472–479.

<sup>121</sup> M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472–479.

<sup>122</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, § 64, komm. 2.

<sup>123</sup> M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472–479.

puhul<sup>124</sup> – on ebakindel, kuna nende volitused võivad lõppeda põhimõtteliselt igal ajahetkel. Kuna alati ei ole võimalik varasemat töösuhet enne Riigikogu liikmeks asumist peatada, vaid see lõpeb või tuleb lõpetada (PS § 63 lg 1 ja RKLS § 4 jt eriseaduste sätteid, nt ATS § 89 lg 1), võib see mõjutada asendusliikmete nimekirjas olevaid inimesi Riigikogu liikmena tööle asumisest loobuma. Teataval määral kaitseb asendusliikme vaba mandaadi teostamist RKLSis sätestatud Riigikogu liikme volituste lõppemisel makstav hüvitis. Selle suurus sõltub ametis oldud ajast: üle aasta Riigikogu liikmeks olnutele makstakse hüvitiseks Riigikogu liikme kuue kuu ametipalk, kuni aasta Riigikogu liikmeks olnutele Riigikogu liikme ametipalk vastavalt tema poolt järjest töötatud ajale maksimaalselt kolme kuu ulatuses (RKLS § 32 lg-d 2 ja 3).<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Lapsehoolduse või ajutise töövõimetuse tõttu peatatakse Riigikogu liikme volitused vähemalt kolmeks kuuks (RKLS § 6 lg 2). See peaks muu hulgas tagama asendusliikmete huve, välistades ohu, et väga lühike volituste periood survestab teda volitustest loobuma. Tegelikult see volituste minimaalselt kolmekuist kestust ei taga, kuna asendusliikme volituste kestus ei ole RKLSi järgi seotud konkreetse Riigikogu liikme volituste taastumise ajaga.

<sup>125</sup> Aja jooksul on Riigikogu liikmete, sh asendusliikmete, sotsiaalseid garantiisid oluliselt vähendatud. 1996–98, mil põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon tegutses, kehtis 1. juulil 1992 jõustunud seadus Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta. Lisaks parlamendiliikme vanadus- ja invaliidsuspensionile nägi see ette ka volituste lõppemisel ametist vabastatud Riigikogu liikmele töö otsimise või ümberõppe ajaks kuni 12 kuuks Riigikogu liikme ametipalga ja tööstaaži säilitamise, samuti vähemtasuvale tööle asunud Riigikogu liikmele palgavahe hüvitamise kuni 12 kuuks (§ 26 lg-d 1 ja 2).