

§ 71. [Riigikogu komisjonid ja fraktsioonid]

Riigikogu moodustab komisjone.

Riigikogu liikmetel on õigus ühineda fraktsioonidesse.

Komisjonide ja fraktsioonide moodustamise korra ning õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

Autor *Tiina Kuusmann*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 62 lg 1. Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemine kord ja läbikäimine omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse Riigikogu kodukorraga, mis võetakse vastu Riigikogu üldkoosoleku otsusega.

§ 71 lg 6. Vabariigi Presidendi sellekohasel nõudmisel kutsutakse Riigivolikogu üksikud komisjonid kokku ka Riigivolikogu istungjärkude vaheajal.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Fraktsiooni moodustamine; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM

Valikkirjandus

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

Paloma Krööt Tupay. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida? – *Juridica* 2019/2, lk 105–120.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigikogu komisjonid
 - A. Komisjonide eesmärk ja olemus
 - B. Komisjonide liigid ja nende ülesanded
 - C. Komisjonide moodustamine
 - D. Komisjonide pädevus ja õigused
- III. Riigikogu fraktsioonid
 - A. Fraktsiooni olemus
 - B. Fraktsiooni moodustamine
 - C. Fraktsiooni pädevus ja õigused

I. Sissejuhatus

- 1 Enne teist maailmasõda kehtinud Eesti Vabariigi põhiseadustes komisjonide ja fraktsioonide moodustamist sõnaselgelt ette ei nähtud, kuigi 1937. aastal vastu võetud põhiseaduses on komisjone mainitud.¹ Sellele vaatamata olid komisjonid ja fraktsioonid Riigikogus olemas.² Fraktsioonid, mida nimetati toona rühmadeks, samuti komisjonid moodustati Riigikogu kodukorra alusel.³
- 2 PS §-ga 71 nähakse Riigikogu organitena ette komisjonid ja Riigikogu liikmete ühendustena fraktsioonid. Sellest tulenevalt on Riigikogul põhiseadusest lähtuv kohustus moodustada komisjonid⁴ ja tagada Riigikogu liikmetele fraktsioonidesse ühinemise õigus. Nimelt kujutavad komisjonid ja fraktsioonid endast kõige tähtsamaid parlamendisiseid üksusi kaasaegses parlamendis.⁵ Muude parlamendisestest üksustest, nagu näiteks Riigikogu liikmete ühenduste loomine on jäetud enesekorraldusõiguse alusel Riigikogu enda otsustada.
- 3 Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide tegevus ei ole PS §-ga 71 reguleeritud. Küll on PS §-st 100 tuletatav Riigikogu komisjoni töövorm – istung. Nimelt on PS § 100 kohaselt Vabariigi Valitsuse liikmel õigus osaleda sõnaõigusega Riigikogu komisjonide istungitel. Samuti on PS § 103 lg 1 p-de 2 ja 3 järgi nii Riigikogu fraktsioonil kui ka komisjonil seaduste algatamise õigus.

Komisjonide ja fraktsioonide moodustamise kord ning õiguste sätestamine on PS § 71 kolmanda lausega jäetud Riigikogu pädevusse. Vastava korra ja õigused on Riigikogu sätestanud RKKTS-ga, arvestades põhiseadusest tulenevaid nõudeid.

II. Riigikogu komisjonid

A. Komisjonide eesmärk ja olemus

- 4 Parlamendis käsitletava poliitika üha süvenev keerukus ja mitmetahulisus on muutnud parlamendisise tööjaotuse mõõdapäasmatuks. Parlamendi täiskogu ei ole eelneva ekspertiisita võimeline langetama läbikaalutud otsuseid kõigi parlamendi pädevuses olevate küsimuste lahendamiseks.⁶ Juba üksnes parlamendi liikmete rohkearvulisuse ja sellest tingitud kõneaja piirangute tõttu on täiskogus võimatu kõiki parlamendis käsitletavaid teemasid igakülgselt ja üksikasjalikult läbi arutada. Seepärast on vaja täiskogu jaoks otsuseid ettevalmistavaid komisjone, kes arutavad põhjalikult komisjoni valdkonda kuuluvaid parlamentaarseid küsimusi ja töötavad eelnevalt läbi täiskogus vastuvõtmisele kuuluvad ettevalmistused.⁷

¹ Eesti Vabariigi 1937. aastal vastu võetud põhiseaduse § 62 ja § 63 (RT, 03.09.1937, 71, 590).

² Vt I–IV Riigikogu komisjonide loetelu. J. Valge. Eesti Parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2019, lk 586–589.

³ Riigikogu poolt 28.04.1921 vastuvõetud Riigikogu kodukorra § 6 ja § 18 (RT, 04.05.1921, 33, 26), Riigikogu poolt 19.01.1934 vastuvõetud Riigikogu kodukorra § 16, § 26 ja § 58 (RT, 23.01.1934, 5, 37), Rahvuskogu esimese koja poolt 04.08.1937 ja 09.08.1937 ja teise koja poolt 06.08.1937 vastuvõetud Riigikogu ajutise töökorra peatükid IV ja V (RT, 03.09.1937, 71, 594).

⁴ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 71 komm. 1; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 1; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 1; J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk. Üldist, komm. 2. Alternatiivset seisukohta Riigikogu komisjonide kui Riigikogu fakultatiivsete allorganite kohta vt M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 316.

⁵ S. Marschall. Parlamentarism. Sissejuhatus. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 100.

⁶ Samas, lk 103–104.

⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 141, 257; S. Marschall. Parlamentarism, lk 103–104; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 4; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 4.

- 5 Erinevalt täiskogust, kuhu kuuluvad kõik parlamendiliikmed, jaotatakse komisjonide koosseisude moodustamiseks parlamendiliikmed komisjonide vahel ära. Seeläbi kujutab parlamendikomisjoni koosseis justkui vähendatud läbilõiget täiskogu koosseisust, ehk n-ö väikest täiskogu, koosnedes poliitilisel alusel moodustatud parlamendiliikmete ühenduste ehk fraktsioonide esindajatest.⁸
- 6 Komisjonid on ühtlasi fraktsioonidevaheliste poliitiliste kokkulepete sõlmimise kohaks. Komisjonides kujundatakse fraktsioonideüleseid seisukohti komisjonide pädevusse kuuluvates küsimustes. Komisjonide tööd iseloomustab ka koostöö huvigruppidega⁹: komisjonid menetlevad kollektiivseid pöördumisi (RKKTS § 152⁹ lg 2) ning kaasavad huvigruppe eelnõude aruteludesse (RKKTS § 36 lg 2¹).
- 7 Parlamendikomisjonide väiksearvuline koosseis, keskendumine kindlale valdkonnale ning otsuste langetamine avalikkusele suletud vaba arutelu teel¹⁰ loob parlamendi otsuste kvaliteedi tõstmise ja poliitilise ühisosa leidmise kõrval ka võimaluse lahendada parlamentaarseid ülesandeid kiiremini ja paindlikumalt kui täiskogus. Nimetatud eeliseid silmas pidades on lisaks eelnõude täiskogus aruteluks ettevalmistamisele komisjonidele suures ulatuses delegeeritud ka teatud parlamentaarsete funktsioonide täitmine, nagu näiteks parlamentaarse kontrolli teostamine (nt RKKTS § 18 lg 2 ja § 23¹) ning ELi asjade menetlemine (RKKTS § 152³ ja § 152⁴). Parlamentaarsete ülesannete enda kanda võtmisega vähendavad komisjonid ühtlasi täiskogu töökoormust.¹¹ Komisjonide spetsialiseerumisest, samuti nende vormivabast ja paindlikust tööviisist saadavad eelised on viinud olukorrani, kus enamik tänapäevase parlamendi sisulisest tööst tehakse ära komisjonides.¹²
- 8 Õiguslikust aspektist lähtudes on komisjonide puhul tegemist Riigikogu kollegiaalsete allorganitega, mis kuuluvad Riigikogu kui rahvaesindusorgani struktuuri.¹³ Komisjon on Riigikogu tööorgan¹⁴ ning üks kollektiivse parlamentaarse otsustamise vorme.¹⁵ Riigikogu organina teostavad komisjonid PS §-s 65 loetletud ülesandeid ette valmistades riigivõimu. Sellest lähtuvalt peavad komisjonid järgima oma tegevuses seaduslikkuse põhimõtet.¹⁶ Ent parlamentaarse organina ei täida komisjonid PS §-s 65 nimetatud ülesannete täitmisel avaliku halduse ülesandeid ega ole vaadeldavad haldusorganina. Riigikogu põhiseaduslike ülesannete täitmisel ei laiene komisjonidele HMS, vaid komisjonide tegevuse aluseks on RKKTS.¹⁷ Samuti ei täida parlamendikomisjonid õigustmõistvat funktsiooni. Nii ei saa parlamendi uurimiskomisjoni võrdsustada kohtuga ega selle tegevuse tulemustele omistada kohtuotsusega sarnast toimet.¹⁸

⁸ S. Marschall. Parlamentarism, lk 104.

⁹ Vt ka T. Savi. Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – Riigikogu Toimetised 2000/1, lk 12.

¹⁰ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 11.

¹¹ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 4; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 4.

¹² Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. A Guide to Good Practice. Inter-Parliamentary Union 2006, lk 28; V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 257.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa. 4. ptk; J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk. Üldist, komm. 1, 2.

¹⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 216.

¹⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

¹⁶ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 10 ja 11.

¹⁷ RKPJKm 16.01.2015, 3-4-1-39-14, p 13 ja 14.

¹⁸ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 71 komm. 3.4.

B. Komisjonide liigid ja nende ülesanded

- 9 PS § 71 ei sätesta, millised komisjonid peab Riigikogu moodustama. Komisjonide süsteem on Riigikogu enda kujundada.¹⁹ Samas on riike, kus teatud kindlate parlamendikomisjonide moodustamine on põhiseadusega ette nähtud (nt Saksamaa, Soome). Ka Põhiseaduse Assamblees oli arutuse all teatud Riigikogu komisjonide moodustamise ettenägemine põhiseaduses. Arutelu keskmes oli õiguskomisjoni ja eelarvekomisjoni põhiseaduses nimetamine, ent märgiti ära ka riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni põhiseaduses kirjutamise võimalus. Lõpptulemusena komisjonide liikide ja nimetuste põhiseaduses kajastamist siiski vajalikuks ei peetud, sellega jäeti nende küsimuste üle otsustamine Riigikogule.²⁰
- 10 Olenemata riikide õiguskindlate erinevustest võib eristada kahte tüüpi parlamendikomisjone: alalisi ehk püsivaid komisjone (ingl *standing committees*, sks *ständige Ausschüsse*) ja ajutisi ehk *ad hoc* komisjone (ingl *ad hoc committees*, sks *nichtständige Ausschüsse*). Alalised komisjonid moodustatakse parlamendi koosseisu volituste kehtivuse ajaks ning need on püsiva iseloomuga. *Ad hoc* komisjonid luuakse ajutiselt teatud ülesande täitmiseks ja nende tegevus on lühiajaline. Ajutised komisjonid lõpetavad oma tegevuse, kui neile seatud ülesanne on täidetud.²¹
- 11 Üldjuhul on parlamendi alaliste komisjonide valdkonnad kindlaks määratud lähtuvalt ministriumide valitsemisaladest. See võimaldab ühelt poolt haakida omavahel valitsuse ja parlamendi valitsuskoalitsiooni ning teisalt parlamendi opositsioonil kontrollida valitsuse tegevust.²² Alalised komisjonid tegelevad peamiselt õigusaktide eelnõude ettevalmistamisega täiskogus arutamiseks, aga ka muude komisjoni pädevusse kuuluvate küsimustega, nagu näiteks komisjoni valdkonnas parlamentaarse järelevalve teostamine valitsuse tegevuse üle. Samas on alalisi komisjone, mille peamine tegevus ei ole õigusaktide ettevalmistamine, vaid muude ülesannete täitmine (nt välissuhete ja ELi asjadega tegelevad komisjonid).²³
- 12 Tüüpiliseks *ad hoc* komisjoniks on uurimiskomisjon (ingl *committee of investigation*, sks *Untersuchungsausschuß*), mis moodustatakse konkreetsete asjaolude uurimiseks ning mille tegevus komisjonile seatud ülesande täitmiseks lõpeb. Uurimiskomisjoni moodustamise eesmärgiks on parlamentaarse kontrolli teostamine.²⁴ Riigikogus võib ajutise komisjonina luua ka probleemkomisjoni, mille eesmärk on olulise tähtsusega probleemi läbitöötamine (RKKTS § 21).
- 13 RKKTSi kohaselt moodustab Riigikogu alalisi, eri-, uurimis- ja probleemkomisjone (RKKTS § 17). Alalised komisjonid on RKKTS § 18 lg-s 1 ammendavalt loetletud. Erikomisjonid moodustatakse teatud valdkonda reguleerivas seaduses või välislepingus sätestatud ülesannete täitmiseks (RKKTS § 19 lg 1). Riigikogus on moodustatud kolm erikomisjoni: julgeolekuasutuste järelevalve, korruptsioonivastane ning riigieelarve kontrolli erikomisjon. Uurimis- ja probleemkomisjonid kui *ad hoc* komisjonid moodustatakse Riigikogu otsusega (RKKTS § 20 lg 2 ja § 21 lg 2).

¹⁹ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 5; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 5; J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk. Üldist, komm. 3.

²⁰ V. Peep (toim.). Põhiseaduse Assamblee, lk 184 ja 265–269.

²¹ J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk, § 17 komm. 1; S. Marschall. Parlamentarism, lk 104; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 6 ja 9; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 6 ja 9.

²² S. Marschall. Parlamentarism, lk 104–105.

²³ Vt ka J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk, § 17 komm. 3; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 4 ja 7; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 4 ja 7.

²⁴ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 41.

- 14 Riigikogu komisjonide tegevus on reguleeritud peamiselt RKKTSiga. Erikomisjonide õigused tulenevad täiendavalt seadusest (vastavalt JAS § 36, KVS § 9 ja RKS § 52), mille alusel komisjon moodustatakse, ning komisjoni moodustamise otsusest. Uurimis- ja probleemkomisjoni ülesanded sätestatakse Riigikogu otsuses komisjoni moodustamise kohta (RKKTS § 20 lg 2 ja § 21 lg 2). Riigikogu alatiste komisjonide ülesandeid võib leida lisaks RKKTSile ka muudest seadustest, nt VäSS § 6 lg 2, ProKS § 42 lg 4 ja § 16 lg 1, ERHS § 14 lg 1, § 15 lg 3 ja 4, MS § 49 lg 5 jne.

C. Komisjonide moodustamine

- 15 PS § 71 lg 3 alusel on Riigikogu pädev otsustama, kuidas komisjonid moodustada. Komisjonide moodustamise vabaduses väljendub Riigikogu kui seadusandliku organi isekorraldusõigus. Ent Riigikogu õigus otsustada komisjonide ja nende koosseisude moodustamise üle ei ole piiramatult. Riigikogu peab komisjonide moodustamisel järgima põhiseaduse nõudeid.²⁵
- 16 Olemuslikult riivab komisjonide moodustamine vaba mandaadi võrdsuse põhimõttest lähtuvat Riigikogu liikme õigust võtta osa kõigist Riigikogu tegevustest.²⁶ Ent riivet õigustab parlamendi töövõime ja tõhusa toimimise tagamise nõue, mille täitmiseks on komisjonide olemasolu vältimatu.²⁷ Riigikogu liikme osalemise välistamine samaaegselt kõigi komisjonide töös on põhiseadusega kooskõlas, kui komisjonide moodustamisel järgitakse valimiste proportsionaalsuse põhimõttest tulenevaid fraktsioonide jõujooni²⁸ ja vaba mandaadi põhimõttest tuletatud fraktsiooni õigusi (RKKTS § 28 lg 1).
- 17 Komisjonide moodustamisel lähtub Riigikogu eeskätt valimiste proportsionaalsuse põhimõttel baseeruvast proportsionaalsuse printsiibist.²⁹ Sellekohaselt ei pea mitte üksnes täiskogu, vaid ka komisjonide koosseisud olema vastavuses valijaskonna poliitilise tahtega. Nii peab Riigikogu komisjoni koosseis peegeldama poliitiliste jõudude vahekorda täiskogus. Selleks on vajalik, et fraktsioonid oleksid komisjonis esindatud samas proportsioonis, nagu nad on seda täiskogus.³⁰ See küll ei tähenda, et fraktsioonid peaksid komisjonide koosseisus olema alati esindatud täpselt vastavuses nende esindatusega täiskogus. Kõrvalekalded on lubatavad, kui täpne vastavus tooks kaasa Riigikogu töövõime languse, näiteks kui selleks oleks vaja muuta komisjonide jaotust viisil, mis vähendab Riigikogu töö efektiivsust. Kui komisjoni liikmete kohti ei saa komplekteerida täpselt vastavuses täiskogu koosseisuga, leevendatakse proportsionaalsuse printsiibist tehtavaid mööndusi fraktsiooniõigustega, st komisjonide koosseisude moodustamisel arvestatakse fraktsioonide ettepanekuid.³¹
- 18 Proportsionaalsuse printsiip iseenesest ei sea nõudeid komisjoni suurusele, s.o komisjoni koosseisus olevate liikmete koguarvule. Samas tuleb Riigikogul komisjonide moodustamisel pidada silmas Riigikogu töövõimet, millest lähtuvalt ei saa komisjoni liikmete arv olla ei liiga väike ega ka liiga suur.³²

²⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 16 ja 42.

²⁶ Samas, p 16.

²⁷ J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk. Üldist, komm. 5; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

²⁸ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 39-40.

²⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse (762 SE) esimese lugemise seletuskiri, lk 1-2; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 40.

³⁰ S. Marschall. Parlamentarism, lk 104; A. Möttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 10; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 10; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 40.

³¹ J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk, § 26 komm. 1.

³² A. Möttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 6; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 6.

- 19 Fraktsioonide parema esindatuse ja võrdsuse tagamiseks on Riigikogu praktikas eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide koosseisude moodustamisel lähtunud pariteetsuse ehk poliitilise tasakaalustatuse printsiibist, mille kohaselt saab iga fraktsioon komisjonis võrdselt kohti.³³ Vajadust eelistada uurimis-, järelevalve- ja kontrollikomisjonide liikme kohtade jaotusel pariteetsuse printsiipi proportsionaalsuse printsiibile on rõhutanud ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee.³⁴
- 20 Kuna eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid teostavad ennekõike parlamentaarset järelevalvet valitsuse tegevuse üle, on eesmärgipärane tugevdada pariteetsuse printsiibi abil väikeste, enamasti opositsioonis olevate fraktsioonide rolli neis komisjonides, et koalitsioonifraktsioonid ei saaks komisjoni järelevalvet valitsuse üle pärssida. Samuti eeldatakse pariteetsel alusel moodustatud komisjonide puhul, et võrdse esindatuse korral on poliitilises konkurentsivõimuses olevad fraktsioonid uurimis-, järelevalve- ja kontrolliülesannete täitmisel huvitatud sellest, et ükski poliitiline jõud ei saaks võrreldes teistega eeliseid.³⁵

D. Komisjonide pädevus ja õigused

- 21 PS § 103 lg 1 p-ga 3 on antud Riigikogu komisjonile seaduste algatamise pädevus. Peale selle on komisjonidel õigus esitada Riigikogu otsuse eelnõu (RKKTS § 90 lg 1 p 3), algatada rahvahääletust (RKKTS § 128 lg 1 p 3) ning olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (RKKTS § 153 lg 1). Ent initsiatiivi võtmise asemel seisneb komisjonide ülesannete raskuskese eelnõude ja parlamendis käsitletavate küsimuste täiskogu aruteluks ettevalmistamises ning täidesaatva võimu üle parlamentaarse kontrolli teostamises.
- 22 Teatud juhtudel on komisjonidel õigus Riigikogu seisukohtade kinnitamiseks täiskogu asemel lõplikke otsuseid vastu võtta. Nii näiteks annavad Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon ja väliskomisjon Riigikogu nimel Vabariigi Valitsusele Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta seisukohti, millest Vabariigi Valitsus peab kinni pidama (RKKTS § 152⁴lg-d 2 ja 3). Komisjonid otsustavad kollektiivsete pöördumiste lahendamise (RKKTS § 152¹³). Samuti annavad komisjonid Riigikohtule arvamusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjades. Ka teatud parlamentaarsed arutelud jäävad komisjoni tasandile. Nii esitavad Andmekaitse Inspeksioon (AvTS § 54 lg 1 ja 4) ja peaprokurör (ProKS § 11 lg 2 ja 3) iga-aastase ülevaate oma tegevuse kohta täiskogu asemel arutamiseks põhi-seaduskomisjonile.
- 23 Parlamentaarsete ülesannete täitmine täiskogu osaluseta ja lõplike otsuste vastuvõtmine komisjonides osutab võimalusele delegeerida parlamendi täiskogu pädevuses olevaid küsimusi komisjonidele. Sellega seoses tekib küsimus, milliseid parlamentaarseid ülesandeid on lubatud komisjonidele delegeerida ja milliseid mitte.
- 24 Riigikohus on märkinud järgmist: „Põhiseadusega ei ole vastuolus, kui Riigikogu komisjon kontrollib Vabariigi Valitsuse tegevust mingis valdkonnas ja annab valitsusele selles valdkonnas siduvaid seisukohti. Põhiseadusega ei ole ka vastuolus, kui parlamendi komisjon võtab mingis küsimuses seisukoha Riigikogu nimel. Küsitavas kooskõlas põhiseadusega võib aga olla olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et Riigikogul oleks õiguslik võimalus selles küsimuses seisukohta võtta.“³⁶ Järelikut vajab

³³ J. Laidvee. – RKKTS, 4. ptk, § 26 komm. 4; A. Mõttus jt. – PSKV, PS § 71 komm. 10; J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 71 komm. 10; Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse (762 SE) esimese lugemise seletuskiri, lk 2.

³⁴ Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament. Background document prepared by the Secretariat upon the instruction of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2010, lk 10.

³⁵ RKÜKo 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 38 ja 40.

³⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 216.

- olukord, kus komisjon väljendab Riigikogu seisukohti, ilma et täiskogul oleks võimalik komisjoni väljendatu kohta oma seisukohta kujundada, põhiseaduslikkuse kontrolli.
- 25 Saksa õigusruumis peetakse parlamentaarsete ülesannete üleandmist komisjonile üldjuhul proportsionaalseks ning põhiseadusega kooskõlas olevaks, kui parlamendi töövõime tagamisest saadav kasu kaalub üles parlamendi liikme vaba mandaadi teostamise, parlamendi terviklikkuse ja tegevuse avalikkuse põhimõtte riived.³⁷ Ent täiskogule ainuomaste pädevuste üleandmine komisjonidele saab olla vaid erandlik. Seda on peetud lubatavaks äärmiselt kiireloomulist lahendamist või usalduslikku käsitlemist vajavate küsimuste puhul. Seejuures ei tohi parlamendi liikmete võrdset otsustamis- ja kaasarääkimisõigust piirata suuremas ulatuses, kui see on parlamendi töövõime või muu põhiseadusliku hüve kaitsmiseks vältimatult vajalik. Piirangu kahjulikku mõju on võimalik leevendada, kui järgida komisjoni moodustamisel proportsionaalsuse printsiipi ning tagada otsuse vastuvõtmisest kõrvale jäävatele parlamendiliikmetele juurdepääs asjakohasele teabele, välja arvatud juhul, kui teabele juurdepääsu piiramine on vältimatult vajalik.³⁸
- 26 Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et komisjonidele ei ole lubatud delegeerida põhiseaduse järgi Riigikogu pädevusse kuuluvate otsuste tegemist (näiteks seaduste vastuvõtmist).³⁹ Saksa õiguskirjanduses on leitud, et riigi juhtimist puudutavate ning muude kaalukate küsimuste otsustamist ei ole võimalik täiskogult komisjonidele või muudele parlamendi allüksustele delegeerida.⁴⁰ See tähendab, et kõigis olulistest küsimustes peab otsused langetama täiskogu.⁴¹
- 27 Komisjone iseloomustab nende oluline roll parlamentaarse kontrolli teostamisel täidesaatva võimu üle ning sellega seotud teabe-, kontrolli- ja uurimisülesannete täitmine.⁴² Parlamentaarsete kontrolli teostamisel on komisjonidel omaalgatusõigus, st komisjonid võivad oma pädevuse piires tegutseda parlamentaarse kontrolli vallas omal initsiatiivil ilma välise suunise või algatusest.⁴³ Samal ajal võib parlamendi täiskogu parlamentaarsete kontrolli teostamiseks moodustada spetsiaalse ülesande ja volitustega uurimiskomisjoni (RKKTS § 20, § 22 lg 2).
- 28 Täiskogu töökoormuse vähendamise huvides on Riigikogu komisjonide pädevusse antud mitmesuguseid ülesandeid. Nii annab Riigikogu põhiseaduskomisjon nõusolekuid Riigikogu liikme suhtes menetlustoimingute teostamiseks kriminaalmenetluses (KrMS § 382³ lg 2), Riigikogu majanduskomisjon täidab arenguseirega seotud ülesandeid (ASeS § 4 lg 2 p-d 1 ja 2; § 7 lg 3, § 17 lg 2), samuti annavad Riigikogu komisjonid arvamusi mitmete täitevvõimuametnike ametisse nimetamisel (nt ProKS § 16 lg 1, PPVS § 43 lg-d 2 ja 4, IKS § 54 lg 1).
- 29 Komisjonides langetatakse otsused samamoodi nagu täiskogus poolthälteenamusega (RKKTS § 38 lg 1). Erinevalt täiskogust on komisjonides võimalik võtta otsuseid vastu ka konsensuse või vastuhääleta (RKKTS § 38 lg 2 ja lg 3). See tuleneb komisjonide eesmärgist, milleks on püüd jõuda otsuste tegemisel eri fraktsioonide vahel kokkulepete ja kompromissideni.⁴⁴

³⁷ O. Moench. *Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse. Zulässigkeit und Grenzen der Delegation parlamentarischer Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung von Entscheidungsbefugnissen*. Berlin: Duncker & Humblot 2017 (Beiträge zum Parlamentsrecht, 76. kd), lk 274.

³⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28.02.2012 – 2 BvE 8/11 –, äärenr 114, 122, 125, 139.

³⁹ A. Möttus jt. – PSKV, PS § 71 komm. 4; J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 71 komm. 4.

⁴⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28.02.2012 – 2 BvE 8/11 –, äärenr 122.

⁴¹ O. Moench. *Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse*, lk 93.

⁴² J. Laidvee. – RKKTS, § 18 komm. 9.

⁴³ *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, lk 129; J. Laidvee. – RKKTS, § 18 komm. 9; O. Moench. *Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse*, lk 70.

⁴⁴ L. Brocker. *Plenaröffentlichkeit und nichtöffentliche Ausschussberatung. Das Arbeitsteilige Konzept des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG.* – *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2016/1, lk 55.

III. Riigikogu fraktsioonid

A. Fraktsiooni olemus

- 30 Ka fraktsioonid kujutavad endast parlamentaarset kollektiivse otsustamise vormi.⁴⁵ Kaas-aegses parlamentarismis peetakse fraktsioone tähtsimateks parlamendisesteks üksuseks komisjonide kõrval.⁴⁶ Fraktsioone tunnustatakse enamiku demokraatlike riikide parlamentides.
- 31 Fraktsioonide eesmärk on vähendada parlamendisest arvumuste ja seisukohtade killustumist, luues sellega aluse parlamentaarsete otsuste langetamiseks vajaliku stabiilse enamuse leidmisele.⁴⁷ Fraktsioonid hõlbustavad nii parlamendiliikmete ühiste algatuste ettevalmistamist, omavahelist infovahetust, eelnõude, riikliku tähtsusega küsimuste, isikute valimiste ja nimetamiste või muude otsustuste kohta ühtse arvamuse kujundamist kui ka muul moel maailmavaatelistel seisukohtade koondamist parlamendi sees. Sellise koondamisfunktsiooni kandjana teenivad fraktsioonid parlamendi töö hõlbustamise eesmärki, mis aitab kaasa parlamendi tõhusale toimimisele.⁴⁸
- 32 Fraktsioonide moodustamise eesmärgiks on muu hulgas proportsionaalse valimissüsteemi toetamine. Fraktsioonide kaudu säilitatakse side valimistulemuste ja parlamendi tegevuse vahel ehk tagatakse parlamendivalimistel rahva toetuse pälvinud erakondade poliitiliste programmide elluviimine Riigikogus vastuvõetavate seaduste ja otsuste kaudu. Sellega tagatakse ühtlasi Riigikogu liikmete poliitiline vastutus oma valijaskonna ees.⁴⁹
- 33 Fraktsiooni puhul on tegemist poliitiliste veendumuste põhjal vabalt formeerunud Riigikogu liikmete ühendusega, mis tegutseb Riigikogus ja kujutab endast Riigikogu poliitilise struktuuri osa.⁵⁰ Riigikogu liikmete poliitilise ühendusena formeerub fraktsioon teatud maailmavaatest kantud poliitilise programmi ümber. Harilikult moodustavad fraktsiooni samasse erakonda (parteisse) kuuluvad Riigikogu liikmed⁵¹, kuid fraktsiooni võivad kuuluda ka Riigikogu liikmed, kes erakonda ei kuulu, ent kandideerisid valimistel Riigikokku selle erakonna kandidaatide nimekirjas (RKKTS § 40 lg 1).
- 34 Erinevalt komisjonidest ei ole fraktsioonid parlamendi organid, vaid autonoomsete õigustega parlamendi osad.⁵² Nii on see ka Riigikogu puhul. Kuna fraktsioon ei ole Riigikogu organ, ei täida fraktsioon Riigikogu ametlikke funktsioone.⁵³ Seetõttu ei ole Riigikogul võimalik anda fraktsioonile suuniseid ega allutada fraktsiooni oma tahtele. Fraktsioon on sõltumatu ning tema tegevus ei ole omistatav parlamendile kui riigiorganile.⁵⁴
- 35 Fraktsioonide kaudu viivad Riigikogus esindatud erakonnad ellu oma poliitilist programmi.⁵⁵ Poliitilise programmi esindamise ning fraktsiooni ja parteisse kuuluvate isikute kattumise tõttu on fraktsioon parteiga tihedalt seotud. Nii fraktsioon kui ka partei

⁴⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

⁴⁶ S. Marschall. Parlamentarism, lk 100–101.

⁴⁷ Samas, lk 102; K. Varend. – RKKTS, 5. ptk. Üldist, komm. 1.

⁴⁸ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

⁴⁹ Samas, p 24, 27.

⁵⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa 4. ptk, § 71 p 2; T. Annus. RÕ₂, lk 128; K. Varend. – RKKTS, 5. ptk. Üldist, komm. 1.

⁵¹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25; S. Marschall. Parlamentarism, lk 102.

⁵² P. K. Tupay. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida? – Juridica 2019/2, lk 108.

⁵³ T. Annus. RÕ₂, lk 128.

⁵⁴ M. Winkler. Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich. Berlin: Duncker & Humblot 1997 (Beiträge zum Parlamentsrecht, 42. kd), lk 208.

⁵⁵ J. Pöld jt. – PSKV₁, PS § 71 komm. 6.

tegutsevad selle nimel, et nende ühtne poliitiline programm pälviks avalikkuse usalduse ja toetuse. Samuti ootavad valijad, et nende poolt parlamenti valitud partei liikmed esindaksid parlamendis olles samu poliitilisi eesmärke, mida nad lubasid kaitsta parlamenti valituks osutumise korral. Partei ja fraktsiooni eesmärkide ja tegevuse tiheda põimumise tõttu käsitatakse neid avalikkuses sageli ühtse poliitilise üksusena.⁵⁶ Seetõttu on fraktsiooni iseloomustatud ka kui partei käepikendust parlamendis⁵⁷, mis järgib partei eesmärke, koosneb üldjuhul partei liikmetest ja võib partei põhikirja kohaselt olla partei organiks.⁵⁸

- 36 Vaatamata fraktsiooni tihedale seotusele parteipoliitikaga ning fraktsiooni ja partei tugevale vastastikusele mõjule ei kuulu fraktsioon õiguslikust aspektist käsitatuna parteiorganisatsiooni.⁵⁹ Erakonna ehk poliitilise partei puhul on tegemist mittetulundusühingu kui eraõigusliku ühendusega (EKS § 1 lg 2), millel on küll riigisfäärile märkimisväärne mõju, ent mis jääb olemuslikult eraõiguse sfääri. Seevastu fraktsiooni puhul on tegemist parlamendi kui põhiseadusliku organi sisese üksusega.⁶⁰ Fraktsioonil on avalik-õiguslik iseloom ning olemuslikult kuulub fraktsioon riigisüsteemi. Sel põhjusel ei kohaldu erinevalt erakonna moodustamisest ka PS §-st 48 tulenev ühinemisvabadus fraktsiooni formeerimisele.⁶¹
- 37 Kuigi fraktsioon kuulub olemuslikult riigisüsteemi, ei teosta fraktsioon riigivõimu ega avaliku halduse ülesandeid, seda ei otseselt ega kaudselt. Fraktsioonid osalevad küll parlamendisiseses tahtekujundusprotsessis, ent parlamendi kui seadusandliku institutsiooni volitusi nad ei täida.⁶² Fraktsiooni puhul ei ole tegemist ka avalik-õigusliku juriidilise isikuga: riigihaldusega seotud funktsioone fraktsioonid samuti ei täida.⁶³
- 38 Fraktsioon ei liigitu ühegi õiguskorras määratletud juriidilise vormi alla. Riigikohus on defineerinud fraktsiooni kokkuvõtvalt kui kollektiivse parlamentaarse otsustamise vormi, mis ühendab eelduslikult ühtsetel maailmavaatelistel seisukohtadel olevaid inimesi.⁶⁴

B. Fraktsiooni moodustamine

- 39 Fraktsioonide moodustamine põhineb parlamendiliikmete vabatahtlikul otsusel, mille nad langetavad vaba mandaadi põhimõtte alusel.⁶⁵ Parlamendiliikmete fraktsiooni ühinemise ajendiks on võimalus koos teiste sama maailmavaadet jagavate parlamendiliikmetega parlamendi tegevust mõjutada tõhusamalt, kui see üksikliikme staatuses võimalik on. Nimelt kuulub fraktsioonidele ja nende esindajatele rida õigusi, mida parlamendi üksikliikmel ei ole (nt RKKTS § 98 lg 5, § 125 lg 2 ja § 154 lg 1). Pealegi arutatakse fraktsiooni

⁵⁶ A. Bäcker. Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion. Berlin: Duncker & Humblot 2011 (Beiträge zum Parlamentsrecht, 69. kd) lk 42–43.

⁵⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa 4. ptk, § 71 p 2; S. Marshall. Parlamentarism, lk 102.

⁵⁸ K. Varend. – RKKTS, 5. ptk. Üldist, komm. 1.

⁵⁹ M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar. 2. vlj. II kd. Tübingen: Mohr Siebeck 2006, lk 1019 (p 176); H. Borchert. Die Fraktion – eine eigenständige demokratisch legitimierte Repräsentation im parteienstaatlichen parlamentarischen System. – Fundheft für Öffentliches Recht 28/1977/3107, lk 223.

⁶⁰ Vrd T. I. Schmidt. Der Fraktionausschluss als Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten. – Die Öffentliche Verwaltung 2003/20, lk 847.

⁶¹ Vrd B. Grzeszick. Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2017/14, lk 987.

⁶² R. Singer. Der mitbestimmungsrechtliche Status der Parlamentsfraktionen. – Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2008/14, lk 791–792; A. Bäcker. Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, lk 76.

⁶³ R. Singer. Der mitbestimmungsrechtliche Status der Parlamentsfraktionen, lk 792.

⁶⁴ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 25.

⁶⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa 4. ptk, § 71 p 2; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15; vt ka C. Lontzek. – P. Austermann, S. Schmahl. Abgeordnetengesetz. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 654.

koosolekutel parlamendi komisjonides ja täiskogus käsitletavaid küsimusi ning kujundatakse nende kohta ühtne seisukoht. Parlamendiliikmed saavad fraktsiooni kuulumisega lisaks komisjonide ja täiskogu aruteludele parlamentaarses tegevuses kaasa rääkida fraktsioonisisese seisukoha kujundamise kaudu ning leida oma seisukohtadele fraktsioonis toetust.

- 40 Parlamendi tõhusa toimimise eesmärgil on Riigikogul ulatuslikud volitused fraktsiooniõiguse kujundamisel: õigus teha valik erinevate fraktsioonikontseptsioonide vahel, sätestada fraktsiooni moodustamise alused ja tingimused ning piirata Riigikogu liikmete õigust koonduda fraktsioonidesse. Fraktsioonidesse koondumise õiguse piirangutena tulevad kõne alla eeskätt fraktsiooni liikmete minimaalarv, fraktsiooni seotus erakonna valimisnimekirjaga ning fraktsiooni vahetamise keeld. Küll tuleb Riigikogul seejuures pidada silmas põhiseaduslikke printsiipe, näiteks vaba mandaadi põhimõtet, vaba mandaadi teostamisel Riigikogu liikmete võrdse kohtlemise nõuet ning proportsionaalsuspõhimõtet.⁶⁶
- 41 Fraktsiooni liikmete minimaalarvu seadmise eesmärgiks on mitte lasta tekkida väga väikesi fraktsioone, kel on piiratud liikmete arvu tõttu keeruline kaitsta oma poliitilisi seisukohti, osaleda aktiivselt poliitilises debatis ning kes ei saa olla piisavalt esindatud Riigikogu komisjonides. Fraktsiooni liikmete minimaalarvu ettenägemisega välditakse ühtlasi fraktsioonide paljusust, mis võib seada ohtu stabiilse enamuse leidmise ja parlamendi töövoime.⁶⁷
- 42 Proportsionaalse valimissüsteemi toimimise kindlustamiseks ja Riigikogu väikesteks fraktsioonideks killustumise vältimiseks on Riigikogu otsustanud lubada ühte ja samasse fraktsiooni koonduda üksnes neil Riigikogu liikmetel, kes viivad parlamendis ellu sama poliitilist programmi, millega seotult neid parlamenti valiti, ehk siis fraktsiooni liikmed peavad olema ühe ja sama erakonna kandidaatide nimekirjast Riigikokku valitud (vt RKKTS § 40 lg 1). Riigikohus on leidnud, et selline valik on põhiseadusega kooskõlas ning ideaalis peaks püüdma seda eesmärki saavutada kogu Riigikogu koosseisu volituste kestel.⁶⁸
- 43 Ent Riigikohus on möönnud, et teatud juhtudel võib siiski uue, s.o Riigikogu valimistel erakonna nimekirja kaudu esindamata poliitilist programmi järgiva fraktsiooni moodustamine Riigikogu koosseisu volituste ajal olla mõödapääsmatu ning seda mitte võimaldav seadus põhiseadusvastane. Uue fraktsiooni moodustamine võib tulla kõne alla näiteks juhul, kui erakond ühendatakse või jaguneb, samuti siis, kui killunemine muutub fraktsioonist lahkulöömistega tagajärjel sedavõrd suureks, et ohtu on seatud parlamendi töövoime. Sellistel juhtudel võib fraktsiooni moodustamise reeglite muutmine Riigikogu valimistel osalenud erakonna nimekirja ja fraktsiooni vahelise seose lõdvendamise kaudu olla ainus tee parlamendi normaalse funktsioneerimise jätkumiseks.⁶⁹
- 44 Riigikohtu hinnangul tuleb Riigikogul uue fraktsiooni moodustamise lubamist hinnata teatud eesmärkide ja põhimõtete valguses. Nendeks on parlamendi tõhus toimimine, valimiste proportsionaalsus, erakonnademokraatia tagamine ning vaba mandaadi ja selle võrdse teostamise kindlustamine.⁷⁰ Fraktsiooni moodustamise piirangud peavad olema

⁶⁶ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 12–14, 22; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 14–15; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 14–15.

⁶⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa 4. ptk § 71 p 2; A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 16; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 16; K. Varend. – RKKTS, 5. ptk, § 40 komm. 2.

⁶⁸ A. Mõttus jt. – PSKV₄, PS § 71 komm. 16; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 71 komm. 16; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 32.

⁶⁹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 33.

⁷⁰ Samas, p 35, 37.

nimetatud eesmärkide saavutamiseks proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁷¹

- 45 Riigikohus on tõdenud, et fraktsiooni moodustamise piirangud võivad osutada põhiseadusvastaseks näiteks olukorras, kus erakonna jagunemise järel tekib end maailma-vaateliselt selgelt määratlenud ning oma maailmavaadet erakonna platvormi kaudu deklareerinud uus erakond. Riigikohus on märkinud järgmist: „Isegi, kui sellise fraktsiooni moodustamise lubamine tähendaks valimiste tulemusel saadud mandaatide ümberjagunemist, oleks sellele võimalik vastukaaluks seada asjaolu, et tekkinud on uus poliitiline jõud, kes suudab kanda poliitilist vastutust seose kaudu parlamendifraktsiooni ja selle aluseks oleva erakonna vahel. Samuti on parlamenditöö efektiivsuse seisukohalt oluline, et fraktsiooni õigusi parlamendis saaksid teostada Riigikogu liikmete grupid, kelle vahel valitseb selge arusaam teostatavatest sihtidest ning nende saavutamise viisidest.“⁷²
- 46 Parlamendi kiireks tööerakendamiseks ja tõhusaks toimimiseks, sh komisjonide formeerimiseks moodustatakse fraktsioonid kohe pärast parlamendi kokkutulemist.⁷³ RKKTS § 41 lg 1 kohaselt esitatakse fraktsiooni registreerimise avaldus Riigikogu juhatasele viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit. Riigikohus on leidnud, et fraktsioonide moodustamise mittevõimaldamine hiljem kui viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit on põhiseaduspärane. See tuleneb parlamendi kiire tööleasumise vajadusest, mis täidab parlamendi tõhusa toimimise eesmärki.⁷⁴

C. Fraktsiooni pädevus ja õigused

- 47 Parlamendiliikmete vabatahtliku ühendusena on fraktsiooni pädevus ja õigused tuletatavad PS §-s 62 sätestatud vaba mandaadi põhimõttest.⁷⁵ Seetõttu kohaldatakse fraktsioonile olemuslikult samu põhimõtteid, mida üksikutele parlamendiliikmetele. Nii laieneb vaba mandaadi põhimõttest tulenev parlamendiliikmete võrdsuse põhimõte ka fraktsioonidele, mis sel puhul tähendab fraktsioonide võrdsust. Fraktsioonide võrdsuse põhimõte on oluline eeskätt just opositsioonifraktsioonidele, võimaldades neil parlamentaarses otsustusprotsessis võrdselt parlamendi enamusega kaasa rääkida.⁷⁶
- 48 Vaba mandaadi põhimõttele tugineb fraktsiooni autonoomia. Fraktsiooni autonoomia ehk fraktsiooni isekorraldusõiguse sisuks on eeskätt fraktsiooni pädevus otsustada ise oma sisemise töökorralduse üle. Samamoodi nagu parlamendiliikmed on pädevad otsustama selle üle, kuidas oma staatuses tulenevaid õigusi teostada ja ülesandeid täita, saavad ka fraktsioonid neile antud pädevuse raames iseseisvalt otsustada, kuidas oma õigusi ja ülesandeid teoks teha.⁷⁷ Nii ei ole ka RKKTSis fraktsioonide sisemist töökorraldust ja otsuste vastuvõtmise korda sätestatud.
- 49 Fraktsiooni autonoomia iseloomulikeks takkudeks on fraktsioonidistsipliin, fraktsiooni liikme fraktsioonist väljaarvamise õigus, fraktsiooni kaudu antavad õigused (näiteks kellele anda õigus esineda fraktsiooni nimel sõnavõtuga täiskogu ees), aga ka õigus otsustada selle üle, keda fraktsiooni liikmetest määrata parlamendi komisjonidesse ja muudesse

⁷¹ Samas, p 36, 37.

⁷² Samas, p 43.

⁷³ Samas, p 32; K. Varend. – RKKTS, 5. ptk, § 41 komm. 2.

⁷⁴ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 32.

⁷⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne (1998). II osa 4. ptk, § 71 p 2; K. Varend. – RKKTS, 5. ptk, § 42 p 4.

⁷⁶ B. Grzeszick. Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, lk 987; M. Morlok. – H. Dreier. Grundgesetz Kommentar, lk 1020 (p 179).

⁷⁷ A. Bäcker. Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, lk 51 ja 75; B. Grzeszick. Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, lk 989.

- üksustesse.⁷⁸ Fraktsioonidistsipliini all peetakse silmas parlamendiliikme fraktsiooni liikmeks astumisega endale vabatahtlikult võetud kohustust järgida fraktsiooni enamuse seisukohti. Ent fraktsioonidistsipliin ei väära vaba mandaadi põhimõtet: ka fraktsiooni liikmeks olles on parlamendiliikmel õigus hääletada oma südametunnistuse järgi.⁷⁹
- 50 Kuna fraktsiooniautonoomia lähtekohaks on vaba mandaadi põhimõte, on seda võimalik piirata samadel alustel. Vaba mandaadi põhimõtet saab piirata, kui selleks on legitiimne eesmärk ning piirang on sobiv, vajalik ja kitsamas mõttes proportsionaalne taotletava eesmärgiga.⁸⁰ Fraktsiooniautonoomia piiramise legitiimseks eesmärgiks on demokraatia printsiibist lähtuv enamuspõhimõte, mille kohaselt tuleb fraktsiooni olulised otsused, näiteks fraktsiooni liikme fraktsioonist väljaarvamine (RKKTS § 42 lg 3), langetada fraktsiooni liikmete enamuse toetusel. Samuti tuleb fraktsioonil kui põhiseadusliku organi osal järgida õigusriigipõhimõtet.⁸¹ Fraktsioon ei tohi oma liiget fraktsioonist välja arvata põhjusel, et fraktsiooni liige ei ole hääletamisel järginud fraktsiooni seisukohta. See oleks vastuolus PS §-ga 62.⁸²
- 51 PS § 103 lg 1 p 2 kohaselt on fraktsioonidel sarnaselt Riigikogu liikmetega seaduste algatamise õigus. Samas kuulub fraktsioonidele ja selle liikmetele rida õigusi, mida Riigikogu üksikliikmetel ei ole (nt RKKTS § 98 lg 5, § 111 lg 1; § 153 lg 1; § 154 lg 1). Fraktsioonidesse mittekuuluvate Riigikogu liikmete ebavõrdne kohtlemine eelloetletud õigustest ilmajätmise teel on Riigikohtu hinnangul õigustatav parlamendi tõhusa toimimise, valimissüsteemi proportsionaalsuse ning erakonnademokraatia tagamise eesmärgiga.⁸³
- 52 PSJKSi kohaselt saab fraktsioon olla menetlusosaliseks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses kaebuse esitamisel Riigikogu juhatuse otsuse peale. PSJKS § 17 järgi võib fraktsioon, kes leiab, et RKKTS § 13 lg 2 punktis 2, 2¹, 3 või 4 või RKLS §-s 13 või 14 nimetatud Riigikogu juhatuse otsusega on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu juhatuse otsus. Ideetasandile on jäänud ettepanek anda fraktsioonidele õigus pöörduda seaduste põhiseaduspärasuse kontrolliks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poole.⁸⁴

⁷⁸ B. Grzeszick. Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, lk 990.

⁷⁹ A. Bäcker. Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, lk 131–132.

⁸⁰ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 21.

⁸¹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 29–30; K. Varend. – RKKTS, 5. ptk. Üldist, p 11; I. Schmidt. Der Fraktionsausschluss als Eingriff in das freie Mandat des Abgeordneten. – Die Öffentliche Verwaltung 2003/20, lk 847–849.

⁸² A. Mõttus jt. – PSKV, PS § 71 komm. 18; J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 71 komm. 18.

⁸³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 46.

⁸⁴ Riigikohtu esimehe Priit Pikamäe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2014. aasta kevadistungjärgul, lk 8.