

§ 75. [Riigikogu liikme tasu ja piirangud]

Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta.

Autor *Janar Jäätma*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 51. Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.

PSMS 1933: § 51. Riigikogu liikmed saavad Riigikogu liikme kohuste täitmise eest tasu Riigikogu istungjärkude kestvusel. Tasu alused ja suurus määratakse seadusega, mida võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.

PS 1937: § 81. Riigivolikogu liikmed saavad tasu ainult Riigivolikogu istungjärkude aja eest. Peale selle saavad Riigivolikogu liikmed tasuta sõidu või sõiduraha. Riigivolikogu liikmete tasu ja tasuta sõidu või sõiduraha alused määratakse seadusega, mida võib muuta ainult Riigivolikogu järgneva koosseisu kohta.

Olulised kohtulahendid

RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08 – Riigikogu liikme tasu.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Tasu ja muude töötasude piirangute sätestamine seaduses
- III. Keeld otsustada enda tasu muutmise üle
- IV. PS § 75 – kas keelunorm või printsiip

I. Sissejuhatus

- 1 Normil on kaks reguleerimiseset. Esmalt sätestab norm selle, et Riigikogu liikme tasu ja piirangud muu töötulu saamisel tuleb sätestada seaduses. Tegemist on seadusliku aluse nõudega, st et Riigikogu liikme töötasu ning muu töötulu saamise piirangud peavad olema sätestatud seadusega. Neid küsimusi ei saa lahendada seadusest madalamal seisvate õigusaktidega. Teiseks sätestab norm selle, et Riigikogu ei tohi ametis oleva koosseisu tasu ja piiranguid muu töötulu saamisel muuta.
- 2 Riigikogu liikme (töö)tasu puudutavad küsimused olid reguleeritud ka 1920., 1933. ja 1937. aasta PSis. 1920. aasta PS § 51 sätestas järgmist: „Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.“ 1933. aasta PS sätestas järgmist: „Riigikogu liikmed saavad Riigikogu liikme kohuste täitmise eest tasu Riigikogu istungjärkude kestvusel. Tasu alused ja suurus määratakse seadusega, mida võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.“ 1937. aasta PSi § 81 ja § 89 sätestasid järgmist: „Riigivolikogu liikmed saavad tasu ainult Riigivolikogu istungjärkude aja eest. Peale selle saavad Riigivolikogu liikmed tasuta sõidu või sõiduraha. Riigivolikogu liikmete tasu ja tasuta sõidu või sõiduraha alused määratakse seadusega, mida võib muuta ainult Riigivolikogu järgneva koosseisu kohta.“ 1937. aasta PS § 89 kohaselt tuli ka Riiginõukogu liikmetele

kohaldada 1937. aasta PS § 81. Eesti Vabariigi põhiseaduste traditsioon on seega olnud selline, mille kohaselt ametis olev Riigikogu koosseis ei ole õigustatud otsustama enda tasu puudutavaid küsimusi. Sama traditsiooni jätkatakse ka kehtiva PS §-s 75.

- 3 Põhiseaduse Assamblee dokumentidest võib järeldada, et Riigikogu liikme tasu ja muu tulu piiranguid loeti ka kehtiva PSi loomisel sedavõrd kaalukateks küsimusteks, et neid peeti jätkuvalt vajalikuks sätestada PSi tasandil: „[---] Riigikogu liikmete töö tasustamise korda tohib muuta ainult Riigikogu järgmise koosseisu jaoks. Me leidsime, et demokraatlikus parlamendis peaks selline norm olema iseenesest mõistetav. [---] Kardetakse, et Riigikogu, kuna talle on antud õigus kehtestada endale palgad, võib ta kehtestada kõrged palgad, suurendades sellega riigi kulutusi.“¹ Eelduslikult mängisid sätte loomise vajalikkuses rolli ka varasemates PSides sätestatud normid Riigikogu liikme (töö)tasu ja nende muutmise kohta.

II. Tasu ja muude töötasude piirangute sätestamine seaduses

- 4 Riigikohtu tõlgenduse kohaselt mõistetakse tasuna Riigikogu liikmele töö eest makstavat tasu, see on töötasu ehk palk.² Samas on võimalik ka tõlgendus, mille kohaselt ei tule tasuna mõista üksnes palka. Nimelt ei kasuta PS § 75 töötasu mõistet, vaid räägib üldiselt tasust. Tasuna võib sellises kontekstis aga mõista ka Riigikogu liikmele rahaliselt antavat hüve seoses seadusandlike ülesannete täitmisega. Seetõttu ei tule tasuna tingimata PS § 75 mõttes käsitada üksnes Riigikogu liikmele makstavat rahatasu tehtud töö eest, vaid sinna alla on võimalik paigutada ka muid hüvitisi, nt tööga seotud kulude või eluasemekulude hüvitamist, samuti Riigikogu liikme volituste lõppemise korral hüvitise maksmist. Töötuluna tuleb mõista eeskätt seda, kui Riigikogu liige teeb teisele isikule tööd ja saab selle eest tasu. Eelduslikult allub ta sellises olukorras teise isiku juhtimisele ja kontrollile.
- 5 PS ei sätesta, milline peab Riigikogu liikme töötasu suurus olema ja milliseid teisi töötulusid Riigikogu liige tohib või ei tohi saada. Need küsimused tuleb seadusandjal otsustada eraldi seadusega. Seadusandjal on avar otsustusruum lahendamaks küsimust, millistel alustel ja kui suurt töötasu tuleb Riigikogu liikmele maksta, kui ta oma ülesandeid täidab.
- 6 Kuna eeldatakse, et Riigikogu liikme täidetavad ülesanded ongi tema põhiülesanded ning tal on keelatud teatud liiki täiendavat töötasu saada, peab talle makstav tasu tema panustatud töö ees olema sellises suuruses, mis võimaldaks tal oma ülesandeid täita sõltumatult ja erapooletult ning langetada poliitilisi valikuid oma südametunnistusest lähtuvalt (s.o vaba mandaadi põhimõtte kaitse).³ Tasu suurus ei tohiks olla selline, mille tõttu jätaksid andekad inimesed kandideerimata. Seejuures peab määratud tasu tagama „[---] Riigikokku kandideerimise võrdse õiguse (PS § 60 lg 2) nii varaliselt kindlustatud kui ka majanduslikult kehvemal järjel olevatele isikutele. Tasu peab võimaldama Riigikokku valituks osutunud isikul täita Riigikogu liikme ülesandeid põhitööna ja kindlustama talle ameti väarikust ja vastutuskoomat arvestava elatustaseme“.⁴
- 7 Ühtlasi tuleb töötasu suuruse määramisel arvesse võtta asjaolu, et Riigikogu liikme volitused kehtivad üksnes piiratud aja, s.o neli aastat. Seetõttu võib tal hiljem olla keeruline naasta oma varasema töö või ameti juurde.⁵ Sellises olukorras võib olla põhjendatud näha ette ka normid Riigikogu liikmele volituste lõppemise korral hüvitise maksmiseks.

¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 553 ja 659.

² RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 22.

³ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21.

⁴ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21.

⁵ Ü. Madise jt. – PSKV, PS § 75 komm. 15.

- 8 Kuna PSi üldise mõtte kohaselt eeldatakse, et tegemist on Riigikogu liikme põhitööga, on Riigikogu liikmele teatud liiki muu töötulu saamise keelamine õigustatud. Seda on käsitatud ka muu töökohapiiranguna.⁶ PS § 75 tuleb selles kontekstis analüüsida esmalt koostoimes PS §-ga 63 ja § 64 lg 2 p-ga 2, mis keelavad Riigikogu liikmel olla samaaegselt muus riigiametis ja saada sealt töötasu. Teiseks on seadusandjal õigus piirata Riigikogu liikmel töötasu saada lisaks teistele riigiametitele ka muudest allikatest, kui selline tegevus ja selle eest tulu saamine peaks minema vastuollu võimude lahususe põhimõttega, tekitama huvide konflikti või piirama Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõtet. Praegu kehtiva õiguse kohaselt on Riigikogu liikmel keelatud pidada vabu kutseid, nt tegutseda samaaegselt advokaadi, notari või kohtutäiturina (RKLS § 27). Samuti ei tohi ta olla nt avalik-õigusliku juriidilise isiku juht ega juhatuselise liige (RKLS § 26 lg 3). Kui täiendavaid töökohapiiranguid seatakse, peavad need vastama proportsionaalsuse põhimõttele.⁷
- 9 PS § 75 nõuab, et töötasu ja töötasu saamise piirangud tuleb sätestada seaduses.⁸ Riigikogu liikme tasu puudutav seadus on konstitutsiooniline seadus § 104 lg 2 p 7 mõttes, mistõttu tuleb need küsimused otsustada Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

III. Keeld otsustada enda tasu muutmise üle

- 10 PS § 75 sätestab, et seadust, millega sätestatakse Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel, tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta.
- 11 Riigikogu võttis 19. novembril 2008 vastu Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seaduse, millega välistati Riigikogu liikmete palgatõus 2009. aastal.⁹ Riigikohus asus seisukohale, et selline muudatus on vastuolus PS §-ga 75.¹⁰
- 12 PS §-s 75 kasutatav mõiste „muutmine“ tähendab mis tahes ümbertegemist.¹¹ Ümbertegemine hõlmab endas seega suurendamise, vähendamise ning tasu suuruse regulatsiooni sellise muutmise, millega hoitakse ära tulevane suurendamine.
- 13 Riigikohtu üldkogu asus seisukohale, et norm mitte üksnes ei anna Riigikogule õigust muuta järgmise Riigikogu koosseisu kuuluvate Riigikogu liikmete tasu ning piiranguid muu töötulu saamisel, vaid see ka keelab Riigikogul muuta sama Riigikogu koosseisu liikmete tasu ning piiranguid muu töötulu saamisel.¹² Riigikohtu üldkogu käsitas PS § 75 tasu ning muu töötulu saamise piirangute osas keelunormina. Konkreetne tegevus saab olla kas kooskõlas või vastuolus keelunormiga. Kui tegevus on vastuolus keelunormiga, on see õigusvastane ja selline tagajärg tuleb kõrvaldada. Keelunormiga vastuolus olevat tegevust ei saa hakata kaalumise abil õiguspäraseks muutma.
- 14 Keelu sisulise põhjenduse ja mõtte on Riigikohus osaliselt avanud nendes dokumentides, mis kirjeldasid, milleks keeld oli sätestatud. Riigikohus tugines Asutava Kogu protokollile, milles põhjendati 1920. aasta PS § 51 järgmiselt: „Siin oli põhiseaduse põhimõte maksmas, et piinlik on omale palka määrata ja et seda võib muuta ainult tulewase riigivolikogu koosseisu kohta ja praegune koosseis ei või seda muudatust enese kohta mitte ette võtta.“¹³ Samuti tugines Riigikohus Põhiseaduse Assamblee dokumentidele, milles

⁶ Samas.

⁷ Samas.

⁸ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 12.

⁹ Samas, p 1 ja 5.

¹⁰ Samas.

¹¹ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 17. Vt ka Margit Langemets jt (toim.). Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2009.

¹² RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 11–15.

¹³ Samas, p 14; Asutava Kogu IV istungjärk. Protokollid 120–154. Tallinn: Täht 1920, protokoll 138, veerg 830.

selgitati keeldu järgmiselt: „[---] on lisatud mõte, et Riigikogu liikme töö tasustamise korda tohib muuta ainult Riigikogu järgmise koosseisu jaoks. Me leidsime, et demokraatlikus parlamendis peaks selline norm olema iseenesestmõistetav [---] Kardetakse, et Riigikogu, kuna talle on antud õigus kehtestada endale palgad, võib ta kehtestada kõrged palgad, suurendades sellega riigi kulutusi.“¹⁴ Ajaloolised dokumendid võimaldavad seega järeldada, et keelu aluseks oli moraalargument: ei saa moraalseks pidada, kui Riigikogu liige peaks ise otsustama selle üle, kui palju peab maksumaksja Riigikogu liikmele esindus- ja seadusloome funktsiooni ülesannete täitmise eest maksuma.

- 15 Riigikohus omistas enda tõlgenduses keelule järgmised põhjendused: 1) keelu mõtteks on välistada enda tasu üle otsustamine, kuna see põhjustaks huvide konflikti. Esmajoones puudutas see tasude suurendamist ning piirangute vähendamist (sarnaneb nn moraalargumentiga); 2) keelu mõtteks on välistada, et Riigikogu liikmed tegeleksid oma tasu küsimustega populistlikel eesmärkidel (nn populismiargument); 3) keelu mõtteks on kaitsta parlamendi antud koosseisu vähemust enamuse võimaliku otsuse eest halvendada poliitiliste oponentide olukorda, vähendades nende tasu või kehtestades lisapiiranguid muu töötulu saamisele (nn vähemuse kaitse argument).¹⁵
- 16 Keelu sisuliste põhjenduste üle on võimalik vaielda. Nimelt ei pruugi Riigikohtu esimene, nn moraalargumentil põhinev põhjendus olla väga kaalukas. Demokraatlikus parlamentaarses riigis annavad valijad oma esindajate tegevusele hinnangu valimistel. Endale põhjendamatult suurte töötasude määramine ei jääks eelduslikult opositsiooni, meedia ega ka valijate tähelepanu alt välja. Avalik tähelepanu eelduslikult vähendaks võimalikku kuritarvitamise ohtu. Valijatel on võimalik valimistel anda hinnang ka eelnevalt langetatud otsusele suurendada töötasu. Ka n-ö populismi argument ei pruugi olla väga suure kaaluga, kuna, nagu Riigikohus ka ise märgib, Riigikogul on nii või teisiti õigus Riigikogu järgmisse koosseisu kuuluvate Riigikogu liikmete tasu üle otsustada. Populistlikel kaalutlustel võib menetleda teisigi eelnõusid. Eelduslikult ei saa ka vähemuse kaitse argumenti pidada väga kaalukaks põhjenduseks, kuna ka Riigikogu on Riigikogu liikmete töötasu küsimuse üle otsustamisel seotud õigusloome võrdsuse põhimõttega ning opositsiooni ei saa ilma mõjuva põhjuseta kohelda koalitsiooni kuuluvatest Riigikogu liikmetest erinevalt (PS § 12). Sellist ohtu ei saa pidada ka väga tõenäoliseks, kuna valitsuste muutumise ja valimiste tõttu võib tänane koalitsioon olla homme ise opositsioonis ning vastupidi. Aga kuna selline norm on olemas, omaks eespool käsitletud vaidlus tähendust *de lege ferenda* kontekstis.

IV. PS § 75 – kas keelunorm või printsiip

- 17 Õigusnorme on võimalik liigitada reegliteks ja printsiipideks. Reeglilist normi ise-loomustavad käsud, keelud ja load ning need normid kas on täidetud või mitte. Seevastu printsiibilise struktuuriga normi tunnuseks on väärtuse dimensioon ja need võivad kollideeruda teiste printsiipidega ning printsiipidevaheline kollisioon tuleb lahendada kaalumise teel proportsionaalsuse põhimõtet kohaldades.¹⁶
- 18 Keelunormi plussiks on asjaolu, et see muudab normi eelduste täidetavuse korral õigusliku järelduse selgeks – kui on normi koosseisus määratletud tegevus, on see keelatud.¹⁷

¹⁴ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 20; Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 553 ja 659.

¹⁵ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 21.

¹⁶ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. – Juridica 2010/9, lk 678; M. Ernits. Põhiõigused kui väärtusotsustused Riigikohtu praktikas. – Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Tartu: Eesti Vabariigi Riigikohus 2005, lk 31; R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1, lk 5 jj.

¹⁷ Vt ka R. Alexy. A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002, lk 45–46.

Keelunormi miinuspooleks on asjaolu, et tulenevalt selle jääkusest ei võimalda see arvesse võtta erinevaid olukordi, kui keelunormis pole ette nähtud ka erandite kataloogi. PS § 75 erandite kataloogi ette ei näe. Printsibilise struktuuriga norm erandite kataloogi ei vaja, vaid iga üksikut juhtumit on võimalik kaalumise abil eraldi lahendada.

- 19 Riigikohus käsitas otsuse p-des 11–23 PS § 75 keelunormi mitte printsibina, millest võiks esmapilgul järeldada, et Riigikogu sama koosseisu Riigikogu liikme tasu ja muu töötulu saamise piirangute muutmise ei ole avatud kaalumisele. Samas asus Riigikohus otsuse p-s 29 seisukohale, et PS § 75, § 60 lg 2, § 62 ja § 130 „koostoimest tuleneb norm, mille kohaselt ametisoleval Riigikogu koosseisul on enda liikmete jaoks keelatud muuta Riigikogu liikme tasu ja piiranguid muu töötulu saamisel, välja arvatud juhul, kui see seab ohtu Riigikogu liikme sõltumatuse ja mandaadi kasutamise vabaduse või riigi kaitsmise. Sellise normi kohaldamise vajalikkus võib olla tingitud näiteks hüperinflatsioonist. Niisuguses olukorras võib selleks, et mitte sattuda vastuollu PS § 60 lõikest 2 ja §-st 62 tuleneva kohustusega kehtestada Riigikogu liikmele piisav, tema sõltumatust ja mandaadi kasutamise vabadust tagav sissetulek, osutada vajalikuks muuta Riigikogu liikmete palka Riigikogu ametisoleva koosseisu poolt. Riigikogu ametisoleva koosseisu liikmete palga või muu töötulu saamise piirangute muutmise võib olla põhiseaduspärane ka juhul, kui Riigikogu eelmine koosseis on järgmise jaoks kehtestanud sätted, mis ei taga piisavat sissetulekut, sõltumatust ja mandaadi kasutamise vabadust. Kirjeldatud normi kohaldamise vajalikkus võib olla tingitud ka väljakuulutatud sõjaseisukorrast, kus võib samuti olla tarvis muuta Riigikogu liikmete palka Riigikogu ametisoleva koosseisu poolt eesmärgiga kasutada eelarvevahendeid riigi kaitseks.“¹⁸ Erialakirjanduses on märgitud, et Riigikohtu otsuse p-s 29 esitatud tõlgendust PS § 75 kohta on võimalik käsitada printsibilise argumendina.¹⁹ Kui viimati märgitu peaks paika pidama, järelduks sellest, et PS § 75 on printsibilise struktuuriga norm. Vaieldav on siiski see, kas üks norm saab üheaegselt olla nii reeglilise kui ka printsibilise struktuuriga. Kui seda jaatada, võiks see kaasa tuua tõlgendamise omavoli, st et ühel juhtumil on norm avatud kaalumisele ja teisel mitte. Selline normi tõlgendus ei pruugiks tagada õigusselgust ega isikute võrdset kohtlemist.
- 20 Riigikohtu otsuse p-s 29 esitatud seisukohta on võimalik mõista ka niimoodi, et Riigikohus on otsuse selles osas esitanud üldisest keelunormist erandite kataloogi, mille korral Riigikogul siiski on õigus muuta sama koosseisu töötasu ja piiranguid puudutavaid küsimusi: Riigikogul on erandina õigus ka ametis oleva Riigikogu liikme tasu ja piiranguid muu töötulu saamisel muuta, kui ohtu satub Riigikogu liikme sõltumatus ja mandaadi kasutamise vabadus või riigi kaitsmine.²⁰ Keelunormi üldreegel koos eranditega tuletati tõlgendamise teel erinevate PSi sätete kaudu.

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

¹⁹ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas, lk 679. Põhiseaduslike keeldude ja käskude poolt vt H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2013/2, lk 79–97.

²⁰ Selle kohta vt ka Ü. Madise jt. – PSKV₅, PS § 75 komm. 13.