

SELETUSKIRI

RIIGIKOGU LIIKME STAATUSE SEADUSE EELNÕU

JUURDE

1. Sissejuhatus

Seaduseelnõu reguleerimisalas on alljärgnevad küsimused:

- 1) Riigikogu liikme volituste alguse, peatumise ja lõppemise alused, aeg ja kord;
- 2) asendusliikme Riigikogu liikmeks asumise ja tema volituste lõppemise alused ja kord;
- 3) Riigikogu liikme ametivanne ja selle andmise kord;
- 4) Riigikogu liikme õigused ja kohustused;
- 5) Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid;
- 6) Riigikogu liikme tegevuse tagatised, st nii juriidilised tagatised, sotsiaalsed tagatised kui ka Riigikogu liikme isiklike abidega seonduv.

Seaduseelnõu koostas töörühm, mis koosnes Riigikogu kõigi fraktsioonide esindajatest ning Riigikogu Kantselei ametnikest.

Seaduseelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõike 2 punktidele 6 ja 7 nõutav Riigikogu koosseisu häälteenus.

2. Seaduse ülesanne

Seaduseelnõuga soovitakse korrastada Riigikogu tegevust ning Riigikogu liikme staatust, õigusi ja kohustusi puudutavate õigusnormide süsteemi nõnda, et senise kolme seaduse – Riigikogu kodukorra seaduse (RKKS), Riigikogu töökorra seaduse (RKTS) ning Riigikogu liikme ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seaduse (RLAS) – asemel jääksid ülalmainitud teemaderingi reguleerima üksnes kaks – Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ning Riigikogu liikme staatuse seadus. Selleks tunnistatakse kehtetuks mõnevõrra kunstlik RKTS ning osa selle normidest lülitatakse RKKS-i (Riigikogu Kantselei), osa aga Riigikogu liikme staatuse seadusesse (volituste, asendusliikmete, ametivande ja ametite ühitamatusega seonduv). RLAS-ist jäävad kehtima üksnes sätted, mis käsitlevad Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensione.

Seoses uue Riigikogu liikme staatust, õigusi ja kohustusi reguleeriva seaduse koostamisega tõusetub küsimus, kas põhiseaduse kohaselt on sellise seaduse vastuvõtmine lubatav, arvestades, et põhiseaduses on konkreetselt

nimetatud Riigikogu kodukorra seadust, Riigikogu töökorra seadust ja Riigikogu liikme tasu seadust. Eelnõu koostajate hinnangul on sellise seaduse vastuvõtmine põhiseadusega kooskõlas.

1992. aasta põhiseaduse väljatöötamisel oli üheks eeskujuks 1937. aasta põhiseadus, kust on pärit viide kahele Riigikogu töökorraldust reguleerivale õigusaktile¹. 1937. aasta põhiseaduse koostajad aga lähtusid parlamendi autonoomia printsiibist, mille järgi on parlament õigustatud ise, ilma teiste riigorganite sekkumiseta kehtestama endale töökorraldusreegleid. Nii ei reguleeritudki neid küsimusi 1937. aasta põhiseaduse kohaselt mitte seadusega, vaid parlamendi otsusega². Riigikogu suhtlemise kord teiste organite ja asutustega, samuti näiteks üksikisikute kohustused seoses ankeetkomisjonide tööga sätestati aga seadusega – Riigikogu töökorra seadusega (RT 1937, 71, 595) –, kuna need ei olnud pelgalt Riigikogu siseasjad.

Selline teemade jaotus 1992. aasta põhiseaduse järgi ei ole relevantne, sest kõik Riigikogu töökorralduse küsimused tuleb nagunii reglementeerida seadusega.

Põhiseaduse Riigikogu puudutavate sätete mõte on ennekõike see, et teatavad küsimused oleksid reguleeritud seadustega ja nimelt nn konstitutsiooniliste seadustega³. Ei ole ühtegi mõistlikku põhjendust sellise tõlgenduse kasuks, mille järgi tuleneb põhiseadusest nõue kehtestada mingi konkreetse arv Riigikogu puudutavaid seadusi. Samuti ei tohiks üle tähtsustada seda, missugust pealkirja üks või teine seadus kannab.

Ka õigusloome praktikas on mindud seda teed, et ei püüta iga hinnaga saavutada PS § 104 lõikes 2 esitatud loetelu ja kehtestatavate seaduste üks-ühest kokkulangevust. Nii on näiteks PS § 104 lg 2 p-s 9 nähtud ette Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus. See tunnistati aga kehtetuks 19. mail 2004 vastuvõetud kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse §-ga 21 põhjusel, et "Kriminaalmenetluse seadustik konsolideerib ühte õigusakti kõik kriminaalmenetlust reguleeriva ning vajadust eriseaduste järele ei ole"⁴. Samuti ei ole Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadust (PS § 104 lg 2 p-s 7)⁵.

Seega tuleb asuda seisukohale, et Riigikogul on õigus vabalt otsustada, mitut seadust on tarvis Riigikogu töökorralduse ning tema liikmetega seonduva reguleerimiseks. Loomulikult peab Riigikogu oma vabadust kasutades lähtuma põhiseaduses fikseeritud raamistikust, ennekõike sätetest, mis puudutavad nõutavat häälteenamust.

¹ Vt J. Adams, "Kodukorra juured ja sõlmküsimused", Riigikogu Toimetised, 6/2002, lk 34.

² Selline põhimõte on veel tänapäevalgi fikseeritud paljude riikide põhiseadustes – vt näiteks Hispaania põhiseaduse art 72 lg 1, Itaalia põhiseaduse art 64 lg 1, Saksamaa põhiseaduse art 40 lg 1, Soome põhiseaduse § 52.

³ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2002, § 104 komm. 14.2 (lk 469).

⁴ Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu (295 SE) seletuskiri, lk 58.

⁵ Vastu on võetud ja kehtivad Vabariigi Presidendi ametihüve seadus (RT I 1996, 51, 966; 2006, 7, 41) ning Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus (RT 1992, 28, 381; RT I 2003, 75, 497).

3. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb kümnest peatükist. Järgnevalt on esile toodud olulisemad muudatused, mida soovitakse eelnõuga kehtivasse õigusse viia.

1. peatükk “Üldsätted”

Põhiseaduse kohaselt on Riigikogu liige rahvaesindaja, kelle valib rahvas Riigikogu valimistel. Avaliku teenistuse seaduse § 12 lõike 2 punkti 1 järgi kehtib Riigikogu liikme suhtes rida nimetatud seaduse sätteid, näiteks § 1, milles määratletakse “avaliku teenistuse” ja “riigiameti” mõisted, § 4, milles avatakse “avaliku teenistuja” mõiste jne. Vastavalt eelnõus sätestatule (§ 2 lg 2) töö- ja teenistusõiguslikke küsimusi reguleerivaid seadusi (avaliku teenistuse seadus, puhkuseseadus, töö- ja puhkeaja seadus, töölepinguseadus) Riigikogu liikmetele ei laiendata. Niiviisi rõhutatakse rahvaesindaja erilist staatust, mida iseloomustavad näiteks tema valimise spetsiifiline kord, määratlemata töö- ja puhkeaeg ning formaalse puhkuseperioodi puudumine, tema sõltumatuse tagamisele suunatud põhiseaduslikud garantiid jms.

2. peatükk “Riigikogu liikme volituste algus, peatumine ja lõpp”

Käesoleval ajal on Riigikogu liikme volituste alguse, peatumise ja lõpuga seonduv sätestatud põhiseaduses ja RKTS-is.

Vastavalt PS § 61 lg 1 esimesele lausele algavad Riigikogu liikme volitused valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Riigikogu valimise seaduse § 74 lg 3 kohaselt loetakse valimistulemused väljakuulutatuks Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse, millega registreeritakse valitud Riigikogu liikmed, Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval.

Seoses valitud Riigikogu liikme volituste algusega on praktikas põhjendanud mitmeid õiguslikke probleeme juhtumid, mil valituks osutunud isik, kes töötas ametikohal, mille ühitamine Riigikogu liikme mandaadiga ei ole lubatav, soovis oma mandaadist loobuda⁶.

RKTS § 1 lg 2 kohaselt lõpetatakse kuni Riigikogu liikmeks valimiseni töölepingu alusel töötanud isiku tööleping “töölepingut sätestava seaduse alusel” ning ametnikuna töötanud isik vabastatakse teenistusest “avalikku teenistust sätestava seaduse alusel”. Töölepingu seaduse ja avaliku teenistuse seaduse asjakohased normid on järgmised:

Eesti Vabariigi töölepingu seadus:

§ 85. Töölepingu lõpetamine töötaja asumisel valitavale ametikohale

...

(2) Töötaja valimisel Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmeks lõpetatakse tööleping töötaja avalduse alusel tema volituste tekkimise päevast.

⁶ Vt ka Õiguskantsleri tegevuse ülevaade 2002. aastal, lk 26.

Avaliku teenistuse seadus:

§ 126. Teenistusest vabastamine ametniku valimisel Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmeks või Vabariigi Presidendiks

Ametniku valimisel Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmeks või Vabariigi Presidendiks vabastatakse ta ametist valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

RKTS § 1 lõikes 2 on sätestatud veel, et töö- või teenistussuhe isikuga, kellele ei laiene töölepingut sätestav seadus ega avalikku teenistust sätestav seadus, lõpetatakse hiljemalt tema Riigikogu liikmena ametivande andmise päevale vahetult eelneval päeval.

Ülaltoodud normide alusel ning võttes arvesse Riigikogu senist praktikat, ei ole Riigikogu liikmeks valitud isikul võimalik loobuda mandaadist enne ametivande andmist (pärast seda on tal õigus tagasi astuda). Mandaadist loobumise võimatus omakorda peaks vähemalt kehtiva normistiku kohaselt tooma kaasa isiku varasema töö- või teenistussuhte lõppemise.

Eelnõu koostajad leiavad, et selline regulatsioon on liiga jäik ning vajab muutmist. Eelnõus on ette nähtud, et valituks osutunud isik, kes ei soovi Riigikogu liikmeks asuda, võib astuda tagasi enne ametivande andmist (vt eelnõu § 9 lõiked 3 ja 4). Isiku varasem töö- või teenistussuhe, mis on Riigikogu liikme mandaadiga ühitamatu, loetakse eelnõu kohaselt (§ 4) automaatselt lõppenuks alles Riigikogu liikme ametivande andmise päevast, sest siis on selge, et Riigikogu liikmeks valitu soovib töötada Riigikogus. Paindlikkust peaks lisama ka võimalus töösuhe selle lõpetamise asemel peatada.

Järgmised kaks muudatust on seotud Riigikogu liikme volituste peatumisega, mille alused on fikseeritud PS § 64 lõikes 1 ja § 83 lõikes 2.

Esiteks tuleks eelnõu koostajate arvates muuta RKTS § 4 lõikes 2 sätestatud reeglit. Selle järgi peatuvad valituks osutunud isikute, kes samal ajal on veel ametisoleva valitsuse liikmed, Riigikogu liikme volitused ning nende asemele asuvad asendusliikmed. Viimased saavad üldjuhul Riigikogus olla üksnes väga lühikest aega (kuni poolteist kuud) ning peavad lahkuma pärast uue valitsuse ametisse nimetamist, sest siis taastuvad asendatavate volitused. Peale selle kaotavad need, kelle Riigikogu liikme volitused on valitsusliikmeks olemise tõttu peatunud, võimaluse kandideerida Riigikogu esimeheks või aseesimeheks ning võimalik et ka komisjoni esimeheks või aseesimeheks.

Eelnõus pakutava lahenduse kohaselt (§ 5 lg 2) ei peatu valituks osutunud isikute, kes samal ajal on veel ametisoleva valitsuse liikmed, Riigikogu liikme volitused, vaid Riigikogu valimise tulemuste väljakuulutamise ja uue valitsuse ametisse nimetamise vahelisel ajal oleksid nad samaaegselt nii Riigikogu liikmed kui ka valitsusliikmed.

Eelnõu koostajate arvates ei ole selline regulatsioon põhiseadusega vastuolus. PS § 64 lõike 1 eesmärk on toetada PS §-st 4 tulenevat personaalse võimude lahususe põhimõtet. Kindlasti aga ei kahjusta nimetatud põhimõtet see, kui tagasiastuva valitsuse liige on ühtlasi Riigikogu liige ajal,

mil Riigikogu töö ei ole veel sisuliselt käivitunud, kusjuures see periood kestab lühikest aega – kuni uue valitsuse ametisse nimetamiseni⁷.

Teiseks antakse eelnõuga Riigikogu liikmetele võimalus taotleda Riigikogu juhatuselt volituste peatamist kas alla kolmeaastase lapse kasvatamiseks või ajutise töövõimetus ajaks (§ 6). Kehtivas õiguses Riigikogu liikme volituste peatamise selline alus puudub, samuti ei mainita seda põhiseaduses.

Nimetatud ettepanek on tingitud ühelt poolt Riigikogu kui poliitilise institutsiooni funktsioneerimise eripärast – iga “hää” võib olla otsustav –, teiselt poolt aga soovist anda Riigikogu liikmele võimalus teatavatel põhjustel Riigikogu tööst pikema aja vältel eemal olla, ilma et ta peaks Riigikogu liikme kohalt tagasi astuma. Olgu märgitud, et volituste peatamine on õigustatud üksnes juhul, kui lapse kasvatamise vajadus või töövõimetus takistaksid olulisel määral Riigikogu liikme ülesannete täitmist.

Eelnõu koostajad on seisukohal, et kõnesolev regulatsioon ei ole põhiseadusega vastuolus. Põhiseaduses on ettenähtud kaks alust, kui Riigikogu liikme volitused tulenevalt personaalse võimude lahususe põhimõttest *peavad peatuma* (PS § 64 lg 1 ja § 83 lg 2). Täiendava peatumisaluse, mille kohaldamine eeldab seaduses täpselt määratletud asjaolude esinemist ning Riigikogu liikme vaba tahteavaldust, sätestamine ei kahjusta ühtegi põhiseadusega kaitstavat väärtust.

3. peatükk “Asendusliige”

PS § 64 lõigetega 3 ja 4 nähakse ette asendusliikme instituut. Asendusliige asub Riigikogu liikmeks siis, kui mõne Riigikogu liikme volitused peatuvad või ennetähtaegselt lõpevad.

Eelnõu koostajad leiavad, et mõnevõrra tuleks muuta asendusliikme Riigikogu liikmeks asumisest loobumise korda. Senise, RKTS § 4 lõikele 1 ja § 12 lõikele 1 ning PS § 61 lõikele 2 tugineva praktika järgi vormistab Riigikogu juhatus seaduses ettenähtud juhtudel asendusliikme asumise Riigikogu liikmeks automaatselt, ilma asendusliikmelt nõusolekut küsimata. Kui isik ei soovi Riigikogu liikmena töötada, peab ta astuma tagasi. Seda saab ta aga teha pärast ametivande andmist⁸. Sellise regulatsiooni kehtestamise eesmärk oli tagada, et valimistel kandideerinud isik ka tegelikult Riigikogu liikmena tööle asuks, ning teha tagasiastumine “ebamugavaks”. Samas on praktika näidanud, et nimetatud eesmärki saavutada ei ole õnnestunud.

Eelnõus pakutava regulatsiooni kohaselt (§ 9 lõiked 3 ja 4) võib Riigikogu liikmeks vormistatud asendusliige astuda tagasi ka enne ametivande andmist.

4. peatükk “Riigikogu liikme ametivanne”

Riigikogu liikme ametivandekohustus on sätestatud PS § 61 lõikes 2.

⁷ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2002, § 64 komm. 3.2 (lk 373–374).

⁸ Vt ka Riigikohtu üldkogu 6. veebruari 2002. a otsus asjas nr 3-5-0-1-02 (RT III 2002, 6, 53).

Kehtiva õigusega võrreldes on lisatud säte, mis annab reegli juhtumiks, kui Riigikogu liige peab andma ametivande sama Riigikogu koosseisu volituste ajal teist või enam korda. Säärane olukord võib tekkida asendusliikmete puhul, kes asuvad volituste peatumise tõttu Riigikogust lahkunud liikmete asemele. Kui asendatava Riigikogu liikme volitused taastuvad, naaseb asendaja asendusliikmete nimekirja, mistõttu sama Riigikogu koosseisu volituste ajal võivad tema volitused uuesti alata. Ametivanne tuleb PS § 61 lõike 2 järgi anda alati, kui Riigikogu liikme volitused algavad ja ta soovib asuda täitma rahvaesindaja kohustusi. Vastavalt eelnõu § 16 lõikele 3 antakse ametivanne suuliselt ainult esimesel korral. Kui aga Riigikogu liikme volitused algavad teist või enam korda, antakse ametivanne kirjalikult.

RKTS § 6 lõikes 3 on ettenähtud, et Riigikogu juhatuse taotlusel võib Riigikohtu otsusega enne tähtaega lõpetada selle Riigikogu liikme volitused, kes keeldub ametivannet andmast. Riigikogu liige võib ametivande andmisest keelduda nii oma tahet selgelt väljendades kui ka vaikival, hoidudes vande andmisest. Põhimõtteliselt on võimalik, et ametivannet mitteandnud Riigikogu liikmed jäävad Riigikogu koosseisu edasi, kuid ilma õigusega võtta osa Riigikogu tööst. Eelnõu koostajad leiavad siiski, et põhiseaduse mõtte kohaselt peab Riigikogul olema 101 liiget, kes saavad kasutada sõna-, hääletamis- ja kõiki muid Riigikogu liikme ülesannete täitmiseks vajalikke õigusi. Seetõttu tuleb ametivande andmisest keeldunu volitused lõpetada. Eelnõu § 10 p 3 järgi lõpetab sellisel juhul Riigikogu liikme volitused Riigikohus Riigikogu juhatuse taotluse alusel. Eelnõus ei ole sätestatud, millise aja möödudes loetakse Riigikogu liige ametivande andmisest keeldunuks. Juhatuse esitab taotluse, kui ta on veendunud, et Riigikogu liige ei kavatsenud ametivannet anda. Riigikohtu ülesanne on kontrollida, nagu muudelgi juhtudel, mil Riigikogu liige on (väidetavalt) kehvasti võimetu oma ülesandeid täitma (vt PS § 64 lg 2 p 4), Riigikogu juhatuse seisukohta, et alus Riigikogu liikme volituste ennetähtaegseks lõpetamiseks on olemas.

5. peatükk "Riigikogu liikme õigused ja kohustused"

Riigikogu liikme olulisimad õigused ning garantiid on sätestatud põhiseaduses. Eelnõu 5. peatükk sisaldab sätteid, mis puudutavad Riigikogu liikme mandaadi teostamise põhimõtteid ja tagatise (vaba mandaat, vastutamatus, puutumatus), mõningaid õigusi, mille olemasolu on möödapääsmatu Riigikogu liikme ülesannete täitmiseks (informatsiooniõigused) ning töökohtade ja tegevusalade deklareerimise kohustust. Täiendavalt on Riigikogu liikme õigused ja kohustused sätestatud RKKS-is – õigused ja kohustused, mis on vahetult seotud Riigikogu töös osalemisega. Eelnõu 7. peatükis on sätestatud Riigikogu liikme sotsiaalsed tagatised.

Eelnõu §-s 17 on mõnevõrra lahti kirjutatud PS §-st 62 tulenevat vaba mandaadi põhimõtet. Samas tuleb tõdeda, et nimetatud põhimõtte kogu sisu eelnõu ei ava ega peagi avama.

Eelnõu §-s 18 käsitletakse parlamentaarset immunitaati.

Lõikes 1 on sätestatud vastutamatus põhimõte kui Riigikogu liikme sõnavabaduse kaitse. Tegelikult korratakse selles lõikes sõna-sõnalt PS §-s 62 kirjapandut.

Lõiked 2, 3, 4 ja 5 seonduvad parlamentaarse immuniteedi teise aspekti, puutumatusega, mis on fikseeritud PS §-s 76. Selle garantii ajalooliseks tekkepõhjuseks oli soov kaitsta esinduskogu koosseisu ja tegutsemisvõimet täidesaatva võimu omavoli eest. Tänapäeval peab puutumatus tagama parlamendiliikme füüsilise vabaduse ja välistama tema suhtes kriminaalmenetluse poliitilistel motiividel.

Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamise ning tema suhtes menetlustoimingute tegemise erikord on sätestatud kriminaalmenetluse seadustiku 14. peatükis. Eelnõuga täiendatakse KrMS-i üksnes sättega, mille järgi tuleb Riigikogu esimeest viivitamata teavitada Riigikogu liikme kinnipidamisest esimese astme kuriteolt tabamise korral (vt eelnõu § 42 p-s 1 sisalduvat muudatust KrMS-i).

Lõigetes 4 ja 5 sisalduva regulatsiooni aluseks on seisukoht, et PS § 76 hõlmab mitte üksnes Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamise ja tema suhtes kriminaalmenetlustoimingute tegemise piiranguid, vaid ka kaitset Riigikogu liikme isikuvabadust oluliselt piiravate abinõude (arest, sundtoomine, kinnipidamine) rakendamise vastu. Vastasel juhul ei ole immunitet täielik ega pruugi tagada, et Riigikogu liige saab rahvaesindaja ülesandeid segamatult täita. Nii võib näiteks kohtu poolt Riigikogu liikme suhtes määratud arest, mille tõttu Riigikogu liige ei saa võtta osa Riigikogu ja selle komisjonide istungitest, märkimisväärselt mõjutada parlamendi tahtekujundusprotsessi.

Erandina võib Riigikogu liikme vabadust piirata juhul, kui see on vajalik, tõrjumaks ohtu Riigikogu liikme enda või kolmandate isikute elule või tervisele.

Lõike 2 eesmärgiks on tagada, et riigorganid ja ametiisikud kõikvõimalike toimingute tegemisel (nt kohtusse kutsumine) arvestaksid Riigikogu liikme töö spetsiifikat ega takistaks eelkõige Riigikogu liikme osavõttu täiskogu ja komisjonide istungitest.

Parlamentaarne immunitet (nii vastutamatus kui ka puutumatus) on fikseeritud põhiseaduses mitte iga üksiku Riigikogu liikme, vaid Riigikogu kui terviku funktsioneerimise huvides. Seetõttu ei ole Riigikogu liikmel võimalik immuniteedist loobuda, näiteks nõustuda võtma kostjana osa tema poolt Riigikogu istungil tehtud avaldustega seoses esitatud hagi arutamisest kohtus.

Eelnõu §-ga 19 tagab Riigikogu liikmele juurdepääsu riigisaladusele ja salastatud välisteabele ning sätestatakse juurdepääsu tingimused. Paragrahvi sõnastus on identne Riigikogu poolt 25. jaanuaril 2007 vastuvõetud ning 1. jaanuaril 2008 jõustuva riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse §-s 81 sisalduva RKTS-i tehtava muudatuse sõnastusega.

Paragrahv 19 on kavas jõustada 1. jaanuaril 2008. Selle ajani reguleerib Riigikogu liikmete juurdepääsu riigisaladusele RKTS § 14¹, mis ainsana RKTS-i sätetest jääb Riigikogu liikme staatuse seaduse vastuvõtmise korral (ajutiselt) kehtima. (Vt ka eelnõu § 55 ja § 57.)

Eelnõu § 20 sisaldab Riigikogu liikme õigust pöörduda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning nende ametiisikute poole ning saada neilt suhteliselt lühikese tähtaja jooksul vastuseid. Nimetatud õigus oli algelt fikseeritud avaldustele vastamise seaduses (RT I 1994, 51, 857; RT I 2001, 58, 354), kuid selle kehtetuks tunnistanud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (RT I 2004, 81, 542) seda enam ette ei näe. Ometi on säärane õigus Riigikogu liikmele vajalik oma tööks vajaliku informatsiooni saamiseks.

Eelnõu § 21 on suunatud võimalike huvide konfliktide vastu. Lõikes 1 viidatakse korrupsioonivastasele seadusele, millest Riigikogu liikmetele tulenevad teatavad toimingupiirangud ning majanduslike huvide deklareerimise kohustus. Lõikes 2 nähakse ette Riigikogu liikmete kohustus teha Riigikogu juhatusele teatavaks töökohad ja tegevusalad, mida ta Riigikogu liikme ülesannete täitmisega ühitab. Sätte eesmärk on peale huvide konflikti vältimise võimaldada kontrollida teatavate ametite ühitamise keelu (vt eelnõu 6. peatükk) järgimist.

6. peatükk *“Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid”*

Riigikogu liikme mandaadiga ühitamatuid ameteid ja tegevusalasid reguleeriva normistiku aluseks on eelkõige PS § 4, § 63 lõige 1 ja § 75. Ametite ühitamatuse printsiibi eesmärgiks on tagada, et järgitaks (personaalse) võimude lahususe põhimõtet, ning luua eeldused huvide konfliktide ärahoidmiseks. Riigikohus on ühes oma 1994. a tehtud otsuses sedastanud järgmist:

Võimude 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 eesmärgi, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.⁹

Põhiseaduses on selgelt sätestatud, et Riigikogu liige ei või samaaegselt olla Vabariigi Valitsuse liige – valitsusliikmeks nimetamise korral Riigikogu liikme volitused peatuvad (PS § 64 lg 1). Samuti ajaks, mil Riigikogu esimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid, peatuvad tema Riigikogu liikme volitused (PS § 83 lg 2). PS § 63 lõike 1 järgi ei või Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis ning asumisega sellisesse ametisse tema Riigikogu liikme volitused lõpevad (PS § 64 lg 2 p 1).

Põhiseaduse ülaltoodud sätteid on konkretiseeritud RKTS §-s 7:

§ 7. Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis. Käesoleva seaduse tähenduses on muuks riigiametiks Vabariigi Presidendi amet ning teenistus Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri või mõne

⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. novembri 1994. a otsus asjas nr III-4/A-6/94 (RT I 1994, 80, 1377).

valitsusasutuse või muu riigiametiasutuse juhi poolt nimetataval ametikohal. Riigiametis olemiseks loetakse ka Eesti Panga Nõukogu esimeheks olemist, samuti olemist kaadrikaitseväelasena tegevteenistuses. Teises riigiametis olemiseks ei loeta aga Riigikogu poolt seaduse alusel nimetatuna mõne nõukogu esimeheks või liikmeks olemist, sõltumata nimetamise ajast.

Riigikogu liige ei või oma volituste ajal:

- 1) töötada vallavanema või linnapeana, valla- või linnavalitsuse liikmena ega kohaliku omavalitsuse ametnikuna;
- 2) saada töötulu tulundusühingu juhatuse liikmena;
- 3) olla valla- või linnavolikogu liige;
- 4) olla Euroopa Parlamendi liige.

Korruptsioonivastase seaduse (RT I 1999, 16, 276; 87, 791) §-s 19 sätestatud ametiisikute töökoha- ja tegevuspiirangud Riigikogu liikmele ei laiene.

Lisaks eeltoodule on ametite ühitamatuse põhimõttel veel teinegi eesmärk – tagada Riigikogu liikme täielik pühendumine rahvaesindaja ülesannete täitmisele. Kehtivas õiguses on see eesmärk fikseeritud RKTS § 14 lõike 1 esimeses lauses: «Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu.»

Eelnõu 6. peatükis sisalduvate piirangute sätestamisel ongi peetud silmas kõiki ülalnimetatud aspekte. Samas on lähtekohaks, et piiranguid tuleb kehtestada nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik. Jäikade kriteeriumide järgi väga ulatuslikke piiranguid kehtestades on oht liialt kaugeneda tegeliku elu vajadustest.

- Riigikogu liige ei või olla avalikus teenistuses. Eelnõu § 23 lõikes 1 on antud mitteammendav loetelu riigiteenistuse ametikohtadest, millel töötamine on Riigikogu liikme ametiga ühitamatu. Riigikogu liikme volituste ajal avalikus teenistuses olemise võimaldamine kujutaks endast kindlasti võimude lahususe printsiibi eiramist. Analoogilistel kaalutlustel on Riigikogu liikmel keelatud olla kohaliku omavalitsuse teenistuses (§ 23 lõige 3).

Riigikogu liikme ametiga peab olema ühitamatu ka mõne valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhina töötamine (§ 23 lg 2), kuivõrd vastasel juhul satuks Riigikogu liige vähemalt kaudselt ministrist sõltuvusse sellisel määral, et see võib põhjustada minetusi Riigikogu liikme kohustuste täitmisel. Olgu märgitud, et kuigi valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhina töötamine ei ole avalik teenistus ATS-i mõttes, on kõnealuse sätte asukoht sellele vaatamata sobiv.

Peale ülaltoodu ei tohi Riigikogu liige olla ka välisriikide, Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste ega rahvusvaheliste organisatsioonide teenistuses (§ 23 lg 4). Mõeldud on püsivat töö- või teenistussuhet, mitte aga näiteks rahvusvahelise organisatsiooni missioonides osalemist.

- Riigikogu liige ei või olla linna- või linnavolikogu liige. Keeld on sätestatud ka praegu (vt RKTS § 7 lg 2 p 3 ja § 6 lg 2 teine lause).
- Riigikogu liige ei või olla Euroopa Parlamendi liige. Keeld on sätestatud ka praegu (vt RKTS § 7 lg 2 p 4, EPVS § 75 p 1; EL Nõukogu 20.

septembri 1976. a otsuse, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel, art 6 lg 2).

- Riigikogu liige võib teatavatel juhtudel olla avalik-õigusliku juriidilise isiku nõukogu esimees või liige, kuid nõukogusse ei tohi teda nimetada Vabariigi Valitsus, minister või muu täidesaatva riigivõimu asutuse juht (§ 26 lg 1). Riigikogu liige võib kuuluda nõukogusse juhul, kui ta nimetatakse Riigikogu poolt või kuulub sellesse muul alusel, näiteks avalik-õigusliku ülikooli nõukogusse õppejõudude või teadustöötajate esindajana.

Eesti Panga Nõukogu esimeheks olemise keeld (§ 26 lg 2) kehtib ka praegu (vt RKTS § 7 lg 1 kolmas lause).

Keeld olla avalik-õigusliku juriidilise isiku juht või juhatuse liige teenib võimude lahususe põhimõtte tagamise eesmärki. Eelnõus on ametite ühitamatuse keeld sõnastatud avalik-õigusliku juriidilise isiku juhi või juhatuse liikmena töötamise keeluna, hõlmates nõnda selgelt ainuisikulise juhi (peadirektor, rektor jt) ning kollegiaalse täitevkorraldava organi liikme.

- Riigikogu liige ei tohi tegutseda advokaadi, notari, kohtutäituri ega vandetõlgina. Keeld pidada vabu kutseid tuleneb tegelikult juba asjaomastest seadustest:

a) advokatuuriseaduse § 35 lg 1 p 3:

Advokatuuri liikmesus peatatakse juhatuse otsusega, kui isik: [...]

3) on valitud Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmeks või Vabariigi Presidendiks; [...]

b) notariaadiseaduse § 12 lg 1:

Notar ei või peale notariameti pidada teisi tasustatavaid ameteid ega olla muul tasustataval tööl, välja arvatud õppe- ja teadustöö ning tsiviilõiguslane õigusnõustamine väljaspool tõestamismenetlust.

c) kohtutäituri seaduse § 5 lg 1:

Kohtutäitur ei või kohtutäituriameti kõrval pidada teisi tasulisi ameteid ega olla muul tasulisel tööl, välja arvatud:

1) pedagoogiline ja teadustöö õppe- või teadusasutuses;

2) õigusnõustamine väljaspool täitemenetlust tsiviiltäite ja maksejõuetusmenetluse valdkonnas, kui kohtutäitur vastab kohtute seaduse § 47 lõigetes 1 ja 1¹ esitatud nõuetele;

3) tegutsemine pankrotihaldurina ja kohtu poolt määratud juriidilise isiku likvideerijana, kui ta on sooritanud pankrotihalduri eksami.

d) vandetõlgi seaduse § 9 lg 1:

Vandetõlk võib käesoleva seaduse §-s 2 nimetatud ametitegevuse kõrval tegelda ettevõtlusega või olla palgalisel tööl või avalikus teenistuses, kui tema põhitegevusalaks või põhiliseks töö- või teenistusülesandeks on tõlkimine, keeleõpetus, keeleteaduslik tegevus või kui see on seotud ametitunnistusel märgitud võõrkeele sagedase kasutamisega.

Peale selle oleks Riigikogu liikme ameti ühitamine notari, kohtutäituri või vandetõlgi ametiga problemaatiline võimude lahususe aspektist.

- Riigikogu liige ei või olla riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht või juhatuse liige. Keeld on sätestatud, et vältida Riigikogu liikme ministrist vähemalt kaudselt sõltuvusse sattumist määral, mis võib põhjustada minetusi Riigikogu liikme kohustuste täitmisel.

Kõigist muudest töökohtadest ja tegevusaladest, mida eelnõus ei ole käsitatud Riigikogu liikme ametiga ühitamatute ametitena (arstina tegutsemine, näitlejaks olemine, pedagoogiline töö jne), peab Riigikogu liige teavitama Riigikogu juhatust vastavalt eelnõu § 21 lõikele 2.

7. peatükk “Riigikogu liikme sotsiaalsed tagatised”

Paragrahvides 29–32 on sätestatud Riigikogu liikme palk, tema ülesannete täitmisega kaasnevate kulude hüvitamine ning volituste lõppemisega kaasnev hüvitis. Kehtiva õigusega võrreldes on neid küsimusi reguleerivas normistikus mõned muudatused.

Paragrahvi 29 lõikes 8 on sätestatud, et Riigikogu liikmele makstakse palka alates ametivande andmise päevast. Praegu palga maksmise alguspäeva seaduses fikseeritud ei ole, kuid praktikas makstakse Riigikogu liikmele palka alates tema volituste alguspäevast.

RLAS § 11 lõike 1 järgi hüvitatakse Riigikogu liikmele tööga seotud kulutused kuni 30% ulatuses Riigikogu liikme ametipalgast, kuid seda üksnes kuludokumentide alusel. Eelnõu § 30 kohaselt hüvitatakse tööga seotud kulutused Riigikogu liikmele ilma et kuludokumente tuleks esitada.

Vastavalt RLAS § 11 lõikele 2 kindlustatakse väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi elavad Riigikogu liikmed vajaduse korral elamispinnaga Riigikogu juhatuse kehtestatud ulatuses ja korras. Eelnõu §-s 31 nähakse Riigikogu liikmele, kes Rahvastikuregistrisse kantud elukoohaandmete järgi elab väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi, ette igakuine hüvitis, mille suurus on 20% Riigikogu liikme ametipalgast ning mida makstakse üksnes sooviavalduse alusel.

Riigikogu liikme volituste lõppemise korral makstakse talle ühekordset hüvitist, mille suurus sõltub Riigikogu liikmeks olnud ajast (§ 32).

8. peatükk “Lähetused”

Peatükis sätestatakse lähetuste ja reisikindlustusega seonduv. Praegu kohaldatakse Riigikogu liikmete lähetuste suhtes Vabariigi Valitsuse kehtestatud asjakohast määrust. Riigikogu liikmete reisikindlustust ei ole aga üheski õigusaktis reguleeritud.

Paragrahvi 33 lõike 3 eesmärk on tagada Riigikogu esindamine rahvusvahelistes parlamentaarsetes kogudes ka perioodil, mis jääb Riigikogu eelmise koosseisu volituste lõppemise ja uue koosseisu volituste ajal välisdelegatsioonide moodustamise vahele.

9. peatükk “*Riigikogu liikme abi*”

Kehtiva õiguse järgi ei ole Riigikogu liikmel isiklikku abilist. Praegu on Riigikogu liikmetel oma töös võimalik toetuda Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ning Riigikogu Kantselei struktuuriüksuste teenistujatele. Eelnõus nähakse aga ette Riigikogu liikme abi institutsioon. Abide töötasudeks ettenähtud rahalised vahendid planeeritakse Riigikogu Kantselei eelarvesse.

Erinevalt Riigikogu Kantselei teenistujatest on Riigikogu liikme abi töötaja, kellega Riigikogu liige sõlmib töölepingu. Tekkivat töösuhet reguleeritakse töölepingu seadusega, arvestades eelnõuga sätestatavaid erisusi. Olulisimateks neist on töölepingu tähtsajalisus ning selle lõpetamise võimalus koostöö mittelaabumise korral. Riigikogu liikme abile makstakse töötasu (kuni 35% Riigikogu liikme ametipalgast) juhul, kui Riigikogu liige esitab sõlmitud ning Tööinspeksioonis registreeritud töölepingu Riigikogu Kantseleile.

Peatükk on kavas jõustada Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval (vt eelnõu § 57 lg 3).

10. peatükk “*Rakendussätted*”

Riigikogu liikme staatuse seaduse vastuvõtmisega kaasneb vajadus teha muudatusi mitmetesse seadustesse. Paljud muudatused seisnevad üksnes Riigikogu kodukorra seaduse pealkirja muutmises RKKS-ile viitavates seadustes (§-d 39, 44, 45, 46, 51 ja 54). Kuid on ka sisulisi muudatusi. Mõned selgitused.

1. RKTS tunnistatakse kehtetuks. Seoses sooviga kajastada kehtivas õiguses põhiseaduse mitmes sättes sisalduvat nimetust “Riigikogu töökorra seadus” (PS § 69 ja § 104 lg 2 p 6), hakkab RKKS kandma pealkirja “Riigikogu kodu- ja töökorra seadus”. Osa RKTS sisuks olnud norme saavad uue Riigikogu liikme staatuse seaduse normideks (volituste ja asendusliikmetega seonduv, ametivanne, ametite ühitamatuse reeglid), osa aga “viiakse üle” Riigikogu kodu- ja töökorra seadusse (Riigikogu Kantselei).

2. RLAS-is tunnistatakse kehtetuks sätted, mis puudutavad Riigikogu liikmete palka, hüvitisi ja muid sotsiaalseid garantiisid. Kehtima jäävad Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni reguleerivad normid. Kuivõrd seaduse reguleerimisala eelnõu jõustumise korral märkimisväärselt aheneb, muudetakse vastavalt ka seaduse pealkirja.

3. Kaitseväeteenistuse seadus sisaldab käesoleval ajal mitmeid sätteid, millega sisuliselt seatakse valimistel kandideerimise piiranguid:

§ 108. Lepingulisest teenistusest vabastamise alused

(1) Kaadrikaitseväelane vabastatakse lepingulisest teenistusest seoses:

...

9) kandideerimisega Riigikogu, Euroopa Parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel;

...

§ 117. Lepingulisest teenistusest vabastamine seoses kandideerimisega

Kohaliku omavalitsuse volikogu, Riigikogu, Euroopa Parlamendi või Vabariigi Presidendi valimistel kandideeriv kaadrikaitseväelane vabastatakse lepingulisest teenistusest 10 tööpäeva jooksul, arvates kandideerimiseks nõusoleku andmise päevale järgnevast päevast.

§ 181. Erakonda kuulumise ja kandideerimise piirang

...

(3) Kohaliku omavalitsuse volikogu, Riigikogu, Euroopa Parlamendi või Vabariigi Presidendi valimistel ei tohi kandideerida kaitseväelasena. Oma nõusoleku andmisest kandideerida kohaliku omavalitsuse volikogu, Riigikogu, Euroopa Parlamendi või Vabariigi Presidendi valimistel on kaitseväelane kohustatud viivitamatult kirjalikult teatama väeosa ülemale või lepingut sõlmivale ülemale.

...

Kuigi oma sisult on sellised piirangud õiged, ei saa pidada korrektseks nende seadmist seadusega, mis ei ole valimisseadus. Seetõttu tunnistatakse eelnõuga kaitseväeteenistuse seaduse ülaltoodud sätted kehtetuks (vt eelnõu § 40) ning nendes sisaldunud kandideerimisõiguse piirangud sätestatakse asjaomastes valimisseadustes (vt eelnõu §-d 41, 49 ja 53). Euroopa Parlamendi liikmeks kandideerimise keeld kehtib kaadrikaitseväelase suhtes juba praegu (vt EPVS § 4 lg 6 p 3).

Muudatuste jõustumise järel peab esinduskogusse või Vabariigi Presidendiks kandideerida sooviv kaadrikaitseväelane esmalt lõpetama tegevteenistuse lepingu ning alles vabanenuna lepingulisest teenistusest saab teda kandidaadiks esitada.

4. Eelnõu §-ga 47 muudetakse Riigikogu kodukorra seadust. Eelnõu kohaselt viiakse seni RKTS-is sisaldunud Riigikogu Kantseleid puudutavad normid Riigikogu kodu- ja töökorra seadusesse. Sisuliselt on seejuures muudetud üksnes Riigikogu Kantselei direktori ametiaja regulatsiooni. Kui RKTS § 18 järgi nimetatakse direktor ametisse tähtajatult, siis eelnõus on sätestatud viieaastane ametiaeg (vt eelnõu § 47 p 6 – RKKS-i lisatav § 157³ lg 1). Üleminekusätte (eelnõu § 56) kohaselt loetakse Riigikogu liikme staatuse seaduse jõustumisel ametis olev Riigikogu Kantselei direktor seaduse jõustumishetkest arvates viieks aastaks ametisse nimetatuks.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigus ei puuduta liikmesriikide parlamentide liikmete õigusliku staatuse küsimusi.

5. Seaduse rakendamise seotud kulutused ja seadusest oodatavad tulud

Täiendavate eelarveliste vahendite vajaduse toob seaduse rakendamisel kaasa Riigikogu liikme abi institutsiooni sisseseadmine. Kuivõrd eelnõu 9. peatükk on kavas jõustada Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval, lükkub ka mainitud kulutuste tegemine eeldatavasti aastasse 2011.

101 Riigikogu liikme abi jaoks on esimesel aastal (2011) hinnanguliselt vaja 47 837 000 krooni (töötasu, maksud, töökoha loomine, majanduskulud, koolitus jms).

6. Seaduse jõustumine

Eelnõu kohaselt jõustub seadus üldises korras vastavalt PS §-le 108.

Eelnõu 9. peatükk jõustub Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval.

Eelnõu § 19, mis sätestab Riigikogu liikmete riigisaladusele ja salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse ja tingimused, jõustub 1. jaanuaril 2008, kuna siis jõustub ka uus, 25. jaanuaril 2007 vastuvõetud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus.

Eesti Keskerakonna fraktsioon

Eesti Reformierakonna fraktsioon

Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon

Erakond Eestimaa Rohelised fraktsioon

Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon

Sotsiaaldemokraatliku erakonna fraktsioon

28. mai 2007