

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Tiina Runthal

**RIIGIKOGU LIIKME MANDAADI ÜHITAMATUS KOHALIKU OMAVALITSUSE
VOLIKOGU LIIKME MANDAADIGA**

Magistritöö

Juhendaja: *mag. iur.* Aaro Mõttus

Tallinn 2010

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

..... Tiina Runthal

16. juuni 2010

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Riigikogu liikme staatus.....	7
1.1. Vaba mandaadi põhimõte.....	7
1.2. Auamet ja põhitöökoht.....	11
2. Ühitamatuse põhimõtte kujunemise võrdlevõigulik ja ajalooline ülevaade	15
2.1. Mõistekasutus.....	15
2.1.1. Ühitamatus	16
2.1.2. Mittevalitavus.....	22
2.2. Ühitamatuse põhimõtte Eesti varasemates põhiseadustes ja kehtivas õiguses	26
2.2.1. Ühitamatuse põhimõtte 1920-1940. aasta põhiseadustes	26
2.2.2. Ühitamatuse põhimõtte Põhiseaduse Assamblee aruteludes.....	29
2.2.3. Ühitamatuse põhimõtte 1992. aasta põhiseaduses	30
3. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme staatus.....	38
4. Riigikogu liikme mandaadi ühitamatus kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadiga	44
4.1. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja Riigikogu liikme ameti ühitamise piirangute ajalooline ülevaade.....	44
4.2. Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ameti ühitamatuse reeglid alates 1992. aasta põhiseaduse jõustumisest	48
4.3. Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatuse eesmärgid.....	51
4.3.1. Demokraatia põhimõtte	54
4.3.2. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte	62
4.3.2.1. Horisontaalne võimude lahusus	65
4.3.2.2. Vertikaalne võimude lahusus	67
4.4. Tööle pühendumine.....	71
Kokkuvõte	75
Resume	79
Incompatibility of member of Riigikogu and member of local government council mandates.....	79
Kasutatud materjalide loetelu.....	84

Sissejuhatus

Riigikogu liikme suhtes on kehtestatud kategooriline nõue – ta ei tohi olla muus riigiametis (PS § 63 lg 1). Riigikogu liikme mandaadiga kokkusobimatud muud ametid ning tegevused tulenevad kas põhiseadusest või seadustest. Alates 2005. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistest ei tohi Riigikogu liige enam kuuluda samaaegselt kohaliku esinduskogusse.

Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja parlamendiliikme ameti ühitamatuse küsimus on pälvinud avalikkuses palju tähelepanu, eriti aastal 2005, mil Riigikogus kaaluti, kas mandaatide ühitamist lubada või mitte. Vabariigi President vaidlustas 2005. aastal Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse, mille kohaselt oli isikul õigus olla samal ajal Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liige. Riigikohus analüüsis otsuses,¹ kas olulise seadusemuudatuse tegemine vahetult enne valimisi on lubatud ning leidis, et vahetult enne valimisi tehtud muudatuste eesmärk on parlamendis olevate poliitiliste jõudude positsiooni parandamine kohalikel valimistel, võrreldes parlamendiväliste erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatidega. Kohus leidis, et selline muudatus ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Riigikohus tunnistas seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid ei võtnud seisukohta kahe mandaadi samaaegse kandmise küsimuses. Siiani ei ole nimetatud kahe mandaadi ühitamise küsimust õigusteoreetiliselt analüüsitud ning seetõttu on käesoleva töö teema jätkuvalt aktuaalne.

Rahva nimel teostavad riigivõimu rahva poolt valitud organid. Nii on olemas rahvaesindused nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Mõlema esinduskogu mandaadi puhul on tegemist poliitilise võimu teostamisega. Riigikogu liikmed otsustavad riigieluküsimusi ning volikogude liikmed kohaliku elu küsimusi.

Käesoleva töö eesmärk on eelkõige parlamendiliikme ametist lähtuvalt analüüsida, kas RKLSS § 24 lõikes 1 sätestatud piirang, mille kohaselt Riigikogu liige ei tohi samaaegselt kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse, on põhiseadusega kooskõlas, ning hinnata,

¹ RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05.

kuivõrd teenib piirang demokraatia, võimude lahususe ning kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte eesmäärke.

Töö on üles ehitatud nelja peatükina. Esimese peatüki olulisimaks osaks on käsitus Riigikogu liikme staatusest ning sellega kaasnevatest õigustest, kohustustest ja piirangutest, Riigikogu liikme vabast mandaadist, vaba mandaadi alaprintsiibist – ühitamatusest ning Riigikogu liikme ameti kujunemisest auametist põhitöökohaks.

Töö teises peatükis antakse ülevaade passiivse valimisõiguse piiramise põhimõtetest – ühitamatusest ja mittevalitavusest ning nende sisust ja eesmärgist. Esitatakse võrdlevõiguslik ning ajalooline ülevaade ühitamatuse põhimõtte kujunemisest nii Eestis kui ka teistes riikides. Üldise raamistiku jaoks on teises peatükis loodud üldpilt ühitamatuse põhimõttest, sest ilma selleta ei oleks võimalik käsitleda Riigikogu liikme ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaatide ühitamatusega seonduvaid küsimusi.

Kolmandas peatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse volikogu liikme staatust, volikogu liikme ametit kui lisategevust ning volikogu liikme õigusi ja kohustusi.

Neljandas peatükis analüüsitakse Riigikogu liikme mandaadi ühitamatust kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadiga. Seejuures antakse ülevaade kahe mandaadi ühitamatusest ja ühitamise lubatavusest Eestis alates 1920. aastast kuni tänapäevani. Lisaks käsitletakse Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatuse eesmäärke demokraatia, kohaliku omavalitsuse autonoomia, võimude lahususe ja ametile pühendumise aspektist.

Magistritöös kasutatakse ajaloolist ja võrdlevat metoodikat. Töö sisaldab eri riikides kehtivate ühitamatuse regulatsioonide võrdlust. Võrreldavate riikide valik lähtub sellest, milliste riikide õigusaktid ja praktikaülevaated olid autorile kättesaadavad. Riigid, kus mandaadid on ühitatavad, peavad seda niivõrd iseenesestmõistetavaks, et ei ole pidanud vajalikuks mandaatide kokkusobivust erialakirjanduses isegi käsitleda. Seetõttu on nende riikide õiguslaseid hinnanguid kajastatud väga põgusalt.

Käesolev töö ei sisalda kõigi Riigikogu liikmete ametiga ühitamatute tegevuste ja funktsioonide põhjalikku analüüsi, sest see oleks magistritööle ettenähtud mahtu arvestades osutunud ebareaalseks.

Autor on kasutanud peamiselt riigi- ja parlamendiõigust puudutavat kirjandust ning Riigikohtu lahendeid. Välisriikide allikatest on autor kõige enam toetunud saksakeelsetele teostele ning lähtunud seejuures asjaolust, et Saksa õigusteaduse mõju Eesti õigusteaduse arengule on olnud märkimisväärne. Seetõttu on Saksa õigusteadlaste lähenemisviis ning käsitlused Eesti õigusruumis ka enam mõistetavad.

1. Riigikogu liikme staatus

1.1. Vaba mandaadi põhimõte

Riigikogu liige on rahvaesindaja, kes valitakse vabadel, üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel.

Vastavalt PS §-le 61 omandab valimistel osalenud ja valituks osutunud kandidaat Riigikogu liikme staatuse, kui ta vastavalt RKLSS §-dele 3 ja 15 võtab vastu parlamendiliikme mandaadi ning annab ametivande. Seega tuleb parlamendiliikmeks saamiseks täita kaks tingimust: esiteks peab isik osutuma valituks ning teiseks peab ta astuma ametisse.

Riigikogu liige täidab erilist avalikku ametit, mille põhielement on vaba mandaadi põhimõte.² PS §-s 62 sätestatud vaba mandaadi põhimõtte kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Valijatelt saadud mandaat annab Riigikogu liikmele volituse võtta rahvaesindajana vastu otsuseid riigieluküsimustes. Vaba mandaat vastandina imperatiivsele mandaadile on rahvaesinduse teovõimelisuse hädavajalikuks eelduseks, olles seega demokraatia põhimõtte keskseks komponendiks.³

RKLSS § 17 kohaselt on Riigikogu liige sõltumatu, täites rahvaesindaja ülesandeid kooskõlas põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja oma südametunnistusega. Ükski rahvasaadik demokraatlikus parlamendis ei saa esindada ainult oma enda valijaid, vaid peab esindama kogu riiki ja rahvast.⁴

Vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt ei ole Riigikogu liige seotud teda valinud valimisringkonna valijate ega nende antavate suunistega. Selle tagamiseks puudub valijatel

² H. Freund. Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Haag: Herchen Verlag., 1986, S 421.

³ M. Ernits, Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Juridica, 1999, 10, lk 472.

⁴ E.Laaman. Erakonnad Eestis. Sissejuhatus poliitikasse IV. Elav teadus nr 26, Eesti Kirjanduse Seltsi kirjastus, Tartu, 1934, lk 96.

võimalus rahvaesindajat tagasi kutsuda.⁵ Isegi juhul, kui Riigikogu liige valimiste eel antud lubadustest kinni ei pea, ei saa teda tagasi kutsuda. Küll aga kannab Riigikogu liige poliitilist vastutust, mis tähendab, et valijatel on võimalik anda hinnang parlamendiliikme tegevusele Riigikogu järgmise koosseisu valimistel. Poliitiline vastutus on põhiseaduslik väärtus ja tuleneb demokraatia printsiibist.⁶

Vaba mandaadi põhimõte kujundab ka Riigikogu liikme ja fraktsiooni vahelisi suhteid. Fraktsioon võib soovida siduda oma liikmeid fraktsiooni otsustega. Vaba mandaadi põhimõte aga kaitseb parlamendiliikme otsustusvabadust ning välistab tema parlamendist lahkuma sundimise (RKLSS § 17 lg 2). Nii on võimalik Riigikogu liikmel täita oma rahvaesindaja ülesandeid ka siis, kui tema tegevus ja otsused parlamendis ei kattu tema erakonna või fraktsiooni seisukohtadega. Parlamendiliikme volitused ei lõpe ka juhul, kui ta astub välja erakonnast, mille kandidaatide nimekirjast ta parlamenti valiti või fraktsioonist, mis on moodustunud selle erakonna nimekirjast valitud parlamendiliikmetest. Parlamendiliikme mandaat lõpeb ainult PS § 64 lg 2 sätestatud juhul. Seetõttu ei ole võimalik mandaati lõpetada, viidates üldistele õigusprintsiipidele nagu “eksimus heade tavade vastu” või “eksimus parlamendiliikme kohustuste vastu”,⁷ sest see ei oleks kooskõlas vaba mandaadi põhimõttega.

Nagu mainitud, on vaba mandaadi põhimõtte eesmärk tagada, et parlamendiliikmel oleks võimalik täita oma ülesandeid sõltumatult, avalikest huvidest lähtudes. Klassikalis-liberaalse parlamendikontseptsiooni järgi olidki parlamendiliikmeteks sõltumatud ja erahuvidest mittemõjutatud isikud, kes avalike ja asjakohaste debattide kaudu jõudsid riigi jaoks parimate lahendusteni. Kui selline taotlus varem ehk oligi saavutatav, siis tänapäeval ei ole see kindlasti enam reaalne. Üha vähem otsustatakse sisulisi küsimusi parlamendi täiskoguistungitel, üha rohkem mõjutavad parlamendiliikmete tegevust huvirühmad. Mõjutatus huvigruppidest võib olla mõnikord sedavõrd tajutav, et raske on tõmmata piiri

⁵ RKPJKo 2.mai 2005, 3-4-1-3-05, p 15.

⁶ Riigikohus luges poliitilise vastutuse põhiseaduslikuks väärtuseks kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete suhtes, kuid see ei välista selle laiendamist ka Riigikogu liikmetele. RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 26.

⁷ W. Braun., M. Jantsch., E. Klante. Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Berlin, New York: de Gruyter, 2002, S 20.

lubatu ja lubamatu vahel.⁸ Samas nõuab aga vaba mandaadi põhimõtte lähtumist üldisest huvist ja kitsaste grupihuvide mõju vältimist.

Kui Saksamaal kujunes viiekümnnendatel ja kuuekümnnendatel aastatel välja parlamentarism, omandasid poliitilises otsustusprotsessis märkimisväärse suure rolli erakonnad ning nendega seonduvad ühingud. Kuna parlamendienamus ja valitsus langevad kokku (parlamendiliikmed võisid olla samaaegselt ka valitsusliikmed), puudub valitsuserakondadel vajadus tuua tähtsaid asju arutamiseks täiskoguistungitele. Lihtsam on kokkuleppeid teha mujal – erakonna juhtorganites.⁹ Seoses sellega on mõnevõrra vähenenud parlamendi ja selle organite tähtsus. Nõrgenenud on ka üksiku parlamendiliikme mõju.

Vaba mandaadi teostamist tagavad Riigikogu liikme sotsiaalsed garantiid (RKLSS 7. peatükk), mis on piisavad selleks, et Riigikogu liige saaks ühelt poolt pühenduda oma tööle ning teiselt poolt täita oma ülesandeid vabalt ja sõltumatult.

PS § 75 kohaselt sätestab Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta. Riigikogu liikme palk peab olema piisav selleks, et Riigikogu liige saaks ainult oma ülesannetele keskenduda, olles nõnda üheks vaba mandaadi täitmise tagamise oluliseks elemendiks. Parlamendiliikme palk ja sissetulekud, mis näidatakse majanduslike huvide deklaratsioonis, avalikustatakse igal aastal Riigi Teataja Lisas (KVS § 15).

Riigikogu liikme palk oli algselt reguleeritud NRAPS-ga, hetkel sätestab selle RKLSS ning alates Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäevast on fikseeritud KRAPS-is. Riigikogu liikmele hüvitatakse kuludokumentide alusel tööga seotud kulutused kuni 30% ulatuses Riigikogu liikme ametipalgast Riigikogu juhatuse kehtestatud korras.¹⁰ Riigikogu liikmetele, kes elavad väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi,

⁸ T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele, Tallinn, 2006, Juura, Õigusteabe AS, lk 131.

⁹ H. Freund. Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Frankfurt am Main: Haag und Herchen Verlag, 1986, S 16-17.

¹⁰ Riigikogu XI koosseisu volituste lõppemiseni hüvitatakse Riigikogu liikmele kuludokumentide alusel tööga seotud kulutused kuni 10% Riigikogu liikme ametipalgast Riigikogu juhatuse kehtestatud korras. – RT I 2009, 15, 95.

makstakse hüvitist (RKLSS § 31).¹¹ Kui Riigikogu liikme volitused lõpevad, on tal õigus volituste lõppemise hüvitisele olenevalt ametis oldud ajast (RKLSS § 32). Hüvitist ei maksta Riigikogu liikmele, kelle volitused lõpevad enne tähtaega seoses tema asumisega mõnda teise riigiametisse, teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega, kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma või tema surma korral (RKLSS § 32 lg 6).

Riigikogu liikmele ei ole ette nähtud puhkust (v.a. volituste peatumine lapsehoolduse ning ajutise töövõimetuse ajal – RKLSS § 6), mis tähendab, et ta peab olema igal ajal valmis täitma oma parlamendiliikme kohustusi.¹²

RKLSS § 22 lg 1 sätestab, et Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu. Parlamendiliikme kohustuste kõrvalt tohib muid ameteid pidada ainult juhul, kui seadus seda lubab, ning muudel tegevusaladel tegutseda siis, kui see ei takista tema põhikohustuste täitmist. Samuti ei või kõrvaltegevused olla vastuolus võimude lahususe põhimõttega ega põhjustada huvide konflikti muul viisil (RKLSS § 22 lg 2).

Vaba mandaadi põhimõtte lahutamatuks osaks on võimalus mandaadist loobuda. Parlamendiliikmel on õigus otsustada, kas ta soovib oma mandaati teostada või sellest loobuda ja tagasi astuda.¹³

Peale tagasiastumise lõpevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega ka tema asumisega mõnda teise riigiametisse, teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega, tema surmaga ning

¹¹ RKLSS § 31. „Riigikogu liikme eluasemekulude hüvitamine

(1) Väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohalikke omavalitsusüksusi elavad Riigikogu liikmed kindlustatakse vajaduse korral elamispinnaga Riigikogu juhatuse kehtestatud ulatuses ja korras.

[Lõige 2 jõustub Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval]

(2) Riigikogu liikmele, kes Rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete järgi elab väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohaliku omavalitsuse üksusi, makstakse tema sooviavalduse alusel eluasemekulude hüvitamiseks iga kuu summa, mille suurus on 20% Riigikogu liikme ametipalgast.“

¹² Riigikogu liikmed käivad sellest hoolimata puhkusereisidel, kuid ei võta selle aja eest tasu ning loobuvad sellest nendel päevadel. Kuigi Riigikogu liikmetele on õigus igapäevasele töötasule, siis oleks ebaeetiline võtta sellisel ajal seda välja. Seadus seda otseselt ei reguleeri.

¹³ W. Braun., M. Jantsch., E. Klante. Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Berlin, New York: de Gruyter, 2002, S 23.

siis, kui Riigikohus on otsustanud, et ta on kehtvalt võimetu oma ülesandeid täitma (PS § 64 lg 2).

Vaba mandaadi põhimõtte alaprinsiibid on PS §-s 62 sätestatud vastutamatus (indemniteet), PS §-s 76 sätestatud puutumatus (immunitet kitsamas tähenduses)¹⁴ ning PS §-s 63 ettenähtud ametite ühitamatus.¹⁵ Käesolev töö keskendub neist viimasele – ametite ühitamatuse põhimõttele. Järgnevalt aga tuleb veel selgitada, kuidas on parlamendiliikme ametist kui auametist kujunenud põhitöökoht.

1.2. Auamet ja põhitöökoht

Parlamendiliikmeid, kes teenivad kas ainult parlamendiliikme palka või ei saa selle töö eest üldse tasu, on peetud varasematel aegadel ideaallahenduseks.¹⁶ Kui Põhiseaduse Assamblees käsitati Riigikogu liikme ametit „auametina“, peeti selle all silmas ametiga kaasnevat vastutust ning selles ametis olevate isikute kõrgeid kõlbelisi omadusi.

Kirjanduses on vaadeldud auametit¹⁷ ühiskondliku ametina, mida peeti põhitöö kõrvalt. Selle eest maksti hüvitist – päevaraha –, mis kattis tööga seotud kulud. Seejuures oli iseenesestmõistetav, et parlamendiliige teenis tulu muudest allikatest. Ainult majanduslikult kindlustatud isikud või riigilt tasu saavad teenistujad võisid sellist ametikohta endale lubada. Sellist kogu nimetati „honoreeritud parlamendiks“ või „ametnike parlamentarismiks“. Kui parlamendi roll aja jooksul muutus ning parlamendiliikmete töö muutus igapäevaseks („*full-time-job*“), kandus raskuspunkt erategevustelt parlamenditegevusele.¹⁸ Inglismaa parlamendi liikmeid iseloomustasid rikkus ja suursugusus. Sellistest „kihtidest“ pärit isikud tegelesid

¹⁴ PS § 76. Vt lähemalt: A. Möttus. Parlamendiliikme vastutamatus. – Juridica 9, 2004, lk 598–608.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Juura, 2008, § 63 komm, p 2, lk 436.

¹⁶ P. Häberle. Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus. – Neue Juristische Wochenschrift, Heft 13, 29.Jahrgang 31.März 1976, S 537-592.

¹⁷ Vt. Belgia kohta: A. Alen jt., Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1992, pp 74; Austria kohta: B. Blümel, M. Welan. Parlamentarismus heute. Ebenen, Spielräume, Möglichkeiten. 10, 2000. Arvutivõrgus: <http://www.demokratiezentrum.org/>. (31.05.2010).

¹⁸ A. Käßner. Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 28.

poliitikaga kui auväärse tegevusega pelgalt huvist. See ei olnud aga nende ainus tegevus, samuti ei olnud nende puhul tegemist elukutseliste poliitikutega.¹⁹

Kui parlamendiliikmetele hakati maksma tasu riigieelarvest, kadus ka vajadus alal hoida muid töösuhteid, mis kindlustasid parlamendiliikmetele eluks vajaliku sissetuleku.²⁰

Tänapäeval saavad Riigikogu liikmed hüvitist mitte üksnes istungjärgudest osavõtu eest.²¹ PS § 75 kõneleb selgelt „tasust“ ning lubab piirata muud „töötulu“. Nii ongi hüvitisest kujunenud tasu, mis on mõeldud katma parlamendiliikme (ning tema perekonna) kulusid, ning parlamendiliige ei pea enda äraelatamiseks tegelema muude tegevustega.

Kuigi ka paljudes teistes riikides on varasem auamet muutunud parlamendiliikme põhitööks, mille eest saadakse tasu, siis tegelikult ei ole kõikides riikides parlamendiliikme amet siiski ainus töökoht, mille kõrvalt ei võiks pidada muid ameteid. Viimastel aastatel on mõned riigid muutnud oma hoiakuid samaaegselt mitme ametikoha täitmise osas, mitmed riigid aga on kehtestanud samaaegselt teostatavate mandaatide piirarvu.

Nii lubatakse Prantsusmaal, Belgias²² ja Itaalias²³ olla üheaegselt mitte rohkem kui kahel valitaval ametikohal. Prantsusmaal tohib korraga ühitada kahte ametikohta järgmistest: rahvusparlamendi mandaat, Euroopa Parlamendi mandaat, regionaalmandaat, departemangu mandaat, linnapea, kes on üle 20 000 elanikuga kogukonnas, aselinnapea üle 100 000 elanikuga linnas või liige Pariisi linnanõukogus.²⁴ Saksamaal on lubatud täita mitut valitavat ametikohta, kuid tingimusel, et sissetulekud tuleb avalikustada.²⁵

¹⁹ E. Madisson. Parlamentarism ja Eesti põhiseadus. Sissejuhatus poliitikasse III. – Elav teadus/17. Eesti Kirjanduse Seltsi Kirjastus, Tartu, 1933, lk 21–22.

²⁰ W. Braun., M. Jantsch., E. Klante. Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Berlin, New York: de Gruyter, 2002, S 29.

²¹ 1937. aasta PS § 81 ja 89 kohaselt said Riigivolikogu ja Riiginõukogu liikmed tasu ainult Riigivolikogu või Riiginõukogu istungjärgude aja eest.

²² Belgia 1999. aasta seadus takistab parlamendiliikmetel töötamast rohkem kui ühel lisakohal. André Alen jt., Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1992, pp 73.

²³ L. Prakke jt. Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, pp 496.

²⁴ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, pp 50–51.

²⁵ Samas, pp 44–45.

Olenemata sellest, et Eesti õigusaktides „auameti“ mõistet ei esine, on mõiste siiski kasutusel. Näiteks Saksamaa õigusaktides on auametnikena käsitletud volikogu liikmeid väiksemates kogukondades, kus linnapea amet või kohaliku omavalitsuse volikogu liikme amet on auamet (*Ehrenamtsträger*).²⁶ Kui amet on tähistatud auametina, ei saa volikogu liige töö eest tasu ega palka, vaid hüvitist. Hüvitise eesmärk ei ole ametikandja eluks vajaliku sissetuleku kindlustamine, sest see teenitakse mujalt.²⁷

Riigikogu liikme ameti põhitööks olemise tingib suurel määral Riigikogu töökorraldus. Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani (nn kevadistungjärg) ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani (nn sügisistungjärg). Riigikogu korralised istungid toimuvad Riigikogu täiskogu töönädalatel. Kolm üksteisele järgnevat täiskogu töönädalat moodustavad Riigikogu täiskogu töösükli. Riigikogu töönädalale järgneval nädalal kohtuvad Riigikogu liikmed valijatega, täidavad fraktsioonide ja komisjonide antud ülesandeid ning muid Riigikogu liikme kohustusi. Riigikogu töönädalatel on täpselt kindlaks määratud Riigikogu korraliste istungite ajad, komisjonide ja fraktsioonide tööajad ning Riigikogu liikmete muude ülesannete täitmiseks ettenähtud aeg (RKKTS § 47). Alaliste komisjonide istungid toimuvad kindlaksmääratud kellaaegadel esmaspäeval, teisipäeval ja neljapäeval.

Eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide töö toimub esmaspäeval ja neljapäeval ning Euroopa Liidu asjade komisjoni töö esmaspäeval ja reedel (RKKTS § 47). Riigikogu fraktsioonide koosolekud toimuvad esmaspäeval, teisipäeval ja kolmapäeval. Riigikogu täiskogu istungid²⁸ toimuvad esmaspäevast neljapäevani. Kui esmaspäeval, teisipäeval ja neljapäeval on

²⁶ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung-GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. august 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FGemO_BY_1998_Art31.htm (31.05.2010).

²⁷ A. Käßner. Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 82.

²⁸ Riigikogu VII-IX koosseisu tööaja statistikaga saab tutvuda: A. Möttus jt. Riigikogu VII, VIII, IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu, Tallinn, 2004, lk 156-158. Riigikogu X koosseisu statistikaga: A. Sikk jt. Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2007, lk 116-117. Riigikogu XI koosseisu statistikat kajastab Riigikogu koduleht.

Riigikogu täiskogu istungite algus- ja lõpuaeg täpselt kindlaks määratud (seejuures võib seda teatud tundide võrra pikendada), siis kolmapäevane istung kestab kuni päevakorra ammendumiseni Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõude osas, kuid mitte kauem kui neljapäevase istungi alguseni (RKKTS § 47 lg 1 p 3).²⁹ Riigikogu täiskogu töonädalad on seadusega tihedalt erinevateks koosolekuteks ja istungiteks ning Riigikogu liikme muude tööülesannete täitmise ajaks jaotatud ning põhimõtteliselt sisustab see kogu Riigikogu liikme aja.

Auameti muutumine põhitöökohaks tähendab seda, et parlamendiliige liige saab palka riigieelarvest. Seejuures ei ole palk seotud parlamendi täiskogu ja komisjoni istungitest osavõtu või muude töötulemustega.

Riigikogu liikme amet on põhitöökoht ning Riigikogu liikmele ei ole ette nähtud puhkust. Tasuta auamet on muutunud tasustatud põhitöökohaks.

Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõte tuleneb põhiseadusest ning selle eesmärk on tagada, et Riigikogu liige saaks vabalt, südametunnistusest lähtuvalt keskenduda rahvaesindaja ülesannetele ilma, et ta peaks kartma, et tema sõnavõtud või otsused Riigikogus viiksid tema tagasikutsumiseni või parlamendist lahkuma sundimiseni erakonna, fraktsiooni või muu isiku poolt. Samuti kaasneb vaba mandaadi täitmisega piisava sissetulekuga kindlustamine, sest tulenevalt Riigikogu liikme staatusest on põhiseaduse ja RKLSS-ga kehtestatud mitmed piirangud muudele tegevustele ja funktsioonidele.

²⁹ Riigikogu praktikas seni kõige pikem istung (20 tundi) toimus Riigikogu IX koosseisu volituste ajal, kui arutati lisaelarvet. Enne seda istungit toimus veel infotund, mis kokkuvõttes pikendas istungi 21 tunni. Vt. A. mõttus jt. Riigikogu VII, VIII, IX koosseis. Statistika ja kommentaare. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu, Tallinn, 2004, lk 160.

2. Ühitamatuse põhimõtte kujunemise võrdlevõiguslik ja ajalooline ülevaade

2.1. Mõistekasutus

Parlamendimandaadi ja muude ametite üheaegse pidamise välistamiseks kasutatakse ühte kahest lahendusest: 1) isikut kohustatakse valituks osutumisel ühest ametist loobuma (ühitamatus) või 2) teda kohustatakse loobuma teatud avaliku teenistuse ametikohast enne kandideerimist või loetakse tema kandideerimise korral tema valituks osutamine kehtetuks (mittevalitavus). Mõlemad, nii ühitamatus kui ka mittevalitavus on sisuliselt passiivse valimisõiguse piirangud, mis rakenduvad erinevatel aegadel, vastavalt kas siis enne või pärast kandideerimist.

Õigustumõiste “inkompatibiliteet” tuleneb ladinakeelsest sõnast “incompatibilis”,³⁰ pärinedes katoliiklikust kirikuõigusest.³¹ Ühitamatus³² (sks k *Unvereinbarkeit*,³³ *Inkompatibilität*, ingl k *incompatibility*, pr k *incompatibilité*) on eelkõige riigiõiguses kasutatav mõiste, ehkki huvide või kohustuste konflikti vältimisele suunatud nõudeid tuntakse ka teistes õigusharudes. Parlamendiõigusesse jõudis ühitamatuse põhimõtte kõigepealt Inglismaal, et kaitsta parlamenti kuninga ülemäärase mõju eest. 1707. aastal võttis Inglismaa parlament vastu seaduse, kehtestades teatud kategooria ametitele ühitamatuse nõuded. Kui parlamendiliige asus oma ametiajal täitma mõnda kindlaksmääratud muud ametit, pidi ta oma parlamendimandaadist loobuma.³⁴

³⁰ G. Sturm. Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München, 1967, S 1.

³¹ G. C. V. Unruh, Frotcher, Die Entwicklung des Inkompatibilitätsprinzips im neueren deutschen Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt, 84.Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 20, 15.oktober 1969, S 821.

³² Vahel on inkompatibiliteedi mõiste tähistamiseks kasutatud sõna “ühildamatus”, nõnda ka PS kommenteeritud väljaande (2008) märksõnalises sisujuhis. Tuginedes Eesti õigekeelsussõnaraamatule tuleb korrektseks pidada sõna “ühitamatus”.

³³ Creifelds Rechtswörterbuch, 19. Aufl. Verlag C. H. Beck München, 2007, lk 603–604.

³⁴ H. Freund, Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Frankfurt am Main:Haag und Herchen Verlag, 1986, S 8.

Mittevalitavus³⁵ ehk inelegibiliteet (sks k *Ineligibilität*, ingl k *ineligibility*, pr k *inéligibilité*) on üks ametite ühitamatuse reegli realiseerimise võtetest ja selle sisuks on kandideerimisõiguse piiramine selliselt, et valik ühitamatute ametite vahel tuleb teha juba enne kandideerima asumist.

2.1.1. Ühitamatus

Iga ühitamatuse vorm kujutab endast kaudset piirangut passiivsele valimisõigusele ning vaba mandaadi kasutamisele.³⁶ Passiivne valimisõigus sisaldab ühelt poolt luba ennast mandaadi saamiseks üles seada ning valituks osutada, teiselt poolt on aga seotud vaba mandaadi põhimõttega, mis võimaldab mandaati legislatuuri perioodil teostada.³⁷

Prantsuse traditsioonist mõjutatud riikides, aga ka mujal peetakse oluliseks parlamendiliikme ametile pühendumise tagamist. Selleks kehtestatakse reeglid, mille abil kindlustatakse, et parlamendiliikmetel oleks piisavalt aega pühenduda ja täita oma mandaadist tulenevaid õiguseid ja kohustusi.

Esimese põhjalikuma parlamendimandaadi ja muude ametite ühitamatuse põhimõtet käsitleva analüüsi tegi W. Weber, kes 1930. aastal tõi välja majandusliku inkompatibiliteedi põhimõtte.³⁸ Sellest laiemat ühitamatuse käsitlust töötas välja G. Sturm, eristades ühitamatuid suhteid järgmiselt: 1) mandaat-mandaat, 2) mandaat-amet ja 3) amet-amet.³⁹ Ühitamatud mandaadid on näiteks erinevate parlamendikodade mandaadid (näiteks Šveitsi

³⁵ PS kommenteeritud väljaandes tähistatakse ineligibiliteedi mõistet eestikeelse vastega "valitamatus". Eesti õigekeelsussõnaraamatu järgi on sõna "valimatu" tähendus järelemõtlematu, inetu, häbematu. Sõna "valitamatus" ÕS ei sisalda. Tähenduselt sobivaimaks ja tavakeelega paremini ühitatavaks võiks ineligibiliteedi mõiste tähistamisel pidada ÕS-s sisalduvast sõnast "valitavus" tuletatud terminit "valitamatus"; samuti "mittevalitavus" või "kandideerimiskeeld", mis antakse *inéligibilité* vastena prantsuse-eesti õigussõnaraamatus. J. Laffranque., R. Laffranque. Prantsuse-eesti, eesti-prantsuse õigussõnaraamat. Dictionnaire juridique français-estonien, estonien-français. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002, lk 113–114. Eesti keele sõnaraamat. Eesti Keele Instituut, ÕS 1999, lk 877.

³⁶ H. P. Schneider, W. Zeh. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Walter de Gruyter, 1989, S 707.

³⁷ H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar/von Hans D. Jarass und Bodo Pieroth.- 5. Aufl.- München: Beck, 2000, S 1153.

³⁸ H. Freund. Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Frankfurt am Main: Haag und Herchen Verlag, 1986, S 4.

³⁹ G. Sturm. Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München, 1967, S 3, Rnd 5.

Konföderatsioonis ei tohi *Nationalrati* ega *Bundesrati* liikmed kuuluda samaaegselt *Ständerati*, mis on kantonite esindusorgan⁴⁰). Mandaadiga ühitamatud ametid on täidesaatva või kohtuvõimu ametid. Samuti võib olla põhjendatud teatud avalike funktsioonidega riigiametite üheaegse pidamise keeld, näiteks eesmärgiga välistada järelevalve teostaja ja järelevalvatava kokkulangevus.

Üldiselt hõlmatakse ühitamatuse põhimõttega avalikud teenistujad, kuid peale selle reguleeritakse ka muid funktsioone ning erategevusi. Traditsiooniliselt kindlustatakse ühitamatuse reeglite abil võimude lahusus. Nii on enamikes demokraatlikes riikides lubamatu seadusandliku kogu liikme ning valitsusliikme⁴¹ või kohtuniku ameti ühitamine.

Mõnedes riikides on ühitamatuse reeglite sätestamisel peetud silmas, et ühitamatusenormid ei kahjustaks parlamenti valitud avalike teenistujate karjääri. Selle kaitseks „säilitatakse“ avalike teenistujate senine staatus ja nende teenistussuhe peatatakse parlamendiliikme volituste ajaks.⁴² Selline süsteem on kasutusel nt Saksamaal⁴³ ja Austrias.⁴⁴

Ka eraettevõtlusega tegelemine võib takistada parlamenditööle pühendumist ja põhjustada huvide konflikte. Samas oleks majandusliku sisuga tegevuse täielik keelamine ebaproportsionaalne meede. Nõnda on enamikes riikides ettevõtlus vähemalt osaliselt parlamendiliikme mandaadiga ühitatav. Ühtlasi loodetakse sellega ära hoida parlamendiliikme ameti muutumist elukutseks, samuti toetada erinevate erialade ja elukutsete esindajate pääsemist parlamenti.⁴⁵

⁴⁰ U. Häfelin, W. Haller. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 4. Auflage, Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich 1998, S 230-233.

⁴¹ Vt. T. Runthal. Mandaatide ühitamisest. Riigikogu Toimetised/16, Riigikogu Kantselei, 2007, lk 106-114.

⁴² M. Ameller. Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, pp 68.

⁴³ Abgeordnetengesetz - Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages §-i 5 kohaselt peatub ametniku ja avaliku teenistuja teenistussuhe päevast, mil ta osutus valituks. Peale mandaadi lõppemist on tal õigus naasta oma varasemale ametikohale avalikus teenistuse. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html> (31.05.2010).

⁴⁴ T. Öhlinger. Verfassungsrecht, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wien 2005, S 186-187.

⁴⁵ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, lk 44-45.

Kui kaadrikaitseväelaste ja täidesaatvat riigivõimu teostavate ametnike puhul on riikide valikud ühitamatuse reeglite kehtestamisel võrdlemisi sarnased ja sarnaselt põhjendatud, siis küsimus erinevate esinduskogude, eelkõige parlamendi ja kohaliku omavalitsuse esinduskogu mandaatide ühitamise võimalikkusest on palju keerulisem ja lõpuni läbi vaidlemata ka Eestis.⁴⁶ Kohaliku omavalitsuse kogukondlikul alusteorial⁴⁷ põhineva kohaliku omavalitsuse puhul ei saa ühitamatuse põhjendamisel tugineda seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahususe põhimõtte kindlustamise vajadusele, kuivõrd kohalik omavalitsus ei ole täidesaatva riigivõimu osa. Küll on võimalik kõnelda vertikaalsest võimude lahususest⁴⁸ ja parlamenditööle pühendumise vajadusest.

Parlamendiliikme ametiga ühitamatute kõrvaltegevuste määratlemisel ei ole niivõrd oluline, kas konkureeriv tegevus võtab liigselt parlamenditööks vajalikku aega ära (seda ongi raske määratleda), pigem on oluline, kas kõrvaltegevus võib tähelepanu ja pühendumuse seisukohalt muutuda põhitegevuseks ning töö parlamendis seetõttu kõrvaltegevuseks.⁴⁹ Olulisemad on sellised ametid, mis on samuti riiklikud ning kus teostatakse avalikku võimu, tulenevalt võimude lahususe põhimõttest.

Ühitamatuse kontrollimiseks on võimalik kehtestada konkreetsed normid seaduse tasemel või anda kontrollipädevus teatud organile. Paljud riigid on moodustanud parlamendis vastava komisjoni, kes kontrollib parlamendi või selle koja liikmete kõrvaltegevuste vastavust ühitamatuse põhimõttele. Säärasel komisjonil on õigus lõpetada sellise parlamendiliikme volitused, kes rikub ühitamatuse põhimõtet. Niisugune komisjon on moodustatud näiteks Austrias⁵⁰ ja Hispaanias.⁵¹

⁴⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Juura, 2008, XIV peatükk, § 63 komm, p 4.2, lk 422.

⁴⁷ Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2001, lk 14-20.

⁴⁸ Samas, lk 22.

⁴⁹ A. Käßner. Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 19.

⁵⁰ Austria parlamendi- ja valitsusliikmete kõigi valitavate ametikohtade loetelu avaldatakse ametlikes väljaannetes. Ühitamatusekomisjon luuakse Austria põhiseaduse § 59b alusel. Komisjon tegutseb Unvereinbarkeitsgesetz (UnvG) § 6 alusel. Komisjoni kohta vt. R. Walter, H. Mayer. Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9.Aufl. Wien, 2007, ääremärkus nr 349, S 173. Kuigi on tegevusi, mis on parlamendiliikmetele keelatud ning kui parlamendiliige selgitab ühitamatusekomisjonile, et tema osalemine on selles ettevõttes siiski vajalik, võidakse talle erandina ka luba anda. Sellisel juhul ei tohi see isik

Kuigi Austria õigusaktides ei ole piiranguid kohaliku esinduskogu ning parlamendimandaadi ühitamisele, võivad Austria *Nationalrati* ja *Bundesrati* liikmed olla kohaliku tasandi esindusorganites, kui nad on saanud loa oma koja ühitamatusekomisjonilt. Juhul, kui parlamendiliige eirab ühitamatusekomisjoni otsust, võib see parlamendikoda, mille liige ta on, esitada põhiseaduskohtusse avalduse, et lõpetataks kas tema mandaat või ühitamatus ametis olemine.⁵²

Belgia parlament ei kontrolli ametite ühitamatust süstemaatiliselt. Parlamendiliikmetel endil lasub kohustus jälgida, et nad ei oleks ametites, mis parlamendimandaadiga kokku ei sobi. Mõlemad kojad on kehtestanud protseduurireeglid, mille alusel nad kontrollivad oma liikmete mandaadi vastavust ühitamatuse reeglitele.⁵³

Ühitamatuse põhimõtet kahe esinduskogu vahel on teiste riikide õigusaktides käsitletud järgnevalt.

Soomes,⁵⁴ ja Luksemburgis⁵⁵ on samaaegne kuulumine parlamenti ja kohaliku omavalitsuse esinduskogusse lubatud, kuid see on keelatud Lätis⁵⁶ ja Leedus. Leedu PS § 60 sätestab, et

saada sellest osalemisest tasu, vaid ta on seal nn auametis. - vt. R. Walter, H. Mayer, ääremärkus nr 376, S 183-184.

⁵¹Hispaania PS § 70 alusel luuakse Kongressis (*Congreso de los Diputados*) ja Senatis ühitamatusekomisjonid, mille pädevuses on hinnata ametite ühitamisi. Senati ühitamatuse komisjoni pädevust reguleerib Standing Orders of the Senate, §-d 15-17. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.senado.es/reglamen_i/articuls/arts.html#a16. (31.05.2010). Kongressi ühitamatusekomisjoni pädevust reguleervad Standing Orders of the Congress of Deputies §-d 13, 14 19, 64 p 3. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Normas/standing_orders_02.pdf (31.05.2010).

⁵²Austria ühitamatuse seaduse § 6. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_00135/pmh.shtml (31.05.2010).

⁵³L. Prakke jt. Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, pp 106.

⁵⁴ Soome PS §-d 27 ja 28 kehtestavad ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõtted Eduskunta liikmele. Sätetega ei ole kehtestatud piiranguid kohaliku esinduskogu ning Eduskunta mandaadi samaaegsele täitmisele.

⁵⁵L. Prakke jt. Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, pp 558.

⁵⁶ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, pp 50. The Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils §10 lg 1 kohaselt võivad Saeima liikmed võivad kandideerida kohalikel valimistel, kuid valituks osutumisel kaotavad nad oma mandaadi parlamendis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.cvk.lv/pub/public/28124.html> (31.05.2010). The Saeima Election Law § 6 lg 3 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu liige kandideerida Saeima liikmeks, kuid

parlamendi liikme ametiga on ühitamatud kõik muud riigiinstitutsioonide ning -organisatsioonide ametid ja tegevused, peale peaministri või ministri ameti. Leedu parlamendi kodukorra⁵⁷ § 8 punkti 7 kohaselt lõpevad *Sejm* liikme volitused, kui ta osutub valituks omavalitsuse volikogusse.

Prantsusmaal, Belgias ja Itaalias⁵⁸ kehtib reegel, mille kohaselt osa kõrgeid riigiametnikke peavad valima erinevate ametite ja mandaatide vahel ning saavad otsustada kahe või harvem enama ameti üheaegse pidamise kasuks.⁵⁹

Prantsusmaal on suur hulk parlamendiliikmeid samaaegselt linnapead, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed või esimehed või *Conseil généralis* (departemangu nõukogu) või *Conseil régionalis* (regiooni nõukogu) liikmed. Nende ametikohtade ühitamise suhtes valitseb laialdane kriitika.⁶⁰ Seaduse kohaselt ei tohi parlamendiliikmed pidada rohkem kui ühte järgnevatest ametikohtadest: Korsika rahvuskogu, departemangu nõukogu, regiooni nõukogu või vähemalt 3500 elanikuga linna linnanõukogu liige.⁶¹

Belgia 1999. aasta seaduse kohaselt ei ole parlamendiliikme mandaat täiesti ühitamatu kohalike valitavate ametikohtadega, vaid see ainult takistab parlamendiliikmetel töötamast rohkem kui ühel lisakohal. Esindajatekoja või Senati liikme mandaati ei tohi ühitada rohkem kui ühe palgalise täidesaatva võimu ametikohaga (1999. aasta seaduse artikkel 3).. Belgias ei tohi liidumaa parlamendi liikmed olla samaaegselt regionaal – *Regional* või kogukonna – *Community* assamblees, v.a. 21 kogukonna senaatorit (*Community Senator*), kes nimetatakse

valituks osutumisel kaotab ta oma volikogu mandaadi. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.cvk.lv/pub/public/28126.html> (31.05.2010).

⁵⁷ Leedu parlamendi kodukord inglise keeles. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=284135 (31.05.2010).

⁵⁸ Itaalia parlamendil on kaks koda – Esindajatekoda (*Camera dei deputati*) ning Senat (*Senato della Repubblica*). Itaalias on võimalik valida, millist kahte mandaati või ametit kõrged ametikandidaadid soovivad samaaegselt omada, mistõttu on võimalik ühitada kohaliku tasandi volikogu liikme mandaati parlamendiliikme mandaadiga.

⁵⁹ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, pp 44-45.

⁶⁰ L. Prakke jt. Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, pp 264-265.

⁶¹ Valimiseeskirja artikkel LO 141, mida on muudetud 2000. aasta 5. aprilli konstitutsioonilise seadusega nr 2000-294 valitavate mandaatide ühitamatuse kohta.

kogukonna parlamendist ja liikmete hulgast.⁶² 71-st senaatorist on 21-l⁶³ mandaat nii Senatis kui ka kommuunivolikogus (10 liiget flaami ja prantsuse (vallooni) volikogust ning üks saksakeelsest volikogust).⁶⁴ 1999. aasta seadus puudutab peamiselt parlamendimandaadi ühitamist kohaliku tasandi ametikohtadega, eriti linnapea ja -nõuniku ametikohaga.⁶⁵ Kuigi kohaliku esinduskogu ning parlamendiliikme ametikoht on Belgias ja Prantsusmaal ühitatavad, rõhutatakse siiski põhimõtet mille kohaselt parlamendiliikmed esindavad rahvast tervikuna ja mitte puhtalt kohalikke huve.⁶⁶

Eelnevast nähtuv, et ühitamatuse põhimõtet kasutatakse reguleerimaks omavahel kokkusobimatuid ameteid, sealhulgas hõlmatakse ka kohaliku esinduskogu liikme ning parlamendiliikme vahelisi suhteid. Kui ühitamine kahe esinduskogu mandaadi vahel on lubatud, lubatakse seda riikides, kus on kahekojaline parlament ning parlamendi teise koja liikmed võivad koosneda kohalike omavalitsusüksuste esindajatest. Lisaks on mõned riigid näinud ette rea kõrgeid ühitatavaid ametikohti, kuid tingimuseks on seatud ühitatavate ametikohtade piirarv. Ühitamatuse kontrollimiseks on võimalik luua reeglid seadusega või moodustada organ, kes kontrollib, kas parlamendiliikme muud tegevused on kooskõlas ühitamatuse reeglitega, mille vastav organ nt ise on kehtestanud. Ühitamatuse põhimõte lubab ühitamatutel ametikohtadel olevatel isikutel kandideerida, kuid valituks osutumisel tuleb otsustada ühe või teise ametikoha kasuks.

⁶² A. Alen jt. Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1992, pp 73.

⁶³ 21 Senati liiget nimetatakse kogukonnasenaatoriteks, kes valitakse Senatisse nende kogude poolt ja nad peavad esindama kogukondade huve föderaalsel tasandil.

⁶⁴ The relationship between the federal Parliament and the community and regional councils. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.senate.be/> (31.05.2010).

⁶⁵ 1999. aasta 4. mai seaduse artikkel 2 föderaal- või Euroopa Parlamendi liikme mandaadi ühitamise kohta teiste ametikohtadega nimetab mitmeid avaliku sektori ametikohti - avalikud teenistujad, kohtuametnikud, relvajõudude liikmed - ühitamatuteks parlamendiliikme mandaadiga.

⁶⁶ K. Muylle. Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison. – European Public Law, Vol 6, Issue 4, 2000, pp 477–478. Arvutivõrgus: [http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?area=Journals&mode=bypub&level=6&values=Journals~European+Public+Law~Volume+6+\(2000\)~Issue+4&PHPSESSID=303a6af40b705ca8b8664b611c13a3d5](http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?area=Journals&mode=bypub&level=6&values=Journals~European+Public+Law~Volume+6+(2000)~Issue+4&PHPSESSID=303a6af40b705ca8b8664b611c13a3d5) (31.05.2010).

2.1.2. Mittevalitavus

Ühitamatuse põhimõtte kõrval rakendatakse parlamendimandaadiga kokkusobimatutes ametites olemise vältimiseks ka mittevalitavuse põhimõtet.

Mittevalitavuse mõistet Eesti õigusaktides ei kasutata, kuigi sisuliselt väljendub see kandideerimispiirangutes. Eestis on mittevalitavad üksnes kaadrikaitseväelased. Tõsi, kandideerida ei saa ka valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud isikud ning vanglakaristust kandvad süüdimõistatud, ent parlamendiliikme ameti ja teiste ametite ühitamatuse aspektist on see mõistagi kõrvaline. Kaadrikaitseväelase kandideerimiskeeld on sätestatud süüdimõistetu suhtes ettenähtud keeluga samas lõikes (RKVS § 4 lg 6, KOVVS § 5 lg 6), samas kui teovõimetute kandideerimiskeeldu sisaldab eraldi lõige (KOVVS § 5 lg 3). Süstemaatiliselt ei ole see õnnestunud lahendus, sest ametite ühitamatuse tõttu ette nähtud mittevalitavus tuleks sätestada selgelt eraldi normina. Selles osas tuleks lähtuda EPVS § 4 lõike 6 eeskujust.

Kaadrikaitseväelane ei tohi kandideerida Riigikogusse (RKVS § 4 lg 6), kohaliku omavalitsuse volikogusse (KOVVS § 5 lg 6) ega Euroopa Parlamenti (EPVS § 4 lg 6 p 3), samuti ei saa teda üles seada Vabariigi Presidendi kandidaadiks (VPVS § 2 lg 3). Esinduskogusse või Vabariigi Presidendiks kandideerida sooviv kaadrikaitseväelane peab esmalt lõpetama tegevteenistuse lepingu ning alles vabanenuna lepingulisest teenistusest saab teda esitada kandidaadiks.⁶⁷ Kuni 2007. aastani⁶⁸ sisaldasid piirangud kaadrikaitseväelase kandideerimisõigusele KVTs-s, mille § 108 lõike 1 punkti 9 ja § 117 kohaselt vabastati kaadrikaitseväelane lepingulisest teenistusest Riigikogu, Euroopa Parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerimiseks nõusoleku andmisest arvates 10 tööpäeva jooksul, arvates nõusoleku andmise päevale järgnevast päevast. KVTs § 181 lõige 3 keelas kohaliku omavalitsuse volikogu, Riigikogu, Euroopa Parlamendi või Vabariigi Presidendi valimistel kandideerida kaitseväelasena.

⁶⁷Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE) seletuskiri, lk 12-13. Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=95278&u=20100509104010 (31.05.2010).

⁶⁸Käesoleval hetkel on vastavad regulatsioonid valimiseadustes.

Kaadrikaitseväelase mittevalitavus on ilmselt tuletatud PS §-st 125, mis keelab tegevteenistuses oleval isikul olla muus valitavas või nimetatavas ametis ning võtta osa erakondade tegevusest.⁶⁹

J. Adams selgitas Põhiseaduse Assamblee 5. istungil oma eelnõud tutvustavas sõnavõtus, et Eestis peaks minema seda teed, et kaitseväe tegevteenistuses olev inimene ei tohi olla poliitiliselt aktiivne. Kui tegevsojaväelane tahaks tegeleda poliitikaga, siis peaks ta minema erru.⁷⁰ Erakonna funktsiooniks on koondada, kontsentreerida poliitilisi seisukohti ning valimisvõidu korral formuleerida avaliku võimu poliitiline tahe.⁷¹ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandes jõuti PS § 125 analüüsis järeldusele, et säte on vajalik „kaitseväe politiseerumise vältimiseks, mis võib ohustada tsiviilvõimu positsioone. Sellega on tagatud kaitseväelaste selge seisund tsiviilvõimu ja poliitilise juhtimise alluvuses.”⁷²

Mittevalitavuse võib kehtestada absoluutselt, st teatud ameti pidaja ei tohi kandideerida, olenemata sellest, millises piirkonnas ta oma ametit peab. Ent mittevalitavus võib olla seotud ka mingis ametis olemisega üksnes teatud piirkonnas. Mittevalitavuse reeglite kehtestamisel

⁶⁹Erakonna liikmeksoleku piirangud kehtestati EKS algtekstiga (RT I 1994 , 40, 654), 2003.a võeti enamus piiranguid, peale kaitseväeteenistuse, EKS-st välja (eelno 184 SE, RT I 2003,90,601) ning 2006.a tunnistati kehtetuks 2003.a vastuvõetud, kuid veel jõustumata EKS sätted ning taastati EKS § 5 lg 3 algkujul. 2003.a EKS eelnõu seletuskiri selgitas teiste riikide erakonna liikmeksoleku praktikat järgmiselt: „Laiemalt on levinud sellised piirangud Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Leedus ei või erakonna liikmeks olla kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, kohtunikud, prokurörid ja uurijad. Ungaris ei või olla kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud ega politseiametnikud erakonna juhtorganis selles piirkonnas, kus on nende teenistuspiirkond. Ukrainas ei või tervikuna avalikud teenistujad kuuluda erakonda. Bulgaarias ei või erakonda kuuluda kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, prokurörid, kohtunikud, välisministeeriumi teatud ametnikud, siseministeeriumi mõned ametnikud ega presidendi kantselei töötajad. Moldovas ei või erakonda kuuluda kaitseväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, tolliametnikud, politseiametnikud, kohtunikud, prokurörid, uurijad, avalik-õigusliku ringhäälingu töötajad. Kaitseväelased ei või erakonda kuuluda ka Sloveenias, Rumeenias ja Tšehhis. Euroopa Nõukogu on mitmetes soovitustes pidanud vajalikuks osutada, et riigi relvajõudude töötajad on kaasajal võrreldavad üha enam teiste töötajatega või ametnikega ning seega kodanikud vormirõivastuses. Seetõttu tuleb neile võrdselt ülejäänutega tagada nende poliitilised õigused, sh õigus kuuluda erakonda. Sama soovitus on teinud ka OSCE. „Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (184 SE), Riigikogu X koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=184&t=E> (31.05.2010).

⁷⁰Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 5. istung, lk 142; 1996. aastal Vabariigi Valitsuse moodustatud ning 1998. aastal oma tegevuse lõpetanud ja põhjaliku aruande esitanud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10716> (31.05.2010).

⁷¹M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Erakonnaõigus. – Juridica eriväljaanne, 2003, lk 10.

⁷²Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon PS § 125 kommentaar. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10716> (31.05.2010).

lähtutakse mõistagi eelkõige eesmärgist vältida parlamendiliikmete subordinatsioonisuhet valitsusega, sest see võib kahjustada võimude lahusust ning parlamentaarse järelevalve mõjusust. Olenevalt riigist võivad ametid, mille parlamendiliikme ametiga ühitamatuse kindlustamiseks on kehtestatud kandideerimiskeeld, olla riigiametnik vm avalik teenistuja, kaadrikaitseväelane, riiklikult rahastatud kirikuamet, kõrgkoolide õppejõud, advokaat, notar, ja isegi näiteks ehitusettevõtja, kes saab tulu riigiga sõlmitud lepingutest.

Põhiseaduslikult tagatud passiivse valimisõiguse piiramine on lubatud ainult teatud erandjuhtudel. Parlamendimandaadi ja muu ameti ühitamatuse puhul eeldatakse, et kui muu ameti kandja soovib kandideerida parlamendiliikmeks, loobub ta oma eelnevast ametist.⁷³ Kui isik peab tegema valiku enne valimisi, peab ta oma senisest ametist loobuma ilma garantiita sinna tagasi saada, kui ta valituks ei osutu. Kui ta aga peab tegema valiku alles pärast valimisi, siis ta sääraseid riske ei kanna.⁷⁴ Seega piirab mittevalitavuse põhimõtte parlamendiliikme ameti teiste ametitega ühitamatuse kindlustamise meetmena isiku õigusi oluliselt enam. Keeld kandideerida, juhul kui senisest ametist või tööst ei loobuta, seab olulise tõkke kandidaadiks esitamisele ja seejärel poliitilisest elust osavõtule. See saab aga olla õigustatud väga kaalukatel eesmärkidel.

Kreeka PS § 56 sätestab mittevalitavuse põhimõtte. Sätte kohaselt on keelatud kandideerida parlamenti nt avalikel teenistujatel ja ametnikel, kes saavad töö eest tasu, relvajõudude ning kaitsejõudude ohvitseridel, kohaliku omavalitsuse asutuse töötajatel, linnapeal, vabade kutsete pidajatel jne. Militaarteenistusest lahkunud ohvitserid ei tohi enam naasta tegevteenistusse ning avalikud teenistujad ja ametnikud tohivad ametikohale naasta peale ühe aasta möödumist ametist lahkumisest arvates.⁷⁵

⁷³ J. Isensee.; P. Kirchhof (Herausgegeben). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II Demokratische Willensbildung-Die Staatsorgane des Bundes. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1987, S 380.

⁷⁴ M. Ameller. Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, pp 43.

⁷⁵ The Constitution of Greece. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl50.html#A26> (31.05.2010).

Mittevalitavuse põhimõte keelab Itaalias kohtunikel kandideerida parlamenti (kohtunik peab peatama oma ameti enne valimispäeva), kui nad täidavad kuus kuud enne valimispäeva ikkagi oma kohtuniku ülesandeid. Samuti ei tohi endised kohtunikud, kui nad on tingimused täitnud ja valimistel osalenud, kuid ei ole osutunud valituks, pöörduda tagasi kohtunikuametisse selles piirkonnas, kus nad kandideerisid. Samuti peavad vähemalt kuus kuud enne valimisi oma ametisoleku peatama (vastasel juhul ei tohi nad parlamenti kandideerida) järgmised ametikandidaadid: politsei juht ja asejuht, ministri kabinetiülem, prefekt ja aseprefekt, politseiametnik, sõjaväe ülemjuhataja, diplomaat ja rohkem kui 20 000 elanikuga linna linnapea.⁷⁶

Sarnaselt Eestiga on mitmes riigis kasutusel segasüsteem, st mõnede ametite pidajatel on keelatud kandideerida, teiste ametite pidajad aga tohivad küll kandideerida, ent peavad tegema ühitamatute ametite vahel valiku pärast valituks osutumist. Soome PS § 27 sätestab nii mittevalitavuse kui ka ühitamatuse põhimõtte, keelates sõjaväelase ametis oleval isikul kandideerida *Eduskunta* (parlament) liikmeks. Kandideerida ei tohi kaadrikaitseväelane,⁷⁷ samas kui ajateenistuses oleva isiku osas sellist keeldu ei ole.⁷⁸

Nagu eelnevalt selgitatud, on mittevalitavus oluliselt piiravam ja seda kasutatakse üldiselt harvem.⁷⁹ Ühelt poolt tekitab demokraatliku õigusriigi ja vabade valimiste seisukohalt kahtlusi, kas on õige teatud elualade inimestel kandideerimine üldse keelata. Teiselt poolt saab mittevalitavuse põhimõtte rakendamist õigustada sellega, et valijale ja võimalikule kandideerijale on algusest peale selge, et parlamendimandaat on teatavate ametitega ühitamatu, ning selle kaudu välistatakse nn peibutuskandidaatide, so kandidaatide, kes valituks osutumisel mandaadist loobuvad, kandideerimine. Mittevalitavuse põhimõtet kasutatakse enamasti sõjaväeliste, kaitse- või relvajõududega seonduvate ametikohtade puhul.

⁷⁶ Seaduse art 6-10 .Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. 30 marzo 1957, n 361 e successive modifiche. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riforme.net/leggi/testo-unico-leggi-elettorali.htm> (31.05.2010).

⁷⁷ Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. – 731/1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki> (31.05.2010).

⁷⁸ Soome põhiseaduse § 27 kommentaar. Yksityiskohtaiset perustelut. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+1/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+1/3&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> (31.05.2010).

⁷⁹ M. Ameller. Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, pp 43-44.

Ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõtte valimine on seadusandja pädevuses, kes hinnates ametikohtade olulisust ja suhet parlamendiga, otsustab, kas eelnevast ametikohast tuleb enne kandideerimist loobuda ning kas sellele on üldse võimalik tagasi saada (mittevalitavus) või otsustab seadusandja, et ametikohad on küll ühitamatud, kuid lubab ametikandjatel kandideerida (ühitamatus).

2.2. Ühitamatuse põhimõtte Eesti varasemates põhiseadustes ja kehtivas õiguses

2.2.1. Ühitamatuse põhimõtte 1920-1940. aasta põhiseadustes

Esimene põhiseaduslik Eesti parlament oli 1920. aasta põhiseaduse⁸⁰ alusel valitud ühekojaline Riigikogu. 1920. aasta põhiseaduse § 38 sätestas esmakordselt Riigikogu liikme ameti ühitamatuse põhimõtte, mille kohaselt Riigikogu liikmed, välja arvatud Vabariigi Valitsuse liikmete abid, ei võinud olla Vabariigi Valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites. Paragrahvi 50 alusel vabastati Riigikogu liikmed nende volituste ajaks riigikaitseteenistusest. Ühitamatuse põhimõtte sisaldus veel 1920. aasta põhiseaduse §-s 72, mille kohaselt ei tohtinud kohtunikul olla peale seaduses sätestatud juhtude muud kõrvalist palgalist ametit. Paragrahvi § 51 kohaselt said Riigikogu liikmed sõiduraha ja tasu, mille suurus tuli määrata kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võis muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.

Riigikogu kodukorra seaduse § 217 kohaselt pidi Riigikogu liikmeks valitud riigiteenistuja lahkuma riigiametist kahe nädala jooksul volituste algamisest.⁸¹ Põhiseaduse § 38 võimaldas määrata Riigikogu liikmeid muudele ametikohtadele Riigikogu, tema juhatuse ja vanematekogu otsusel või Riigikontrolli poolt määratud ametikohtadele. Riigiametniku ning parlamendiliikme kohustuste lahutamise eesmärk seisnes selles, et riigiametnik pidi alluma distsipliinile ning ei saanud seetõttu olla samaaegselt rahvasaadik, kes otsuste vastuvõtmisel

⁸⁰ RT 1920, 113/114.

⁸¹ Eesti Vabariigi põhiseadus/seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment Tallinn: J. Kaiv & J. Klesment, 1934 (Narva:M. Minis), § 38 komm p 3, lk 38.

peab lähtuma südametunnistusest. Samuti tagati niiviisi täidesaatva ja seadusandliku võimu lahusus ning püüti vältida korruptsiooniohu tekkimist. Riigikaitseteenistusest vabastamine põhiseaduse § 50 järgi võimaldas takistamatult täita rahvaesindaja kohustusi.⁸²

1933. aasta põhiseaduse muutmise seadus⁸³ sätestas Riigikogu osas olulisi muudatusi, kuid selle põhiseaduse järgi Riigikogu ei valitudki.

1937. aasta põhiseaduse⁸⁴ § 77 lõige 1 sätestas, et Riigivolikogu liikmed ei või olla „riigiteenistuses Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, valitsus- või kohtuasutiste ega riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna.“ Sätte eesmärk oli vabastada Riigivolikogu liikmed „oma ülemuse võimalikust survest ning neile tagatakse rahvaesindajale vajaline eneseavalduse vabadus.“⁸⁵ Parlamendiliikme kandidaat pidi ise otsustama, kas “[...] jääb ta riigi või omavalitsuse teenistusse, või tuleb poliitikat tegema.“⁸⁶ Riigiametis töötamise keelu kehtestamisel oli otsustav ametniku lojaalsuskohustus ministri suhtes ning parlamendiliikme lähtumine rahva huvidest hetkel, kui parlament otsustab ministrile umbusaldust avaldada.⁸⁷ Paragrahvi 77 lõike 2 kohaselt ei kehtinud § 77 lõige 1 „Vabariigi Valitsuse liikmete kohta ega isikute kohta, kes nimetatakse või kinnitatakse ametisse era-, omavalitsuslikkude või autonoomsete asutiste ettepanekute korras“. Paragrahv 88 välistas samaaegse kuulumise Riigivolikogusse ja Riiginõukogusse. Põhiseaduse § 81 nägi ette, et Riigivolikogu liikmed saavad tasu, mida makstakse „ainult Riigivolikogu istungjärkude aja eest“. Põhiseaduse § 89 kohaselt laienes § 81 ka Riiginõukogu liikmetele. Paragrahvi 80 järgi vabastati Riigivolikogu liikmed ja § 89 järgi Riiginõukogu liikmed nende volituste ajaks sõjaväeteenistusest. Ametite ühitamatuse põhimõtted sisaldasid põhiseaduses veel näiteks Vabariigi Presidendi (§ 43) ning kohtunikuameti kohta (§ 117).

⁸² Samas.

⁸³ RT 1933, 86, 628.

⁸⁴ RT 1937, 71, 590.

⁸⁵ Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu Üldkoosoleku juhatuse väljaanne, Tallinn, 1937, lk 330.

⁸⁶ Rahvuskogu. Esimene koda. Stenograafilised aruanded. 19.veebruarist– 13.augustini 1937, Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 12. koosolek, 15. juunil 1937, A. Mõttus sõnavõtt, lk 232.

⁸⁷ Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 12. koosolek, 15. juunil 1937.a., F. Karlson sõnavõtt, lk 233.

1937. aasta põhiseaduse kohaselt ei olnud parlamendiliikme ametikoht enam tema põhitöökoht.⁸⁸ Selleks loodi eeldused juba 1933. aasta põhiseadusmuudatustega (§ 51). Nagu mainitud, said Riigivolikogu ja Riiginõukogu liikmed tasu ainult istungjärkude aja eest. Tasu piiramise eesmärk 1937. aasta põhiseaduses oli sarnaselt 1920. aasta põhiseadusele sama – kokkuhoid.⁸⁹

1937. aasta põhiseaduse § 77 lõiked 3 ja 4 seadsid Riigikogu liikmetele tegevuspiirangud, mille kohaselt ei võinud nad võtta riigilt hankeid ega kontsessioone riigi varade kasutamiseks ning „ajada sellistena võõraid asju teiste isikute nimel või huvides valitsusasutistes“. Rahvuskogus käsitleti ka muude parlamendiliikme kõrvaltegevuste keelamist. Näiteks tehti ettepanekuid, mis keelanuks olla „teenistuses sarnastes aktsiaseltsides, millistes aktsiate enamus on riigi või omavalitsuste käes“.⁹⁰ Parlamendiliikmete töötamise välistamine eraettevõttes, mille juhatuse liikme nimetamise õigus on valitsusel, aitaks tagada parlamendi sõltumatust igasugustest mõjutustest.⁹¹ Parlamendiliikme ametiga sobivate või mitesobivatena puudutati muuhulgas ka advokaadi-, inseneri-, arsti- ja põllumehetöökohad või elukutse, mis oli moodustatud korporatiivsetel alustel.⁹² Kuid põhiseaduse teksti eelnevalt nimetatud tegevusi ja funktsioone ei lisatud. Parlamendiliikmete kaitset kõrvõimalikest kõrvalmõjutustest peeti Rahvuskogus oluliseks: „Parlament peaks olema kohaks, kus puhas südametunnistus ja puhas ideeline võitlus võiks sündida, aga mitte kõnelused kõrvalasjadest ning isiklikkudest kasudest.“⁹³

1920.–1937. aastal tehtud põhiseadused näitavad, et parlamendiliikme ametit väärtustati ning parlamendiliikmetena nähti kõrgete eetiliste ja kõlbeliste omadustega isikuid, kes võitlesid

⁸⁸ Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 17. koosolek, 18. juunil 1937.a., J. Piirimaa sõnavõtt, lk 321.

⁸⁹ Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, Rahvuskogu Üldkoosoleku juhatuse väljaanne, lk 327.

⁹⁰ Rahvuskogu Esimese Kaja stenograafilised aruanded, 19.veebbruarist- 13.augustini 1937. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 12. koosolek, 15. juunil 1937.a., J. Kokk sõnavõtt, lk 228.

⁹¹ Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 13. koosolek, 16. juunil 1937.a., A. Lepik sõnavõtt, lk 237.

⁹² Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 17. koosolek, 18. juunil 1937.a., J. Uluots sõnavõtt, lk 315.

⁹³ Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 12. koosolek, 15. juunil 1937.a., K. Kompus sõnavõtt, lk 230.

ideede nimel ning südametunnistusest lähtuvalt. Nende ametikoht ei olnud põhitöökoht, vaid kõrvalamet, mida võis seaduses sätestatud piirides ühitada muude tegevuste ning ametitega.

2.2.2. Ühitamatuse põhimõte Põhiseaduse Assamblee aruteludes

1991. aastal põhiseaduse väljatöötamiseks moodustatud Põhiseaduse Assamblee liikmete stenografeeritud ja siiani säilinud⁹⁴ sõnavõttudes arutati Riigikogu liikme ameti teiste ametite ja tegevustega ühitamist vähe. Ilmselt toimusid sisulised arutelud toimkondades, mille protokollid ei ole säilinud.

Põhiseaduse Assamblee liige K. Koha märkis Riigikogu liikme ametit tähtsustades, et „Need inimesed, kes tulevad siia tööle, peavad teenima oma valijaid, oma rahvast. [...] ta peab teenima ainult ühte jumalat. Kui teenid mitut peremeest, saad ka mitmest kohast palka. Ja nii võib kannatada üks töö, kõige tähtsam töö.”⁹⁵

Ekspert MacPherson soovitas Põhiseaduse Assamblee liikmetel kaaluda ministri ja parlamendiliikme ameti ühitamist. Tuues näiteks Kanada süsteemi, kus kõige olulisemateks *National Parliament* liikmeteks on peaminister ning ministrid, kellel on teistel liikmetel parlamendis hea võimalus silma peal hoida. Nende huvides on tagada oma seadusandlike algatuste edukas vastuvõtmine parlamendis, mistõttu osalevad nad aktiivselt parlamendi töös (võtavad osa istungitest, vastavad teiste parlamendiliikmete küsimustele jne).⁹⁶ Assambleel leiti, et erinevate võimude esindajad täidesaatvast võimust (minister ja peaminister), seadusandlikust võimust (Riigikogu liige), tuleb lahutada, sest nad kõik täidavad erinevaid ja riiklikult niivõrd olulisi funktsioone, et sama isik ei saaks samaaegselt täita kahte funktsiooni.⁹⁷

Muuks ametiks, mis on Riigikogu liikme ametiga ühitamatu, peeti palgalist ametikohta, mis on seotud täidesaatva võimuga (asutuse juht, riikliku aktsiaseltsi juhatuse liige), täpsema

⁹⁴Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997.

⁹⁵Samas. K. Koha sõnavõtt, lk 250.

⁹⁶Samas. I. MacPherson sõnavõtt, lk 333-334.

⁹⁷Samas. I. MacPherson sõnavõtt, lk 334.

regulatsiooni pidi andma Riigikogu liikme staatuse seadus.⁹⁸ Riigikogu liikme töötulupiirangu küsimuses peeti oluliseks seda, et parlamendi liige ei tohi töötada teisel riiklikul ametikohal, mitte aga seda, et ta saaks selle töö eest palka.⁹⁹ Kuid üldiselt oldi seisukohal, et igasugune palgaline lisatöö peaks riiklikul ametikohal olema keelatud.¹⁰⁰ Samas jäi selgitamata riikliku ametikoha tähendus.

2.2.3. Ühitamatuse põhimõte 1992. aasta põhiseaduses

Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid 1992. aasta põhiseaduses on: riigiamet (PS § 63 lg 1), Vabariigi Valitsuse liikme amet (PS § 64 lg 1), Vabariigi Presidendi amet (PS § 84), kaitseväge tegevteenistuses olemine (PS § 125) ning kohtunikuamet (PS § 147 lg 3). Kui Riigikogu liige nimetatakse Vabariigi Valitsuse liikmeks, siis tema volitused peatuvad (PS § 64 lg 1), kui ta aga asub mõnda teise riigiametisse, siis lõpevad tema volitused enne tähtaega (PS § 64 lg 2 p 1). Ametite ühitamise keeld on sätestatud ka PS §-s 99, mis keelab Vabariigi Valitsuse liikmetel “muus riigiametis” olemise.

PS § 30 lõikes 2 on seaduse reservatsioon, mis võimaldab piirata riigiga ja riigist alamalseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikutega teenistussuhtes olevate isikute PS §-dest 31 ja 48 tulenevaid õigusi.

Riigikogu liige ei tohi olla samaaegselt Riigikogu poolt valitavas või nimetatavas ametis, tulenevalt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest. Riigikogu poolt nimetatavad ametiisikud (PS § 65 p-d 7 ja 8) on Riigikohtu esimees ja liikmed, õiguskantsler, riigikontrolör, Vabariigi President, Eesti Panga Nõukogu esimees ja Eesti Panga Nõukogu liige ning kaitseväge juhataja või ülemjuhataja. Riigikogu nimetab ametisse kõrged riigiametnikud põhiseaduse alusel. Õiguskantsleri seadusega on laiendatud loetelu õiguskantsleri asetäitja-nõunikega. Loetletud ametiisikud peavad täitma oma ülesandeid

⁹⁸ Samas. I. Hallaste sõnavõtt, lk 368.

⁹⁹ Samas. K. Jürgensoni ja I. Hallaste sõnavõtt, lk 369.

¹⁰⁰ Samas. Lk 365 ja 368.

sõltumatult ning erapooletult. Nende sõltumatuse üheks tagatiseks on nende ametisse nimetamine parlamendi poolt.

PS § 63 lõige 1 keelab Riigikogu liikmel olla samaaegselt muus riigiametis. PS § 63 lõikes 1 sätestatud piirang tuleneb sellest, et üks isik ei tohi olla samal ajal mitme riigivõimuharu esindaja ning omada vastandlikke huvisid. Tähendatud põhiseaduslik piirang hõlmab nii teenistus- kui ka tööõiguslikku suhet riigiga.¹⁰¹ Piirang kaitseb PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe põhimõtet. Riigikogu liikme amet on põhiseaduse kohaselt riigiamet. Riigikogu liige teostab avalikku võimu, olemata samas osa avalikust teenistusest. Riigikogu liikme amet tähendab teenistust üldsuse huvides, mitte Riigikogu liikme isiklikes huvides tegutsemist. Põhiseadusandja on jätnud täpsustamata, mis on riigiamet, ning delegeerinud täpsustamise seadusandjale. „Riigiameti“ mõiste grammatiline tõlgendus viitab riigiametis ehk riigiteenistuses olemisele. Riigiamet tähendab olemist riigiteenistuses.

RKLSS § 23 kohaselt ei tohi Riigikogu liige oma volituste ajal olla:

- 1) teenistuja riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses;
- 2) valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juht;
- 3) vallavanem või linnapea;
- 4) linna- või vallavolikogu liige.

Parlamendiliikme ameti ja avaliku teenistuse ühitamatuse reegli kehtestamise üheks peamiseks eesmärgiks on kaitsta parlamendiliikmeid sattumast täidesaatva võimuga subordinatsioonisuhtesse, mis kaasneks valitsuse poolt ametisse nimetamisel või tasu saamisel riigieelarvest. Põhimõtteliselt hõlmab eelnev säte kogu avalikku teenistust.¹⁰² Riigikogu liikme volituste ajal avalikus teenistuses olemise võimaldamine kujutaks endast kindlasti

¹⁰¹ Õiguskantsleri tegevuse ülevaade 2002, punkt 4.7. Riigikogu liikme mandaat ja ametite ühildamatus, lk 26.

¹⁰² M. Ameller. *Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries* London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966, pp 66-67.

võimude lahususe printsiibi eiramist.¹⁰³ Teenistujaks olemine riigi ametiasutuses hõlmab nii töölepingulist kui ka avalik-õiguslikku teenistussuhet.¹⁰⁴

Tulenevalt huvide konflikti vältimise eesmärgist mahub PS § 63 alla ka välisriigi amet. Riigikogu liige peab oma ametitegevuses lähtuma Eesti riigi huvidest.¹⁰⁵ Samal põhjusel ei tohiks Riigikogu liikmel lubada olla ka Euroopa Liidu või rahvusvahelise organisatsiooni teenistuses. Seadusega ongi Riigikogu liikmele sellised piirangud sätestanud: Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla teiste riikide, Euroopa Liidu institutsioonide või asutuste ega rahvusvaheliste organisatsioonide teenistuses (RKLSS § 23 lg 4) ega Euroopa Parlamendi liige (RKLSS § 25). Säte hõlmab püsivat töö- või teenistussuhet, mitte aga näiteks rahvusvaheliste organisatsioonide missioonides osalemist.

RKLSS § 26 lõigete 1 ja 3 kohaselt ei tohi Riigikogu liige oma volituste ajal olla avalik-õigusliku juriidilise isiku nõukogus nimetatuna Vabariigi Valitsuse, ministri või muu täidesaatva riigivõimu asutuse juhi poolt ega olla sellise juriidilise isiku juht või juhatuse liige. Vastavalt RKLSS § 22 lõikele 3 võib Riigikogu või selle organ (juhatuse või komisjon) seaduses ettenähtud juhul nimetada Riigikogu liikme mõne nõukogu esimeheks või liikmeks. Järelikult võib Riigikogu ise nimetada oma liikmeid seaduse alusel avalik-õigusliku juriidilise isiku nõukogusse.

RKLSS § 28 keelab Riigikogu liikmel olla oma volituste ajal riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht või juhatuse liige. RKLSS §-s 28 sätestatud keeldude eesmärk on vältida Riigikogu liikme ministrist vähemalt kaudselt sõltuvusse sattumist määral, mis võib põhjustada minetusi Riigikogu liikme kohustuste täitmisel.¹⁰⁶

¹⁰³ Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE) seletuskiri, Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=95278&u=20090616093904 (31.05.2010).

¹⁰⁴ Samas.

¹⁰⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2.tr, Juura, 2008, § 63 komm. p 5.3, lk 438.

¹⁰⁶ Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE) seletuskiri, XI Riigikogu koosseis. Arvutivõrgus.

Riigivara valitsemist¹⁰⁷ st riigi osalemist aktsionärina, osanikuna, asutajana või liikmena aktsiaseltsis, osaühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus, hooneühistus, korteriomanike ühisuses, kaaspärijate ühisuses ja välismaises eraõiguslikus juriidilises isikus reguleeris kuni 2010. aastani REOS,¹⁰⁸ seejärel RVS. Juriidilisi isikuid võib Riigikogu liikmete ameti ühitamisega seondult jaotada üldiselt:

1. avalik-õiguslikud juriidilised isikud;¹⁰⁹
2. riigi asutatud sihtasutused,¹¹⁰ mittetulundusühingud,¹¹¹ riigitulundusasutused¹¹²;
3. riigi äriühingud;¹¹³
4. muud riigi äriühingud –riigi enamusosalusega või riigi osalusega ühingud.¹¹⁴

Äriühingute nõukogudesse kuulumise lubatavuse hindamisel on olulise tähtsusega Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1994. aasta otsus,¹¹⁵ milles Riigikohus pidas PS §-

¹⁰⁷ RVS § 1 lg 2 kohaselt on riigivara valitsemine „menetlus vara Eesti Vabariigile (edaspidi *riik*) omandamisel, riigivara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel ning riigi osalemisel aktsionäri, osaniku, asutaja või liikmena Eestis registrisse kantud aktsiaseltsis, osaühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus, hooneühistus, korteriomanike ühisuses, kaaspärijate ühisuses ja käesolevas seaduses sätestatud juhtudel välismaises eraõiguslikus juriidilises isikus.“

¹⁰⁸ Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus (RT I 2004, 24, 166; 2009, 57, 381).

¹⁰⁹ Eesti õiguses ei ole avalik-õiguslike juriidiliste isikute liike, peale riigi ja kohaliku omavalitsusüksuse, nimetatud. Kuid vaatamata sellele, et liike ei ole seaduses nimetatud, võib ka Eestis sarnaselt Saksamaale ja Šveitsile eristada avalik-õiguslikke ühendusi, asutusi ja sihtasutusi. Ühendused on: Advokatuur, Notariaat, Kaitseliit, Eesti Teaduse Akadeemia, Audiitorkogu. Siinjuures on tegemist personaalühendustega, mis põhinevad liikmelisusel ning on seotud kindla eriala või tegevusvaldkonnaga. Esindatud on nii sundliidud (Advokatuur, Notarite Koda, Eesti Teaduse Akadeemia, Audiitorkogu) kui ka vabatahtlikud ühendused (Kaitseliit). Avalik-õiguslikeks asutusteks on Eesti Rahvusringhääling, Rahvusraamatukogu, Rahvusoper Estonia, Eesti Pank, ülikoolid, Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut ning sihtasutusteks Haigekassa, Töötuskassa, Tagatisfond, Arengufond ja Eesti Kultuurkapital.

¹¹⁰ Riigi asutatud sihtasutuseks on näiteks SA Archimedes, SA Eesti Draamateater, Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus KredEx, Sihtasutus Eesti Migratsioonifond, Sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus.

¹¹¹ Riigi asutatud mittetulundusühingud on enamjaolt maaparandusühistud, kuid on ka MTÜ Eesti Vabadusvõitluse Muuseum Lagedil, MTÜ Kaitsejõudude Spordiklubi, MTÜ “Korteriühistu Kuperjanovi 54A”, MTÜ Eesti Standardikeskus, MTÜ Maailma Energeetikanõukogu Eesti Rahvuskomitee.

¹¹² Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK).

¹¹³ Riigi äriühinguteks on nt AS Eesti Loots, AS Eesti Energia, AS Elektriraudtee, AS Tallinna Sadam, Riigi Kinnisvara AS, AS Tallinna Lennujaam jne.

¹¹⁴ Riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute üle parlamentaarse järelevalve teostamine on võrreldes riigiasutustega piiratuma ulatusega, sest nad on iseseisvad subjektid eelarves ning nende tulused ja kulused ei kinnita Riigikogu. Riik osaleb sellises äriühingus, tagamaks teatud huvide realiseerimine. Riigi poolt nimetatud nõukogu liikme ülesandeks on muuhulgas teostada järelevalvet juhatuse üle, et avalikud huvid äriühingus realiseeritud saaksid. Kuna riigi esindaja ülesanded nõukogus on sarnased riigi äriühingu nõukogus oleva riigi esindaja ülesannetega, ei ole töökohapiirangute seisukohast erinevate äriühingute vahel olulist vahet.

¹¹⁵ RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/1994.

ga 63 vastuolus olevaks Riigikogu liikme riigiettevõtte haldusnõukogu liikmeks olemist. Riigikohtu otsuses on täidesaatva riigivõimu ameti tunnused järgmised:

- 1) ametisse nimetamine täitevvõimu poolt, st volituse saamine täitevvõimult;
- 2) täidesaatva riigivõimu ülesannete teostamine;
- 3) tasu saamine täidesaatva riigivõimu organilt;
- 4) vastutuse kandmine täidesaatva riigivõimu organi ees.

Kohtu hinnangul piisab riigiametis olemiseks ka ainult ühe eelpool nimetatud tunnuse olemasolust, mis võib PS § 4 mõistes endaga kaasa tuua huvide konflikti ning seega ka Riigikogu liikme volitustega ühitamatuse. Haldusnõukogusse kuulumist pidas Riigikohus riigiametis olemiseks. Haldusnõukogu koosseisu kinnitas määrusega Vabariigi Valitsus ministeeriumi ettepanekul. 1995. aasta 1. septembril jõustus äriseadustik, mis kohustas kõiki ettevõtteid, mis ei olnud äriseadustikus ettevõtjana sätestatud, ümber kujundama või lõpetama. Riigiettevõtte kui nn korrastamata ettevõtlusvorm ei ole samastatav tänapäevases mõttes äriühinguga. Otsus tehti riigiettevõtete haldusnõukogude suhtes, mille liikmed määrati vahetult Vabariigi Valitsuse otsusega. Riigiettevõtte oli sisuliselt riigivara kogum – riigi käepikendus, mida sai lugeda täiendavaks argumendiks riigiettevõtte haldusnõukogu liikme ülesannete täitmise käsitamisel riigiametina.

Riigikogu liikmete riigi osalusega äriühingute nõukogudesse kuulumise üle on diskuteeritud Eesti avalikkuses pikalt. Õiguskantsler, leides et RKLSS ei keela Riigikogu liikme kuulumist sellise äriühingu nõukogusse, tegi 21. jaanuaril 2008 Riigikogule ettepaneku viia seadus põhiseadusega kooskõlla.¹¹⁶ Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 28. jaanuaril 2008, kuid senini pole asjakohast seadusemuudatust¹¹⁷ vastu võetud.

¹¹⁶ Õiguskantsler on juhtinud Riigikogu liikmete tähelepanu Riigikogu liikmete kuulumise kohta äriühingute nõukogudesse alates 2002. aastast. Vt. M. Ernits jt., 15 Kaasust. Õiguskantsleri Kantselei, 2008, lk 21-23.

¹¹⁷ Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas 20.02.2008 Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu (201 SE), sätestades, et Riigikogu liige esindab riigi osalusega äriühingus, riigitulundusasutuses või riigi asutatud sihtasutuse nõukogus riiki, kui see on avalike huvide esindamiseks vajalik. Samuti nimetatakse ta Riigikogu poolt ning ta on aruandekohustuslik Riigikogu komisjoni ees. Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248032&u=20090611131101, vt. ka Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu (429 SE), Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=533661&u=20090611131325 (31.05.2010).

Õiguskantsleri ettepanekus leiti, et Riigikogu liikme kuulumine riigi osalusega äriühingu nõukogusse on vastuolus nii ametite ühitamatuse põhimõttega kui ka PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega, kuna riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks olemine vastab Riigikohtu poolt lahendis III-4/1-6/1994 esiletoodud riigiameti tunnustele.

RVS kohaselt toimub äriühingu nõukogus riigi esindaja volituste saamine ja äravõtmine ministri kaudu, mistõttu selline esindaja vastutab ministri ees. Minister määrab või valib riigi esindaja riigi osalusega äriühingu nõukogusse, kui tegemist on riigi äriühinguga; või esitab esindaja üldkoosolekule, kui tegemist on teiste riigi osalusega äriühingutega välja arvatud riigi äriühing. RVS kohaselt on riigi esindaja nõukogu töös kohustatud täitma ministri suuniseid ning tal on ministri suhtes teavitamis- ja aruandluskohustus. Suuniseid ei pea täitma siis, kui need on selgelt vastuolus äriühingu huvidega. RVS kohaselt on täitevvõimul ulatuslikud volitused nõukogu liikmetele tasu maksmise tingimuste ja ulatuse määramisel. Äriühingute nõukogus on ta aga sunnitud käituma vastavalt ministri juhiste, alludes täidesaatvale võimule.

Kehtiv põhiseadus ei sisalda sõnaselgeid piiranguid Riigikogu liikme ameti ühitamiseks vabade kutsetega, need tulenevad seadustest.¹¹⁸ RKLSS § 27 kohaselt ei või Riigikogu liige oma volituste ajal tegutseda advokaadi, notari, kohtutäituri ega vandetõlgina.

Vabadeks elukutseteks peetakse kõrget kvalifikatsiooni nõudvaid kutseid ja ameteid, kus põhilised toimingud teeb kutse- või ametipidaja isiklikult, oma nimel ja vastutusel. See on suurim erinevus, võrreldes tavalise ärilise ettevõtlusega. Vabade elukutsete seas on erilise tähelepanu all vabad õiguselukutsed – advokaadid, notarid, kohtutäituri, vandetõlgid ja pankrotihaldurid. Muude vabakutsetena võib nimetada audiitoreid, perearste, patendivolinikke

¹¹⁸ 1937. a PS § 77 lg 4 sätestas, et Riigivolikogu liige ei või sellisena ajada võõraid asju teiste isikute nimel või huvides valitsusasutistes. Rahvuskogu 1937. a. stenograafilistest aruannetest nähtub, et vabade kutsete ning parlamendiliikme ameti ühitamise küsimust arutati tõsiselt ning leiti, et seadusandja peaks kehtestama vastavad piirangud seaduse, mitte põhiseaduse tasemel. PS § 77 keeld oli J. Uluotsa sõnul vajalik nii ametiasutuste kui ka parlamendi liikmete eneste huvides. Ning sättega ei soovitud korralda üksikuid kutsealasid (advokaat, insener, arst), vaid kaitsta parlamendi liikme seisundit, et teda ei kuhjatakse üle asjaajamistega ja et ta ka ise ei kuhjaks ennast üle vastavate ülesannetega. Vt. Rahvuskogu. Esimene koda. Stenograafilised aruanded. 19.veebruarist – 13.augustini 1937, lk 323.

jne. Notari, kohtutäituri ning vandetõlgi ameti pidamine allub justiitsministri kontrollile ning pankrotihalduri tegevus kohtu kontrollile. Kui Riigikogu liige peaks samaaegselt advokaadiametit, oleks oht era- ja avaliku huvi segunemiseks. Vabade kutsetega tegelemine on parlamendimandaadiga ühitamatu, kuna tegemist on avalik-õiguslike ülesannete täitmisega. Seega oleks ühitamine vastuolus PS §-s 63 sätestatud riigiameti pidamise keeluga.

Riigikogu liikmetel on lubatud tegeleda loomingulise tööga kõrgkoolis, teadus- või etendusasutuses.¹¹⁹ Ühitamise lubatavuse tingimuseks on, et selline töötamine ei kahjusta riigiametis olemise keelu eesmärke ning on vajalik, säilitamaks võimeka loomeisiku või teadlase sidet oma erialaga.¹²⁰

Riigikogu liikme ametile kehtestatud piirangud, mis on seaduse tasemel, peavad olema kooskõlas põhiseaduse mõtte ja eesmärgiga. Üldiselt on ühitamatud sellised ametid, mis ei sobi kokku võimude lahususe põhimõttega või mille eesmärgiks on kindlustada, et parlamendiliikmetel oleks võimalik pühenduda ning täita oma mandaadist tulenevaid õiguseid ja kohustusi. Lubatud on loometöö ning muud erategevused, tingimusel et nendega tegelemine ei põhjusta huvide konflikti. Eelkõige peab seda jälgima Riigikogu liige ise, seejärel avalikkus.

Teises peatükis käsitleti parlamendimandaadi ja muude ametite üheaegse pidamise välistamise erinevaid lahendusi, nendeks on ühitamatus ning mittevalitavus. Eestis on kasutuse segasüsteem, mis tähendab, et seadusandja on kehtestanud nii sellised ametikohad, millistelt tuleb enne parlamenti kandideerimist lahkuda, kui ka sellised ametikohad, mida ei saa küll samaaegselt parlamendiliikme mandaadiga täita, kuid mis ei takista kandideerimist

¹¹⁹ Öppejõud, eriti kõrgkoolides, moodustavad tavaliselt erandi parlamendimandaadi ja avaliku teenistuse ühitamatuse reeglist nendes riikides, kus seda loetakse avalikuks teenistuseks. Nii on kahe ameti ühitamine lubatud näiteks Saksamaal, loominguline töö on lubatud ka Austrias, Itaalias ja Leedus. Austrias ei tohi parlamendi kummagi koja esimees olla samaaegselt ülikoolis ametnik (*Universitätsfunktionäre*). B. Blümel, M. Welan. Parlamentarismus heute. Ebenen, Spielräume, Möglichkeiten. 10, 2000. Arvutivõrgus: <http://www.demokratiezentrum.org/>. (31.05.2010). Itaalia Seadus 15 veebruarist 1953.a nr 60 art 1, sätestab, et parlamendiliige võib erandina töötada kultuurivaldkonnas ja ülikoolis ning kõrgkooli tasemel instituudis, tegelemaks uurimistöö ja õpetamisega. Legge 15 Febbraio 1953, n. 60 (*GU n. 051 del 02/03/1953*) Incompatibilità parlamentari (Pubblicata Nella Gazzetta Ufficiale N.51 del 2 Marzo 1953). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.italgiure.giustizia.it/nir/lexs/1953/lexs_164250.html. Leedu PS art 60 kohaselt tohib parlamendiliige saada tulu loomingulisest tegevusest.

¹²⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2.tr, Juura, 2008, § 63 komm., p 6.1, lk 439.

parlamendiliikmeks. Enamus parlamendiliikme passiivse valimisõiguse piiranguid Eestis on kehtestatud ametite ühitamatuse põhimõtte kaudu RKLSS-ga.

Ühitamatuse põhimõte pärineb juba 1920.a põhiseadusest kaitstes võimude lahususe põhimõtet ning hoides ära korruptsiooniohu tekkimist. Riigikogu liikme amet ei olnud 1937.a põhiseaduse kohaselt tema põhitöökohaks, sest tasu maksti ainult istungjärgude aja eest. Kuid 1992. a põhiseaduse kohaselt see seda on. Sellest tulenevalt on õigustatud ka erinevate töökohapiirangute kehtestamine, kasutades ühitamatuse ja mittevalitavuse põhimõtteid.

Käesoleval ajal on vaidlusaluseid ühitamatuse põhimõttega seotud riigiõiguslikke probleeme kaks: Riigikogu liikmete kuulumine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse ning Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu mandaadi ühitamine. Neljandas peatükis käsitletakse Riigikokku ja volikokku samaaegse kuulumisega seonduvaid õiguslikke küsimusi lähemalt. Kuid enne seda on vajalik vaadelda kohaliku omavalitsuse volikogu liikme staatust.

3. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme staatus

Kohaliku omavalitsuse pädevus tuleneb PS XIV peatükist, mille § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 hõlmab muu hulgas kohaliku omavalitsuse autonoomiat ehk enesekorraldusõigust.

Kohaliku omavalitsuse esindusorganiks on PS § 156 kohaselt kohaliku omavalitsuse volikogu, kes valitakse vabadel, üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel neljaks aastaks. Üldjuhul tulenevad kohaliku omavalitsuse ülesanded KOKS-ist.

Põhiseaduse §-st 154 ja EKOH-st¹²¹ tulenev omavalitsuse autonoomia põhimõte eeldab, et volikogu tegevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel peab lähtuma eelkõige kohalikest oludest ning et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust, asetades esikohale kohalikud huvid.¹²² Vajadusel langetatakse otsuseid ka vastuolus keskvõimu huvidega.¹²³

PS §-st 56 tuleneb, et erinevalt Riigikogu valimisest, ei ole kohaliku omavalitsuse volikogu valimised rahva poolt kõrgeima riigivõimu teostamine.¹²⁴ Kohaliku omavalitsuse volikogu on kohaliku tasandi esinduskogu, mis valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks. Volikogu tähendab valla- ja linnaelanike jaoks kohalikku poliitilist esindusorganit. Selles avaldub demokraatia printsiip¹²⁵ (PS § 1 lg 1, EKOH sissejuhatus, art 3 lg 2). Viimasest tuleneb ka volikogu liikme poliitiline vastutus kui põhiseaduslik väärtus, mis avaldub selles, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud

¹²¹ Riigikogu ratifitseeris harta 16. detsembril 1994. aastal, RT II 1994, 26, 95.

¹²² RKÜKo 19. aprill 2005, 3-4-1-1-05, p 35; RKPJKo 9. juuni 2009, 3-4-1-2-09, p 31.

¹²³ RKÜKo 19. aprill 2005, 3-4-1-1-05, p 17.

¹²⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2 tr. Juura, 2008, § 156 komm p 5, lk 731.

¹²⁵ A. Käßner. *Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 81.

valimislubaduste täitmisele.¹²⁶ Valija saab järgmistel valimistel anda hinnangu eelmiste valimiste ajal esitatud valimislubaduste täitmisele.¹²⁷

Volikogu ülesehitus ning töökorraldus sarnanevad parlamendiga,¹²⁸ kuid teda eristab parlamendist asjaolu, et tegemist on haldusorganiga, seda ka juhul, kui volikogu annab määrusi. Esindusdemokraatia põhimõttest tulenevalt kehtib esinduskogu liikme vaba mandaadi printsiip. Kuid volikogu liikme suhtes ei kehti immuniteedi (PS § 76) ega indenniteedi printsiip (PS § 62), sest volikogu on haldusorgan.¹²⁹

Vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt saab volikogu liige täita oma ametiülesandeid vabalt, sõltumatult ja oma südametunnistustest lähtuvalt. Volikogu liige esindab volikogus oma valijate või valimisringkonna huve. Ta ei ole seotud kellegi tegevusjuhistega, kuid ta peab täitma seejuures põhiseadusest või seadusest tulenevaid ülesandeid. Volikogu liige juhindub KOKS § 17 lg 2 kohaselt seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest. Sarnaselt Riigikogu liikmega ei ole ka volikogu liige seotud lubadustega, mis on antud valimiste-eelsel ajal. Volikogu liiget ei ole võimalik valijate ega erakonna poolt tagasi kutsuda ega sundida volikogust lahkuma.

Volikogu liikmeks võib kandideerida iga hääleõiguslik Eesti kodanik ja Euroopa Liidu kodanik, kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas (KOVVS § 5 lg 5). Kui volikogu liige lahkub vallast või linnast, kus ta on volikogu liige, ja muudab oma püsiva elukoha andmed Eesti rahvastikuregistris, siis tema volitused liikmena lõpevad (KOKS § 18 lg 1 p 3).

¹²⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. tr. Juura 2008, § 156 komm p 1.1., lk 731; RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05 p 26.

¹²⁷ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05 p 26.

¹²⁸ A. Käßner. *Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 82.

¹²⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. tr. Juura 2008, § 156 komm p 3., lk 732; A. Käßner. *Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 81.

EKOH artikli 7 lõike 3 kohaselt määratakse funktsioonid ja tegevus, mida peetakse kokkusobimatuks kohaliku valitava ametikohaga, kindlaks seadusandluse või põhiliste õigusprintsiipidega. Ametiga ühitamatud funktsioonid on sätestatud KOKS-s ja RKLSS-s.

Volikogu liikme volitused peatuvad järgmistel juhtudel (KOKS § 19 lg 2):

- 1) kui volikogu liige on samas vallas või linnas valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks;
- 2) Vabariigi Valitsuse liikme volituste täitmise ajaks kuni Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni;
- 3) kui volikogu liikme suhtes on kohaldatud tõkendina vahi alla võtmist kestusega üle kolme kuu;
- 4) tema avalduse alusel selles näidatud tähtjaks, mis ei või olla lühem kui kolm kuud;
- 5) kui ta on puudunud volikogu istungitelt kolme järjestikuse kuu jooksul, arvestamata kuid, millal volikogu istungeid ei toimunud.

Nii RKLSS-i (§ 24 lg 2) kui ka KOKS-i (§ 19 lg 1 p 1¹) järgi peatuvad volikogu liikme volitused tema Riigikogu liikme volituste täitmise ajaks. Kui isik astub Riigikogu liikme ametikohalt tagasi, on tal võimalik taastada oma volikogu liikme staatus.

Volikogu liikme volitused lõpevad (KOKS § 18 lg 1) järgmistel juhtudel:

- 1) volikogu tegutsemisvõimeetuks osutumisega;
- 2) korraliste valimiste vahelisel perioodil ühinemise teel moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmete volituste algamisega;
- 3) tagasiastumisega;
- 4) isiku püsiva elukoha muutusega, kui püsiv elukoht ei asu Eesti rahvastikuregistri andmetel selles vallas või linnas;
- 5) Eesti kodakondsuse kaotamisega;
- 6) valimisega Vabariigi Presidendiks või Euroopa Parlamendi liikmeks, nimetamisega riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, maavanemaks, kohtunikuks või prokuröriks;

- 7) nimetamisega sama valla või linna kohaliku omavalitsuse ametnikuks;¹³⁰
- 8) asumisega tegevteenistusse kaitseväes või sellega võrdsustatud teenistuses, välja arvatud osavõtt õppekogunemisest;
- 9) tahtliku kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega või seoses jõustunud kohtuotsusega, millega tühistati valla või linna valimiskomisjoni otsus tema registreerimise kohta volikogu liikmeks tema kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega sätestatud nõuetele mittevastamise tõttu, kui Riigikohtule esitatud kassatsioonkaebust ei võetud menetlusse või Riigikohus on kaebuse läbi vaadanud ja rahuldamata jätnud;
- 10) teovõimetuks tunnistamisega valimisõiguse osas;
- 11) surmaga.

EKOH artikli 7 lõige 1 sätestab nõude, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele tuleb luua töötingimused, mis võimaldaksid tal oma ülesandeid takistamatult täita. Töötingimused peavad võimaldama kõnealuste töökohustuste täitmisel tekkinud kulutuste õiglase rahalise kompenseerimise ning seal, kus kohane, kaotatud töötasu kompenseerimise või tasumise tehtud töö eest ja vastava sotsiaalkaitse. Volikogu liikmed saavad volikogu tööst osavõtu eest tasu ja hüvitist volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste eest esitatud dokumentide alusel volikogu kehtestatud määras ja korras (KOKS § 17 lg 3). Selleks, et volikogu liige saaks volikogu liikme ülesandeid täita, peab tööandja võimaldama volikogu liikmel võtta osa volikogu istungitest ja komisjonide koosolekutest ning täita volikogu antud ülesandeid (KOKS § 25). Volikogu töö eest saadav tasu ja hüvitis näitavad, et tegemist ei ole põhitöö ega selle eest saadava igapäevase põhisissetulekuga ja volikogu liikmed teenivad ilmselgelt¹³¹ oma põhisissetuleku mujalt. Vastavalt KOKS § 17 lõikele 7 on volikogu liige kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni KVS-s sätestatud korras.

¹³⁰ Volikogu liige võib olla ametnik teises vallas- või linnas. RKHKo 26. veebruar 2002.a nr 3-3-1-7-02, Ero Liiviku kaebus Saue Linnavolikogu 20. aprilli 2000. a otsuse nr 54 tühistamiseks.

¹³¹ A. Käßner. *Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 82.

Erinevate linnade ja valdade volikogud töötavad erinevatel aegadel. Näiteks Tallinna linnavolikogu töökorra¹³² p-i 10.4. kohaselt toimuvad linnavolikogu korralised istungid iga paarisnädala neljapäeval algusega kell 16.00. Tallinna põhimääruse¹³³ kohaselt toimub komisjoni korraline koosolek üldjuhul kord kahe nädala jooksul linnavolikogu esimehe poolt määratud nädalapäeval ja kellaajal (§31¹ lg 2). Kuusalu põhimääruses¹³⁴ volikogu istungite päeva kehtestatud ei ole, volikogu istungi ajad kehtestatakse komisjonide põhimäärustes (põhimääruse § 19 lg 1). Kuusalu põhimääruse kohaselt lepitakse üldjuhul järgmise volikogu istungi toimumise aeg ja koht kokku sellele eelneva istungi lõpus ning volikogu istung ei alga hiljem kui kell 18.00 ning ei kesta kauem kui kolm tundi, kui volikogu ei otsusta teisiti. Ka komisjoni koosoleku toimumisi ei ole täpselt reguleeritud, põhimäärusega on sätestatud ainult, et komisjoni koosolekuid ei kutsuta kokku reede õhtul (s.o mitte hiljem kui reedel kell 15.00), riiklike pühade eelsete päevade õhtutel, nädalavahetuse päevadel ega ka riiklikel pühadel, välja arvatud kõikide komisjoni liikmete nõusolekul.

Eelnevast nähtub, et volikogu liikmed osalevad volikogu istungitel ning komisjonide koosolekutel, ning alati ei ole volikogu istungite ning komisjoni koosolekute ajad õigusaktidest täpselt tuvastatavad. Iga volikogu kehtestab endale ise vajadusele vastavad istungite ja koosolekute ajad. Kuna volikogu liikmeksolek on lisategevus, seda iseloomustab KOKS § 17 lg 3, peab tööandja võimaldama oma töötajal volikogu kohustusi täita ka tema põhitöö ajal. Volikogu liikmed võivad saada tööga seotud kulutuste eest hüvitist, mis kinnitab samuti asjaolu, et tegemist ei ole põhitöökohaga.

Volikogu on sarnaselt kogu riigi esinduskogule – Riigikogule, esinduskogu kohalikul tasandil, selle erinevusega, et volikogu ei teosta kõrgeimat riigivõimu ning volikogu liikmetele ei laiene immuniteedi ega indenniteedi põhimõte. Volikogu liikmeid ei saa tulenevalt vaba mandaadi põhimõttest tagasi kutsuda, kuid volikogu liikmete mandaat võib peatuda juhul, kui

¹³² Tallinna Linnavolikogu 30.05.2002 määrus number 33 "Tallinna Linnavolikogu töökorra". Arvutivõrgus. Kättesaadav Tallinna linna kodulehel: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=88632> (31.05.2010).

¹³³ Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrus number 27 „Tallinna põhimäärus”. Arvutivõrgus. Kättesaadav Tallinna linna kodulehel: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=36125> (31.05.2010).

¹³⁴ Kuusalu Vallavolikogu 29. septembri 2005. a määrus nr 23 "Kuusalu valla põhimäärus". Arvutivõrgus. Kättesaadav Kuusalu valla kodulehel: http://www.kuusalu.ee/file_storage/2318/203812 (31.05.2010).

ta puudub kolmel järjestikulisel kuul volikogu istungilt. Volikogu liikmed esindavad kohaliku kogukonna huve, isegi kui need lähevad vastuollu keskvõimu huvidega.

4. Riigikogu liikme mandaadi ühitamatus kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadiga

4.1. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja Riigikogu liikme ameti ühitamise piirangute ajalooline ülevaade

1920. aasta põhiseaduse kohaselt valiti kohaliku omavalitsuse esinduskogud üldistel, ühetaolistel, otsestel ja salajastel valimistel proportsionaalsuse põhimõttel (PS § 76). Esinduskogu liikmetele täiendavaid nõudeid põhiseaduse tasandil ei kehtestatud. PS § 75 kohaselt teostati riigivõimu omavalitsuste kaudu, kuivõrd seaduses ei loodud selleks eraldi asutusi. Riigikogu liikme ametipiirangud sisaldasid §-s 38, mis välistas Riigikogu liikmete kuulumise Vabariigi Valitsuse ja tema asutuste poolt nimetatud ametitesse.

1937. aasta põhiseadus sätestas kahekojalise Riigikogu, mis koosnes rahva valitavast Riigivolikogust (esimene koda) ja kujundatavast (ametikohajärgsetest liikmetest, Vabariigi Presidendi poolt nimetatavatest liikmetest ja erinevate omavalitsuslike organisatsioonide või nende esindajate poolt valitavatest liikmetest koosnevast) Riiginõukogust (teine koda).¹³⁵ Paragrahvi 77 lõigete 1 ja 2 kohaselt võisid Riigivolikogu liikmeteks olla isikud, kes nimetati või kinnitati ametisse “era-, omavalitsuslikkude või autonoomsete asutiste ettepanekute korras”.

Riiginõukogu liikmeteks olid põhiseaduse § 84 punkti 2 alapunkti a kohaselt maaomavalitsuste poolt neli ja alapunkti b kohaselt linnaomavalitsuste poolt kaks liiget. Riiginõukogu kujundamise seaduse¹³⁶ § 1 punktide 8 ja 9 kohaselt võis Riiginõukogusse kuuluda isik, kes oli maaomavalitsuse poolt või linnaomavalitsuse poolt valitav, kes oli eelnevalt olnud vähemalt kümme aastat kohaliku omavalitsuse esinduskogu liige.¹³⁷ Seega kriteeriumiks oli varasem liikmelisus kohalikus esinduskogus.

¹³⁵Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Juura 2008, IV peatükk, sissejuhatus, lk 721.

¹³⁶ SK I 1938, 3, 5.

¹³⁷ Seaduse § 1 kohaselt on valitav või nimetatav isik, kes vastab PS § 84 kolmanda lõike ja § 85 esimese lõike nõuetele ning peale selle vähemalt ühele punktides 1-23 nimetatud tingimustest. Paragrahvi 1 p 8 kohaselt on isik „teotsenud maa- või linnavalitsuse juhina või liikmena või valla- või alevivanemana vähemalt kuus aastat või kohaliku omavalitsuse esinduskogu liikmena vähemalt kümme aastat.“ Seaduse § 6 lg 4 kohaselt valitakse

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse kahetasandilisest ülesehitusest, omavad käesoleva töö raames tähtsust maakonnavolikogud ning linnavolikogud, sest tegemist on esinduskogudega ja põhiseadus ei keelanud otseselt maakonna- ega linnavolikogu liikmetel kuuluda Riigivolikogusse ega Riiginõukogusse. Kuna Riiginõukogusse kuulusid (PS § 84) maaomavalitsuste poolt neli ja linnaomavalitsuste poolt kaks liiget, kes Riiginõukogu kujundamise seaduse (§-d 1, 6 ja 7) ning maakonnaseaduse (§ 19) ja linnaseaduse (§-d 32 ja 33) koosmõjust tulenevalt võisid olla ka vallavanemad või linnapead, kel oli õigus olla ka kohaliku omavalitsuse esinduskogu liige, siis võisid Riiginõukogusse seeläbi saada ka esinduskogu liikmed. Küll aga ei tohtinud samad isikud kuuluda mõlemasse Riigikogu kotta (PS § 88). Kuna Riigivolikogu liikmed valiti otse rahva poolt ning Riigivolikogu liikmetele ei olnud kehtestatud piirangut olla samaaegselt ka kohaliku esinduskogu liige, võisid samaaegselt kuuluda Riigivolikogusse ka maakonna-, linna- ja vallavolikogu liikmed. Rahvuskogus leiti, et põhiseaduse § 77 eesmärk on välistada parlamendist riigiteenistujad ning omavalitsusteenistujad, säilitamaks parlamendi sõltumatust täidesaatvast võimust.¹³⁸ Samas aga peeti lubatavaks, et parlamenti võivad kuuluda omavalitsuste esinduskogude poolt valitud omavalitsuste juhtivad jõud „ilma, et neil vaja oleks oma kohtadelt lahkuda.“¹³⁹ Omavalitsustes töötavaid isikuid ei takistatud Riigivolikogusse saamisel, kuna parlament töötas aastas vaid kuus kuud ning sel ajal asendas vallavanemat töös tema asetäitja.¹⁴⁰

Mõistmaks volikogu liikmete ja parlamendiliikmete ametite ühitamist, tuleb vaadelda omavalitsusüksuste esinduskogusid ja rõhutada, et enne Teist maailmasõda põhines kohalik omavalitsus riigikesksel alusteoorial, st kohalikku omavalitsust sai vaadelda mingis mõttes riigi haldusorganisatsiooni osana, kohaliku omavalitsuse organeid aga riigivõimust deriveeritud võimuga organitena.¹⁴¹

Riiginõukogu liikmeteks üks ajutise maavalitsuse esimeeste hulgast ning kaks valla- ja alevivanemate hulgast. Seaduse § 7 lg 1 kohaselt valitakse linnaomavalitsuste poolt liige linnapeade või abilinnapeade hulgast.

¹³⁸ Rahvuskogu. Esimene koda. Stenograafilised aruanded. 19.veebuarist– 13.augustini 1937, Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 12. koosolek, 15. juunil 1937, K. Kompus sõnavõtt, lk 230.

¹³⁹ Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 12. koosolek, 15. juunil 1937, A. Mõttus sõnavõtt, lk 232.

¹⁴⁰ Samas. Eesti Vabariigi põhiseaduse II lugemise stenogramm, 17. koosolek, 18. juunil 1937.a., J. Piirimaa sõnavõtt, lk 321.

¹⁴¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2.tr. Juura 2008, XIV peatükk, sissejuhatus, lk 721.

1938. aasta linnaseaduse (RT 1938, 43, 404)¹⁴² § 21 kohaselt on linnavolikogu linnaomavalitsuse esinduskogu, mis koosneb linnavolinikest, kes täidavad oma kohustusi tasuta (§ 25). Volikogu liikmeteks said olla ka linnapea, linnavanem, abilinnavanem ja linnanõunikud. Juhul, kui nad volikogusse ei kuulunud, võisid nad volikogu koosolekust ikkagi osa võtta, omades samu õigusi koosolekul, mis teisedki linnavolinikud. Linnapea ei tohtinud olla muus omavalitsuse või riigi palgalises teenistuses (§ 63) ning kui Vabariigi President leidis, et tema poolt ametisse määratud linnapea tegevus on riigi või omavalitsuse huvidele kahjulik, võis ta linnapea ametist vabastada. Lisaks oli õigus kõrvaldada linnavolikogust üksikuid linnavolinikke kuni volikogu volituste lõpuni, kui nad oma tegevusega takistasid volikogu või linnavalitsuse tööd või kui nende tegevus oli kahjulik linna- või üldhuvidele. Volikogu otsused kinnitas ning nende üle teostas järelevalvet siseminister. Vabariigi Valitsusel oli siseministri ettepanekul õigus kohaliku omavalitsuse või riigi huvides saata laiali linnavolikogu ja välja kuulutada, kas üksiku linna kohta või kõigi linnade kohta riigis uued linnavolikogu valimised (§ 391). Linnaseaduse kohaselt olid volikogu liikmed ametnikud, kelle nimetas ja vabastas ametist täidesaatev võim ning kelle ametit peeti ühitatavaks Riigikogu liikme ametiga.

Vallaseaduse (RT 1937, 32, 310) kohaselt oli valla organiks volikogu, kes ei olnud seaduses nimetatud kui esinduskogu, vaid korraldava pädevusega organ, kelle otsused kinnitas maavalitsus (§ 191). Vallavolinikud¹⁴³ ei saanud oma ülesannete täitmise eest tasu, kuid koosolekult põhjuseta puudumise eest võidi neile määrata rahaträlv (§ 22). Volikogu

¹⁴²Volikogu pädevuses (§ 28) oli olulisemate omavalitsust puudutavate küsimuste otsustamine nagu linnapea ja teiste kõrgete omavalitsusametnike valimine ning tasu määramine, kohalike maksude kehtestamine, eelarve, määruste andmine jne. Seadus sätestas, et linnavolikogu koosoleku päevakorra koostab linnapea või linnavanem, kusjuures linnapea või linnavanem otsustab päevakorda võtmiseks otsustatud asjade kuuluvuse linnavolikogu võimkonda (§ 38). Kui linnavolikogu koosolek ei toimu kvooruminõude puudumise tõttu, võis linnapea kolmandal korral koosoleku ärajäämisel esitada pealinnas, esimese ja teise astme linnades linnavolikogu esmakordse koosoleku päevakorda võetud asja otsustamiseks linnavalitsusele, kolmanda astme linnades linnapea või kui asi ei kannatanud oodata, võis linnavanem ise asja ära otsustada. Kui linnapea või linnavanem ei saa asja otsustada taandumise tõttu, otsustab asja abilinnapea või abilinnavanem. Linnavalitsuse, samuti linnapea, linnavanema, abilinnapea ja abilinnavanema seesugustest otsustest teatatakse järelevalveasutisele ja linnavolikogule järgmisel koosolekul. Kui ka linnavalitsus ja abilinnapea või abilinnavanem ei saa asja otsustada taandumise tõttu, esitatakse asi otsustamiseks järelevalveasutisele (§ 32).

¹⁴³Vallavolikogude valimise seaduse (RT 139, 41, 330) kohaselt võis vallavoliniku kandidaadiks üles seada ainult sama valla volikogu valijate nimekirja võetud kodanikku, kes kandidaatide ülesseadmise tähtajaks on saanud 25 aastat vanaks.

koosolekuid juhatas, kutsus kokku ja koostas päevakava vallavanem (§-d 26, 32–33). Vallaomavalitsuse üle teostasid järelevalvet Siseministeerium, maavalitsus ja maavanem (§ 188). Vabariigi Valitsus võis siseministri ettepanekul saata kohaliku omavalitsuse või riigi huvides laiali vallavolikogu ja kuulutada välja kas üksiku valla kohta või kõigi valdade kohta mõnes maakonnas või kõigi valdade kohta riigis uued vallavolikogu valimised (§ 203). Siseministril oli õigus kõrvaldada vallavolikogust üksikuid vallavolinikke kuni volikogu volituste lõpuni, kui nad oma tegevusega takistasid volikogu või vallavalitsuse tööd või kui nende tegevus oli kahjulik valla või üldhuvidele (§ 205).

Maakonnaseaduse (RT 1938, 43, 405) kohaselt oli maakonnavolikogu maakonnaomavalitsuse esinduskogu,¹⁴⁴ mis koosnes valla- ja linnanavanemate täiskogu valitavatest maavolinikest (17), kes täitsid oma ülesandeid tasuta (§ 30). Maavolinikeks sai valida maakonna valdade vallavanemaid ja kolmanda astme linnade linnanavanemaid (§ 19). Maavanemal oli õigus peatada järelevalveasutuse kinnitamisele mittekuuluvaid maavolikogu otsuseid, kui ta leidis, et tähendatud otsused on vastuolus seadustega või kahjulikud maakonna või üldhuvidele, ning anda asi maavolikogule uueks otsustamiseks (§ 39). Siseministril oli õigus kõrvaldada maavolikogust üksikuid maavolinikke kuni volikogu volituste lõpuni, kui nad takistasid oma tegevusega volikogu või maavalitsuse tööd või kui nende tegevus oli kahjulik maakonna või üldhuvidele (§ 229).

Nagu näha, ei ole volikogu liikme ja parlamendiliikme amet kogu aeg olnud ühitamatu, see on sõltunud põhiseaduslikust riigikorraldusest. Kogu Eesti Vabariigi esimese iseseisvusaja jooksul lähtuti riigikesksest kohaliku omavalitsuse teooriast, mille kohaselt käsitati omavalitsust detsentralistliku administratsiooni tüübi järgi korraldatud (riigivõimust) deriveeritud võimuga riigialministratsiooniga koordinatsioonisuhtesse asetatud organite kompleksina.¹⁴⁵ Ometi Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse¹⁴⁶ § 29 ei käsitanud, sarnaselt 1992. aasta põhiseaduse §-le 56, kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi riigivõimu

¹⁴⁴Volikogu pädevuses on nii maanõunikele tasu määramine ja nende valimine, kui maksude ja koormatiste määramine ja eelarve, kuid kõik otsused esitatakse kinnitamiseks siseministrile. Maavanem juhib volikogu, kutsub kokku ning otsustab päevakorra (§-d 32 ja 36).

¹⁴⁵ A.-T. Kliimann. Riigi ja omavalitsuse vahetõrge. XI. Õigusteadlaste päeval, 31. III. 1932. a. ettekantud referaadi kokkuvõte. –Maavalitsus, nr. 4, 1932, lk 55.

¹⁴⁶Eesti Vabariigi Põhiseadus, 15. juuni 1920. – RT 1920, 113/114, 243.

teostamise vormina. 1938. aasta põhiseaduse¹⁴⁷ §-s 35 on see aga riigivõimu teostamise vorm. Argumendi kaalu suurendab see, et 1920. aasta põhiseaduses on sätestatud kohalik riigihaldus, 1933. aasta põhiseaduse muutmise seadus¹⁴⁸ seda põhimõtet ümber ei kujunda (kuigi praktikas oli kohaliku omavalitsuse staatus juba muutunud). Kohaliku omavalitsuse suhtes tehtud muudatused puudutasid kohaliku omavalitsuse üksustena valdade, linnade ja alevite fikseerimist ning esinduskogu valimise muutmist isikuvalimiseks. Alles 1938. aasta põhiseadus asetab kohaliku omavalitsuse detsentraliseeritud üksuse staatusesse ja annab talle teatava garantii, kuid sätestab samas selgelt omavalitsuse võimu deriveerituse riigivõimust.¹⁴⁹ Kohalik omavalitsus on üheks riikliku kohahalduse organiseerimise vormiks, teiste sõnadega – riigivalitsemise eriliigiks. Selle teooria kohaselt on kõik võimuvolitused kohaliku omavalitsuse valdkonnas andnud riik ja nende allikaks on riigivõim.¹⁵⁰

1992. aasta põhiseadus näeb selgelt ette kogukondliku kohaliku omavalitsuse alusteooria ega sätesta selget reeglit Riigikogu liikme ameti kohaliku omavalitsuse volikogu ametiga ühitamise lubatavuse või lubatamatuse kohta. Selleks, et analüüsida, kas mandaadid on omavahel põhiseadusest tulenevalt ühitatavad või mitte tuleb järgnevalt vaadelda Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadi olemust, otsustamise ulatust, pühendumuse astet ja asendit demokraatlikus valitsemiskorralduses.

4.2. Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ameti ühitamatuse reeglid alates 1992. aasta põhiseaduse jõustumisest

1992. aasta põhiseadus ei sätesta *expressis verbis*, kas Riigikogu liige tohib samaaegselt tegutseda ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena või mitte.

2002. aasta 27. märtsil võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse,¹⁵¹ mille lõppsätetes nähti ette Riigikogu töökorra seaduse § 7 lõike 2 täiendamine punktiga 3, mis keelas Riigikogu liikme ameti kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametiga

¹⁴⁷Eesti Vabariigi Põhiseadus, 17. august 1937. –RT 1937, 71, 590.

¹⁴⁸Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus, 14., 15., 16. okt. 1933. – RT 1933, 86, 628.

¹⁴⁹Ü. Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2001, lk 19.

¹⁵⁰Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2.tr. Juura 2008, XIV peatükk, sissejuhatus, lk 721.

¹⁵¹ Avaldatud RT I 2002, 36, 220.

ühitamise, ning sama seaduse § 6 lõike 2 täiendamine teise lausega, mille kohaselt Riigikogu liikme volitused peatuvad tema valimisel valla- või linnavolikogu liikmeks. Asjakohased muudatused tehti ka KOKS-is. Ühitamatuse reegli jõustumise ajaks oli määratud 2005. aasta 17. oktoober, s.o päev pärast kohalike omavalitsuste volikogude valimisi. Eelnõu algtekstis kirjeldatud ühitamatuse reeglit ei olnud, see lisati menetluse käigus.¹⁵²

Selle ajani oli lubatud üheaegselt kuuluda mõlemasse esinduskogusse ja praktikas olidki paljud Riigikogu liikmed ka valla- ja linnavolikogude liikmed.

Esialgu reguleerisid parlamendi- ja volikoguliikme ametite ühitamatust RKTS¹⁵³ § 6 lõige 2 ja § 7 lõike 2 punkt 3. RKTS ja RKKS-i regulatsioonide ühendamise käigus jaotati normid seaduste vahel mõnevõrra ümber. Käesoleval ajal reguleerivad Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatust KOKS¹⁵⁴ § 19 lõike 2 punkt 1¹ (volikogu liikme volituste peatumine Riigikogu liikme volituse täitmise ajaks või kuni Riigikogu liikme volituste lõppemiseni) ja RKLSS § 24 (Riigikogu liikme volituste ajal linna- või vallavolikogu liikmeks oleku keeld). Kui kohaliku omavalitsuse volikokku valitud Riigikogu liige soovib volikogu liikmena tegutsema asuda, tuleb tal Riigikogu liikme kohalt RKLSS §-s 9 sätestatud korras tagasi astuda. RKLSS on Riigikogu liikme volituste peatumise aluseid põhiseadusega võrreldes laiendanud (vt RKLSS §-d 5 ja 6), ent kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks asumine ei ole Riigikogu liikme volituste peatumise alus.

Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadi ühitamise keeld püüti enne selle jõustumist kaotada. 12. mail 2005. aasta võttis Riigikogu vastu RKTS muutmise seaduse, mis pidi rakendussätte kohaselt jõustuma 17. oktoobril 2005 ja millega tunnistati kehtetuks RKTS § 6 lõike 2 teine lause ja § 7 lõike 2 punkt 3.¹⁵⁵ Samal päeval võeti vastu ka

¹⁵² Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE). IX Riigikogu koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=9&id=747&t=E> (31.05.2010).

¹⁵³ RT I 2002, 36, 220.

¹⁵⁴ Vastav muudatus viidi KOKSi Riigikogu liikme staatuse seadusega (RT I 2007, 44, 316), millega tunnistati kehtetuks Riigikogu töökorra seadus ning kehtestati Riigikogu kodu- ja töökorra seadus.

¹⁵⁵ Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (613 SE). X Riigikogu koosseis. Kättesaadav Riigikogu veebilehel. <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=613&t=E> (31.05.2010).

poolthäälte enamust nõudev KOKS muutmise seadus,¹⁵⁶ milles samuti ühitamatuse keeld kaotati.

Vabariigi President jättis Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse 30. mai 2005. a otsusega nr 848¹⁵⁷ välja kuulutamata (olles 25. mai 2005. a otsusega nr 846 välja kuulutanud sama eesmärgi taotleva KOKS-i muudatuse) ja saatis seaduse Riigikogule uueks arutamiseks. Vabariigi President leidis, et seadus on vastuolus põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte, §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibi ning §-s 63 sisalduva ametite ühildamatuse põhimõttega.

Riigikogu arutas Vabariigi Presidendi vaidlustatud seadust 8. juunil 2005 ning võttis selle muutmata kujul uuesti vastu. Vabariigi President pöördus 22. juunil 2005 Riigikohtu poole taotlusega tunnistada vaidlusalune seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohus rahuldaski selle taotluse, mistõttu tekkis olukord, kus KOKS ja RKTS olid ametite ühitamatuse osas omavahel vastuolus.

Kuigi Vabariigi Presidendi taotluse üheks argumendiks oli, et Riigikogu liikme kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeksolek on vastuolus PS § 63 lõikes 1 sätestatud ametite ühitamatuse põhimõttega, ei võtnud kohus selles küsimuses seisukohta.¹⁵⁸

Tulenevalt Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ameti ühitamatuse nõudest, pidid Riigikogu liikmed – selleks et tohtida tegutseda volikogu liikmena – tagasi. Riigikogu X koosseisu volituste ajal lõppesid 25. oktoobril 2005 Mihhail Stalnuhhini volitused seoses asumisega Narva Linnavolikogu esimeheks (esitas tagasiastumispalve).¹⁵⁹

¹⁵⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE). X Riigikogu koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=407&t=E> (31.05.2010).

¹⁵⁷ Vabariigi Presidendi 30. mai 2005 otsus nr 848. –RTL 2005, 62, 889.

¹⁵⁸ RKPJKo 14. oktoober 2005, 3-4-1-11-05.

¹⁵⁹ Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn: Riigikogu Kantslei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2007, lk 81.

4.3. Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatuse eesmärgid

Ühitamatuse põhimõtte elluviimiseks vajalike reeglite kehtestamisel silmas peetud eesmäärke kajastavate Riigikogu menetluse materjalide uurimine viib paratamatult järelduseni, et Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatuse sätestamisel juhinduti eelkõige erakonnapoliitilistest valimistel eduka kandideerimise huvidest ja põhiseaduslikud kaalutlused allutati neile huvidele. Nagu eelnevalt selgitatud, ei anna 1992. aasta põhiseadus üheselt selget vastust küsimusele, kas Riigikogu ja linna- või vallavolikogu töö on ühitatavad. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ei andnud selles küsimuses tõlgendust. Järelikult pidanuks ühitamatuse reeglite kehtestamisele 2002. aastal ja ühitamatuse taaskaotamise katsele vahetult enne 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi eelnema riigiõiguslik analüüs. Niisugust analüüsi ei sisalda ükski kolme eelviidatud seaduseelnõu seletuskiri.

Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite ühitamatuse sätted lisati IX Riigikogu menetluses olnud seaduseelnõusse nr 747 teisel lugemisel. Muudatusettepanekuid selgitav seletuskiri ei olnud tollal nõutav ning seetõttu saab seadusandja eesmärkide uurimisel toetuda vaid Riigikogu istungite stenogrammidele. Neist nähtub, et ühitamatuse teemat ei arutatud üldse, vaid keskenduti üksnes valimisliitude kaotamise ja elektroonilise hääletamisega seotud küsimustele.¹⁶⁰

2005. aastal üheaegselt Riigikokku ja kohaliku omavalitsuse volikokku kuulumise taastubamise menetlemisel on stenogrammidest võimalik leida kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja Riigikogu liikme mandaadi ühitamatuse kasuks ja kahjuks esitatud argumente. Põhiseaduskomisjoni liige Mart Nutt tõi ühitamatuse põhimõtte säilitamist kaitstes

¹⁶⁰ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE) teise lugemise arutelu täiskogu 27. veebruaril 2002.a istungil, stenogramm. Arvutivõrgus Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1014807600#pk2000008599> (30.05.2010). Ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE) teise lugemise arutelu täiskogu 27. märtsi 2002.a istungil, stenogramm. Arvutivõrgus Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1017226800> (30.05.2010).

välja võimude lahususe, pühendumise, vertikaalse võimude lahususe ja demokraatia põhimõtte:

“Eesti põhiseaduses on võimude lahususe printsiip üks kesksemaid printsiipe, mis Euroopas ei ole just kõige tavalisem. Põhiseadus seab isikutele sõnaselgelt keelu üheaegse osalemise kohta täidesaatva ja seadusandliku võimu teostamisel. Seda printsiipi omavalitsuste kohapealt põhiseadus küll ei sätesta, kuid põhiseaduse mõtte ja loogika kohaselt ei peaks see ühitamine olema aktsepteeritud. Isamaaliidu ettepanek on selles mõttes ka suunatud selle põhiseadusliku mõtte printsiibi täitmisele. Lisaks õiguslikule probleemile on kahtlemata ka praktilised küsimused sellega seotud. Kõigepealt koormus. Olen ise olnud kuus aastat üheaegselt Tallinna Linnavolikogu liige ja Riigikogu liige ning pean oma kogemuste põhjal ütleva, et seda on võimalik ühitada, aga see on äärmiselt raske töö. Kas see koormus on mõttekas, on iseküsimus. Ja teisest küljest võttes, Riigikogu ja omavalitsuse spetsiifika on võrdlemisi erinev, kas või juba sellest tulenevalt, et Eesti omavalitsused on võrdlemisi iseseisvad, võrreldes mõne muu riigi omavalitsustega, mistõttu ei ole iseenesest hea, kui üks kogu otseselt mõjutab teise kogu tegevust. Need oleksid põhjendused, miks meie arvates see ühitamine ei oleks otstarbekas. Ühelgi erakonnal ei peaks olema pink nii lühike, et ta peab ühtesid poliitikuid mõlemal pool üle koormama.”

Jaak Allik tõi sama arutelu käigus ametite ühitamatust vastustava argumendina välja, et kuna tegemist ei ole kandideerimiskeeluga, vaid üksnes kahes esinduskogus üheaegselt töötamise keeluga, toob see tõenäoliselt kaasa valijate massilise petmise.¹⁶¹

Teisel ühitamatuse põhimõtte taaskaotamisele suunatud eelnõu arutelul rõhutas Andres Herkel uuesti vajadust kindlustada ühitamatuse reegli abil kohaliku omavalitsuse sõltumatust keskvõimust ja kaasata valitsemisesse rohkem inimesi:

„[...] muudatus, mis Riigikogu eelmise koosseisu ajal sisse viidi, et mitte ühitada Riigikogu liikme ja kohalike omavalitsuste volikogu liikmete ülesandeid alates 2005. aastast, on õige.

¹⁶¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE) teise lugemise jätkamise arutelu täiskogu 9. veebruari 2005 istungi stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/02/t05020904-08.html#P392_56105 (31.05.2010).

Esiteks aitab see kaasa laiema hulga inimeste kaasamisele poliitilisse protsessi. Võib-olla meil oli poliitikas inimdefitsiit iseseisvuse esimestel aastatel, praegu seda kindlasti ei ole. Teiseks aitaks see paremini tagada ka kohalike omavalitsuste sõltumatust. Me oleme praegu jõudnud mitme sammuga olukorda, kus mitmed parlamendierakonnad, mulle näib, kujutavad kohalikke omavalitsusi ette mingi poolfeodaalse vasallsüsteemina, mida ülevalt alla juhtida [...].“¹⁶²

Vabariigi Presidendi poolt Riigikogusse uueks arutamiseks saadetud Riigikogu töökorra muutmise seaduse arutelul¹⁶³ selgitas põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu komisjoni otsust teha täiskogule ettepanek võtta vetostatud seadus muutmata kujul uuesti vastu, viitega sellele, et kahe esinduskogu liikme volituste samaaegne kasutamine ei ole vastuolus (horisontaalse) võimude lahususe ja tasakaalustatud põhimõttega ning volituste ühitamise keeld oleks võrreldes eesmärgiga kindlustada valdade ja linnade põhiseaduslik autonoomia, valituks osutunud isikute suhtes ebaproportsionaalselt piirav.

Nõnda toodi enamik argumente, mis on Riigikogu liikme ameti ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ameti ühitamise küsimuses põhiseaduslikult relevantssed, Riigikogu aruteludes ka välja. Selleks, et teha põhjendatud järeldus, kas Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseadus lubab samaaegselt kuuluda Riigikokku ja kohaliku omavalitsuse volikokku ning millised mõjud on ametite ühitamisel või ühitamatusel põhiseadusega kaitstud põhimõtetele ja väärtustele, tuleb analüüsida järgmisi küsimusi:

- 1) horisontaalne võimude lahusus;
- 2) vertikaalne võimude lahusus;
- 3) demokraatliku valitsemise põhimõtted ja kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikud tagatised;

¹⁶² Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (613 SE) teise lugemise 3. mai 2005 täiskogu istungi stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=27&date=1115103600#pk2000011970> (31.05.2010).

¹⁶³ Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutamata jäetud Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse (613 SE) uuesti arutamine Riigikogu täiskogu 8. juuni 2005 istungil, stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=27&date=1118224800#pk2000012117> (31.05.2010).

4) rahvaesindaja tööle pühendumine.

Mõistagi on need põhimõtted omavahel põimunud, ent süsteemse analüüsi huvides on kasulik neid järgnevalt käsitleda eraldi alapeatükkides.

4.3.1. Demokraatia põhimõte

PS § 1 lõike 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Demokraatia seisneb „võimu teostamises rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemises võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.“¹⁶⁴ Seejuures on oluline, et rahva poolt riigivõimu teostamisel osalemine ja riigivõimu teostamise suunamine oleks tegelik ja efektiivne.¹⁶⁵

Vastavalt PS §-le 4 on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Eestis on parlamentaarne demokraatia, kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega (PS § 56 p 1). Riigivõimu kolme haru – seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu – kõrval teostab kohaliku omavalitsuse tasandil võimu kohaliku omavalitsuse volikogu (PS §-d 154 ja 156).

Põhiseadus näeb ette esindusdemokraatia, mis toimib nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. See tähendab, et suveräänne rahvas teostab riigis võimu esindajate kaudu, kes valitakse regulaarselt toimuvatel vabadel, üldistel ja ühetaolistel valimistel. Esindajad otsustavad rahva nimel ja vastutavad nende otsuste eest rahva ees. Riigikogu on rahvaesindus riigi ning volikogu rahvaesindus kohaliku omavalitsusüksuse tasandil. Nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse esinduskogu valitakse hääleõiguslike elanike poolt ning nad on ainsad¹⁶⁶ vahetult valitavad organid vastavalt riigis ja kohaliku omavalitsuse üksuses. Seaduse kohaselt ei saa isik mõlemas esinduskogus samaaegselt olla, kuna RKLSS-i (§ 24 lg 2) ja KOKS-i (§

¹⁶⁴ RKPJKo 21.detsember 1994, III-4/A-11/94.

¹⁶⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Juura, 2008, § 1 komm, p 4, lk 721.

¹⁶⁶ Rahval on õigus valida ka Euroopa Parlamenti Eesti esindajaid.

19 lg 1 p 1¹) alusel peatuvad volikogu liikme volitused tema Riigikogu liikme volituste täitmise ajaks.

PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. See säte näeb ette kohaliku omavalitsuse autonoomia. Põhiseaduse kohaselt on tegemist ühe demokraatia alapõhimõttega.¹⁶⁷ PS § 154 lõige 1 on ka vertikaalse võimude lahususe printsiibi väljendus. Nimelt tegelevad kohaliku elu küsimuste lahendamisega detsentralisatsiooni põhimõtte kohaselt need avaliku võimu organid, kes asuvad isikutele kõige lähemal. Et otsuste langetamisel oleks võimalik lähtuda just kohalikest oludest ja vajadustest, annab põhiseadus vastukaaluna riigi keskvõimule kohalikule omavalitsusele iseotsustamise õiguse.¹⁶⁸

Kirjanduses eristatakse poliitilist ja juriidilist omavalitsuse mõistet. Poliitilise omavalitsuse all mõistetakse halduse teostamist kõigi omavalitsuse osaliste vahetul osalusel.¹⁶⁹ Omavalitsuse juriidiline mõiste on teistsugune: omavalitsus on riigist alamalseisvate avaliku halduse subjektide või -kandjate iseseisev, üksikküsimustes juhusteta toimuv avalike ülesannete täitmine.¹⁷⁰ Juriidiline omavalitsus tähendab vertikaalset võimude lahusust (PS § 154 lg 1).¹⁷¹ Kohaliku omavalitsuse autonoomia mõistel on kaks põhilist tunnust: kohaliku omavalitsuse autonoomia väljendab kohaliku omavalitsuse õigust keskvõimu sekkumise vastu ning kohaliku omavalitsuse õigust piirangute kõrvaldamisele oma tegelikule ülesannete täitmisele. Juriidiliste meetodite all kohaliku omavalitsuse autonoomia mõõtmiseks peetakse silmas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu kasutuses olevaid vahendeid, kontrollimaks, kas seadusandja või täidesaatva võimu tegevus vastab põhiseadusele.¹⁷²

¹⁶⁷ RKÜKo 19. aprill 2005, 3-4-1-1-05, p 30.

¹⁶⁸ RKPJKo 16. jaanuar 2007, 3-4-1-9-06, p 22; M. Enits jt., 15 kaasust. Õiguskantsleri Kantselei, Tallinn, 2008, lk 69.

¹⁶⁹ R. Stober. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Kohlhammer: Stuttgart, 1996, S 59-60.

¹⁷⁰ K. Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. 2., völlig Neubearb. Aufl. München: Beck, 1984, S. 399-400.

¹⁷¹ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö, Tartu Ülikool, 2002, lk 15-16. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/10062/1302/5/olle_disser.pdf (31.05.2010).

¹⁷² J. Laidvee. Kohaliku omavalitsuse autonoomia mõõtmine. Magistratöö. Tallinna Tehnika Ülikool, 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/10068> (31.05.2010).

Eesti põhiseaduse mõttes on kohalik omavalitsus riigi haldusterritoriaalsel jaotusel rajanev teatava paikkonna elanike enesekorraldamisõigus,¹⁷³ riigivõimu detsentraliseerimise ja demokraatia põhimõtete alusel tegutsev territoriaalne kollektiiv, kes seaduste raames lahendab autonoomselt oma igapäevaelu küsimusi nii vahetult kui ka valitud organite kaudu, alludes seadustele.¹⁷⁴ Kohaliku omavalitsuse üksused ei ole põhiseaduse kohaselt „riigid riigis“.¹⁷⁵ „Seejuures tuleb rõhutada, et kaasaegses kohaliku omavalitsuse teoorias tavaliselt riiki ja kohaliku omavalitsuse üksust, samuti riiklikku kesk- ja kohalikku omahaldust ei vastandata. Demokraatlikus riigis teenivad mõlemad ühist eesmärki – üldsuse heaolu.“¹⁷⁶ Põhiseaduse Assambleel selgitas Jüri Raidla omavalitsuse asukohta põhiseaduslikus riigikorralduses järgmiselt: “Omavalitsuste volikogude valimist ei ole me põhimõtteliselt nõus käsitlema riigivõimu teostamise viisina. Vastasel korral me avaksime põhiseaduslikult kanali omavalitsuste allaheitmisele riigi poolt! Käsitletav eelnõu taotleb tegelikku omavalitsust, mitte aga pooleldi riigistatud omavalitsust.”¹⁷⁷

Kohaliku omavalitsuse autonoomiat tagab EKOH preambul, mis sätestab kohaliku omavalitsuse üldpõhimõtete hulgas, et tõelise vastutustundega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedal seisva juhtimisega, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine Euroopa eri riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõttele tugineva Euroopa ülesehitamise ning et selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatele organitele tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning vajaminevate rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia.

¹⁷³ „Isekorraldusõigus tähendab, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed“ RKPJKo 14. aprill 1998, 3-4-1-3-98, IV.

¹⁷⁴ R. Narits. Riik ja tema jaotus. – Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 152.

¹⁷⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Juura, 2008, XIV peatükk, sissejuhatus, lk 722; RKÜKo 19. aprilli 2005, 3-4-1-1-05, p 17; RKPJKo 3-4-1-2-09 9. juuni 2009, p 33.

¹⁷⁶ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö, Tartu Ülikool, 2002, lk 21.

¹⁷⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. Juura, 2008, XIV peatükk, sissejuhatus, lk 722; Algallikas: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk 71.

Volikogu on kohalike hääleõiguslike elanike valitud poliitiline esindusorgan (demokraatia printsiip – PS § 1 lg 1), kelle pädevuses on kõige olulisemad kohaliku elu juhtimis- ja kontrollimehhanismid (KOKS § 22 lg 1). PS §-st 154 ja EKOH-st tulenev kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte eeldab, et volikogu tegevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel lähtub eelkõige kohalikest oludest ning et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust, asetades esikohale kohalikud huvid¹⁷⁸ isegi kui need on vastuolus keskvõimu huvidega.¹⁷⁹

Volikogul on määrusandlusõigus reguleerimaks kohaliku omavalitsuse olemuslikke küsimusi, see võimaldab tekitada ühiskondlikku mitmekesisust (võrreldes sellega, kui neid annaks keskvõim). Nii kohalikul tasandil kui ka Riigikogus on moodustatud koalitsioonid ning opositsioonid erinevate poliitiliste jõudude vahel. Enne kui jõustus kahe tasandi esinduskogu mandaadi ühitamise keeld, esines tihti (Tallinna volikoguga seondult¹⁸⁰) olukordi, kus kohaliku elu küsimuste otsustamise pinnalt tekkinud vastuolud seondusid vahetult riigi parlamendi jõuvahekordadega ning mõjutasid pidevalt Riigikogu koalitsiooni stabiilsust, andes tunnistust poliitika korporatiivsusest.¹⁸¹ Erakondade mõjuvõim puudutab mõlema esinduskogu poliitilist stabiilsust ning seda tuleb vältida.

Poliitilise mõjuvõimu piiramine on muuhulgas valitavate ametikohtade koondumist piiravate õigusaktide üheks eesmärgiks. Poliitiline kontroll erakondade liikmete üle¹⁸² erakonna poolt võib olla vähemtõhusam. Seda võimu kasutavad erakonna liikmed oma positsiooni parandamiseks erakonna sees või selleks, et õigustada oma sõltumatust ja soovimatust järgida teatud olukordades erakonna ettekirjutusi. Valitavate ametikohtade koondumine võib tugevdada erakonna poliitilist distsipliini üleriigiliselt, samas aga annab see eelise isikule, kes on mõlemas

¹⁷⁸ RPSJKo 19.aprill 2005. aasta otsus nr. 3-4-1-1-05, punkt 35; RKPJKo 3-4-1-2-09 9. juuni 2009 p 31.

¹⁷⁹ RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17.

¹⁸⁰ Kolmikliidu lagunemisega seondult muutus võimude vahekord Tallinna Linnavolikogus 2001.a ja 2002.a vahetumisel. Ka 1996.a kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste järgselt lagunes valitsuskoalitsioon, millest tulenevalt muutus ka võimude vahekord Tallinna Linnavolikogus.

¹⁸¹ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö, 2002, lk 21. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/10062/1302/5/olle_disser.pdf (31.05.2010).

¹⁸² Ajal kui volikogu liige võis olla samaaegselt Riigikogu liige, sõltus volikogusse kandideerimine enamasti erakonna kohaliku organisatsiooni otsusest.

esinduskogus ning seetõttu avalikkuse silmis tuntud isik. Sellisel isikul on võimalik erakonna kandidaatide nimekirjas paremat positsiooni taotleda.¹⁸³

Ühel isikul pole mitte ainult kaks või enam ametikohta, vaid ametikohtade ühendamine lihtsustab ka tema tagasivalimist ning tõkestab uute ja „võõraste“ poliitikasse tulekut. Võim koondub mõjuvõimu pinnal, sest poliitikutel, kes on kahel ametikohal, on suurem mõjuvõim. Mõjuvõim avaldub näiteks omavalitsusele vajalike riigieelarvest saadavates finantseeringutes, sest Riigikogu liikmena on isikul võimalik mõjutada hääletamistulemust.¹⁸⁴

Eesti valimissüsteemist tulenevalt on otsustusvõim pigem erakondade kui üksikliikmete käes. Parlamendiliikmeid ja kohaliku omavalitsuse esinduskogu liikmeid on võimalik mõjutada muude tegevuste ja funktsioonide ning sealt saadavate lississetulekutega, seeläbi piiratakse aga demokraatia printsiipi. Piiratuks osutub nii parlamendiliikme vaba mandaadi põhimõte kui ka põhiseaduses sätestatud võimude lahususe põhimõtte eesmärk – vältida ühiskondliku ning majandusliku võimu jagunemist liiga väheste isikute vahel.¹⁸⁵ Kuigi parlamendis olles ei peaks parlamendiliikmed enam kaitsma kohalikke huve, et kindlustada oma tagasivalimine kohaliku omavalitsuse esinduskogusse, teeksid nad seda siiski, et tagada oma tagasivalimine parlamendiliikmeks,¹⁸⁶ sest nende valijatest kohaliku omavalitsuse üksuses sõltub ka nende edasine valituks osutumine tulevastel valimistel.

Samas on ka vastuargumente mõjuvõimu vähendamise eesmärgi vastu. Seadus, mis piirab parlamendiliikmete võimalusi pidada samal ajal teist valitavat ametikohta, tugevdab erakondade juhtkonna mõjuvõimu oma liikmete üle ning tugevdab seega erakondade võimu.¹⁸⁷

¹⁸³ K. Muylle. *Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison*. – *European Public Law*, Vol 6, Issue 4, pp 477. 2000.

¹⁸⁴ 1999.a kommenteeris J. Allik ametite ühitamist järgnevalt: “Omavalitsused, kellel on “oma” riigikogulane, on kindlasti teatud eelised ka investeeringute saamisel riigieelarvest. Tallinna ja Tartu kõrval jättes võivad tänasest Riigikogust loota nõ omale mehele umbkaudu paarkümmend omavalitsust” J. Allik. Uus valimisõigus tulekul. – *Postimees*, 10. mai 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.postimees.ee.

¹⁸⁵ A. Käßner. *Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 120.

¹⁸⁶ Muylle, K. *Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison*. – *European Public Law*, Vol 6, Issue 4, 2000, pp 477.

Kehtiv valimissüsteem võimaldab erakondadel seada üles ka kandidaate, kes on eelnevalt juba emmas-kummas esinduskogus. Isik küll kandideerib, kuid ei lahku valituks osutumisel oma eelmisest ametist, eriti kui tegemist on Riigikogu liikmega. Ka pärast ühitamise keelu jõustumist kandideerivad erinevate esinduskogude liikmed teiste esinduskogude – Riigikogu, Euroopa Parlament, kohaliku omavalitsuse volikogu – valimistel eesmärgiga kindlustada erakonnale võimalikult palju hääli.

Riigikogu valimistel osutuvad reeglina vaid alla poole kandidaatidest valituks, kas siis isiku- või ringkonnamandaadi alusel. Ülejäänud saadikud võlgnevad oma mandaadi kõrgele kohale erakonna üleriigilises nimekirjas, mistõttu nende seotus valimisringkonnaga ei pruugi hiljem kuigi oluline olla. Uuringud näitavad, et saadikud tähtsustavad oma tegevuses kõige enam erakondlikku tööd ning Riigikogu liikme ametiga seonduvat tööd, seejärel valijate ja valimisringkonna probleeme ning alles siis huvigruppide muresid.¹⁸⁸ Kui volikogu liikmed on ka Riigikogu liikmed, ei ole võimalik väita, et nad ei ole seotud oma valimisringkonnaga, sest nad on selle omavalitsuse volikogu liikmed. Kui nõustuda, et parlamendiliige esindab ka oma valimisringkonda, võib see seada küsimärgi alla riigi terviklikkuse, jagades elanikkonna väikesteks rühmadeks, millest igaüht esindab parlamendiliige. Kuid põhiseaduse kohaselt ei ole Riigikogu liikmele antud topeltrolli, mille kohaselt nad oleksid parlamendis samaaegselt nii valimisringkonna esindajad kui ka riigivalitsejad. Selline võim on parlamendiliikmetel presidentaalsetes riikides, nt Ameerika Ühendriikides on parlamendiliikmetele antud selline topeltroll.¹⁸⁹

Nagu juba eelpool sai märgitud, tuleneb demokraatia põhimõttest ka poliitilise vastutuse põhimõte. Parlamendiliikmeid hinnatakse regulaarselt, iga nelja aasta järel toimuvatel üldvalimistel, samu liikmeid või erakondi kas uuesti valides või mitte. Nii on poliitiline otsustusvõim rahva käes. Valija annab oma hääle parlamendiliikmele ning parlamendiliige esindab hääle andnud valijaid, lähtudes ühiskonna kui terviku huvidest. Esindusdemokraatiast tulenevalt kujundab oma otsused Riigikogu avalikel täiskogu istungitel. Nimetatud põhimõtted saaksid kahjustatud, kui parlamendiliige lähtuks kitsa huvirühma, kogukonna või

¹⁸⁸ V. Pettai. Riigikogu liikmed poliitilises risttules. – Riigikogu Toimetised, 20/2009, lk 126–127.

¹⁸⁹ Vt. H. Pitkin. The Concept of Representation, 1967, lk 215: „esindaja kohus on esindada nii kohalikke kui ka riiklikke huve- esimesi, sest ta on esindaja, ja teisi, sest tema töö esindajana nõuab oma riigi valitsemist“. Eelnev on viidatud artiklis: K. Muylle. Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison. – European Public Law, Vol 6, Issue 4, 2000, pp 469–478. – joonealune märkus nr 21.

rahastaja huvidest ning nende otsuste põhjendusi ei kajastataks piisavalt. Teatavasti ei ole sellised huvirühmad ja nende esindajad– parlamendivälised isikud, kes mõjutavad parlamendiliikmeid ja seeläbi otsuseid, kohustatud oma eesmärkide püstitamisel lähtuma üldistest huvidest, nad ei pea olema avalikkusele teada ning nad ei ole rahva ees aruandekohustuslikud. Järelikult ei teostataks nõnda seadusandlikku võimu rahva tahte kohaselt.¹⁹⁰ Rahva tahe, millest põhiseaduse kohaselt kogu riigivõim lähtub, ei oleks enam otsuste tegemisel esindatud, nagu nõuavad PS § 1 lõige 1 ja § 56 punkt 1.

Kohaliku võimu teostamisel tuleb lähtuda samadest eeldustest, sest poliitiline vastutus valijate ees nõuab kogukondlike huvide esindamist. Poliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus, mis tuleneb demokraatia põhimõttest. Riigikohus on märkinud, et „Eesti poliitilises süsteemis on demokraatia toimimiseks poliitilise vastutuse kõrval olulisel kohal nõue, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid poliitiliste otsuste tegemisel võimalikult ulatuslikult esindatud. Samuti tuleb arvestada võimude lahususe põhimõttega.“¹⁹¹ „Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud.“¹⁹²

Paljudes riikides, kus parlamendiliikme mandaat ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaat on ühitatavad, on ühitamise tegelik otsustusõigus erakondade käes, kes ise oma liikmete kuuluvuse üle otsustavad. Erakonnad otsustavad ise, kas ja kes võib samaaegselt erinevatesse esinduskogudesse kuuluda. Nt Rootsi parlamendi liikmed on tihti kohalike omavalitsuste volikogudes, samuti autonoomsete haldusasutuste nõukogude liikmed.¹⁹³ *Riksdagi* liikmed võivad samaaegselt olla ka muudes esinduskogudes nagu maakonnavolikogudes või mõnes sõltumatus maakonna või administratsiooniüksuse komisjonis või kohaliku omavalitsusüksuse komisjonides, millel on teatud ülesannete täitmiseks iseseisev pädevus. *Riksdagsordning*¹⁹⁴ 4:6 kohaselt täidavad parlamendiliikmed

¹⁹⁰ A. Käßner. *Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 122.

¹⁹¹ RKÜKo 19. aprill 2005, 3-4-1-1-05, 34.

¹⁹² *Samas*.

¹⁹³ The Kingdom of Sweden, in L. Prakke jt. *Constitutional law of 15 EU Member States*. Kluwer, Deventer, 2004, pp 813.

¹⁹⁴ The Constitution of Sweden 2003. The Fundamental Laws and the Riksdag Act. Stockholm: Swedish Parliament (Riksdag), pp 111.

oma kohustusi nii, et neid ei takistataks muude avalike ülesannete või ametitega. Seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tähendab see, et esindusfunktsioon on teistest ülesannetest ning kohustustest kõrgemal.¹⁹⁵ Ka Taani põhiseadus ei välista parlamendiliikme ning kohaliku omavalitsuse volikogu esinduskogu liikme mandaatide ühitamist. See on sõltuvusse seatud erakonna tahtest, kes kas lubab või keelab oma liikmete samaaegse kuulumise *Folketingi* ning kohaliku tasandi esinduskogusse. Hollandis ei ole seaduslikke piiranguid parlamendimandaadi ning kohaliku mandaadi samaaegsele täitmisele, kuid praktikas ei pane erakonnad oma nimekirjadesse kandidaate, kes juba on mõnes valitavas ametis.¹⁹⁶ Nimetatud riikide praktika näitab erakonnamõju ulatust poliitilistes esindusorganites.

Eelnevast nähtub, et demokraatia põhimõttest tulenevalt võib kohaliku omavalitsuse ning Riigikogu liikme samaaegselt mõlema esinduskogu mandaadi kandmine tuua kaasa mitmeid probleeme. Olukorras, kus riigi ning kohaliku tasandi huvid sattuvad omavahel vastuolusse, peab rahvaesindaja võtma vastu otsuse, eelistades ühe või teise huve. PS §-st 154 ja EKOH-st tulenev kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte eeldab, et volikogu tegevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel lähtub eelkõige kohalikest oludest ning et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvõimust, asetades esikohale kohalikud huvid isegi kui need on vastuolus keskvõimu huvidega. Riigikogu liikme vaba mandaat eeldab, et Riigikogu liige esindab riigivõimu kogu ühiskonna ja riigi huvides, mistõttu tuleb vältida erinevate tasandite huvide segunemist. Samaaegne kuulumine mõlemasse esinduskogusse rikub kohaliku omavalitsuse PS § 154 lõikes 1 sätestatud autonoomia põhimõtet. Samuti on rikutud PS §-s 62 sätestatud Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõtet, sest tema volikogu liikme staatus ei võimalda tal vabalt otsustada küsimustes, mis sisaldavad vastuolu kohaliku omavalitsuse ning riigi huvide vahel.

¹⁹⁵ L. Prakke jt. Constitutional law of 15 EU Member States. Kluwer, Deventer, 2004, pp 813.

¹⁹⁶ Status and working conditions of local and regional elected representatives., Study Series Local and Regional Authorities in Europe. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1376219&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD864&BackColorLogged=FDC864> (31.05.2010).

4.3.2. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte

PS § 4 järgi ei tohi seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim üksteise tegevusse sekkuda ning üks ei saa alluda teisele, vaid nad peavad toimima paralleelselt koos. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibi kohaselt ei ole võimude vahel operatiivses tegevuses alluvussuhteid ehk subordinatsiooni.¹⁹⁷ Võimu jagunemine erinevate organite vahel võimaldab anda riigi ülesandeid selleks kõige sobivamatele organitele. Riigikogu liikme ameti muu riigiametiga ühitamise keelu mõte on tagada võimude lahusus.

Võimude lahusus ei tähenda erinevate võimuharude absoluutset lahutamist üksteisest. Vastasel juhul poleks võimalik võimude vastastikune kontroll, tasakaalustamine ja piiramine, mis on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte üks põhieesmärke. Nagu on märkinud Riigikohus, peab võimude lahutamise looma eeldused põhiseaduse preambulast, samuti PS § 3 lõikest 1, §-st 4 ja §-st 10 tulenevate riigiõiguslike printsiipide ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitstuse tagamiseks.¹⁹⁸ Eraldi on kohus rõhutanud seaduslikkuse ja demokraatia põhimõtete tagamist võimude lahususe põhimõtte kaudu.¹⁹⁹

Võimude lahususe põhimõtet seostatakse John Locke'i ja Charles de Montesquieu' nimedega. Algselt seostus võimude lahusus võimu teostamise ja jaotamisega seisuste vahel, hiljem valitsemisfunktsioone täitvate organite vahel ning siis demokraatia ja õigusriigi tingimustes avaliku võimu teostavate põhiseaduslike institutsioonide vahel.²⁰⁰ Montesquieu kohaselt "igaüks, kellel on võim, püüab seda kuritarvitada. Ta teeb seda seni, kuni leiab piirid. Selleks et keegi võimu ei kuritarvitaks, peab asjade olemusest tulenevalt võim kontrollima võimu."²⁰¹ Võimude lahususe põhimõte on paljudes riikides ühitamatuse põhimõtte traditsiooniline allikas, mis keelab parlamendiliikmel olla samaaegselt minister, kohtunik või muus avalik-

¹⁹⁷ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, Juura, Tallinn, 2004, lk 119.

¹⁹⁸ RKPJKo 20. detsember 1996, 3-4-1-3-96, p 1.

¹⁹⁹ RKPJKo 14. november 1994, III-4/A-6/94, p 2.

²⁰⁰ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, Juura, Tallinn, 2004, lk 117, lk 227-231; vt. ka H. Schneider, R. Maruste. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis.- Juridica, 1994, nr 3, lk 64-66.

²⁰¹ R. Maruste tõlge. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, Juura, Tallinn, 2004, lk 117. Algallikas: C. de Montesquieu. The Spirit of Laws. Cambridge University Press, 1992, XI 4.

õiguslikus ametis.²⁰² Enamik poliitilise valdkonna ühitamatustest on seotud võimude lahususe põhimõttega. Siiski oleks tegemist liigse lihtsustamisega, kui ühitamatusi põhjendada üksnes „puhta võimude lahususe” nõudega.²⁰³ Sellele lisandub rida muid põhiseaduslikke ja õiguspoliitilisi motiive ning nende tähtsust tuleb igakordselt kaaluda.²⁰⁴

Võimude lahususe põhimõte sisaldab järgmist:

1. põhiseaduslikult on kolm riigivõimu – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim;
2. riigivõimud on üksteisest funktsionaalselt ja organisatsiooniliselt (organitena) eraldatud;
3. riigivõimud on tasakaalustatud, s.o oma funktsioone täites võrdsed;
4. riigivõimud on üksteisega seotud.²⁰⁵

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet on võimalik eristada mitmetel alustel. Eristada võib näiteks horisontaalset ja vertikaalset võimude lahusust. Samuti on võimalik eristada:

1. organisatsioonilist ehk institutsionaalset võimude lahusust;
2. personaalset võimude lahusust;
3. funktsionaalset võimude lahusust.²⁰⁶

Organisatsioonilisest võimude lahususest (PS § 4) tulenevalt peavad põhiseadusorganid täitma neile otseselt põhiseadusega antud pädevusi iseseisvalt. Võimuharud – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim, samuti nn neljas haru, st presidendi, õiguskantsleri ja riigikontrolöri kontrollivõim – peavad üksteist tasakaalustama ja piirama. Selle eesmärgi saavutamine eeldab, et eri võimuharude ametikohti täidavad eri inimesed. Organisatsioonilise võimude lahususe olulisust on rõhutanud ka Riigikohus, keelates täidesaatval võimul asuda täitma seadusandja ülesandeid.²⁰⁷

²⁰² M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, pp 45.

²⁰³ G. Sturm. Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München, 1967, S 11–12.

²⁰⁴ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, pp 45.

²⁰⁵ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest, Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 16–17.

²⁰⁶ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura. Õigusteabe AS, 2004, lk 64.

²⁰⁷ RKPJKo 20. detsember 1996, 3-4-1-3-96, I ja III.

Organisatsioonilise võimude lahususega on tihedalt seotud personaalne võimude lahusus, mis nõuab, et ühe võimuharu esindajad ei täidaks teise võimuharu ülesandeid (PS § 63 lg 1).²⁰⁸ Personaalset võimude lahusust iseloomustab PS § 63 lõige 1, mille kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis, ning § 64 lõike 2 punkt 1, mille kohaselt lõpevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega tema asumisega mõnda teise riigiametisse. Ametite ühitamatuse tagajärjeks on põhimõte: üks isik – üks amet. Isikud, kes tegelevad ühe või teise võimuharu juures, ei tohi olla identsed, sest see võib tuua kaasa organisatoorse võimude lahususe printsiibi rikkumise.²⁰⁹ Võimude lahutamine nõuab teatud ülesannete jaotamist, eriti siis, kui tegemist on poliitiliste ning majanduslike otsustega. Nii välditakse olukordi, kus sama isik saaks kõigepealt otsustada poliitiliselt ülesande olemuse ning seejärel täita seda teisel positsioonil olles. Majanduslike ning poliitiliste otsuste lahushoidmiseks eristatakse riiki ja ühiskonda.²¹⁰ Eesmärgi kohaselt peab riik seisma isiku ja ühiskonna eest ning kaitsma üksikindiviidi huve. Personaalse võimude lahususe eesmärk on kaitsta ühiskonna huve.²¹¹ Tulenevalt PS sätestatud keelust, mille kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis, tuleb asuda seisukohale, et kõik nimetatavad ja valitavad ametid, mis on Riigikogu liikme ametiga ühitamatud, tulenevad riigiameti mõistest (PS § 63 lg 1). Seda, kas ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme amet vastab riigiameti mõistele, hinnatakse järgnevates alapeatükkides. Järelikult muud erategevusega seonduvad ühitamatuse piirangud tulenevad PS §-st 75, milles sätestatud „tasu ning piirangud muu töötulu saamisel“ eesmärk on samuti tagada Riigikogu liikme pühendumine tema tööle.

Personaalse võimude lahususe vajalikkust on Riigikohus rõhutanud järgmiselt: „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

²⁰⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. tr. Juura, 2008, § 4 komm., p 6.1, lk 67.

²⁰⁹ H. Wilhelm, Klopp, Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag: historische Entwicklung, Bestellung, Befugnisse und Rechtsstellung einer Institution des deutschen Parlamentarismus., Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 48 Berlin: Duncker & Humblot, 2000, S 161–162.

²¹⁰ A. Käßner. Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010, S 131.

²¹¹ Samas.

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 korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.”²¹² Isegi need juhtumid, mis ei kattu täpselt eelmainitud kaasuses välja toodud huvide konflikti põhjustanud elementidega, nagu näiteks tasustamine mõlemalt poolt, võib teises riigiametis töötamine tuua endaga kaasa huvide konflikti.²¹³

RKLSS § 22 lõige 2 sätestab, et Riigikogu liige ei tohi oma volituste ajal olla ametikohal ega täita ülesandeid, mis on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või mis võivad muul viisil põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti. Samuti keelab RKLSS § 24 olla Riigikogu liikmel samaaegselt kohaliku omavalitsuse volikogus.

Kuna kohalik omavalitsus ning seadusandlik võim ei kuulu ühte võimuharusse, tuleb analüüsida, kas horisontaalse ja vertikaalse võimude lahususe põhimõttega on kooskõlas olukord, kus üks isik kuulub samaaegselt mõlema esinduskogu koosseisu. Mõlema käsitluse juures on põhirõhk personaalsel võimude lahususe põhimõttel.

4.3.2.1. Horisontaalne võimude lahusus

Klassikaline horisontaalne võimude lahusus eristab seadusandlikku, täidesaatvat ning kohtuvõimu. Selle põhimõtte eesmärk on ära hoida võimu kuritarvitamist, kaitsta üksikindiviidi huve ja tagada riigivõimu funktsioonid. Parlamentaarsele riikidele on omane täidesaatva võimu sõltuvus seadusandliku võimu usaldusest. Samuti täidavad kõik võimuharud eelkõige otstarbekuse kaalutlusest lähtuvalt oma põhifunktsiooni kõrval teiste võimuharude materiaalselt mõistetud funktsioone – seadusandlik võim teostab enesehaldust ning võtab vastu üksikotsuseid, täidesaatev võim annab välja üldakte, teostades sellega

²¹² RKPJKo 2. november 1994, III-4/1-6/1994, p 2.

²¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2.tr. Juura, 2008, § 63 komm, p 2, lk 370.

seadusandlikku funktsiooni, kohtuvõim teostab samuti osaliselt enesehaldust ning annab üldakte enesekorraldusõiguse raames. Kõigil võimuharudel on olemas võimalused teiste võimuharude kontrollimiseks ning tasakaalustamiseks.

Horisontaalne võimude lahusus eeldab, et kõik riigivõimuharud täidavad oma ülesandeid ning ei sekku teiste võimuharude pädevusse. Kohus ei saa asuda seadusandliku või täidesaatva võimu asemele,²¹⁴ seadusandja täidesaatva võimu asemele ning täidesaatev võim seadusandja asemele.²¹⁵

Kohaliku omavalitsuse PS § 154 lõikest 1 tulenev funktsioon – kohaliku elu küsimuste otsustamine ja korraldamine – pole otseselt ühegi riigivõimuharu funktsioonide teostamine. Neid ülesandeid täidab omavalitsus sõltumatult riigist ja muudest isikutest omal äranägemisel ning vastutusel. Võimude funktsionaalset lahusust käsitlev PS § 14 küll nimetab kohalikku omavalitsust, kuid eristab seda samas selgelt seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust. Ent kohaliku omavalitsuse riigiülesannete täitmine toob endaga kaasa täidesaatva riigivõimu teostamise, mille kaudu asub kohaliku omavalitsuse volikogusse kuuluv Riigikogu liige teostama täidesaatvat riigivõimu, mis riivab võimude lahususe ja tasakaalu põhimõtet. Riigiülesanded on aga oma olemuselt sekundaarse iseloomuga ja ei mõjuta omavalitsuste toimimist olemuslikult.

Kuid arvestades, seda et PS § 154 lg 1 kohaselt täidavad omavalitsused riiklikke ülesandeid (vertikaalne võimude lahususest tulenevalt) ning sellest tulenevalt ka täidesaatva võimu ülesandeid, on Riigikogu liikme tegevus kohaliku omavalitsuse volikogus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel vastuolus ka horisontaalse võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega – Riigikogu liige teostab seadusandliku riigivõimu kõrval täidesaatva riigivõimu funktsioone PS § 4 mõttes.

²¹⁴ RKPJKo 21.jaanuar 2004, 3-4-1-7-03, p 16.

²¹⁵ RKPJKo 20. detsember 1996, 3-4-1-3-98, IV.

4.3.2.2. Vertikaalne võimude lahusus

PS §-d 14 ja 154 sätestavad vertikaalse võimude lahususe põhimõtte, hõlmates ka kohaliku omavalitsuse iseseisva võimuharuna. Vertikaalne võimude lahusus tähendab, et üksteisest põhimõtteliselt lahutatud peavad olema ka riigi keskvõimu ja kohalike omavalitsuste poolt teostatavad võimufunktsioonid, -organid ja võimu teostavad isikud.

Kuna Riigikogu liige ei tohi PS § 63 lõike 1 kohaselt töötada teises riigiametis, tõusetub küsimus, kas kohaliku omavalitsuse volikogus olemist saab käsitleda riigiametis olemisena. Riigikohus on analüüsinud riigiameti tunnuseid seoses riigiettevõtte haldusnõukogu liikme õigusliku staatusega ning leidnud järgmist: "Eeltoodust nähtub, et haldusnõukogu liige nimetatakse valitsusasutuse - ministeeriumi ettepanekul ja kinnitatakse määrusega Vabariigi Valitsuse poolt, s.t. haldusnõukogu liikmed saavad oma tegevuseks volitused täidesaatvalt riigivõimult. Haldusnõukogu kaudu teostab ministeerium riigi majanduspoliitikat, lähtudes vastava ministeeriumi poolt väljatöötatud majandusharu arenguprogrammist. Majanduspoliitika on aga üks osa riigi sise- ja välispoliitikast, mis on Põhiseaduse § 87 p. 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse kui täidesaatva riigivõimu pädevuses. Haldusnõukogu liikme ülesannete täitmine on töötamine ametikohal, kus täidetakse riigi haldusfunktsioone, mille eest on ette nähtud tasu ja kantakse vastutust riigiettevõtte kõrgema organi - ministeeriumi ees. Seega on haldusnõukogu koosseisu kuulumine riigiametis olek."²¹⁶ Otsusest tulenevalt on riigiameti olemuslikud tunnused PS § 63 lõike 1 tähenduses järgmised:

1. isik saab oma tegevuseks volitused riigivõimult;
2. isik täidab riiklikke võimufunktsioone;
3. isikule on nende funktsioonide täitmise eest ette nähtud tasu;
4. isik kannab vastutust kõrgemalseisva riigiorgani ees.

Järgnevalt tuleb vaadelda, kas volikogu liikme amet vastab eelnevalt toodud neljale riigivõimu ameti tunnusele.

²¹⁶ RKPJKo 2. november 1994, III-4/A-6/94, p 2.

Kohaliku omavalitsuse volikogu liige saab oma volitused kohaliku omavalitsuse elanikelt, seega ei tulene tema volitused riigivõimult, teda ei nimetata ega valita ametisse riigivõimu poolt.

Kui kohaliku omavalitsuse volikogu täidab riigi ülesandeid, tekib küsimus, kas seeläbi teostab ta täidesaatvat võimu. Näiteks on riiklikuks ülesandeks, mida kohalik omavalitsus täidab PKTS § 3 lõikes 3 sätestatud sündide ja surmade registreerimine rahvastikuregistris ning kriminaalmenetluses vahistatud, kahtlustatava või süüdistatava järelevalveta vara andmine kohaliku omavalitsuse hoiule vastavalt KrMS § 8 lg 1 punktile 5. Pidades silmas võimude kolmikjaotust, siis teostab kohalik omavalitsus selliseid ülesandeid täites täidesaatvat võimu.²¹⁷ PS §-s 14 on sätestatud funktsionaalne võimude lahusus ning kohalikke omavalitsusi on nimetatud kui iseseisvat võimuharu seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval. Omavalitsused täidavad eelkõige täidesaatvat funktsiooni, kuid ka neil on õigus võtta vastu üldkehtivaid õigusnorme. Kuna kohalikud omavalitsused aitavad tasakaalustada keskvõimu, on nad nn vertikaalse võimude lahususe väljenduseks.²¹⁸ Seega võib asuda seisukohale, et täites riiklikke ülesandeid teostab ta kaudselt täidesaatvat võimu.

Kohaliku omavalitsuse volikogu liige ei saa oma funktsioonide täitmise eest tasu, kuid tal on õigus saada hüvitist tööga seotud kulutuste eest (KOKS § 17 lg 3). Hüvitise suuruse määramine kuulub KOKS § 17 lõike 3 ja § 22 lõike 1 punkti 22 alusel volikogu pädevusse. Kuigi hüvitist ei saa lugeda volikogu liikme palgaks, ei tähenda see, et tegemist ei oleks töö eest saadava tasuga. Volikogu liikme hüvitise eesmärgiks on hüvitada tema tehtud kulutused, mõningatel juhtudel kompenseerida töökohal saamata jäänud töötasu. Kui hüvitis kompenseerib saamata jäänud töötasu, on hüvitis sisuliselt käsitletav töötasuna. Samuti on võimalik hüvitise varjus maksta igakuist fikseeritud tasu ja halduskogu liikme hüvitist, millele lisanduvad eelised, näiteks tasuta parkimiskaart kesklinnas, autokütuse või kommunikatsioonivahendite kasutamise kompenseerimine jne. Ei ole oluline, kas volikogu liige saab hüvitist ainult tööga seotud kulude eest või ei saa ta seda üldse, oluline on see, et tal on see võimalus olemas.

²¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Juura, 2008, § 4 komm., p 7, lk 67.

Kohaliku omavalitsuse volikogu liige kannab (vähemasti kohalike ülesannete lahendamisel) vastutust oma valijaskonna ees, kuid riigiülesannete täitmine on allutatud keskvõimu kontrollile. Näiteks RES § 9 lõike 4 kohaselt võib Vabariigi Valitsus vähendada kohaliku omavalitsuse üksusele eelarvete tasandusfondist tehtavaid väljamakseid summa ulatuses, mille võrra mahtu ületati, kui kohaliku omavalitsuse üksus on ületanud eelarveaastal VLES § 8 lõike 1 alusel kehtestatud kohustuste võtmise mahu. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel on riigi ees täitmata rahalisi kohustusi, on Vabariigi Valitsusel õigus jätta talle eelarvete tasandusfondist selle summa ulatuses väljamakse tegemata (RES § 9 lg 5). Halvimal juhul võib see viia aga volikogu tegutsemisvõimetuseni, mille tulemusel volikogu liikme volitused lõpevad (KOKS § 18 lg 1 p 1). Lisaks teostab keskvõim järelevalvet riiklike ülesannete täitmise üle, kontrollides seaduslikkuse põhimõttele vastavust ning seadusega ettenähtud juhtudel ja tingimustel ka otstarbekuse, efektiivsuse jt kriteeriumidele vastavust. PS § 133 p 3 alusel kontrollib Riigikontroll kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist ning VVS § 85 lg 1 alusel teostab maavanem järelevalvet omavalitsusüksuse kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.²¹⁹

Tulenevalt personaalse võimude lahususe põhimõttest, ei saa siinkohal tähelepanuta jätta huvide konflikti vältimise põhimõtet, sest laialdaselt levinud arvamuse kohaselt võib mandaatide paljusus viia huvide konfliktini.²²⁰ Ametite ühitamatuse põhimõte seisneb muuhulgas ühele isikule samaaegselt kahe erineva võimuvolituse omistamise keelus, mille eesmärgiks on huvide konflikti vältimine.²²¹ Huvide konflikt võib seisneda era- ja avalike suhete vastuolus (majanduslikud huvid enamasti), võimude lahususest tingitud erinevate institutsioonide suhete vastuolus ning korruptsiooniohtliku suhte loomises. RKLSS § 22 lg 2 keelab Riigikogu liikmel oma volituste ajal olla ametikohal ega täita ülesandeid, mis võivad põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti.

Huvide konfliktiga seondult on Riigikohus rõhutanud personaalse võimude lahususe vajalikkust järgmiselt: „Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab

²¹⁹ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – Juridica, VIII, 2002, lk 527.

²²⁰ Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries, Edited by Barbara Kudrycka, by Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute – Budapest, 2004, pp 126.

²²¹ RKPJKo 14. oktoober 2005, 3-4-1-11-05, p-d 5 ja 7.

olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.”²²² See laieneb ka Riigikogu ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme suhtele, kus erinevate võimude esindajatena riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstakse erinevaid huve. Riigi ja kohaliku omavalitsuse huvide konflikt tekib enamasti majanduslikel kaalutlustel ning seondub riigieelarvega. Õiguskantsler on märkinud, et „[s]ilmas pidades Riigikogu liikme staatust kogu rahva esindajana vastandina volikogu liikmele, kes esindab konkreetse omavalitsuse elanike huve ja õiguseid, ning Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõtet südametunnistuse järgi riigi huvides tegutsemisel, muutub personaalse võimude lahususe eesmärgiks oleva huvide konflikti vältimise vajadus eriti oluliseks.”²²³ Kuigi Riigikogu liige valitakse valimisringkonnast, on ta hetkest, mil temast saab Riigikogu liige, kogu rahva esindaja. Volikogu liikmena peaks ta alati seisma omavalitsuse huvide eest. Kui üks isik täidab samaaegselt võimu kahe erineva haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, ei ole see kooskõlas personaalse võimude lahususe põhimõttega, § 63 lõikega 1 ja vertikaalse võimude lahususe põhimõttega (PS ja §-de 14 ning 154).

Kuigi kohaliku omavalitsuse volikogu liikme amet vastas eelpool toodud neljast punktist kolmele riigiameti tunnusele, on see piisav selleks, et väita – volikogu liige teostab oma ametis riigivõimu. Nimetatud tunnused ei peagi tingimata esinema üheaegselt.²²⁴ Järelikult piisab riigiametis olemiseks ka ainult ühe tunnuse olemasolust, mis võib PS § 4 mõistes endaga kaasa tuua huvide konflikti ning seega ka Riigikogu liikme volitustega ühitamatuse. Seetõttu on rikutud PS § 63 lõikes 1 sätestatud keeldu, mille kohaselt ei tohi olla Riigikogu liige muus riigiametis.

Seega regulatsioon, mis võimaldab üheaegset kuulumist mõlemasse esindusorganisse, on vastuolus PS § 63 lõikega 1, §-ga 4, 14 ning §-ga 154. Nimetatud põhiseaduse sätetest tuleneb

²²² RKPJKo 2. november 1994, III-4/1-6/1994, p 2.

²²³ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri Kantselei, Tallinn 2006, lk 28. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/files/130.pdf> (31.05.2010).

²²⁴ Eesti Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2.tr, Juura, 2008, § 63 komm. p 5.1, lk 438.

ametite ühitamatuse põhimõte, mis seisneb ühele isikule samaaegselt kahe erineva võimuvolituse omistamise keelus ning mille eesmärgiks on vältida huvide konflikti.

4.4. Tööle pühendumine

Riigikogu liikme töökohapiirangutega soodustatakse tema keskendumist ainult tema põhitööle. Parlamenditöö efektiivsust ja mahtu silmas pidades vajaks parlament selliseid liikmeid, kes end üksnes oma kohustustele pühendavad. Kuid seejuures rikastab parlamendi koosseisu ka selline liige, kes oma endisel tegevusalal igapäevaselt tegutseb ning pidevalt ja vahetult argieluga kokku puutub. Kontakt senise töövaldkonnaga on oluline seetõttu, et mandaat on ajutine ning selle lõppedes on endisel parlamendiliikmel lihtsam oma endises valdkonnas edasi tegutseda.²²⁵ Pealegi, parlamendiliikme amet ei ole elukutse, vaid parlamendiliige esindab oma volituste ajal rahva huve. Parlamendis on liikmeid, kes osutuvad valituks mitmesse Riigikogu koosseisu ning neid võib nimetada elukutselisteks parlamendiliikmeteks, kuid enamik parlamendiliikmeid seda ei ole, ning see ei ole ka vajalik.

Kõikide ametile pühendumist soodustavate meetmete eesmärk on tagada parlamendiliikmele võimalus oma ülesandeid täita, kuid positiivse kõrval toob see eesmärk parlamendile kaasa ka teatavaid riske. Näiteks, ei ole tõendatud, et need parlamendiliikmed, kellel on kõige rohkem aega, tegelevad parlamenditööga kõige enam. Ilmselge on, et kui parlamendiliikme tööle pühendumine langeb allapoole teatud taset, siis ka parlamendi töö kvaliteet kannatab.²²⁶ Töökvaliteeti ei ole küll võimalik üheselt hinnata, kuid seda iseloomustab kindlasti parlamendiliikme osavõtt parlamendi istungitest ning koosolekutest. Kui parlamendiliikmel ei ole aega istungitel osaleda, siis ta tähtsustab järelikult mõnda muud tegevust, ning sellist olukorda tuleb vältida. Kindlasti on võimalik väita ka vastupidist: et Riigikogu liikme tegelemine paljude muude tegevustega tõstab tema asjatundlikkust. Oma teadmisi saavad nad rakendada, kui nad on teatud küsimuses eksperdid. Enamik erategevusi võivadki olla

²²⁵ W. Braun., M. Jantsch., E. Klante. Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Berlin, New York: de Gruyter, 2002, S 29.

²²⁶ M. Van der Hulst. The Parliamentary Mandate, Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2000, k 139.

lubatavad, kuid need ei tohiks põhjustada huvide konflikti ega takistada Riigikogu liikmel oma põhitööga tegelemast.

Parlamendiliikme ametile pühendumise määr sõltub sellest, kas tegemist on põhitöökohaga või mitte. Põhiseaduses sätestatud ametite ühitamatus on tingitud sellest, et Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu ning Riigikogu liikmel on õigus tegeleda teatud lisategevustega. Seda, et Riigikogu liikme amet on tema põhitöökoht, ilmneb Põhiseaduse Assamblees kõlanud sõnavõttudest.²²⁷ Põhiseaduse koostamisel peeti silmas, et Riigikogu liikmele makstakse tasu, mis kindlustab tema pühendumise parlamenditööle ning mis ei oleks käsitatav n-ö "päevarahana".²²⁸ Tema amet ei ole aga olnud kogu aeg põhitöö.

Eelnevatest peatükkidest tuleneb, et Riigikogu liikme amet oli kunagi kõrvaltegevus. 1937. aasta põhiseaduse järgi said Riiginõukogu ja Riigivolikogu liikmed tasu ainult kuue kuu eest, mil toimusid täiskogu istungid. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed ei saanud oma töö eest üldse tasu. Seetõttu olid ühitatavad ka parlamendiliikme ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaadid. Volikogu liige võis saada vähemalt mingitki tasu ja seda parlamendiliikmena. 1937. aasta Rahvuskogu stenogrammist selgub, et: „Omavalitsustegelased on ikkagi koha peal väljavalitud paremad mehed ja neid ei oleks mõtet kõrvale jätta rahvaesindustest. Ei ole midagi katki, kui näiteks vallavanem parlamenti valitakse, sest temale valitakse kohapeal asetäitja. Loomulik, et ta kuus kuud, mil parlament koos, ei saa omavalitsuse tööd jätkata. Kuid parlamendi töö ei kesta kogu aasta, vaid ainult kuus kuud. Olukord ei ole tulevikus niisugune, nagu Riigikogu ajal, kus Riigikogu liige oli alaline palgaline.“²²⁹ See näitab selgelt, et kui varasemate põhiseaduste järgi nõudis parlamendiliikme amet täit pühendumist, siis 1937. aasta põhiseaduse kohaselt ei olnud see enam nii ning parlamendiliige võis tegeleda muude tegevustega ning teenida põhisissetuleku mujalt. Ajalooliselt on aga 1992. aasta põhiseaduse kohaselt parlamendiliikme amet tema põhitegevuseks muutunud.

²²⁷ Vt K. Koha ja I. Hallaste sõnavõttud, Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk-d 250–251, 368–369.

²²⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. tr. Juura, 2008, § 75 komm., p 4, lk 467.

²²⁹ Rahvuskogu. Esimene koda. Stenograafilised aruanded. 19.veebruarist– 13.augustini 1937, J. Piirimaa sõnavõtt, lk 321.

Seda, et Riigikogu liikme amet on tema põhitöö kinnitab ka RKLSS, mis reguleerib Riigikogu sisemist töökorraldust. Riigikogu liige võtab osa täiskogu istungitest, võib kuuluda fraktsiooni, kuulub alatisse komisjoni ning võib kuuluda erinevatesse muudesse Riigikogu komisjonidesse (RKKTS §-d 18-21). Kui ei toimu istungeid, kohtuvad Riigikogu liikmed valijatega, täidavad fraktsioonide ja komisjonide antud ülesandeid ning muid Riigikogu liikme kohustusi. Seda, et Riigikogu liikme ajakava on tihe, iseloomustab RKKTS § 47, mis kehtestab Riigikogu organite tööajad kindlatel kellaaegadel ja päevadel. Riigikogu liikme töö ei seisne pelgalt istungitel või koosolekutel viibimises, töö seadusandlike aktidega toimub iseseisvalt ka väljaspool selleks ettenähtud koosolekute toimumiste aega.

Väljaspool RKKTS § 47 sätestatud istungite ja koosolekute aega tegelevad Riigikogu liikmed veel ka Riigikogu ühenduste ning välissuhtlemisega, kuuluvad välisdelegatsioonidesse ning erinevatesse Riigikogu liikmete ühendustesse (RKKTS § 43).²³⁰ Välissuhtlusega tegelemiseks moodustatakse Riigikogus välisdelegatsioonid (RKKTS § 44), samuti on välissuhtlemisena vaadeldavad Riigikogu liikmete ametlikud visiidid, komisjonide ja parlamendirühmade töövisiidid, Riigikogu liikmete osalemine rahvusvahelistel üritustel jne.²³¹

Riigikogu liikme ning kohaliku omavalitsuse volikogusse kuulumise korral tuleks Riigikogu liikmel arvestada ka volikogu liikme tööaja graafikuga (KOKS VI peatükk). Ka volikogu liige osaleb volikogu istungitel, küll mitte nii tihti kui RKKTS kohaselt Riigikogu liige seda tegema peab. Lisaks kuuluvad volikogu liikmed komisjonidesse. Riigikogu liikme ja volikogu liikme tööaeg kattub, sest RKLSS sätestab Riigikogu töönädalatel Riigikogu liikmele tiheda töögraafiku, mis praktikas kattub volikogude istungite aegadega. Volikogude istungeid tuleks sellisel juhul pidada kas aegadel, mil Riigikogu liikmed saavad istungeist osa võtta, või puuduvad Riigikogu liikmed, kes on samaaegselt volikogude liikmed, Riigikogu organite istungitelt.

Parlamendiliikmele, kes on kahes esinduskogus, on see kasulik, sest nii saab ta oma mõjuvõimu laiendada mõlemas suunas ning kindlustab enese tagasivalimise, sest teda

²³⁰ Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantsleil, Eesti Rahvusraamatukogu, 2004, lk 325.

²³¹ Samas, lk 315.

tuntakse rohkem. Nii sõltutakse ka vähem oma erakonnast. Selline mõjuvõim on ilmselt üks põhilisi eesmärke, miks tahetakse kahel ametikohal samaaegselt olla. Kuid see ei soodusta Riigikogu liikmel tööle pühendumist. Mitmel ametikohal töötamisel kannatab nii põhitöö kui ka kõrvategevus. Pühendumine tööle on tagatud siis, kui Riigikogu liige saab keskenduda oma tööle²³² ning kohaliku esinduskogu liige enda omale. Kahe mandaadi ühitamatuse aluseks on eeldus, et mõlema tasandi esinduskogude ülesanded on võrdselt tähtsad. Tööle pühendumise eesmärgiga kaitstakse Riigikogu liikme ametit, sest see on tema põhitöö, ning liikmelisus kohalikus esinduskogus ei soodusta tööle pühendumist, vaid vastupidi, takistab seda.

Seega regulatsioon, mis võimaldab üheaegset kuulumist mõlemasse esindusorganisse, on vastuolus Riigikogu liikme ametile pühendumise eesmärgiga, mis tuleneb PS § 63 lõikest 1. Neljandas peatükis leidis käsitlemist volikogu liikme ning Riigikogu liikme mandaadiga seonduvate ülesannete käsitlemine. Kuna volikogu liige täidab tulenevalt PS § 154 lg 1 riiklikke ülesandeid ning sellest tulenevalt ka täidesaatva võimu ülesandeid, on rikutud PS § 4 sätestatud võimude lahususe põhimõtet. Samuti jõuti järeldusele, et volikogu liikme ameti samaaegne täitmine rikub PS §-s 14 sätestatud vertikaalset võimude lahusust ning § 154 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet. Lisaks jõuti järeldusele, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikme amet on PS § 63 lg 1 mõttes riigiameti tunnusele.

Seega regulatsioon, mis võimaldab üheaegset kuulumist mõlemasse esindusorganisse, on vastuolus PS § 63 lõikega 1, §-ga 4, 14 ning §-ga 154. Nimetatud põhiseaduse sätetest tuleneb ametite ühitamatuse põhimõte, mis seisneb ühele isikule samaaegselt kahe erineva võimuvolituse omistamise keelus ning mille eesmärgiks on vältida huvide konflikti.

²³² RKPJKo 14. oktoober 2005, 3-4-1-11-05, p-d 5 ja 7.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärk oli eelkõige parlamendiliikme ametist lähtuvalt analüüsida, kas RKLSS § 24 lõikes 1 sätestatud piirang, mille kohaselt Riigikogu liige ei tohi samaaegselt kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse, on põhiseadusega kooskõlas, ning hinnata, kuivõrd teenib piirang demokraatia, võimude lahususe ning kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte eesmärke. Alljärgnevalt võtab magistritöö autor kõrgemal üldistusastmel kokku töö põhitulemused.

Riigikogu liikme ning omavalitsuse volikogu liikme ameti samaaegne pidamine on, arvestades demokraatia põhimõtet, seotud mitmete probleemidega. Kuigi nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse eesmärgiks on teenida ühiskonna huve, ei tähenda see, et need huvid ei võiks mõnikord olla vastandlikud. Kui kohalike küsimuste otsustamisel kohaliku omavalitsuse volikogus saaksid osaleda ka parlamendiliikmed, võiks tekkida olukord, kus kohalike küsimuste otsustamisel lähtutakse pigem riigi huvidest kui kohalikest vajadustest. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttest tulenevalt aga peab volikogu liige lähtuma kohalikest huvidest. Niisiis võib tekkida olukord, kus kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel väheneb ning seeläbi saab kahjustatud kohaliku omavalitsuse autonoomia.

Samaaegne kuulumine mõlemasse esindusorganisse mõjutab ka esindusorganite tegevuse stabiilsust. Eesti praktika (Tallinna volikogus) on kinnitanud, et poliitiliste jõujoonte ümberkujundamine mõjutab nii Riigikogu kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu tegevust. Isikud, kes on samaaegselt kahes kogus kannavad poliitilised pinged ühest kogust teise üle. Seetõttu tuleb sellist mõju vältida.

Tulenevalt PS §-s 4 sätestatud institutsionaalse võimude lahususe põhimõttest ei tohi riigi kolm võimuharu – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim üksteise tegevusse sekkuda ega üksteisele alluda. Kohaliku omavalitsuse PS § 154 lõikest 1 tulenev funktsioon – kohaliku elu küsimuste otsustamine ja korraldamine – pole otseselt ühegi riigivõimuharu ülesannete täitmine. Kohalik omavalitsus täidab neid sõltumatult riigist ja muudest isikutest omal

äränamisemil ja vastutusel. Võimude funktsionaalset lahusust käsitlev PS § 14 nimetab kohalikku omavalitsust, kuid eristab seda samas selgelt nii seadusandlikust, täidesaatvast kui ka kohtuvõimu harust. Kuna volikogu liige täidab riigivõimu ülesandeid tulenevalt PS § 154 lõikest 2, teostades seeläbi täidesaatvat võimu, on Riigikogu liikme tegevus kohaliku omavalitsuse volikogus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel vastuolus PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttega.

PS § 63 lõike 1 kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena tegutsemine on käsitatav riigiametis olemisena, isegi kui see ei vasta kõigile neljale riigiameti olemuslikule tunnusele PS § 63 lõike 1 tähenduses:

1. isik saab oma tegevuseks volitused riigivõimult;
2. isik täidab riiklikke võimufunktsioone;
3. isikule on nende funktsioonide täitmise eest ette nähtud tasu;
4. isik kannab vastutust kõrgemalseisva riigiorgani ees.

Autor jõuab magistritöös järeldusele, et volikogu liikme puhul on täidetud kõik tunnused peale esimeses punktis nimetatute, sest kohaliku omavalitsuse volikogu liige saab oma volitused kohaliku omavalitsuse üksuse püsielanikelt, mis tähendab, et tema volitused ei pärine riigivõimult, st teda ei nimetata ega valita ametisse riigivõimu poolt.

Ametite ühitamatuse põhimõte seisneb muuhulgas ühele isikule samaaegselt kahe erineva võimuvolituse omistamise keelus, mille eesmärgiks on huvide konflikti vältimine. RKLSS § 22 lõike 2 ei luba Riigikogu liikmel oma volituste ajal olla ametikohal ega täita ülesandeid, mis võivad põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti. Huvide konflikt kui olukord, kus ametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ning luua eeldused korruptsiooniks. Kuna huvide konflikti peab vältima kõigis ametites, laieneb see ka Riigikogu ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme suhtele, sest erinevate võimude esindajatena riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstakse erinevaid huve. Kuigi Riigikogu liige valitakse ühest konkreetsest valimisringkonnast, on ta hetkest, mil temast saab Riigikogu liige, kogu rahva esindaja. Volikogu liikmena peab ta aga alati seisma kohaliku omavalitsuse

huvide eest. Kui üks isik täidab samaaegselt kahe erineva võimu funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, ei ole see kooskõlas võimude lahususe põhimõttega. Seega regulatsioon, mis võimaldaks üheaegset kuulumist mõlemasse kõnealusesse esinduskogusse, oleks vastuolus PS § 63 lõikega 1, §-dega 4 ja 14 ning §-ga 154 lõikega 1.

Riigikogu liikmele kehtestatud ameti- ja töökohapiirangutega soodustatakse tema keskendumist ainult tema põhitööle. Ajalooline võrdlus varasemate põhiseaduste pinnalt näitab, et kui Riigikogu liikme amet ei olnud tema põhitöökoht, siis see väljendus nii tema tööajas kui ka sissetulekus. 1937. aasta põhiseaduse järgi said Riiginõukogu ja Riigivolikogu liikmed tasu ainult kuue kuu eest, mil toimusid täiskogu istungid. Ilmselt oli tegemist kõrvalametiga, mistõttu ei olnud ka vaieldav kohaliku omavalitsuse esinduskogu liikmete samaaegne kuulumine nii Riiginõukogusse kui ka Riigivolikogusse.

Riigikogu liikme tööd iseloomustab istungite ja koosolekute ning muude parlamentaarsete ülesannete tihe ajagraafik, mille sätestavad RKKTS ja RKLSS. Kuna praktikas kattuvad kohaliku omavalitsuse volikogude istungite ning komisjonide ja halduskogude koosolekute ajad Riigikogu liikme ülesannete täitmiseks ettenähtud ajaga, kannataks mandaatide ühitamise lubamisel Riigikogu töö. Arvestades Riigikogu põhiseaduslike ülesannete hulka ja parlamendiliikme töömahtu tänapäeva demokraatlikus riigis, on oluline tagada tema pühendumine nimetatud kohustuste täitmisele. Kahe mandaadi ühitamatuse aluseks on eeldus, et mõlema tasandi esinduskogu ülesanded on võrdselt tähtsad. Seega regulatsioon, mis võimaldab üheaegselt kuuluda mõlemasse esindusorganisse, on vastuolus Riigikogu liikme oma ametile pühendumise nõudega, mis tuleneb PS § 63 lõikest 1.

Magistritöös leidsid käsitlemist ka ametite ühitamatuse tagamise meetodid, mis sisuliselt kujutavad endast passiivse valimisõiguse piirangut. Nii näeb ametite ühitamatuse põhimõtte ette piirangud Riigikogu liikme mandaadiga kokkusobimatute ametite pidamisele tema valituks osutumise hetkest. Kuigi Eestis on enamik sääraseid passiivse valimisõiguse piiranguid kaudsed ning need realiseeruvad ühitamatuse piirangutena (ametite ühitamatuse põhimõtte kaudu), leidub ka otseseid mittevalitavuse piiranguid (juhtumeid). Mittevalitavus

nimelt tähendab keeldu teatud ametikohal olevale isikule kandideerida Riigikogu liikmeks. Selline isik peab, kui ta soovib siiski kandideerida, eelnevalt oma ametist loobuma.

Riigikogu liikme ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ametite puhul kohaldub ühitamatuse põhimõte, mis võimaldab mõlemal nii ühel kui ka teisel mandaadikandjal oma volituste ajal kandideerida ka teise esinduskogusse. Ent valituks osutumise korral tuleb isikul mandaatide vahel valik teha.

Töö autor on seisukohal, et sissejuhatuses püstitatud eesmärk on saavutatud. Riigikogu liikme mandaat ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaat ei ole põhiseadusest tulenevalt ühitatavad. Autori originaalne panus seisneb kõigepealt ühitamatuse põhimõtte ajaloolise arengu uurimises, samuti Eesti varasemates põhiseadustes sätestatud ühitatusreeglite väljatoomises ja analüüsimises. Kuna Eestis ei ole ametite ühitamatuse probleematikat õigusteaduslike uurimuste raames käsitletud ega teiste riikide asjakohast praktika uuritud, peab autor käesoleva töö objekti ja uurimistulemusi uudseteks.

Käesoleva töö maht ei võimaldanud paraku analüüsida muid probleemseid küsimusi seoses Riigikogu liikme mandaadiga ühitamatute ametite ja funktsioonidega, eelkõige Riigikogu liikmete riigi äriühingute nõukogudesse kuulumisega seonduvat. Autor leiab siiski, et käesolev töö on heaks aluseks vastavasisulistele käsitlustele tulevikus.

Resume

Incompatibility of member of Riigikogu and member of local government council mandates

According to the Constitution of the Republic of Estonia § 63 a member of the Riigikogu shall not hold any other state office. There is no definition for the term State Office in the Constitution, therefore it has been debated for several times whether holding the membership of city council or council of rural municipality should be considered as holding a state office as it is stated in the Estonian Constitution § 63(1). Moreover, it has also been questioned whether it is possible to hold both mandates simultaneously.

The mandates of the member of Riigikogu and member of local government council were considered compatible until 2005. The issue of compatibility of the mandates of the member of Riigikogu and member of local government has been discussed both in the National Parliament (Riigikogu) and disputed before the Supreme Court of Estonia (Riigikohus). The Supreme Court held in its 2005 decision, that the contested act was not compatible with the Constitution, however the Supreme Court failed to provide legal assessment to the compatibility of two mandates. Therefore, there is no thorough and detailed legal analysis in Estonia concerning whether the dual mandate is compatible with the Constitution or not.

The Master's thesis is analysing, in particular bearing in mind the office of the member of Riigikogu, whether the prohibition stipulated by the Status of Member of Riigikogu Act § 24(1) according to which a member of the Riigikogu may not be a member of city council or council of rural municipality during his/her term of authority, is compatible with the Constitution and assessing to what extent is the prohibition in accordance with the aims of the principles of democracy, separation of powers and the autonomy of the local governments.

The thesis includes four chapters. The most important part of the first chapter is the study on the status of the member of Riigikogu and his/her rights, obligations, prohibitions, the principle that a member of the Riigikogu shall not be bound by his or her mandate, or be bear legal liability for votes cast or political statements made by him or her in the Riigikogu or in

any of its bodies and finally on how the post of honour developed into the principal place of employment.

The second chapter gives an overview of the principles restricting passive electoral rights - incompatibility and ineligibility, their content and purpose. Moreover it also provides legal comparison and historical overview of the development of the incompatibility principle in Estonia and in other countries.

The third chapter is addressing the status of the member of local government council, its rights and obligations.

The fourth chapter is focusing on the analysis of the incompatibility of member of Riigikogu and member of local government council mandates. It gives the overview of incompatibility of two mandates and of admissibility of dual mandate in Estonia from 1920 up to the present day. Aside from that the purpose underlying incompatibility of the mandates of member of Riigikogu and member of local government council is examined from the point of view of democracy, autonomy of the local governments, separation of powers and dedication to profession.

Member of Riigikogu is a people's representative and is elected at free, general, uniform and direct elections. Member of Riigikogu holds a specific public office, in which he/she shall act in accordance with its main underlying principle, i.e. shall not be bound by his or her mandate, or be bear legal liability for votes cast or political statements made by him or her in the Riigikogu or in any of its bodies. The very principle is extended also to the member of local government council and he/she can fulfil the duties freely, independently and in accordance with his/her own conscience. Thereby holding the member of Riigikogu mandate means to hold a state office, however to hold the member of the local government mandate does not.

According to the § 4 of the Constitution, i.e. the horizontal principle of separation of powers the legislative, executive and judiciary power shall neither intervene with each other's work nor be under each other's control.

According to the § 154(1) of the Constitution the main activity of a local government is to resolve and manage local issues, which is not direct fulfilment of the duties of the state. Local governments are operating independently from the state and other persons upon their own discretion and responsibility.

The § 14 of the Constitution stipulating the functional separation of powers is mentioning local governments, but differentiating them clearly from the legislative, executive and judicial powers.

The principle of autonomy for local governments is laid down in the § 154(1) of the Constitution, pursuant to which all local issues shall be resolved and managed by local governments who are operating independently in accordance with the law. According to the first sentence of the § 154(2) duties may be imposed on a local government only pursuant to law or by agreement with the local government.

Hence, the member of the local government fulfilling national duties pursuant to law or by agreement with the state is exercising executive powers indirectly. Therefore, when a member of Riigikogu is acting in the council of a local government in resolving and managing local issues it is not in compliance with the horizontal separation and balance of powers – member of Riigikogu is exercising both legislative power and executive power, in the sense of §4 of Constitution.

According to the § 63(1) of the Constitution a member of Riigikogu shall not hold any other state office. The council of the local government is considered to be a public authority, despite that it does not fulfil the first and essential requirement for the state office in the sense of § 63(1) of the Constitution. Relevant requirements are the following:

1. The powers for acting are given to a person by the authority of the state;
2. Person is exercising functions of the state power;

3. Person is being paid for exercising the functions;
4. Person is responsible before the higher state body.

Combining two mandates causes several constitutional problems.

In spite of serving the community being a common purpose for state and the local government, it also bears the possibility of contradiction of interests. If members of the parliament could also be able to take part in deciding over local issues, it could cause a situation, where decisions on local matters would instead of the local needs rather be based on interests of state. Bearing in mind the principle of autonomy of the local governments, the member of the council shall be guided by the local interests. If not, the independence of decisions over the local issues may decrease, and the principle of local municipality's autonomy might be infringed.

Simultaneous belonging to the both representative organs also influences their stability. Specific cases that have happened in Estonia (e.g. Tallinn City Council), have proved that the changes in the political power influence political activity both in Riigikogu and in local government councils. For several times the change of coalition has been followed by the change of power also in other representative bodies. This kind of influence shall be avoided.

The principle of incompatibility of offices is also aimed at avoiding the conflict of interests. Status of Member of Riigikogu Act § 22(2) stipulates the following: during his or her term of authority, a member of the Riigikogu may not be in a position or perform functions which are in conflict with the principle of separation of powers or may in another manner cause a conflict of interests in the activities of the Member of the Riigikogu. The conflict of interests occurs when a public officer exercises simultaneously duties which are incompatible in their nature and pursuing contradicting aims, it may cause losses in exercising his/her office duties and may create preconditions for corruption. Since the conflict of interests shall be avoided in all state offices, this principle is also extended to the relationship between member Riigikogu and member of the local government council, where each representative has to defend the interests of the power he/she is representing. If one person is fulfilling simultaneously

functions of two different power branches and the person is remunerated from both powers then it is not in accordance with the principle of personal separation of powers.

The prohibitions put in place for the members of Riigikogu regarding office and place of employment help him/her to concentrate on the main work. Historical comparison with the earlier versions of Constitution has shown that at times when the office of the member of Riigikogu was not considered as a principal place of employment, it was also expressed in the working time and income. In the constitution of 1937 the members of both chambers of the Riigikogu –Riiginõukogu and Riigivolikogu - received salary only for six months, during which plenary sessions took place. The office was clearly regarded as a side-profession, which also explains why also the members of the representative body of the local government could hold it.

The office of the member of Riigikogu as a principle place of employment is characterized by busy schedule of meetings and sittings, which is laid down in the Status of Member of Riigikogu Act. Since the time-schedule of local governments' councils meetings and Riigikogu committees meetings often overlap, it is not be possible to fulfil both duties properly. Therefore the possibility to dedicate himself/herself to the representative's profession shall be guaranteed to the members of both representative bodies. Incompatibility of two mandates is based on the assumption of equal importance of the duties of both levels' representative bodies. The office of the member of Riigikogu demands dedication, because in its nature it is a principle place of employment, however simultaneous duties in the local representative body rather prevent dedication and concentration. Therefore, the regulation, which allows to belong to both representative bodies simultaneously is not in accordance with the aim, that the member of Riigikogu shall be dedicated to his/her profession as it is laid down in the § 63(1) of the Constitution.

Kasutatud materjalide loetelu

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. **Alen, A.** jt. Treatise on Belgian Constitutional Law. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1992.
2. **Allik, J.** Uus valimisõigus tulekul. Postimees, 10.mai 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.postimees.ee (15.10.2009).
3. **Ameller, M.** Parliaments: a comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union, 2nd ed. 1966.
4. **Annus, T.** Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele, Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2006.
5. **Blümel, B.; Welan, M.** Parlamentarismus heute. Ebenen, Spielräume, Möglichkeiten. 10, 2000. Arvutivõrgus: <http://www.demokratiezentrum.org/>. (31.05.2010).
6. **Braun, W., Jantsch, M., Klante, E.** Abgeordnetengesetz des Bundes – unter Einfluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder. Berlin, New York: de Gruyter, 2002.
7. **Burke, E.** Speech to the Electors of Bristol, in B.W. Hill (ed.) Edmund Burke on Government, Politics and Society, Glasgow: Fontana, 1774.
8. **Calabresi, S. G., Larsen, J. L.** One Person, One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel? – Cornell Law Review, Vol 79, No 5, 1994, pp 1045–1157.

9. **Creifelds** Rechtswörterbuch 19. Auflage. Verlag C. H. Beck München, 2007.
10. **Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne**, 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10716> (31.05.2010).
11. **Eesti õigekeelsussõnaraamat**. ÕS 2006. Eesti Keele Instituut. Toimetanud Tiiu Erelt. Koostanud Tiiu Erelt, Tiina Leemets, Sirje Mäearu, Maire Raadik. Eesti Keele Sihtasutus, Tallinn, 2006.
12. **Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (184 SE)**, Riigikogu X koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=184&t=E> (31.05.2010).
13. **Ernits, M.** Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, *Juridica*, 10, 1999, lk 472–479.
14. **Ernits, M.** Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses, Erakonnaõigus, *Juridica* eriväljaanne, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajakiri, 2003, lk 5–19.
15. **Ernits, M. jt.** 15 kaasust. Õiguskantsleri Kantselei, Tallinn 2008.
16. **Freund, H.** Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Haag: Herchen Verlag, 1986.
17. **Hulst, M Van.** The Parliamentary Mandate, A Global comparative Study, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2000.
18. **Häberle, P.** Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus. – Neue Juristische Wochenschrift, Heft 13, 29. Jahrgang 31. März 1976.

19. **Häfelin, U; Haller, W.** Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 4. Auflage, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag AG, 1998.
20. **Isensee, J.; Kirchhof, P.** (Hrsg.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1987.
21. **Jarass, H. D.** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar/von Hans D. Jarass und Bodo Pieroth.- 5. Aufl.- München: Beck, 2000.
22. **Kaiv, J.; Klesment, J.** (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus / seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Tallinn: J. Kaiv & J. Klesment, (Narva : M. Minis), 1934.
23. **Kliimann, A.-T.** Riigi ja omavalitsuse vahekord. XI. Õigusteadlaste päeval , 31. III. 1932. a. ettekantud referaadi kokkuvõte. –Maaomavalitsus, nr. 4, 1932.
24. **Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE).** IX Riigikogu koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=9&id=747&t=E>
(31.05.2010).
25. **Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE)** teise lugemise arutelu täiskogu 27. veebruaril 2002.a istungil, stenogramm. Arvutivõrgus Kättesaadav:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1014807600#pk2000008599> (31.05.2010).
26. **Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu (747 SE)** teise lugemise arutelu täiskogu 27. märtsi 2002.a istungil, stenogramm. Arvutivõrgus Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1017226800>
(31.05.2010).

27. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE)**, X Riigikogu koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=407&t=E>
(31.05.2010).

28. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE)** teise lugemise jätkamise arutelu täiskogu 9. veebruari 2005 istungi stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/02/t05020904-08.html#P392_56105
(31.05.2010).

29. **Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu (366 SE)**, Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=424861&u=20100429200305. (31.05.2010).

30. **Kudrycka, B** (Ed). Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries. By Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute –Budapest, 2004.

31. **Käßner, A**. Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Eine Untersuchung möglicher Regelungsinstrumente unter vergleichender Berücksichtigung der Besonderheiten der drei Staatsgewalten Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2010.

32. **Laaman, E**. Erakonnad Eestis. Sissejuhatus poliitikasse IV. Elav teadus nr 26, Eesti Kirjanduse Seltsi kirjastus, Tartu, 1934.

33. **Laffranque, J; Laffranque, R.** Prantsuse-eesti, eesti-prantsuse õigussõnaraamat. Dictionnaire juridique francais-estonien, estonien-francais. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, 2002.
34. **Laidvee, J.** Kohaliku omavalitsuse autonoomia mõõtmine. Magistritöö. Tallinna Tehnika Ülikool, Humanitaarteaduskond, Humanitaar- ja sotsiaalteaduste Instituut, 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/10068> (31.05.2010).
35. **Madise, Ü.** Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2001 (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas).
36. **Madisson, E.** Parlamentarism ja Eesti põhiseadus. Sissejuhatus poliitikasse III. Elav teadus, nr 17, Eesti Kirjanduse Seltsi Kirjastus, Tartu, 1933.
37. **Maruste, R.** Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, Juura, Tallinn, 2004.
38. **Merusk K; Narits, R.** Eesti konstitutsiooniõigusest, Juura, Õigusteabe AS, 1998.
39. **Maunz-Dürig, Grundgesetz kommentaar**, Band IV, München: Verlag V.H.Beck, 1991.
40. **Montesquieu, C de.** The Spirit of Laws. Cambridge University Press, 1992, XI 4.
41. **Muylle, K.** Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison. – European Public Law, Vol 6, Issue 4, 2000, pp 469–478. Arvutivõrgus: <http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?area=Journals&mode=bypub&level=6&va>

lues=Journals~~European+Public+Law~Volume+6+(2000)~Issue+4&PHPSESSID=303a6af40b705ca8b8664b611c13a3d5 (31.05.2010).

42. **Mõttus, A.** Parlamendiliikme vastutamatus, *Juridica*, 9, 2004, lk 598–608.
43. **Mõttus, A jt.** Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2004.
44. **Narits, R.** Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998.
45. **Olle, V.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Doktoritöö, 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/10062/1302/5/olle_disser.pdf (31.05.2010).
46. **Olle, V.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica*, VIII, 2002, lk 523–531.
47. **Olle, V.** Settlement of Disputes Related to Election Rules for Local Government Councils: Judicial Practice of the Estonian Supreme Court. – *Juridica International*, XIII, 2007, pp 131-140.
48. **Peep, V** (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997.
49. **Pettai, V.** Riigikogu liikmed poliitilises risttules. – *Riigikogu Toimetised*, nr 2, Riigikogu Kantselei, 2000, lk 121– 128.
50. **Prakke, L; Kortmann C** (Eds). Constitutional law of 15 EU Member States, Kluwer, Deventer, 2004.
51. **Põhiseadus ja Rahvuskogu.** Rahvuskogu Üldkoosoleku juhatuse väljaanne, Tallinn, 1937.

52. **Rahvuskogu Esimene Koda: stenograafilised aruanded: 19. veebruarist - 13. augustini 1937.** Tallinn, 1938.
53. **Riigikogulased jäävad veel volikogudesse.** – Postimees, 19. märts, 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.postimees.ee (01.04.2006).
54. **Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (54 SE).** Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=95278&u=20100509104010 . (31.05.2010).
55. **Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu (201 SE),** Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248032&u=20090611131101 . (31.05.2010).
56. **Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu (429 SE),** Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=533661&u=20090611131325 . (31.05.2010).
57. **Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (613 SE),** X Riigikogu koosseis. Kättesaadav Riigikogu veebilehel. <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=613&t=E> (31.05.2010).
58. **Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu (613 SE)** teise lugemise 3. mai 2005 täiskogu istungi

stenogramm.

Arvutivõrgus.

Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=27&date=1115103600#pk2000011970> (31.05.2010).

59. **Runthal, T.** Mandaatide ühitamisest. Riigikogu Toimetised, nr 16, Riigikogu Kantslei, 2007, lk 106–114.
60. **Schneider, H. P.; Zeh, W.** Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York: De Gruyter, 1989.
61. **Schneider, H.; Maruste, R.** Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – Juridica, 1994, nr 3.
62. **Sikk, A jt.** Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn: Riigikogu Kantslei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2007.
63. **Status and working conditions of local and regional elected representatives.** Study Series Local and Regional Authorities in Europe. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1376219&Site=COE&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (31.05.2010).
64. **Stern, K.** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. 2., völlig neubearb. Aufl. München: Beck, 1984.
65. **Stober, R.** Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Kohlhammer: Stuttgart, 1996, S. 59-60.
66. **Sturm, G.** Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München, 1967.

67. **The Constitution of Sweden 2003.** The Fundamental Laws and the Riksdag Act. Stockholm: Swedish Parliament (Riksdag), 2004.
68. **The relationship between the federal Parliament and the community and regional councils.** Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.senate.be/> (31.05.2010).
69. **Truuväli, E. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.** Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.
70. **Truuväli, E. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.** Teine täiendatud väljaanne. Juura, 2008.
71. **Unruh, G. C. V.; Frotscher.** Die Entwicklung des Inkompatibilitätsprinzips im neueren deutschen Verfassungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt, 84.Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 20, 15.oktober 1969.
72. **Seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantsleri ülevaade.** Õiguskantsleri Kantselei, Tallinn 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=17> (31.05.2010).
73. **Öhlinger, T.** Verfassungsrecht, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wien, 2005.
74. **Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutamata jäetud Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse (613 SE) uuesti arutamine Riigikogu täiskogu 8. juuni 2005 istungil,** stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=27&date=1118224800#pk2000012117> (31.05.2010).

75. **Walter, R; Mayer und Heiz.** Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9.durchgesehene und ergänzte Auflage. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007.
76. **Wilhelm, H; Klopp.** Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag: historische Entwicklung, Bestellung, Befugnisse und Rechtsstellung einer Institution des deutschen Parlamentarismus., Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 48 Berlin: Duncker & Humblot, 2000.
77. **Yksityiskohtaiset perustelut.** Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+1/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+1/3&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP> (31.05.2010).

KASUTATUD NORMATIIVAKTIDE LOETELU

Eesti normatiivaktid alates 1920. aasta

78. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920. aastal vastu võetud 15. juuni 1920. –RT 1920, 113/114, 243.
79. Eesti Vabariigi põhiseadus, Rahvuskogu poolt 28. juulil 1937. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseadus, 17. august 1937 – RT 1937, 71, 590.
80. Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus, rahvahääletusel 14., 15. ja 16. oktoobril 1933. aastal vastu võetud – RT 1933, 86, 628.
81. Linnaseadus – RT 1938, 43, 404
82. Maakonnaseadus – RT 1938, 43, 405.
83. Riiginõukogu kujundamise seadus – SK I 1938, 3, 5.
84. Vallaseadus – RT 1937, 32, 310.
85. Vallavolikogude valimise seadus – RT 1939, 41, 330.

Eesti normatiivaktid alates 1992. aasta

86. Advokatuuri seadus, 21. märtsil 2001. a – RT I 2001, 36, 201; 2009, 68, 463.
87. Audiitortegevuse seadus, 8 märtsil 2010. a – RT I 2010, 9, 41.
88. Eesti Vabariigi põhiseadus, 28. juunil 1992. a – RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210.
89. Erakonnaseadus, 11. mail 1994. a – RT I 1994, 40, 654; 2010, 22, 108.
90. Euroopa Parlamendi valimise seadus, 18. detsembril 2002. a – RT I 2003, 4, 22; 2010, 22, 108.
91. Kaitseväeteenistuse seadus, 14. märtsil 2000. a – RT I 2000, 28, 2010, 22, 108.
92. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2. juunil 1993. a – RT I 1993, 37, 558; 2010, 22, 208.
93. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, 27. märtsil 2002. a – RT I 2002, 36, 220; 2010, 22, 108.
94. Kohtutäituri seadus, 9. detsembril 2009. a – RT I 2009, 68, 463; 2010, 22, 108.
95. Korruptsioonivastane seadus, 27. jaanuaril 1999. a – RT I 1999, 16, 276; 2010, 22, 108.
96. Kriminaalmenetluse seadustik, 12.veebruari 2003. a – RT I 2003, 27, 166; RT I 2010, 22, 108.
97. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus, 16. detsembril 2009. a – RT I 2010, 1, 2; 2010, 22, 108.
98. Perekonnaseisutoimingute seadus, 20.mail 2009. a – RT I 2009, 30, 177; RT I 2010, 20, 103.
99. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, 13. märtsil 2002. a – RT I 2002, 29, 174; 2010, 19, 101.
100. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, 24. märtsil 2004. a – RT I 2004, 24, 166; 2008, 58, 328; 2009, 19, 117; 2009, 55, 370.
101. Riigieelarve seadus, 9. juunil 1999. a – RT I 1999, 55, 584; 2009, 19, 117.
102. Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus, 13. novembril 1996. a – RT I 1996, 81, 1448; 2005, 65, 496.
103. Riigikogu töökorra seadus, 11. veebruaril 2003. a – RT I 2003, 24, 148; 2009, 54, 361.

104. Riigikogu kodu – ja töökorra seadus, 11. veebruaril 2003. a – RT I 2003, 24, 148; 2009, 54, 361.
105. Riigikogu liikme staatuse seadus, 14. juunil 2007. a – RT I 2007, 44, 316; 2010, 1, 2.
106. Riigikogu valimise seadus, 12. juunil 2002. a – RT I 2002, 57, 355; 2010, 22, 108.
107. Riigivaraseadus, 11. novembril 2009. a – RT I 2009, 57, 381; 2010, 24, 115.
108. Notariaadiseadus, 6. detsembril 2000. a – RT I 2000, 104, 684; 2010, 22, 108.
109. Vabariigi presidendi valimise seadus, 10. aprillil 1996. a – RT I 1996, 30, 595; 2007, 44, 316.
110. Vabariigi Valitsuse seadus, 13. detsembril 1995. a – RT I 1995, 94, 1628; RT I 2010, 20, 102.
111. Vandetõlgi seadus, 17. jaanuaril 2001. a – RT I 2001, 16, 70; 2010, 22, 108.
112. Valla – ja linna eelarveseadus, 16. juunil 1993. a – RT I 1993, 2009, 35, 232.
113. Kuusalu Vallavolikogu 29. septembri 2005. a määrus nr 23 ”Kuusalu valla põhimäärus” – KO 2005, 232, 2173. Arvutivõrgus. Kättesaadav terviktekst Kuusalu valla kodulehel: http://www.kuusalu.ee//file_storage/2318/203812 (31.05.2010).
114. Tallinna Linnavolikogu 30. mai 2002 määrus nr 33 ”Tallinna Linnavolikogu töökord”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=88632> (31.05.2010).
115. Tallinna Linnavolikogu 10. oktoober 1996 määrus nr 27 „Tallinna põhimäärus”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=36125> (31.05.2010).

Rahvusvahelised lepingud

116. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 28. septembril 1994. a – RT II 1994, 26, 95.

Teiste riikide normatiivaktid

Austria

117. Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983). Arvutivõrgus. Kättesaadav:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_00135/pmh.shtml Viidatud: Austria ühitamatuse seadus. (31.05.2010).

118. Bundes-Verfassungsgesetz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_00135/pmh.shtml (31.05.2010).

119. Notariatsordnung Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.jusline.at/Notariatsordnung_\(NO\).html](http://www.jusline.at/Notariatsordnung_(NO).html) (31.05.2010).

Hispaania

120. Spanish Constitution. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Normas/const_espa_texto_ingles_0.pdf (31.05.2010).

121. Standing Orders of the Congress of Deputies. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Normas/standing_orders_02.pdf (31.05.2010)

122. Standing Orders of the Senate, 1994. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.senado.es/reglamen_i/

Itaalia

123. Legge 15 Febbraio 1953, n. 60 (*GU n. 051 del 02/03/1953*) Incompatibilità parlamentari (Pubblicata Nella Gazzetta Ufficiale N.51 del 2 Marzo 1953). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.italgiure.giustizia.it/nir/lexs/1953/lexs_164250.html (31.05.2010).

124. The Constitution of the Italian Republic. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy--e.htm (31.05.2010).

Kreeka

125. The Constitution of Greece. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.hri.org/docs/syntagma/> (31.05.2010)

Leedu

126. The Constitution of the Republic of Lithuania. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (31.05.2010).

127. Seimas of the Republic of Lithuania. Statute. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=284135 (31.05.2010).

128. Law on the Notariate. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.notarurumai.lt/?item=nist&aktoid=5330&lang=3> (31.05.2010).

Läti

129. The Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.cvk.lv/pub/public/28124.html> (31.05.2010).

130. The Saeima Election Law. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.cvk.lv/pub/public/28126.html> (31.05.2010).

Rootsi

131. The Riksdag Act. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6429.aspx (31.05.2010).

Saksamaa

132. Abgeordnetengesetz - Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700, 717). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html> (31.05.2010).

133. Grundgesetz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> (31.05.2010).

134. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung-GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. august 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-.116.htm?purl=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FGemO_BY_1998_Art31.htm (31.05.2010).

135. Bundesnotarordnung. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.bnotk.de/Berufsrecht/BNotO/Bundesnotarordnung.Inhaltsverzeichnis.html> (31.05.2010).

Tšehhi

136. Act by the Czech National Council dated on 7th May, 1992 On notaries and their work activities (Notarial Procedures). Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.nkcr.cz/lang/EN/doc/notarsky_rad_en.pdf (31.05.2010).

Soome

137. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. – 731/1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki> (31.05.2010).

KASUTATUD KOHTULAHENDITE LOETELU

138. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 2. novembrist 1994 nr III-4/A-6/94 Õiguskantsleri taotluse tunnistada Riigikogu töökorra seaduse § 7 lg. 1 kehtetuks, läbivaatamine. – RTI 1994, 80, 1379.
139. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 20. detsembrist 1996 nr 3-4-1-3-96 Riigikohtu halduskolleegiumi 11. novembri 1996. a. taotluse, tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse detsembri 1994. a. määruse nr. 486 "Vabariigi Valitsuse 21. detsembri 1993. a. määruse nr. 408 täiendamine ja viina sisseveo ning hulgi- ja jaemüügikorralduses tehtavad muudatused" punktid 2 ja 3 ning lisa, samuti Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1994. a. määrusega nr. 4 kinnitatud "Alkoholi, tubaka ja tubakatoodete sisse- ja väljaveo, tootmise ning müügi korraldamise juhendi" punkt 5 vastuolu tõttu Põhiseaduse §-ga 87 p 6, läbivaatamine. - RT I 1997, 4, 28.
140. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 2. maist 2005 nr 3-4-1-3-05 Riigikogu liikmete P. Kreitzbergi, S. Mikseri ja H. Õunapuu kaebus Riigikogu juhatuse 14. detsembri 2004. a. otsuse peale, millega keelduti registreerimast Eesti Sotsiaalliberaalide fraktsiooni. - RT III 2005, 16, 158.
141. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 21. jaanuarist 2004 nr 3-4-1-7-03 Õiguskantsleri taotlus tunnistada Sotsiaalhoolekande seaduse § 221 lg 4 osaliselt kehtetuks. – RT III 2004, 5, 45.

142. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 14. oktoobrist 2005 nr 3-4-1-11-05 Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. - RT III 2005, 31, 308.
143. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 14. jaanuarist 2007 nr 3-4-1-9-06 Jõhvi Vallavolikogu taotlus kontrollida ehitusseaduse § 13 põhiseadusele vastavust. - RT III 2007, 3, 19.
144. **Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi** otsus 9. juunist 2009 nr 3-4-1-2-09 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lõike 2 punkti 5, § 8 lõike 4 ja § 9 lõike 2 põhiseadusele vastavuse kontroll. - RT III 2009, 31, 227.
145. **Riigikohtu halduskolleegiumi** otsus 26. veebruarist 2002 nr 3-3-1-7-02 Ero Liiviku kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 12. oktoobri 2001. a otsuse peale haldusasjas nr II-3/253/01 E. Liiviku kaebuses Saue Linnavolikogu otsuse tühistamiseks. – RT III 2002, 8, 77.
146. **Riigikohtu üldkogu** otsus 19. aprillist 2005 nr 3-4-1-1-05 Õiguskantsleri taotlus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹ ning erakonnaseaduse § 1 lõike 1, § 5 lõike 1 esimese lause ja § 6 lõike 2 osaliselt kehtetuks tunnistamiseks. - RT III 2005, 13, 128.

Vabariigi Presidendi otsused

147. Vabariigi Presidendi 25. mai 2005 otsus nr 846 „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamine. – RT I 2005, 31, 230.
148. Vabariigi Presidendi otsus nr 848 „Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine. – RTL 2005, 62, 889.

KASUTATUD LÜHENDID:

EKOH – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta

EKS – Erakonnaseadus

EPVS – Euroopa Parlamendi valimise seadus

KOVVS – Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus

KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KRAPs – Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus KrMS – Kriminaalmenetluse seadustik

KVS – Korruptsioonivastane seadus

KVTS – Kaitseväeteenistuse seadus

NRAPS – Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PKTS – Perekonnaseisutoimingute seadus

PSJKS – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

REOS – Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus

RES – Riigieelarve seadus

RKTS – Riigikogu töökorra seadus

RKKTS – Riigikogu kodu - ja töökorra seadus

RKLSS – Riigikogu liikme staatuse seadus

RKVS – Riigikogu valimise seadus

RVS – Riigivaraseadus

VPVS – Vabariigi presidendi valimise seadus

VLES – Valla- ja linnaeelarve seadus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

ÕS – Õigekeelsussõnaraamat