

Parlamendi liikme ja ministri mandaat ning nende võimalik ühitamine

Tiina Runthal (RiTo 16), Tartu Ülikooli Õigusinstituudi magistrant

Eestis hoitakse parlamendi ja valitsuse liikmete funktsioonid rangelt lahus, paljudes teistes riikides võivad parlamendi saadikud ka ministriametis olla ning vastupidi.

2007. aasta kevadel XI Riigikogus vastu võetud Riigikogu liikme staatuse seaduse arutelu näitas, et Riigikogu liikme seisundiga on seotud palju küsimusi. Üks neist on rahvasaadiku ametiga kokkusobimatud muud ametid. Artiklis vaadeldakse Riigikogu liikme ja ministriameti kokkusobivust ning ühitamatust. Teiste riikide näited ei anna teemast täielikku ülevaadet, sest olen teinud valiku mulle kättesaadavate materjalide alusel.

Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt välistab Eesti põhiseaduse paragrahv 64 Riigikogu liikme ja valitsuse liikme ameti samaaegse täitmise, sest Riigikogu liikme volitused peatuvad tema nimetamisel Vabariigi Valitsuse liikmeks ja taastuvad tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest. Mõnes teises riigis võivad parlamendi liikmed olla ka ministriametis ning vastupidi. Ühelt poolt puudutab ametite ühitamise küsimus võimude lahusust, tegevusele pühendumist ja huvide konflikti vältimist, teisalt tuleb aga kaaluda võimalusi muuta riigi funktsioone täitvate võimude töö tõhusamaks.

Parlamendi ja valitsuse liikmete funktsioonide lahushoidmisega tagatakse Eestis just neile iseomaste funktsioonide täitmine, rõhutades valitsuse liikmete parteipoliitilist sõltumatust Riigikogu koalitsioonifraktsioonide tahtest ja vastupidi. Riigikogu ei toeta ju kaugeltki iga kord valitsuse seadusandlikku algatust. Samal ajal teevad Riigikogu ning valitsuse liikmed tihedat koostööd nii parlamendi täiskogu ja komisjonide kui ka parlamentaarse järelevalvemehhanismi kaudu. Kuidas toimiks riik, kui parlamendi saadik võiks samal ajal olla ka valitsuse liige? Kas see suurendaks parlamendi pädevust või hoopis vähendaks Vabariigi Valitsuse arvel?

Näiteks pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga muutus parlamendi ja täidesaatva võimu vaheline kaalukauss vajus mõnevõrra täidesaatva võimu poolele. Euroopa Liidu asjade menetlemisel sõltub parlament täidesaatva võimu esindajate läbirääkimistest liidu töörühmades ning valitsusametnike kaudu Riigikogule antavast informatsioonist. Ministri vastutus Euroopa Liidu asjades parlamendi ees on muutunud hägusemaks. Euroopa Liidu asju arutades soovivad komisjonid oma istungeil näha ka asjaomase valdkonna ministreid. Praktika näitab, et ministrite asemel esindavad valitsuse seisukohti ametnikud. Kahe ameti ühitamisel saaks parlamendi liikmest ministrit teavet kiiremini parlamenti tuua ning Euroopa Liiduga ühinemisel kaotatud pädevuse arvel parlamendi pädevust laiendada.

Ühel isikul pole võimalik täita kaht funktsiooni

Riigikogu liikmete töökoormus on varasemate koosseisudega võrreldes muutunud. Möödas on suurte reformide aeg, Eesti on ühinenud Euroopa Liidu ja NATO-ga ning suur hulk Euroopa Liidu õigusakte on Eestile otsekohalduvad. Riigikogu täiskogu istungite kestus on

lühenenud ning töö raskuspunkt kandunud täiskogust Riigikogu komisjonidesse (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis ... 2004, 156; Riigikogu X koosseis ... 2007, 116)

Riigikogu liikmed esindavad neid valinud huvirühmi erinevaid saadikurühmi moodustades, näiteks kodanikuühiskonna edendamiseks. Rahvaesindajad võivad teha ja teevadki parlamendivälisest tööd, näiteks tegelevad eraettevõtluse või heategevusega. Selle kõrvalt oleks võimalik ühitada ka parlamendi liikme koostöö ministri omaga, kus parlamendi liige saab uuel tasemel tegelda seadusloomega. Riigikogu liikmete tegevus on avalikkuse pideva tähelepanu ja kontrolli all. Võimalik on piiritleda ministri ja parlamendi liikme funktsioone nii, et ei rikutaks võimude lahususe põhimõtet ega tekitataks huvide konflikti ning segataks oma ametile pühendumist. Sellega saaks lahendada palju vaidlusi tekitavaid probleeme, alates näiteks parlamendi liikme töötulupiirangutest.

Valitsuse liikmed on tihti eelnevalt olnud Riigikogu liikmed, kelle volitused on Riigikogust valitsusse minnes peatunud ning ministrina tagasiastumisel algavad uuesti. Seega on ühel isikul võimalik liikuda seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel, kuid tal ei ole võimalik täita korraga mõlemat funktsiooni. Riigikogu töökorra seaduse 2007. aasta juulini kehtinud redaktsiooni kohaselt peatusid Riigikogu liikme volitused tema valitsuse liikmeks nimetamise hetkest ning taastusid tema vabastamisel valitsuse liikme kohustustest. Küsimusi tekitab, kas olukord, kus eelmise valitsuse liikmed on uuesti parlamendi liikmeks valitud ning uus valitsus ei ole veel ametisse astunud, rikub personaalset võimude lahususe põhimõtet. Kas valitsuse liikmed, kes on vastvalitud parlamendi liikmed, esindaksid diskontinuiteedi põhimõttest tulenevalt edasi ka valitsust kui organit, sest valitsusele ei laiene vastav põhimõte, nii nagu see kehtib parlamendile kui seadusandlikule organile (Häberle 1976, 537). Riigikogu liikme staatuse seaduse paragrahvi 5 kohaselt peatuvad Riigikogu liikme volitused tema Vabariigi Valitsuse liikmeks nimetamise päeval, kuid ei peatu juhul, kui Riigikogu uude koosseisu valitud Riigikogu liige jätkab kuni uue valitsuse ametisseastumiseni oma tegevust Riigikogu uue koosseisu kokkuastumise tõttu tagasi astuva valitsuse koosseisus.

Isikud osutuvad parlamenti valituks valimistulemuste põhjal, parlamendi enamuse alusel moodustatakse valitsus. Suurriikidega võrreldes on Eesti erakondade liikmeskond väike. Kui näiteks üks erakond võidab Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised, võib ta sattuda olukorda, kus tal ei ole kõigile vastutusriikastele ametikohtadele määramiseks piisavalt kõrge kvalifikatsiooniga poliitikuid. Seetõttu arutletakse ikka ja jälle ametite ühitamatuse teemal. 2005. aastani võisid Riigikogu liikmed olla ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed. Kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitseks, erinevate võimutasandite eristamiseks ja huvide konflikti vältimiseks otsustati aga ametite ühitamatuse kasuks.

Võimude lahususe printsiibi rikkumisele viidates on õiguskantsler juhtinud parlamendi tähelepanu Riigikogu liikmete kuulumisele äriühingute nõukogudesse, kus nõukogu liikme tasu määrab minister ning kus Riigikogu liige on nõukogu liikmena ministri ees vastutav.

Parlamendi liikme ameti ühitamatus

Artiklis vaadeldakse Riigikogu ja valitsuse liikme ameti ühitamise võimalust parlamendi ja parlamendi liikme huve arvestades, parlamendi liikme tööle pühendumise, huvide konflikti ning võimude lahususe põhimõttest lähtudes.

Ühitamatus (ühildamatus) ehk inkompatibiliteet (sks *Unvereinbarkeit*, *Inkompatibilität*; ingl *incompatibility*) tähendab ühe isiku ameti ja mandaadi kokkusobimatust. Parlamentaarne ühitamatus tähendab parlamendi liikme mandaadiga mitte kokku sobivaid teatud avalikke ameteid ja funktsioone (Braun, Jantsch, Klante 2002, 20). Ühitamatuse eesmärk on takistada ühel isikul kahel ametikohal töötamist, kui nendest ametikohtadest tulenevad kohustused on kokkusobimatud (näiteks üks ametikoht allub teisele) või vastuolulised, samuti siis, kui ühe inimese töötamist mitmel sellisel ametikohal peetakse avalikele huvidele kahjulikuks.

Ametikohad on ühitamatud, kui kahe ametikoha pidaja ei suuda igal hetkel usaldusväärselt ja erapooletult täita mõlema ametikoha kohustusi (Muyllle 2000). Ametite ühitamatus on võimude lahutamise tagajärg, millega kindlustatakse ja kaitstakse erinevate võimude sõltumatust.

Õigusteaduse doktor Michel Ameller defineeris ühitamatust kui reeglit, mis keelab parlamendi liikmel olla mandaadi kehtimise ajal teatud teistel ametikohtadel. See takistab parlamendi liikme mõjutamist avalikust võimust või erahuvidest. Nõue ei ole takistav asjaolu parlamendi liikmeks kandideerimisel, vaid tagab, et valituks osutumise korral peab isik valima, kas võtta vastu parlamendi liikme mandaat või loobuda mandaadiga ühitamatutest ametitest (Ameller 1966, 66). Valikuvõimalus ameti ja mandaadi vahel kujutab endast ühitamatuse reegli põhieesmärki (Das Bonner Grundgesetz ... 1991, 7). Parlamendi liikme otsustusaeg on harilikult lühike.

Ühitamatuse eesmärk on vältida huvide konflikti. Parlamendi liige on kogu rahva esindaja, seetõttu peab ta teatud muid tegevusi vältima (Schneider, Zeh 1989, 702). Piirangud teenivad mandaadikandja poliitiliste ülesannete täitmist ning aitavad leida kooskõla muude ametite samaaegsel täitmisel.

Ametite ühitamatuse tulemus on põhimõte: üks isik – üks amet. Personaalset võimude lahusust ning võimude lahusust üldisemalt väljendab tuntud mõte, et võimul on omadus korrumpeeruda ning absoluutne võim korrumpeerub igal juhul (Calabresi, Larsen 1994, 1052).

Regulatsioon varasemates põhiseadustes

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte on Eesti põhiseadustes olnud erineva ulatusega. 1920. aasta põhiseaduse kohaselt oli Riigikogu ühekojaline, kehtis parlamentaarne riigikord. Valitsus oli täidesaatev võim, keda juhtis riigivanem. Riigikogu pädevusse kuulus Vabariigi Valitsuse ametissenimetamine ja vabastamine. Riigikogu liige ei

tohtinud olla oma ametile lisaks Vabariigi Valitsuse ega tema asutuste nimetatud asutustes ega riigikaitseteenistuses.

Põhiseaduse muutmine 1933. aastal tõi kaasa parlamendi pädevuse kitsendamise riigivanema (peaministri) volituste arvel. Kõrgeim valitsemisvõim läks Vabariigi Valitsuselt riigivanema pädevusse, kellel oli valitsuse ametissenimetamise ja vabastamise pädevus näiteks ka Riigikogu umbusaldusavalduse alusel.

1938. aasta põhiseaduse alusel muutus Riigikogu kahekojaliseks rahva poolt valitavaks Riigivolikoguks (esimene koda) ja kujundatavaks Riiginõukoguks (teine koda). Vabariigi Valitsuse ametissenimetamine ja vabastamine viidi Vabariigi Presidendi pädevusse. Parlamendil oli õigus avaldada valitsusele või tema liikmele umbusaldust, kuid presidendil oli õigus parlamendi otsust eirata ja seda mitte rahuldada, saates laiali parlamendi enda. Riigivolikogu liikmetel ei olnud õigust olla riigiteenistuses valitsuse, valitsusasutuste või riigiettevõtete poolt ametisse nimetatuna või kinnitatuna.

Taasiseseisvumisjärgse Põhiseaduse Assamblee liikmete sõnavõttudest ei nähtu ministri ja Riigikogu liikme ameti ühitamatuse poolt- või vastuargumente käsitlevaid diskussioone. Ilmselt toimusid sisulised arutelud töörühmades, mille protokolle ei ole kahjuks säilinud. Lähtuti eelnevate põhiseaduste mõttest, eristades võime nii funktsionaalselt, personaalselt kui ka organisatoorselt. Peeti oluliseks, et Riigikogu liikme amet on auamet.

Põhiseaduse Assamblee liige KaljuKoha märkis: "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." (Põhiseadus ja ... 1997, 250).

Ekspert T. MacPherson (Kanadast) soovitas Põhiseaduse Assamblee liikmeil kaaluda ministri ja parlamendi liikme ameti ühitamist. Ta tõi näiteks Kanada süsteemi, kus kõige olulisemad *National Parliament* i liikmed on peaminister ja ministrid, kellel on parlamendis hea võimalus teistel liikmetel silma peal hoida. Nende huvides on tagada oma seadusandlike algatuste edukas vastuvõtmine parlamendis, seetõttu nad osalevad parlamendi istungil, vastavad teiste liikmete küsimustele, osaledes aktiivselt töös. Ekspert võrdles Eesti süsteemi USA presidentiaalse süsteemiga, kus ministrid ja president ei ole Kongressi liikmed. Soovides eristada erineva võimu esindajaid nagu ministrid, peaminister ja Riigikogu liige ning pidades nende kõigi tööd nii oluliseks, et üks isik ei saa korraga täita mitut funktsiooni, lahutati põhiseaduses Riigikogu liikme ja ministri amet (Põhiseadus ja ... 1997, 333–334).

Parlamentaarne järelevalve

Valitsuse tegelik võim sõltub parlamendi toetusest, sellest, kui palju on valitsusel parteidelt parlamendis tuge. Kui enamus toetab, on võim koondunud valitsuse kätte. Kuni parlament on valitsuse suhtes tolerantne ning kui valitsus kasutab talle antud võimuvolituse piire, on ta võimeline kiirelt ja jõuliselt tegutsema.

Riigikogu teostab parlamentaarset järelevalvet Vabariigi Valitsuse üle parlamentaarse kontrolli vahenditega – umbusaldushäätuse, arupärimise, kirjalike ja suuliste küsimuste ning muude kontrollivormide (olulise tähtsusega küsimuste ning valitsuse tegevuskavade arutelud, valitsusele tehtavad ettepanekud, peaministri avaldused ja ülevaated) kaudu (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis ... 2004, 204–232). Umbusalduse avaldamise õigus tuleneb põhiseaduse paragrahvist 97: Riigikogu võib avaldada umbusaldust Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile.

Põhiseaduse paragrahvi 74 kohaselt on igal Riigikogu liikmel õigus aru pärida. Arupärimist peetakse üheks olulisemaks parlamentaarse kontrolli vahendiks ning Riigikogu liikmed võivad neid esitada üksnes isikuile, kelle ametisolek sõltub parlamendi usaldusest. Arupärimise käigus toimub: selgituse nõudmine valitsusjuhilt või –liikmelt üldise poliitika kohta; üldine, kõigi parlamendiliikmete osavõtul peetav arutelu; otsuse ettepaneku esitamine ja hääletamine (kui esitatud ettepanek sisaldab hukkamõistu valitsuse suhtes ning leiab hääletusel toetust, toob see kaasa valitsuse tagasiastumise) (Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis ... 2004, 209).

Infotunniküsimuste instituut võimaldab Riigikogu liikmetel esitada valitsuse liikmetele küsimusi ja saada operatiivselt vastuseid avalikku huvi pakkuvatele aktuaalsetele küsimustele.

Riigikogu liikme ja valitsuse liikme staatus

Riigikogu liikme staatus, õigused ja kohustused tulenevad põhiseadusest, palju reegleid on sätestatud alamalseisvates õigusaktides. Põhiseadus reguleerib, millistel juhtudel Riigikogu liikme volitused algavad, peatuvad või lõpevad, seadused täpsustavad selle realiseerimise. Põhiseaduse kohaselt Riigikogu liikmed valitakse ning valitsuse liikmed nimetatakse ametisse.

Riigikogu sisemist tööd korraldatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega. Riigikogu liige täidab erilist avalikku ametit, talle laieneb vaba mandaadi põhimõte ning need eelised on talle antud rahva usaldusel. Vaba mandaadi põhimõte on parlamendi liikme staatuse põhielement (Freund 1986, 421). Põhiseaduses sätestatud vaba mandaadi põhimõtte kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Vaba mandaadi alaprintsipiid on põhiseaduses indenniteet, immunitet (vt lähemalt Mõttus 2004, 598–608) ja ametite ühitamatuse põhimõte.

Parlamendi liikmeid, kes teenivad ainult parlamendi liikme palka, on peetud varasemas parlamentaarses demokraatias ideaaliks (Häberle 1976). Parlamendi liikme esindusfunktsiooni kirjeldatakse tihti valijatelt saadud mandaadina (Ameller 1966, 52). Parlamendi liige võib oma otsustustes lähtuda südametunnistusest ja käituda oma parema äranägemise järgi ning talle tuleb tagada täielik moraalne ja materiaalne sõltumatus valitsusest ja ka teistest isikutest (Ameller 1966, 59). Selleks on parlamendi liikmele ette nähtud teatud privileegid või immunitetid, ta ei tohi samal ajal täita teisi kindlaks määratud ametid ning ta saab oma töö eest parlamendis tasu.

Mandaati ei tohi kasutada rikastumiseks. Parlamendi liikmete otsustust võidakse proovida mõjutada rahaliste annetustega. Parlamendi liige on ettevõtjatele oluline, sest parlamendi liiget mõjutades oleks võimalik teda suunata teatud otsuseid langetama või ettevõtjale varakult poliitiliselt tähtsat informatsiooni andma (Arnim 2006). Selline tegevus võib tekitada huvide konflikti ning viia korrupsioonini. Sama kehtib ministri kohta.

Mandaadi kandja võib sattuda huvide konflikti, kui ta parlamendi liikmena ja ministrina täidab korraga oma olemuselt vastandlikke ülesandeid ja eesmärgi. Huvide konflikti tuleb vältida. [1]

Riigikogu liige on kogu rahva, mitte ainult teda valinud valimisringkonna esindaja. Riigikogu liikme staatuse seaduse kohaselt on Riigikogu liige sõltumatu, täites rahvaesindaja ülesandeid kooskõlas põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja oma südametunnistusega. Nimetatud seadus kehtestab Riigikogu liikme põhitöökohaks Riigikogu, keelates tal oma volituste ajal olla ametikohal või täita ülesandeid, mis on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või võivad muul viisil põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti.

Valitsuse liikmed ei tohi põhiseaduse kohaselt olla üheski muus riigiametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt ei tohi valitsuse liige olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kuuluda tulundusettevõtte juhatusse või nõukogusse, tegutseda ettevõtjana ning töötada ühelgi teisel tasustataval ametikohal, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö.

Parlamentarsetes riikides ei ole täidesaatev võim seadusandlikust võimust absoluutselt sõltumatu, toetudes seadusandliku võimu usaldusele. Presidentaalses riikides on täidesaateva võimu pea seadusandlikust võimust sõltumatu ning valitud otse rahva poolt. Parlamentarsetes süsteemis ei ole seadusandlik ja täidesaatev võim nii eraldatud, nagu Montesquieu puhas võimude lahususe teooria seda ette nägi.

Võimude lahususe kolmikjaotusega eristatakse seadusandlikku, täidesaatevat ja kohtuvõimu, selle eesmärk on ära hoida võimu kuritarvitamist, kaitsta üksikindiviidi huve ja tagada riigivõimu funktsioonid. Tänapäevasest parlamendi- ja valitsuskooalitsioonide parteilisest üksmeelest tulenevalt hakkab traditsiooniline võimude lahususe põhimõte ajale jalgu jääma (Arnim 1997, 28). Vana idee võimude lahususest kui tasakaalu ja harmoonia garantiist ei ole paljude arvates enam tähtis (The Constitution of Sweden ... 2004, 20). Parlamentarsetes demokraatias sõltub ministrite ja valitsuse püsimine parlamendi enamuse tahtest. See võib tekitada ringkaitse, kus valitsuse kontrollimine ja kritiseerimine jääb üksnes parlamendi opositsiooniliikmete ülesandeks. Seetõttu võib võimude lahusus parlamendiliikme ja ministri suhte määramisel ameti ühitamatuse kaudu muutuda nõrgaks aluspõhimõtteks ning kaotada oma tähenduse.

Olenemata Eesti põhiseaduses sätestatud rangest Riigikogu liikme ja valitsuse liikme ameti ühitamise keelust, koonduvad praktikas kaks ametit siiski omavahel valitsuse vahetumise ajal. Sätte eesmärk on võimaldada valitsuses olevatel uude koosseisu valitud Riigikogu liikmetel osaleda Riigikogu töös, juhatuse valimises või juhatusse valimises. Seda enam, et sel ajal ametist lahkuv valitsus sisuliselt enam ei tegutse.

Parlamendi liikme staatus erineb ministri omast seetõttu, et minister võtab otsuseid vastu ainuisikuliselt. Parlament on kollegiaalne organ, kes võtab otsuseid vastu ühiselt. Kui riigiõiguskirjanduses käsitletakse ühitamatust, tehakse seda sageli koos poliitilise neutraliteedi probleemi tõstatamise või *de lege ferenda* tingimusel, nõudes nn parteipoliitilist neutraliteeti teatud riiklikes valdkondades. Räägitakse valitsuse kaitsmisest parteide otsese mõju eest ning üks vahend selle eesmärgi saavutamisel on reeglipärane ühitamatuse süsteem (Sturm 1967, 41).

Parlamendi liige ei või olla samal ajal valitsuse liige, kuid nad võivad kuuluda ühte erakonda. Eesti valitsus moodustatakse enamasti parlamendi koalitsioonierakondadest valitud esindajatest, seetõttu on tegelikkuses kaks võimu vägagi seotud, sest Riigikogus ja valitsuses positsioneerivad samad poliitilised jõud. Parteipoliitiline surve ministrile – valitsuse kõrgeimale tipule –, et saada teatud huvidele ja eesmärgile orienteeritud otsust, on suurema mõjuga kui üksikule parlamendi liikmele (Sturm 1967, 43–44). Parlamendis on fraktsioonidel võimalik üksteise otsustel vahetult silma peal hoida ning läbirääkimisi pidada. Raske on mõõta, milline on erakonna mõjutuste ulatus, sest mõjutamine on enamasti avalikkuse eest varjus.

Kahekojalistes parlamentides on tavaline keeld olla mõlema koja liige. Nii on Belgias, Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Suurbritannias. Riikides, kus on sisse viidud eriline territoriaalne struktuur, on keelatud ühel ajal olla riigi parlamendi ning liidumaa, regiooni või autonoomse üksuse parlamendi või valitsuse liige.

Riikides, kus parlamendi liige on ka valitsuse liige, ei tohi ta kuuluda parlamendi komisjonidesse.

Üks mandaat välistab teise

Rootsis reguleerib ministri ja parlamendi (*Riksdag*) liikme ameti ühitamatust valitsuse tegevust sätestav konstitutsiooniline seadus. Selle kohaselt nimetatakse parlamendi liikme valitsuses oleku ajaks tema kohale asendusliige. Minister ei tohi olla samal ajal mõnel muul tasustataval ametikohal, ta ei tohi tegelda millegagi, mis võiks kahjustada tema usaldust avalikkuse ees. Parlamendi liikmel on rohkem vabadusi. Nimelt võib *Riksdag* i liige kanda oma mandaati, olenemata muust ametikohast või muust sarnasest kohustusest, mida ta täidab.

Belgia parlamendi mõlema koja – nii Esindajatekoja kui ka Senati – liige kaotab ministriks nimetamisel oma senise koha parlamendis. Ministriametist tagasiastumise korral tema volitused parlamendis taastuvad. Kui aga ükskõik kumma koja liige laseb end valitsusel nimetada mõnele tasustatavale ametikohale, mis on muu kui ministriamet, kaotab ta automaatselt oma parlamendiliikmekoha, tal on võimalik seda uuesti taotleda uutel valimistel. Parlament ei kontrolli süstemaatiliselt ametite ühitamatust. Parlamendi liikmed peavad ise jälgima, et nad ei oleks sobimatutel ametikohtadel.

Hollandi parlamendi liikme ametikohta ülemkojas (*Eerste Kamer*) peetakse osalise tööajaga ametikohaks ning alamkojas (*Tweede Kamer*) põhitöökohaks (Introduction to Dutch Law

1999, 302). Hollandi konstitutsiooni kohaselt on valitsus ja parlament kaks eraldiseisvat täidesaatva võimu institutsiooni. Funktsionaalset võimude lahusust on rõhutatud täidesaatva võimu institutsioonide eraldamisega. Põhiseadus keelab olla korraga mõlema koja liige ning välistab parlamendi liikme ja ministriameti ühitamise. Ametite ühitamatuse nõudest hoolimata on ministril ja nooremministril (riigisekretäril) pärast ametist lahkumise teatamist võimalik kombineerida oma ametit parlamendi liikme omaga kuni tema vabastamise otsuse tegemiseni. Ametist lahkuvad ministrid ja nooremministrid kombineerivad mõlemat funktsiooni ajal, kui uut valitsust kokku pannakse. Funktsionaalne võimude lahusus ning parlamendi liikme ja ministri ametikohtade ühitamatus iseloomustab suhet valitsuse ja parlamendi (*Staten-Generaal*) vahel.

Prantsusmaa põhiseadus välistab parlamendi liikme mandaadi ja valitsuse liikme mandaadi samaaegsuse. Kui selgub, et parlamendi liikmeks saamisel on isikul muid mandaadiga kokkusobimatuid ülesandeid, peab ta 30 päeva jooksul muudest tegevustest loobuma. Valimisseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse kohaselt realiseerub parlamendi liikme ja valitsuse liikme ülesannete ühitamatus ühe kuu möödumisel alates valitsuse koosseisu kinnitamisest. Selle aja jooksul ei või valitsuse liige ühestki hääletusest osa võtta.

Bulgaarias ei tohi parlamendi liikmel olla samal ajal muud riiklikku ametit ega tegevust, mis on vastuolus ametite ühitamatuse põhimõttega. Kui parlamendi liige nimetatakse valitsuse liikmeks, tema volitused peatuvad ning need taastuvad ministrivolituste lõppemisel. Parlamendi liikme volitused lõpevad ennetähtaegselt kohtuotsuse alusel, kui tõendatakse valimatuse või ühitamatuse printsiibi rikkumist. Valitsuse liikmel ei tohi olla muud ametikohta või tegevust, mis on vastuolus parlamendi liikme mandaadiga.

Mandaadid on ühitatavad

Üldiselt on levinud põhimõte, et ministrid on parlamendi liikmed; kuid nad ei pea seda ilmingimata olema (Ameller 1966, 70). Olles kahel ametikohal, on isikul ministrina võimalus oma algatusi komisjonis eelnõu algatajana selgitada ning parlamendi liikmena täiskogus hääletusest osa võtta. Kahe funktsiooni koondumine tagab kahe võimu sujuva koostöö ja vähendab konfliktide tekkimise ohtu seaduste menetlemisel, sest nii valitsuse kui ka parlamendikoalitsiooni liikmeil on mõlemal hääleõigus.

Parlamendi liikme ja valitsuse liikme mandaadi ühendamise sisaldab õiguslikule aspektile lisaks poliitilist aspekti. Koondades kahe ametikoha võimu, on lihtsam koguda populaarsust järgmisteks valimisteks ning piirata uute inimeste tulekut poliitikasse. Parlamendi liige, kes on ühtlasi valitsuse liige, sõltub vähem parteist, sest tal on rohkem otsustuspädevust, mõjuvõimu ja iseseisvust, rohkem võimalusi avalikkuse ees esineda ning oma positsiooni parandada. Tema käsutuses on enam ametnikke ja oskusteavet. Eelistatud seisundit kasutades on tal võimalik avalikkuse ees "heas kirjas olemisega" erakonnas oma positsiooni kindlustada (vt Yksityiskohtaiset perustelut). Loomulikult ei ole "soodusolukordade" tekkimine välistatud ka süsteemides, kus kaks mandaati on ühitamatud.

Soomes on parlamendi (*Eduskunta*) liikmel õigus kuuluda ka valitsusse. Nii on võimalik säilitada ministri ja parlamendi tihedat suhet. Soome põhiseadus näeb aga ette võimaluse rahvaesindaja volitused lõpetada, kui ta jätab ministrina parlamendi liikme töö unarusse.

Parlamendi liige ei tohi osaleda komisjoni istungil isiklikult teda käsitleva asja arutelul. Täiskogu istungil võib ta teda puudutava küsimuse arutamisel osaleda, kuid tal ei ole õigust hääletada. Parlamendil, tema komisjonidel ja muudel organitel on õigus saada valitsuselt infot, teostades nõnda parlamentaarset järelevalvet. Minister ei tohi olla ühel ja samal ajal riigiametnik või tegelda tööga, mis takistab tal täita ministrikohustusi või seab kahtluse alla tema usaldusvärsuse ministriametis. Minister peab pärast ametissenimetamist esitama parlamendile oma majanduslike huvide deklaratsiooni aktsiate ja muu olulise vara kohta ning teavitama oma teistest ametitest ja huvidest, mis on olulised, kui hinnatakse tema sobivust ministrikohale.

Ungari põhiseadus ei keela parlamendi liikmel olla valitsuse liige, kuid parlamendi liikme staatuse seaduse kohaselt ei tohi parlamendi liige kuuluda parlamendi komisjoni või olla parlamendi esimees ja aseesimees ajal, kui ta on peaminister, valitsuse liige või poliitiline riigisekretär. Piirangu eesmärk on kindlustada seadusandliku võimu sõltumatust, hoida ära erinevate positsioonide segunemist ning kaitsta parlamendi iseseisvust (Ameller 1966, 66). Parlamendi liige ei tohi saada tasu ega asuda oma staatusest tulenevaid õigusi kasutama 30 päeva jooksul alates parlamendi liikme mandaadi vastuvõtmisest või parlamendi esimeheks või aseesimeheks valimisest, enne kui ta on kõrvaldanud võimalikud vastuolud muude tema mandaadiga ühitamatute ametitega. Kui parlamendi liige ei täida seaduses sätestatud nõuet seaduses ettenähtud ajal, võib iga parlamendiliige paluda parlamendil ühitamatuse küsimus lahendada. Eelneva arvamuse nimetatud küsimuses annab parlamendi immuniteedi- ja kontrollkomisjon.

Saksamaa kahekojalisse parlamenti kuuluvad *Bundesrat* ehk ülemkoda ja *Bundestag* ehk alamkoda. Mõlemad koad on loodud teineteist kontrollima ja tasakaalustama ning seadusega välistatakse mõlema koja samaaegne liikmesus. Seevastu puudub keeld olla korraka *Bundestag* i ja liiduvalitsuse liige. Harilikult kuuluvad liidukantsler ja liiduminister *Bundestag* i. See, kas liidumaavalitsuse liikmete liikmesus *Bundesrat* is välistab liidumaavalitsuse liikmete kuulumise *Bundestag* i, tekitab Saksa parlamendiõiguses vaidlusi (Handbuch des Staatsrechts ... § 41, 26; 1987, S. 380). Parlamendi ühiskomisjoni liikmetel ei ole põhiseadusest tulenevalt õigust kuuluda liiduvalitsusse.

Suurbritannia seadused ei kehtesta selget võimude lahususe põhimõtet. Pigem on piiratud funktsioonide lahutamine ja võimude funktsioonid kattuvad märkimisväärselt üksteisega (Leyland 2007, 53). Kõik ministrid peavad olema parlamendi liikmed ning peaminister peab olema alamkojaehk *House of Commons* i liige. Parlamendi ülemvõim on tegelikult valitsuse ülemvõim. Oluline on seaduslike järelevalvemehhanismide abil võimude kuritarvitamist ära hoida. Ministrid vastutavad parlamendi ees oma valitsemisala kohaselt. See vastutus seisneb näiteks ministri eelnõu ühes või teises kojas tutvustamises või parlamendi valdkonnakomisjonide küsimustele vastamises. Ministrite poliitiline vastutus on alati raskesti

defineeritav. Ministri tagasiastumised on harvad ning peaaegu alati domineerivad poliitilised kaalutlused (Leyland 2007, 130).

Poolas on kahekojaline parlament (*Sejm* ja *Senat*). Põhiseaduse kohaselt ei tohi isik olla korraga *Sejm* i saadik ja Senati liige, saadik ja senaator võib aga samal ajal olla Ministrite Nõukoja ja valitsuse riigisekretär.

Tšehhi põhiseaduse järgi ei tohi olla ühel ajal mõlema koja liige, kuid parlamendi liikmed võivad olla valitsuse liikmed. Parlamendi liikmest valitsuse liige ei tohi aga kuuluda parlamendikomisjoni. Senati protseduurireeglite kohaselt ei tohi senaator, kes on valitsuse liige, olla senati esimees või aseesimees. Samuti ei tohi ta olla ühegi senatikomisjoni või komitee liige.

Tšehhi süsteemi sarnaselt on üles ehitatud ka Slovakkia parlamendi ja valitsuse liikmete vahelised suhted.

Leedu põhiseaduse järgi võib seim (*Seimas*) nimetada peaministriks või ministriks ainult parlamendi liikme. Parlamendi protseduurireeglite kohaselt ei tohi parlamendi esimees ja peaminister olla komisjoni liige ega asendusliige.

Itaalia põhiseadus ei välista parlamendi liikme ja valitsuse liikme ameti ühitamatust. Põhiseadusvõltab seaduse tasandil kehtestama parlamendi liikme mõlema koja valitavuse ning ühitamatuse põhimõtted. Põhiseadusega välistatakse korraga kahes kojas olemine. Parlamendi liige ei või samal ajal kuuluda regiooni valitsusse või nõukogusse. Peale selle ei tohi parlamendi liikme ametite ühitamatuse seaduse kohaselt parlamendi liige olla valitsuse nimetatud või määratud ametikohal.

Taani põhiseaduse kohaselt on ministritel oma funktsioonide tõttu vaba pääs parlamenti (*Folketing*) ning neil on igasuguse arutelu ajal õigus sõna võtta, kui nad seda soovivad. Hääletamisõigus on neil vaid siis, kui nad on samal ajal *Folketing* i liikmed.

Ühitamatuse põhimõte Eestis vajalik

Parlamendi liikme ja ministri staatuse sätestamiseks kasutavad riigid kahte mudelit:

1. põhiseadusega fikseeritud ametite ühitamatuse põhimõte, mille kohaselt üks mandaat välistab teise. Parlamendi ja valitsuse ühitamatuse põhimõte on fikseeritud põhiseaduses, et kindlustada võimude lahutatust ja tasakaalustatust;
2. põhiseaduse või seadusega võimaldatakse kanda kahte mandaati korraga, välistades kahekojalistes parlamentides mõlemas kojas üheaegselt mandaadi või keelates kahe mandaadi kandjal kuulumise parlamendikomisjoni.

Ministriameti ja parlamendi liikme mandaadi ühitamatus on reegel riikides, kus eristatakse formaalset võimude lahususe põhimõtet. See on osaliselt presidentaalse riigikorralduse omadus.

Tugev seadusandliku ja täidesaatva võimu koostöö eeldab ministri ja parlamendiliikme ameti üheaegset täitmist.

Eestis hoitakse parlamendi liikme ja ministri funktsioonid teineteisest lahus. Riigikogu liikme amet on tema põhitöökoht. Parlamendi liikme lisategevusi ja –funktsioone piiratakse, et tagada pühendumist ametile ning ära hoida huvide konflikti teket. Riigikogu liikme ja ministri ameti eraldi täitmine välistab võimu koondumise absoluutseks võimuks.

Ministri ja Riigikogu liikme ameti ühitamine võib viia olukorrani, kus isikul ei ole võimalik süveneda ega ammendavalt tegelda kummagi ametiga ning vastutus parlamendi ja valitsuse vahel hajub. Kahe võimu koostöö mandaatide ühendamisel kindlasti tugevneks, sest minister–parlamendiliige on huvitatud heast mainest nii parlamendis kui ka valitsuses. Valitsuskoalitsiooni võimu suurenemisel tuleks parlamendi opositsioonil tugevdada parlamentaarset järelevalvet valitsuse üle. Mandaatide ühendamisel segunevad omavahel täidesaatev ja seadusandlik võim. Ei ole teada, kas avalikkus selliste eesõiguste andmist toetaks.

Kasutatud kirjandus

Ameller, M. (1966). Parliaments. London: Cassell, for Inter-Parliamentary Union.

Arnim, H. H. von (1997). Das neue Abgeordnetengesetz. Inhalt, Verfahren, Kritik und Irreführung der Öffentlichkeit. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Arnim, H. H. von (2006). Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 3, S. 249–254.

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

Calabresi, S. G., Larsen, J. L. (1994). One Person, One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel? – Cornell Law Review, Vol 79, No 5, pp 1045–1157.

Das Bonner Grundgesetz (1991). Begr. von Hermann v. Mangoldt, fortgef. von Friedrich Klein. Bd. 14. Artikel 136 bis 146, von Axel Frhr. v. Campenhausen. 3., vollst. Neubearb. Aufl. München: Vahlen.

Freund, H. (1986). Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen. Haag: Herchen Verlag.

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (1987). Hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof. Band II. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag.

Häberle, P. (1976). Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus. – Neue Juristische Wochenschrift, Heft 13, S. 537–592.

Introduction to Dutch Law (1999). The Hague: Kluwer.

Leyland, P. (2007). The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis. Oxford, Portland, OR: Hart Publishing.

Muylle, K. (2000). Rapports: Belgium: Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison. – European Public Law, Vol 6, Issue 4, pp 469–

478:[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)

Möttus, A. (2004). Parlamendiliikme vastutamatus. – Juridica, nr 9, lk 598–608.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Tallinn: Juura.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2007). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsus nr 8 2. novembrist 1994. – RT I 1994, 80, 1379.

Schneider, H. P., Zeh, W. (1989). Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, New York: De Gruyter.

Sturm, G. (1967). Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. München.

The Constitution of Sweden 2003. The Fundamental Laws and the Riksdag Act (2004). Stockholm: Swedish Parliament (Riksdag).

Yksityiskohtaiset perustelut.

– <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+1/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+1/3&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP>

[1] Seda probleemi käsitleb ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi otsus nr 8 2. novembrist 1994. – RT I 1994, 80, 1379.