



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 1

Tallinn

kuupäev 21.01.2008

Riigikogu liikme staatuse seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu liikme staatuse seaduse vastavust põhiseadusele.

Leian, et Riigikogu liikme kuulumist riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse kehtivates õigusaktides sätestatud tingimustel ja korras tuleb käsitleda olemisena muus riigiametis põhiseaduse § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1 mõttes. Riigikogu liikme kuulumine riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse on põhiseadusega keelatud. Kuna **Riigikogu liikme staatuse seadus** ei keela Riigikogu liikmel kuuluda riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse, siis **on see vastuolus põhiseaduse § 63 lõikest 1 ja § 64 lg 2 punktist 1 tuleneva ametite ühitamatuse põhimõttega ning ühtlasi põhiseaduse §-dest 4 ja 14 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.**

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Riigikogule ettepaneku

viia Riigikogu liikme staatuse seadus kooskõlla ametite ühitamatuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

Vastavalt põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 on **Riigikogul ettepaneku täitmiseks aega 20 päeva ettepaneku kättesaamisest arvates.**

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 02.11.1994 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistada kehtetuks Riigikogu töökorra seaduse (RKTS) § 7 lg 1 osas, millega ei loetud teise riigiametisse asumiseks Riigikogu liikme nimetamist riigiettevõtte haldusnõukogu esimeheks või liikmeks.¹

2. Riigikogu võttis 24.11.1998 vastu Riigikogu töökorra seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse, millega muudeti RKTS § 7.²

¹ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94.

² RKTS § 7 lg 1 sätestas (seisuga 14.03.1999-13.07.2007): "Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis. Käesoleva seaduse tähenduses on muuks riigiametiks Vabariigi Presidendi amet ning teenistus Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri või mõne valitsusasutuse või muu riigiametiasutuse juhi poolt nimetataval ametikohal. Riigiametis olemiseks loetakse ka Eesti Panga Nõukogu esimeheks olemist, samuti olemist kaadrikaitseväelasena tegevteenistuses. Teises riigiametis olemiseks ei loeta aga Riigikogu poolt seaduse alusel nimetatuna mõne nõukogu esimeheks või liikmeks olemist, sõltumata nimetamise ajast."

3. Vastuseks riigikontrolöri pöördumisele kujundas in seisukoha riigi osalusega äriühingu nõukogu töös Riigikogu liikme osalemise ning selle eest tasu maksmise seaduslikkuse kohta.³ Analüüsinud norme, mis reguleerivad riigi osalusega äriühingute nõukogude moodustamist ning rolli äriühingu juhtimisel ja järelevalvel, leidsin, et Riigikogu liikme seisundil riigi osalusega äriühingu nõukogus on Riigikohtu poolt põhiseadusele antud tõlgenduses⁴ loetletud tunnused: ametisse nimetab minister, st volitus saadakse täidesaatvalt riigivõimult; täidetakse täidesaatva riigivõimu ülesandeid; tasu määrab minister; kantakse vastutust ministri ees. Leidsin, et PS § 4 ja § 63 lg 1 ning RKTS § 7 lg 1 alusel ei ole Riigikogu liikmel lubatud kõnealuste äriühingute nõukogudesse kuuluda ega selle eest tasu saada. Eeltoodust tulenevalt osundas in, et kuni Riigikogu liikme osalemiseks riigi osalusega äriühingu nõukogu töös ei ole seaduses sätestatud põhiseadusega kooskõlas olevat alust, on Riigikogu liikme kuulumine nõukogusse seadusvastane. Saatsin oma seisukoha teadmiseks ka Vabariigi Valitsusele.

4. 31.05.2004 arutati Riigikogu riigieelarve kontrollimise erikomisjonis küsimust, kas Riigikogu liige võib kuuluda riigi osalusega äriühingu nõukogusse. Komisjoni liikmed mõõnsid, et puudub õiguslik alus Riigikogu liikme kuulumiseks riigi osalusega äriühingu nõukogusse. Lahendusena nähti asjakohase seaduseelnõu väljatöötamist.⁵ Kuigi vastavasisulise seaduse vastuvõtmist ei järgnenud, jätkus Riigikogu liikmete seadusvastane nimetamine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Olen sellele järgnevalt osundanud ka 2004.,⁶ 2005.,⁷ 2006.⁸ ja 2007.⁹ aastal Riigikogu ees peetud suulises ettekandes ning õiguskantsleri tegevuse 2003.-2004.¹⁰ ja 2004.¹¹ aasta ülevaadetes.

5. 28.05.2007 algatasid kõik Riigikogu fraktsioonid Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu (RLSSe),¹² milles nähti ette RKTS kehtetuks tunnistamine ning sätestati Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid. RLSSe § 28 sätestas, et Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht ega juhatuse liige. RLSSe ei sisaldanud samasugust sõnaselget keeldu Riigikogu liikme kuulumisele riigi osalusega äriühingu nõukogusse.

6. RLSSe menetlemise ajal Riigikogule saadetud kirjas¹³ osundas in, et Riigikogu liikme kuulumine riigi osalusega äriühingu nõukogusse on vastuolus PS § 63 lõikega 1.

7. 14.06.2007 võeti Riigikogu liikme staatuse seadus (RLSS) Riigikogus vastu.

II Asjakohased sätted

RLSS asjakohased sätted:

"§ 22. Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid ja ülesanded /.../

³ Õiguskantsleri 08.04.2004 kiri nr 9-4/153 riigikontrolöriile.

⁴ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p2.

⁵ Selle küsimuse lahendamiseks pöördus komisjoni esimees H. Õunapuu riigisekretäri poole.

⁶ Riigikogu toimetatud stenogramm 30.09.2004, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁷ Riigikogu toimetatud stenogramm 29.09.2005, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁸ Riigikogu toimetatud stenogramm 28.09.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁹ Riigikogu toimetatud stenogramm 27.09.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁰ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee>, lk 38-41.

¹¹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee>, lk 24-25 ja 240.

¹² Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu seisuga 28.05.2007, nr 54 SE III, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹³ Õiguskantsleri 07.06.2007 kiri nr 6-8/070843/0704028.

(2) Riigikogu liige ei tohi oma volituste ajal olla ametikohal ega täita ülesandeid, mis on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või võivad muul viisil põhjustada Riigikogu liikme tegevuses huvide konflikti.

(3) Riigikogu või selle organ võib seaduses ettenähtud juhul nimetada Riigikogu liikme mõne nõukogu esimeheks või liikmeks. /.../

§ 28. Riigi osalusega äriühingu ning riigi asutatud sihtasutuse juhiks ja juhatuse liikmeks olemise keeld

Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht ega juhatuse liige."

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte (PS §-d 4 ja 14)

8. PS § 4 sätestab, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. PS § 14 näeb ette, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kui PS § 4 sätestab institutsionaalse võimude lahususe, siis PS § 14 funktsionaalse. Mõlemad sätted täiendavad teineteist. Nimetatud sätete koostoimest tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiip, mille kohaselt on riigi põhifunktsioonid jagatud kolmeks – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning nimetatud funktsioonid on jaotatud erinevate organite vahel, kes kontrollivad ja tasakaalustavad teineteist. Riigikohus on sedastanud: "Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega."¹⁴

9. Riigikohus osundab: "[...] igäühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud [...]. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igäühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks."¹⁵ Ehk teiste sõnadega ei ole võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte asi iseeneses, vaid selle eesmärgiks on aidata kaasa seaduslikkuse põhimõtte realiseerumisele ja seeläbi isikute õiguste ja vabaduste kaitsele, samuti tagada efektiivne tööjaotus ja vältida võimu liigset kontsentreerumist.

10. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte osiseks on peale institutsionaalse ja funktsionaalse ka **personaalne võimude lahusus**. Ühe ja sama isiku poolt samaaegselt kahe võimuharu funktsiooni täitmine on vastuolus just viimati nimetatuga. Riigikohus on personaalset võimude lahususe põhimõtet sisustanud läbi **huvide konflikti** järgmiselt: "Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke

¹⁴ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2.

¹⁵ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korrupsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites."¹⁶

11. Personaalse võimude lahususe nõude ühe väljendusena sätestab PS § 63 lg 1, et Riigikogu liige ei või olla üheski muus riigiametis. "Põhiseaduse §-ga 63 lg. 1 kehtestatud piirang on üheks Põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tagatiseks."¹⁷

2. Ametite ühitamatuse põhimõtte (PS § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1)

12. PS § 63 lg 1 keelab Riigikogu liikmel olla üheski muus riigiametis, PS § 64 lg 2 p 1 näeb ette, et Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega tema asumisel mõnda teise riigiametisse. Nimetatud sätetest tuleneb **ametite ühitamatuse põhimõtte**. Ametite ühitamatuse puhul on tegu ka ühele isikule samaaegselt **kahe erineva võimu volituste omistamise keeluga**.

13. Ametite ühitamatuse eesmärgiks on **vältida huvide konflikti**. Samuti peab antud põhimõtte tagama, et Riigikogu liige saaks oma ülesandeid **kogu rahva esindajana** (PS § 1 lg 1 ja § 56 p 1) täita **vabast mandaadist** lähtuvalt (PS § 62). Riigikohus on rõhutanud, et PS §-st 62 tuleneva Riigikogu liikme vaba mandaadi "[...] põhimõtte järgi ei esinda Riigikogu liige Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana. Teiseks tuleneb vaba mandaadi põhimõttest, et parlamendi liige peab saama langetada poliitilisi valikuid oma südametunnistusest lähtuvalt."¹⁸ Vabast mandaadist lähtuvalt ei ole Riigikogu liige otsuste langetamisel õiguslikult seotud ei erakonna ega kellegi teise – ammugi siis veel ministri – juhistega. Ametite ühitamatuse printsiip seega ühest küljest piirab Riigikogu liikme töötamisvabadust, kuid teisalt peab võimaldama luua piisavad eeldused vaba mandaadi realiseerumiseks – Riigikogu liikme iseseisvuse ja sõltumatuse tagamiseks südametunnistuse järgi kogu rahva esindajana poliitiliste otsuste tegemiseks.

14. Lisaks kajastab ametite ühitamatuse printsiip arusaama, et Riigikogu liikmeks olek on eelduslikult n.ö **täistööajaga ametikoht**. Viimane eeldab, et muu kõrvaltegevusega tegelemine peaks tulenema kas Riigikogu liikme funktsiooni täitmisest või muul juhul olema selline, mis ei takista põhifunktsiooni täitmist. Põhiseadus lähtub eeldusest, et Riigikogu liige on täielikult pühendunud oma tööle Riigikogu liikmena ja kõrvaltasu saamise eesmärgil töötamine on piiratud. Nimetatud arusaama kinnitab ka RLSS § 22 lg 1, mille kohaselt Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu.

15. Põhiseadus seob ametite ühitamise keelu mõistega *riigiamet*, täpsustamata, mida selle all tuleb mõista. Põhiseaduses sätestatud riigiameti mõistet ei saa tõlgendada grammatiliselt ega semantiliselt, kuna on selge, et põhiseaduse väljatöötamise ajal arusaam riigist kui juriidilisest isikust ja riigiorganisatsioonist erineb oluliselt tänasest riigikorraldusest ja õiguslikest arusaamadest. Põhiseaduse Assamblee materjalidest nähtub, et riigiameti mõistet käsitleti laialt – eesmärgiks oli välistada Riigikogu liikme olemine "teisel palgalisel riiklikul ametikohal" ja "palgalisel riigitööl".¹⁹ Nii näiteks käsitleti riikliku ametikohana Eesti Panga nõukogusse²⁰ või

¹⁶ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2.

¹⁷ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2.

¹⁸ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 15.

¹⁹ I. Hallaste seisukoht põhiseaduse eelnõu arutelul – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 365, 368, 369.

²⁰ Samas, lk 184.

riikliku aktsiaseltsi juhatuse²¹ kuulumist, samuti instituudi direktoriks olemist.²² Aktsepteeritavaks peeti vaid seda, kui Riigikogu ise nimetab isiku "teatud riiklikusse ametisse".²³

16. Riigiameti mõiste laiast tõlgendamisevajadusest annab tunnistust ka Riigikohtu seisukoht,²⁴ mille kohaselt riigiettevõtte haldusnõukogu koosseisu kuulumine on riigiametis olemine PS § 63 lg 1 mõttes.

17. Lähtudes Põhiseaduse Assambleel väljendatud seisukohtadest ja Riigikohtu tõlgendusest, leian, et PS § 63 lõikes 1 ja § 64 lg 2 punktis 1 sisalduvat mõistet **riigiamet tuleb tõlgendada laiendavalt**. Vastasel juhul ei ole saavutatavad ametite ühitamise keelu eesmärgid vältida huvide konflikti ja tagada Riigikogu liikme poolt oma ülesannete täitmine kogu rahva esindajana lähtudes vabast mandaadist.

18. PS § 64 lg 2 p 1 kohaselt lõpevad Riigikogu liikme volitused tema asumisega mõnda teise riigiametisse. Riigikogu liikmele vastavasse ametisse asumisega kaasnevat tagajärge arvestades mõistetakse, et seadusandja on pidanud vajalikuks seadusega täpsustada, milliseid ameteid loetakse Riigikogu liikme ametiga ühitamatuks ehk riigiametiks põhiseaduse mõttes.²⁵

19. Käesoleval hetkel on Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid sätestatud RLSS 6. peatükis. Seega on Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametite määratlemine Riigikogu liikme staatuse seaduse reguleerimisalas.²⁶

3. Riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks olemine kui riigiamet

20. RLSS § 28 sätestab, et Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht ega juhatuse liige. Paraku ei sisalda seadus samasugust sõnaselget keeldu Riigikogu liikme kuulumisele riigi osalusega äriühingu nõukogusse.

21. RLSSe menetlemise ajal Riigikogule saadetud kirjas²⁷ leidsin, et RLSSe ei sätesta sõnaselget keeldu Riigikogu liikme kuulumisele riigi osalusega äriühingu nõukogusse. RLSSe teisel lugemisel²⁸ märkis põhiseaduskomisjoni esimees Väino Linde: "Ka nüüd vahetati komisjonis arvamusi selles küsimuses, kuid ei peetud vajalikuks algatada eelnõu muudatust, mis sõnaselgelt kas sätestaks või sõnaselgelt keelaks Riigikogu liikme osalemise äriühingute nõukogude tegevuses." Arvestades asjaolu, et Riigikogus ei leidnud toetust ettepanek sätestada sõnaselgelt keeld kuuluda riigi osalusega äriühingu nõukogusse ning Riigikogu liikmed kuuluvad jätkuvalt riigi osalusega äriühingu nõukogudesse, on selge, et seadusandjal puudus tahe keelata Riigikogu liikme staatuse seadusega Riigikogu liikme kuulumine riigi osalusega äriühingu nõukogusse.²⁹

²¹ Samas, lk 368.

²² Samas, lk 369.

²³ Samas, lk 368.

²⁴ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94, p 2.

²⁵ Ka RLSSe seletuskiri nimetab vajadust põhiseaduse vastavat sätet konkretiseerida. Vt RLSSe seletuskirja seisuga 28.05.2007, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

²⁶ Seda kinnitatakse sõnaselgelt ka RLSSe seletuskirja sissejuhatuses.

²⁷ Õiguskantsleri 07.06.2007 kiri nr 6-8/070843/0704028.

²⁸ Riigikogu toimetatud stenogramm 13.06.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁹ Seega ei saa ka RLSS § 22 lõiget 2 tõlgendada vastavasisulist keeldu sätestavana.

22. Riigikohus on varasemalt analüüsinud Riigikogu liikme riigiettevõtte haldusnõukogusse kuulumise lubatavust.³⁰ Riigikohus toob oma tõlgenduses välja järgmised PS § 63 lg 1 tähenduses muus riigiametis olemisele viitavad tunnused:

- ametisse nimetamine teise riigivõimu haru organi poolt;
- vastutuse kandmine teise riigivõimu haru organi ees;
- tegu peab olema teise riigivõimu haru funktsioonide täitmisega; teise riigivõimu haru funktsioonide täitmise määratlemisel tuleb lähtuda sisulisest tõlgendusest – funktsionaalsest seotusest riigiga (nt loeti riigiettevõtte, mis organisatsiooniliselt ei ole ametiasutus, haldusnõukogu esimeheks või liikmeks olek vastuolus olevaks põhiseadusest tuleneva keeluga olla üheski muus riigiametis);
- teise riigivõimu haru funktsioonide täitmise tasustamine.

23. Järgnevalt analüüsingi Riigikogu liikme kuulumist riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse Riigikohtu poolt põhiseadusele antud tõlgenduses väljatoodud tunnuste pinnalt.

24. Minister määrab või valib riigi esindaja riigi osalusega äriühingu nõukogus (riigi äriühingu puhul) või esitab üldkoosolekule riigi esindaja valimiseks ettepaneku (teiste riigi osalusega äriühingute puhul peale riigi äriühingute³¹) vastavalt riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse (REOS) § 20 lõigetele 2 ja 3. Seega saab riigi esindaja riigi osalusega äriühingu nõukogus oma volitused täidesaatvalt võimult.

25. Ühe peamise põhjendusena Riigikogu liikme kuulumisele riigi osalusega äriühingu nõukogusse on toodud vajadust teostada (parlamentaarset) järelevalvet täitevvõimu tegevuse üle. Selle vastu räägib asjaolu, et Riigikogu liiget ei nimeta riigi esindajana vastavasse riigi osalusega äriühingu nõukogusse Riigikogu. Seega puudub Riigikogu liikmel volitus riigi osalusega äriühingu nõukogus parlamentaarse järelevalve teostamiseks (Riigikogu on järelevalvega tegelev kollegiaalorgan). Toimivat järelevalvet ei saa pealegi teostada järelevalvatava volitusel.

26. Vastavalt REOS § 21 lõikele 1 peab riigi esindaja kandidaat enne riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks määramist või valimist esitama teda nõukogusse määravale või tema nõukogu liikmeks määramise või valimise ettepanekut tegevale ministrile kirjaliku kinnituse selle kohta, et ta on tutvunud õigusaktides riigi esindaja kohta sätestatud nõuetega ning et ta vastab nendele nõuetele ja kohustub neid järgima. REOS § 22 lg 1 punktide 1 ja 2 kohaselt on riigi esindaja kohustatud täitma nõukogu töös osalemisel teda määranud või tema valimiseks või määramiseks ettepaneku teinud ministri antud suuniseid ja teatud juhul ka rahandusministri suuniseid.³² Ühtlasi peab riigi esindaja täitma vastava ministri suhtes teavitamis- ja aruandluskohustusi.³³ Seega on riigi esindajal riigi osalusega äriühingu nõukogus kohustused ministri(te) ees, kellelt ta ühtlasi saab suunised oma ülesannete täitmiseks. Kui siinkohal arvestada vastava ministri võimalusi riigi esindajate tagasikutsumiseks (REOS § 20 lõiked 2 ja 3), siis on selge, et riigi esindajad riigi osalusega äriühingu nõukogus kannavad vastutust täidesaatva riigivõimu ees.

³⁰ RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/1-6/94.

³¹ Teiste riigi osalusega äriühingute puhul peale riigi äriühingute toimub volituste saamine täitevvõimult seega kaudselt – see ei muuda aga asjaolu, et nõukogu liikme volituste saamine sõltub täidesaatva võimu vastavast tahteavaldusest (st ettepaneku tegemisest – selleta ei ole võimalik volituste tekkimine).

³² Vastavalt REOS § 22 lõikele 3 ei ole suunise täitmine kohustuslik vaid siis, kui suunis on *selgelt* vastuolus äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu huvidega.

³³ Vt REOS § 22 lg 1 punktid 3 ja 4 ning § 23.

27. Kuivõrd Vabariigi Valitsusel ja ministri(te)l on riigi osalusega äriühingu tegevuse korraldamisel ulatuslikud volitused,³⁴ riigi esindaja volituste saamine ja äravõtmine toimub ministri kaudu, minister annab riigi esindajale kohustuslikke suuniseid ja riigi esindaja kannab vastutust ministri ees, siis teostatakse riigi osalusega äriühingu nõukogu kaudu täidesaatvat riigivõimu.

28. Vastavalt REOS §-le 24 saavad riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmed tasu. REOS § 24 lg 1 kohaselt otsustab nõukogu liikmetele makstava tasu suuruse ja selle maksmise korra riigi äriühingu puhul osalust valitsev minister ning äriühingu puhul, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, äriühingu üldkoosolek. REOS § 24 lg 7 kohaselt kehtestab rahandusminister nõukogu liikmete tasustamise täpsema korra ja tasude piirmäärad (muuhulgas võib rahandusministri määrusega reguleerida, kuidas mõjutab osalemine nõukogu koosolekutel ja nõukogu organi tegevuses nõukogu liikme tasustamist tulenevalt REOS § 24 lõikest 4). Täidesaatval võimul on ulatuslikud volitused riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmetele tasu maksmise tingimuste ja ulatuse määramisel. Eeltoodust tulenevalt on riigi esindaja ülesannete täitmine riigi osalusega äriühingu nõukogus töötamine ametikohal, kus täidetakse täidesaatva võimu funktsioone ja selle eest on ette nähtud tasu.

29. **Seega vastab Riigikogu liikme kuulumine riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse kehtivates õigusaktides sätestatud tingimustel ja korras muus riigiametis olemise tunnustele, mille on Riigikohus välja toonud põhiseadusele antud tõlgenduses.** Eeltoodust tulenevalt on seadusandja kohustatud välistama Riigikogu liikme kuulumise riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse.

30. Mõõnan siiski, et PS § 63 lg 1 ei välista minu hinnangul täielikult Riigikogu liikmete poolt järelevalve teostamist riigi osalusega äriühingu tegevuse üle, sealhulgas mingis vormis osalemist selle nõukogu töös (nõukogu järelevalvefunktsiooni teostamisel). Kui seadusandja peab täiendava parlamentaarse kontrolli teostamist (esindaja määramise kaudu) vajalikuks, tuleb selline võimalus seaduses selgelt sätestada. Seejuures tuleb silmas pidada, et Riigikogu liikmete tegevus nõukogude juures ei vastaks muus riigiametis olemise tunnustele PS § 63 lg 1 tähenduses.

IV KOKKUVÕTE

31. Riigikogu liikme kuulumist riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse kehtivates õigusaktides sätestatud tingimustel ja korras tuleb käsitleda olemisena muus riigiametis PS § 63 lg 1 ja § 64 lg 2 p 1 mõttes. Riigikogu liikme kuulumine riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse on põhiseadusega keelatud. Kuna **Riigikogu liikme staatuse seadus** ei keela Riigikogu liikmel kuuluda riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse, siis **on see vastuolus PS § 63 lõikest 1 ja § 64 lg 2 punktist 1 tuleneva ametite ühitamatuse põhimõttega ning ühtlasi PS §-dest 4 ja 14 tuleneva võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.**

32. Eeltoodust lähtuvalt teen Riigikogule **ettepaneku viia Riigikogu liikme staatuse seadus kooskõlla ametite ühitamatuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.**

³⁴ Näiteks sätestab REOS § 4, et riigile kuuluvate aktsiate või osa valitseja on ministeerium, § 7 lõiked 1 ja 2 annavad Vabariigi Valitsusele pädevuse otsustada riigi äriühingu asutamise ja muud olulisemad küsimused, mis puudutavad riigi äriühingu õigusi ja kohustusi, ja § 8 lg 1 aktsiate või osa omandamise.

33. Vastavalt põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 on **Riigikogul ettepaneku täitmiseks aega 20 päeva ettepaneku kättesaamisest arvates.**

34. Leian, et kõige kiiremini saab Riigikogu liikme staatuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viia, sätestades Riigikogu liikme staatuse seaduses keelu Riigikogu liikme kuulumisele riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse (analoogiliselt juhatuse liikmeks olemise keelule RLSS §-s 28).

Lugupidamisega

Allar Jõks