



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendiliikme sõnavabadus ja selle kuritarvitamine

Nr 15

08.11.2021

Parlamendiliikme sõnavabadus ja vastutamatus

Parlamendiliikme sõna- ehk väljendusvabaduse (ingl *parliamentary freedom of speech*) all peetakse silmas parlamendiliikme õigust parlamentaarses tegevuses poliitiliste seisukohtade sõltumatuks väljendamiseks, kartmata sellega kaasnevat õiguslikku vastutust. Selle vabaduse alla ei kuulu mitte üksnes parlamendiliikme sõnaline, vaid ka mittesõnaline väljendus, nt žestid.¹

Parlamendiliikme sõnavabadusega seotud **vastutamatus** nimetatakse **indemniteediks**. Nii ei kanna põhiseaduse (PS) § 62 kohaselt Riigikogu liige õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites, seda ka pärast Riigikogu liikme mandaadi lõppu.² Teiste sõnadega: parlamendiliikmeid ei saa parlamentaarses väitluses avaldatud poliitiliste seisukohtade eest kohtusse kaevata või muul moel parlamendiväliselt vastutusele võtta, seda reeglina ka siis, kui seisukohta peetakse ärritavaks, solvavaks või teatud piire ületavaks.³

Westminsteri tüüpi parlamentaarsetes demokraatiates (nt Suurbritannia, Iirimaa, Ameerika Ühendriigid, Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa) nimetatakse parlamendiliikme sõnavabadust **parlamendi privileegiks** (ingl *parliamentary privilege*) ja sellega kaasnevat vastutamatus immuniteediks⁴ (ingl *immunity*). Käsitluse juured ulatuvad tagasi keskaega, mil parlament püüdis end kaitsta kuninga sekkumise eest. Parlamendi privileeg seadustati Inglismaal juba 17. sajandil, seda õiguste harta – *Bill of Rights* – artiklis 9.⁵

Nüüdseks tunnustatakse parlamendiliikme sõnavabadust ja vastutamatus kõigis demokraatlikes riikides. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) ja Euroopa Kohus (EK) on seda vabadust tunnustanud.

Parlamendiliikme sõnavabaduse eesmärk ja ulatus

EIK on tõdenud, et kuigi sõnavabadus on oluline kõigile, on see iseäranis oluline rahvaesindajatele, kelle ülesandeks on seista hea valijate eest, juhtida tähelepanu rahva muredele ja kaitsta rahva huve. Demokraatlikus ühiskonnas on parlament poliitilise debati keskseks foorumiks, millel

¹ EIK 8.11.2016, 35493/13 Szanyi vs Ungari, p-d 6, 26 ja 34.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020. § 62 komm 11 ja 16 (J. Jäätma jt).

³ EK kohtujurist M. Poiares Maduro 26.06.2008 ettepanek liidetud kohtuasjades C-200/07 ja C-201/07, p 32.

⁴ **Immuniteedi** all peetakse Eestis, aga ka nt Saksamaal silmas parlamendiliikmete kaitstmist põhjendamatute sunnimeetmete ja kriminaalmenetluste eest, mis takistavad parlamendiliikme ülesannete täitmist (vt RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 40). Parlamendiliikme väljendusvabaduse kaitseks kasutatavat vastutamatus tähistatakse mõistega **indemniteet** (sks *indemnität*). Seevastu paljudes teistes riikides sellist eristust ei tehta. Ka EIK on nimetanud parlamendiliikme sõnavabadusega seotud **vastutamatus** (ingl *non-liability*) immuniteedi üheks vormiks. Immuniteeti selle kitsas tähenduses nimetab EIK **puutumatus** (ingl *inviolability*) (vt EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 138).

⁵ I. Higgins. Parliamentary privilege and free speech in the Oireachtas. Dublin University Law Journal. 2010/32, lk-d 94–95.

rahvaesindajad oma seisukohti väljendavad.⁶ Vaba parlamentaarse arutelu ja otsustamise huvides tuleb kaitsta rahvaesindajaid igasuguse välise sekkumise, sh kohtuvõimu eest.⁷

Parlamendiliikmete sõnavabaduse kaitse eesmärk ei ole mitte nende kui üksikisikute huvide eest seismine, vaid parlamendi kui institutsiooni toimimise tagamine. Seetõttu kaitstakse parlamendiliikme sõnavabadust vaid juhtudel, mil ta täidab parlamendiliikme ülesandeid.⁸ Sellisteks ülesanneteks on nt parlamendi infotunnis küsimuste esitamine, täiskogus või komisjonis sõna võtmine, arupärimise või kirjaliku küsimuse sõnastamine. Seevastu nt parlamendi kohvikus väljendatu parlamendiliikme sõnavabaduse raamidesse ei mahu. Kohviku kliendi rollis ei erine parlamendiliige oma vabadustelt teistest inimestest.⁹

Parlamendiliikme sõnavabaduse kaitse on seotud arvamuse väljendamise kohaga.¹⁰ PS § 62 tagab Riigikogu liikme vastutamatus üksnes Riigikogu täiskogus ja organites (komisjonides, juhatuses) väljaõeldu suhtes. See kaitse ei laiene Riigikogu liikme poliitilisele tegevusele väljaspool Riigikogu, nt kui Riigikogu liige võtab sõna erinevates meediakanalites (televisioon, raadio, sotsiaalseadme) või avalikel või erakondlike üritustel.¹¹ Küll võivad väljaspool Riigikogu avaldatud poliitilised seisukohad olla kaitstavad poliitilise arvamuse vabadusena.¹² Siiski ei anna see samaväärset kaitset parlamendiliikme sõnavabadusega.

Parlamendiliikme sõnavabaduse piirid

Parlamendiliikme sõnavabadus – vaatamata selle kaitse kõrgele lävendile – ei ole absoluutne. Seda vabadust võib piirata eeskätt parlamendi kui terviku korra kohase toimimise ja teiste inimeste, sh parlamendiliikmete, õiguste tagamise huvides. Iseäranis on põhjendatud kõne kestusele, selle pidamise kohale ja viisile sätestatud reeglid ja piirangud.¹³ EIK on nt leidnud, et kõne pidamiseks megafoni kasutamine ning kõne asemel plakatite ja bänneritega sõnumi edastamine kujutab endast parlamentaarse korra rikkumist, mida võib keelata.¹⁴ Enamikus demokraatlikes riikides on parlamentaarse kõne kestusele ja selle pidamise korrale seatud kindlad reeglid.¹⁵

Seevastu kõne sisule tingimuste esitamist on EIK pidanud oluliselt piiratumaks, kuid siiski mitte välistatuks. Nii on EIK arvanud võimalikuks parlamendiliikmetele väljenduste keelamist, mis kujutavad endast otsest või kaudset üleskutset vägivallale.¹⁶ Samuti on EIK mõõnnud, et isikut halvustavate asjakohatute väljaütlemiste, inimeste (sh valitsuse liikmete) isikuõiguste ründamise ning seksuaalse alatooniga sündusetute väljendite kasutamise piiramine on võimalik.¹⁷

⁶ EIK 27.02.2001, 26958/95 Jerusalem vs Austria, p-d 36 ja 40; EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid, p 79.

⁷ EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid, p-d 75 ja 77.

⁸ EK kohtujurist N. Jääskinen 09.06.2011 ettepanek kohtuasjas C-163/10, p-d 45, 46 ja 62; EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid, p 85; EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 138.

⁹ EK kohtujurist N. Jääskinen 09.06.2011 ettepanek kohtuasjas C-163/10, p 71 ja viide 65.

¹⁰ On riike, kus parlamendiliikme vastutamatus ei ole seotud niivõrd arvamuse avaldamise kohaga, kui võrd ametikohustuste täitmisega (nt Hispaania Kuningriigi põhiseaduse art 71, Itaalia Vabariigi põhiseaduse art 68). Ka Euroopa Parlamendi liikmete vastutamatus ei ole vältimatult seotud Euroopa Parlamendis avaldatud seisukohtadega (vt EK 6.09.2011. a otsus kohtuasjas Aldo Patriciello, C-163/10, ECLI:EU:C:2011:543, p-d 29–30 ja 41).

¹¹ Riigikogu Kantselei. Riigikogu liikme staatuse seaduse kommentaarid, § 18 kumm 1 (A. Kulu).

¹² Vt nt EIK 24.04.2007, 7333/06 Lombardo ja teised vs Malta, p 60; EIK 31.07.2007, 25968/02 Dyuldin ja Kislov vs Venemaa, p 49.

¹³ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p-d 139–141; EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid, p-d 86–87.

¹⁴ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 149.

¹⁵ Vt nt Soome parlamendi töökorra (*Eduskunnan työjärjestys*) § 50, Saksa Liidupäeva kodukorra (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*) §-d 34–35, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 69–70.

¹⁶ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p-d 140.

¹⁷ EIK 8.11.2016, 35493/13 Szanyi vs Ungari, p-d 38–39, 42.

Esindusorgani liikmete kõne sisule on seadnud piiranguid ka rahvusvahelised organisatsioonid ja riigid. Nii on Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee pidanud vajalikuks sanktsioneerida assamblee liikmeid, kelle avaldatud arvamused sisaldavad laimu, solvanguid või halvustavaid valeväiteid.¹⁸ Saksa Liidupäeva liikmete vastutamatuse ei laiene juhtudele, kus nad on parlamendi täiskogus või komisjonides esitanud laimavaid solvanguid (sks *verleumderische Beleidigungen*).¹⁹ Riigikogu istungi juhatajal on õigus teha kõneleajale ebakohaste väljendite kasutamisel märkus ning selle eiramisel lülitada mikrofon välja (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 72 lg 1¹).

Parlamendiliikme sõnavabaduse kuritarvitamine

Nii nagu sõnavabadusega üldiselt, kaasnevad ka parlamendiliikme sõnavabadusega kohustused ja vastutus. Parlamendiliikmed peavad sõnavabadust kasutades pidama silmas parlamendi kui terviku toimimist, samuti parlamendi väarikuse austamist.²⁰

Veelgi enam, parlamendiliikme sõnavabaduse ilmselge ja äärmuslik väärkasutamine võib parlamendiliikme vastutamatuse kogunisti tühistada, kuna sellist sõnavabaduse kasutamist võib EIK hinnangul käsitleda õiguse kuritarvitamisena.²¹ EIK on nt pidanud Euroopa inimõiguste konventsiooni alusväärtusi (nt sallivust, mittediskrimineerimist, sotsiaalset turvalisust) ründavat vihakõne põhiõiguste kuritarvitamiseks, millele sõnavabaduse kaitse ei laiene.²²

Enamasti on peetud parlamendiliikme sõnavabaduse kuritarvitamiseks väljendusi, millega alavääristatakse teatud inimrühma või inimest tema soolise, usulise, rahvusliku vmt kuuluvuse tõttu. Austrias peeti lubamatuks parlamendiliikme poolt riiki sisserännanud inimeste kohta järgmiste väljendite kasutamist: „sisserännanutel on neandertali inimese arusaam maailmast“, „õnneks aeti neandertali inimene meie riigist välja“, Prantsusmaal aga naissoost parlamendiliikme kõne ajal kana kaagutamise matkimist ning Saksamaal homoseksuaalse sättumusega inimeste nimetamist õnnelikuks väikeseks vähemuseks.²³

Parlamendiliikme sõnavabaduse kuritarvitamise vastased meetmed

Parlamendiliikme sõnavabadusega seotud kohustuste ja vastutuse tagamiseks on võimalik näha ette selle vabaduse kasutamise tingimusi ja piiranguid, samuti karistusi juhuks, kui tingimusi ja piiranguid ei täideta.²⁴ Parlamendi autonoomias lähtuvalt on igal parlamendil õigus reguleerida parlamendisiseseid küsimusi, sh sätestada tingimusi, piiranguid ja karistusi parlamentaarse korra hoidmiseks, samuti sellest kinnipidamist kontrollida ning kohaldada rikkumiste eest karistusi (parlamendi jurisdiktsiooniline autonoomia).²⁵

Demokraatlike riikide parlamentides on tavapärane parlamentaarse menetluse ja korra reeglite ehk nn **parlamendi kodukorra** (ingl *Standing Order*, sks *Geschäftsordnung*, pr *Le règlement intérieur*) kehtestamine, milles nähakse tingimuste ja piirangute kõrval parlamentaarse korra tagamiseks ette ka distsiplineerivad meetmed. Parlamentaarsetele kõnele seatud reeglite rikkumisel on kõige levinumaks meetmeks parlamendiliikme korrale kutsumine või tema hoiatamine, samuti kõne katkestamine (nt Eesti, Läti, Soome). Äärmuslikuks meetmeks on teatud ajaks parlamendiliikme osavõtu välistamine istungist või istungjärgust, mis tähendab parlamentaarses debatis kõneõiguse

¹⁸ Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee. Resolutsioon 1325 (2003) Immunities of Members of the Parliamentary Assembly, p 5.

¹⁹ Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus, art 46 lg 1.

²⁰ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p-d 139, 144; EIK 8.11.2016, 35493/13 Szanyi vs Ungari, p-d 39–40.

²¹ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 155; vt ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 17.

²² European Court of Human Rights. Factsheet – Hate speech. September 2020, lk-d 1–2.

²³ Court of Justice of the European Union. Directorate-General for Library, Research and Documentation. Research Note. Freedom of expression of parliamentarians. September 2017, lk 7.

²⁴ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 139; EIÕK art 10 lg 2.

²⁵ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 142.

kaotust (nt Norra, Poola, Rumeenia). Mitmetes riikides kohaldatakse ka rahalisi karistusi, sh teatud ajaperioodiks parlamendiliikmele tasu maksmise lõpetamist (nt Leedu, Prantsusmaa, Saksamaa).²⁶ EIK hinnangul tasakaalustavad meetmed parlamendiliikme sõnavabadusest riivatud isikute puhul kohtusse pöördumise õiguse puudumist, millest võib järeldada, et meetmete sätestamine ei ole mitte üksnes parlamendi õigus, vaid ka kohustus.²⁷

Distsiplinaarmedetmete kohaldamise eest on enamasti vastutav **parlamendi esimees** ehk **spiiker**, kes peab selle ülesande täitmisel olema erapooletu ja õiglane, hoidudes isiklikest eelarvamustest ja poliitilistest ajenditest. Spiiker peab leidma kohase tasakaalu ühelt poolt parlamendiliikme sõnavabaduse ning teisalt parlamentaarse korra tagamise vahel. Osades riikides spiiker jagab seda rolli parlamendi täiskogu või juhatuse, asjaomase komisjoni või muu parlamendi organiga.²⁸

Arvestades võimude lahususe põhimõtet ja parlamendi autonoomiat ei pea parlamendiliikmele andma võimalust tema suhtes kohaldatud distsiplinaarmedetme kohtus vaidlustamiseks. Selle õiguse andmine on kohane vaid äärmuslikel juhtudel, mil meedet on rakendatud pahauskelt, nt kui seda pole õigusaktis ette nähtud või kui selle rakendamine on ilmselgelt ebaproportsionaalne. Teatud ulatuses kohtuliku kontrolli lubamine on asjakohane ka parlamendiliikme kõne sisule seatud piirangute kuritarvitamise ärahoidmiseks. Samas tuleb luua parlamendisisesed võimalused meetme vaidlustamiseks: ärakuulamisõigus (nt trahvi puhul), õigus teada millise teo eest ning millistel põhjustel meedet kohaldatakse, olla enne meetme kohaldamist hoiatatud jne. Neist tagatistest võib loobuda, kui tegemist on jämeda sõnaõiguse kuritarvitamisega, mis tuleb koheselt lõpetada.²⁹

Kokkuvõte

Parlamendiliikme õiguslik vastutamatus (indemniteet) parlamendis väljendatu ja otsustatu suhtes on demokraatlikes riikides üldtunnustatud põhimõte. Vastutamatus eesmärgiks ei ole mitte parlamendiliikme kui üksikisiku huvide kaitsmine, vaid parlamendi töö sõltumatuse tagamine. Seetõttu laieneb vastutamatus üksnes parlamendiliikme poolt parlamentaarsete ülesannete täitmise käigus öeldule ja otsustatule.

Kuigi parlamendiliikme sõnavabadusega kaasnev vastutamatus on väga oluline põhimõte, ei ole see absoluutne. Parlamendi kui terviku toimimise tagamiseks ning teiste isikute, sh parlamendiliikmete, õiguste kaitseks võib seda piirata. Selleks on enamik parlamente kehtestanud oma kodukorras parlamentaarset kõnet puudutavad reeglid. Reeglite rikkumisel ja parlamendiliikme sõnavabaduse kuritarvitamisel on parlamendil võimalik kohaldada oma liikme suhtes distsiplinaarmedetmeid, milleks võib olla liikme korrale kutsumine, hoiatamine, aga ka istungilt või istungjärgult eemaldamine või ka rahatrahv. Enamasti kohaldab neid meetmeid parlamendi esimees ehk spiiker, seda kas üksi või koos täiskogu või mõne parlamendi organiga. Reeglina ei ole parlamendiliikmel õigust tema suhtes kohaldatud meedet kohtus vaidlustada. Selle õiguse andmise vajadus võib tulla kõne alla vaid äärmuslikel juhtudel, nt kui meedet on rakendatud ilmselgelt pahauskelt. Parlamendiliikmele tuleb aga tagada õigus parlamendisiseselt meetme kontrollimiseks, seda nt tema ärakuulamise või meetme põhjendamise teel.

Tiina Kuusmann
nõunik
tiina.kuusmann@riigikogu.ee

²⁶ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p-d 56–59.

²⁷ EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid, p-d 86–87.

²⁸ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p-d 60,157; EIK 8.11.2016, 35493/13 Szanyi vs Ungari, p 33.

²⁹ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p-d 157, 153, 140, 155, 156, 158.

Kasutatud allikad

1. Court of Justice of the European Union. Directorate-General for Library, Research and Documentation. Research Note. Freedom of expression of parliamentarians. September 2017
2. Eesti Vabariigi põhiseadus
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020
4. EIK 24.04.2007, 7333/06 Lombardo ja teised vs Malta
5. EIK 31.07.2007, 25968/02 Dyuldin ja Kislov vs Venemaa
6. EIK 27.02.2001, 26958/95 Jerusalem vs Austria
7. EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid
8. EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari
9. EIK 08.11.2016, 35493/13 Szanyi vs Ungari
10. EK kohtujurist M. Poiares Maduro 26.06.2008 ettepanek liidetud kohtuasjades C-200/07 ja C-201/07
11. EK kohtujurist N. Jääskinen 09.06.2011 ettepanek kohtuasjas C-163/10
12. EK 6.09.2011. a otsus kohtuasjas Aldo Patriciello, C-163/10, ECLI:EU:C:2011:543
13. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
14. European Court of Human Rights. Factsheet – Hate speech. September 2020
15. Hispaania Kuningriigi põhiseadus
16. I. Higgins. Parliamentary privilege and free speech in the Oireachtas. Dublin University Law Journal. 2010/32
17. Itaalia Vabariigi põhiseadus
18. Riigikogu Kantselei. Riigikogu liikme staatuse seaduse kommentaarid
19. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
20. RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13
21. Saksa Liidupäeva kodukord (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*)
22. Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus
23. Soome parlamendi töökord (*Eduskunnan työjärjestys*)

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.