



## RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

### Parlamendikomisjoni esimees kui parlamentaarse ameti kandja

Nr 3

25.02.2025

#### Parlamendikomisjoni esimehe ülesanded ja positsioon

Parlamendikomisjoni esimees on komisjoni kui parlamendi kollektiivse allorgani eesistuja, kelle põhiülesandeks on komisjoni juhtimine ja esindamine (vt ka Riigikogu kodu- ja töökorra seadus – RKKTS § 34 lg 1).

**Parlamendikomisjoni juhina** lasuvad komisjoni esimehel komisjoni töö korraldamisega seotud ülesanded. Komisjoni esimees valmistab komisjoni istungi ette, kutsub istungi kokku ja juhatab seda, samuti viib komisjoni otsused ellu.<sup>1</sup>

**Komisjoni esindajana** esindab esimees komisjoni nii väljaspool parlamenti kui ka parlamendi sees.<sup>2</sup> Komisjoni esimehe ülesandeks on mh tutvustada ja selgitada avalikkusele, aga ka asjaomastele isikutele ja organisatsioonidele komisjoni tööd. Samuti tuleb komisjoni esimehel hoida kontakti komisjoni tegevusvaldkonnast puudutatud huvigruppide ja institutsioonidega, et need oleksid komisjoni tegevusest informeeritud ja saaksid neid huvitavates küsimustes komisjonis kaasa rääkida.<sup>3</sup>

Komisjoni esimees on teiste komisjoni liikmete suhtes *primus inter pares* – esimene võrdsete seas, st **komisjoni esimehel puudub teiste komisjoni liikmete ees eelisseisund**. Komisjoni esimees on komisjoni töö korraldamisel komisjoni liikmete enamuse tahtest sõltuv.<sup>4</sup> Selliselt ei saa komisjoni esimees tõrkuda komisjoni otsuse elluviimise vastu, seda ka juhul, kui ta isiklikult peab otsust juriidiliselt või poliitiliselt vääraks.<sup>5</sup>

#### Komisjoni esimehe poliitiline neutraalsus ametiülesannete täitmisel

Saksa õiguspraktikas tunnustatud seisukoha järgi peab parlamendi komisjoni esimees olema oma ametiülesannete täitmisel **poliitiliselt neutraalne**. See on esmalt vajalik selleks, et komisjonis valitseks asjalik ning koostööle orienteeritud tööõhkkond.<sup>6</sup> Teisalt tuleb komisjoni esimehel esindada parlamendikomisjoni kui parlamendi allorganit tervikuna.<sup>7</sup> Kuna komisjoni kuuluvad erinevate parlamendifraktsioonide esindajad, ei tohi komisjoni esimees kajastada komisjoni

<sup>1</sup> Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023. § 34 komm 1, 2 ja 5 (J. Laidvee jt); Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 59 lg 1; Eduskunnan Kanslia. Valiokuntaopas 2023. Valiokuntien yleisohjeet, lk 29.

<sup>2</sup> Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023. § 34 komm 1.

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – 2BvE 1/20-, Rn 3, [https://www.bverfg.de/e/es20240918\\_2bve000120](https://www.bverfg.de/e/es20240918_2bve000120), Rn 11.

<sup>4</sup> Samas, Rn 9.

<sup>5</sup> Samas, Rn 7; Eduskunnan Kanslia. Valiokuntaopas 2023. Valiokuntien yleisohjeet, lk 29.

<sup>6</sup> Viide 3, Rn 10.

<sup>7</sup> K. J. Grigoleit, J. Kersten. Der Ausschußvorsitz als parlamentarisches Amt. Die Öffentliche Verwaltung 2001/9, lk 363.

tegevust enda poliitilisest vaatest lähtudes.<sup>8</sup> Komisjoni esimehel tuleb esitada avalikkusele komisjoni tööst tasakaalustatud pilt, mille juures on soovitatav anda erapooletult teavet kõigi komisjonis esindatud poliitiliste jõudude seisukohtadest ja püüdlustest.<sup>9</sup>

Saksamaa Liidupäeva (sks *Bundestag*) tava kohaselt oodatakse komisjoni esimehelt poliitilist vaoshoitust ka väljaspool tema ametlikku rolli. See aitab ennetada võimalikke tagasilööke nii komisjoni avalikule kuvandile kui ka selle töökliimale.<sup>10</sup> 2019. aastal tagandasid Saksamaa Liidupäeva õiguskomisjoni liikmed komisjoni esimehe, kuna ta oli väljaspool parlamenti peetud kõnes ning sotsiaalmeedias avaldanud toetust antisemiitlikele ja islamivastastele avaldustele. Tagandamise poolt olnud komisjoni liikmete hinnangul ei sobinud komisjoni esimehe ametikohale isik, kes väljaspool komisjoni tööd tegi avaldusi, mis on vastuolus põhiseaduslike väärtustega nagu sallivus ja pluralism.<sup>11</sup> Saksamaa Liidukonstitutsioonikohus (sks *Bundesverfassungsgericht*) leidis, et kirjeldatud asjaoludel komisjoni esimehe tagandamine oli lubatav, kuna esimees oli kaotanud komisjoniliikmete enamuse usalduse ja nende usu esimehe suutlikkusesse komisjoni efektiivselt juhida ja esindada.<sup>12</sup>

## Parlamendikomisjoni esimees kui komisjoni liige

Parlamendikomisjoni esimehele jääb komisjoni esimehe staatuse kõrval alles ka komisjoni tavaliikme positsioon. Komisjoni esimees saab võtta komisjoni istungil peetavast poliitilisest arutelust, aga ka hääletusest osa, kusjuures on ootuspärane, et parlamendi enamuse hulgast valitud komisjoni esimees toetab valitsust ning opositsiooni seast valitud esimees on valitsuse suhtes kriitiline.<sup>13</sup> Poliitilist neutraalsust komisjoni esimehelt komisjoni liikme rollis ei eeldata. Saksamaa Liidupäeva komisjonides on siiski tavaks, et komisjoni esimees on ka komisjoni lihtliikme rollis võrreldes teiste komisjoni liikmetega poliitilises küsimustes vaoshoitum.<sup>14</sup>

Komisjoni esimehe ja liikme rollide eristamiseks on Saksamaa Liidupäeva praktikas kasutusel tava, mille kohaselt komisjoni liikmena peetava sõnavõtu ajaks annab komisjoni esimees istungi juhtimise, aga ka oma koha üle komisjoni aseesimehele. Samal viisil toimib komisjoni esimees juhul, kui ta on komisjoni arutatavas päevakorrapunktis ettekandjaks.<sup>15</sup>

## Parlamendiliikmete võrdse kohtlemise põhimõte ja komisjoni esimehe amet

**Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõte** hõlmab mandaatide võrdsuse põhimõtet (põhiseaduse § 62), mille kohaselt tuleb Riigikogu liikmeid kohelda võrdselt.<sup>16</sup> Parlamendiliikmete võrdse kohtlemise nõuet tunnustavad ka teised demokraatlikud riigid.<sup>17</sup>

Parlamendikomisjoni esimeestel on enamasti võrreldes teiste parlamendiliikmetega kõrgem töötasu (kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 3 lg 11), samuti õigus kasutada komisjoni sekretariaadi abi ning kasutada sekretariaadi kasutusse antud vahendeid. Siinjuures võib tekkida küsimus parlamendiliikmete võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisest.

Õiguskirjanduses on leitud, et parlamendiliikmete mandaadi võrdsust parlamentaarse ameti kandjate kõrgem tasustamine ja nende kulude täiendav hüvitamine ei riiva, seda põhjusel, et

---

<sup>8</sup> Viide 3, Rn 10.

<sup>9</sup> Viide 3, Rn 11.

<sup>10</sup> Viide 3, Rn 11.

<sup>11</sup> Samas, Rn 27 ja 29

<sup>12</sup> Samas, Rn 133.

<sup>13</sup> Eduskunnan Kanslia. Valiokuntaopas 2023. Valiokuntien yleisohjeet, lk 29; K. J. Grigoleit, J. Kersten. Der Ausschußvorsitz als parlamentarisches Amt. Die Öffentliche Verwaltung 2001/9, lk 366.

<sup>14</sup> K. J. Grigoleit, J. Kersten. Der Ausschußvorsitz als parlamentarisches Amt. Die Öffentliche Verwaltung 2001/9, lk 366.

<sup>15</sup> Viide 3, Rn 10.

<sup>16</sup> RKPSJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 14 ja 16.

<sup>17</sup> Viide 3, Rn 42.

täiendavale tasustamisele ja hüvitamisele ei kuulu mitte nende mandaadiga seotud ülesanded, vaid ülesanded, mida nad täidavad parlamentaarse ameti, kuhu neid on valitud, kandjana.<sup>18</sup> Komisjoni esimehel tuleb parlamendi liikme ülesannete kõrval täita ka komisjoni esimehele pandud ametikohustusi. Kui komisjoni esimehele tema ametirolliga seotud ülesannete eest tasu ei makstaks või nende täitmisega seotud kulusid ei hüvitataks, satuks hoopis komisjoni esimees võrreldes parlamendi liikmetega, kes parlamentaarse organi juhi ülesandeid ei täida, halvemasse olukorda.<sup>19</sup>

Ka komisjoni esimehe õigus komisjonile eraldatud vahendite ja sekretariaadi abi kasutamiseks ei lähe parlamendi liikmete võrdse kohtlemise põhimõttega vastuollu, kuna neid vahendeid ja abi võib esimees kasutada vaid komisjoni, aga mitte oma mandaadiga seotud ülesannete täitmiseks.<sup>20</sup>

## Parlamendikomisjoni esimees kui parlamendifraktsiooni liige

Sarnaselt parlamendikomisjoni teistele liikmetele on ka komisjoni esimees enamasti teatud parlamendifraktsiooni liikmeks. Olles määratud komisjoni fraktsiooni poolt (RKKTS § 26 lg 3), esindab komisjoni esimees komisjoni liikme rollis pigem oma fraktsiooni kui vaba mandaati.

**Vaba mandaadi põhimõtet** arvestades ei saa fraktsioon küll sundida komisjoni liiget teatud viisil komisjonis sõna võtma või hääletama, ent fraktsioon saab komisjoni liiget tema ühest komisjonist teise määramisega „distsiplineerida“. <sup>21</sup> Selliselt on fraktsioonil võimalik kutsuda tagasi ka oma fraktsiooni kuuluv komisjoni esimees, nimelt kaob komisjoni liikme staatusega ka komisjoni esimehe positsioon (RKKTS § 31 p 32).<sup>22</sup>

Saksa õiguskirjanduses on leitud, et fraktsioon ei tohi õiguslikult ega poliitiliselt survestada komisjoni esimeest fraktsiooni ja erakonna huvides oma ametiülesandeid täitma. Näiteks ei ole lubatud kokkulepped, mille kohaselt peab komisjoni esimees komisjonis arutusele tulevad teemad ja nende käsitlese, samuti avalikkusele komisjoni töö kohta edastatava teabe kooskõlastama eelnevalt oma fraktsiooni või/ja ministriga. Sellisel viisil allumine ühele fraktsioonile ja ministrile läheb ühelt poolt vastuollu komisjoni esimehe ametikohustusega esindada komisjoni kui parlamendi allorganit selle ühtsuses, ning teisalt **võimude lahususe põhimõttest** tuleneva kohustusega tagada parlamendi ja selle organite sõltumatus valitsusest. Õiguskirjanduses on rõhutatud, et fraktsioon ei tohi volitust oma liikme komisjonist tagasikutsumiseks kasutada parlamendi toimimise põhimõttega vastuolus olevalt, nii ei ole lubatav kutsuda komisjoni esimees komisjonist tagasi põhjusel, et ta pole komisjoni juhtimisel ja esindamisel allunud oma fraktsiooni tahtele.<sup>23</sup>

Selleks, et komisjoni esimehe kahetine roll – ühelt poolt erapooletu komisjoni esimehena ja teisalt parlamendifraktsiooni liikmena – ei läheks omavahel vastuollu, on Saksamaa Liidupäevas tavaks jätta põhikoormus fraktsiooni seisukohtade esindamisel mõnele komisjoni lihtliikmele, aga mitte selle esimehele.<sup>24</sup>

## Kokkuvõte

Parlamendikomisjoni esimees on komisjoni kui parlamendi kollektiivse allorgani juht ja esindaja. Tal ei ole teiste komisjoni liikmete ees eelisseisundit ning komisjoni töö korraldamisel sõltub ta komisjoni liikmete enamuse langetatud otsustest.

---

<sup>18</sup> M. Rau. Parlamentarische Funktionszulagen und der verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten – BverfGE 102, 224. Juristische Schulung 2001/8, lk 758.

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Funktionzulagen für Ausschussvorsitzende im Deutschen Bundestag. Ausarbeitung. 2007, lk 11.

<sup>20</sup> Viide 3, Rn 8.

<sup>21</sup> Viide 7, lk 365.

<sup>22</sup> Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu-ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023. § 31 komm 5 (J. Laidvee jt).

<sup>23</sup> Viide 7, lk 367–369.

<sup>24</sup> Viide 7, lk 366.

Komisjoni esimehe ülesannete täitmisel oodatakse esimehelt poliitilist neutraalsust, mis on vajalik komisjoni töövõime tagamiseks ja selle esindamiseks ühtse organina. Esimees säilitab lisaks oma staatusele ka komisjoni tavalikme rolli, mistõttu saab ta osaleda aruteludes ja hääletustes. Samas eeldatakse tema sõnavõttudes võrreldes teiste liikmetega suuremat poliitilist vaoshoitust.

Komisjoni töö juhtimise ja esindamise eest saab komisjoni esimees kõrgemat tasu kui komisjoni teised liikmed. Lisaks on tal võimalus toetuda komisjoni sekretariaadi abile ning kasutada komisjonile eraldatud vahendeid. Need eelised ei ole vastuolus parlamendiliikmete võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna need on seotud üksnes komisjoni juhtimise ja esindamisega, mitte muude parlamenditööga seotud ülesannetega.

Komisjoni esimees kuulub enamasti parlamendifraktsiooni. Valitsusfraktsioon ja valitsuse liikmed ei tohi sekkuda komisjoni esimehe kui parlamentaarse ametikandja ülesannetesse ega sanktsioneerida teda fraktsioonile või erakonnale allumatuse eest, näiteks viies ta üle teise komisjoni. Fraktsioon ei tohi kasutada oma õigusi viisil, mis on vastuolus parlamendi toimimise põhimõtetega – fraktsioon peab austama komisjoni esimehe õigust juhtida ja esindada komisjoni erapooletult.

Tiina Kuusmann  
nõunik  
[tiina.kuusmann@riigikogu.ee](mailto:tiina.kuusmann@riigikogu.ee)

## Kasutatud allikad

1. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – 2BvE 1/20-, [https://www.bverfg.de/e/es20240918\\_2bve000120](https://www.bverfg.de/e/es20240918_2bve000120)
2. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. [Funktionzulagen für Ausschussvorsitzende im Deutschen Bundestag. Ausarbeitung. 2007](#)
3. Eduskunnan Kanslia. [Valiokuntaopas 2023. Valiokuntien yleisohjeet](#)
4. [Eesti Vabariigi põhiseadus](#)
5. [Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#)
6. K. J. Grigoleit, J. Kersten. Der Ausschußvorsitz als parlamentarisches Amt. Die Öffentliche Verwaltung 2001/9
7. [Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus](#)
8. M. Rau. Parlamentarische Funktionszulagen und der verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten – BverfGE 102, 224. Juristische Schulung 2001/8
9. Riigikogu Kantselei. [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023](#)
10. [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus](#)
11. RKPSJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#)