



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendiliikmete ja fraktsioonide võrdne kohtlemine

Nr 12

17.11.2025

Parlamendiliikme staatus ja võrdse kohtlemise printsiip

Põhiseaduse (PS) §-s 62 sätestatud **vaba mandaadi põhimõtte** järgi ei esinda Riigikogu liige Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid ta teostab riigivõimu kogu rahva esindajana.¹ Kogu rahva esindajatena peavad kõigil parlamendiliikmetel, sõltumata nende kuuluvusest opositsiooni- või koalitsioonifraktsiooni, olema võrdsed võimalused osaleda parlamendi töös ja rahvaesindaja ülesannete täitmisel.² Parlamendiliikme staatusega kaasnev **parlamendiliikmete võrdsuse põhimõte** (ingl *equal treatment of members of parliament*, sks *Gleichheit der Abgeordneten*) tagab, et rahva seast võrsuvad erinevad vaated leiaksid võrdsel viisil väljenduse parlamendis kui rahva esinduskogus.³ Parlamendiliikmete võrdsus on eriti tähtis opositsiooni õiguste kaitsmisel⁴ ning ka nende rahvaesindajate jaoks, kes ei kuulu ühtegi fraktsiooni.⁵

Riigikohus on Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62) ja isikute võrdse kohtlemise printsiibist (PS § 12 lg 1) tuletanud **Riigikogu liikme mandaadi võrdse teostamise põhiseadusliku printsiibi**. See printsiip tähendab, et Riigikogu liikmete võimalused mandaadi teostamisel ning õigus osaleda Riigikogu töös peavad olema võrdsed ning Riigikogu liikmete ebavõrdne kohtlemine mandaadi kasutamisel on keelatud.⁶

Parlamendiliikmete võrdsus tähendab eelkõige, et kõigil parlamendiliikmetel on võrdsed õigused saada oma tööks vajalikku teavet, võtta osa täiskogu ja komisjoni tööst, hääletada ja sõna võtta, algatada eelnõusid ja kuuluda fraktsiooni ning osaleda parlamendis toimuvatel valimistel. Lisaks hõlmab see põhimõtte õigust saada parlamendiliikme ülesannete täitmise eest tasu võrdsel alustel teiste parlamendiliikmetega.^{7,8}

Fraktsioonide võrdne kohtlemine

Võrdsuse nõue ei kehti üksnes parlamendiliikmete, vaid ka nende poliitiliste ühenduste – fraktsioonide – suhtes. Kuna parlamentaarse tahtekujunduse võrdsus tugineb demokraatia põhimõttele, tuleb tagada muu hulgas teatud maailmavaatest kantud programmi ümber

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

² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament. CDL-AD(2010)025, 15.11.2010, p 54.

³ M. Morlok. Grundzüge des Parlamentsrecht. Juristische Schulung (JuS) 2025/1, lk 5.

⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament. CDL-AD(2010)025, 15.11.2010, p-d 54 ja 60.

⁵ M. Morlok. Grundzüge des Parlamentsrecht. Juristische Schulung (JuS) 2025/1, lk 5.

⁶ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 14, 16 ja 17; RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, p 27; RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37, p 53.

⁷ Erandiks on tasu parlamentaarse ameti täitmise eest. Vt täpsemalt Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Parlamendikomisjoni esimees kui parlamentaarse ameti kandja. Teemaleht nr 3, 25.02.2025, lk-d 2–3.

⁸ W. Frenz. Abgeordnetenrechte. Juristische Arbeitsblätter (JA) 2010/2, lk 127; RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, p 27.

koondunud parlamendiliikmete ühenduste ehk fraktsioonide⁹ omavaheline võrdsus.¹⁰ Kui parlamendiliikmete võrdsus tähendab eeskätt nende võrdseid õigusi osaleda parlamendi täiskogu ja komisjoni töös, siis fraktsioonide puhul tuleb arvestada **proportsionaalse esindatuse printsiipi** (ingl *principle of proportional representation*, sks *proportionale Repräsentation*).¹¹ See tähendab, et erinevalt parlamendiliikmetest ei ole fraktsioonide õigused kõigis asjus identsed, vaid sõltuvad teatud juhtudel fraktsiooni suurusest ja selle proportsionaalsest esindatusest parlamendis. Eelkõige on see asjakohane parlamendi komisjonide moodustamisel.¹²

Riigikogu alatised komisjonid moodustatakse proportsionaalse esindatuse printsiibist lähtudes.¹³ Selle järgi jaotatakse komisjonide kohad fraktsioonide vahel põhimõttel, et fraktsioonid oleksid komisjonis esindatud samas proportsioonis, nagu nad on seda täiskogus.¹⁴ Seda nimetatakse ka **peegelduvuse printsiibiks** (sks *Grundsatz der Spiegelbildlichkeit*).¹⁵ Seevastu eri-, uurimis- ja probleemikomisjonide moodustamisel lähtutakse **pariteetsuse printsiibist** (ingl *representation based on parity*, sks *paritätische Besetzung*), mis tähendab, et igal fraktsioonil on komisjonis võrdselt üks liige.¹⁶ Pariteetsuse printsiipi rakendatakse eri-, uurimis- ja probleemikomisjonide suhtes põhjusel, et need komisjonid on moodustatud parlamentaarse kontrolli teostamiseks, mille juures on opositsioonifraktsioonidel oluline roll.¹⁷ Lisaks pariteetsuse printsiibile on erikomisjone moodustatud ka koalitsiooni ja opositsiooni võrdse esindatuse põhimõtte alusel.¹⁸

Riigikogu töös osalemisel on fraktsioonid võrdsed. Näiteks on fraktsioonidel võrdne õigus teha ettepanek eelnõu teise lugemise katkestamiseks (RKKTS § 107 lg 1 teine lause), algatada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (RKKTS § 153 lg-d 1 ja 3), fraktsiooni esindajatel on võrdne õigus osaleda läbirääkimistel (RKKTS § 98 lg 5, § 105 lg 4, § 111 lg 1 jne).

Parlamendiliikmete ja fraktsioonide võrdse kohtlemise printsiibi piirangud

Parlamendiliikmete ja fraktsioonide võrdse kohtlemise printsiip ei ole piiramatu. Selle printsiibi piiramine on põhiseaduse kohaselt võimalik.¹⁹

Parlamendiliikmete ja fraktsioonide õigused parlamentaarses menetluses määratakse kindlaks parlamendi kodukorraga. Kodukorra loomisel ja selle tõlgendamisel on parlamendil avar otsustusruum, ent seejuures tuleb pidada silmas parlamendiliikmetele ja fraktsioonidele põhiseadusest tulenevaid õigusi ning parlamendiliikmete võrdse kohtlemise nõuet, mis laieneb ka fraktsioonidele. Kui kodukorraga parlamendiliikme või fraktsiooni õigusi ja võrdsust piiratakse, saab seda teha üksnes sama põhiseaduslikku järku oleva õigushüve kaitseks, nagu näiteks parlamendi tööväime tagamine.²⁰

⁹ RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), p 25.

¹⁰ D. Birk. Gleichheit im Parlament. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1988/40, lk 2522.

¹¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). [Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament](#). CDL-AD(2010)025, 15.11.2010, p 63.

¹² D. Birk. Gleichheit im Parlament. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1988/40, lk 2523.

¹³ Seletuskiri Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu [762 SE](#) I juurde, lk 2.

¹⁴ J. Laidvee jt. § 25. – K. Jõgeva (peatoim.) [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid](#). Riigikogu Kantslei, 2023, komm 2.

¹⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 – 2 BvE 1/11-, Rd 93.

¹⁶ Seletuskiri Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu [762 SE](#) I juurde, lk 2.

¹⁷ European Conference of Presidents of Parliament. [Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament](#). 2010, lk 10.

¹⁸ J. Laidvee jt. § 25. – K. Jõgeva (peatoim.) [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid](#). Riigikogu Kantslei, 2023, komm 2.

¹⁹ RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), p-d 20 ja 21; Vt ka European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). [Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament](#). CDL-AD(2010)025, 15.11.2010, p-d 55–56.

²⁰ EIK suurkoda 17.05.2016, [42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari](#), p-d 129, 139; RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), p-d 16, 20 ja 21; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20-, Rn. 99, 100 ja 102.

Saksa Liidukonstitutsioonikohus (sks *Bundesverfassungsgericht*) on parlamendiliikmete võrdse kohtlemise põhimõttest tuletanud parlamendi **kodukorra õiglase ja lojaalse tõlgendamise ning rakendamise printsiibi** (sks *Prinzip der fairen und loyalen Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung*). Selle printsiibi kohaselt seob parlament end kodukorra vastuvõtmisega selles sisalduvate reeglitega ning on kohustatud tagama, et parlamendiliikmetele kodukorraga antud õigusi rakendatakse nende suhtes ühetaoliselt ning asjakohaselt.²¹

Kui kodukorra säte või selle tõlgendus piirab parlamendiliikmele või fraktsioonile põhiseadusest, sh vabast mandaadist tulenevaid õigusi (nt eelnõu või arupärimise esitamise õigust), saab selline piirang olla õigustatud ainult juhul, kui see on vajalik kaaluka põhiseaduslikku järku hüve kaitseks (nt parlamendi töövõime) ning kui piirang on parlamendiliikme või fraktsiooni õiguste suhtes proportsionaalne.²² Näiteks on Riigikohus leidnud, et kodukorras sätestatud normid – fraktsiooni liikmete miinimumarv, põhimõte „üks erakond, üks fraktsioon“ ning piirang, mille kohaselt saab uusi fraktsioone registreerida vaid viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit, samuti sätted, mis seavad mandaadi teostamise ulatuse sõltuvusse fraktsiooni kuulumisest – riivavad põhiseaduse §-st 62 tulenevat vaba mandaadi põhimõtet. Kuna vaba mandaat on demokraatia toimimise seisukohalt üks olulisemaid poliitilisi õigusi, saab selline piirang olla põhiseaduspärane vaid juhul, kui sellel on legitiimne eesmärk ning kui see on proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja mõõdukas seatud eesmärgi saavutamiseks.²³

Seevastu juhul, kui parlamendi kodukorraga antakse parlamendiliikmele või fraktsioonile menetluslikke õigusi, mis vahetult põhiseadusest ega ka vaba mandaadi põhimõttest ei tulene (nt õigus esitada küsimus istungi läbiviimise reeglite kohta²⁴, õigus võtta enne muudatusettepanekute hääletamist vaheaeg²⁵), on parlament kohustatud selle õiguse andmisel ja rakendamisel järgima meelevaldsuse keeldu.²⁶ Riigikohtu hinnangul on Riigikogul laialdane hindamis- ja otsustusruum oma töökorralduslike ja menetluslike küsimuste lahendamisel, mis ei puuduta parlamentaarse demokraatia ega Riigikogu liikme mandaadi põhiseadusega kaitstud keskseid osi.²⁷ Küsimustes, mille lahendamisel on Riigikogul avar otsustusruum, on kohtulik kontroll piiratud ning lähtealuseks on kohustus hoiduda meelevaldsusest.²⁸

Meelevaldsuse keelu (ingl *prohibition of arbitrariness*, sks *Willkürverbot*)²⁹ järgimine tähendab, et parlamendiliikmete ja fraktsioonide õigusi puudutavad kodukorra sätted, samuti nende sätete tõlgendamine ja rakendamine ei tohi olla ilmselgelt asjakohatu ega mõistetamatu – olulisi asjaolusid eirata ei tohi. Kui erinevat kohtlemist võimaldava sätte kehtestamiseks, samuti kodukorra mõne sätte tõlgendamiseks ja rakendamiseks viisil, millega parlamendiliikmeid või fraktsioone koheldakse erinevalt, on olemas asjakohane põhjus, mis toetab parlamendi töövõime tagamist või muud samaväärset põhiseaduslikku hüve, ning kui kodukorra tõlgendamine on kooskõlas üldtunnustatud tõlgendusmeetoditega, on parlamendi tegevus õiguspärane.³⁰

Kokkuvõte

Parlamendiliikmed kui kogu rahva esindajad on oma mandaadi täitmisel võrdsed, seda olenemata nende poliitilisest kuuluvusest. Võrdsuse nõue ei kehti üksnes parlamendiliikmete, vaid ka nende poliitiliste ühenduste – fraktsioonide – suhtes. Kui parlamendiliikmete võrdsus tähendab eeskätt nende võrdsed õigusi osaleda parlamendi täiskogu ja komisjoni töös, siis fraktsioonide õigused ei

²¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20-, Rn. 98.

²² Samas, Rn. 102.

²³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 17–19 ja 21.

²⁴ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, p-d 29–30.

²⁵ RKPJKm 13.06.2024, 5-24-2, p-d 39 ja 43.

²⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20-, Rn. 103.

²⁷ RKPJKm 13.06.2024, 5-24-2, p-d 43; RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 40.

²⁸ Vrd. RKPJKo 30.06.2025, 5-24-33, p 103.5; RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 91. Kohtulik kontroll on võimalik seaduse formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli raames, vt RKPJKm 13.06.2024, 5-24-2, p 48.

²⁹ Eesti õiguskorras tuleneb meelevaldsuse keeld PS § 3 lõike 1 esimesest lausest. RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 87.

³⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – 2 BvE 1/20-, Rn. 103.

ole kõigis küsimustes samasugused, vaid sõltuvad teatud juhtudel fraktsiooni proportsionaalsest esindatusest parlamendi täiskogus. Aktuaalne on see eeskätt parlamendi alatiste komisjonide moodustamisel.

Parlamendiliikmete ja fraktsioonide võrdse kohtlemise printsiip ei ole piiramatu, põhiseadust järgides on mööndused võrdse kohtlemise nõudest võimalikud.

Parlamendiliikmete ja fraktsioonide õiguste teostamise kord määratakse kindlaks parlamendi kodukorras. Kodukorra koostamisel, tõlgendamisel ja rakendamisel tuleb pidada silmas parlamendi liikmete ja fraktsioonide võrdset kohtlemist. Selle nõude täitmiseks tuleb järgida parlamendi kodukorra õiglase ja lojaalse tõlgendamise ning rakendamise printsiipi, mille kohaselt seob parlament end kodukorra vastuvõtmisega selles sisalduvate reeglitega ning on kohustatud tagama, et kodukorraga antud õigusi rakendatakse ühetaoliselt ning asjakohaselt.

Kui kodukorra säte või selle tõlgendus piirab vahetult parlamendiliikme vabast mandaadist või põhiseadusest tulenevaid õigusi, saab selline piirang olla õigustatud üksnes juhul, kui see on vajalik kaaluka põhiseadusliku hüve kaitseks (nt parlamendi töövõime) ning kui piirang on proportsionaalne: sobiv, vajalik ja mõõdukas seatud eesmärgi saavutamiseks. Ent kui kodukorraga antakse parlamendiliikmetele või/ja fraktsioonidele töökorralduslikke ning menetluslikke õigusi, mis ei tulene otseselt vaba mandaadi põhimõttest ega põhiseadusest, kohus kontrollib, kas parlament on selle õiguse andmisel ja rakendamisel järginud meelevaldsuse keeldu. Selle keelu järgi ei tohi kodukorra sätteid, nende tõlgendamine ja rakendamine olla ilmselgelt mõistetamatu ja asjakohatu, sh olulisi asjaolusid eirav.

Tiina Kuusmann
nõunik
tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024 – [2 BvE 1/20](#)
2. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 – [2 BvE 1/11](#)
3. D. Birk. Gleichheit im Parlament. Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1988/40, lk-d 2521–2525.
4. EIK suurkoda 17.05.2016, [42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari](#).
5. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). [Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament](#). CDL-AD(2010)025, 15.11.2010
6. European Conference of Presidents of Parliament. [Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament](#). 2010
7. K. Jõgeva (peatoim.) [Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid](#). Riigikogu Kantselei, 2023
8. M. Morlok. Grundzüge des Parlamentsrecht. Juristische Schulung (JuS) 2025/1, lk-d 1–8.
9. RKPJKm 13.06.2024, [5-24-2](#)
10. RKPJKo 30.06.2025, [5-24-33](#)
11. RKPJKo 02.11.2023, [5-23-37](#)
12. RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31](#)
13. RKPJKo 23.12.2021, [5-21-32](#)
14. RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#)
15. RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#)
16. Seletuskiri Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu [762 SE I](#) juurde.
17. W. Frenz. Abgeordnetenrechte. Juristische Arbeitsblätter (JA) 2010/2, lk-d 126–128.