



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamentaarseks kontrolliks valitsuselt teabe nõudmine

Nr. 4

10.04.2019

Valitsuselt teabe nõudmise õigus ja selle viisid

Seadusloome kõrval on parlamendi üheks põhiülesandeks teostada poliitilist kontrolli valitsuse tegevuse üle. Poliitilise kontrolli teostamiseks on parlamendil õigus nõuda valitsuselt teavet. Parlamendi teabe nõude õigust viivad ellu parlamendiliikmed, seda nii täiskogus kui ka komisjonides tegutsedes. Teabe nõude õiguse adressaadiks võib olla nii valitsus tervikuna, selle liikmed kui ka valitusasutused.

Riigikogu võimalused nõuda teavet on nähtud ette põhiseaduse (PS), Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS), Riigikogu liikme staatuse seaduse (RKLS) ning Riigikogu erikomisjonide tööd reguleerivate seadustega. Teabe pärimise viisideks on eeskätt Riigikogu liikme arupärimisõigus (PS § 74, RKKTS §-d 139–141), Riigikogu infotunnis esitatavad suulised küsimused (RKKTS § 142–146), Riigikogu liikmete kirjalikud küsimused (RKKTS § 147–148), Riigikogu liikmete märgukirjad ja avaldused (RKLS § 20) ning Riigikogu komisjonide õigus nõuda tööks vajalikku teavet (RKKTS § 22, julgeolekuasutuste seaduse § 36, korruptsioonivastase seaduse § 9, Riigikontrolli seaduse § 52). Nimetatutele sarnaseid teabe nõutamise viise parlamentaarset kontrolli teostamiseks tuntakse ka teiste demokraatlike riikide õiguskordades.¹

Valitsuse kohustus vastata

Parlamendi õigusele nõuda valitsuselt teavet vastandub valitsuse kohustus anda parlamendile teavet, mis on tõene, sisuline ja täielik. Vastamisel ei ole kohane lähtuda tähenärijalikult küsimuse sõnastusest, vaid tuleb võtta arvesse küsimuse esitamise eesmärk ja sellest välja kooruv küsija tahe teatud teema kohta infot saada. Valitsuse vastus peab nii sisult kui ka ulatuselt olema vastavuses küsimuse tõstatamise eesmärgi ja küsija huviga. Küsimusest kõrvale kalduv, aga ka formaalne vastus ei ole aktsepteeritav.²

Juhul kui küsimus on ebaselge, on valitsusel õigus vastuses sellele tähelepanu juhtida, andes teada, kuidas valitsus küsimusest aru sai ja sellele vastab. Valitsus ei pea esitama kõikvõimalikke vastuse variante, olenevalt sellest kuidas küsimust on võimalik mõista. Ebaselge küsimuse puhul tuleb küsimuse esitajal üksteisest möödarääkimise võimalusega leppida. Muu hulgas ei ole võimalik küsimusele eesmärgipäraselt vastata, kui see põhineb vääratel oletustel. Sel juhul tuleb valitsuse vastuses oletuste ekslikkusele viidata. Küsimust esitav parlamendiliige peab järelilikult arvestama

¹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Ausarbeitung. Formelles parlamentarisches Fragerecht in ausgewählten europäischen und nordamerikanischen Ländern (Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3–3000 – 037/10 vom 8. Juni 2010). 2018.

² J. Lennartz, G. Kiefer. Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen. Die Öffentliche Verwaltung, 2006/5, lk 185, 193.

sellega, et läbimõtlematult esitatud küsimuse korral ei pruugi ta valitsuselt oodatavat vastust saada.³

Vastuse täielikkus sõltub sellest, kuidas, mida ja kui täpselt küsitud on. Valitsuse vastust saab pidada täielikuks, kui kogu valitsuse käes olev ja mõistliku halduskoormusega hangitav teemakohane teave on lünkadevabalt esitatud ning midagi olulist ei ole maha vaikitud. See aga ei tähenda, et vastuses tuleks väheoluliste detailideni laskuda. Valitsusel on lubatud esitada vastus kokkuvõtlikult, keskendudes küsimuse tuumale. Kui parlamendiliiget see siiski ei peaks rahuldama, on tal võimalik teemakohaseid asjaolusid täpsustada ja nende kohta järele pärida. Kui aga küsitud teemat on juba käsitletud parlamendile kättesaadavates allikates (aruanded, uuringud, varasemad valitsuse vastused), on valitsusel lubatud vastuses neile allikatele viidata, lisades täpse avaldamiskoha. Viidata on võimalik ka alles avaldatavale allikale, kui see peatselt ilmub ning ajaviivitus parlamendi teabe saamise ja valitsuse kontrolli funktsiooni ohtu ei sea.⁴

Valitsuselt teabe nõudmise piirid

Parlamendi õigus nõuda valitsuselt teavet ei ole piiramatut. Valitsus ei ole kohustatud parlamendile teavet andma eeskätt siis, kui:

- küsimus puudutab valdkonda, mis jääb valitsuse pädevusest välja⁵;
- vastamine tooks kaasa teiste isikute põhiõiguste või saladuse hoidmise kohustuse rikkumise;
- küsimus puudutab valitsuse enesekorraldusõiguse tuuma.⁶

Siiski on parlamendile vastamisest täielik keeldumine õigustatud vaid erandlikel juhtudel. Vastamisest keeldumist tuleb valitsusel igal juhul põhjendada. Parlamendil peab olema võimalik kujundada valitsuse esitatud põhjuste alusel poliitiline seisukoht vastamisest keeldumise põhjendatuse kohta.⁷

Valitsuse pädevuse puudumine

Kuna valitsus on vastutav ja aruandekohustuslik üksnes tema enda vastutusvaldkonda kuuluvate tegevuste eest, on valitsus kohustatud andma teavet vaid nende asjaolude kohta, mis on valitsuse pädevuses või puudutavad valitsust mingil viisil. Seejuures ei piirdu parlamendi teabenõudmise õigus vaid valitsuselt teatud faktide pärimisega, vaid parlamendil on õigus saada valitsuselt ka seisukohti ja hinnanguid teatud küsimuses ning teha need avalikuks.⁸

Valitsuse pädevust ei tule mõista kitsalt. Nt ka küsimused, mis seonduvad ühiskonna heaoluga on valitsuse pädevuses. Valitsus ei saa aga võtta seisukohta küsimuses, mis on esitatud mõne erakonna, teise põhiseadusliku organi või kohaliku omavalitsusorgani tegevuse kohta. Valitsuse vastutusalas ei ole samuti avalikust diskussioonist osa võtmine, minevikus toimunu hindamine – seda juhul, kui valitsusel puutumust toimunuga ei olnud –, aga ka teiste isikute välja öeldu kohta seisukoha kujundamine.⁹

Valitsusel on kohustus vastata küsimustele, mis puudutavad valitsusülesannete täitmist. Praeguste või endiste valitsusliikmete eraelu kohta tekkinud küsimustele on õigus valitsusel jätta vastamata.

³ J. Lennartz, G. Kiefer (viide 2), lk 193.

⁴ Samas, lk 193–194, *passim*.

⁵ Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. A. Mõttus (jt), Tallinn 2012, § 140 komm. 8. (A. Mõttus).

⁶ J. Lennartz, G. Kiefer (viide 2), lk 186.

⁷ Samas, lk 186–187, *passim*.

⁸ Samas, lk 187, 193.

⁹ Samas, lk 187–188.

Vastamise kohustus on üksnes juhul, kui valitsusliikme eraeluline küsimus on seotud tema ametiülesannete täitmisega.¹⁰

Valitsusel on õigus hoiduda ka vastamast küsimustele, mis puudutavad pooleliolevas kohtuasjas õigusliku sisuga seisukoha võtmist. Kohtuasjas lõplike tõlgendusseisukohtade võtmine on kohtu pädevuses. Parlamendi tegevuse avalikkuse tõttu võimenduvad valitsuse seisukohad, mis avaldavad lubamatut mõju kohtule ja kohtu sõltumatusele.¹¹ Kohtuvaidlust tuleb pidada kohtus, aga mitte parlamendi ees.

Põhiõigused ja saladuse hoidmise kohustus

Põhiseadusega kaitstakse inimeste eraelu (PS § 26). Riigikohus on pidanud eraelu puutumatuse riiveks mh isikuandmete kogumist ja avalikustamist.¹² Ka valitsus ei saa parlamendile teabe esitamisel isikuandmete kaitsest mööda vaadata. Siiski ei ole isikuandmete kaitse absoluutne. Ülekaaluka avaliku huvi olemasolul ning proportsionaalsuse põhimõtet arvestades on võimalik isikuandmeid parlamendile edastada. Enamasti ei ole see küll vajalik, sest parlament kontrollib valitsuse ja mitte üksikisikute tegevust.

Isiku eraelulised või majandustegevusega seotud andmed parlamendi tööks enamasti vajalikud ei ole. Erandiks on juhtumid, kus eraisikud on saanud riigilt raha või soodustusi, samuti kui on tegemist riigiga seotud isikutega.¹³

Inimese kitsalt eraeluliste andmete edastamisest võib valitsus üldjuhul keelduda. Vähemtundlike isikuandmete puhul tuleb püüda parlamendi kontrolliõigust ja isikuandmete kaitset mõlemapoolselt tasakaalustada. Üheks võimaluseks on andmete esitamine anonüümselt, või siis andmete käsitlemine kinnisel istungil. Andmete esitamine ja avaldamine sõltub ka isikust. Avalikkusele tuntud isikute, nagu nt valitsusliikmete, kõrgete ametnike ja muude avaliku elu tegelaste kohta käivaid vähemtundlikke isikuandmeid võib avalikustada, kui see on asjakohane. Ka riigiga lepinguliselt seotud isikud (nt riigihanke või riigiabi kaudu) peavad arvestama sellega, et lepingu andmed võivad parlamendini jõuda. Isikuandmete avaldamine sõltub mh parlamentaarse kontrolli eesmärgist. Valitsussfääris toimunud võimalike õigusrikkumiste ja muude raskete eksimuste päevavalgele toomisel on parlamendil tavapärasest ulatuslikumad õigused valitsuselt andmete nõudmisel. Kõikehõlmavat reeglit siinjuures siiski ei ole. Andmete parlamendile edastamise üle otsustamisel tuleb valitsusel lähtuda iga üksikjuhtumi konkreetsetest asjaoludest.¹⁴

Valitsuse enesekorraldusõigus

Vabariigi Valitsusel kui iseseisval põhiseaduslikul organil on enesekorraldusõigus.¹⁵ Võimude lahususel põhinev valitsuse enesekorraldusõigus hõlmab valitsusesisest otsustusmenetluste vabadust. Valitsusel on õigus oma pädevuses olevaid valdkondlikke otsuseid ja sisemisi otsustusprotsesse sundimatult kujundada.¹⁶

Parlamendil tekib õigus valitsuselt teavet nõuda alles siis, kui valitsus on oma otsuse langetanud. Kui parlament nõuab valitsuselt seisukoha avaldamist juba enne seda, kui valitsus on jõudnud otsuses kokkuleppele, oleks tegemist parlamendi sekkumisega valitsuse sisemisse töökorraldusse.

¹⁰ J. Lennartz, G. Kiefer (viide 2), lk 188.

¹¹ Samas, lk 187–188, *passim.*, lk 193.

¹² RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12, p 19.

¹³ J. Lennartz, G. Kiefer (viide 2), lk 188.

¹⁴ Samas, lk 188–190, *passim.*

¹⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 4., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017, § 86 komm. 4.3. (K. Merusk).

¹⁶ J. Lennartz, G. Kiefer (viide 2), lk 191.

Valitsus peab saama ise otsustada millisel hetkel on otsus vastuvõtmiseks küps. Valitsusel ei ole mh kohustust hinnata ja kommenteerida valitsusesiseses otsustusprotsessis valitsusliikmete avaldatud seisukohti. Valitsuse enesekorraldusõiguse tuuma kuuluvad ka usaldusliku iseloomuga valitsustegevuse tahud, nt valitsusjuhi kõnelused välisriikide esindajatega.¹⁷

Kokkuvõte

Parlamentaarsete kontrolli teostamiseks on parlamendil õigus nõuda valitsuselt teavet. Teavet saab nõuda nii parlamendiliikmete arupärimiste, suuliste ja kirjalike küsimuste kui ka parlamendi komisjonide töö kaudu. Parlamendi teabe saamise õigusele korrespondeerub valitsuse kohustus anda parlamendile asjakohast ja täielikku teavet. Siiski ei puudu sellest kohustusest erandid.

Valitsusel on õigus jätta parlamendi teabe päringule vastamata, kui küsimusele vastamine ei ole valitsuse pädevuses, vastamine tooks kaasa isikute põhiõiguste või saladuse hoidmise kohustuse rikkumise ning küsimus kujutab endast sekkumist valitsuse enesekorraldusõiguse tuuma. Sellele vaatamata on parlamendile vastamisest keeldumine väga erandlik. Vastamisest keeldumist tuleb valitsusel igal juhul põhjendada. Valitsusel on lubatud parlamendile vastamisest keelduda vaid juhtudel, kus teised olulised õigushüved kaaluvad parlamendi teabevajaduse üle. Üldjuhul tuleb valitsusel üritada parlamendi teabevajadust ja sellele vastanduvat õigushüve tasakaalustada viisil, et mõlemad huvid saaksid võimalikult suures ulatuses arvesse võetud. Selleks on valitsusel võimalik avaldada parlamendile teavet ulatuses, mis on parlamentaarsete kontrolli teostamiseks vältimatult vajalik, või siis edastada teave viisil, mis tagab selle konfidentsiaalsuse.

Tiina Kuusmann

nõunik

tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise jt (toim.). 4., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
2. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Ausarbeitung. Formelles parlamentarisches Fragerecht in ausgewählten europäischen und nordamerikanischen Ländern (Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 037/10 vom 8. Juni 2010). 2018.
3. J. Lennartz, G. Kiefer. Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen. Die Öffentliche Verwaltung, 2006/5, 185 – 194.
4. Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. A. Möttus (jt), Tallinn 2012.
5. RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12 (R.K. kaebus Justiitsministeeriumi poolt süüdistatavate hinnangute avaldamise õigusvastasuse tuvastamiseks ja mittevavalise kahju hüvitamiseks).

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.

¹⁷ J. Lennartz, G. Kiefer (viide 2), lk 191, *passim*.