



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Ajakirjanike sissepääs parlamendihoonesse ja selles viibimise õigus

Nr 6

21.03.2022

Ajakirjanike õigused parlamendi töö kajastamisel

Avalikkuse vahikoerana täidab ajakirjandus kesksel rollil üldsuse jaoks olulise info vahendamisel. Ajakirjanikud saavad seejuures toetuda oma töös **ajakirjandusvabadusele** (ingl *freedom of expression of journalist, press freedom*), mis on kaitstud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 10, milles käsitletakse **väljendusvabadust** (ingl *freedom of expression*).

Demokraatlikus ühiskonnas kujutab parlament endast poliitilise debati peamist foorumit, milles rahvaesindajad väljendavad oma valijate huve.¹ Seetõttu on üldsusel kõrgendatud huvi parlamendis toimuvate arutelude vastu, millel käsitletakse avalikku huvi pakkuvaid küsimusi. See ühtlasi õigustab ajakirjanike poolt parlamendi tegevuse kajastamist. Neil põhjustel võib ajakirjanike õigusi parlamendi tegevuse kohta info hankimisel piirata vaid kaalukatel ja erandlikel asjaoludel.

Parlamendihoonesse sissepääsu õigus

Parlamendile on iseloomulik selle **avaliku toimimise põhimõte** (ingl *parliamentary publicity*). See põhimõte hõlmab muu hulgas ajakirjanike õigust pääseda parlamendihoonesse ning jälgida vahetult parlamentaarse menetluse käiku.²

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on leidnud, et ajakirjandusvabadus hõlmab endast ajakirjanike õigust saada esmast ja otsest oma isiklikul kogemusel põhinevat teavet parlamendi tööst, aga ka muudest parlamendihoones aset leidvatest sündmustest. Samuti on ajakirjanikel õigus siseneda parlamendihoonesse, et usutleda parlamendiliikmeid ja teisi parlamendi töös osalevaid poliitikuid, et saada teada, milline on nende seisukoht ühes või teises avalikku huvi pälvivas küsimuses. See annab ühtlasi poliitikutele võimaluse oma vaatekohtade esitamiseks ja selgitamiseks. Seeläbi saab avalikkus kujundada seisukoha poliitiliste liidrite ideede ja hoiakute kohta, saades sellega osa poliitilisest debatist, mis on demokraatliku ühiskonna tuumaks.³

Siiski ei ole ajakirjanike õigus parlamendihoonesse pääseda ja seal oma tööd teha piiramatu. Avalikust huvist lähtuval **õiguspärasel ehk legaalsel eesmärgil** (ingl *legitimate aim*) on parlamendil õigus eelnimetatud ajakirjanike õigusi piirata. Selliseks legaalseks eesmärgiks saab olla nt

¹ EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid, p 79.

² F. Szalai, B. Szentgáli-Tóth. European Standards of Parliamentary Publicity. International Journal of Parliamentary Studies. 1 (2021), lk 48.

³ EIK 9.02.2017, 67259/14 Selmani ja teised vs endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, p 75; EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari, p-d 45 ja 66.

parlamendi töökorra ja tõhusa toimimise tagamine, parlamendiliikmete,⁴ aga ka teiste isikute isiklike õiguste kaitsmine ning turvalisuse kindlustamine parlamendihoones.⁵

EIK on leidnud, et parlamendi autonoomia alusel on parlamendil õigus näha ette reeglid oma töö tagamiseks, samuti on parlamendil õigus nende reeglite täitmist kontrollida.⁶ Selliselt on parlamendil või teda esindaval organil võimalik näha ette parlamendihoonesse sisenemise ja seal töötamise tingimused mh ajakirjanikele.

Ajakirjanike akrediteerimine

Demokraatlike riikide parlamentides on tavapärane, et ilma parlamendipoolse saatjata omal käel parlamendihoonesse sisenemiseks ja seal töötamiseks nõutakse ajakirjanikelt eelnevad registreeringut ehk **akrediteeringut**.⁷ Mitmete riikide parlamendid (nt Soome parlament *Eduskunta*, Rootsi parlament *Riksdag*, Saksamaa liiduparlament *Bundestag*) on töötanud välja ajakirjanike akrediteerimise ja parlamendihoones töötamise reeglid.⁸ *Bundestagis* töötamiseks akrediteeringu saamiseks peavad ajakirjanikud oma allkirjaga *Bundestagi* reeglitest kinnipidamist ka kinnitama.⁹ Ajakirjanike akrediteerimise eeskirjad on olemas ka Euroopa Parlamendil.¹⁰

Eestis on olemas kohtupraktika, millega kohtud on tunnustanud Riigikantselei õigust määrata diskretsiooni alusel kindlaks ajakirjanikud, keda lubada Vabariigi Valitsuse pressikonverentsile.¹¹

Enamasti peavad ajakirjanikud akrediteeringu saamiseks esitama sellekohase taotluse,¹² kuid osades parlamentides aktsepteeritakse ka institutsioonideüleseid akrediteeringuid (nt Euroopa Parlament ja *Bundestag*). Akrediteeringu saamise üle otsustab üldjuhul parlamendisise üksus või isik (nt parlamendi administratsiooni juht, pressi- või turvateenistus).¹³

Levinud on nii lühi- kui ka pikaajalised akrediteeringud. Nt *Riksdagi* pääsemiseks on võimalik taotleda kuni kaheaastast akrediteeringut, kuid ka akrediteeringut üheks päevaks.¹⁴ Samuti väljastavad parlamendid akrediteeringuid konkreetsete sündmuste või ürituste kajastamiseks.¹⁵ Nii on Riigikogu spetsiaalselt akrediteerinud ajakirjanikke Riigikogu uue koosseisu avaistungile pääsuks, samuti pääsuks istungile, mille päevakorras on Vabariigi Presidendi valimine.¹⁶

Parlamendil on õigusliku aluse olemasolul voli akrediteeringu andmisest keelduda ja ka akrediteering peatada või tühistada.¹⁷ Nt *Riksdagi* pääsemise akrediteering on võimalik tühistada juhul, kui akrediteeringu saamise tingimused on ära langenud, või kui akrediteeringu saamiseks on esitatud ebaõigeid või eksitavaid andmeid, samuti juhul, kui akrediteeringu saaja on rikkunud parlamendi seatud reegleid. Akrediteeringu andmisest keeldumist või akrediteeringu tühistamist on *Riksdagis* võimalik vaidlustada, esitades sellekohase kaebuse *Riksdagi* vastavale vaidlustusorganile.¹⁸

⁴ Vt parlamendiliikme isikuõiguste kaitse kohta teda puudutava video- ja fotomaterjali tegemisel ja avalikustamisel EIK 22.02.2018, 72562/10 Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia vs Kreeka.

⁵ EIK 9.02.2017, 67259/14 Selmani ja teised vs endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, p-d 74 ja 76; EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari, p-d 57 ja 67.

⁶ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 142.

⁷ EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari, p 39.

⁸ [Eduskunta veebileht](#), [Riksdagi veebileht](#), [Bundestagi veebileht](#).

⁹ *Bundestagi* akrediteeringu taotluse vorm.

¹⁰ [European Parliament. Rules for Media accreditation to the European Parliament](#).

¹¹ TlnHKo 1.12.2020, 3-20-1307; TlnRnKo 25.08.2021, 3-20-1307.

¹² Nt *Bundestagis* tuleb ajakirjanikel akrediteeringu taotlemiseks täita etteantud [vorm](#).

¹³ X. Roques. Parliamentary Relations with the Media: Responses to a Questionnaire. Constitutional & Parliamentary Information 58(2008), 195, lk 144.

¹⁴ [Riksdagi veebileht](#).

¹⁵ X. Roques (viide 14), lk 145.

¹⁶ Riigikogu veebileht.

¹⁷ EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari, p-d 45, 51, 54 ja 56.

¹⁸ [Riksdagi veebileht](#).

Parlamendihoones viibimise ja töö tegemise reeglid

Enamuses parlamentides peavad ajakirjanikud parlamendihoones liikumisel ja seal töötamisel järgima kindlaid reegleid.¹⁹ Nii on nt *Eduskunta* hoones ajakirjanikel keelatud siseneda täiskogu istungisaali alale, kus asuvad parlamendi- ja valitsusliikmete kohad. Parlamendi komisjonide, fraktsioonide ja parlamendiliikmete tööruumidesse võivad ajakirjanikud siseneda üksnes juhul, kui neid on sinna kutsutud. Pildimaterjali tegemine on lubatud vaid parlamendihoone teatud aladel. Muudel aladel isikute jäädvustamiseks on vaja küsida sellest puudutatud isikute nõusolekut. *Eduskunta* einelauast ja tuvakontrolli alast pildimaterjali tegemine on keelatud.²⁰ *Riksdagis* on keelatud pildimaterjali tegemine *Riksdagi* kohvikust, restoranist, lastehoiualalt, spordisaalist ja isikute tööruumidest, välja arvatud juhul kui isikud ise annavad selleks loa.²¹

Ühendkuningriigi parlamendis on seatud nõuded ka pressigaleriis viibivate ajakirjanike riietusele ning mobiiltelefonide ja muude elektrooniliste seadmete kasutamisele. Parlamendimenetlust jälgivate ajakirjanike mobiiltelefonid ja muud seadmed peavad olema lülitatud vaikerežiimile.²²

Parlamendihoones on intervjuudeks, parlamentaarse menetluse jälgimiseks ja jäädvustamiseks nähtud ajakirjanikele sageli ette kindlaks määratud alad (nt *Eduskunta*, *Riksdag*, *Bundestag*).²³

Parlamendi seatud reeglite rikkumine ja selle tagajärjed

Parlamendi seatud reeglitest kinnipidamist ja korda parlamendi täiskogu istungil tagab üldjuhul parlamendi eesistuja ehk **spiiker**.²⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (edaspidi RKKTS) § 14 lõike 2 punkti 10 ja RKKTS § 66 järgi tagab Riigikogu esimees ja istungi juhataja istungi ajal korra istungisaalis ja rõdudel. RKKTS § 14 lõike 2 punkti 8 alusel annab Riigikogu esimees loa istungil toimuvast filmi- ja videovõtete ning tele- ja raadioülekannete tegemiseks, samuti istungi fotografeerimiseks.

EIK on leidnud, et spiikril on õigus kaasata korra tagamise turvalisuse eest vastutavaid teenistujaid ka siis, kui nende kaasamise õigus sõnaselgelt õigusaktides kirjas pole. Vastav õigus tuleneb ja on ettenähtav parlamendi toimimise olemusest lähtuvalt. Nii võib spiiker reegleid rikkuvate ajakirjanike, aga ka muude isikute korrale kutsumiseks vajaduse korral kasutada asjaomaste teenistujate abi, nt paluda turvalisuse eest vastutavatel teenistujatel viia korda rikkuvad isikud, sh ajakirjanikud istungi rõdult ära.²⁵

Parlamendi pädeval üksusel või isikul on õigus peatada või lõpetada reegleid rikkunud ajakirjanike akrediteeringud ning neid parlamendihoonesse enam mitte lubada.²⁶ Samas ei tohi ajakirjanike parlamendihoonesse sisenemise takistamine või nende kohustamine parlamendihoonest lahkumiseks olla ebaproportsionaalne, meelevaldne ega põhjendamatu.²⁷

EIK on leidnud, et ajakirjanikel peab olema võimalus oma õigusi kaitsta, sh akrediteeringu andmata jätmist, selle peatamist või tühistamist parlamendisiseselt vaidlustada. Samuti peab vastava parlamendi üksuse või pädeva isiku otsus olema põhjendatud ning puudutatud ajakirjanikule tuleb enne otsuse langetamist võimaluse korral tagada tema ärakuulamise õigus.²⁸

¹⁹ X. Roques (viide 14), lk 146.

²⁰ [Eduskunta veebileht](#).

²¹ [Riksdagi veebileht](#).

²² [Ühendkuningriigi parlamendi veebileht](#).

²³ [Eduskunta veebileht](#), [Riksdagi veebileht](#), [Bundestagi veebileht](#).

²⁴ EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari, p 60.

²⁵ EIK 9.02.2017, 67259/14 Selmani ja teised vs endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, p-d 65–66.

²⁶ EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari, p-d 64, 69-70.

²⁷ EIK 9.02.2017, 67259/14 Selmani ja teised vs endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, p-d 73–86.

²⁸ EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari, p-d 73, 75 ja 77.

Kokkuvõte

Ajakirjandusvabadusele toetudes on ajakirjanikel õigus kajastada parlamendi kui rahva esindusorgani tööd, sh siseneda parlamendihoonesse, et saada vahetult osa parlamentaarse menetluse käigust ja parlamendis toimuvatest avalikku huvi pakkuvatest sündmustest. Siiski ei ole see õigus piiramatu. Parlamendi töökorra ja toimimise tagamiseks, parlamendiliikmete, aga ka teiste isikute isiklike õiguste kaitseks ning turvalisuse kindlustamiseks parlamendihoones võivad parlamendid seada ajakirjanikele parlamendis töötamiseks piiranguid ja nõudeid. Eeskätt nõuavad parlamendid ajakirjanikelt omal käel parlamendihoones liikumiseks ja töötamiseks eelneva akrediteeringu olemasolu. Samuti peavad ajakirjanikud parlamendihoones viibides järgima kindlaid parlamendi ette nähtud reegleid ja piiranguid, nt hoiduma isikute privaatsuse tagamiseks parlamendihoones asuvate puhke- ja toitlustusalade pildistamisest ja filmimisest.

Kui ajakirjanikud parlamendi seatud nõudeid ja piiranguid eiravad, on asjaomasel parlamendi üksusel või esindusisikul – enamasti spiikril – õigus ajakirjanikke korrale kutsuda ja ka parlamendihoonest väljuma sundida, kasutades selleks vajadusel pädevate teenistujate abi. Samuti on võimalik ajakirjaniku poolt reeglite rikkumisel tema parlamendihoonesse sissepääsu tagav akrediteering peatada või tühistada. Ent vastavat sundi ja otsuseid ei tohi rakendada põhjendamatult, ebaproportsionaalselt või meelevaldselt. Ajakirjanikele tuleb tagada võimalus vastavate toimingute ja otsuste parlamendisiseseks vaidlustamiseks, samuti peavad toimingud ja otsused olema põhjendatud ning ajakirjanikele peab võimalusel olema tagatud nende eelnev ärakuulamise õigus.

Tiina Kuusmann
nõunik
tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. *Bundestagi akrediteeringu taotluse vorm*
2. [Bundestagi veebileht](#)
3. [Eduskunta veebileht](#)
4. EIK 17.12.2002, 35373/97 A vs Ühendkuningriigid
5. EIK suurkoda 17.05.2016, 42461/13 ja 44357/13 Karácsony ja teised vs Ungari
6. EIK 9.02.2017, 67259/14 Selmani ja teised vs endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik
7. EIK 22.02.2018, 72562/10 Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia vs Kreeka
8. EIK 26.05.2020, 63164/16 Mándli ja teised vs Ungari
9. [European Parliament. Rules for Media accreditation to the European Parliament](#)
10. F. Szalai, B. Szentgáli-Tóth. European Standards of Parliamentary Publicity. International Journal of Parliamentary Studies. 1 (2021), lk 47-72
11. Riigikogu veebileht
12. [Riksdagi veebileht](#)
13. TlnHko 1.12.2020, 3-20-1307
14. TlnRnko 25.08.2021, 3-20-1307
15. [Ühendkuningriigi parlamendi veebileht](#)
16. X. Roques. Parliamentary Relations wiht the Media: Responses to a Questionnaire. Constitutional&Parliamentary Information 58(2008), 195, lk 143-157