



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Avalik teave ja Riigikogu

Nr 1

12.01.2026

Avaliku teabe õiguslik raamistik

Avalikku teavet reguleerib Tromsø ehk ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon, millega Eesti on ühinenud ja mis jõustus 01.12.2020. Konventsiooni järgi on igaühel õigus nõuda avaliku võimu kandjalt teavet ilma, et ta peaks põhjendama, miks ta teavet vajab või milleks seda kasutab (art 2 lg 1). Parlamendile kohaldub konventsioon vaid haldusülesannete täitmisel (art 1 lg 2 a i 2). Ent konventsiooniga ühinenud riik võib kohaldada konventsiooni ka parlamendi tuumülesannete täitmisega seotud teabele, näiteks seadusandlikku tegevust ja parlamentaarset kontrolli puudutavale teabele (art 1 lg 2 a ii 1). Viis seitsmeteistkümnest konventsiooniga ühinenud riigist – Ungari, Leedu, Põhja-Makedoonia, Sloveenia ja Ukraina – kohaldavad konventsiooni ka parlamendi tuumtegevustega seotud teabele ning on seda ka deklareerinud.¹

Keskkonnainfo kättesaadavust reguleerib Århusi konventsioon, millega Eesti samuti on ühinenud. Konventsiooni järgi ei ole parlament keskkonnainfo jagamiseks kohustatud organ (art 2 lg 2). Sellest lähtuvalt ei kohusta ka konventsiooniga ühinenud EL liikmesriikide parlamente keskkonnainfot jagama (direktiivi 2003/4/EÜ art 2 lg 2).

Erinevalt isikuandmete kaitsest, mida reguleerib üksikasjalik ning otsekohalduv EL isikuandmete kaitse üldmäärus, liikmesriikide avalikule teabele sarnasel viisil ja ulatuses EL nõudeid seadnud ei ole. Reguleeritud on vaid avaandmeid ja avaliku sektori teabe taaskasutamist (direktiiv EL 2019/1024). See direktiiv hõlmab ka liikmesriigi parlamendi dokumente (põhjenduse punktid 8 ja 10), kuid ei kohusta parlamenti väljastama dokumente, mille välja andmist liikmesriigi õigus või haldustava ette ei näe või millele on liikmesriigi õiguse alusel seatud juurdepääsupiirangud (art 1 lg 2 punktid a ja d).

Eestis toetub õigus nõuda avalikku teavet põhiseaduse (PS) § 44 lõikele 2. Avalik teave on reguleeritud avaliku teabe seaduses (AvTS), aga ka muudes seadustes. Lisaks AvTS-le reguleerivad avalikule teabele juurdepääsu saamist ja selle piiranguid näiteks Riigikogu kodu- ja töökorra seadus – RKKTS², Finantsinspektsiooni seadus³ ja kohtumenetlust puudutavad seadustikud⁴.

AvTS on avalikku teavet reguleeriv üldseadus, mida kohaldatakse juhul, kui eriseadus, sh RKKTS, ei sisalda avalikku teavet käsitlevat erinormi (AvTS § 2 lg 2 p 4).⁵

¹ Council of Europe. Treaty Office. Chart of signatuures and ratifications of Treaty 205.

² RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p-d 10–12.

³ RKHKo 29.03.2016, 3-3-1-39-15, p-d 13 ja 13.1.

⁴ RKHKm 03.11.2016, 3-3-1-58-16, p 10; RKHKo 10.06.2016, 3-3-1-84-15, p 26; RKKKm 16.04.2020, 1-19-8262, p 47 ja RKHKo 21.11.2018, 3-16-11, p 17.

⁵ AvTS eelnõu 462 SE I seletuskiri, 2. Ülevaade sätetest peatükkide kaupa, 1. peatükk. Üldsätted.

Riigikogu avalik teave

Riigikogu tegevuse kohta dokumenteeritud või muul viisil jäädvustatud teave on avalik teave AvTS § 3 lõike 1 tähenduses.⁶ Erinevalt näiteks Norra⁷, Saksamaa⁸ ja Soome⁹ asjakohastest seadustest AvTS ei näe Riigikogu teabe suhtes ette välistusi ning kohaldub nii Riigikogu haldus- kui ka põhiseaduslike ülesannete (PS § 65) täitmisega seotud teabele.

Riigikogu teabeks on Riigikogu täiskogu ja organite – Riigikogu esimees ja aseesimehed, juhatus, komisjonid ja välisdelegatsioonid – teave. Seevastu Riigikogu liikme teave, mida ei ole Riigikogule ega selle organitele edastatud, Riigikogu teabeks ei ole.¹⁰ See tuleneb vaba mandaadi põhimõttest (PS § 62, Riigikogu liikme staatuse seaduse – RKLS § 17), mille kohaselt korraldab Riigikogu liige oma tööd iseseisvalt ja sõltumatult ning talle ei ole võimalik tema töö korraldamiseks siduvaid juhiseid anda.¹¹ Nii ei ole Riigikogu teabeks Riigikogu liikme teabevahetus valijate ja teiste poliitikutega, ega ka huvigruppide esindajatega¹², mis on toimunud väljaspool täiskogu ja Riigikogu organite tegevust. Riigikogu teabeks ei ole ka Riigikogu liikme koostatud seaduse või muu dokumendi eelnõu, mida ei ole Riigikogu täiskogule või organile menetlemiseks üle antud. Seevastu dokumendi Riigikogu täiskogule või organile üleandmisel muutub see Riigikogu teabeks.

Riigikogu liikme poolt täiskogus ja Riigikogu organites väljendatud teave, mis on mingil viisil dokumenteeritud või jäädvustatud – näiteks Riigikogu liikme sõnavõtt täiskogu stenogrammis või komisjoni istungi protokollis (RKKTS § 61 lg 2 ja § 39 lg-d 4 ja 6) – on Riigikogu teave. Riigikogu teabeks on ka Riigikogu liikme teabevahetus, mida ta on pidanud parlamentaarse ameti kandjana Riigikogu organi ülesannete täitmisel, nt komisjoni või välisdelegatsiooni esimehe ülesannetes.¹³

Vaba mandaadi põhimõttest tulenevalt Riigikogu liikme teave avalik teave ei ole, samuti ei ole Riigikogu liige käsitatav teabevaldajana (AvTS § 5).¹⁴ Riigikogu liikme teave muutub avalikuks teabeks juhul, kui Riigikogu liige on selle edastanud teabevaldajale. Näiteks juhul, kui Riigikogu liige esitab riigiasutusele, kohaliku omavalitsuse organile või asutusele, samuti nende ametiisikule märgukirja või avalduse (RKLS § 20), väljub see teave Riigikogu liikme isekorraldussfäärist ning muutub teabevaldajale laekumisel avalikuks teabeks.

Riigikogu avalikku teavet valdab Riigikogu Kantselei, kes korraldab Riigikogu dokumendihaldust (RKKTS § 157² lg 1 p 2) ja täidab AvTS-st tulenevad nõuded. Riigikogu liikmete teavet kantselei ei valda.¹⁵ Küll valdab kantselei teavet, mille Riigikogu liige on kantseleile edastanud, nagu näiteks kuluühvitiste ja eluasemekulude ühvitiste dokumendid. See teave on käsitatav avaliku teabena ja seda on võimalik AvTS alusel ja korras Riigikogu Kantseleilt välja nõuda.

Riigikogu liikme kohta eelkirjeldatu on *mutatis mutandis* kohaldatav ka fraktsioonidele ning Riigikogu liikmete ja fraktsioonide ühendustele.¹⁶

⁶ Riigikohus on märkinud, et AvTS reguleerimisalasse ei kuulu üksnes see Riigikogu teave, mille osas näeb RKKTS ette eriregulatsiooni (AvTS § 2 lg 2 p 4 ja RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p-d 10–12).

⁷ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), § 2 lg 3.

⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), § 1 lg 1. Deutscher Bundestag. Drucksache 15/4493, lk-d 7–8.

⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. 9.4.1998, Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta § 4 lg 1 p 6 kommentaar.

¹⁰ Vt analoogia alusel Dürig/Herzog/Scholtz/Klein/Schwarz, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 40 Rn. 86–88.

¹¹ Riigikogu Kantselei. Riigikogu liikme staatuse seadus. Kommentaarid. 2017, § 17 komm 2.

¹² Huvigruppide esindajate kohtumistel on küll Riigikogu liikmetel soovitatav järgida Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni soovitusi.

¹³ Vt analoogia alusel Euroopa Parlamendi käsitlust sarnases küsimuses Euroopa Ombudsmani otsuses selle kohta, kuidas Euroopa Parlament käsitleb taotlust üldsuse juurdepääsuks delegatsiooni juhi ja huviorganisatsiooni vahelisele kirjavahetusele (1264/2022(PB)), otsuse teine lõik, otsuse p-d 10–11.

¹⁴ Vt ka analoogiana märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse – MSVS § 2 lg 4 teine lause.

¹⁵ Samas.

¹⁶ Vt analoogia alusel Dürig/Herzog/Scholtz/Klein/Schwarz, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 40 Rn. 86–88.

Juurdepääsupiirangud Riigikogu teabele

Kuigi üldjuhul on Riigikogus koostatud ja Riigikogule esitatud dokumendid avalikud (RKKTS § 158¹ lg 1), võib seadustes, sh AvTS §-s 35, sätestatud alustel neile dokumentidele juurdepääsu piirata (PS § 44 lg 2, RKKTS § 158¹ lg 2 ja AvTS § 3 lg 2).¹⁷ AvTS-s ette nähtud juurdepääsupiirangutega teabe kaitseks ei kajastata vastavat teavet Riigikogu komisjoni istungi protokollis (RKKTS § 39 lg 3), mis on avalik dokument (RKKTS § 39 lg 6).

Lisaks AvTS-le ja teistele seadustele (nt korruptsioonivastase seaduse § 16 lg 3, politsei- ja piirivalveseaduse § 4 lg 5) näeb juurdepääsupiirangu alused ette ka Riigikogu tegevust reguleeriv RKKTS. Riigikohus on leidnud, et juurdepääs Riigikogu täiskogu kinnise istungi stenogrammidele ja Riigikogu komisjoni kinnise istungi salvestisele on piiratud (vastavalt RKKTS § 58 lg 1 ja § 36).¹⁸ Lisaks tuleneb RKKTS § 158¹ lõigetest 3 ja 4 juurdepääsupiirang Riigikogu dokumentide kavanditele, nende koostamiseks kasutatavatele abimaterjalidele ning aruteludeks ja konsulteerimiseks koostatud materjalidele.

Vastutus

Riigikogu teabe registreerimise ja haldamise, avalikustamise ning sellele juurdepääsu tagamisega tegeleb ja selle eest vastutab Riigikogu Kantselei (RKKTS § 157² lg 1 p 2, § 29 lg 1, § 31 lg 1).¹⁹ Samuti rakendab kantselei meetmeid asutusesisese teabe kaitseks (AvTS § 43) ning kantselei teenistujad vastutavad dokumentide ja juurdepääsupiiranguga teabe menetlemise ja hoidmise eest (avaliku teenistuse seadus – ATS § 55 ja 69 ning Riigikogu ja Riigikogu Kantselei asjaajamiskorra p 3.5.).

Riigikohtu üldkogu on leidnud, et teabe asutusesiseseks tunnistamine muudab vastavat teavet sisaldava dokumendi avalik-õiguslikku seisundit. Pärast seda peavad kõik inimesed, kes selle dokumendiga kokku puutuvad, arvestama seadustes sätestatud piirangute, kohustuste ja vastutusega.²⁰ Üldkogu väljendatust võib järeldada, et nii Riigikogu liikmed kui ka Riigikogu Kantselei teenistujad on kohustatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet kaitsma ja neid saab selle kohustuse rikkumisel rahatrahviga karistada (AvTS § 54¹ lg 1), kui vastutust välistavaid asjaolusid ei esine. Vastav rakenduspraktika täna puudub, selle kujundamine on väärtöö menetleja ja kohtu pädevuses.

Järelevalve

Andmekaitse Inspektsioonil puudub avaliku teabe valdkonnas haldus- ja riikliku järelevalve teostamise pädevus Riigikogu ja Riigikogu Kantselei üle.²¹ Ent ei saa välistada inspektsiooni pädevust viia läbi süüteomenetlus Riigikogu liikme ja Riigikogu Kantselei teenistuja suhtes, kes on väljastanud teadvalt ebaõige avaliku teabe või on avalikustanud või väljastanud asutusesiseseks kasutamiseks ettenähtud teabe (AvTS § 54¹ lg 1).²²

Vaidlustes Riigikogu avaliku teabe üle saab isik esitada kaebuse halduskohtule (AvTS § 46 lg 1). Samuti võib ta pöörduda õiguskantsleri poole, kui leiab, et Riigikogu Kantselei pole tema suhtes järginud informatsioonivabaduse põhimõtet (PS § 44) või kaitsnud tema eraelu (PS § 26) (õiguskantsleri seaduse – ÕKS § 19). Isikuandmete kaitse valdkonnas on järelevalvepädevus Andmekaitse Inspektsioonil.²³ Riigikontroll saab auditeerida, kas ja kuidas Riigikogu Kantselei täidab AvTS-st tulenevaid kohustusi (Riigikontrolli seaduse – RKS § 6 lg 2 ja § 7 lg 1 p 1).

¹⁷ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse (177 SE I) seletuskiri, p 3.5.4.

¹⁸ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p-d 10–12.

¹⁹ Riigikogu Kantselei põhimäärus, p-d 5.2 ja 36.3.3; Riigikogu ja Riigikogu Kantselei asjaajamiskord, p-d 8–10.

²⁰ RKÜKo 18.12.2025, 5-25-7, p 36.

²¹ RKHKo 11.05.2015, 3-3-1-90-14, p 14.

²² RKÜKo 18.12.2025, 5-25-7, p 36.

²³ EKo C-272/19, Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, p 72; EKo C-33/22, Österreichische Datenschutzbehörde, ECLI:EU:C:2024:46, p 71.

Kokkuvõte

Rahvusvaheline ja Euroopa Liidu õigus ei kohusta riiki tagama avaliku teabe nõudmise õigust parlamendi tuumülesannete täitmisega seotud teabele. Avaliku teabe seadust (AvTS) kohaldatakse nii Riigikogu tuum- kui ka haldusülesannete täitmisega seotud teabele. Riigikogu avaliku teabena, millele AvTS kohaldub, tuleb käsitada Riigikogu täiskogu ja organite – Riigikogu esimees ja aseesimehed, juhatus, komisjonid ja välisdelegatsioonid – teavet. Seevastu Riigikogu liikme teave, mida ei ole Riigikogule ega selle organitele edastatud, ning mida Riigikogu liige ei ole organi liikme ülesannetes avaldanud või parlamentaarse ameti kandjana koostanud või saanud, Riigikogu teabeks ei ole. See tuleneb Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõttest, mille kohaselt korraldab Riigikogu liige oma tööd iseseisvalt ja sõltumatult ning talle ei ole võimalik anda tema töö korraldamiseks siduvaid juhiseid. See kehtib ka juhul, kui Riigikogu liikmed tegutsevad ühiselt, seda kas fraktsiooni või ühendusena.

Avalikku teavet reguleeriva üldseaduse – AvTS – kõrval reguleerivad Riigikogu avaliku teabega seotud küsimusi ka teised seadused, sh Riigikogu kodu- ja töökorra seadus – RKKTS. Kuigi Riigikogu dokumendid on RKKTS kohaselt üldjuhul avalikud, seatakse Riigikogu teabele juurdepääsupiirang, kui selleks esineb AvTS-st kui muust seadusest lähtuv alus. Vastavad alused tulenevad ka RKKTS-st, mille järgi on juurdepääsupiiranguga dokumentideks Riigikogu täiskogu kinnise istungi stenogrammid (§ 58 lg 1) ja Riigikogu komisjoni kinnise istungi salvestised (§ 36), samuti Riigikogu dokumentide kavandid ja nende koostamiseks kasutatavad abimaterjalid ning aruteludeks ja konsulteerimiseks koostatud materjalid (§158¹ lõiked 3 ja 4).

Riigikogu teabe registreerimise ja haldamise, avalikustamise ning sellele juurdepääsu tagamisega tegeleb Riigikogu Kantselei. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet peavad hoidma nii Riigikogu liikmed kui ka Riigikogu Kantselei teenistujad.

Andmekaitse Inspektsioon järelevalvet Riigikogu ja Riigikogu Kantselei üle avaliku teabe valdkonnas ei teosta, samas ei saa välistada inspektsiooni õigust viia läbi süüteo menetlus Riigikogu liikme ja kantselei teenistuja suhtes, kes on väljastanud teadvalt ebaõige avaliku teabe või avalikustanud või väljastanud asutusesiseseks kasutamiseks ettenähtud teabe. Riigikogu avaliku teabe valdamisega seotud küsimustes saavad isikud oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtu ja õiguskantsleri poole. Riigikogu Kantselei tegevust Riigikogu teabe valdamisel saab kontrollida ka Riigikontoll.

Tiina Kuusmann
nõunik
tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. AvTS [eelnõu 462 SE I](#) seletuskiri
2. Council of Europe. Treaty Office. [Chart of signatures and ratifications of Treaty 205](#)
3. Deutscher Bundestag. [Drucksache 15/4493](#)
4. Dürig/Herzog/Scholtz/Klein/Schwarz, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 40
5. EKo C-272/19, Land Hessen, ECLI:[EU:C:2020:535](#)
6. EKo C-33/22, Österreichische Datenschutzbehörde, ECLI:[EU:C:2024:46](#)
7. Euroopa Ombudsmani otsus ([1264/2022/PB](#))RKHKo 11.05.2015, [3-3-1-90-14](#)
8. Norra avaliku teabe seadus [Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd \(offentleglova\)](#)
9. Riigikogu Kantselei. [Riigikogu liikme staatuse seadus. Kommentaarid. 2017](#)
10. Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse ([177 SE I](#)) seletuskiri
11. RKHKm 03.11.2016, [3-3-1-58-16](#)
12. RKHko 29.03.2016, [3-3-1-39-15](#)
13. RKHko 10.06.2016, [3-3-1-84-15](#)

14. RKHko 21.11.2018, [3-16-11](#)
15. RKKKm 16.04.2020, [1-19-8262](#)
16. RKÜKo 18.12.2025, [5-25-7](#)
17. Saksa Liitvabariigi avaliku teabe seadus. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes ([Informationsfreiheitsgesetz – IFG](#))
18. Soome avaliku teabe seadus [Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta](#)
19. Soome avaliku teabe seaduse seletuskiri [Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi](#). 9.4.1998

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.