



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendiliikmete juurdepääs salastatud teabele

Nr 7

21.04.2026

Demokraatia toimimise eeldus on riigi tegevuse läbipaistvus, kuid ometi ei saa ka demokraatliku riigikorra puhul riigi tegevust puudutava teabe salastamisest täielikult loobuda. Kasvõi terrorismivastane võitlus muutuks selleta sama hästi kui võimatuks. Samas piirab salastatus demokraatialle omaste kontrolli- ja vastutusmehhanismide toimimist, olgu selleks avalik arutelu, sõltumatu järelevalve või valijate võimalus teha valimistel teadlikke otsuseid. Laialt on tuntud Ameerika Ühendriikide endise kaitseministri Donald Rumsfeldi mõtteavaldus sellest, et on asju, mida me teame, et me teame; on asju, mida me teame, et me ei tea; ja on asju, mida me ei tea, et me ei tea.¹ Just sellesse viimasesse kategooriasse kuuluvad saladused on vaba ühiskonna jaoks kõige keerulisemad.² Piisab viitest, et teabe avalikustamine kahjustaks riigi julgeolekut, kui see juba takistab nii asjaolude sisulist kui ka teabe salastamise vajaduse kontrollimist.

Kodanike õiguste tasakaalustamiseks delegeeritakse järelevalve julgeoleku- ja luureasutuste üle sageli seadusandlikule võimule.³ Tavapärasest parlamentaarsest järelevalvest on see aga palju keerukam, kuna juurdepääsuta salastatud teabele ei ole võimalik hinnata, kas julgeoleku- ja luureasutused tegutsevad seaduste piires. Seetõttu on parlamendi juurdepääs salastatud teabele üldiselt tunnustatud standard.⁴ Teemaleht annab ülevaate, kas ja kuidas on Euroopa parlamentides saadikutele tagatud juurdepääs meie mõistes riigisaladusele ja salastatud välisteabele ning seda eelkõige julgeoleku- ja luureasutuste üle tehtava järelevalve kontekstis. Muude allikate kõrval on teemalehe koostamisel kasutatud Euroopa parlamentide koostöövõrgustiku ECPRD küsimustike „Committees overseeing intelligence and security services“ („Julgeoleku- ja luureasutuste üle järelevalvet teostavad komisjonid“, 07.02.2025) ja „Security vetting of members of parliament“ („Parlamendiliikmete julgeolekukontroll“, 09.01.2024) vastuseid.

Parlamendiliikmete juurdepääsuõigus salastatud teabele

Kas parlamentaarne järelevalve julgeoleku- ja luureasutuste tegevuse üle on tõhus, sõltub nii parlamendile antud volitustest, s.t mida, millal ja kui sageli võib uurida, kui ka sellest, millises ulatuses järelevalveorgan asjakohasele teabele ligi pääseb. Kui parlamendi käsutuses on väga vähe teavet, on rikkumiste tuvastamine ja uurimine võimatu ning järelevalve muutub pealiskaudseks.⁵ Sealjuures on eriti oluline, et salastatud teabele pääseksid ligi ka opositsioonierakondade liikmed,

¹ “There are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don't know we don't know.”, Donald Rumsfeld, 12.02.2002.

² David E. Pozen. „Deep Secrecy“. Stanford Law Review, 2010, 62(2), lk 260.

³ Deirdre M. Curtin. Top Secret Europe, 2011, lk 20.

⁴ Nazli Yildirim Schierkolk. Parliamentary Access to Classified Information: An Analysis of the Responses to the NATO Parliamentary Assembly – DCAF Survey on Legal Frameworks and Practices in NATO Member State Parliaments, (Geneva: DCAF, 2018, edaspidi DCAF Survey), lk 19.

⁵ Hans Born, Aidan Wills (toim) (2012). Overseeing Intelligence Services: A Toolkit. DCAF, lk 25 ja 60.

kuna just neil on täitevvõimu kontrollimisel eriline roll. Näiteks on uurimiskomisjonide moodustajateks enamasti just opositsioonierakonnad.⁶

Teisalt tõusetub küsimus, kuidas on omavahel kooskõlas parlamendiliikmete indenniteet ehk vastutatus parlamendis tehtud avalduste eest ja samaaegselt juurdepääs väga tundlikule teabele. Laias laastus võib parlamendid selles küsimuses jagada kolme rühma:

1) Kõikidel parlamendiliikmetel on juurdepääsuõigus salastatud teabele

Enamikus Euroopa riikides võivad põhimõtteliselt kõik parlamendiliikmed saada juurdepääsu salastatud teabele. Samas on see alati seotud ka teadmishajadusega (*need to know*) ehk juurdepääs antakse juhul, kui see on parlamentaarse järelevalve teostamiseks vajalik. Üldine juurdepääsuõigus ei pruugi olla täielik ning paljudes riikides teatud teavet parlamendiliikmetele siiski ei anta. Sageli on sellisel juhul tegu käimasolevaid operatsioone ja konfidentsiaalseid teabeallikaid puudutava teabega. Nii on ka meil, kuid parlamendiliikmete õiguste kaitseks on seatud lisatingimus, mille kohaselt saab neile teabe väljastamisest keelduda vaid peaministri või ministri põhjendatud otsusel.⁷

Juurdepääsuõigus võib sõltuda ka teabe salastatuse tasemest, s.t parlamendiliikmete üldine juurdepääsuõigus võib piirduda madalama taseme riigisaladusega. Parlamendiliikmetele üldiselt laienev juurdepääsuõigus võib olla piiratud ka ainult teatud küsimustega. Näiteks on Islandil parlamendiliikmetel juurdepääs salastatud teabele, kui see teave puudutab mõnd eelnõu või parlamendi soovitusi. Muudel juhtudel on salastatud teabele juurdepääs tagatud vaid asjakohase komisjoni liikmetele.⁸

2) Juurdepääsuõigus salastatud teabele on seotud kindlate komisjonide või ametikohtadega

Osades parlamentides on salastatud teabele juurdepääsuõigus antud vaid kindlate komisjonide liikmetele või teatud ametikohtade kandjatele. Ka nende puhul kehtib lisaks teadmishajadus. Selliste riikide hulka kuuluvad näiteks Albaania, Horvaatia, Taani, Kreeka, Itaalia, Leedu ja Luksemburg. Taanis ei ole ühelgi parlamendikomisjonil erioigust riigisaladusele juurdepääsuks, kuid komisjoniliikmetele võidakse anda *ad hoc* juurdepääs, kui see on nende mandaadi teostamiseks asjakohane ja vajalik. Leedus on ametikohajärgne juurdepääsuõigus riigisaladusele ainsana parlamendi spiiiril. Tema omakorda määrab parlamendis ametikohad (asespiikrid, alatiste komisjonide esimehed ja mõnel juhul ka aseesimehed, riigikaitsekomisjoni liikmed, välisasjade ja Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmed), kellel on kohustus taotleda riigisaladusele juurdepääsuõigus.⁹

3) Parlamendiliikmetel puudub juurdepääsuõigus salastatud teabele

Ainsana Euroopa riikidest puudub parlamendiliikmetel faktiliselt riigisaladusele juurdepääsuõigus Belgias. Parlamendiliikmed on keeldunud neile kohustuslikust julgeolekukontrollist ja seega neil juurdepääs salastatud teabele puudub. Seetõttu on parlamentaarne järelevalve julgeoleku- ja luureasutuste üle Belgias teisel viisil üles ehitatud: otsese järelevalve asemel teostab parlamendikomisjon järelevalvet kahe sõltumatu julgeolekuasutuste üle järelevalvet teostava organi üle, kellel on olemas juurdepääsuõigus salastatud teabele.¹⁰

⁶ Dorothee Riese. How to Deal with Executive Secrecy? Opposition Perspectives and Practices in the German Bundestag. – Parliamentary Affairs, 2023, 76, lk 601.

⁷ RKL § 19 lg 2 „Peaministri või asjaomase ministri põhjendatud otsusel võib keelata Riigikogu liikmele juurdepääsu andmise konkreetsele salastatud välisteabele või riigisaladusele, kui:

1) riigisaladus puudutab julgeolekualase teabe allikat;

2) riigisaladus puudutab julgeolekuasutuse tegevuse meetodit, mille kasutamine ei ole veel lõppenud;

3) riigisaladus puudutab julgeolekuasutuse poolt teabe kogumist julgeolekuasutuste seaduse §-s 25 või 26 sätestatud viisil ja see ei ole veel lõppenud või

4) riigisaladuse avaldamine seab ohtu isikud, kelle suhtes on tehtud järelevalvet, järelevalvetegemise osalenud või järelevalvetegemisse kaasatud isikud, samuti nende lähedased, või kui avaldamine ohustab koostöö salajasust.“

⁸ DCAF Survey, lk 21.

⁹ DCAF Survey, lk 21.

¹⁰ DCAF Survey, lk 22.

Julgeolekukontroll

Kas parlamendiliikmed peaksid salastatud teabele juurdepääsuks eelnevalt julgeolekukontrolli läbima, on palju vaieldud küsimus ja riigiti erinevalt reguleeritud. Eelkõige sõltub julgeolekukontrolli vajalikkus parlamendi ja tema komisjonide täidetavatest ülesannetest ning parlamendiliikmetele kehtivatest konfidentsiaalsusreeglitest.

Enamikus riikides on parlamendiliikmed julgeolekukontrolli läbimisest vabastatud. Nii on see näiteks Bulgaarias, Taanis, Kreekas, Itaalias, Islandil, Hollandis, Portugalis, Hispaanias jne. Rahva poolt saadud mandaati peetakse piisava usaldusväarsuse tagatiseks.¹¹ Saksamaa on läinud sammu kaugemale ja näinud ette, et parlamentaarse järelevalve komisjoni (s.t sise- ja välisluureteenistusi kontrolliva komisjoni) liikmeteks esitatud parlamendiliikmed pannakse hääletusele täiskogus ning komisjoni liikmeteks valitakse ainult need, keda täiskogu toetab.¹² See annab komisjoni liikmetele täiendava legitiimsuse ning tagab, et komisjoni kuuluvad isikud, kellel on erakondadeülene toetus.

Mitmes riigis on julgeolekukontrolli läbimine nõutav kindlasse komisjoni kuuluvate parlamendiliikmete või eriliste asjaolude puhul. Eelkõige puudutab see julgeoleku- ja luureasutuste üle järelevalvet teostavaid komisjone või on see nõutav juurdepääsu saamiseks välismaisele või kõige kõrgemal salastatuse tasemel olevale teabele. Nii on see nt Eestis¹³, Norras, Horvaatias, Poolas ja Suurbritannias. Seevastu Albaanias, Ungaris, Lätis, Leedus ja Rumeenias on parlamendiliikmete julgeolekukontroll salastatud teabele juurdepääsu saamiseks kohustuslik.¹⁴

Iselaadi regulatsioon kehtib Soomes. Saadikud ei olnud julgeolekukontrolli kehtestamisega nõus, kuna pidasid absurdseks, et seda hakkaks läbi viima asutus, keda nad ise kontrollima peaksid. Seetõttu nähti ette, et luurejärelevalve komisjoni liikmeks või asendusliikmeks nimetatud parlamendiliige peab paluma andmekaitse ombudsmanil kontrollida, kas Soome julgeoleku- ja luureteenistuse infosüsteemis leidub tema kohta andmeid. Andmekaitse ombudsman teavitab tulemustest taotluse esitanud parlamendiliiget, tema parlamendirühma esimeest ning kantselei direktorit.

Üldist standardit selle kohta, milline asutus julgeolekukontrolli parlamendiliikmete üle läbi viib, ei ole, kuid põhimõtteliselt peaks see olema agentuur, mille üle parlamendiliikmed järelevalvet ei teosta.¹⁵ See tähendab, et julgeolekuasutuse üle järelevalvet teostava komisjoni liikmeks saamine ei tohiks sõltuda sama julgeolekuasutuse hinnangust. Vastasel juhul tekib oht, et julgeolekuasutus hakkab tahtlikult venitama või keeldub erapoolikult mõnele parlamendiliikmele loa andmisest, mis sunnib komisjoni oma liikmeid ümber valima ehk tekib oht, et järelevalvealune organ sekkub komisjoni koosseisu määramisse. Seetõttu on oluline, et julgeolekukontrolli reguleerivad sätted oleksid selged ja rahvusvaheliste põhimõtetega kooskõlas.¹⁶ Kui julgeolekukontrolli läbimine on nõutav, võib kontrolli läbimise või loa andmise üle otsustada kas parlament ise (nt Eestis, Soomes, Norras) või asjakohane julgeolekuasutus (nt Lätis, Leedus, Poolas). Kahtlusi, et julgeolekukontrollis sõelutakse välja julgeoleku- ja luureasutuste suhtes tõenäolisemalt kriitilised isikud, saab maandada selgete avalikustatud kontrollikriteeriumidega ning võimalusega vaidlustada loa andmisest keeldumine.¹⁷

¹¹ DCAF Survey, lk 26.

¹² Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontroll-gremiumgesetz - PKGrG), § 2.

¹³ RKLS § 19 lg 4 „Julgeolekukontroll teostatakse iga Riigikogu liikme suhtes, kes on määratud Riigikogu riigikaitsekomisjoni liikmeks.“.

¹⁴ DCAF Survey, lk 26.

¹⁵ The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles) (Open Society Justice Initiative jt, 2013), lk 35.

¹⁶ DCAF Survey, lk 25.

¹⁷ Hans Born, Ian Ley. Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, lk 89.

Vastutus salastatud teabe avalikustamise eest

Mida enamatel inimestel on saladusele juurdepääs, seda suurem on oht, et saladuseks see ei jää. Kui valitsusametnikud võivad saladusi lekitada näiteks poliitika mõjutamiseks, tunnustuse saamiseks või selleks, et süü kellegi teise peale suunata¹⁸, siis parlamendiliikmetel võib tekkida kiusatus lekitada teavet täitevvõimu rikkumistele tähelepanu pööramiseks, kuna suletud uste taga toimuv järelevalve välistab demokraatliku avaliku arutelu ja kodanike informeerimise täitevvõimu tegevusest.¹⁹ Eriti opositsioonisaadikutel võib tekkida tunne, et valitsus salastab teavet mitte vajadusest, vaid võimalusest, selleks, et varjata oma eksimusi või ebaefektiivsust ja vältida parlamentaarset uurimist või avalikkuse tähelepanu.²⁰

Parlamendisaadiku õigusliku staatusega kaasneb tema sõnavabaduse tagamiseks indemniteet ehk kaitse parlamendis avaldatud arvamuste ja hääletamise tõttu vastutusele võtmise eest.²¹ Enamjaolt ei ole indemniteet siiski absoluutne, vaid on muude kaalukate huvide kaitseks piiratud (nt seoses isikuandmete või kellegi au ja väärikuse kaitsega²²). Ka salastatud teabe avaldamine on paljudes riikides vastutamatuse alt välistatud.

Kohaldatavad sanktsioonid sõltuvad mitmest asjaolust: millisel tasemel teave salastatud oli, kas see avalikustati meelega või ettevaatamatusest, kellele seda avalikustati (kolmandale isikule, võõrriigile, avalikkusele), lekitamise motiivist (rahaline kasu, spionaaž, riigireetmine) jm. Seetõttu on karistused salastatud teabe avalikustamise eest väga erinevad, ulatudes rahatrahvist ja paariaastasest vangistusest eluaegse vanglakaristuseni.²³

Kokkuvõte

Euroopa riikides peetakse parlamendiliikmete juurdepääsuõigust salastatud teabele üldreeglina vähemalt mingis ulatuses vajalikuks. Praktikas on see reguleeritud erinevalt: juurdepääs on tagatud kas kõikidele saadikutele või seotud konkreetse positsiooniga (enamasti sellise komisjoni liikmesusega, mis teostab järelevalvet julgeoleku- ja luureasutuste tegevuse üle). Tegelik juurdepääs on alati seotud teadmishajadusega. Julgeolekukontrolli nõue varieerub. Enamjaolt peetakse rahvalt saadud mandaati piisavaks usaldusväärse tagatiseks, kuid leidub ka parlamente, kus selle läbimine on kas alati või teatud tingimuste korral kohustuslik. Parlamendiliikme indemniteet võib salastatud teabe puhul olla piiratud. Igal juhul on oluline, et olemas oleksid selged ja tasakaalustatud reeglid parlamendiliikmete juurdepääsu kohta.

Katre Tubro
nõunik
katre.tubro@riigikogu.ee

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.

¹⁸ Deirdre M. Curtin, lk 7. Top Secret Europe, 2011.

¹⁹ Vigilencia Abazi, "European Parliamentary Oversight Behind Closed Doors", 2016, 5(1) Cambridge Journal of International and Comparative Law, lk 45.

²⁰ Dorothee Riese. How to Deal with Executive Secrecy? Opposition Perspectives and Practices in the German Bundestag. – Parliamentary Affairs, 2023, 76, lk 607.

²¹ Eristada tuleb parlamendi sisemisi distsiplinaarmedeid, mille eest indemniteet võib, aga ei pruugi kaitset pakkuda. Enamikus parlamentides kehtivad sisekorraeskirjad või käitumisjuhendid, mille alusel võib parlamendiliiget teatud liiki avalduste või käitumise eest sanktsioneerida, alates korrale kutsumisest või sõnavõtuaja piiramisest kuni palga vähendamise, ajutise istungitelt eemaldamise või mõnel juhul isegi rangemate meetmeteni. – Veneetsia komisjon, Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, CDL-AD(2014)011, Strasbourg, 14.05.2014, punkt 55.

²² Näiteks Saksamaal on indemniteedi kohaldamine laimavatele solvangutele välistatud põhiseadusega (art 46 lg 1).

²³ DCAF Survey, lk 33.