

Nr 6 / 22.02.2012

Parlamendi uurimiskomisjonid

Sissejuhatus

Käesoleva aasta 7. veebruari otsusega moodustas Riigikogu uurimiskomisjoni välismaalastele tähtjaliste elamislubade andmisega seotud asjaolude väljaselgitamiseks.¹ Komisjon pidas oma esimese istungi 13. veebruaril ning peab otsuse punkti 5 kohaselt esitama töötulemusi sisaldava lõpparuande 2012. aasta 1. juuniks.

Uurimiskomisjone on Riigikogus moodustatud varemgi. Käesoleva teemalehe eesmärk on anda ülevaade Riigikogu VII kuni XI koosseisu volituste ajal (1992–2011) tegutsenud uurimiskomisjonidest ning tutvustada nii Eesti kui ka teiste Euroopa riikide seda tüüpi komisjone reguleerivat normistikku.

Uurimiskomisjon Eesti ja teiste riikide konstitutsiooniõiguses

Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) parlamendi uurimiskomisjoni instituuti *expressis verbis* ette ei näe. PS § 71 sätestab, et Riigikogu moodustab komisjone ning nende õigused ja moodustamise kord määratakse kindlaks Riigikogu kodukorra seaduses. Sellest põhiseaduse sätestest lähtudes ongi parlament Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses (RKKTS) alatiste, eri- ja probleemkomisjonide kõrval näinud ette ka uurimiskomisjonid (vt RKKTS § 17, § 20, § 22 lg 2, § 23, § 24 lg 1, § 47 lg 1 p-d 1 ja 4).

Eesti varasematest põhiseadustest oli parlamendi uurimiskomisjoni loomise võimalus sätestatud 1938. aasta põhiseaduses (§ 82 lg 2), termini „uurimiskomisjon“ asemel kasutati siis küll terminit „ankeetkomisjon“: „§ 82. [...] Riigivolikogul on õigus kujundada ankeetkomisjone, keda Riigivolikogu juhatus võib kokku kutsuda ka istungjärkude vaheajal.“

Euroopa Liidu liikmesriikidest on uurimiskomisjon põhiseaduses fikseeritud järgmistes: Austria (artikkel 53), Belgia (artikkel 56), Bulgaaria (artikkel 79), Hispaania (artikkel 76), Itaalia (artikkel 82), Kreeka (artikkel 68), Luksemburg (artikkel 64), Läti (artikkel 26), Madalmaad (artikkel 70), Poola (artikkel 111), Portugal (artikkel 178), Prantsusmaa (artikkel 51-2), Rumeenia (artikkel 64), Saksamaa (artikkel 44), Sloveenia (artikkel 93), Soome (artikkel 35), Taani (artikkel 51), Tšehhi Vabariik (artikkel 30).

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 226 järgi on ka Euroopa Parlamendil õigus moodustada uurimiskomisjone.

Iiri Vabariigis korraldati 2011. aasta 27. oktoobril rahvahääletus parlamendi uurimisõiguse sätestamiseks põhiseaduses, kuid hääletega 812 008 (46,66%) poolt ja 928 175 (53,34%) vastu jäi ettepanud põhiseadusmuudatus (*Thirtieth Amendment of the Constitution (Houses of the Oireachtas Inquiries) Bill 2011*) rahva heakskiiduta.²

Täpsemalt on uurimiskomisjonide tegevus reguleeritud kas eraldi seadustes ja/või parlamentide kodukordades. Näiteks on parlamentaarseid uurimisi käsitlev seadus Belgias (1880. aastast!), Poolas ja Saksamaal.

¹ RT III, 08.02.2012, 1.

² <http://electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=201130R>.

Uurimiskomisjoni põhijooned

Uurimiskomisjon on parlamendi käsutuses olev informatsiooni hankimise ja täitevvõimu kontrollimise vahend. Selle abil kogub rahvaesindus oma põhiseaduslike ülesannete täitmiseks vajalikku teavet valitsusest sõltumatult, kasutades seejuures volitusi, mis sarnanevad uurimisorganitele ja kohtutele kriminaalmenetluses töö väljaselgitamiseks antud volitustega. Näiteks Saksamaa liidukonstitutsioonikohus on nimetanud parlamendi uurimisõigust üheks vanimaks ja olulisimaks parlamendi õiguseks.³ Uurimiskomisjon on parlamendi allorgan (tööorgan).

Uurimiskomisjoni kaudu kogutavat teavet võib parlament vajada mitmel otstarbel – juhtunule poliitilise hinnangu andmiseks, valitsuse või selle liikme vastutuse selgitamiseks, seaduste puudujääkide tuvastamiseks. Kindlasti ei teeni parlamentaarne uurimine õigusemõistmise eesmärki, sest selle käigus ei lahendata õigusliku vastutuse küsimusi.

Riigikogus võib uurimiskomisjoni moodustamise ettepaneku teha iga Riigikogu liige, fraktsioon või komisjon, esitades Riigikogu menetlusse asjakohase otsuse eelnõu (RKKTS § 20 lg 2, § 90 lg 1). Komisjoni loomise otsustab Riigikogu poolthääle enamusega (PS § 73). Mitmes riigis on uurimiskomisjoni ellukutsumine parlamendivähemuse (opositsiooni) õigus. Näiteks sätestab Saksamaa põhiseaduse artikkel 44, et *Bundestagil* on õigus ja tema koosseisust neljandiku nõudel kohustus uurimiskomisjon moodustada. Sloveenias (*Državni zbor*) on vastav kvoorum kolmandik (põhiseaduse artikkel 93), Portugalis (*Assembleia da República*) viiendik parlamendiliikmetest (põhiseaduse artikkel 178).

RKKTS § 20 lõike 1 järgi võib uurimiskomisjoni moodustada avalikku huvi pakkuva sündmuse asjaolude uurimiseks. Avaliku huvi kui määratlemata mõiste sisustamisel on Riigikogul ulatuslik otsustusvabadus. Oluline on seejuures, et uurimisülesande määratlemisel arvestatakse võimude lahususe põhimõtte (lubatud ei ole sekkumine teiste võimuharude tegevusse) ja isikute põhiõigustega (pelgalt privaatsfääri puudutavad uurimised ei ole kooskõlas põhiseadusega). Probleemkomisjonist (vt RKKTS § 21) eristab uurimiskomisjoni see, et viimase tegevus on suunatud konkreetsete, minevikus asetleidnud sündmuste asjaolude selgitamisele, esimeste oma aga komplekssete ühiskondlike probleemide käsitlemisele eesmärgiga pakkuda neile lahendusi.

Uurimiskomisjonidel on oma ülesannete täitmiseks oluliselt laiemad volitused kui muudel parlamendikomisjonidel. Itaalia põhiseaduse artikkel 82 sätestab, et uurimiskomisjonil on uurimiste läbiviimiseks samad volitused ja piirangud mis kohtuvõimul. Saksamaa põhiseaduse artikli 44 järgi kohaldatakse tõendite kogumise osas uurimiskomisjoni poolt kriminaalmenetluse sätteid, arvestades parlamentaarse uurimise eripära. RKKTS § 22 lõige 2 võimaldab uurimiskomisjonil kutsuda komisjoni ette isikuid ning nõuda oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja dokumente; kutsutud on kohustatud ilmuma, andma selgitusi ning vastama küsimustele; andmed ja dokumendid tuleb esitada komisjoni määratud tähtpäevaks. Uurimiskomisjoni töö takistamine on väärtegu (vt RKKTS § 23).

Uurimiskomisjon esitab oma tegevuse lõpetamisel aruande ning kui tema volitused kestavad pikemat aega, siis ka vahearuande (RKKTS § 20 lg 3). Kuigi RKKTS seda ette ei näe, on tava järgi neil komisjoni liikmetel, kes komisjoni enamuse järeldustega nõus ei ole, õigus esitada eriarvamus. Uurimiskomisjoni lõpparuanne ei allu kohtulikule kontrollile.

Riigikogu uurimiskomisjonid alates 1992. aastast

Termin „uurimiskomisjon“ ja uurimiskomisjoni volituste regulatsioon sätestati Riigikogu kodukorra seaduses 1999. aasta 12. jaanuaril Riigikogu poolt vastuvõetud ja sama aasta 14. märtsil jõustunud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadusega⁴ pärast seda, kui VIII Riigikogu ajal moodustatud uurimiskomisjonidel oli tekkinud raskusi tunnistajate kutsumise ja neilt ütluste saamisega (peamiselt seetõttu, et puudus korrektne õiguslik alus). Kuni selle ajani nimetati uurimiskomisjone ajutisteks ja mõnikord ka erikomisjonideks.

Vastutus uurimiskomisjoni kutse peale mõjuva põhjuseta ilmutata jätmise, andmete või dokumentide esitamata jätmise või selgituste andmisest või küsimustele vastamisest keeldumise eest fikseeriti esmakordselt alles kehtivas RKKTS-s, mis võeti vastu 2003. aasta 11. veebruaril ja jõustus sama aasta 17. märtsil.

³ BVerfGE 127, 78 (114).

⁴ RT I 1999, 10, 148.

Alates 1992. aastast on Riigikogu moodustanud 14 uurimiskomisjoni: VII Riigikogu – 2, VIII Riigikogu – 4, IX Riigikogu – 5, X Riigikogu – 2; XI Riigikogu – 0; XII Riigikogu – 1.

Jrk nr	Komisjoni nimetus	Moodustamise kuupäev	Liikmete arv, esimees	Aruande esitamise kuupäev	Volituste lõppemise kuupäev
1.	Ajutine komisjon riigivaraga ning NLKP, EKP ja ELKNÜ varaga sooritatud tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks	18.05.1993	8 A. Erm	09.06.1994	16.06.1994
2.	Ajutine komisjon NSV Liidu ja teiste riikide julgeoleku- ning luureorganite tegevuse uurimiseks Eestis	18.05.1993	8 E. Tarto	16.02.1995	10.03.1995
3.	Erikomisjon eradetektiivbüroos SIA korraldatud läbiotsimisel ilmnunud asjaolude väljaselgitamiseks	17.10.1995	10 V. Hansen	21.12.1995 (vahearuanne) 10.06.1996 (aruanne) 12.12.1996 (lõpparuanne) 01.04.1997 (järelaruanne)	01.04.1997
4.	Erikomisjon rublamüügi asjaolude väljaselgitamiseks	13.02.1996	10 R. Paavo	11.06.1996 (vahearuanne) 26.03.1997 (lõpparuanne koos eriarvamusega)	01.04.1997
5.	Ajutine komisjon kohalikele omavalitsustele omandireformi käigus üleantud varaga seotud tehingute asjaolude kindlakstegemiseks	18.09.1996	7 F. Undusk	15.12.1997	15.12.1997
6.	Maapanga pankroti ning riigi ja omavalitsuste raha Maapanka suunamise asjaolude väljaselgitamise ajutine komisjon	29.09.1998	9 M. Pärnoja	22.02.1999	13.03.1999
7.	Uurimiskomisjon Maapanga pankroti asjaolude väljaselgitamiseks ja pankrotiprotsessi erapooletuse tagamiseks	27.05.1999	6 J. Männik	26.05.2000 (vahearuanne) 25.05.2001 (lõpparuanne koos eriarvamusega)	27.05.2001
8.	Uurimiskomisjon endise Eesti NSV Riikliku Julgeoleku Komitee tegevuse lõpetamisega seonduvate asjaolude väljaselgitamiseks	16.01.2001	8 A. Altosaar	30.05.2001 (vahearuanne) 27.04.2002 (lõpparuanne)	15.04.2002
9.	Uurimiskomisjon AS Eesti Raudtee erastamise käigus toimepandud seaduserikkumiste asjaolude väljaselgitamiseks	17.04.2002	7 I. Fjuk	12.02.2003	21.03.2003

10.	Uurimiskomisjon AS Narva Elektri jaamad erastamisprotsessi käigu ja kulutuste otstarbekuse väljaselgitamiseks	17.04.2002	7 J. Aab	10.02.2003 (koos eriarvamusega)	21.03.2003
11.	Uurimiskomisjon Tallinna linnas ühiselamute erastamise käigus aset leidnud seaduserikkumiste selgitamiseks ⁵	30.01.2003	3	–	21.03.2003
12.	Uurimiskomisjon riigi viljareservi kadumise uurimiseks	23.09.2004	6 T. Varek	31.03.2005	31.03.2005
13.	Uurimiskomisjon 1994. aastal Eesti Vabariigi territooriumilt parvlaevaga Estonia sõjatehnika väljaveo asjaolude väljaselgitamiseks	19.05.2005	6 M. Leivo	17.05.2006 (vahearuanne) 19.12.2006 (lõpparuanne koos eriarvamusega)	15.11.2006

Aaro Mõttus
osakonnajuhataja
tel 6509

⁵ Kuna komisjoni moodustamise otsus võeti vastu vahetult enne Riigikogu valimisi, mis toimusid 2003. aasta 2. märtsil, ei olnud sellel faktiliselt võimalik tööle asuda.