

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus, millega tugevdatakse parlamentaarset kontrolli

§ 1. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmine

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 23 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Uurimiskomisjoni kutse peale mõjuva põhjuseta ilmumata jätmise, andmete või dokumentide esitamata jätmise või selgituste andmisest või küsimustele vastamisest keeldumise eest võib uurimiskomisjon määrata sunniraha kuni 8000 eurot.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtud sunnivahendit kohaldatakse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.“

Eiki Nestor

Riigikogu esimees

Tallinn, 2017

Seletuskiri Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse, millega tugevdatakse parlamentaarset kontrolli, eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

Riigikogu uurimiskomisjon on Riigikogu kodu- ja töökorraseaduse (RKKTS) § 20 alusel moodustatav parlamendi tööorgan, mis on mõeldud avalikkusele huvi pakkuva sündmuse asjaolude uurimiseks. Tegemist on paljude demokraatlike riikide õigussüsteemis väljakujunenud olulise ja tõhusa parlamentaarse kontrolli vahendiga. Reeglina on selle olulisemaks ülesandeks läbipaistva, sõltumatu ja üksikasjaliku poliitilise kontrolli teostamine küsimustes, mis on seotud avaliku võimu teostamisega või mis otseselt puudutavad avalikku huvi (näiteks riigieelarveliste vahendite ja vara kasutamine, võimuvolituste kasutamine ning poliitiliste otsuste tegemine).

Parlamendi uurimiskomisjon on demokraatia kvaliteedi vaatevinklist oluline organ, sest kohtulik või politseiline uurimine on suunatud faktilise ja juriidilise tõe tuvastamisele ning vastava karistushinnangu andmisele või andmata jätmisele, mitte poliitilise ja eetilise hinnangu andmisele. Mõista õigust on kohtu ainupädevus, lähtuvalt põhiseaduse §-s 146 sätestatust. Riigi elus toimub samas hulganisti protsesse ja sündmusi, mis ei ole käsitletavad puhtalt juriidiliste küsimustena ning mis ei jõua kohtu ette.

Õiguse mõistmise välisteks võib selles kontekstis pidada eelkõige selliseid nähtusi nagu poliitiline vastutus, poliitiline läbipaistvus ja kohusetundlikkus, kui need ei ole just põhjutanud mõne õigusnormi rikkumist. Reeglina balansseerivad sellised juhtumid õiguse piiridel, kuid ei pruugi neid ületada. Demokraatliku ühiskonna enesekontroll ei saa olla lukustatud kohtusaali seinte vahele, sest sellega kaasneks ühe äärmusena kas ühiskonna ülekriminaliseerimine või teise äärmusena riigivõimu läbipaistmatuse ja korrumpeerituse suurenemine.

Demokraatlikus õigusriigis on kodanikkonnal õigus valitud ja määratud ametnikke ning nendega seotud otsuseid ja tööalaseid sündmusi kontrollida ning nendest teada saada.

Demokraatlikku kontrolli teostatakse muu hulgas valitud parlamendiliikmete kaudu, kellele on antud volitused, vahendid ja seaduse kaitse, et nad seda olulist ülesannet täidaksid. Uurimiskomisjon on sellise kontrollitegevuse üks tõhusamaid võimalusi, sest uurimiskomisjonis osalevad reeglina kõik parlamendis esindatud poliitilised jõud ning selle tegevus on parlamendi poolt legitimeeritud (moodustamise otsusega) ning fokuseeritud (uurimiskomisjoni eesmärgi sõnastusega otsuse tekstis). Seda võimaldab Põhiseaduse § 65 punkt 16, mis ütleb, et Riigikogu „lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.“ Nagu sai mainitud, on Riigikogu uurimiskomisjon iseseisev ja seadusega defineeritud pädevus, mis ei sekku teiste riigiorganite ülesannetesse.

Eesti parlament saab moodustada uurimiskomisjone ning teostada parlamentaarseid uurimisi, mille tulemusel valmib uurimiskomisjoni aruanne. Suureks probleemiks on aga, kuidas tagada Riigikogu uurimiskomisjoni töö tõhusus ning rakendada riiklikku sundi. Kehtiva RKKTS-i §-

s 23 on sätestatud vastutus isikutele, kes ei ilmu uurimiskomisjoni kutse peale või ei anna selgitusi või ei edasta andmeid ja dokumente. Sanktsioon piirdub väärteokaristusega kuni 300 trahviühikut. Menetlejaks on kohus.

Väärteomenetlus ei taga aga eesmärgi täitmist ning kohus ei saa kehtiva menetlusõiguse tõttu algusest peale sellist rikkumist menetleda. Trahvisummad ei ole väärteomenetluses ülemääraselt suured ning sisuliselt tekib võimalus ennast välja osta, kuna väärteomenetlus ei ole eesmärgikeskne.¹

Eestis kehtiv väärteosüsteem ei näe ette korda, kuidas kohus võib täita kohtuvälisele menetlejale pandud uurimisfunktsiooni iseseisvalt v.a. nende väärtegude puhul, kus kohus võib määrata trahvi kohtusaalis korra rikkumise eest, sest selle puhul pole võimalik menetluspädevust kellelegi teisele anda.

Praktikas on selgunud, et uurimiskomisjoni töö kaitsmiseks ettenähtud sanktsioon lihtsalt ei ole rakendatav. See muudab uurimiskomisjoni kaitsetuks isikute ees, kes soovivad selle tööd saboteerida või lihtsalt ignoreerida. Tegemist on olulise õigusliku probleemiga. Sunnivahendi rakendamatus (ja isegi kui oleks rakendatav, siis selle leebus) ei võimalda, vastavalt seaduses antud õigustele ja avalikkuse ootusele, teostada parlamentaarset kontrolli oluliste juhtumite üle juhul, kui seotud isikel on soov kontrolli takistada. Sellest võib järeldada, et riikliku sunni olematu intensiivsus ei ole antud juhul proportsionaalne Riigikogu uurimiskomisjoni mandaadi ja rolli suurusega.

2. Eelnõu eesmärk ja sisu

Eelnõu eesmärk on tugevdada Riigikogu uurimiskomisjoni, tõhustada selle tegevust, tagada isikute ilmumine komisjoni ette, dokumentide ja andmete edastamine ning küsimustele vastamine komisjoni nõudel. Loetletud uurimiskomisjoni õigused on uurimiskomisjoni töö kvaliteedi seisukohalt väga olulised. Seetõttu tuleb tagada uurimiskomisjoni õigused toimiva mõjutusvahendiga.

Eelnõu sisu on RKKTS-i § 23 muutmine nii, et mittetöötav väärteokaristus uurimiskomisjoni töö takistamise eest tunnistatakse kehtetuks ja selle asemel hakkab kehtima sunniraha määramise kord. RKKTS-i muutmisega antakse uurimiskomisjonile õigus teha asendustäitmise ja sunniraha (ATSS) seaduse sätestatud korras ettekirjutusi ning määrata sunniraha kuni 8000 eurot seadusliku eesmärgi täitmiseks nii kaua, kui see on vajalik.

Sunniraha on Eesti õiguses seni vähe kasutatud, kuid see on teatud juhtudel palju tõhusam kui väärteomenetlus. Sunniraha sissenõudmisele eelneb vastavalt ATSS-i § 4 ettekirjutuse tegemine, kus on kirjeldatud isikule pandav kohustus koos õigusliku alusega ja tagajärg kohustuse mittetäitmise korral (viimane võib olla ka eraldi teatena). Kui kohustust ei täideta, siis kohaldatakse sunniraha. Sunniraha ei ole karistus ja seda ei kanta karistusregistrisse, seetõttu saab ettekirjutuse tegemise õiguse anda ka uurimiskomisjonile. Tegemist on väärteokaristusest oluliselt tõhusama meetmega kolmel olulisel põhjusel:

a) seda on võimalik rakendada eesmärgi saavutamiseni (näiteks dokumentide kätte saamiseni) ehk seda võib ühe olukorra raames rakendada korduvalt, samal ajal kui väärteo eest saab määrata karitust ainult üks kord (*Non bis in idem* põhimõte - ühe ja sama teo eest korduva karistamise välistamine). Isik võib sellisel juhul trahvi kinni maksta ja komisjoni korralduse

¹ RKKTS kommenteeritud väljaanne lk 111-112, Tallinn 2012

ikkagi täitmata jätta. Sunniraha puhul võib kohustuse täitmata jätmise muutuda piisavalt keerukaks ja kulukaks, et sundida kohustust siiski täitma;

b) sunniraha ei ole oma definitsioonilt karistus, seda ei kanta karistusregistrisse. See võimaldab anda sunniraha määramise pädevuse ka mitteõiguskaitseorganile ning vältida ühiskonna kriminaliseerituse taseme tõusu. Antud eelnõu kustutab väärtegade koosseisude kataloogist ühe koosseisu, andes oma panuse ühiskonna üldise kriminaliseerituse vähenemisse;

c) praegust olukorda, kus Riigikogu uurimiskomisjoni töö ei ole reaalselt riikliku sunniga tagatud, ei ole võimalik tegelikult paremini, kui sunniraha sisseviimisega, lahendada. Kohus ei saa kehtivas õigusruumis seadusega ettenähtud väärtegu algusest peale menetleda. Politseile menetluspädevuse andmine on problemaatiline põhjusel, et siis peab politsei kutsuma Riigikogu liikmeid ütlusi andma ning saama teavet Riigikogu arvutitest – probleem saadikupuutumatusena. Seega on toimiv sunniraha määramise kord ainuvõimalik, vastasel juhul jääb uurimiskomisjoni töö riigi sunnijõuga katmata ja see ei võimalda täita seadusega ja põhiseadusega ettenähtud ülesannet isikute vastutöötamise korral.

2.1. Riigikogu uurimiskomisjoni pädevus sunniraha määramisel

Oluline on märgata, et vastavalt ATSS-ile saab ettekirjutuse teha ja sunniraha määrata haldusorgan ehk täitevvõimu organ. Riigikogu uurimiskomisjon on selles süsteemis seadusandliku võimu poolt asutatud ajutine järelevalveorgan. Sel põhjusel on antud eelnõus sätestatud, et ettekirjutus tehakse ja sunniraha määratakse ATSS-is sätestatud korras, mitte selle seaduse alusel. Kindel analoogia on siinkohal Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni (ERJK) töökorraldusega, mis on sätestatud erakonnaseaduse (EKS) §-s 12¹⁰ - 12¹² ja komisjoni töökorras.

ERJK on moodustatud EKS-i alusel. Vastavalt EKS § 12¹⁰ lõikele 9 on „Komisjoni asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab Riigikogu Kantselei.“ Vastavalt ERJK töökorra punkti 5 2. lausele on „Komisjoni teenindavad ametnikud kuuluvad Riigikogu Kantselei koosseisu.“ Seega on tegu seaduse alusel moodustatud järelevalveorganiga, mis on sisuliselt Riigikogu struktuuris eksisteeriv organ, kuigi Riigikogu kantselei ei saa selle tegevusse sekkuda ega seda juhtida. Seega ERJK puhul on tegemist Riigikogu uurimiskomisjoniga sarnase moodustisega, sest uurimiskomisjoni luuakse samuti seaduse alusel järelevalve teostamiseks, selle tööd tagab Riigikogu Kantselei, kes aga ei see sellesse sisuliselt sekkuda (küll aga uurimiskomisjon on ajutine). Samuti on mõlema organi puhul tagatud kõikide parlamendierakondade esindajate osavõtt nende tööst.

EKS-i § 12¹² lõike 1 ütleb, et „Erakondade rahastamise järelevalve komisjon võib määrata käesoleva seaduse § 12¹¹ lõike 1 punktides 1–3, 5 ja 6 sätestatud ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras kuni 15 000 eurot.“ See sõnastus on analoogne käesolevas eelnõus kasutatud sõnastusega. Lõppkokkuvõttes ei kaasne eelnõuga vastuolu ettekirjutuse instituudi põhimõtetega. Riigikogu uurimiskomisjon on riigivõimu organ, mis täidab avalikke ülesandeid, konkreetselt parlamentaarset järelevalvet, mille teostamine ei ole võimalik teatud juhtudel ilma riigisundi kasutamata. Juriidilis-tehniline probleem on siinkohal ületatav ega tohi kaaluda üles kõige olulisema põhiseadusliku institutsiooni kõrge ja legitiimsusest ülesandest.

Eelnõus on sätestatud suurim võimalik sunniraha määr 8000 eurot. Arvestades üldist sunniraha praktikat on see maksimumsumma proportsionaalne. Näiteks korrakaitseaduse §

23 lõikes 4 on öeldud, et korrakaitseorganil on õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning selle täitmata jätmise eest määrata kuni 9600 eurot sunniraha, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. ERJK puhul on see maksimum 15 000 eurot.

Käesolev eelnõu on üks sammudest Eestis parlamentaarse demokraatia taastamise suunas.

3. Eelnõu terminoloogia ja vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus ei ole kasutatud uusi termineid. Eelnõus puuduvad vastuolud Euroopa Liidu õigusega või Eesti Vabariigi põhiseadusega.

4. Seaduse mõjud ja rakendamiseks vajalikud kulutused

Eelnõu vastuvõtmisega ei kaasne lisakulutusi. Kohtute halduskoormus võib sunniraha väljanõudmise vajaduse ilmnemisel väheoluliselt suurenedada. Arvestades senise praktikaga ning sellega, et hetkel ei ole Riigikogul ühtegi uurimiskomisjoni, ei saa halduskoormuse kasv olla märkimisväärne või nõuda täiendavate ressursside eraldamist.