



Õiguskantsler

Pr Laine Randjärv
aseesimees
Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 13.03.2012 nr 2-2/12-137

Õiguskantsler 3.04.2012 nr 10-1/120427/1201450

Arupärimisele vastamisest

Austatud Riigikogu aseesimees

Edastasite mulle Riigikogu juhatuse nimel Riigikogu liikmete Sven Mikser, Kajar Lember, Andres Anvelt, Jaak Allik, Kalvi Kõva, Neeme Suur ja Heljo Pikhof esitatud arupärimise kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitse kohta.

Tutvunud mulle edastatud arupärimise ning asjassepuutuvate õigusnormidega, pean paraku arupärimise Teile siiski tagastama.

Selgitan järgnevalt oma kaalutlusi.

1. Arupärimise olemus

Riigikogu liikme arupärimise õigus tuleneb põhiseaduse (PS) §-st 74. Riigikogu liikmel on õigus esitada arupärimine Riigikogu poolt ametisse nimetatud ametiisikutele, s.o lisaks valitsuse liikmetele ka teistele ametiisikutele sh õiguskantslerile. Arupärimise esitamine parlamentaarse kontrolli abinõuna on aga mõnevõrra erineva eesmärgiga sõltuvalt sellest, kas küsimus esitatakse Vabariigi Valitsusele või selle liikmele (poliitiline kontroll) või Riigikogu poolt ametisse nimetatud apoliitilistele ametiisikutele.¹

¹ Viimaste puhul ei olegi tegelikult kohane rääkida (parlamentarset) kontrollist, sest põhiseadus rõhutab nende ametiisikute sõltumatust ka Riigikogust. Põhiseaduse ekspertiisil soovitas välisekspert prof. dr. Jochen Abraham Frowein koguni kustutada põhiseaduse §-st 74 võimaluse esitada arupärimisi peale valitsuse liikmete ka teistele isikutele, kuna see "asetab neid väga raskesse positsiooni, eriti kui [...] nad kannavad legaalset kohustust tegutseda sõltumatult."(Kättesaadav: <http://www.just.ee/52945>). Välisekspert toob sealjuures näiteks, et Saksamaal ei saa (nagu meilgi sõltumatu) Föderaalpanga presidendile parlamendis küsimusi esitada.

Lisaks sõltumatuse kaitsele võib siin põhjenduseks tuua ka selle, et parlamentaarses süsteemis on arupärimine sisuliselt seotud võimalusega avaldada valitsuse liikmetele umbusaldust – seda võib vaadelda eelastmena, mille käigus saab parlament ära kuulata valitsuse liikme selgitused ning selle pinnalt otsustada, kas algatada umbusalduse avaldamise menetlus. Seega kujutab arupärimine endast põhimõtteliselt parlamendi liikmel tekkinud kahtluse sõnastamist, et arupärimisele vastamiseks kohustatud ametiisik on teinud midagi valesti.

Umbusaldust ei saa aga iseenesestmõistetavalt avaldada isikutele, kes on ametisse nimetatud kindlaks tähtjaks ning peavad selle aja vältel tegutsema parlamendist sõltumatult. Ka parlamendi vähemuse (opositsiooni) kaitsest kui arupärimise ühest eesmärgist ei saa rääkida põhiseaduse kohaselt apoliitiliste ja (sh parlamendi enamusest) sõltumatute ametiisikute puhul. Neile arupärimise instituudi laiendamiseiga paratamatult kaasneva sõltumatuse riive ainus

Riigikogu liikme arupärimise esitamisega seonduvat reguleerivad täpsemalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) §-d 139–141. RKKTS § 139 lõikes 1 on sätestatud, et Riigikogu liikme arupärimine on Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile esitatav ning vastavalt vormistatav küsimus, mis puudutab selle organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist. Lisaks sätestab sama seadus kooskõlas PS § 74 lõikega 2, et arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil 20 istungipäeva jooksul (RKKTS § 140 lg 1).

Eeltoodust tulenevalt on oluline tuvastada, et arupärimine puudutaks arupärimise adressaadi võimkonda² reguleerivate aktide täitmist.

Kuigi õiguskantslerile on seadusega tehtud põhiülesandeks järelevalve teostamine seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse ning avaliku võimu poolt põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte järgimise üle³, ei saa sellest järeldada, et õiguskantsleri võimkonda RKKTS § 139 lõike 1 mõttes kuuluksid seeläbi kõik Eesti Vabariigis kehtivad õigusaktid ja avaliku võimu mistahes tegevus. Lõppude lõpuks peab vastutus olukorra lahendamise eest jääma ikkagi ministrile, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisala vastav küsimus puudutab (vt ka PS § 94 lg 2), st ka arupärimine tuleks esitada vastavale ministrile. Vaid sõltumatu institutsiooni tegevust reguleerivate õigusaktide täitmine ei mahu ühegi ministri vastutusalasse. Seega saab sõltumatult ametiisikult arupärimise raames oodata enda tegevuse või tegevusetuse õigustamist parlamendi ees vastavat tegevust reguleerivate seaduste pinnalt.

Õiguskantsleri võimkonda RKKTS § 139 lõike 1 mõttes kuuluvad niisiis eeskätt:

- õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei tegevus formaalses mõttes, s.o nt tegevuse statistika, menetluspõhimõtted, töökorraldus jmt;
- õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei sisuline tegevus, s.o minevikus toimunud või arupärimise hetkel toimuv tegevus normikontrolli ja *ombudsmani* ülesannete täitmisel, lähtudes isiku põhiõiguste ja –vabaduste tagamise eesmärgist ning muude seadusest tulenevate ülesannete realiseerimisel (nt Riigikogule ettepaneku tegemine anda nõusolek kõrge riigiametniku suhtes süüdistusakti koostamiseks).

Minu arusaamise järgi on arupärimise instituudi raames põhjendatud õiguskantslerile esmajoones selliste küsimuste esitamine, mis otseselt seonduvad läbiviidud (sisuline ja menetluslik aspekt) või alustatud menetlustega (menetluslik aspekt). Samuti on mõeldav arupärimine ja sellele järgnev avalik debatt Riigikogus küsimustes, mis puudutavad õiguskantsleri poolt mõnes küsimuses menetluse alustamata jätmist (vastavalt kas avalduse alusel või omal algatusel). Siinkohal peab täiendavalt siiski arvestama õiguskantsleri sõltumatusega (PS § 139), mis võimaldab õiguskantsleril suures ulatuses seada oma tegevuses prioriteete ning kaitseb seisukoha kujundamist parlamendist nii menetluslikult kui ka sisuliselt sõltumatult.

aktsepteeritav õigustus on see, et nii ei saa nad mingil juhul unustada, et nende tegevus peab olema (eelkõige õiguspärasuse aspektist) kaitstav ka laiemal üldsuse ees.

² Sarnaselt näeb Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse regulatsioon RKKTS § 147 lõigetes 1 ja 2 ette selle, et Riigikogu liige võib esitada lühikest vastust võimaldava kirjaliku küsimuse Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile selle organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse [*minu rõhutuse*] kohta teabe saamiseks.

³ Lisaks täidab õiguskantsler seadusest tulenevalt järgmisi ülesandeid: viib läbi lepitusmenetlust diskrimineerimisvaidlustes; annab Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamusi; on piinamise ja alandava kohtlemise riiklik ennetusasutus Eestis; osaleb sõnaõigusega Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu istungil; kuulub kohtute haldamise nõukotta; omab õigust kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks; teeb vajadusel Riigikogule, Riigikohtule või Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku kõrgemate riigiametnike kriminaalvastutusele võtmiseks.

Siinkohal osundan, et õiguskantsleri menetluses pannakse tavaolukorras suurt rõhku asjaolude väljaselgitamisele, kõigi asjassepuutuvate institutsioonide seisukoha ärakuulamisele ning kogutud teabe pinnalt põhjaliku analüüsi tegemisele. Kuna arupärimisele vastamise raames tuleb seisukoht kujundada 20 istungipäeva jooksul, ei ole võimalik menetluse läbiviimine tavalise põhjalikkusega, millega kaasneb oht, et hiljem tuleb põhjalikuma analüüsi pinnalt seisukohta muuta. See omakorda seab löögi alla õiguskantsleri seisukohtade kaalukuse (sh esialgu väljaõeldud seisukohale tuginemise kindluse). Seetõttu oleks õiguskantsleril ka keeruline hiljem põhjalikuma analüüsi tulemusel teistsugusele seisukohale asuda. Arupärimine ei tohiks aga kujuneda instrumendiks, millega mõjutada õiguskantsleri seisukoha kujunemist.

Olen seisukohal, et õiguskantslerile esitatud arupärimine, mis ei puuduta otseselt õiguskantsleri enda tegevust tema pädevuses olevate ülesannete lahendamisel, on ühest küljest arupärimisele vastamise nõudeid (ilmumine Riigikogu ette ja vastamise 20-istungipäevane tähtaeg) ja teisalt arupärimisele vastamisega kaasnevat aruandluse vormi arvestades õigustatud vaid erandjuhtudel seoses riikluse seisukohalt väga oluliste küsimustega. Vaid sel juhul võib olla põhjendatud õiguskantsleri panemine sisuliselt parlamendi õigusnõuniku rolli. Osundan, et õiguskantsleri menetlusest sõltumatult on paralleelselt võimalik pidada debatti Riigikogus või mujal avalikkuses, mh valdkonna eest vastutavale ministrile arupärimise esitamise raames.

Õiguskantsleri vastamiskohustus Riigikogu ees ei piirdu arupärimise instituudiga. RKKTS § 139 lõike 4 alusel kontrollib Riigikogu esimees arupärimise kooskõla sama paragrahvi lõigetes 1–3 ettenähtuga ning kui arupärimine ei ole esitatud kooskõlas kehtestatud eeltingimustega, tuleb arupärimine esitajale tagastada puuduste kõrvaldamiseks või teeb Riigikogu esimees arupärimise esitajale ettepaneku esitada küsimus infotundi või vormistada see kirjaliku küsimusena. Õiguskantslerile on Riigikogu liikmel õigus esitada lisaks arupärimistele ka kirjalikke küsimusi (RKKTS § 147 lg 1).⁴ Samas tuleb kirjaliku küsimuse puhul silmas pidada, et seda ei kasutataks sisuliselt arupärimise esitamiseks. Vastasel juhul saab seda käsitleda ka arupärimisena põhiseaduse § 74 lõike 1 tähenduses ning siis kehtiks kirjaliku küsimuse suhtes kõik eelpooltoodu (erinev oleks sel juhul vaid vastamise vorm – suulise asemel kirjalik) ning pealegi tekiks küsimus (RKKTS § 148 lõikes 1) vastamiseks antud 10-tööpäevase tähtaja vastavusest põhiseaduse § 74 lõikele 2, mis annab arupärimise adressaadile vastamiseks valmistumiseks oluliselt pikema aja ehk 20 istungipäeva.

Siinkohal juhin tähelepanu asjaolule, et Riigikogu liikmed võivad minu poole pöörduda (ja praktikas pöörduvadki) ka n-ö igapäevase raames õiguskantsleri seaduse § 15 või 19 alusel. See tähendab, et Riigikogu liikmetel on võimalik saada õiguskantsleri seisukoht n-ö tavapärasel menetluses, kuid sealjuures oluliselt põhjalikumana (võrreldes arupärimisele või kirjalikule küsimusele vastamise vormis antavaga).

*2. Sven Mikser, Kajar Lember, Andres Anvelt, Jaak Allik, Kalvi Kõva, Neeme Suur ja Heljo Pikhof
13.03.2012 arupärimine*

Nimetatud arupärimises sisalduvad järgmised küsimused:

1. Kas Eesti seadused tagavad kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitse?
2. Kas kohaliku omavalitsuse volikogu saab oma tegevuses lähtuda valimistel väljendatud kohalike elanike tahtest või on selle tahte realiseerimine lubatud niivõrd kui see langeb kokku Vabariigi Valitsuses esindatud erakondade tahtega?

⁴ Samas ei pea õiguskantsler vastama Riigikogu liikmete suulistele küsimustele infotunnis erinevalt valitsuse liikmetest (RKKTS § 142).

3. Kas sekkumine kohaliku omavalitsuse tegevusse, seades riigi otsused investeringute tegemisel konkreetse omavalitsuse territooriumil sõltuvaks samas omavalitsuses juhtivatel poliitilistel kohtadel olevate isikute erakondlikust kuuluvusest, on kooskõlas põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse autonoomia ning diskrimineerimise keelu põhimõtetega?

Küsimustele eelnevalt kirjeldatakse Riigikogu liikme Marko Pomerantsi tegevust seoses Toila Vallavolikogu esimehe Kalle Lehismetsa umbusaldamise menetlusega. Samuti nähtub selgitustest, et antud juhtumi suhtes on võtnud seisukoha ka Riigiprokuratuur ja Kaitsepolitseiamet. Lisaks leitakse, et eelkirjeldatud probleem on laiem kui küsimus võimalikust kuriteo toimepanemisest. Samuti juhitakse tähelepanu, et riigivõimu sekkumine kohaliku omavalitsuse tegevusse, seades toetuste või investeringute saamise sõltuvusse kohaliku omavalitsuse poliitilistest otsustest või kohaliku omavalitsuse juhtide parteilisest kuuluvusest, on murettekitav ja demokraatlikule ühiskonnale sobimatu.

Tutvunud põhjalikult antud arupärimisega loen arupärimise sisust välja selle esitajate vähemalt kaudse soovi, et õiguskantsler võtaks seisukoha Riigikogu liikme Marko Pomerantsi tegevuse osas kuna esitatud küsimused puudutavad samuti eelviidatud tegevust. Kahjuks pean tõdema, et sellist ülesannet õiguskantslerile seadusega pandud ei ole (see ei kuulu õiguskantsleri võimkonda RKKTS § 139 lg 1 mõttes). Seda põhjusel, et põhiseadusest ja õiguskantsleri seadustest tuleneva pädevuse järgi ei ole õiguskantsleril õigust hinnata kuriteotunnuste olemasolu või puudumist.

Nagu arupärimisest nähtub, siis on antud juhtumi suhtes Riigiprokuratuur ja Kaitsepolitseiamet seisukoha võtnud ning tulemusega rahulolematuse korral on võimalik seda vaidlustada kriminaalmenetluse seadustikus ettenähtud korras.

Teisest küljest nõustun arupärimise esitajatega selles, et esitatud küsimusi saab vaadata laiemalt. Kuigi punktis 3 kirjeldatud sekkumist saab üldistatud kujul lugeda taunimisväärseks, ei ole ma ses osas analüüsinud kohaliku omavalitsuse autonoomia kaitset reguleerivaid seaduseid (küsimus 1). Seega ei kuulu küsimus ka laiemalt vaadatuna õiguskantsleri võimkonda. Lisaks osutan, et kui arupärijad peavad silmas mingi praegu mittekarakteristatava tegevuse kuriteoks tunnustamise vajadust, siis selles osas on seadusandjal suur otsustusruum.

Austatud Riigikogu aseesimees, eeltoodust tulenevalt leian, et Riigikogu liikmete 13.03.2012 arupärimises esitatud küsimustele arupärimise instituudi raames vastamine ei ole seadusest tulenevalt õiguskantsleri ülesanne. Seetõttu pean antud arupärimise tagastama Riigikogu juhatusele.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: Riigikogu liikmete 13.03.2012 arupärimine 2 lehel 1 eks