



ÕIGUSKANTSLER

Riigikogu juhatus  
Lossi plats 1a  
15165 TALLINN

Teie 03.08.2005 nr 4-10/184

Õiguskantsler 12.08.2005 nr 10-2/051124/0504643

## Vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele

Riigikogu liige hr Urmas Reinsalu esitas õiguskantslerile kaks kirjalikku küsimust seoses Riigikogu liikme nimetamisega riigi äriühingu nõukogusse. Täpsemalt puudutavad küsimused juhtumit, kus majandus- ja kommunikatsiooniminister nimetas AS-i Tallinna Sadam nõukogusse oma abikaasa, kes on Riigikogu liige.

**I Küsimus:** *Kas kehtiv õigus võimaldab ministril oma abikaasa õiguspäraselt nimetada riigi äriühingu nõukogu liikmeks või tuleks juhul, kui valitsus peab abikaasade kaasamist riigi äriühingute juhtimisse vältimatult vajalikuks, teha seadusandluses seda võimaldavad muudatused?*

**Vastus:** Austatud härra Reinsalu! Selles küsimuses on õiguskantsleri seisukoht Teile kui Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele teada.

**1.1.** Õiguskantsler on jätkuvalt seisukohal, et Riigikogu liikme seisund riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmena on PS § 63 lg 1 tähenduses teises riigiametis olemine. Hoolimata korduvast tähelepanu juhtimisest ei ole käesoleva ajani seaduses sätestatud põhiseadusega kooskõlas olevat alust Riigikogu liikmete osalemiseks riigi esindajatena äriühingute juht- ja järelevalveorganite töös, juhul kui parlamendiliikmete esindatus nõukogudes on avaliku huvi seisukohalt vajalik.

Riigikogu töökorra seaduse<sup>1</sup> § 7 lg 1 ei sätesta erinevate ametite ühitamatuse põhimõttest erandit, mis lubaks Riigikogu liikmetel olla täitevvõimu poolt nimetatud riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks. Kooskõlas PS § 4 ja § 63 lg 1 ei saagi sellist erandit teha.

Põhiseaduslik võimude lahusus ja tasakaalustatus ning huvide konflikti vältimine ei ole tagatud olukorras, kus Riigikogu liige on nimetatud või määratud ministri poolt riigi esindajana äriühingu järelevalve- ja juhtorganisse. Riigi esindajad saavad volitused täidesaatvalt riigivõimult; nõukogu liikmena teostavad nad ministri kontrolli all riigi majanduspoliitikat, täites täidesaatva riigivõimu ülesandeid, kandes vastutust ministri ees ja saades ministri poolt määratud tasu.

Seega, Riigikogu liikme kuulumine nõukogusse vastab muus riigiametis olemise tunnustele, mis on välja toodud Riigikohtu 02.11.1994 otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr III-4/1-6/94.

Õiguskantsler on analüüsinud ka Riigikogu töökorra seaduse § 7 lg 1 saamislugu. Seaduse ettevalmistavatest materjalidest selgub, et seadusandja ei soovinudki Riigikogu liikmete nõukogudesse nimetamise keeldu seaduses selgelt sätestada. Ometi ei sätestatud seaduses ka luba,

<sup>1</sup> RT 1992, 46, 582; ... 2003, 4, 22.

mis erandina PS § 63 lg 1 keelust oleks võimaldanud Riigikogu liikmete kuulumist riigi äriühingute ja riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Selline luba oleks olnud otseselt vastuolus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ülalnimetatud lahendiga, millega Riigikogu töökorra seaduse § 7 lg 1 tunnistati kehtetuks osas, millega ei loetud teise riigiametisse asumiseks Riigikogu liikme nimetamist haldusnõukogu esimeheks või liikmeks.

Kuna Riigikogu töökorra seadus ega ükski teine seadus ei luba Riigikogu liikmetel olla ministri poolt nimetatud riigi esindajana äriühingu nõukogus, siis ei ole õiguskantsler pöördunud põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikohtusse.

**Käesoleva ajani on seadusandlik ja täitevvõim õiguskantsleri küsimustele vastanud omapoolsete küsimustega ning ei ole astunud konkreetseid samme probleemi lahendamiseks.**

**1.2.** Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks, justiitsminister ja riigikontrolör on põhimõtteliselt nõustunud õiguskantsleriga, et seaduses ei ole sätestatud piisavat õiguslikku alust Riigikogu liikmete kuulumiseks riigi äriühingute ja riigi osalusega äriühingute nõukogudesse.

Ülalnimetatud Riigikogu erikomisjoni ja põhiseaduskomisjoni esindajad on väljendanud seisukohta, et Riigikogu liikmete kuulumine kõnealustesse nõukogudesse on vajalik selleks, et teostada järelevalvet täitevvõimu tegevuse üle, tagada avalike huvide arvestamine äriühingute juhtimisel. Märgin, et sellise parlamentaarse kontrolli võimalikkus on tõsiselt kaheldav.

Riigikogu liikmel, kelle on minister nimetanud riigi esindajana äriühingu nõukogusse, kellel on ministri ees aruandekohustus ja keda tasustatakse ministri poolt määratud korras, puudub võimalus teostada parlamentaarset järelevalvet selles valdkonnas majanduspoliitikat ellu viiva ministri tegevuse üle. Nõukogudesse kuuluvatel Riigikogu liikmetel puudub igasugune aruande- ja informeerimiskohustus Riigikogu ees. Valdav osa äriühinguid, mille nõukogudesse Riigikogu liikmed on nimetatud, ei ole riigi jaoks strateegilise tähtsusega. Sellises olukorras ei ole jutt parlamentaarsest järelevalvest tõsiseltvõetav.

Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse<sup>2</sup> eelnõu arutamisel Riigikogus on seadusandliku kogu liikmed ise välja toonud sellise nõukogudesse kuulumise küsitavuse, avaldades kahtlust, kas rahvaesindajalt saab eeldada vajalike teadmisi ja ettevalmistust, et teostada riigi majanduspoliitikat äriühingu nõukogus. Riigikogu saalis on kõlanud ka väide, et poliitikutest nõukoguliikmed on mittetulundusühingute kaudu suunanud riigi äriühingu raha erakonna kassasse.

Kahtlemata mõjutab Riigikogu liikmete nõukogudesse kuulumine ka riigi majandushuve, kuna tegemist on riigi äriühingute juhtimise ja järelevalvega. See on aga otstarbekuse küsimus, mille kontrollimine ei ole õiguskantsleri pädevuses. Riigikogule esitatud riigivara kasutamise aruandes andis riigikontrolör selge sõnumi, et riigi esindamine äriühingute nõukogudes ei ole andnud rahuldavaid tulemusi. Riigikogu ees esinedes pakkus riigikontrolör nõukogude ja nende liikmete probleemi lahendamiseks võimalust luua rahandusministeeriumi juurde omaette üksusena professionaalsete nõukoguliikmete kogu.

Justiitsministri poolt pakutud võimalus, mille kohaselt Riigikogu saadikutest äriühingute nõukogude liikmed nimetaks ametisse Riigikogu ise, on poolik ega taga kooskõla põhiseadusega. Seni vaid isikute tasandil eksisteerinud vastuolu ja huvide konflikt, kus Riigikogu liige, kes peaks osalema täitevvõimu üle parlamentaarse järelevalve teostamises, on samal ajal nõukogu liikmena

---

<sup>2</sup> RT I 2004, 24, 166.

ministri järelevalve all ja teostab ise riigi haldusülesandeid, kanduks üle vastuoluks riigivõimude ja institutsioonide tasandil. Põhiseaduse kohaselt viib riigi poliitikat ellu täitevvõim ja nende funktsioonide osaline üleandmine seadusandliku kogu liikmetele ei ole lubatud.

Vastuseks õiguskantslerile on rahandusminister oma kirjalikus arvamuses näidanud, et selline lahendus, kus teatud osa nõukogu liikmeid hakkaks ametikoha järgselt nimetama Riigikogu, ei oleks otstarbekas ja võiks oluliselt kahjustada riigi äriühingute strateegilist juhtimist ja eesmärkide seadmist ning raskendaks oluliselt äriühingu üldkoosoleku ülesandeid teostava ministri poolt vastutuse kandmist oma ülesannete täitmise eest riigile kuuluvate aktsiate ja osade valitsemisel. Vastuolule võimude otstarbeka jaotuse ja vastutuse põhimõttega on rahandusminister osutanud ka lahenduse korral, kus riigi osaluste valitsemist äriühingutes hakkaks teostama Riigikogu. Riigile kuuluvate aktsiate ja osade valitsemine on täidesaatva riigivõimu ülesanne.

Seega on tekkinud olukord, kus riigivõimu organid üksnes möönavad seadusliku aluse puudumist, kuid ei ole astunud vajalikke samme põhiseadusevastase olukorra lõpetamiseks.

**1.3.** Ministrid ei ole lõpetanud Riigikogu liikmete määramist riigi äriühingute ja riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Seejuures on tähelepanuväärne, et pärast Vabariigi Valitsuse uue koosseisu ametisse astumist määrati nõukogudesse järjekordselt Riigikogu liikmed valitsusk koalitsiooni kuuluvatest erakondadest.

Julgen väita, et põhiseadusevastase olukorra ignoreerimine täitevvõimu ja parlamendi poolt viitab poliitilisele kokkuleppele *status quo* säilitamiseks. Esindatus riigi äriühingute nõukogudes on tundlik teema, kuna see puudutab valitsevate erakondade huve. Seetõttu on Riigikogu töökorra seaduse § 7 lg 1 tõlgenduse järgi võimaldatud Riigikogu liikmete nõukogudesse nimetamist, kuigi antud säte ei tee erandit PS § 63 lg 1 ametite ühitamise keelust (nõukogusse määramine ministri poolt ei ole lubatud) ning kehtiv seadus ei taga Riigikogu liikmete nõukogudesse määramisel personaalset võimude lahusust.

**II Küsimus:** *Kas ministri poolt oma abikaasa nimetamine riigi äriühingu nõukogusse on Teie meelest kooskõlas avaliku halduse hea tavaga?*

**Vastus:** Riigikogu liikme kuulumine riigi äriühingu nõukogusse ei ole mitte põhiõiguste ja –vabaduste tagamise, vaid demokraatia küsimus, millele annab vastuse PS § 63 lg 1.

Õiguskantsleri ülesanded avaliku halduse hea tava jälgimisel on sätestatud õiguskantsleri seaduse<sup>3</sup> 4. peatüki ("Järelevalve põhiõiguste ja –vabaduste järgimise üle") 2. jaos ("Järelevalve õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise üle"). Avaliku halduse hea tava kontrollimine põhiseaduslike institutsioonide tegevuses, millel ei ole puudet põhiõiguste tagamisega, väljub õiguskantsleri pädevusest. Seetõttu ei saa ma antud juhul kujundada seisukohta, kas Vilja Savisaar on määratud AS Tallinna Sadam nõukogusse kooskõlas hea halduse tavaga.

Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse on põhiseaduslik probleem. Märkimisväärne osa Riigikogu liikmetest on lasknud ennast määrata riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste nõukogudesse ning seadusandlik ja täitevvõim jätkavad põhiseaduse eiramist põhimõttelises küsimuses, mis puudutab Riigikogu liikme sõltumatust ja personaalset võimude lahusust.

<sup>3</sup> RT I 1999, 29, 406; ... 2003, 23, 142.

**2.1.** Põhiseaduse 64 lg 2 p 1 ja lg 3 sätestab õiguslikud tagajärjed juhuks, kui Riigikogu liige on samaaegselt teises riigiametis, sh riigi esindaja äriühingu nõukogus. Kui Riigikogu liige astub teise riigiametisse, siis **Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega** ja tema asemele astub seaduses sätestatud korras asendusliige. Antud põhiseadusliku nõude täitmist peab kontrollima Riigikogu juhatus. Vastavalt Riigikogu töökorra seaduse § 6 lõikele 3 võib Riigikogu juhatus pöörduda Riigikohtusse selle Riigikogu liikme volituste ennetähtaegseks lõpetamiseks, kes ei vasta põhiseaduses sätestatud nõuetele. Põhiseaduse § 63 lg 1 eiramine on käsitletav põhiseaduse nõuete rikkumisena.

**Seega antud juhtumile, nagu ka kõigile teistele juhtudele, kus Riigikogu liige on ministri poolt määratud riigi äriühingu, riigi osalusega äriühingu või sihtasutuse liikmeks, peab põhiseaduse järgi andma hinnangu Riigikogu juhatus, pöördudes selleks vajaduse korral Riigikohtusse.**

**2.2.** Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>4</sup> § 49 lg 1 p 2 alusel vastutab minister ministeeriumi juhina põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest.

**Sellest tulenevalt vastutab PS § 63 lg 1 täitmise eest ka riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikme ametisse nimetanud või määranud minister. Minister kohustub Riigikogu liikme nõukogust tagasi kutsuma.**

Vabariigi Valitsus ja ministrid on aruandekohustuslikud Riigikogu ees. Vastavalt põhiseaduse §-le 74 on Riigikogu liikmel õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole. Põhiseaduse § 65 p 13 alusel on Riigikogu pädevuses otsustada Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamine.

Austusega

Aare Reenumägi  
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Kristjan Ots 693 8417  
e-post: [kristjan.ots@oiguskantsler.ee](mailto:kristjan.ots@oiguskantsler.ee)

---

<sup>4</sup> RT I 1995, 94, 1628; ... 2004, 22, 148.