



Õiguskantsler

Sven Sester
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 04.08.2016 nr 12.5-1/09933

Meie 07.09.2016 nr 18-2/160749/1603596

Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse

Austatud Sven Sester

Leian, et riigiettevõtete juhtimise põhiprobleem on ülemäärane politiseeritus ja vastutuse hajusus. Nõukogu liikmete vastutus peab olema üheselt selge nii neile endile, riigile kui avalikkusele ja nõukogu töö peab olema korraldatud nõnda, et seda vastutust saab õiglaselt ka kanda.

Riigikogu liige ei tohi riigi äriühingu nõukogusse kuuluda, kui ta sõltub nimetamiskorra ning ülesannete olemuse tõttu Vabariigi Valitsusest, ministrist või neile alluvaist ametnikest. Praegu on olukord just selline.

[Põhiseaduse](#) § 4 ja § 14 sätestavad võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte. Selle põhimõtte eesmärk on vältida võimu liigset koondumist. Kõik riigivõimu harud ja põhiseaduslikud institutsioonid kontrollivad ja tasakaalustavad üksteist. Selline korraldus kaitseb demokraatiat, mõistlikku tööjaotust ning valitsemise põhiseaduslikkust.

Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt ei tohi ühelgi riigivõimu harul olla liigset mõju teiste üle. Põhiseadus kaitseb otsesõnu kohtute, riigikontrolli ja õiguskantsleri sõltumatust, ent sõltumatud peavad olema ka Riigikogu saadikud. See on ka üks põhjuseid, miks põhiseaduse § 62 sätestab indenniteedi põhimõtte.

Riigikogu sõltumatus on eriti oluline, sest Eesti Vabariik on parlamentaarne demokraatia. Kõrgeimaks riigivõimu kandjaks olev rahvas valib Riigikogu, kes annab volituse Vabariigi Valitsuse moodustamiseks. Riigikogu liikmetel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole ning avaldada valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust.

Riigikogu peab valitsuse tegevuse suunamisel ja selle üle järelevalve teostamisel olema vaba.

Riigikogu liikmete sõltumatus satub kahtluse alla, kui täidesaatval võimul on võimalik neid nimetada riigi osalusega äriühingute või riigi asutatud sihtasutuste nõukogudesse ja sealt tagasi kutsuda. Nendesse nõukogudesse kuulumine ja oluliste äriühingute tegevuse suunamine võib olla prestiižne, nõukogus saadakse ligipääs avalikkuse eest varjatud informatsioonile ning

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

nõukoguliikmete tegevus on sageli tasustatud. Selliste õiguste, võimaluste ja hüvede pakkumine või neist ilmajätmine võib igauht oluliselt mõjutada.

Riigivaraseaduse (edaspidi ka RVS) kohaselt määrab riigi osalusega äriühingute ja selle asutatud sihtasutuste nõukogudesse liikmeid täidesaatev võim. RVS § 81 kohaselt tuleb nende juriidiliste isikute põhikirjas sätestada, et nõukogu liikmed määrab ja kutsub tagasi vastavalt kas osaluse valitseja või asutaja. Osaluse valitsejaks on RVS § 5 lg 1 järgi Vabariigi Valitsuse määratud ministerium või riigitulundusasutus. Asutajaõigusi teostab samuti Vabariigi Valitsuse määratud ministerium või Riigikantselei (RVS § 6 lg 3). Osaluse valitsejal või asutajal on võimalik nõukogu liige igal hetkel ametist tagasi kutsuda, kusjuures oma otsust ei tule põhjendada.

Järelikult, kui Riigikogu liikmed saaksid kuuluda riigi osalusega äriühingu või sihtasutuste nõukogudesse, saaks täidesaatev võim neile pakkuda olulisi õigusi, võimalusi ja hüvesid ning igal ajahetkel jätta Riigikogu liikme neist ilma. Täidesaatva riigiharu võimalus mõjutada Riigikogu liikme prestiiži, ligipääsu teabele ja igakuist sissetulekut võib vähendada Riigikogu liikme sõltumatust ning on võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt lubamatu.

Äriühingu üldkoosolekul (ehk aktsionäride või osanike esindajatel) ega sihtasutuse asutajatel ei ole õigust anda nõukogu liikmetele korraldusi, kuidas nad peavad tegutsema. Siiski on Riigikohus leidnud, et riigi osalusega äriühingute või riigi asutatud sihtasutuste nõukogu liikmetel on kohustus kaitsta nõukogus olles riigi huve, mille määratleb riigivara valitseja. Riigivara tuleb valitseda eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult (RVS § 8 lg 1). Riigivara valitseja peab määratlema äriühingu või sihtasutuse strateegilised eesmärgid (RVS § 9), ent aktsiaseltsi üldkoosolekul või sihtasutuse asutajal pole võimalik asuda ise aktsiaseltsi või sihtasutust juhtima. Seetõttu peab riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse nõukogu lähtuma strateegilisel juhtimisel riigi huvidest ja riigi määratud eesmärgist seni, kuni see pole vastuolus äriühingu või sihtasutuse huvidega. Tsiteerides Riigikohut: „RVS § 80 lg 1 p 2 mõtte kohaselt peab riigi osaluse valitseja valitud nõukogu liige tegema kõik temalt mõistlikult eeldatava, et aktsiaseltsi nõukogu tegevus aitaks võimalikult suurel määral kaasa RVS § 76 lg 2 ja § 10 lg-te 1 ning 2 alusel kindlaks määratud riigi osaluse valitsemise eesmärgi saavutamisele“.¹

Kokkuvõtlikult, kuniks riigi osalusega äriühingute või riigi asutatud sihtasutuste nõukogu liikmeid nimetab täidesaatev võim, vähendab selliste juriidiliste isikute nõukogu liikmeks olemine Riigikogu liikme sõltumatust, see aga rikub võimude lahususe põhimõtet. Pole vahet, kas otsuse nimetada Riigikogu liige nõukogusse langetab Vabariigi Valitsus, ministrid, ametnikud või ametnikest koosnev kolleegium, sest kõik need isikud on täidesaatva võimu osaks.

Võimude lahususe põhimõtte riivet on õigustatud asjaoluga, et Riigikogu liikmed on head eksperdid, kes panustavad sisuliselt äriühingu või sihtasutuse juhtimisse. Riigikogusse kuuluvad paljud oma valdkonna tippspetsialistid. Siiski on Eestis peaaegu igas valdkonnas lisaks Riigikogusse kuuluvatele ekspertidele ka teisi pädevaid isikuid. Samuti on võimalik nõukogu töösse kaasata rahvusvahelise taustaga eksperte. Seega ei ole Riigikogu liikmete nendesse nõukogudesse kuulumine vältimatu ning see asjaolu ei kaalu üles võimude lahususe põhimõtte riivet.

Eeltoodu ei tähenda, et Riigikogu liikmed ei võiks olla avalik-õiguslike juriidiliste isikute, näiteks Riigimetsa Majandamise Keskuse või Eesti Haigekassa, nõukogu liikmeteks. Nende

¹ [RKKKo 11.12.2015, 3-1-1-98-15 p. 76-79](#)

avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul ei määra nõukogu liikmeid ametisse täidesaatva võimu organ (näiteks minister), vaid Riigikogu ise. Seetõttu ei riiva nendesse nõukogudesse kuulumine võimude lahususe põhimõtet ja on kooskõlas võimude tasakaalustamise põhimõttega.

Riigikogu liikmete kuulumine riigi osalusega äriühingute või riigi asutatud sihtasutuste nõukogudesse piirab omakorda täidesaatva võimu tegevust riigivara valitsemisel. Teatud äriühingute ja sihtasutuste puhul võib see olla õigustatud ja võimude tasakaalustatuse põhimõtet arvestades ka lubatav, ent sel juhul tuleb Riigikogu liikmed nõukogusse nimetada Riigikogul endal.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise