29. jaanuaril 2026

**Lp õiguskantsler Ülle Madise**

Viimasel ajal näib olevat sagenenud Riigikogu liikmete arupärimiste tagasilükkamine õiguslikel või tehnilistel põhjendustel. Meie arvutuste järgi on alates 1. detsembrist 2025 esitatud 49 arupärimist, millest 11 arupärimist (22%) on tagastatud, sealhulgas näiteks arupärimised 875, 882, 887, 892, 897, 898 ja 909 eri opositsioonierakondade saadikutelt.

Soovime käesolevas kirjas keskenduda ühele konkreetsele arupärimisele. Riigikogu liikmed Jaak Valge ja Leo Kunnas esitasid 12. jaanuaril 2026 justiits- ja digiministrile arupärimise nr 888, mille Riigikogu esimees 20. jaanuaril tagastas:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/toimikud/fdedf26a-1fcd-427f-974c-02b4b33d31ae/>

Riigikogu esimees on põhjendanud selle arupärimise tagastamist Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele (RKKTS) viidates järgmiselt: „Arupärimise esitamine eeldab seega, et Riigikogu liikme arvates esineb õigusaktide täitmisega seoses probleem, mida tuleks Riigikogu istungil avalikult käsitleda, näiteks kui midagi on jäetud tegemata või ei ole tehtud nõuetekohaselt.” Seejuures on Riigikogu esimees viidanud RKKTS mõttele ja kirjalike küsimuste esitamist käsitlevale kommentaarile RKKTS kommenteeritud väljaande leheküljel 509 ning osutanud, et arupärimise asemel peaksid need Riigikogu liikmed esitama kirjaliku küsimuse.

Põhiseaduse § 74 kohaselt on Riigikogu liikmel õigus pöörduda arupärimisega valitsuse liikmete poole. Selle paragrahvi kommentaaris 6 on märgitud: „PS ei täpsusta, mis probleemid võivad olla arupärimise objektiks. PS mõtte kohaselt saab arupärimine puudutada üksnes arupärimise adressaadi PS-st või seadusest tulenevaid ülesandeid. Põhimõtteliselt peab Riigikogul olema võimalik kontrollida täitevvõimu kogu tegevust. Kõigi küsimuste käsitlemine täiskogus ei pruugi aga olla põhjendatud. Seetõttu saab RKKTS piiritleda, milliste küsimuste puhul saab esitada arupärimist ning milliste puhul kasutada muid parlamentaarse kontrolli instrumente. […] Võrdleva konstitutsiooniõiguse põhjal võib väita, et arupärimisi on lubatud esitada üldisemate ja laiemat avalikku huvi pakkuvate riigielu küsimuste kohta.”

RKKTS § 139 kohaselt on Riigikogu liikme arupärimine muu hulgas valitsuse liikmele „esitatav ning vastavalt vormistatav küsimus, mis puudutab selle organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist”. See seaduses sätestatud määratlus on siduv.

RKKTS kommenteeritud väljaandes avaldatud kommentaaride näol on, nagu 2023. aasta väljaande eessõnas lk 15 märgitud, „tegemist eelkõige praktilise käsiraamatuga, mis annab Riigikogu liikmetele, Riigikogu Kantselei ametnikele ja Riigikogu tööga kokkupuutuvatele teistele isikutele pidepunkte oma töö tegemisel”. Need kommentaarid ei ole seadusjõuga ega Riigikogu liikmetele siduvad.

Muu hulgas on nendes kommentaarides (lk 490, kommentaar 3) märgitud, et „[v]äljendit „organi või ametiisiku võimkonda reguleerivad õigusaktid” tuleb kommenteeritava sätte kontekstis mõista nii, et organi või ametiisiku vastamiskohustus on sisuliselt piiritletud ülesannetega, mis on talle pandud põhiseaduse või seadusega”.

Samuti on nendes kommentaarides (lk 490−491, kommentaar 3) märgitud: „Nii ei kuulu valimiste korraldamisega seonduvad küsimused peaministri ega ühegi ministri valitsemisalasse ning sel teemal ei saa Vabariigi Valitsusele või selle liikmele arupärimist esitada.” Samuti on lisatud: „Kui organile või ametiisikule esitatav arupärimine ei puuduta mõne talle põhiseaduse või seadusega pandud ülesande täitmist, ei ole arupärimist esitada lubatav.”

Kommentaaris 4 kirjeldatud tõlgenduse kohaselt (lk 491) on arupärimine „lubatav, kui Riigikogu liige soovib adressaadilt selgitust, kuidas ta täidab õigusakte, mille täitmise kohustus on talle pandud põhiseaduse või seadusega. Arupärimise esitamine eeldab, et Riigikogu liikme arvates esineb õigusaktide täitmisega seoses probleem, mida tuleks Riigikogu istungil avalikult käsitleda, näiteks kui midagi on jäetud tegemata või ei ole tehtud nõuetekohaselt. Arupärimist ei saa aga esitada siis, kui Riigikogu liige soovib saada informatsiooni asjade seisu kohta mingis küsimuses või faktilise olukorra kirjeldust, sest niisugusel juhul tuleb esitada kirjalik küsimus.”

Eespool nimetatud 12. jaanuari arupärimine nr 888 oli esitatud põhjusel, et Riigikogu liikmete arvates esines õigusaktide täitmisega seoses probleem, mida tuleks Riigikogu istungil avalikult käsitleda. Nagu arupärimise tekstis selgitatud, sisaldab põhiseaduse § 60 valimiste vabaduse põhimõtte raames kohustust tagada valimiste korra, süsteemi ja tulemuste usaldusväärsus, kokkuvõttes valimiste usaldusväärsus. Riigikantselei korraldatud arvamusküsitluse tulemuste ja muu teabe kohaselt kahtleb märkimisväärne osa kodanikkonnast (Riigikantselei andmetel 42%) e-hääletuse usaldusväärsuses. See tähendab, et põhiseaduse §‑s 60 sätestatud põhimõte ei ole praegu vähemalt selle kodanikkonna osa hinnangul täidetud. Meie hinnangul kujutab see endast põhiseaduse § 74 kommentaaris 6 viidatud laiemat avalikku huvi pakkuvat riigielu küsimust.

Valimisi korraldab Eestis Vabariigi Valimiskomisjon, mis ei kuulu Vabariigi Valitsuse võimkonda. Valimiskaebusi lahendab kõrgemas astmes Riigikohus, mis samuti ei kuulu Vabariigi Valitsuse võimkonda. Kui lähtuda RKKTS kommenteeritud väljaandes pakutud tõlgendusest, et valimiste korraldusega seotud küsimustes ei saa valitsusele ega selle liikmetele arupärimisi esitada, mis näib põhinevat Riigikogu juhatuse varasemal praktikal, ei ole selge, kas ja kuidas on Riigikogu liikmetel võimalik teostada parlamentaarset kontrolli valimistega seotud küsimustes.

Siiski ei olnud nimetatud arupärimine esitatud otseselt seoses valimiste korraldamisega, vaid puudutas eeskätt valimisvaatlejate õiguste ja olukorra, samuti valimiskaebuste esitamise ja menetlemise reguleerimist õigusloome kaudu, milles valimiste korraldajal ega ka valimiskomisjonil seadusandlikke volitusi ega ka lõplikku otsustusõigust ei ole. Seetõttu ei saa seda pidada otseselt valimiste korraldamisega seotud küsimuseks, vaid tegu on küsimusega, mis puudutab õigusloome korraldamist.

Õigusloome kvaliteedi tagamine ja koordineerimine on Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 kohaselt justiits- ja digiministeeriumi pädevuses. Sellele, et valimisvaatlejatel ei ole praegu avalikes huvides kaebuste esitamise õigust, on tekkinud korduvalt vajadus viidata Riigikohtu otsustes, mis tähendab, et küsimus on praktikas aktuaalne. Samal ajal on OSCE ODIHR andnud juunis 2025 Eestile soovituse võimaldada valimisvaatlejatele avalikes huvides kaebuste esitamist[[1]](#footnote-1) ning samalaadse soovituse on andnud kõikidele oma liikmesriikidele Veneetsia komisjon.[[2]](#footnote-2)

Kuna valimisvaatlejate õiguste suurendamine vastavalt rahvusvaheliste autoriteetide soovitustele suurendaks valimiste usaldusväärsust ja seega parandaks põhiseaduse § 60 sätestatud põhimõtte täitmist, saab põhjendatult väita, et vajadus kvaliteetse õigusloome ja selle koordineerimise järele on selles küsimuses olemas ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 2 lõike 1 tähenduses, mille kohaselt koostatakse seaduseelnõu, „kui vajalik õiguslik regulatsioon puudub või ei ole piisav või ei ole asjakohane”. Eelmise e-hääletusega seotud mastaapse valimisseaduste muutmise paketi algatas 2024. aastal justiits- ja digiministeerium.

Kui tulla tagasi selle juurde, et RKKTS §‑s 139 sätestatud nõuded on siduvad, samal ajal kui selle seaduse kommenteeritud väljaande kommentaarid seda ei ole, võib meie arvates asuda seisukohale, et 12. jaanuari arupärimine oli esitatud kooskõlas seadusega, kuna selles justiits- ja digiministrile esitatud küsimused puudutasid tema võimkonda reguleerivate õigusaktide (põhiseadus, Vabariigi Valitsuse seadus) täitmist (vabade valimiste põhimõtte täidetuse tagamine usaldusväärsuse suurendamise kaudu; õigusloome kvaliteedi tagamine ja koordineerimine).

Isegi kui asuda seisukohale, et ka RKKTS kommentaarid on siduvad (*quod non*), ei saa meie arvates väita, et esitatud arupärimine ei olnud sellisena lubatav. Nimelt puudutasid arupärimises esitatud küsimused ka valimiskaebuste seadusandliku reguleerimisega seotud *probleemi* (põhiseadusest tulenev vabade valimiste põhimõte ei ole korralikult täidetud; ODIHR on andnud Eestile soovituse, mida ei ole täitma asutud), mida „tuleks meie hinnangul Riigikogu istungil avalikult käsitleda”, kui kasutada RKKTS kommentaaride sõnastust. Riigikogu liikmed soovisid ministrilt selgitust, „kuidas ta täidab õigusakte, mille täitmise kohustus on talle pandud põhiseaduse või seadusega”. Jaak Valge ja Leo Kunnas soovisid tõepoolest teada asjade seisu kohta e‑hääletusega seotud õigusloomes (kas ministeerium kavatseb algatada eelnõu või on asunud koostama eelnõu), ent soovisid avalikult saadaval olndu info põhjal ministrilt ka selgitust küsimuses, miks on õigusloome koordineerimise ülesandega ministeerium seni OSCE soovitust eiranud.

Meie arusaama kohaselt oli selles olukorras valida vähemalt kahe parlamentaarse kontrolli võimaluse vahel: esitada arupärimine või esitada kirjalik küsimus. Sellest lähtudes oleme seisukohal, et põhiseaduse § 74 kohaselt on Riigikogu liikmel sellises olukorras konstitutsiooniline õigus ise valida, millist parlamentaarse kontrolli moodust ta kasutab, ning Riigikogu juhatuse liikmed, veel vähem arupärimise adressaadid ei peaks saama Riigikogu liikmele parlamentaarse kontrolli moodust oma tõlgenduste kohaselt ette kirjutada, kui arupärimine vastab seaduses sätestatud nõuetele.

Võrreldes kirjaliku küsimusega on arupärimine kui parlamentaarse kontrolli vahend mitmeti konstruktiivsem. Arupärimine võimaldab reaalajas lisaküsimusi ja sisulist arutelu ning dialoogi. Samuti võimaldab arupärimine juhtida Riigikogu saali ja üldsuse tähelepanu probleemile. Kirjalik küsimus neid võimalusi ei paku.

Eraldi tahaksime veel peatuda sellel, et RKKTS kommenteeritud väljaandes on (lk 490−491, kommentaar 3) märgitud, kordame tsitaati: „Nii ei kuulu valimiste korraldamisega seonduvad küsimused peaministri ega ühegi ministri valitsemisalasse ning sel teemal ei saa Vabariigi Valitsusele või selle liikmele arupärimist esitada.” Seejuures on viidatud ühele varasemale pretsedendile. Juhime tähelepanu, et e-hääletuse tehnilise poolega tegelev Riigi Infosüsteemide Amet (RIA) on alates 1. jaanuarist 2025 justiits- ja digiministeeriumi valitsemisalas ning oleks seaduse mõttega vastuolus, kui justiits‑ ja digiministrile ei saaks esitada valimiste korraldamisega seotud küsimustes vähemalt niisuguseid arupärimisi, mis puudutavad RIA tegevust. On arusaadav, et põhiseaduses sätestatut täpsustatakse RKKTSiga, kuid ei tundu korrektne, kui RKKTSis sätestatut hakatakse omakorda siduvalt täpsustama RKKTS kommentaaridega.

**Sellega seoses** **palume kontrollida RKKTS vastavust põhiseaduse §-le 74 selles osas, milles see võib võimaldada Riigikogu juhatusel või arupärimise adressaadil piirata või kitsendavalt tõlgendada Riigikogu liikme põhiseaduslikku õigust esitada arupärimisi, suunates Riigikogu liiget esitama arupärimise asemel kirjalikku küsimust, mis ei ole põhiseaduses sätestatud parlamentaarse kontrolli vorm.**

Samuti küsime:

**1. Kas Riigikogu juhatuse liikmetel või arupärimise adressaadil on õigus oma kaalutlusotsusega piirata või RKKTS kommenteeritud väljaande alusel kitsendavalt tõlgendada Riigikogu liikme põhiseaduslikku õigust teostada parlamentaarset kontrolli arupärimise kaudu, kui tema esitatud arupärimine vastab kõikidele RKKTSis arupärimise kohta selgelt sõnastatud nõuetele?**

**2. Kas eespool kirjeldatud arupärimist tagastades võis Riigikogu esimees Teie hinnangul rikkuda Riigikogu liikmete konstitutsioonilist õigust esitada arupärimisi, mis tuleneb põhiseaduse §-st 74?**

**3. Kas võttes arvesse eespool kirjeldatud juhtumit ja teisi sellesarnaseid juhtumeid, mis näivad viimasel ajal olevat sagenenud, oleks vaja õigusselguse huvides RKKTS sätteid arupärimiste kohta seadusandlikult täpsustada, ja kui, siis kuidas oleks Teie hinnangul kõige otstarbekam seda teha?**

Riigikogu liikmed

Jaak Valge

Helir-Valdor Seeder

Leo Kunnas

1. OSCE ODIHR, „Estonia: Opinion on the Regulation of Internet Voting”, Varssavi, 17. juuni 2025, <<https://odihr.osce.org/odihr/elections/estonia/593435>> (edaspidi „OSCE 2025. aasta hinnang”), punkt 68 ja soovitus J. [↑](#footnote-ref-1)
2. . European Commission for Democracy through Law, *Report on Observers as Human Rights Defenders* (CDL-AD(2024)039-e), Strasbourg, 11. detsember 2024, <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)039-e>>, punktid 101 ja 102. [↑](#footnote-ref-2)