

§ 74. [Arupärimine]

Riigikogu liikmel on õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete, Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri ja õiguskantsleri poole.

Arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil kahekümne istungipäeva jooksul.

Autor *Erle Enneveer*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 56. Igal Riigikogu liikmel on õigus Riigikogu koosolekul küsimustega Valitsuse poole pöörata. Ühel neljandikul Riigikogu seaduslikust koosseisust on õigus Valitsuselt aru pärida, mille peale tuleb seletus anda.

PS 1937: § 82. Igal Riigivolikogu liikmel on õigus pöörduda Riigivolikogu koosolekul kirjalikult esitatud küsimustega Vabariigi Valitsuse või üksiku ministri poole. Ühel neljandikul Riigivolikogu seaduslikust koosseisust on õigus pöörduda Riigivolikogu koosolekul kirjaliku arupärimisega Vabariigi Valitsuse poole. Arupärimisele tuleb vastata seletusega.

§ 90. Igal Riiginõukogu liikmel on õigus Riiginõukogu koosolekul pöörduda kirjalikult esitatud küsimusega Vabariigi Valitsuse või ministri poole.

Valikkirjandus

Artur Mägi. Arupärimise õigus. – ERK 1938/3, lk 97–106.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigikogu kontrollifunktsioon ja avalikustamisfunktsioon
- III. Arupärimisõigus
- IV. Õigustatud subjektid
- V. Adressaadid
- VI. Sisu ja lubatavus
- VII. Vastamise protseduur
- VIII. Keeldumine
- IX. Teised Riigikogu liikme käsutuses olevad parlamentaarse kontrolli teostamise vahendid

I. Sissejuhatus

- 1 PS § 74 sätestab Riigikogu liikmete arupärimisõiguse (interpellatsiooniõiguse).
- 2 Riigikogu liikme arupärimisõiguse nägid ette juba 1920. a ja 1937. a põhiseadused. Samas erinevad nende arupärimisõigust sätestavad normid kehtiva põhiseaduse arupärimisõigust sätestavast normist mitmes aspektis. Esiteks näeb kehtiv põhiseadus ette arupärimisõiguse igale Riigikogu liikmele, 1920. a põhiseaduse järgi võis arupärimise esitada üks neljandik Riigikogu koosseisust (s.t 25 Riigikogu liiget), 1937. a põhiseaduse järgi võis arupärimise esitada üks neljandik Riigikogu esimese koja, Riigivolikogu koosseisust, s.t 20 liiget. Teiseks erinevuseks on see, et kui kehtiv põhiseadus näeb Riigikogu liikmele ette õiguse pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete ning kõrgemate riigiametnike (Eesti Panga nõukogu esimehe, Eesti Panga presidendi, riigikontrolöri ja õiguskantsleri)

poole, siis 1920. a ja 1937. a põhiseadused viimaste poole arupärimisega pöördumise õigust ette ei näinud. Kolmandaks on nendes põhiseadustes erinev ka arupärimisele vastamise regulatsioon. Kehtiva põhiseaduse arupärimisõigust sätestav norm näeb arupärimisõiguse adressaadile ette vastamise tähtaja, milleks on 20 istungipäeva, ning selle, et arupärimisele tuleb vastata Riigikogu istungil. 1920. a ja 1937. a põhiseaduste regulatsioonid nägid ette ainult selle, et arupärimisele tuli vastata seletusega. Seega jätsid 1920. a ja 1937. a põhiseadused arupärimisele vastamise viisi ja aja parlamendi kodukorra reguleerida.¹ Lisaks arupärimise esitamise õigusele nägid 1920. a ja 1937. a põhiseadused igale parlamendi liikmele ette ka õiguse esitada küsimusi valitsusele või üksikule ministrile. Sellist normi kehtiv põhiseadus ette ei näe.

II. Riigikogu kontrollifunktsioon ja avalikustamisfunktsioon

- 3 Põhiseaduse kohaselt on Eestis riigivalitsemine korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel (PS § 4 lg 1 ja 14). See tähendab, et võimu teostamine on jagatud eri võimuharude ja ametikandjate vahel, kes ei tohi omavahel kattuda ja kes kontrollivad vastastikku üksteise tegevust. Sellel põhimõttel rajanev riigivalitsemise süsteem ei võimalda ühegi võimuharu institutsiooni ega isiku kätte koonduda liialt suurel võimutäiusel.² Võimude lahusus näeb ette institutsioonide, kolme võimu vastastikuse kontrolli (*checks*) süsteemi, mis annab lisagarantii, et võimu kuritarvitamine on takistatud. Riiklike institutsioonide vastastikune üksteise jälgimine stabiliseerib demokraatiat.³ Võimude tasakaalustamiseks ja üksteise tegevuse kontrollimiseks on PSis ette nähtud asjakohased mehhanismid, näiteks võib Riigikogu avaldada valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust (PS § 97), valitsus võib aga siduda oma algatatud eelnõu usaldusküsimusega (PS § 98).
- 4 Õigusteooria kohaselt teostab parlament esindusdemokraatias seadusandliku funktsiooni (võtab vastu seadusi, osaledes nii riigielu juhtimisel) ja valimisfunktsiooni (seda teostab Riigikogu eelkõige valitsusjuhi ja riigi teiste oluliste ametiisikute ametisse nimetamisega) kõrval kontrolli- ja avalikustamisfunktsiooni.⁴
- 5 Riigikogu kui rahva valitud organi ülesanne on kontrollida eelkõige teiste riigiorganite, iseäranis valitsuse tegevust. Kontroll tähendab järelevalvet selle kõige laiemas tähenduses. Kontrollifunktsiooni teostamiseks on parlamendi käsutuses mitmed vahendid. Õiguskirjanduses on välja toodud, et kontrollifunktsiooni osa on juba täidesaatvat võimu siduvate seaduste vastuvõtmine.⁵ Kontrolliva iseloomuga on ka riigieelarve vastuvõtmine parlamendi poolt, mis seab täidesaatvale võimule raha kasutamisel piirid. Parlamendi kontrollifunktsiooni osaks loetakse ka riigikontrolli ja ombudsmani (õiguskantsleri) tegevust (PS §-d 135 ja 138 lg 2).⁶ Lisaks eelnimetatule on parlamendi kontrollifunktsiooni oluliseks osaks parlamendi õigus avaldada valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust (PS § 65 p 13). See tähendab, et valitsus on poliitiliselt vastutav seadusandlust teostava organi ees, püsides ametis senikaua, kuni tal on parlamendi usaldus, s.o kuni teda

¹ Riigikogus 28.04.1921. a vastu võetud Riigikogu kodukord (RT 04.05.1921, 33, 26), IX ptk; Riigikogus 19.01.1934 vastu võetud Riigikogu kodukord (RT 23.01.1934, 5, 37), XVIII ptk; Rahvuskogu esimeses kojas 04.08.1937 ja 09.08.1937 ja teises kojas 06.08.1937 vastu võetud Riigikogu ajutine kodukord (RT 03.09.1937, 71, 594), XI ptk.

² R. Maruste, H. Schneider. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/3, lk 64–66.

³ S. Marschall. Parlamentarism. Sissejuhatus. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu 2012, lk 178.

⁴ T. Annus. RÕ₂, lk 59. Vt rohkem samas, lk 119–120 ja S. Marschall. Parlamentarism, lk 139–192.

⁵ T. Annus. RÕ₂, lk 124.

⁶ Samas.

toetab tema ülesannete täitmisel parlamendi enamus. Peale nimetatu täidab Riigikogu kontrollifunktsiooni ka arupärimiste, infotunniküsimuste ning kirjalike küsimuste esitamise kaudu, kuid samuti täitevvõimu tegevuse või muude küsimuste uurimiseks moodustatud komisjonide kaudu.

- 6 Parlamendi kontrollifunktsiooniga on tihedalt seotud avalikustamisfunktsioon. Avalikustamisfunktsiooni all mõeldakse läbipaistvuse toomist poliitilisse protsessi.⁷ Eelkõige puudutab avalikustamisfunktsioon Riigikogu enda otsustamisprotsessi läbipaistvust. Riigikogu istungid on avalikud, kui Riigikogu ei otsusta kahekolmandikulise häälteenamusega teisiti (PS § 72 lg 1). Samuti on Riigikogus hääletamine avalik ning salajast hääletamist korraldatakse PSis või RKKTSis ette nähtud juhtudel ainult ametiisikute valimisel või nimetamisel (PS § 72 lg 2). Avalikustamisfunktsiooni täidab ka arupärimiste esitamine ning neile vastamine Riigikogu istungil, kuna võimaldab tuua arupärimises esitatavad teemad avalikkuse ette. Avalikustamine hoiab ära usaldamatuse tekkimise parlamendi ja rahva vahel ning on üks demokraatliku valitsemisvormi nurgakivi.

III. Arupärimisõigus

- 7 Arupärimine (interpellatsioon) on üks vanemaid ja olulisemaid parlamentaarse kontrolli teostamise ning poliitilise vastutuse maksmapanemise vahendeid.⁸ Õiguskirjanduse kohaselt pärineb arupärimise instituut Prantsuse parlamendiõigusest ning selle klassikalisse struktuuri on kuulunud järgmised elemendid:

- valitsusjuhilt või valitsusliikmelt selgituse nõudmine üldise poliitika kohta;
- üldine, kõigi parlamendiliikmete osavõtul toimuv arutelu;
- otsuse ettepaneku esitamine ja hääletamine (kui esitatud ettepanek sisaldas hukkamõistu valitsuse suhtes ning leidis hääletusel toetust, tõi see kaasa valitsuse tagasiastumise).⁹

Kuna arupärimisõigus põhjustas sellisel kujul ebastabiilsust ning takistas tõhusat valitsemist, jäeti Euroopa riikide parlamentides pärast teist maailmasõda arupärimisele vastamise protseduurist enamasti välja võimalus arutada valitsusele umbusalduse avaldamist.¹⁰

- 8 Parlamentaarse valitsemiskorraga riikides peetakse arupärimist eelkõige valitsuse tegevuse poliitilise kontrollimise vahendiks. Arupärimise kaudu on parlamendil võimalik nõuda valitsuselt ja ministritelt teavet ja selgitusi nende ülesannete täitmise kohta ning samuti panna valitsust ja ministreid poliitiliselt oma tegevuse eest vastutama.¹¹ Arupärimise esitamine võib pöörduda valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamisega ning see võib viia valitsuse või ministri tagasiastumiseni (PS § 97). Seetõttu tuleb arupärimist pidada tugevaks parlamentaarse kontrolli vahendiks. Samas aga, kuna valitsusele, peaministrile ja ministrile umbusalduse avaldamine ei ole tänapäeval enam arupärimise orgaaniline osa, vaid selleks on ette nähtud eraldi otsuse tegemine eraldiseisva menetluse kaudu (PS § 97), ei peeta umbusaldamist enam arupärimise omaette taotletavaks eesmärgiks, vaid pigem selle loogiliseks jätkuks.¹²

⁷ S. Marschall. *Parlamentarism*, lk 151.

⁸ Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. *Statistikat ja kommentaare*. Tallinn: Riigikogu Kantslei 2004, kommentaar A. Mõttus, lk 209.

⁹ Samas.

¹⁰ Samas.

¹¹ V. Helander. *The interpellation procedure in the Nordic countries*. – Matti Wiberg (toim.). *The Political Life of Institutions. Scripta in honorem professoris Jaakko Nousiainen sexagesimum annum complentis*. Jyväskylä: Cummerus 1991, lk 182.

¹² A. Mägi. *Arupärimise õigus*. – ERK 1938/3, lk 98–99.

- 9 Tänapäeval võib arupärimist parlamentaarse kontrolli teostamise vormina pidada eelkõige poliitilisele vähemusele antud parlamentaarse kontrolli teostamise vahendiks.¹³ Arupärimine võimaldab parlamendil esitada valitsusele omal initsiatiivil küsimusi, millega ta saab kontrollida, kas valitsusel on jätkuvalt olemas parlamendi enamuse toetus. Arupärimise esitamiseiga taotlevad peamiselt opositsiooni kuuluvad parlamendiliikmed valitsuselt või selle liikmetelt selgitust teostatava poliitika või seaduste täitmise kohta ning soovivad teemade avalikku arutelu parlamendi täiskogu istungil.¹⁴ Aaro Mõttuse hinnangul saab arupärimist oma sisult pidada parlamendi vähemuse abinõuks, mis võimaldab vähemusel viia rahvaesinduse enamuse teemad valijaskonna ette, saamaks sellele valijate poliitilist hinnangut.¹⁵ Õiguskirjanduses on märgitud ka seda, et arupärimist võib pidada tõhusaks parteipoliitiliseks abinõuks, mis võimaldab parlamendi vähemusel pidurdada enamuse tegevust, sundides arupärimise kaudu enamust andma vastuseid teemadel, mis on parlamendi enamusele ebamugavad.¹⁶ Artur Mägi on seisukohal, et arupärimisõiguse kaudu on opositsioonil võimalik sundida valitsust võtma seisukohta ka nendes küsimustes, mille otsustamisest püüab viimane kas taktikalistel või poliitilistel kaalutlustel hoiduda. Lisaks saavutatakse arupärimisõiguse kasutamise kaudu valitsuse tegevuse otstarbekuse hindamise teel võimalus teha avalikkusele teatavaks valitsust toetavate koalitsioonipoliitikute programmist need osad, mida viimased ise avalikkusele teatavaks ei teeks või millest nad ise võimalikult vaikselt ja tähelepandamatult sooviksid üle minna.¹⁷ Selle tõttu tulebki arupärimisõigust pidada parlamentaarses valitsemiskorras oluliseks kontrolli teostamise instrumendiks: see sunnib valitsust andma oma tegevuse kohta aru ning võimaldab ühtlasi rahvaesinduse enamusel arvestada vähemusega ja ohjata seeläbi rahvaesinduse enamust.¹⁸ Seetõttu ongi nende riikide põhiseadustes, kus tunnustatakse valitsuse poliitilist vastutust rahvaesinduse ees, ette nähtud arupärimisõiguse instituut.

IV. Õigustatud subjektid

- 10 PS § 74 määrab kindlaks arupärimisõiguse subjektid, selle adressaadid ja arupärimise esitamise üldise korra. Arupärimisõiguse üksikküsimused on jäetud eriseaduse, RKKTSi reguleerida.
- 11 PS § 74 kohaselt on arupärimisõigus igal Riigikogu liikmel. Seega on kehtiva põhiseaduse kohaselt arupärimisõigus parlamendiliikme individuaalne õigus. Põhiseaduse Assamblee töö aluseks võetud Jüri Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu algses tekstis (§ 62) oli ette nähtud, et ühel viiendikul Riigikogu liikmetel on õigus pöörduda kirjaliku järelepärimisega valitsuse ja üksikute ministrite ning teiste kõrgemate riigiametnike poole. Järelepärimisele tuli vastata seletusega 30 päeva jooksul.¹⁹ Põhiseaduse Assamblee 10. istungil 29. oktoobril 1991 juhtis välisekspert hr Russel Iirimaalt tähelepanu sellele, et ainult ühel viiendikul Riigikogu liikmetest on õigus pöörduda kirjaliku järelepärimisega valitsuse jt poole, ning soovitas anda Riigikogule selles osas laiemad ja tugevamad õigused.²⁰ Arvatavasti arvestasid toimkonnad väliseksperti märkust ning arupärimisõigus tagati igale Riigikogu liikmele.

¹³ V. Helander. The interpellation procedure in the Nordic countries, lk 174.

¹⁴ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk. Üldist, komm. 2.

¹⁵ Samas.

¹⁶ A. Mägi. Arupärimise õigus, lk 98.

¹⁷ Samas.

¹⁸ Samas.

¹⁹ J. Adamsi töögrupi põhiseaduse eelnõu. – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997, lk 1170–1182.

²⁰ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 325–326.

- 12 1920. a ja 1937. a põhiseaduste kohaselt oli arupärimisõigus ühel neljandikul parlamendi koosseisust.²¹ Seega eeldas selle õiguse kasutamine parlamendi liikmete kollektiivset kokkulepet arupärimise sisu ja esitamise osas. Selline piirang võib kujuneda kontrolli teostamisel takistuseks juhtudel, kui parlamendis on fraktsioon, kes soovib esitada arupärimist, kuid kelle liikmete arv on alla nimetatud piirmäära. Sellisel juhul peab see fraktsioon otsima arupärimise esitamiseks teiste fraktsioonide liikmete toetust. Kuna kehtiv õigus ei keela Riigikogu liikmetel esitada arupärimist ka ühiselt, on neile sellega tagatud avar arupärimise esitamise õigus.

V. Adressaadid

- 13 PS § 74 määrab ammendavalt kindlaks arupärimise adressaadid. Riigikogu liikmel on õigus esitada arupärimine Vabariigi Valitsusele, Vabariigi Valitsuse liikmele, Eesti Panga nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile. Põhiseaduse Assamblee istungite stenogrammidest nähtub, et assamblee arutas mitmel korral arupärimise adressaatide ringi ulatust (vt Põhiseaduse Assamblee 5., 8., 18., 20. ja 24. istung). 20. istungil konkretiseeriti töö aluseks võetud PSi tekstis esitatud arupärimise adressaatide ringi. Redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni märkis: „Esialguses redaktsioonis oli see üldistav säte, kus oli väide, et võib pöörduda Eesti kõrgemate riigiametnike poole. Sellest võis jääda mulje, et Riigikogu liikmetel on õigus pöörduda arupärimisega ka riigipea või kohtunike poole. Me leidsime, et võimude lahususe tagamiseks peab siiski nende ametiisikute nimekiri, kelle poole Riigikogu liige võib pöörduda, olema lõplik.“²² Seega oli Põhiseaduse Assamblee liikmete soov anda Riigikogu liikmele õigus esitada arupärimisi lisaks valitsusele ja ministritele ka piiratud hulga kõrgetele riigiametiisikutele.
- 14 PS § 74 kohaselt on Riigikogu liikmel seega arupärimise esitamise õigus esiteks isikutele, kelle ametisolek sõltub parlamendi usaldusest – valitsusele ja selle liikmetele (nn klassikalised arupärimisõiguse adressaadid), ning teiseks isikutele, kelle ametisolek ei sõltu parlamendi usaldusest ja kes ei kanna Riigikogu ees poliitilist vastutust – Eesti Panga nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile.²³ PS §-s 74 ette nähtud arupärimisõigus on seega arupärimise adressaatide mõttes laiem klassikalisest parlamendi õigusest kontrollida täidesaatva võimu tegevust.
- 15 PS § 74 näeb eraldi arupärimise adressaatidena ette Vabariigi Valitsuse ja selle liikmed. Seega võib Riigikogu liige adresseerida arupärimise valitsusele, ilma et pöörduks konkreetselt mõne ministri poole. Sellisel juhul otsustab valitsus ise, kes tema liikmetest arupärimisele vastab. Valitsuse liikmed on peaminister ja ministrid (PS § 88).
- 16 Teiste arupärimise adressaatide kohta, kelle ametisolek ei sõltu parlamendi usaldusest (Eesti Panga nõukogu esimees, Eesti Panga president, riigikontrolör ja õiguskantsler), on õiguskirjanduses märgitud, et „arvestades Riigikogu olulist rolli kogu riigivõimu teostamise

²¹ 28.04.1921. a vastu võetud Riigikogu kodukorra § 86 nägi ette, et arupärimine antakse kirjalikult Riigikogu juhatusale üle hiljemalt päeval enne koosolekut, millal seda päevakorras näha tahetakse, vähemalt kolme Riigikogu liikme allkirjaga. Arupärimine loeti vastuvõetuks, kui seda oli Riigikogu koosolekul toetanud vähemalt 25 Riigikogu liiget ehk kui arupärimine oli esitatud 25 Riigikogu liikme allkirjaga. Seega laiendas Riigikogu tollane kodukord arupärimisõigust, nähes ette, et arupärimine võetakse päevakorda, kui sellel on kolme Riigikogu liikme allkirjad. Selleks et pidada kinni põhiseaduse nõudest (§ 86), lisati juurde see, et arupärimine loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletavad vähemalt 25 Riigikogu liiget. Hilisemates Riigikogu kodukordades selline regulatsioon puudus.

²² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 651.

²³ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk. Üldist, komm. 2.

kontrollil, on riigi kõrgematele ametiisikutele arupärimisõiguse laiendamine õigustatud²⁴ ning „kuna parlament on riigi kõrgeim esindusorgan, kelle pädevus on piiritlemata (PS § 65), peab parlament saama riigi toimimiseks olulistes küsimustes teavet ka teistelt kõrgetelt riigiametiisikutelt“.²⁵ Apoliitilistele kõrgetele riigiametnikele arupärimise esitamise eesmärgiks võib pidada parlamendi liikmetele nende tööks vajaliku teabe saamist. Sellest tulenevalt on arupärimise eesmärk erinev olenevalt sellest, kas arupärimisega pööratakse Vabariigi Valitsuse (selle liikme) või kõrge riigiametniku poole. Esimesel juhul on tegemist poliitilise kontrolliga täitevvõimu üle, teisel juhul mitte.²⁶

- 17 Riigikogu XIII koosseisus (2015–2019) esitasid Riigikogu liikmed peaministrile ja ministritele kokku 413 arupärimist, millest 76 esitati peaministrile. Kõrgetele riigiametnikele (Eesti Panga president, riigikontrolör ja õiguskantsler) esitati kokku 14 arupärimist (vastavalt 4, 6 ja 4).²⁷

VI. Sisu ja lubatavus

- 18 PS ei täpsusta, milliseid teemasid võib arupärimine puudutada. Sellest tulenevalt on PSi mõttega kooskõlas need teemad, mis kuuluvad arupärimise adressaatide võimkonda, s.t puudutavad adressaadi PS-ist ja seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Seega on Riigikogu liikmel õigus esitada arupärimine adressaadile temale PSi ja seadustega pandud ülesannete täitmise kohta.
- 19 Tulenevalt PSi mõttest on arupärimise objekti mõistet täpsustatud RKKTSis. RKKTS § 139 lg 1 kohaselt on arupärimise objektiks „küsimus, mis puudutab selle organi või ametiisiku võimkonda reguleerivate õigusaktide täitmist“. Väljendit „organi või ametiisiku võimkonda reguleerivad õigusaktid“ tuleb mõista nii, et organi või ametiisiku vastamiskohustus on sisuliselt piiritletud ülesannetega, mis on talle pandud põhiseaduse või seadusega.²⁸ Nii on valitsuse ülesanded sätestatud PS §-s 87, peaministri ülesanded PS § 93 lg-s 1 ja VVS §-s 36, ministrite ülesanded PS § 94 lõikes 2 ja VVS §-s 49 ning ministeeriumi valitsemisala piiritletavates VVSi sätetes (§-d 57–69), Eesti Panga nõukogu esimehe ülesanded EPS §-des 7 ja 9, Eesti Panga presidendi ülesanded EPS §-s 11, riigikontrolöri ülesanded PS §-s 133 ja RKS §-des 6, 7 ja 7¹ ning õiguskantsleri ülesanded PS §-s 139 ja ÖKS §-s 1. Mõiste „õigusaktide täitmine“ tähendab, et arupärimise adressaat peab selgitama oma tegevust talle õigusaktidega pandud ülesannete täitmisel.
- 20 Arupärimise mõistet ja sisu aitavad avada ning lahti mõtestada RKKTSis sätestatud teiste parlamentaarsete küsimuste, s.o suuliste infotunniküsimuste ja kirjalike küsimuste mõistete, sisu ja protseduuri kõrvutamise põhiseaduses ja RKKTSis sätestatud arupärimisega. Infotunnis vastavad Riigikogu liikmete küsimustele suuliselt peaminister ja ministrid (RKKTS § 142). Infotunniküsimuses võib Riigikogu liige esitada arupäritavale küsimuse probleemi kohta tema valitsemisalast või avaliku elu valdkonnast (RKKTS § 144 lg 2). Riigikogu infotunni protseduur on reguleeritud RKKTS §-des 142–146 ning see on piiratum kui arupärimisele vastamise protseduur (küsimuse esitamise aeg kaks minutit, vastamise aeg kolm minutit, läbirääkimisi ei toimu, adressaatide ring piiratud peaministri ja ministritega). Kirjalikke küsimusi võib Riigikogu liige esitada valitsusele või selle liikmetele, Eesti Panga nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile selle organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks (RKKTS § 147 lg 1). Kirjalik küsimus võimaldab seega Riigikogu liikmel

²⁴ T. Annus. RÕ, lk 98.

²⁵ Samas.

²⁶ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk. Üldist, komm. 2.

²⁷ Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2019, lk 133.

²⁸ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk, § 139, komm. 2.

saada lühikese aja jooksul kirjalikult teavet konkreetsete küsimuste kohta, ilma et sellega kaasneks teema arutelu avalikkuses. Infotunni küsimused ja kirjalikud küsimused taotleavad arupärimisega sama eesmärki, kuid on oma ulatuselt piiratumad. Õiguskirjanduses on märgitud: „Kui parlamendiliige taotleb diskussiooni üldisemat laadi küsimustes koos võimalusega anda hinnanguid, sealhulgas teha kriitikat ning mõjutada adressaati (valitsusliiget) probleemiga tegelema, on kohane pöördumisvorm arupärimine (RKKTS § 139 lg 1)“.²⁹ Seega eeldab arupärimine üldisemat laadi küsimust, mis puudutab adressaadile põhiseaduse või seadusega pandud ülesannete täitmist ning mida arupärija soovib põhjalikumalt Riigikogu täiskogu ja avalikkuse ees arutada, eesmärgiga mõjutada ühiskonnaelu korraldust.

- 21 EIK on käsitlenud parlamendiliikme arupärimisi poliitilise kõnena, mis on EIÕK artiklis 10 sätestatud sõna- ja väljendusvabaduse kaitse all. EIK on leidnud, et poliitiline eneseväljendamine on demokraatia seisukohast kõige olulisem ning seetõttu tunnustatakse poliitiliste arvamused vabadust sisuliselt vastuvaieldamatult (*Lingens vs. Austria*).³⁰ Kohtuasjas *Szanyi vs. Ungari* on EIK sedastanud, et arupärimine on Ungari süsteemis iga parlamendiliikme õigus ning et see on oluline parlamendi vähemuse õigus, mis vajab demokraatlikus parlamentaarses süsteemis erilist kaitset.³¹ Samas otsuses märkis EIK, et arupärimine, mis on parlamendi kodukorras sätestatud, kujutab endast olulisima poliitilise tähtsusega küsimust, mis on otseselt seotud demokraatia toimimisega.³² *Szanyi vs. Ungari* kohtuasjas sedastas EIK ka seda, et arupärimisõiguse piiramist õigustavad ainult väga kaalukad põhjused.³³ Seega võiks siit järeldada, et Riigikogu liikme arupärimisõigus on PS § 45 kaitsealas (väljendusvabadus) ning Riigikogu liige peab arvestama arupärimist esitades sellega, et tema arupärimisõigus ei ole päris piiratu, vaid seda saab piirata väga kaalukatel põhjustel avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ja hea nime kaitseks (PS § 45 lg 2).³⁴ Samas kohaldatakse PS § 45 (väljendusvabadust) igapähele, s.t see on igapähe õigus, kuid Riigikogu liiget kaitseb PS § 62, mille kohaselt ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga ning ta ei kannu õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus ega selle organites (vt PS § 62 komm.). Seega tekib küsimus, kas Riigikogu liikme arupärimisõigusele kohaldub PS § 45 või tuleks sellele kohaldada ainult PS § 62.
- 22 Arupärimise esitamisel tuleb Riigikogu liikmel arvestada ka isikute põhiõigustega (vt PS § 14). Näiteks ei tohi ilma kaaluka põhjusega esitada arupärimises isikuandmeid. Kui Riigikogu esimees leiab, et arupärimisega taotletava eesmärgi saavutamiseks ei ole arupärimise tekstis tingimata vaja välja tuua isikuandmeid, peab ta tegema arupärimise esitajale ettepaneku need tekstist välja jätta või esitada viisil, mis ei võimalda seda seostada konkreetse isikuga.³⁵
- 23 Riigikogu liikme arupärimisõiguse kasutamiseks seadusega kehtestatav regulatsioon peab võimaldama Riigikogu liikmel täita tõhusalt talle PSiga pandud ülesannet teostada arupärimise kaudu parlamentaarset kontrolli, s.t kontrollida täitevvõimu tegevust. Samas aga peab arvestama, et arupärimisõiguse kasutamine ei areneks parlamentaarsele süsteemile

²⁹ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk, § 139. Üldist, komm. 3.

³⁰ EIK 08.07.1986 – *Lingens vs. Austria*, p 41.

³¹ EIK 08.11.2016 – *Szanyi vs. Ungari*, p 30.

³² Samas, p 31.

³³ Samas, p 36.

³⁴ 1920. a Riigikogu kodukorra seaduse § 88 ja 1934. a Riigikogu kodukorra seaduse § 175 nägid ette, et arupärimine ei tohi sisaldada üleskutset kuritegevusele ega haavavaid ütlusi. Esimesel juhul ei anna Riigikogu juhatus arupärimisele kodukorras ettenähtud käiku, teisel juhul kõrvaldab arupärimisest haavavad ütlused või teeb arupärimise esitajale ettepaneku need kõrvaldada.

³⁵ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk, § 139 komm. 6.

ebakohaseks väärvormiks.³⁶ See tähendab, et arupärimisõigus ei tohiks kaasa tuua võimalust koormata parlament arupärimistega üle, nii et parlament ei suudaks täita teisi talle PSiga pandud funktsioone.

VII. Vastamise protseduur

- 24 PS § 74 lg 2 kohaselt tuleb arupärimisele vastata Riigikogu istungil 20 istungipäeva jooksul. Seega teostab Riigikogu arupärimisega parlamentaarset kontrolli avalikult (PS § 72 lg 1), mis on kooskõlas riigivõimu avaliku teostamise ja läbipaistvuse põhimõttega.
- 25 Samas võib arupärimisele avalikult Riigikogu istungil vastamine olla küsitav, kui vastamine eeldab adressaadilt tundliku teabe (riigisaladuse, ärisaladuse, salastatud välisteabe või asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabe) avalikustamist. Sellisel juhul peaks adressaadil olema õigus jätta oma vastuses tundlik teave avalikult Riigikogu istungil kajastamata ning adressaat peaks enne arupärimisele vastamist võimaldama Riigikogu liikmel tutvuda selle teabega Riigikogu ruumides. Selleks tuleks RKKTSi täiendada vastava alusega. Sellisel juhul ei oleks tundlik teave avalik, kuid Riigikogu liige saaks arupärimisega teostada parlamentaarset kontrolli.
- 26 RKKTSi kohaselt saab arupärimisele vastamine toimuda kõigil Riigikogu töö ajagraafikus ette nähtud Riigikogu istungite toimumise aegadel, mis on sätestatud RKKTS §-s 47. Riigikogu päevakorra valmistab ette Riigikogu juhatus ning arupärimine võetakse päevakorda arupärimise adressaadiga saavutatud kokkuleppe alusel (RKKTS § 53 lg 2 ja § 140 lg 2).
- 27 RKKTSi (§ 139, 140) arupärimise protseduur hõlmab:
- 1) arupärimise kirjalikku vormistamist ja arupärimise esitamise põhjustanud asjaolude kirjeldust;
 - 2) arupärimise esitamist istungi juhatajale avalikult Riigikogu istungi algul;
 - 3) arupärija sissejuhatavat kõnet Riigikogu istungil (kuni viis minutit);
 - 4) arupärimise adressaadi sõnavõttu (kuni 15 minutit);
 - 5) arupärimise adressaadile ühe suulise küsimuse esitamist;
 - 6) läbirääkimisi, mille käigus esinevad sõnavõttudega arupärija või arupärijate esindaja ning seejärel oma arvamust avaldada soovivad Riigikogu liikmed, komisjonide ja fraktsioonide esindajad;
 - 7) enne läbirääkimiste lõppemist võib arupärimise adressaat esineda sõnavõtuga.
- Arvestades RKKTSis antud arupärimise objekti määratlust, arupärimise arutamiseks määratud ajapiiranguid, küsimuste esitamise võimalusi, läbirääkimisi ning selleks ette nähtud aega, võimaldab RKKTSi arupärimise protseduur käsitleda Riigikogu liikme esitatud arupärimist piisava põhjalikkusega ning seega Riigikogu liikmel täita talle PS-ga pandud parlamentaarse kontrolli ülesannet.
- 28 Arupärimisele vastamise tähtaeg, 20 istungipäeva, on määratud selleks, et tagada ühelt poolt arupärimisele vastamine ning teiselt poolt võimaldada arupärimise adressaadil vastamiseks valmistuda. „Istungipäev“ tähendab päeva, millal RKKTSi järgi toimuvad Riigikogu täiskogu korralised istungid (RKKTS § 47). Arupärimisele vastamise põhi-seaduses sätestatud 20-istungipäevast tähtaega on õiguskirjanduses peetud liiga pikaks,

³⁶ A. Mägi. Arupärimise õigus, lk 99.

sest arupärimises tõstatatud probleem ei pruugi vastamise ajal olla enam aktuaalne.³⁷ Kuna kiireloomulistele küsimustele on võimalik saada vastuseid, kasutades teisi parlamen-taarsete küsimuste vorme, suulisi infotunniküsimusi (RKKTS § 142–146) ja kirjalikke küsimusi (RKKTS § 147–148), siis ei ole põhjust pidada arupärimisele vastamise 20-päevast tähtaega liiga pikaks. Samuti on parlamendiliikmetel õigus esitada täitevvõimu kontrollimiseks riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikutele märgu- kirju ja avaldusi ning saada neilt vastus märgukirja või avalduse esitamisest arvates kümne tööpäeva jooksul (RKLS § 20 lg 1). Riigikogu 1921. a kodukorra³⁸ § 90 kohaselt pidi arupärimisele vastamine toimuma hiljemalt 30. päeval pärast arupärimise vastuvõtmist. Kui aga istungjärk lõppes varem, toimus arupärimisele vastamine järgneva istungjärgu esimesel koosolekul. Riigikogu 1934. a kodukorra³⁹ § 175 kohaselt võeti arupärimine Riigikogu koosoleku päevakorda, kui valitsus ei saatnud Riigikogu juhatusele kahe nädala jooksul arupärimisele kirjalikku vastust.

- 29 Arupärimisele vastamise tähtaja pikendamise kohta on õiguskirjanduses märgitud, et see on vaieldav.⁴⁰ Ühelt poolt on PSi ja RKKTSiga sätestatu kategooriline ega võimalda pikendamist, teiselt poolt aga, kui lähtuda tähtaja mõttest, võiks möönda, et arupärija ja adressaadi kokkuleppel on lubatud tähtaega pikendada. Riigikogu senises praktikas ei ole tähtaja pikendamist aktsepteeritud. Arvestades tähtaja pikkust (üldjuhul ligi poolteist kuud) ning arupärija huvi saada selle aja jooksul vastus, tuleb asuda seisukohale, et see on ka põhjendatud.⁴¹

VIII. Keeldumine

- 30 PS ei näe ette arupärimisele vastamisest keeldumist. Seega saab adressaat keelduda aru- pärimisele vastamast ainult juhul, kui esitatud arupärimises küsitud selgituse andmine ei kuulu adressaadi pädevusse. Kuna arupärimisele vastamine toimub avalikult Riigikogu istungil, siis peab ka vastamisest keeldumise põhjendamine toimuma PSi mõtte kohaselt Riigikogu istungil. Arupärimisele vastamisest on näiteks keeldunud õiguskantsler, kellele Riigikogu liige esitas arupärimise seoses Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 04.11.1993. a otsusega, millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks maksukorralduse seadus, leides, et tema pädevuses ei ole „tõlgendada ega selgitada [Riigi- kohtu] otsuseid või nende vastuvõtmise protsessiga seonduvaid asjaolusid“.⁴² Õiguskantsler on keeldunud vastamast ka arupärimisele, milles viis Riigikogu liiget palusid õiguskantsleri hinnangut erakonna tegevuse kooskõla kohta erakonna põhikirjaga, märkides, et „aru- pärimises esitatud küsimustele arupärimise instituudi raames vastamine ei ole seadusest tulenevalt õiguskantsleri ülesanne“.⁴³

³⁷ J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 74 komm. 8.

³⁸ Riigikogus 28.04.1921 vastu võetud Riigikogu kodukord (RT 04.05.1921, 33, 26).

³⁹ Riigikogus 19.01.1934 vastu võetud Riigikogu kodukord (RT 23.01.1934, 5, 37).

⁴⁰ A. Mõttus. – RKKTS, 17. ptk, § 140, komm. 3.

⁴¹ Samas.

⁴² Vt õiguskantsleri 06.12.1993. a kiri nr 131; vt ka VII Riigikogu stenogrammid 1994/I, lk 503–505.

⁴³ Vt õiguskantsleri 15.02.2010. a kiri nr 10-1/100232/1000868.

IX. Teised Riigikogu liikme käsutuses olevad parlamentaarse kontrolli teostamise vahendid

- 31 Lisaks Riigikogu liikme arupärimisõigusele on Riigikogu liikme käsutuses juba eelnevalt märgitud teised nn klassikalised parlamentaarse kontrolli vahendid, milleks on infotunni küsimuste (RKKTS §-d 142–146) ning kirjalike küsimuste (RKKTS § 147 ja 148) esitamise õigus, umbusalduse avaldamise õigus (PS § 65 p 13) ning eri-, uurimis- ja probleemkomisjonide moodustamise õigus (RKKTS §-d 19, 20 ja 21). Täidesaatva võimu üle kontrolli teostamiseks on Riigikogu komisjonidel õigus nõuda valitsuselt ja täidesaatva riigivõimu asutuselt oma tööks vajalikke andmeid ning valitsuse liikme komisjoni istungil osalemist valitsusliikme võimkonda kuuluvate küsimuste kohta teabe saamiseks (RKKTS § 22 lg 1 p 1 ja 2). Lisaks näeb RKKTS § 23¹ ette Riigikogu komisjonile võimaluse koostada oma valdkonda kuuluva teema läbitöötamiseks või järelevalve teostamiseks raport. Parlamentaarse kontrolli alla liigituvad ka peaministri ja ministrite poliitilised avaldused ning ametiisikute ettekanded ja ülevaated Riigikogu täiskogule (RKKTS § 155), samuti valitsusele Riigikogu otsusega ettepanekute tegemine (PS § 103 lg 2, RKKTS § 154 lg 1) ning oluliselt tähtsa riikliku küsimuse arutelu algatamine (RKKTS § 153).