

Professionaalsest parlamendist ja parlamendiliikmest

Küllo Arjakas (RiTo 13), Riigikogu liige, Eesti Keskerakonna poliitiline sekretär

Riigikogu töös osalemine nõuab kõigilt rahvaesindajailt järjest rohkem professionaalsust, seetõttu vajavad ka Riigikogu töökorraldus ja parlamendiliikme õiguslik regulatsioon paratamatult täiendamist.

Avalikkuses on suurimat vastukaja tekitanud Riigikogu liikmete sotsiaalsed tagatised. Kindlasti ei seostu Eesti parlamendi saadiku staatus ainult sotsiaalsete tagatistega. See on mõnele ajakirjanikule atraktiivne teema, eriti rahvaasemike kuluhüvitusdokumendid. Riigikogu liige on rahva valitud esindaja ja temalt eeldatakse professionaalset tööd.

Ootused ja nõuded professionaalsele rahvaesindajale on kõrged – alates riigile ja ühiskonnale vajalikust seadusloomest ning Eesti esindamisest rahvusvahelistel üritustel kuni üksikisikute kommunaal- jm olmemurede lahendamiseni, kiirest reageerimisest päevapoliitilisele sündmusele kuni tõhusa osalemiseni mõne strateegilise, 15–20 aasta arengukava koostamises. Seda rida võib pikalt jätkata. Nii nagu teised institutsioonid– asutused, on ka Riigikogu liikmed läbi lasknud tööalast praaki või käitunud ebaväärikalt. Meenutagem, et praeguse, X Riigikogu ajal tekkis ühe seaduse rakendussätete ebakõlast mõnepäevane periood, kui Eesti Vabariigis ei kehtinud osalt liikluseeskiri. Häta on jäänud rahvusvahelisel areenil mõne Venemaa diplomaatilise rünnaku pareerimisega. Iga töö edukus ja tõhusus olenevad mõnevõrra töötingimustest, ning selles osas erineb parlamenditöö suuresti teistest töödest.

Parlamendiliikme õiguslik staatus

Parlamendiliikmel on esindusfunktsioonide täitmiseks eripärane õiguslik staatus.

Olulisimad on immunitet ehk saadikupuutumatus ja indenniteet ehk vastutamatus hääletamise ja poliitiliste avalduste eest. Riigikogu liikmel on eriseisund kriminaalmenetluses süüdistuse esitamise ja teatavate kriminaalmenetlustoimingute tegemises – tema kohta ei saa koostada süüdistusakti ega tema suhtes teha kriminaalmenetlustoiminguid enne, kui Riigikogu koosseisu enamus ei ole selleks oma nõusolekut andnud, välja arvatud kriminaalmenetluse seadustikus ettenähtud juhtumid.

Saadikuga seostub vaba mandaadi põhimõte, see tähendab Riigikogu liikme sõltumatust ning rahvaesindaja ülesannete täitmist kooskõlas riigi põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja südametunnistusega. Riigikogu liiget ei või sundida parlamendist tagasi astuma, teda ei saa tagasi kutsuda, saadik ei ole õiguslikult seotud oma erakonna valimisplatvormi ega erakonna üldprogrammiga. Saadik on vabastatud kaitseväeteenistusest. Ametisse astudes peab rahvasaadik andma ametivande. Parlamendisaadiku ametiga kaasneb hulk kitsendusi: ametite ühildamatus – saadik ei tohi samal ajal olla tööl avalikus teenistuses ega täita ülesandeid, mille täitmine on vastuolus võimude lahususe põhimõttega või mis muul moel

võib viia huvide konfliktini. Alates 2005. aasta sügisest ei saa saadik samal ajal olla linna- või vallavolikogu liige.

Riigikogu liikmele ei laiene töö- ja puhkeaja seadus ning puhkuseseadus.

Parlamendiliikmel on sisuliselt piiramatult tööaeg – seegi rõhutab omal moel rahvaesindaja erilist staatust.

Riigikogu liikmel ei ole võimalik taotleda ajutiselt oma volituste peatamist, näiteks alla kolmeaastaste laste kasvatamiseks või ajutise töövõimetuse perioodiks.

Juba 1937. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus (rakendus 1. jaanuarist 1938) lähtus parlamendi autonoomia põhimõttest, mille kohaselt on parlament teiste riigiasutuste sekkumiseta pädev kehtestama endale töö korraldamiseks vajalikud reeglid. Selline põhimõte on sätestatud näiteks Hispaania, Itaalia, Saksamaa ja Soome põhiseaduses. Teatavasti oli Põhiseaduslikule Assambleele Eesti Vabariigi uue, 1992. aasta põhiseaduse koostamisel suureks eeskujuks 1938. aasta konstitutsioon.

Praegu reguleerivad meil Riigikogu tegevust ja liikme staatust Riigikogu kodukorra seadus, Riigikogu töökorra seadus ja Riigikogu liikme ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadus. Meie parlamendi liikme staatust võib võrrelda teiste Euroopa riikide parlamendiliikme staatusega, kasutades selleks Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna kogutud materjale.

Palk, puhkus ja hüvitised

Riigikogu liikme palgasüsteemi põhimõte kujunes välja 1992. aastal ning VII Riigikogust alates on see seotud Eesti keskmise palga ja koefitsiendiga. Riigikogu liikme töötasu on neli keskmist eelmise kalendriaasta palka. Varem korrigeeriti töötasu igas kvartalis, 2003. aasta kevadest (X Riigikogu) on arvestuse aluseks eelmise kalendriaasta IV kvartali palk ja see ei muutu aasta jooksul. Riigikogu liikmele maksti varem igas kuus esinduskuludena 20% ametipalgast, 2003. aasta kevadest makstakse kuni 30%, aga asjakohaste kuludokumentide esitamisel.

Nii nagu Eestis korrigeeritakse rahvaasemike palka üks kord aastas ka Lätis, Austrias – alusnäitaja on eelmise aasta tulu inimese kohta – ja mujalgi. Küprosel korrigeeritakse palka kaks korda aastas. Samamoodi kui Eestis on parlamendiliikme töötasu seotud keskmise palgaga Lätis ja Leedus, ka Horvaatias ja Sloveenias. Bulgaarias on palga arvestamise aluseks kolm avaliku sektori keskmist palka. Kõrge palk on rahvasaadikuil Itaalias, seal on palga arvestamise alus Itaalia Riigikohtu kodade esimeeste kõrgeim palk, näiteks 2005. aastal oli saadiku brutokuupalk 10 974 eurot (ca 171 000 krooni). Kreeka saadiku põhipalga alus on Riigikohtu presidendi palk.

Esinduskulude praktika on erinev. Kreekas kompenseeritakse ainult parlamendi esimehe, Belgias spiikri ja asespiikri, Horvaatias lisaks veel komisjoni esimeeste esinduskulud, Portugalis ja Islandis kõigil 10% kuupalgast, Soomes ja Ungaris kõigil, aga summa suurus oleneb saadiku valimispiirkonna kaugusest pealinnast. Siiski ei saa neid võrdlusi üks ühele

hinnata, sest Belgias on samas ka kõigil saadikul mittemaksustav tulu tööga seotud kulude hüvitamiseks kuni 28% põhipalgast, paljudes riikides kompenseeritakse eraldi transporti ja sideteenuseid, mis meil mahuvad esinduskulude alla jne.

Samuti on raske võrrelda sõidukulusid. Valdavalt hüvitatakse üldised sõidukulud, aga näiteks Leedus on iga parlamendiliikme kasutada nn riigiauto (Volkswagen Passat), Rootsis peab parlamendiliige valima odavaima sõiduvahendi, kui pole muuks mõjuvat põhjust, Prantsusmaal kompenseeritakse aastas kuni 40 edasi-tagasi lennusõitu Pariisi ja valimispiirkonna vahel, Norras hüvitatakse taksokulud ainult siis, kui istung lõpeb pärast kella 22.

Mitmes riigis on üsna põhjalikult sätestatud pealinnast eemal elavate rahvaasemike kulude katmine. Eestis ei ole selles osas märkimisväärseid erisusi, välja arvatud see, et väljaspool Tallinna ja Tallinnaga piirnevaid kohalikke omavalitsusi elavaile Riigikogu liikmeile hüvitatakse elamiskulud kuni 5000 krooni kuus. Ka näiteks meist viis korda väiksemal Küprosel sõltuvad saadikute kõrvaltoetused valimisringkonna kaugusest saareriigi pealinnast.

Parlamendiliikmel on sisuliselt piiramatut töoaeg. Enamikus riikides ei ole parlamendiliikmele seadusega puhkust sätestatud. Rootsis öeldakse, et Rikstagi liige täidab oma kohustusi seitse päeva nädalas ja 365 päeva aastas, sama kehtib Ameerika Ühendriikide Kongressi kohta. Parlamendi korralised istungjärgud ja puhkuseperioodi määrab üldiselt kas parlamendi kodukord (Soomes, Rootsis) või parlamendi juhatus (Lätis, Leedus). Mitmes riigis (Lätis, Rootsis, Sloveenias jm) võib parlamendiliige võtta isiklikel põhjustel veel ühe nädala lisapuhkust.

Eesti on väheseid riike, kus rahvaesindajale ei ole ette nähtud personaalset abilist.

Võrdluseks: Lätis on saadikul üks abiline, Leedus õigus kuni kahele assistendile (üks pealinnas, teine valimisringkonnas). Isiklike abilisi ei ole Norras, ent seal teenindab parlamendiliiget erakonna sekretariaat ning igal aastal tehakse parteile vastav rahaline ülekanne. Enamikus riikides on igal parlamendiliikmel õigus palgata endale assistent või nõunik, Kreekas assistent ja kolm nõunikku, Prantsusmaal koguni kuni viis abilist.

Eesti on nende väheste riikide seas, kus parlamendiliikmel ei ole eripensioni, sest parlamendipensionid kaotati 2003. aasta algusest. Võrdluseks: Austrias on parlamendipension saadikul pärast 10-aastast teenistust, Belgia lubab parlamendiliikme pensionile juba 55-aastaselt (kuni 75% põhipalgast), Norras ja Portugalis tekib õigus täispensionile 12-aastase parlamendistääžiga, Rootsis 6 aastaga, Saksamaal isegi ühe aastaga (küll suhteliselt väike hüvitis) jne. Parlamendipensione ei ole näiteks Tšehhis, Šveitsis, Ungaris. Paljudes riikides (Belgia, Itaalia, Prantsusmaa, Sloveenia jt) teevad parlamendiliikmed ise paralleelselt sissemaksid pensionifondi.

Rahvaasemike tähtsus väheneb

Põhiküsimus on mõistagi rahvaesindaja ja Riigikogu kui institutsiooni edasises arengus ja selle töö jätkuvas professionaliseerumises.

Võrdlus mitme eelmise Riigikogu ja viimase Eesti Vabariigi Ülemnõukogu (1990–1992) koosseisuga näitab, et rahvaasemike üldine tähendus ja tähtsus ühiskonnas väheneb. Samavõrra on tõusnud valitsusliikmete osakaal ning koalitsioonilepingute siduvus ja põhjalikkus. Vähenenud on Riigikogu saalisine debatt, sest varem katkestati enamiku seaduseelnõude teine lugemine, mõnikord koguni mitu korda. Parlamendi istungid on tunduvalt lühemad, seda on suuresti mõjutanud Riigikogu kodukorra muutmine, kus esimesel ja kolmandal lugemisel saavad sõna ainult fraktsioonide esindajad. Eelnõu teise lugemise käigus tõuseb nüüd esiplaanile komisjoni esindaja, mitte antud valdkonna minister. See on vähendanud ka ajakirjanduse huvi Riigikogu vastu. Sootuks on kadunud esmaspäevane nn vaba mikrofon – rahvaesindajate seisukohtade operatiivne ettekandmine päevapoliitilistes küsimustes. Pikki aastaid meenutas vabale mikrofonile registreerumine olümpiasprinterite starti, sest aegsasti asetati sõrm vajalikule klahvile.

Riigikogu praeguse koosseisu eripära on saadikute ulatuslik vahetumine. See ei ole tingitud ainult ühe valitsuskoalitsiooni ja mõnede ministrite vahetusest. Mõned astusid Riigikogust ise tagasi ja naasid endisele põhitööle (telemees Hannes Vörno, dirigent Hirvo Surva, professor Ülo Vooglaid), mõned suundusid uutesse riigiametitesse: Eesti Panka (Andres Lipstok), kõrgkooli rektoriks (Signe Kivi), maavanemaks (Värner Lootsmann), Riigikohtu esimeheks (Märt Rask), Euroopa Komisjoni (Siim Kallas). Mitu saadikut (Siiri Oviir, Andres Tarand jt) valiti 2004. aastal Euroopa Parlamenti, kaks saadikut lahkusid Riigikogust pärast 2005. aasta kohalikke valimisi tööle omavalitsustesse (Vilja Savisaar, Mihhail Stalnuhhin), manalateele läks Robert Lepikson. Joomaskandaali tagajärjel lahkusid parlamendist Peep Aru ja Toomas Tein. Vähemalt 25 saadikut on andnud Riigikogu ees ametivande ning samal päeval kirjutanud loobumisavalduse. X Riigikogus on kolme ja poole aastaga vahetunud ca 75 saadikut, sealhulgas mitu suurte kogemustega fraktsiooni esimeest (Jürgen Ligi, Vilja Savisaar) ning komisjonide esimehi. Seegi on mõjutanud Riigikogu sisemist õhustikku ja töövõimet.

Kiirelt vahetuvate saadikutega Riigikogu niigi ähmane vastutus oma töö eest on veelgi enam ähmastunud. Rahvaesindajate tihe vahetumine paneb oma pitseri Riigikogu töö järjepidevusele, komisjonide igapäevatööle, kaudselt Riigikogu kui terviku mainele.

Mida on vaja reguleerida?

2003. aasta lõpus moodustati Riigikogu toonase aseesimehe Rein Langi algatusel fraktsioonidevaheline tööühm, et arutleda parlamendiliikmete õigusliku seisundi, kohustuste, prerogatiivide jms üle, mis on vajalikud selleks, et rahvaesindaja saaks oma ülesandeid vabalt, professionaalselt ja sõltumatult täita. Kõik eluvaldkonnad arenevad ja muutuvad professionaalsemaks, ka poliitika ja rahvaesindus. Enam kui poolteise aastaga vaadati üle Euroopa Liidu riikide parlamentide töötingimused ja arutati arvukaid meie

parlamendiga seotud küsimusi, alates asendusliikme tulekust kuni võimaluseni palgata endale abilisi.

Ka Euroopa Liidu riikides arutletakse parlamendiliikmete töö, aruandluse ja vastutuse üle. Mõndagi on sätestatud, mõnigi tavaga välja kujunenud ja traditsiooniliselt isereguleeruv. Mõnes riigis on sätestatud trahvid komisjonidest põhjusega puudumise korral – meil seda pole. Mõnes riigis (meile lähimana Lätis) makstakse eraldi komisjoni ja alamkomisjoni koosolekutel osalemise eest – meil mitte.

Mida tähendab vaba mandaadi põhimõte? Kus on sõnavabaduse ja tegutsemisvabaduse piirid? Rahvaasemikul on küll immunitet (isikupuutumatus), ent samal ajal ei saa rahvaasemik üheski riigis endale kõike lubada. Isegi purjus peaga Võitleva Sõna baaris lällamisest tekkis õiguslikke küsimusi. Kas eraettevõtte turvamees tohib sekkuda vahejuhtumisse või peaks konflikti korral rahvaesindajaga kohale tulema politseinik kui riigivõimu otsene esindaja? Siingi on erinevaid regulatsioone.

Mitmes riigis on sätestatud, et parlamendiliikme märgukirjale peavad riigiasutused ja omavalitsused vastama kümne päeva jooksul – meil seda ei ole. Mitmes riigis on sätestatud, et kohalik omavalitsus peab võimaldama oma ringkonna saadikule sobiliku tööruumi valijatega kohtumiseks – meil seda ei ole. Kui sõnavõtja kasutab ettekandes selgelt ebakohaseid väljendeid, teeb istungi juhataja esinejale märkuse. Seda meil juhtub. Aga kui märkus jäetakse tähele panemata, saab istungi juhataja katkestada sõnavõtu mikrofoni väljalülitamisega – meil seda sätestatud ei ole. Kas parlamendiliikmel peaks olema võimalik palgata endale abi – nõunik? Millised oleksid parlamendiliikme asendamise võimalused? Mõnes riigis on see protseduur hõlbus, sest erakond võib saata lühikeseks ajaks, just teatud küsimuse arutamise ajaks parlamenti uue esindaja.

Isegi väikesed küsimused annavad ootamatu vastukaja. Praeguse Riigikogu korra kohaselt on nii, et kui rahvaesindaja viibib oma komisjoni töö ajal teises komisjonis – näiteks kaitseb oma seaduseelnõu või on seal asendusliikmena –, on ta arvestuslikult oma põhikomisjoni koosolekult puuduja. Ajakirjanikud on teinud korduvalt imelihtsast puudumiste statistikast Riigikogu liikmeid halvustavaid artikleid, põhjendamatu löögi alla võivad sattuda just aktiivsed saadikud.

Eelnimetatud fraktsioonidevahelises töörühmas käidi välja mitmesuguseid arvamusi. Täiendusi ja ettepanekuid Riigikogu praegusele töökorraldusele pakkusid kõigi erakondade esindajad. Et aga kõigis vaidlusküsimustes ei õnnestunud konsensuslikku lahendust leida, ei jõudnud kõnealune fraktsioonide ühiskomisjon oma eesmärgini – esitada 2004. aasta lõpupoolel menetluse seaduseelnõu Riigikogu liikme staatuse kohta. Tõenäoliselt tuleb uus, 2007. aasta märtsis valitav Riigikogu sama teema juurde tagasi.