

## **Parlamendireformist**

Urmas Reinsalu, Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

**Riigikogu fraktsioonidest moodustatud töörühm analüüsis olukorda ja esitas ettepanekud, kuidas vajaduse korral Riigikogu tööd ümber korraldada.**

Kriitika Riigikogu tegevuse kohta võib jaotada kaheks. Esimene kriitikaperiood oli vabanemisjärgne parlamendiajastu, kui parlamenditöö märksõnad (ja ka avaliku kriitika põhiallikad) olid seadusloome kiirus ja ohtrus, enamusotsuste langetamine, võimuleeri ja vähemuse intensiivne vastasseis ning ulatuslikud reformid.

Viimaste aastate kriitika (algas X Riigikogu ajal ja omandas selgepiirilisemad jooned) on mõneti teistsugune. Kui esimese perioodi parlamendikriitika lahendusi pakkuv osa keskendus valimissüsteemi muutusele, mis looks uue ja parema parlamendi, või lihtsalt parlamendikoosseisu ulatuslikule vahetumisele, siis teise etapi kriitika on mitmekoelisem. Vaadakem kas või viimase paari aasta arvamusartiklite pealkirju (Enn Vetemaa “Parlamendiliikmed kui loovisikud”; Raimo Ülavere “Toompea ladvik pole rahva nägu”; Aare Kasemetsa “Kui Riigikogu hooliks inimestest”; Enn Soosaare “Toompeal muutugu suhtumine”).

Omaette ulatuslik kõrvalteema, mis parlamendi tegevuse kriitikaga on mitmel juhul segunenud, on Riigikogu liikmete tasu, millel peatun eraldi.

## **Johtuvalt muutunud olukorrast**

Ühiskondlikule kriitikale lisaks on mitu objektiivset asjaolu, mis ilmselt muudavad Riigikogu olemust kolme esimese koosseisuga võrreldes ning sellest johtuvalt esitavad küsimuse võimalike muudatuste vajadusest. Need asjaolud on:

- ühinemine Euroopa Liiduga ning suure osa õigusloome ettevalmistava koormuse asetumine Eesti esindajate tegevusele ministrite nõukogu töörühmades;
- ulatusliku seadusloometöö lõppemine; ühelt poolt rahvusliku õiguskorra olulisemate valdkondade heakskiitmine (eraõigus, karistusõigus, järke ootab veel mitu seadust haldusõiguse üld- ja eriosas) ning teisalt õigusloome harmoneerimisprotsessi sisuline lõppemine Euroopa Liiduga ühinemise tarbeks;
- parteidesüsteemi väljakujunemine ning seniste parlamendiliikmete tagasivalitavuse suurenemine;
- ametnikkonna ettevalmistuse oluline paranemine ning paljude valitsuse esitatud seaduseelnõude tehnokraatlikkus ja mittepoliitilisus;
- järkjärgulised muutused valimissüsteemis, mis on suurendanud kandidaadi saadavate häälte osakaalu ja seetõttu motivatsiooni tegelda rohkem tööga valimisringkonnas kui parlamenditööga.

Öeldule tuleb lisada, et ehkki n-ö staažikate poliitikute osakaal on suurenenud, on jäikus parlamendi kirjutatud eeskirjades (kodu- ja töökorra seadus) viimastel aastatel kasvanud.

Selle jäikuse algsed põhjused pärinevad ülemnõukogu ajast. Aastate jooksul on kodukorra seadust muutes võimalusi obstruktsiooniks vähendatud.

Ühelt poolt avaliku kriitika mõjul ja teiselt poolt objektiivselt muutunud situatsioonist johtuvalt panid Riigikogu fraktsioonid möödunud aasta algul kokku töörühma, et olukorda analüüsida ja esitada oma ettepanekud selle kohta, kuidas Riigikogu tööd vajaduse korral ümber kujundada ning anda vastus avalikkuse tähelepanu pälvinud kõrgemate riigiteenijate palgaküsimusele. Töörühma liikmed on Toomas Varek (Keskerakond), Karel Rüütli (Rahvaliit), Hannes Rumm (Sotsiaaldemokraatide Erakond), Valdur Lahtvee (Rohelised) ja Urmas Reinsalu (Isamaa ja Res Publica Liit).

## Hulk kaalukaid ideid

Sellised parlamendireformi töörühmad ei ole haruldased. Suurbritannia alamkojas tegutseb erikomisjon alamkoja reeglite ja praktika muutmiseks, et parlamenti moderniseerida. Saksamaal on *Bundestag* koostanud reformikavu ning 2008. aastal võeti vastu Baden-Württembergi maapäeva reformi kava. Olulise asjaoluna on reformipaberites peale õigusaspekti välja toodud ka moodsa kommunikatsioonikeskkonna arenguga seotud probleemid ning sellest johtuvad vastuolud parlamendis inertse otsustusprotsessi ning meedia suunatud ootuse vahel paremini reageerida ühiskonnas toimuvale.

Parlamendireformi töörühm seadis endale ülesanded koguda ekspertide ja Riigikogu saadikurühmade ettepanekud järgmistes küsimustes: võimalikud põhiseaduse muudatused Riigikogu töö valdkonnas, võimalikud seadusemuudatused ja muud töökorralduslikud täiendused. Eraldi vaadeldi kõrgemate riigiametnike palgareformi. Töökultuuri osas saavutati kokkulepe: kõik fraktsioonid esitavad seadusemuudatused ühiselt ning eesmärk on konsensuse taotlus. Kui vastu on fraktsioonide selge vähemus, tehakse neile ettepanek eriarvamus fikseerida, kuid ühineda eelnõu toetamisega. Kui nad keelduvad, võtta küsimus päevakorrast maha.

Allpool puudutan parlamendireformi töörühmale esitatud ettepanekuid. Vaheraporti esitab töörühm selle istungjärgu lõpuks. Ilmselt pole üllatav, et ulatuslikust ettepanekute paketist leidis heakskiidu ainult väike osa. Ühel või teisel viisil oli ikka mingi saadikurühm kellegi ideele vastu, sõltuvalt mitmel juhul sellest, kas tegu oli suurema või väiksema fraktsiooniga, parasjagu võimuliitu või opositsiooni kuuluva rühmaga. Ise loodan, et enamik väljakäidud mõtteist vaadatakse lähiajal uuesti üle. Töörühmas vaadeldi parlamendi seadusandliku ülesande kõrval parlamendi pädevust ühiskondliku diskussiooni korraldajana ning järelevalve teostajana valitsuse üle, parlamendi ülesannet ühiskonnas toimuvaid probleeme käsitleda ja peegeldada, kaasa arvatud kommunikatsiooniprobleemid.

Kokkuvõtteks on valminud pakett Riigikogu analüütikute uurimusi, mõned seaduseelnõud, mis on Riigikogu menetluses, hulk kaalukaid ideid ühiskonna arvamusi liidritelt ja seaduseelnõu kõrgemate riigiteenijate palgakorralduse kohta.

## Põhiseadusest eetikaküsimusteni

Alustan põhiseaduse muutmise ettepanekutest, mis on seotud Riigikoguga. Töörühmas valdavat toetust ettepanekud ei leidnud. Üks ettepanek puudutas parlamendi koosseisu vähendamist 81 liikmeni ning ministri ja Riigikogu liikme ametite ühendamist. Mitmed eksperdid tõdesid, et viimane käsitus ei oleks kooskõlas põhiseaduses sätestatud võimude lahususega personaalse ühildamatuse mõistes. Teine idee puudutas kvalifitseeritud vähemusele antud õiguste laiendamist. Põhiseadus sätestab, et Riigikogu teeb oma otsused

häälteenamusega. Puutuvalt opositsiooni õigusesse järelevalvet teostada võiks anda näiteks viiendikulisele kvalifitseeritud vähemusele õiguse moodustada uurimiskomisjon ning pöörduda vastuvõetud seaduse vaidlustamiseks põhiseaduse järelevalve korras Riigikohtusse. Viimase kahe idee teostamist pean tõsiselt kaalumist väärivaks. Nende mõju meie poliitilisele tasakaalule oleks tähenduslik.

Teine teema puudutas parlamendiliikmete eetika küsimusi ja võimalusi kuritarvituste või eetilisel taunitavate tegude puhul rakendada mõjutuse või hinnangu andmise süsteemi.

Aaro Möttöse tehtud analüüsi järgi reguleerib näiteks Iisraeli parlamendi liikmete käitumist eetikakoodeks, mis muu hulgas näeb ette, et parlamendiliikme kohus on alal hoida parlamendi ja selle liikmete väärikust, järgida oma tegevuses parlamendiliikme staatust ja kohustusi ning hoiduda oma positsiooni ja privileegide kasutamisest ebakohasel viisil. Koodeks käsitleb veel parlamendimandaadiga ühitamatuid ameteid ja tegevusalasid ning huvide konflikti vältimisele suunatud abinõusid. Eetikakomisjon arutab parlamendiliikmete tegevuse kohta esitatud kaebusi. Komisjon annab kaebealusele võimaluse esitada selgitusi ja tõendeid. Kui komisjon leiab, et parlamendiliige on rikkunud eetikakoodeksit, võib ta teha parlamendiliikmele noomituse või märkuse.

Ühendkuningriigi alamkoda on samuti heaks kiitnud parlamendiliikmete käitumiskodeksi (*Code of Conduct*). Seda kohaldatakse rahvaesindajate “avaliku elu kõigi aspektide” suhtes. Koodeksi järgi on käitumisprintsipiibid, mida parlamendiliikmed peavad järgima, omakasupüüdmatuse (*selflessness*), sõltumatus (*integrity*), erapooletus (*objectivity*), vastutavus (*accountability*), avatus (*openness*), ausus (*honesty*) ja eeskujulikkus (*leadership*). Eriline rõhuasetus on koodeksis (ja sellele lisatud juhendites) huvide konflikti vältimisel ja huvide deklareerimisel.

## Parlamendi võimest anda hinnang

Arvan, et küsimus ei olegi niivõrd karistamises, kuivõrd parlamendi võimes anda hinnang ning seda objektiivselt argumenteerida. Ka töörühmale tehtud ettepanekutes oli idee laiendada korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjoni pädevust nii, et see hõlmaks ka eetikaküsimustele hinnangu andmise ja heade praktikate koostamist. See ettepanek jäi lauale ja eelnõuks saamiseks toetust ei leidnud.

Tõsiselt analüüsiti parlamendi struktuurset enesekorraldust komisjonide jaotumise korral. Mitu ettepanekut nägi ette eri komisjonide ühendamist, võimalust luua alakomisjone, muuta komisjonide istung alaliseks, kui pole kokku lepitud teisiti. Lisaks pakuti kodu- ja töökorra seaduse tasemel sätestamist, et opositsioonil oleks õigus moodustada uurimiskomisjoni ning et riigieelarve kontrolli komisjon võiks olla alaline komisjon.

Õigus- ja analüüsiosakonna tehtud analüüsi järgi on komisjonide suurus ja vormilised vastutusalad Euroopa parlamentides erinevad (mitmel juhul ei korreleeru parlamendi suurus ja komisjonide arv). Üldjoontes jagunevad parlamendid kahte suurde rühma: ühtedes on komisjonide arv ja valdkonnad kodukorras täpselt ette nähtud (näiteks Leedu, Läti, Norra), teiste puhul teeb seda parlamendi uus koosseis (Belgia, Tšehhi). Isiklikult pooldan teist varianti, sel juhul sätestaks kodukord kohustuse moodustada komisjonid valitud parlamendienamuse töökava kohaselt, sätestades, et erikomisjonid tuleb moodustada vältimatult. Komisjonide arvu muutmise kohta töörühm eelnõusid välja ei pakkunud.

Mis puudutab järelevalvet valitsuse üle, siis valitsuse infotunni paindlikumaks muutmiseks esitati mitmeid ettepanekuid. Kompromissina esitas töörühm eelnõu, mille järgi kõigis infotundides hakkaks tulevikus osalema peaminister või teda asendav minister, samuti valitsuse liikmed, kelle vastutusala on parasjagu aktuaalne.

### **Lisateemaks palgakorraldus**

Omaette teemad olid nii-öelda lisaküsimusena töörühma ette seatud Riigikogu ja teiste kõrgemate ametiisikute palgakorraldusega seotud probleemid. Komisjon töötas välja kõrgete riigiametnike palgaseaduse, mis lahendab küsimuse lisatasude ja keskmise palgaga seotuse kohta. Nimetatud seadus võetakse loodetavasti vastu sel aastal. Lahtine on küsimus, kas palgaastmestiku aluseks oleva presidendi palga pakub välja nn tarkade kogu või teeb seda mingi parlamendiorgan. Samuti vajab täiendavat otsustamist, kas palkade absoluutsummad jäävad fikseerituks mingiks perioodiks või on mõeldav nende arvestamine koefitsiendiga. Lisaks valmistasime ette seaduseelnõu kõrgemate ametiisikute palkade külmutamise kohta seoses majanduslangusega.

Seadusandluse kõrval analüüsis töörühm hulgaliselt muid parlamendi tööülesandeid. Töörühma ettepanekul on parlament kehtiva kodukorra alusel asunud korraldama eri valdkondlike küsimuste arutelu riiklikult tähtsa küsimuse vormis, kaasates täiskogu töösse eksperte ja muude institutsioonide esindajaid. Töörühm on esitanud ka eelnõu, et kõigil Riigikogu saadikurühmadel oleks kord aastas õigus pidada täiskogus riiklikult tähtsa küsimuse arutelu neile olulisel teemal. Teine uuendus puudutab raportisüsteemi sisseseadmist Riigikogus.

Ettevalmistatud eelnõu järgi määraksid alalised komisjonid olulise riikliku tähtsusega küsimuse läbitöötamiseks (sealhulgas valitsuse tegevuse üle järelevalve koostamiseks) komisjoni liikmete seast raportööri. Raportit arutatakse ja see kiidetakse heaks komisjonis, vajaduse korral arutatakse ka täiskogus. Raportist võivad tuleneda seadusandlikud ettepanekud valitsusele. Kaido Rosina analüüsi järgi on sellised raportid mõningate erisustega tõhus töövorm näiteks Soomes, Rootsis, Euroopa Parlamendis ja Suurbritannias. Pean selle töövormi arendamist tõsiseks ja oluliseks töösuunaks parlamendi järelevalvetöös ning valdkondlike probleemide läbitöötamisel ja mõtestamisel. On selge, et see hakkab nõudma Riigikogult ja kantseleilt suuremat lisakoormust.

### **Mida soovitasid eksperdid**

Oma arvamuse ütlesid töörühmale ka parlamendiekspertid. Tutvustan konspektiivselt mõningaid mõtteid. Liia Hänni pani ette formuleerida Riigikogu kaasamispoliitika ning seada sisse selge protseduur petitsiooniõigusele. Kehtestada selge protseduur ettepanekute ja arvamuste esitamiseks ja läbitöötamiseks eelnõu menetlemisel. Allar Jõks juhtis tähelepanu sellele, et kehtivas õiguses ei ole Riigikogul sätestatud kohustust, millise aja jooksul tuleks viia seadus õiguskantsleri nõudel põhiseadusega kooskõlla, kui on otsustatud seda ettepanekut toetada.

Esile kerkis küsimus, kuidas tagada Riigikogu suutlikkus riigieelarvet sisuliselt menetleda (Ülle Madise). Paindlikumaks tuleks muuta tööaja graafik (Aaro Möttus). Marju Lauristin soovitas korraldada peaministri ja opositsiooniliidrite debatt kodukorras sätestatud formaadis, mida kantaks üle ka televisioonis.

Seadusloomekultuuri ja seaduse rakendamise kvaliteedi kohalt pean oluliseks ekspertide pakutud ideed, et seaduseelnõu teisel lugemisel esitaks juhtivkomisjon uue seletuskirja.

Näiliselt tehnilise muudatusega on võimalik paremini dokumenteerida seadusandja kavatsusi kahe lugemise vahel tehtud parandustega. Sellekohase nõudeettepaneku seaduseelnõuna ka esitasime.

Kokkuvõttes on parlamendi väärtus tema traditsioonides ja etteaimatavuses. Kuid nende ohvriks ei tohi tuua tegutsemissuutlikkust ja äriksust. Põhjustest, mis viisid parlamendireformiga tegelemisele, ma kirjutasin. Samuti tutvustasin seda, mida töörihm on seni välja pakkunud või arutlusel kõrvale jätnud. Sellise reformi tunnus on, et eesmärgiks on seatud muutus, kuid see ei saa toimuda liialt kiirete hüpetega. Muutuse aeglust tasakaalustab filosoofiline tõdemus – reformiprotsess on ise samuti muutuse esilekutsumise viise.