

ARVAMUSFESTIVAL 2015

TEEMAALAL „TOIMIV RIIK“

Arutelu „Avatud valitsemine. Alustame Riigikogust? Mis toimub Riigikogu komisjonides?“

Protokoll

Osalejad: Liia Hänni, Eiki Nestor, Kalle Laanet, Toomas Mattson

Moderator: Olari Koppel

Eelmise Riigikogu koosseisu ajal oli üks viimaseid kirgi kütnud teemasid komisjonide töö avalikkus. Protokollidest ja lindistustest sai ühtäkki terav teema. Kas parlamendis toimuvate debattide sisukus võiks olla üks demokraatia tervise mõõdupuu? Nende avalikustamine avatud valitsemise etalon?

Olari Koppel: Meenutage, kuidas parlamendi töö avatus või suletus on viimase 20 aasta jooksul muutunud.

Eiki Nestor: Põhimõtteline küsimus kõigi demokraatlike riikide parlamentide jaoks, sest informatsioon liigub täna kiiremini kui 15-20 aastat tagasi. Kui parlamendid suudavad oma töö sisu avada, siis inimesed saavad nendest otsustest aru. Kui parlamendid jätkavad traditsioonilisel moel, siis jäädaksegi rääkima sellest, et parlament on rahvast kaugel. Avalikkuse poolelt oli kõrgaeg 1999-2003, sest keegi siis ei öelnud, et nad ei teadnud, mis toimub Riigikogu komisjonides. Komisjonid tegid sisulist tööd, koostasid korralikud protokollid ja avalikustasid need. Näiteks kultuurikomisjoni protokollid olid kultuurirahva seas populaarsed, kõik lugesid neid. Pööre kinnisuse suunas toimus aastal 2003/2004. Opositsiooni saadik Nestor küll tollal vaidles seadusesse sisse viidud muudatuste vastu, kuid kuna seadus ise oli tollal seotud EL liikmeks saamisega ja sellega seotud muudatuste viimisega Riigikogu kodukorda, siis tuli seadus vastu võtta. Vastasel juhul ei oleks saanud ELis toimida parlamentaarse riigina. Tollal ka kadus see paragrahv, mis tagas komisjonide töö avalikkuse ning see kord kehtib siiani. Tegemist on seadusega, mille muutmiseks on vaja 51 Riigikogu liikme poolthäält. Varem olid selged ja ühtsed nõuded Riigikogu komisjonide töö avalikuks kajastamiseks. Pärast seadusemuudatust leiti, et kõik komisjonides toimiv ei pea olema avalik. Leiti, et sellisel kujul sünnivad paremal moel kompromissid erinevate arusaamade vahel. Tagab töörahu. Mina seda seisukohta ei jaga. Tänapäeval sünnivad need kompromissid nagunii ükskõik kus, selleks ei ole vaja salastada Riigikogu komisjonide tööd. Kokkuvõttes 2003. aastal nõuded protokollidele muutusid lakooniliseks ja seejärel muutusid lakooniliseks ka protokollid. Ei ole võimalik lugeda, kas rahvasaadik oli mõne muudatuse poolt või vastu. Ometi võiks see olla elementaarne, et kodanik saab teada, kas tema valitud saadik hääletas mingi muudatuse poolt või vastu.

Olari Koppel: Toomas, kas midagi sellest, mida sa oled tahtnud ajakirjaniku, kodaniku või ametnikuna teada Riigikogu tööst, on sõltunud sellest, milline regulatsioon seaduses kehtib Riigikogu töö avalikkuse või kinnisuse kohta?

Toomas Mattson: Ajakirjanikuna küllap sa selle loo teed seadusest sõltumata. Ent regulatsioonist sõltub Riigikogu ametnikkonna koostöövalmidust. Kui praegune õiguskantsler oli Riigikogu põhiseaduskomisjoni juhataja, siis ajakirjanikuna sain alati lahkelt abi materjali mõtestamisel ja arusaamisel. Praegu suheldes kolleegidega on tunda ettevaatlikkust ametnike poolt. Pigem täna lahkelt ei seletata tausta lahti. Kui õiguslik regulatsioon soodustab lahkemat lähenemist info jagamisele, siis see soodustab ka positiivset atmosfääri nende inimeste seas, kes on pädevad infot lahti seletama, et võtta maha hirmu asjade lahti seletamise tagajärgede ees. Eesti parlament on avatuse seisukohalt siiski üsna eeskujulik asutus. Küsimus on pigem kindluses, et toimuv talletataks ajaloo huvides. Elatakse teadmises, et põhiline töö tehakse ära komisjonides. Kui kompromisside sündimiseks on vajalik, siis komisjoni istung võib olla kinnine. Küll aga võiks olla sellest komisjoni istungist korralik protokoll, kust saaks lugeda, millised olid erinevad seisukohad, kes väljendas milliseid positsioone ja kes kuidas hääletas. Enamasti on tegemist komisjonides ju tehniliste küsimuste otsustamisega. Tundub, et olulised sõlmküsimused otsustatakse siiski valitsuse tasandil, kus on ka enim informatsiooni nende valikute tegemiseks.

Liia Hänni: Vaade sellele küsimusele sõltub muidugi sellest, kellena sa seda vaatad. Lõpetasin oma töö Riigikogus 2003. aastal ja Riigikogu liikmena ma ei näinud olulist probleemi. Teema tõusis teravalt päevakorda eelmisel kevadel, kui tuli jutuks Riigikogu komisjonide istungite lindistuste hävitamine. Avalikkuse surve see protsess peatati. Tõepoolest 2004. aastal võeti sisuliste protokollide tegemise nõue seadusest välja. Eesmärk pole otsida süüdlast. Kodanikena peame aga aru saama, et me ei räägi Riigikogu suvast anda informatsiooni, vaid kodanike põhiseaduslikust õigusest saada kätte avaliku sektori toodetud informatsiooni. Küsimus on selles, kuidas seda õigust Eestis teostatakse ja selles osas on mul tõeline mure. Lisaks Riigikogu hoiakule, et avalikkus ei peagi teada saama, mis komisjonides toimub, on samale seisukohale asunud ka kohtuvõim, kes selle aasta maikuuks langetas otsuse, et kuna komisjonide istungid on kinnised, ei peagi komisjonide töö kohta infot avalikustama. Et usalduslikkus on samaväärne kodanike õigusele saada informatsiooni. See on küsitav seisukoht. Riigikogu komisjonides sünnivad seadused, mida kõik peavad täitma, ning omamata informatsiooni argumentidest, miks sellised otsused langetati, muudavad riigi kodanikele kaugeks ja raskendavad ka ametnike tööd, sest üksnes seaduse teksti nähes pole alati võimalik aru saada seaduse mõttest. Viimane aeg oleks komisjonide töö avatuse osas selgus luua. Selgus praegu puudub. Riigikogu juhatus on teinud küll otsuse, et teabenõuded komisjonide lindistuste kohta tuleb täita, kuid viidatakse samas tolele samale vaieldavale kohtuotsusele. Eesmärk oleks saada selgus, mis õigused on Riigikogus toodetud informatsioonile ligipääsuks.

Kalle Laanet: Nõus, et protokollid peavad olema sisulised. Täna sel päeval koostatakse komisjonide protokolle erineva põhjalikkusega. Komisjoni istungi salvestus oli komisjoni

protokolli koostamise alus. Eesmärk on siiski olnud, et eelnõude seletuskirjad ja istungite protokollid oleksid võimalikult põhjalikud, et seaduse rakendaja saaks aru, mida seadusandja mõtles. Täna ei saa väita, et Riigikogu oleks salaorganisatsioon.

Olari Koppel: Kas praegune seadus keelab kirjutada protokolle, milline komisjoni liige oli muudatuse poolt ja milline vastu?

Eiki Nestor: Ei keela, aga ei kohusta. Selguse huvides on oluline selgitada, et Riigikogus ei ole juhatajat, on esimees. Uue Riigikogu kokkutulemise järel palus Riigikogu juhatus teha komisjonides põhjalikumaid protokolle. Riigikogu kodu- ja töökorra seadust peaks kindlasti muutma. Ent palju huvitavam on teema, kuidas komisjonide töösse kaasatakse neid, kes ei ole Riigikogu liikmed, kuid kellel on ka midagi eelnõu kohta öelda. See on veel keerukam teema. Salvestiste andmine või mitte andmine arhiivi ei olnud kevadel seadusemuudatuse väljatöötamisel üldse tegelikult arutelu teema, seetõttu ei saanud Riigikogu liikmed aru ka avalikust pahameelest.

Liia Hänni: Kurja juur ei ole mitte see, et kodukord ei sunni tegema põhjalikke protokolle, vaid see, kuidas on hakatud tõlgendama komisjonide istungite kinnisuse tähendust. Seda on hakatud tõlgendama ka nii, et info komisjonis toimuva kohta on nõ konfidentsiaalne. Kinnitas, et kodukorra seaduse tegemisel ei olnud kunagi seda teemat kõne all. Sellele arusaamisele on praegu libisetud, et ka komisjonide istungite salvestised loetakse asutusesiseseks kasutamiseks. Me elame 21. sajandil e-riigis, kus komisjoni istungite salvestamine on normaalne nii tööst aru saamiseks kui ka ajaloo tarbeks talletamiseks. Vapustav oli lugeda mõne päeva tagust Riigikogu pressiteadet, et 7 kodanikku on soovinud tutvuda lindistustega ja nad ei ole tulnud Riigikogusse kohale lindistusi kuulama. Miks peab tänapäeval minema füüsiliselt info järgi, mis on olemas elektrooniliselt? Seega probleem on sügav. Küsimus on hoiakutes ja tänapäevase tehnoloogia rakendamises. Kui arutelu all on riigikaitse või isikuandmeid puudutavad teemad, siis tuleks vastavalt vajadusele teha informatsioon asutusesiseseks kasutamiseks 5, 10 või 50 aastaks. Hetkel oleme hallis tsoonis, kus Riigikogu Kantselei ongi keerulises olukorras otsustamaks, kuidas info jagamist korraldada.

Toomas Mattson: Riigikogus on riigieelarve kontrolli erikomisjon, kus arutatakse Riigikontrolli aruandeid. Komisjoni loomisel kirjutati seadusesse sisse, et istungid on avalikud. Istungist tehakse Riigikogu veebi otseülekanne, salvestus läheb pärast veebi üles ja koostatakse ka stenogramm, mis samuti avaldatakse Riigikogu veebilehel. Probleeme pole tekkinud.

Olari Koppel: On väidetud, et mõned Riigikogu liikmed kardavad, et komisjonide töö täismahus avalikustamisega ilmneks nende ebakompetentsus.

Toomas Mattson: Viimase kahekümne aasta kogemuse põhjal võib öelda, et nii komisjonid kui ka Riigikogu liikmed on väga erineva tasemega. On väga asjalikke ja töökaid liikmeid ja on ka neid, kes ei saa teemast aru ja kellel puuduvad igasugused seisukohad. Üks probleem võib olla, et ebakompetentsus hakkab avalikustamisega silma paistma.

Eiki Nestor: Selline väide põhineb eeldusel, et kompetentsusest sõltuks kuidagi selle saadiku saatus. Sellist seost ei ole võimalik tuvastada. Valimistel saadud häälte arv ja panus Eesti riigi arengusse ei ole omavahel seotud. Kodanikel on õigus hääletada ka sellise saadiku poolt, kes on komisjonis vait.

Toomas Mattson: Aga sellisel juhul ma tahaks näha sellest protokollist, et ta on vait.

Kalle Laanet: Loomulikult on komisjonides erineva oskusteabe, kogemuse ja võimekusega saadikuid. Igasse komisjoni ei jagu spetsialiste. Ent ei usu, et selle pärast ei soovita komisjoni tööd avalikuks teha. Riigieelarve kontrolli erikomisjon on erandlik, sest on juhitud opositsiooni esindaja poolt, kelle eesmärgiks on näidata puudusi.

Toomas Mattson: Riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungite avalikkus tuleneb seadusest ega sõltu komisjoni esimehest.

Eiki Nestor: komisjoni kinnisus tähendab seda, et kutsutute ring on kinnine. Minister võib käia kui tahab, ent ülejäänud ainult siis, kui kutsutakse. Kutsuja on komisjoni esimees ainuisikuliselt. Ja komisjoni esimehed käituvad siin erinevalt.

Liia Hänni: Kas on lootus, et Riigikogus tekib jõud, kes praeguse olukorra lahendaks?

Eiki Nestor: Vastavad paragrahvid on kõigi komisjoni esimeestega läbi arutanud ja juhatuse poolne palve oli, et põhiseaduskomisjon hakkab selle eelnõuga uuesti tegelema. See saab olema tõsine ja tuline debatt. Vaidluskohti on palju.

Toomas Mattson: Aga kes on avalikustamise vastu?

Eiki Nestor: Lihtsam on öelda, kes on poolt. Üks fraktsioon on poolt. Aga on ka fraktsioone, kelle seisukoht pole teada. Ka fraktsioonide sees on liikmetel erinevad arvamused.

Rene Tammist (arvamus publikust): Varasemalt olen töötanud Euroopa Parlamendis ja USA kongressis ja kujutan hästi ette, kuidas ka rahvusriikide parlamendid töötavad. Selle kogemuse pinnalt peaks Riigikogu komisjonide töö olema avalik. Seda tuleks veebis üle kanda. Kõik materjalid peaks olema enne komisjoni istungi algust avalikult kättesaadavad. Kui Lätis ja Leedus suudetakse seda teha, siis miks ei suudeta seda teha Eestis?

Liia Hänni: Maailma parlamentides võetakse töö aluseks avatud parlamentide deklaratsioon (*Declaration on Parliamentary Openness*). Eesti olukord, kus isegi kohtuvõim ütleb, et Riigikogu komisjonide töö peabki kinnine olema, on demokraatia seisukohalt raske. Siin on vaja ka kodanike aktiivsust, sest ei saa loota, et poliitikud omavahel selle olukorra lahendavad. Koalitsioonileppes on tõepoolest lootustandev lause: „Taotleme Riigikogu töö suuremat avatust.“ Kellelt seda taotletakse? Kas kodanikud on sellele vastu?

Kalle Laanet: Kui palju siin auditoriumis on inimesi, kes soovivad ja jõuavad läbi lugeda kõikide komisjonide materjalid?

Hääled auditooriumist: Ei olegi vaja kõiki läbi töötada.

Eiki Nestor: Ei ole dokumente, mida avalikkusele ei anta. Eelnõu, seletuskiri, muudatusettepanekute tabel on avalikud. Protokoll on avalik, ent sisu sõltub sellest, kuidas komisjon on võtnud nõuks protokolle teha. See on nõrk külg.

Olari Koppel: Ehk on arusaamatuste aluseks hirm, et otsused ei sünni komisjonides.

Eiki Nestor: 99-l juhul 100st võib väita, et kui komisjoni liikmetel on erinevad arusaamad, siis püütakse need teemad läbi vaielda enne komisjoni istungit ega jäta vaidlusi komisjoni. See on ka teistes riikides tavapärane praktika.

Toomas Mattson: Jääb arusaamatuks, miks ei peaks poliitik olema huvitatud oma seisukohtade avaldamisest ja põhjendamisest. Just sellele töö avalikustamine kaasa aitab. Lindistamise osas võiks mõistlik kompromisslahendus olla see, et komisjoni istungid on kinnised ja seal ei ole kõrvalisi isikuid. Istungist tehakse korralik protokoll, mis avalikustatakse. Komisjoni istungit ka lindistatakse, ent see on aluseks protokollide koostamisel. Lindistus jääb alles nt 5-10 aastaks asutusesiseseks kasutamiseks. Hiljem antakse lindistus üle arhiivi, kus ta omab juba ajaloolist tähendust. Lindistuse olemasolu distsiplineerib poliitikuid mitte väitma avalikkuses midagi tõele mitte vastavat.

Liia Hänni: Peaasi, et ei jääks kõlama nagu komisjoni istungid pole tähtsad. Need on tähtsad ja teadmine, et avalikkus saab teada, mis komisjonides tegelikult toimub, distsiplineerib. Kõige halvem oleks, kui komisjonides toimuks hääletamine ilma seisukohtade põhjendamiseta. Komisjonis tuleb argumendid välja käia, et veenda opositsiooni pakutud valiku õigsuses. Kodanikena peaksime teadma, kuidas ja miks meid puudutavad otsused sünnivad.

Toomas Mattson: Isegi kui suuremal hulgal inimestest on ükskõik, kuidas otsused sünnivad, siis rahustab ka teadmine, et võimalus on olemas materjaliga tutvuda.

Kalle Laanet: Toomase kirjeldus sellest, kuidas protsessid võiks välja näha, suures osas põhiseaduskomisjoni tööd kirjeldabki. Kahjuks ei käi see nii kõigis komisjonides ja selleks võiks olla ühtne standard. Liia, kuidas peaks see avatus välja nägema?

Liia Hänni: Komisjoni istungid lindistada ja lindistused peaks olema kättesaadavad. Kui on tööjõudu, võib sellele lisanduda ka täiendav protokoll. Ent kui on huvi, siis peab olema võimalik teada saada, kuidas diskussioon toimus.

Küllli Taro (arvamus publikust): Kui panna olukord taustsüsteemi, siis Riigikogu töö on valitsuse tööga võrreldes oluliselt avalikum. Kõik materjalid (eelnõud, seletuskirjad, saadetud arvamused) on veebis kättesaadavad. Ent lünk on seal, kus tahaks aru saada, miks komisjon jõudis ühele või teisele arvamusele. Need argumendid, miks just nii otsustati, võiksid olla ka eelnõu seletuskirjas, kuid praktikas neid sealt ei leia. Komisjoni töö parem avalikustamine aitaks ühtlasi kaasa ka paremale kaasamisele. Huvigrupid soovivad veenduda, et

nendepoolsed argumendid oleksid laual. Teiseks aitaks suurem avalikustamine ka asjasse puutuvatel huvigruppidel aru saada, et mingi otsus just neid puudutab ja ajendaks endast teada andma. Hea, kui on komisjoni liikmeid, kes teavad, milliseid huvigruppe otsused puudutavad ja milliseid seega kaasata. Tegelikult võib puudutatud inimesi ja organisatsioone olla palju rohkem.

Olari Koppel: Kui ETV hakkas üle kandma Riigikogu vaba mikrofone, siis olemuslikult selle ettevõtmise staatus muutus. Parlamendisaadikud, kes muidu silma ei paistnud, hakkasid ühtäkki sõna võtma. Kas selline oht võiks puudutada ka komisjonide töö avalikustamist?

Eiki Nestor: See on demokraatia. Kogemus rahanduskomisjonis töötamisest näitas hoopis seda, et komisjonis teevad väga asjalikku tööd hoopis need saadikud, kes suures saalis või muidu avalikkuses silma ei paista. Neid debatte tahaks ka ise tagantjärele lugeda. Kahju, et pole neid protokolle. Ka suure saali stenogrammid on väga huvitav lugemine. See ajalugu ei tohiks ära kaduda.

Arvamus publikust: Ka kohalike omavalitsustega tuleks asju rohkem läbi arutada. Uutest seadustest saadakse teada tagantjärele.

Olari Koppel: See on õige, kuid laiem tähelepanek kaasamise kohta.

Eiki Nestor: Kaasamiseks on kaks võimalust. Kui eelnõu puudutab kohalikke omavalitsusi, siis esitavad arvamuse kohalike omavalitsuste liidud ja komisjon tutvub nende arvamustega. Kui komisjoni esimees peab õigeaks, võib esindajad ka kohale kutsuda ja võib ka mitte kutsuda. Ent võib juhtuda, et mingi huvirühma ettepanekul kirjutatakse seadusesse mõni paragrahv ja komisjon võib selle paragrahvi ka eelnõust välja jätta huvirühma arvamust küsimata. Mõned korrad on menetluses olnud ja vastu võtmata eelnõu, mis reguleeriks huvigruppide kaasamist. Komisjonidel on olemas pidevad partnerid erinevate ühenduste näol. Eelnõu eesmärk oli sätestada, et need ühendused saavad igal nädalal Riigikogu komisjoni päevakorra koos materjalidega ja ise otsustavad, kas nad tahavad sinna istungile tulla. Osaleksid istungil sõnaõigusega. Sellel ettepanekul on üks nõrk koht. Mis juhtub siis, kui tekib mitu esindusorganisatsiooni samale huvigrupile? Kes siis kutsuda? On arutatud ka varianti, et need, kes on teinud eelnõule eelnevalt ettepanekuid, keda on eelnevalt kaasatud, et need käivad ka selle eelnõuga komisjonis kaasas. Kui valitsusel on kaasamise hea tava, siis Riigikogul seda head tava ei ole. Põhiseaduse järgi ei saagi tagasi lükata eelnõu, mille väljatöötamisse pole huvipooli kaasatud. Kui eelnõu vastab esitatud nõuetele, tuleb see menetlusse võtta.

Olari Koppel: Kelle otsa tuleks kodanikuna vaadata, et täna arutatud probleem saaks lahendatud? Et kodanik saaks teada, millised Riigikogu liikmed hääletasid komisjonid eelnõu poolt või vastu.

Eiki Nestor: On vaja vaadata Riigikogu otsa. Selleks on vaja muuta seadust. Seaduseelnõu algataja saab olema põhiseaduskomisjon. Kuna tegemist on 51 poolthäält vajava eelnõuga,

siis selle vastuvõtmiseks peaks olema konsensus leitud varem. Kui eelnõu algataks mõni üksik Riigikogu liige, siis tõenäoliselt 51 poolthäält ei tule.

Kalle Laanet: Reaalsuses otsustavad küsimuse kolm fraktsiooni.

Liia Hänni: Riigikogul ei ole oma visiooni. On küll Riigikogu Kantselei arengukava, kuid visiooni kaasaegse rahvaesinduse toimimisest, ei ole. Risk, et see arutelu sumbub paragrahvi muutmiseks kodukorra seaduses, kuid laiemat visiooni ei teki. Üleskutse keskenduda kaugemale vaatele, et aru saada, millist parlamenti tänapäeva ühiskond vajab. Kindlasti aitaks kodanikuühendused selle visiooni loomisele kaasa. Avatud valitsemise partnerluse ümarlaud on esitanud Riigikogule oma ettepanekud avatuse parandamiseks. See debatt ei peaks toimuma komisjoni suletud uste taga. Täna vaatab komisjonide protokollidest vastu nukker pilt.

Olari Koppel: Kas iga liigutust on vaja seadusega paika panna? Kas komisjoni esimeestega ei saaks teha lihtsalt kokkulepet, kuidas asju parandada?

Kalle Laanet: Riigikogu ei ole tavapärase organisatsioon. Seal ei ole võimalik erinevate huvide vahel kokku leppida ühist visiooni, sest erinevaid huvisid on nii palju. Näiliselt ehk on kokkulepe võimalik, sisuliselt mitte. Näiteks Riigikogu liikme eetikakoodeksi koostamine oli üks õppetund. Komisjoni esimeestega võib kokkuleppe teha, kuid kui fraktsioonid otsustavad teisiti, siis kokkulepped ei kehti.

Eiki Nestor: Kui põhiseaduskomisjon hakkab seda eelnõu tegema, siis peaks arutelud toimuma laiemas ringis kui põhiseaduskomisjon. Muide huvigruppide kaasamise kohta küsiti kodanikuühendustelt arvamust, kas nad soovivad komisjonide töös osaleda. Ja vastused olid väga erinevad.

Liia Hänni: See, et me täna räägime Riigikogu komisjonide istungite avatusest, ei tähenda, et Riigikogu kallal tuleks eriliselt norida. See näitab, et me hindame seda institutsiooni, mis iga päev loob ajalugu. Riigikogu töö jäädvustamine on vastutus ajaloo ees. Loodetavasti järgmisel aastal arvamusefestivalil hoiame teema meeles ja vaatame, mis tegelikult on juhtunud. Ehk on aasta pärast juba olukord parem.

Kalle Laanet: Kindlasti on olukord parem. Seaduste eelnõude seletuskirjad võiksid ka olla põhjalikumad, et seaduse rakendajad saaksid aru seaduse mõttest.

Arvamus publikust: Kodanikuna tahan teada, mida minu valitud saadik on Riigikogus teinud ja kuidas hääletanud, et järgmistel valimistel saaksin selle alusel otsustada.

Olari Koppel: Kokkuvõttes oleme saanud palju selgitusi, miks asjad on nii nagu on ja Kallelt saanud lubaduse, et aasta pärast on parem.