

Riigikogu liikmete eetikakoodeks

Mitmete poliitiliste skandaalide valguses on ühing Korruptsioonivaba Eesti leidnud, et Riigikogu liikmetel oleks otstarbekas süsteemselt läbi arutada eetikaküsimused ning luua Riigikogu liikmete eetikakoodeks. Suhtluses Riigikogu fraktsioonide ning juhatusega on esile kerkinud mitmesuguseid argumente, mille kohaselt ei oma koodeksi loomine suurt lisandväärtust, kuivõrd kehtivad seadused reguleerivad Riigikogu käitumisega seonduvat piisava põhjalikkusega. Me ei tahaks sellega nõustuda ning käesolevaga püüame lühidalt esitada omapoolsed argumendid koodeksi loomise kasuks ning teha ettepanekuid koodeksi soovitud sisu osas.

Euroopa riikidest on parlamendi eetika- või käitumiskoodeks olemas [lirimaa](#) (2002), [Leedus](#)¹ (1994), [Inglismaal](#) (2005), [Saksamaal](#)² (1972), Poolas³ (1998) ning [Lätis](#)⁴ (2006). Samuti võttis hiljuti oma käitumiskoodeksi vastu [Euroopa Parlament](#) (2011). Ülevaate erinevate riikide parlamendikoodeksite sisust ja reguleerimisesemest annab Riigikogu teemaleht nr 5/14.02.2012.⁵

Eelpool mainitud riikide koodeksid on küll kõik erinevad ja mainitud riikide hulgas on nii pretsedendiõigusele kui ka seadusõigusel baseeruva süsteemiga riike, kuid kõiki loetletud koodekseid ühendab püüd mõne konkreetse parlamendi tööd läbipaistvamaks muuta ja seeläbi suurendada ka kodanike usaldust selle parlamendi kui institutsiooni vastu tervikuna. Selle üle, kas Eesti Riigikogu liikmetele oleks otstarbekas luua eetika- või käitumiskoodeks ning millist koodeksit täpselt vaja on, peab otsustama Riigikogu ise, kuid kõige olulisem on silmas pidada, et koodeks sobiks parlamendi organisatsioonikultuuriga, haakuks kehtiva seadusandlusega ning ei riivaks kodanike õiglustunnet. Seega soovime meie koodeksi loomist, mis oleks piisavalt detailne ning võimaldaks vajadusel ka sanktsioneerimist.

Olles esitanud idee eetikakoodeksi loomisest Eesti Riigikogu liikmetele, oleme kohanud mõistetavalt ettevaatlikku suhtumist ning järgnevaid vastuargumente:

- Eetikakoodeks ei muuda ebaeetilist inimest eetiliseks;
- käitumiskoodeks on otstarbetu dubleerimine kehtivale õiguslikule regulatsioonile;
- koodeksi efektiivsuses ei saa kindel olla;
- koodeksit ei peaks looma Riigikogu liikmed ise.

Lähemal vaatlemisel on selliste vastuargumentide paikapidavus aga mõnevõrra kaheldav.

Loomulikult peab nõustuma, et ükski koodeks iseenesest ei suuda muuta kellegi eetilisi veendumusi, kuid siinkohal jäetakse tähelepanuta asjaolu, et see ei ole koodeksi vahetu eesmärk. Koodeksi eesmärk on sätestada konsensuslikud raamid orienteerumiseks eetikaküsimustes ning luua alus ühemõtteliste hinnangute andmiseks mingile konkreetsele tegevusele isegi siis, kui see jääb väljapoole juriidiliselt reguleeritud ehk tagada, et Riigikogu liikmete käitumine vastab ka ühiskondlikele

¹ Infoks: käitumisreeglid on osa parlamendi statuudist

² Infoks: käitumiskoodeks on parlamendi protseduurireeglite lisas

³ Poola parlamendi käitumiskoodeks ei ole inglise keelsena leitav

⁴ Infoks: eetikakoodeks on parlamendi protseduurireeglite lõpus

⁵ Allalaetav <http://www.riigikogu.ee/doc.php?172248>

ootustele ja eetilistele väärtusele. Koodeks peab olema n-ö elav dokument, mis käib ajaga kaasas ja on mõõdupuuks hinnangute andmisel. Koodeksi peamine väärtus seisneb selle loomise protsessis, mille käigus arutatakse läbi olulised küsimused ning jõutakse vajalikule konsensusele. Seega on koodeksi mõju käitumisele ning väärtustele kaudne ja avaldub alles pikema aja pärast. Koodeks täidab lisaks eelpool mainitud eesmärgile veel teist, võrdselt olulist eesmärki. Nimelt tõstab hästi loodud ning efektiivselt rakendatud koodeks potentsiaalselt ka parlamendi usaldusväarsusust, mis on demokraatia efektiivse funktsioneerimise seisukohalt äärmiselt oluline.

Õigustatuks ei saa pidada ka väidet, et ainuüksi juriidiline regulatsioon on piisav ning koodeksil ei ole lisaväärtust. Koodeks on laiahaardelisem kui juriidiline regulatsioon ja saab käsitleda aspekte, mida ei ole otstarbekas seadustega reguleerida. Alahinnata ei tohi asjaolu, et kogu reeglistiku koondamine ühte dokumenti suurendab kehtestatud reeglite läbipaistvust ja jälgitavust kodanike jaoks. Isegi kui enamuse koodeksis reguleeritavatest aspektidest on kirjas ühes või teises seaduses, siis printsiipide koondamine ühte dokumenti muudab need kergemini hoomatavaks nii neile, kelle tegevust koodeks reguleerib kui ka tavakodanikele.

Tulles kolmanda vastuargumenti juurde, peab mõnna, et tõepoolest on äärmiselt raske hinnata käitumiskodeksite mõju parlamendi liikmetele ning selleteemalisi uuringuid on samuti võrdlemisi vähe. Samas ei ole alust arvata, et koodeksitel mingisugust mõju ei ole. Esiteks sunnib koodeksi loomine astuma dialoogi erinevate huvigruppidega ja avalikult artikuleerima keskeid väärtuseid. Teiseks kujundab koodeksi väljatöötamise protsess ka selle välja töötajate mõttemaailma, pöörates nende tähelepanu aspektidele, millele igapäevaselt ei mõeldaks. On uuringuid, mis osutavad käitumiskodeksi kasulikkusele just parlamendi liikmete seisukohast. Ennatlik on eeldada, et käitumiskodeks on võluvits, mis lahendab kõik probleemid ning koodeksi mõju avaldub koheselt. Parimate praktikate juurutamine võtab aega ning koodeks on selles mõttes tulevikku suunatud dokument, soovitud efekti saavutamiseks pikemas perspektiivis tuleb eetikaküsimustega aga aktiivselt tegeleda.

Neljas vastuargument ei võta arvesse fakti, et koodeksi loomise protsess on üks olulisi komponente selle toimimise tagamisel ning seega peavad selle kallal aktiivselt töötama just Riigikogu liikmed ise. Maailmapraktika näitab, et koodeksid, mis n-ö imporditakse, on vähem tõhusad ning jäävad pahatihti lihtsalt riulile seisma. Oleme kindlad, et dokumendi loomine Riigikogu liikmete poolt saadab ka avalikkusele signaali, et seadusandjad mõistavad eetikaküsimuste olulisust ning soovivad isiklikult panustada läbipaistvama ja ausama poliitilise kultuuri kujundamisse Eestis. Selline samm tõstab potentsiaalselt kodanike usaldust Riigikogu vastu ja on eeskujuks ka teistele organisatsioonidele, mis kaaluvad oma töö täiendava reguleerimise vajadust. Loomulikult on aga vajalik koodeksi loomisprotsessi erinevates etappides kaasata eksperte ja valitsusväliste organisatsioonide esindajaid ning olla pidevas dialoogis avalikkusega, et sündiv koodeks kannaks ka ühiskondliku kokkuleppe ideed.

ÜHINGU KORRUPTSIOONIVABA EESTI ETTEPANEKUD

Leiame, et parimate tulemuste saavutamiseks peab Riigikogu käitumiskoodeks olema:

- Töötatud välja Riigikogu liikmete poolt;
- erakondade ülene;
- laiapõhisele sisendile toetuv (arvestatud on ka kodanikeühenduste, erasektori jt seisukohti);
- kodanike õiglustundega arvestav;
- kõikide Riigikogu liikmete jaoks siduv;
- positiivseid käitumissuuniseid sisaldav;
- sanktsioneerimist võimaldav;
- kehtiva õigusliku regulatsiooniga haakuv.

Soovitame Riigikogu eetikakoodeksi loomisel silmas pidada järgmiste aspektide reguleerimist:

- **Lobitegevus ja suhtlemine huvigruppidega** on reguleeritud ning informatsioon lobigruppide (sh kodanikeühenduste) ja Riigikogu liikme vahelisest lävimisest on avalikustatud ning kättesaadav. Teadaolevalt on Justiitsministeeriumis ettevalmistamisel analüüs lobireeglite kehtestamise võimalustest ning meie hinnangul on arutelud Riigikogu liikmete eetikakoodeksi loomise üle selle protsessi lahtutamatuks osaks.
- **Huvide konflikti vältimine ja selle piisava põhjalikkusega deklareerimise vajadus** olukordades, kus Riigikogu liikme tegevus kannab lisaks tema avaliku rolli täitmisele ka otseselt või kaudselt tema isiklike erahuve täitvat eesmärki. Arvesse tuleb võtta ka erahuve, mille realiseerumine on ettenähtav ja tõenäoline pärast Riigikogu liikme ametiaja lõppu. Huvide deklareerimine peaks toimuma kas suuliselt või kirjalikult viisil, mis annab võimaluse hinnata huvide olemust, ulatust ja seotust vastava situatsiooniga.
- **Riigikogu liikme staatusest tuleneva mõjuvõimu ebaeetiline kasutamine.**
- **Tähtajalised piirangud** töötamiseks teatud ametikohtadel ja avalikkusele kättesaamatu informatsiooni edastamisel kolmandatele osapooltele peale mandaadi lõppu, võttes arvesse isiku õigust vabale eneseteostusele. Riigikogu liikmeks saamisele eelnenud ametikohtade täitmise ja saadikutöö seoseid tuleb reguleerida huvide konflikti puudutavate sätete all.
- **Riigikogu liikme avalikku käitumist ja eeskujtu puudutavate põhimõtete fikseerimine.**
- Eetikakoodeksit rikkunud saadiku **sanktsioneerimine.**
- Sanktsioneerimisõigust omava **parlamentaarset järelvalvekomisjoni** loomise kõrval tasub kaaluda teatud rolli andmist (või rollide jagamist) ka loodavale ametnikueetika nõukogule, mis võiks anda soovitusliku sisuga arvamusi Riigikogu vastavale komisjonile Riigikogu liikme käitumise kooskõla osas eetikakoodeksiga.