

Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest

Siiri Oviir (RiTo 2), Riigikogu aseesimees

Demokraatia mõiste tänapäevase sisu fikseeris 1997. aastal Parlamentidevahelise Liidu Nõukogu Kairo istungjärk dokumendis "Demokraatia ülddeklaratsioon" (*Universal Declaration on Democracy*¹). Ehkki deklaratsioon on vormiliselt vaid üleskutse maailma riikidele juhinduda oma tegevuses kokkulepitud printsiipidest, on sellel sisuliselt normatiivne iseloom. Deklaratsioon tunnistab demokraatia ühtaegu ideaaliks ning eesmärgiks, mis on rajatud kõikide rahvaste poolt tunnustatud ühistele väärtustele. Ideaalina on demokraatia kõikjal inimliku väärikuse ja inimõiguste teenistuses, aitab saavutada sotsiaalset arengut, tugevdab ühiskonna ühtekuuluvust ja rahumeelset arengut. Valitsemisnormina on demokraatia parim vahend nende eesmärkide saavutamiseks.

Kaheksa aastat tagasi tegi eesti rahvas oma valiku. Hääletades Eesti Vabariigi põhiseaduse poolt, hääletas rahvas parlamentaarse valitsemiskorraldusega riigi poolt.

Esimeses Riigikogu Toimetiste numbris avas Riigikogu esimees Toomas Savi lugejale Riigikogu tegevust selle läbipaistvuse ja avatuse vaatenurgast.

Mina käsitlen õigusloome, parlamentaarse kontrolli ja järelevalvega ning autonoomiaga seonduvaid küsimusi.

Õigusloome

Põhiseadus sätestab, et demokraatia rajaneb seaduse primaarsusel. See tähendab sisuliselt, et parlamendi põhifunktsiooniks on õigusloome. Selle funktsiooni esiletõstmine teiste hulgast tähendab, et seadus on õigusriigis juhtimise peamine ja esmane vahend.² See tähendab, et seadusandluse kaudu osaleb Riigikogu riigi juhtimises. Teadupärast tähendab demokraatia üldistatult enamuse võimu, sestap on oluline, et seadused teenivad ka enamuse huve. Siit tulenevalt on äärmiselt oluline, et eelnõusid ettevalmistavas protsessis oleks analüüsitud senist regulatsiooni ühiskonnas (sh õiguse ajalugu) ja kavandatava õigusakti sotsiaal-majanduslikke mõjusid. Paraku ei kajasta Riigikogule esitatud seaduseelnõude seletuskirjad reeglina selgelt formuleerituna õigusliku regulatsiooni eesmärgi ja kaasnevaid eelarvelisi kulutusi ning sotsiaal-majanduslikke kõrvalmõjusid. Sellele küsimusele on korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu ka Eerik-Juhan Truuväli³, kuid vajaliku korra loomine on tänaseni viibinud. Senine praktika näitab, et üldjuhul esitatakse seaduse sätete kommentaar, lisatakse märkus kooskõla kohta Euroopa Liidu õigusaktidega ja viimasel ajal ka viide keelelise korrektuuri (!) läbimise kohta.

Kui Riigikogu VII koosseisu ajal oli lööktöö korras seaduste tegemine mõneti mõistetav või andestatav, sest puudus aeg seaduseelnõude interdistsiplinaarseks analüüsiks, siis täna ei ole enam õigustust halvasti ettevalmistatud ja puuduliku orientatsiooniga seaduseelnõu esitamisele. On menetlusse võetud eelnõusid, mis täielikult Riigikogu komisjonis ümber tehakse (nt riigihangete seadus 259 SE)⁴. Sageli ei suudeta seaduseelnõude väljatöötamisel ette näha võimalikke tagajärgi ning Riigikogu käsutuses ei ole samuti efektiivset seaduste

kvaliteedi mõõdupuud. Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vastuvõetud õigusaktidena vormistamise normitehnilised eeskirjad (vastu võetud 22. novembril 1993, muudetud 13. veebruaril 1995) ning Vabariigi Valitsuse määrus nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri" (vastu võetud 28. septembril 1999) ei taga veel iseenesest vastuvõetud seaduste kvaliteeti, nende efektiivset rakendamist ja toimimist ühiskonnas tervikuna.

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud professor Raul Narits on *õigusloome juriidilise kvaliteedi* tõstmiseks soovitanud seaduseelnõud edastada Riigikogu juhatuse nõunikule, kes kontrolliks eelnõu vastamist Riigikogu juhatuse kinnitatud normitehnilistele eeskirjadele.⁵ Alles seejärel võetaks eelnõu menetlusse ja määrataks juhtivkomisjon. Nimetatud lähenemise toetamine eeldab Riigikogu kodukorra seaduse muutmist ning seaduse ja normitehnika eeskirjade rakendamiseks vajalike hea õigusloome kvaliteedistandardite ja juhendite koostamist.

Millal on otstarbekam kirjutada uus seadus ja millal piirduda olemasoleva täiendamise või muutmisega?

Pole kahtlust, et uue seaduse kirjutamine on õigustatud siis, kui reguleeritavas valdkonnas on vaja teha *põhimõttelisi* muudatusi. Kui põhimõttelisi muudatusi õigusakti sisse ei tooda, peaks piirduma vaid olemasoleva seaduse parandamisega. Vaid üksiku, mitte üldise muutmine ei tohiks põhjendada uue seaduse menetlusse võtmist (nt lastetoetuste seaduse või töötu sotsiaalse kaitse seaduse uuesti vastuvõtmist jmt).⁶Rahvusvahelises mastaabis on siinne teema aktuaalne Maailma Majanduskoostöö ja Arenguorganisatsiooni (inglise keeles OECD, www.oecd.org) nn *dereguleerimise programmidega* seoses. Üheks keskseks küsimuseks on, *kas seadust on vaja algatada või saaks piirduda probleemi lahendamisel administratiivse ning majandusliku regulatsiooni tõhustamisega* (OECD 1997, 3–9). Maailma rikkamaid riike ühendava OECD valitsused on tegelenud de- ja rereguleerimisega ennekõike majandust segavate bürokraatlike barjääride vähendamise ning maailmamajanduse elavdamise nimel.

Saksa ühiskonnateadlane Jürgen Habermas esitab sama "kas seadust on vaja?" küsimuse hoopis teisel põhjusel. Ta leiab, et sotsiaalsed alasüsteemid (majandus ja eriti avalik sektor – riigi administratsioon), mis on teisi tsentraalselt institutsionaliseerinud, omavad liiga suurt mõju kõikidel muudel elualadel. See on toonud kaasa eluolu monetariseerumise ja bürokratiseerumise kui kodanike elukeskkonna koloniseerimise. Habermas hoiatab, et ühiskonna erinevates alasüsteemides kitsalt spetsialiseerunud eksperdid–bürokraadid on sageli kaotanud kontakti ühiskondliku reaalsusega ega mõista ühiskonna enamikku mõjutavaid protsesse (Habermas 1984, 1976, viidatud Carlsson 1995). Ka Eestis vajaksid need küsimused süsteemsemat läbitöötamist. Ning oluline on saada vastus küsimusele, kes ikkagi *on kutsutud kodanikuühiskonnas/tsiviilühiskonnas osalema seaduseelnõu väljatöötamises või seaduse rakendamises*.

Teisalt on oluline, et *seadusandlus oleks kooskõlas ühiskonna üldise arenguga ja elanikkonna väärtushinnangutega*. Käesoleva aasta kevadel Riigikogu Kantselei poolt turuuringute firmalt Saar Poll tellitud uuringutest selgub, et üldise arvamuse kohaselt ei ole

meie seadused piisavalt head ühiskonnaelu õiglaseks korraldamiseks. Kui 1998. aasta kevadel arvas 34% küsitletutest, et Riigikogus vastuvõetud seadused on piisavalt head ühiskonnaelu korraldamiseks, siis aastal 2000 omas sellist veendumust üksnes 25% küsitletutest.

Vaatamata tõsiasjale, et Eesti õigussüsteemi põhimõtete järgi on meil kõik inimesed seaduse ees võrdsed, arvab ometi suur osa elanikest, et see põhimõte pole täielikult rakendunud. Nii leiab 71% 2000. aastal küsitletuist (1998. aastal 63%), et tegelikkuses tehakse Eesti õigussüsteemis vahet rikaste ja vaeste vahel. Selline arengutendents ühiskonnas on murettekitav ning seab mõneti küsimärgi alla Riigikogu tegevuse legitiimsuse.

Lõppkokkuvõttes tekitavad halvasti ettevalmistatud seadused haldusprobleeme, seaduste vastuolu ühiskonna õiglustunnetusega raskendab kodanike veenmist seaduse rakendamise ja järgimise vajalikkuses.

Mida peaks tegema seadusandja, et taastada valijate usaldus ja seda suurendada?

Seaduseelnõude Internetis tutvustamise kõrval tuleks enam suunata teavet kohalikule tasemele. Seaduseelnõude avaldamine kohalikes lehtedes ja nende arutamine kohalikes meediakanalites loob eelduse tihedama sideme tekkimiseks seaduste ja nende kohalikul tasemel rakendamise vahel. See omakorda innustab avalikkust aktiivsemalt osalema seadusloomeprotsessis tervikuna. Kohalikul tasandil toimunud eeltöö suurendab ka vastuvõetud seaduste tõhusamat rakendamist. Avalikkuse tõhusam kaasamine seadusloomeprotsessi ja selle läbipaistvus on üks kindlaimaid tagatiseid demokraatia kindlustamisel ühiskonnas *ja aitab samm-sammult tõsta Eesti õigussüsteemi autoriteeti tervikuna.*⁷

Parlamentaarne kontroll ja järelevalve

Parlamentaarsete valitsemiskorraldusega riikides on parlamendil riigivalitsemise juures olulisim kaasarääkimisõigus. Lisaks riigielu kui terviku kujundamisele seadusandluse kaudu on tema põhifunktsiooniks ka kontroll ja järelevalve *valitsuse tegevuse* üle. Põhiseaduse sätete kohaselt on kontrollfunktsiooni väljenduseks Riigikogu liikme arupärimine, küsimuste esitamine ja võimalus avaldada Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusaldust.

Demokraatlikus riigis asuvad õigused ja kohustused ühel teljel. *Umbusalduse institutsiooni eesmärk parlamentarismis ei ole karistamine, vaid valitsuse tegevuse läbipaistvuse suurendamine.* Valitsus tervikuna ja tema liikmed personaalselt peavad tunnetama parlamendi ees vastutust oma tegevuse eest. See põhimõte on käsulauana kirja pandud ka meie põhiseaduses ning riigiõiguslikult on ta demokraatliku parlamentaarsete riigi lahutamatu tunnus. Siinjuures ei saa käsitleda umbusaldatava valitsuskabineti liikme õigusena tema isiklikust minast lähtuvat valikut kas esineda või mitte esineda Riigikogu ees, kas vastata või mitte vastata küsimustele parlamendi ees umbusalduse menetlemisel. Paraku on Riigikogu IX koosseis sellest parlamentarismi nurgakivist loobunud. Umbusaldust käsitletakse valitsuse ja koalitsioonipoliitikute poolt kui opositsiooni näitemängu. Valitsus peaministri isikus on

eranditult igal umbusalduse avaldamisel teatanud, et valitsus loobub ettekandest. Riigikogu liikmetelt on võetud nende põhiseaduslik õigus esitada küsimusi.

Kerkib küsimus, kas täidesaatva võimu liikmete selline valik suhtlemisel Riigikogu liikmetega riivab kõrgeima seadusandliku võimu toimimist laiemas plaanis. Millised probleemid sellega kaasnevad?

Esiteks on probleem selles, kas umbusaldatava valitsuse liikme vastuseid umbusalduses püstitatud küsimustele saab ja võib käsitleda võrdselt ettekandega seaduseelnõu menetlemisel.

Teiseks, kuna valitsus parlamentaarses riigis on allutatud parlamendile, on tal põhiseadusest tulenev kohustus vastata parlamendiliikmete küsimustele (muuhulgas ka siis, kui need on esitatud umbusalduse vormis ja poliitilise vähemuse poolt).

Kolmandaks, Riigikogu kui rahva poolt valitud kõrgema esinduskogu ühe osa (poliitilise enamuse) poolt tahtlik opositsiooni ignoreerimine ahendab parlamentaarse demokraatia võimalusi ning laiendab kandepinda rahva võõrandumiseks võimust.

Põhiseadus sätestab printsiibi, et Riigikogu moodustab komisjone

Komisjonide moodustamise korra ja õigused sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt on Riigikogu töövormide hulgas alatised komisjonid, erikomisjonid ja ka ajutised komisjonid. Erinevad komisjonid aitavad oma tegevusega täita Riigikogu põhiseadusliku pädevuse seda osa, mida saab käsitada kui riigielu muude küsimuste lahendamist (põhiseaduse §65 p16).

Erikomisjonid täidavad minu arusaamist mööda erilist funktsiooni, mille töö ei kattu otseselt seadusloome ettevalmistamisega. Riigikogu on moodustanud erikomisjonid kaitsepolitsei tegevuse ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks ning korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks. Nendel komisjonidel on rida korraldavaid ja järelevalvega seotud ülesandeid, mis aitavad tagada parlamendi kontrolli teatud elutähtsate, kuid komplitseeritud valdkondade üle. See ei ole ajutine ega ühekordne ülesanne, vaid pidev protsess. Senine praktika on näidanud, et Riigikogu otsus moodustada eelnimetatud komisjone, on end õigustanud. Riigikogu Toimetiste esimeses numbris on avaldatud ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest (vt lk 89–101), mis võimaldab seadusandja tegevuse ja seaduste kvaliteedi parandamiseks saada vajalikku informatsiooni ja ka tagasisidet. Samuti peaks aitama Riigikogu menetluses oleva julgeolekuasutuse seaduse jõustumine kaasa parlamendi järelevalve paremale ümberkorraldamisele selles eriti olulises valdkonnas.

Riigikogu eri koosseisud (VII, VIII, IX) ei ole paraku pööranud vajalikku tähelepanu kõige tähtsamale parlamentaarse kontrolli vahendile – *uurimiskomisjoni institutsioonile*, mis moodustatakse *ad hoc* teatud konkreetse juhu uurimiseks kindlast arvust Riigikogu liikmetest. Siinjuures oleks uurimiskomisjoni pädevuse piiriks Riigikogu põhiseaduslik kompetents. Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentides kasutatakse laialdaselt

uurimiskomisjonide institutsiooni riigiorganite tegevuse, samuti ka üksiku valitsuskabineti liikme või parlamendiliikme tegevuse seaduspärasuse hindamiseks. Mõistagi ei tule uurimiskomisjonide kompetentsi samastada riigikontrolli omaga, riigikontrolli ülesandeks on auditeerida riigi finantse ja eelarve järgimist.⁸

Stabiilse demokraatiaga ja väljakujunenud poliitiliste tavadega Euroopa riikides on enesestmõistetav parlamentaarse kontrolli kasutuselevõtt ka opositsiooni (kes üldreeglina on parlamendi vähemus) taotlusel.

Riigikogu IX koosseisu senist tegevust analüüsid võib täheldada juurduvat tava, kus valitsuse liige koalitsioonifraktsioonide toel keeldub Riigikogu liikmete küsimustele vastama tulemast (toimub umbusalduse avaldamine menetluses). On põhjust arvata, et parlamendi enamus näitab ka siin üles solidaarsust valitsusega ning ei toeta uurimiskomisjoni moodustamist või siis keeldub uurimisega tegelemast.⁹

Põhiseaduse § 73 sätestab, et Riigikogu otsused võetakse vastu poolthäälte enamusega. Siit tuleneb, et juhul, kui valitsuskoalitsiooni saadikud ei soovi oma ministrite või (miks ka mitte) Riigikogu liikme tegevuse uurimist, muutub üks parlamentaarse demokraatia elluviimise instrument pelgalt sõnakõlksuks. Põhiseaduse muutmise aruteludel peaks see teema olema kindlasti erilise tähelepanu all.

Jättes päevapoliitiliste eelistuste tõttu unarusse demokraatia kindlustamise, seame me ohtu Eesti riikluse arengu.

Parlamentaarne rahvaesinduse autonoomia

Kaasaegsel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on mõned põhimõttelised alused, millest tegeliku demokraatia taotleja peab alati püüdma kinni pidada. Põhiseaduse kui seadusandluse aluse üks ideid on seadusloome ratsionaliseerimine, et jagada üldisi standardeid riigi ametlikuks käitumiseks ja tugevdada kodanike õiguskindlust. Õigussüsteemi legitiimsuse tagamise kontekstis kõneleb Jürgen Habermas (1996) *põhiseaduspatriotismist*, millest seadusandja peab lähtuma ja mille üks eesmärke on püüda iga hinna eest järgida põhiseaduse reegleid kui õigussüsteemi legitiimsuse alust. Parlamendi kui seadusandja ja teiste õigussüsteemi subjektide erinevus on vaid selles, et kui seadusandja konstrueerib põhiseadusele tuginedes seadusi, siis teised ametiisikud rekonstrueerivad. See tähendab ka seda, et teised ametiisikud käsitlevad sotsiaalseid ja juriidilisi fakte ennekõike neile etteantud reeglite alusel (Wintgens 1999).

Parlamentaarsetes valitsemissüsteemis on valitsus vastutav parlamendi ees ja tema poolt kontrollitav. Selle parlamendi ühe põhifunktsiooni täitmise võib valitsus muuta kohati teostamatuks ja nimelt eelarvehoobade kaudu. *Põhiseaduse mõtte alusel ei ole Riigikogu valitsusest rippuv ja valitsus ei saa talle esitada tingimusi, ka mitte eelarve osas.* Valitsusel on põhiseaduse § 87 punkt 5 kohaselt eelarve koostamise õigus. Seda sätet koostoimes võimude lahususe põhiseadusliku põhiprintsiibiga saab käsitada vaid nii, et valitsusel on koordineeriv ja täitev roll eelarve menetluses.¹⁰

Mõistagi peab siinjuures olema lahkarvamuste kooskõlastamise süsteem ning eeldada tuleb seadusandja mõõdu- ja vastutustunnet. Vastupidine oleks mõistetamatu. Tasakaalustatus saavutatakse avaliku demokraatliku kontrolliga parlamendi tegevuse üle, mille esimene etapp on eelarveväitlused parlamendis. Samaaegselt on Riigikogu allutatud eelarvelist finantseerimist reguleerivatele seadustele ja teistele normatiivaktidele. Kui jääda skeemi juurde, et eelarvelise finantseerimise proportsioonid määrab üheselt valitsus ja üldine eelarve kasv toimub vaid valitsuse dikteeritud kontrollarvude piires, siis on võimalik valitsusautokraatia tekkimine. Sisuliselt on Riigikogu eelarvelisel autonoomial põhimõtteline iseloom. Kui demokraatliku parlamentaarse riigi seadusandlik institutsioon saab oma funktsioonidest tulenevaid vajadusi rahuldada veidi laiemalt kui valitsusele meeldib, ei ole selles midagi katastroofilist, sest see skeem on maailma demokraatlikes riikides ammu läbi mängitud¹¹. Selle sammuga oleks meil võimalus tsementeerida põhiseaduse ja demokraatia printsiipe, mis perspektiivis on väga olulise tähendusega.

Eesti, parlamentaarne riik ja Euroopa Liit

Euroopa Ühenduse õiguse vahetu rakendamine Eestis muudab kindlasti Riigikogu senist seadusandlikku rolli. Kui meie põhiseadus loob alused võimude lahususeks ja koostoimeks, siis Euroopa Liidu õigusruumis on rõhk Euroopa õiguse ülimuslikkusel ja selle ühetaolisel rakendamisel kõikides ühendusse kuuluvates riikides. Sellist rakendamist ei taga mitte üksnes kohtud, vaid ka täidesaatev ja seadusandlik võim. On tõenäoline, et tulevikus võib mitmesuguste küsimuste otsustamisel suureneda senisest enam täitevvõimu osatähtsus. Võimalikku tendentsi hoomates ei maksaks ometi enneaegu rõhutama hakata Vabariigi Valitsuse juhtivat osa Eesti riigi edasises tegevuses.

Riigikogu VIII koosseisu moodustatud Riigikogu Euroopa asjade komisjoni töö on korraldatud nii, et kuulatakse ära valitsuse liikmete ja teiste valitsusasutuste töötajate selgitused eurointegratsiooni käigust ning antakse soovitusi valitsuse liikmetele nende tööks Euroopa Liidu institutsioonides¹². Tegelikult on välja kujunenud olukord, kus poliitiliste otsuste langetamise õigus on ametnike käes ning Riigikogu täiskogule aruannete esitamine on taandunud formaalseks toiminguks. Siit küsimus: kuivõrd põhjendatud on ilma Riigikogu eelneva heakskiiduta ametnikele antud õigus langetada riigi sotsiaal-majandusliku arengusuuna seisukohalt üldisi otsuseid? Toon selgituseks näite.

Põllumajandusministeeriumi kureerimisel on välja töötatud Eesti positsioon suhkru sektori osas. Selle tulemusena fikseeriti Eesti valmisolek rakendada liitumishetkest suhkru sektori *acquis't* ilma üleminekuperioodita. Ehk teisisõnu, ametnikud andsid nõusoleku kehtestada suhkrule Euroopa Liidu turuhind, mis on tänase seisuga neli korda kõrgem maailmaturuhinnast. Pikalt põhjendamata on selge, et selle majanduspoliitilise otsusega võidakse viia Eesti toiduainetetööstus pankroti äärel. Selliseid Eesti arengule ebasoodsaid otsustusi võib välja tuua ka mitmete teiste ministeeriumide haldusalast. Isiklikult arvan, et Riigikogu otsus Euroopa asjade komisjoni moodustamise kohta vajaks tema volituste osas täiendamist.

Põhiseaduse kohaselt on meil rakendatud parlamentaarset riigiõigusmudelit. See on rahva poolt valitud demokraatlik arengutee ja demokraatia mudel. Olen seda meelt, et kuni rahvas

ei ole rahvahääletusel muutnud põhiseadust, peab Riigikogu täitma oma põhiseaduslikku rolli. Riigikogu rolli muutmine eeldab rahva tahet ja otsustust. Olen sunnitud mõnna, et ikka veel ei tea meie valijad, milliseid konkreetseid muudatusi Eesti elus toob kaasa ühinemine Euroopa Liiduga. Sellest johtuvalt peaks Riigikogu Euroopa asjade komisjon, väliskomisjon ja teisedki tegema senisest märksa aktiivsemalt ja efektiivsemalt tööd elanikkonnaga. Riigiõiguse seisukohalt on oluline, millal ja millised institutsioonide reformid Euroopa Liidus toimuvad, kuidas jätkavad liidu laienemisel oma tegevust Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament. Hea oleks, kui enne ühinemisreferendumit teaksi-me, kas Euroopa Liit kujuneb põhiseadusega liitriigiks või mitte. Eesti seadusandja peab igapäevatoos kõiki võimalusi ja valikuid silmas pidama ja neid mitmekülgselt analüüsima, et teha õigeid otsuseid, kindlustamaks Eesti riigile ja rahvale väärikas koht kõrgeltarenenud demokraatiaga riikide ja rahvaste seas XXI sajandil.

Märkused

1. Universal Declaration on Democracy, 1997. <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>
2. Põhiseaduse § 3: "Riigivõimu teostatakse üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel"; § 59: "Seadusandlik võim kuulub Riigikogule".
3. Vt Eerik-Juhan Truuvälja ettekanded õiguskantslerina Riigikogus 1993, 1994, 1995.
4. Riigikogu menetluses olevad seaduseelnõud juhtivkomisjonide kaupa: <http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.form>
5. Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vastuvõetud õigusaktidena vormistamise normitehnilised eeskirjad: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/normtehnilised.html>
6. Lastetoetuse seadus – RT I, 1994, 13; peretoetuse seadus – RT I 1999, 82; töötü sotsiaalse kaitse seadus – RT 1994, 81; töötü sotsiaalse kaitse seadus – RT 2000, 57.
7. Siinses kontekstis väärib märkimist 14. detsembril 1999 allkirjastatud Eesti erakondade ja mittetulundusühingute esindajate koostöömemorandum: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised> ja 15.-16.09.2000 Läänemere maade Nõukogu ja Riigikogu koostöös toimunud hea õigusloome seminar: http://www.riigikogu.ee/conf_est.html
8. K. Priks. Parlamentaarne kontroll ning kontrolli- ja auditisüsteemid EL liikmesriikides. Riigikogu Kantselei, MSI uurimus, 1999. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell313>; vt ka T. Mängel. Parlamentide koosseisus olevate riigieelarve täitmise kontrollkomisjonide olemasolu, suurus, ülesanded ja pädevus. Riigikogu Kantselei, MSI uurimus, 1998. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tel246.html>
9. Põhiseaduskomisjoni algatatud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse ühendatud eelnõu (270 ja 340 SE II) § 3 sisaldab 12.10.2000 seisuga alljärgnevat: "Uurimiskomisjon teostab riiklikku järelvalvet. Uurimiskomisjonil on õigus kutsuda välja isikuid ja nõuda tutvumiseks dokumente. Väljakutsutud isik on kohustatud ilmuma, andma selgitusi ja vastama küsimustele."
10. Käesoleva aasta 29. augustil saatsid Eesti Vabariigi põhiseaduslike institutsioonide juhid ning tegevjuhid – Riigikogu esimees Toomas Savi, Riigikohtu esimees Uno Lõhmus, õiguskantsleri kohusetäitja Aare Reenumägi, riigikontrolör Juhan Parts ja

Presidendi Kantselei direktor Urmas Reinsalu – peaminister Mart Laarile ja rahandusminister Siim Kallasele kirja, milles soovitakse arutada institutsioonide riigieelarve koostamise protsessis osalemise mehhanisme. Kirjas rõhutatakse, et "Riigivõimu teostamine õigusriigis saab põhineda põhiseaduses sätestatud printsiipide rangel järgimisel ning seda toetavatel tavadel. /.../ Riigivõimu teostamise oluliseks tagatiseks on institutsiooni rahastamise selged põhimõtted, mis võimaldaksid kõrgemal riigiorganil täita põhiseaduses sätestatud ülesandeid ja tagaksid nende sõltumatuse."

11. Vt ka Kasemets, A., Priks, K. – Parlamendi eelarveprotsess meil ja mujal: võrdlevanalüüs seoses riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõuga (163 SE), 1996. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell19.html>
12. Riigikogu 18. mai 1999. a otsus Euroopa asjade komisjoni moodustamise kohta – RT I 1999, 47, 536.

Kasutatud kirjandus

- Carlsson, B. (1995)** Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden. – Journal of Law and Society. Blackwell Publishers Ltd.
- Habermas, J. (1976)** On Systematically Distorted Communication. – Critical Sociology: Selected Writings. Ed P. Connerton.
- Habermas, J. (1984)** The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalisation of society. Vol 1.
- Habermas, J. (1996)** Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass.
- Huber, John D. (1996)** Rationalizing parliament Legislative institutions and party politics in France. Cambridge, Cambridge University Press.
- (1996)** *Juridica*, nr 9.
- (1999)** *Juridica*, nr 10.
- Lindström, E. (1992)** The Swedish parliamentary system: how responsibilities are divided and decisions are made. Eric Lindström 2nd ed. The Swedish Institute [1983].
- (1997)** OECD The Report on Regulatory Reform in OECD countries. Synthesis, Paris.
- (1997)** **Rules of Procedure of the German Bundestag**. Published by Administration of the German Bundestag.
- Wintgens, L. J. (1999)** Legisprudence: Elements for a New Theory of Legislation. – Associations. J. for Social and Legal Theory. Vol 3 (2). Duncker & Humblot, Berlin, p 185–209.
- Wyn Grant (1995)** Pressure groups, politics and democracy in Britain