

Kodukorra juured ja sõlmküsimumused

Jüri Adams (RiTo 5), Riigikogu liige, Isamaaliit

Riigikogu kodukorra ülim eesmärk peaks olema töö võimalikult sujuv kulgemine. Kodukord peab abistama, mitte aga takistama töötegemist.

Kui Edgar Savisaare valitsuse justiitsminister Jüri Raidla esitas 1991. aasta septembri lõpus Põhiseaduse Assambleele ministeeriumi töörühma ettevalmistatud põhiseaduse eelnõu, siis oli selles § 106, mis algas sõnadega: "Vabariigi president ei või dekreedina kehtestada või muuta" (see oli presidentaalse põhiseaduse eelnõu!), millele järgnes 14 punkti seaduste nimetusi. Nende hulgas ka punkt 5: "5) Riigikogu kodukorra ja töökorra seadust".

See põhimõte jäi Assamblee töö käigus põhiseadusesse (§ 110), kuid seaduste loetelu ise rändas hoopis uude paragrahvi (§ 104), kus nimetatakse seadused, mida saab vastu võtta ja muuta üksnes vähemalt 51 poolthäälega. Seda, et hulk seadusi on muudetavad ainult koosseisu häälteenamusega, sõjaeelsed Eesti põhiseadused ja Riigikogu kodukorrad ei tundnud.

Raidla rühmale oli olnud eeskujuks samasisuline paragrahv 1937. aasta põhiseaduses (§ 99), ainult et seal oli punkt 5 sõnastatud: "Põhiseaduse § 62 tähendatud kodukorda ja seadust". Olgu siinkohal toodud selle paragrahvi tekst tervikuna:

"§ 62. Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemine kord ja läbikäimine omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigused ja kohustused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse Riigikogu kodukorraga, mis võetakse vastu Riigikogu üldkoosoleku otsusega.

Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vaheline kord ja läbikäimise kord muude asutistega, samuti Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse seadusega."

Ma ei tea, kas ja milliseid eeskujusid sellega järgiti. Igatahes ei olnud tegu Riigikogu varasema traditsiooniga, sest eraldi töökorda varem ei olnud. Nii Asutaval Kogul kui ka Riigikogul oli olnud kodukord, mida muudeti nagu seadust (paralleelselt oli veel Riigikogu liikme tasu seadus, mille täpsem rakendamine oli ka kodukorda kirjutatud). Kodukorra varasemaid täistekste oli kolm: Asutava Kogu kodukord (RT 1919, 46, 95) ja kaks varianti Riigikogu kodukorda (RT 1921, 33, 26; RT 1934, 5, 37). Kodukorra viimast varianti siiski peaaegu kunagi ei kasutatud, sest selle kehtestamine sattus vaikiva ajastu algusesse.

Kuid tagasi 1937. aasta põhiseaduse aega. 1938. aastal kokku tulnud Riigikogu VI koosseis sai endale kodu- ja töökorra väljastpoolt. Riigikogu ajutise kodukorrana rakendati eelmisel aastal põhiseadust välja töötanud Rahvuskogu kodukorda, mille oli andnud K. Päts peaministrina Riigivanema ülesannetes 1937. aasta algul (RT 1937, 10, 82). Riigikogu töökorra seadus aga oli üks neist seadustest, mille võttis vastu Rahvuskogu põhiseaduse

rakendamiseks (RT 1937, 71, 595). Kuigi Riigikogu täiendas neid tekste, päris uute variantide koostamise juurde ei jõutudki, kodukord kandis kuni lõpuni nimetust "ajutine".

1937. aasta kodukorra ja töökorra tekstid on erandlikud, sest erinevad põhimõtteliselt nii varasemast traditsioonist kui ka taasiseseisvusaegsetest. Töökorra seadus sisaldas suure osa materjalist, mis on praegu Riigikogu kodukorra seaduses. Veidi lihtsustatult võiks öelda: seal on enamik norme, mis käsitlevad tööd Riigikogu saalis.

Kodukord aga ei ole seadus, vaid Riigikogu otsus, ja sisaldab endas kõnepidamise, hääletamise jms reegleid, samuti seda, kuidas korraldada tööd väljaspool Riigikogu saali, eriti komisjonides, aga ka juhatuse tööd. Nii vastavad 1937. aasta kodukord ja töökorra seadus üheskoos praegusele kodukorra seadusele.

Kodukorra juured Ülemnõukogus

Kui 1992. aasta sügisel VII Riigikogu kokku tuli, oli vaja midagi välja mõelda, sest uus põhiseadus eeldas, et on olemas "töökorra seadus". Allakirjutanu selle tööga kuidagi seotud ei olnud ega tea sellest midagi. Selle nime all said kirja Riigikogu liikmeks saamise ja sealt lahkumise normid, Riigikogu liikme ametivanne ning mõned normid Riigikogu Kantselei ja seaduste jõustumise kohta. Need olid valdavalt teemad, mida 1937. aasta töökorra seaduses ei olnud. Näiteks asendusliikme institutsiooni ei olnud tol ajal üldse olemas.

Kuigi Riigikogu praegune kodukord on saanud eeskujusid ka sõjaeelsetest seadustest, ei ole ta ometi nendest välja kasvanud, sellel ei ole nendega ei orgaanilist ega vaimset järjepidevust. Praeguse kodukorra juuri tuleb otsida nõukogude aja Ülemnõukogust. Kust oli pärit selle okupatsiooniorгани kodukord, milline on selle ajalugu, mil määral oli tegemist Moskva päritoluga ja vene keelest tõlgitud tekstiga, selle väljaselgitamist ei pea allakirjutanu enda ülesandeks. Kui 1980. aastate lõpus Ülemnõukogu hakkas omandama tähtsust, kehtis seal "Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Ülemnõukogu Reglement" (ENSV ÜVT 1980, 13, 197). Nii mõnigi praeguse kodukorra veider koht või materjali liigendus on sealt pärit. Olgu siinkohal näiteks Riigikogu juhatuse liikmetele komisjonidesse kuulumise keelamine. Reglemendi §-s 27 on tekst: "Alaliste komisjonide koosseisu ei või olla valitud Eesti NSV Ülemnõukogu juhataja, tema asetäitjad, samuti saadikud, kes kuuluvad Eesti ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi, Eesti NSV Ministrite Nõukogu, Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee ja Eesti NSV Ülemkohtu koosseisu, ega Eesti NSV prokurör." Selle normi igati mõistlik teine pool on kadunud aegade hämarusse, algus aga elab edasi ja kordub ka kõige uuemas kodukorra seaduse eelnõus (eelnõu § 24 (2)). Seda eelnõu tutvustavad käesolevas väljaandes Heiki Sibul ja Aaro Mõttus. Säärast keeldu ei leia ühestki sõjaeelsest kodukorrast. Kuid sellest hiljem.

Sedavõrd, kuidas nõukogude võim sisemiselt lagunes, hakkas Ülemnõukogu muutuma ajuti kooskäivast kogust alaliseks esindusorganiks. Nii võttis Ülemnõukogu eelviimane koosseis veidi enne laialiminekut vastu otsuse "Eesti NSV Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu ajutise töökorralduse põhimõtetest" (ENSV ÜVT, 1990, 3, 66), mis kavandab juba aasta ringi töötava esinduskogu. Selle tunnistab küll Ülemnõukogu järgmine koosseis paari kuu pärast kehtetuks, võttes Ülemnõukogu otsusega (2. aprillil 1990) vastu "Eesti NSV Ülemnõukogu ajutise töö- ja kodukorra". (ENSV ÜVT, 1990, 12, 181). Erinevalt 1980. aasta tekstist ei

nimeta Ülemnõukogu seda seaduseks, vaid lihtsalt kinnitab kodukorra oma otsusega. Kas räägib siin kaasa mälestus 1937. aastast?

Selles kodukorras, mis jääb kuni Ülemnõukogu lõpuni "ajutiseks", tuli sisse palju uuendusi, mis olid varasemal Nõukogude okupatsiooni ajal tundmatud. Neist olulisemad on: eelnõude kolm lugemist, salajase hääletuse võimalus, võimalus võtta vaheaegu enne hääletamisi, saadikurühmade moodustamise õigus (vähemalt 6 Ülemnõukogu saadiku poolt, osa saadikurühmi kannavad nimetust "poliitilised saadikurühmad", ometi võib iga saadik kuuluda kahte erinevasse saadikurühma). Sellest kodukorrast sai alguse varem tundmatu suund piirata kõnelemise pikkust (kõne kuni 10 minutit, sõnavõtt kuni 5 minutit). Hiljem tundmatu on ad hoc redaktsioonikomisjonide moodustamise komme. Kodukord kehtestas tööks ka kvoorumide nõude – 2/3 koosseisust – (sügaval Nõukogude okupatsiooni ajal sellist probleemi ei saanud olla), mida ei ole tuntud Eesti parlamentide ajaloos ei varem ega hiljem. "Kvoorumide kaotamine" muutus hiljem Ülemnõukogus kõige tähtsamaks obstruktsioonimeetodiks.

1990. aasta Ülemnõukogu lõpuperioodil hakati tegelema 1992. aasta septembris valitava VII Riigikogu ettevalmistamisega. Kehtestati "Eesti Vabariigi seadus Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta", mis lähtus uue põhiseaduse §-st 75, mille kohaselt Riigikogu palgade jms kehtestamine on lubatud vaid järgmisele koosseisule. Allakirjutanu tahaks küll põhiseaduse seda kohta tõlgendada nii, et palga suuruse vähendamine peaks siiski lubatud olema. See seadus on järgmise 10 aasta jooksul tekitanud palju poliitilisi proteste. Palgaküsimuses oli analoogiline olukord Eesti Vabariigi esimestel aastatel. Ka siis oli esialgu tegemist suure inflatsiooniga ning palgad kehtestati libiseva kasvuga. Selline süsteem kehtis 1926. aastani. Ka pensionide regulatsioon on jäänud ajale jalgu, sest pole õigustust, miks peaks olema tegemist riikliku pensioniga, kui riigis on toimunud reform, üleminek kogumispensionile.

Korratus kodukorras

Peale selle valmistati Ülemnõukogus ette Riigikogu jaoks kodukorra seaduse ja töökorra seaduse projektid. Allakirjutanu ei kuulunud Ülemnõukogu koosseisu ega tea nende tekstide sünnilugu. IX Riigikogus on nende tekstide omaaegsetest autoritest veel vähemalt üks mees – Tiit Käbin. Riigikogu kokkutulemisel kehtestati need tekstid otsusega "...kuni Riigikogu kodukorra ja töökorra seaduste vastuvõtmiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks nädalaks". See aeg venis nädal-kaks pikemaks ja seadused võeti vastu vastavalt 5. ja 9. novembril 1992 (RT 1992, 46, 584 ja 46, 582). Nii saigi paika see kord, mille alusel on kolm Riigikogu töötanud kokku üle 10 aasta.

Mõni sõna kodukorra seaduse edasisest arengust. 9. märtsil 1993 moodustas Riigikogu kodu- ja töökorra ajutise komisjoni koosseisus Tõnu-Reid Kukk, Tiit Made, Mart Nutt, Ardo Ojasalu, K. Jaak Roosaare ja Liina Tõnisson. Selle töö tulemusel võeti vastu põhjalikum muudatus 23. novembril 1993 (RT I, 1993, 76, 1132).

Järgmisena võeti 15. aprillil 1994 vastu tuntavalt muutunud kujul kodukorra seaduse täistekst (RT I, 1994, 90, 1517). See tekst kehtib – muidugi vahepeal vähemalt 15 korral tehtud muudatustega – tänaseni. Nendest on kaks mahukamat muudatuste paketti, 12.

jaanuarist 1999 (RT I, 1999, 10, 148) ja 16. novembrist 2002 (RT I, 2002, 95, 610, selle muudatuste järgne terviktekst avaldati RT I, 1, 1).

Nii on kodukorra seadus ajapikku arenenud, muutudes järjest pikemaks ja segasemaks. Kui trükin selle välja laserprinteril, võtavad 168 paragrahvi enda alla 53 lehekülge. Selle seaduse struktuur on täiesti võimatu. Vist ainult Riigikogu juhatajate abilised on suutnud meelde jätta, mis kus paikneb. Seaduse kasutamiseks tuleb pidevalt vaadelda asja seaduse erinevate kohtade koosmõjus.

Selles olukorras on antud I. Fjuki, L. Hänni, T. Kelami, P. Kreitzbergi ja T. Savi allkirjadega Riigikogu menetluse uus kodukorra seaduse eelnõu (1222 SE), mis on ette valmistatud Riigikogu Kantseleis. Selle eelnõu koostamist selgitavad ja sealseid valikuid põhjendavad käesolevas väljaandes H. Sibul ja A. Möttus.

Kuigi eelnõu on ümber struktureeritud ja sellisena võrratult ülevaatlikum ning kasutajasõbralikum kehtiva seadusega võrreldes, on selles siiski säilinud paljud vastuolud. Nendest tulebki allpool juttu.

Õnnestunud seadust eristab ebaõnnestunud seadusest muu hulgas see, et selles peetakse silmas põhimõtteid, mida ehk alati ei olegi võimalik väga selgelt väljendada, kuid mis minimeerivad seaduse sisemisi vastuolusid. Riigikogu kodukorra seaduse puhul on peamiseks eesmärgiks saavutada tasakaal vastanduvate suundade vahel. On taotlus, et Riigikogu töötaks võimalikult kiiresti ja lihtsalt. Sellele töötavad vastu Riigikogu liikmete ja saadikurühmade õigused, mis oma teostuses muudavad tööd aeglasemaks ja keerulisemaks.

Teine valdkond on üksikliikmete ja nende õiguste ning saadikurühmade ja nende õiguste vahekord. Selle aluseks on omakorda valik individualistliku ja kollektivistliku lähenemisviisi vahel. Kolmas kokkupõrkevaldkond on küsimus Riigikogu ja selle tööorganite – komisjonide ja fraktsioonide – vahekorra ja mõistlikest töömeetoditest. Neljas valdkond on õiguste tahtlik kuritarvitamine, s.t obstruktsiooni võimalused. Viienda valdkonnana tooksin välja kummalise suunitluse, mis oli täiesti tundmatu sõjajärgsetes Riigikogudes, nimelt olukorrad, kus kodukord ja tööreeglid selle asemel, et aidata kaasa töö sujumisele, muutuvad hoopis takistajaks, s.t Riigikogu muutub iseenda kodukorra orjaks.

Kõik need jõujooned ning vastuolud on omavahel põimunud, seepärast ei ole edasises käsitluses võimalik neid rangelt järjestada, mistõttu käsitlus jääb paratamatult hüplikuks.

Eelnõude lugemise kord

Alustaks töömeetodist, nimelt eelnõude lugemise korrast. Kuigi eelnõude kolme lugemise tehnika võeti teoreetiliselt omaks juba viimases Ülemnõukogus, jäi see seal siiski suurel määral arusaamatuks ja võõraks. Nii kandusid sealsed lugemised üle ka Riigikogusse ja seni on olnud enamasti nii, et esimesel lugemisel kuulatakse tutvustavaid ettekandeid ja esitatakse küsimusi, kuid ei peeta läbirääkimisi, vähemalt suuremalt jaolt, kuigi see ei ole ka keelatud. Tulemus on, et esimene lugemine ei täida oma eesmärki, s.t ei selgitata välja kahte

põhiküsimust, mis peaks olema esimese lugemise mõtteks: kas niisugust seadust on üldse vaja ja kui on, kas siis esitatud eelnõu sobib edasise töö aluseks?

Nii on Riigikogus kujunenud tavaks, et arvamused, mis peaksid olema tehtud esimese lugemise käigus, avaldatakse alles teise lugemise ajal, kuigi selleks ajaks on esitatud juba muudatusettepanekud, mis tihti osutuvad seepärast enneaegseteks. Võib hinnata, et tihti on tulemuseks üks lugemine rohkem, kui vaja oleks. Kunagi oli kasutatava süsteemi õigustuseks soov aega kokku hoida. Kuid ülikiire seadusandlustöö aeg on läbi. Uus eelnõu pakub just sellesisulist muudatust.

Samal ajal on segi ka kolmanda lugemise funktsioon. Traditsiooniliselt peaks olema tegu olukorraga, kus sisulised otsustused on kõik tehtud ja eelnõu on viimistlusfaasis. Seda olukorda väljendati sõjajärgsetes kodukordades umbes nii: muudatusi saab esitada üksnes nende kohtade suhtes, mis on menetluse käigus muutunud. Meie senine kodukord aga on läinud hoopis isesugust teed: esitada saab igasuguseid muudatusi, kuid kodukord piirab tuntavalt muudatuste esitajate arvu. Siin tuleb ette teine vastuolu, millest tagapool.

Uues eelnõus aga pakutakse, et senine kolmanda lugemise muudatusettepanekute esitamist piirav kord laieneks ka teise lugemise jätkamisele. See aga kärbiks Riigikogu liikme õigust töös osaleda. Pigem peaks esitama hoopis küsimuse, kas meie muudatusettepanekute süsteem ei ole oma formalismis läinud liiga kaugemale ning kas ei peaks taastama võimaluse, et saab esitada ning hääletamisele panna ka põhimõttelisi valikuid, mitte ainult täpselt kirjalikult fikseeritud tekstivariante.

Komisjonide süsteem ja nendes osalemine

Sõjajärgsetes kodukordades ei olnud alaliste komisjonide loetelu seadusesse kirjutatud. Riigikogu iga koosseis otsustas need eraldi vastavalt oma äranägemisele. Kuid siis ei olnud ka alaliste komisjonide tööruume kindla palgalise personaliga ja kompuutritega, tookord piisas komisjoni sekretärist ja sekretäri abist. Komisjonide probleem haakub küsimusega Riigikogu juhatusest: kes nad on Riigikogu jaoks, kas esimesed võrdsete hulgas või midagi teistest kõrgemalseisvat, nagu kannab edasi Ülemnõukogu, eriti aga selle omaaegse presiidiumini tagasiminev harjumus. Selle alla käib ka juba varem nimetatud keeld kuuluda komisjonidesse. Loogiline oleks selline õigus, et kui isik ei soovi või ei jõua, ei pea ta kuuluma komisjoni. Aga keelata, kui inimene ise tahab ja jõuab? Riigikogu juhatuse liikmed, kes ei ole kunagi olnud ühegi alalise komisjoni koosseisus, paistavad silma sellega, et nad ei saa aru komisjonide töö spetsiifikast.

Siit hargneb kohe küsimus, miks ei võiks Riigikogu liige kuuluda rohkem kui ühte komisjoni (osa võtta komisjoni koosolekust muidugi võib, komisjoni kuulumine tähendab hääletamisõigust komisjoni koosolekul)? Väide, et alaliste komisjonide koosolekud toimuvad harilikult ühel ajal, ei ole keelamiseks piisav. Küsimus taandub osalt sellele, kas vähem kui 10-liikmelised saadikurühmad saavad oma ülesandeid – nii nagu nad arvavad, et valijad on neile need andnud – täita või on neid selles ebamõistlikult takistatud?

Tähelepanuväärne on, et uus eelnõu teeb ettepaneku taastada komisjoni esimeeste valimisel VII Riigikogus kehtinud kord (nende üheaegne valimine), mille tulemusena aseesimehe koht läks harilikult opositsiooni kätte.

Sõjaeelses parlamendipraktikas oli silmapaistval kohal vanematekogu (mida traditsiooniliselt on käsitletud kui kõigi fraktsioonide esimeeste kogu), mis on loogiline organ, kui lähtume arusaamast, et juhatuse esimesed võrdsete hulgas. Olulisem on aga varasem praktika, kus oli n-ö üldkomisjon, olgu siis eraldi või vanematekogu näol. Üldkomisjoni asi oli arutada ja otsustada, millistesse komisjonidesse eelnõu suunata. Meil teeb seda juhatuse, mis tähendab ikkagi seda, et otsuse teevad juhatust teenindavad Riigikogu Kantselei ametnikud. See on andnud küllalt palju negatiivseid tulemusi, eriti sellepärast, et Riigikogus kasutatakse üheainsa juhtivkomisjoni meetodit. Tüüpiline sõjaeelne komisjoni määramise otsus käis umbes nii: suunata eelnõu X majanduskomisjoni, maksuküsimustes rahanduskomisjoni, sүүtegedude ja karistuste küsimustes õiguskomisjoni (võib olla veel midagi: näiteks mingi aspekti suhtes sotsiaalkomisjoni).

Praegu on enamik mahukamaid eelnõusid koostatud sel viisil, et nad sisaldavad ka mingeid osi, mis ei ole juhtivkomisjoni põhivaldkonnast. Nii täiendab maaelukomisjon rahatrahve ja põhiseaduskomisjon kehtestab palku jne.

Kuigi võib öelda, et keegi ei keela teistel komisjonidel iga eelnõuga tegelda, ei anna siiski niisugused üleskutsed märkimisväärseid tulemusi. Minu pakutav skeem oleks: määrakem üks juhtivkomisjon, aga selle kõrvale ka nii palju kui vaja teisi komisjone ning laskem neil teistel komisjonidel teha oma ettekanded ning muudatusettepanekud.

Riigikogu liikme õigused

Sõjaeelsete kodukordade vaatlemisel võib välja tuua järgmised õigused, mis on kõigil Riigikogu liikmetel: kuuluda komisjonidesse, esitada eelnõusid, esitada muudatusettepanekuid, esitada küsimusi, nõuda hääletamist, pidada kõnet ja võtta sõna, esitada arupärimisi. Riigikogu kodukorras on ka üks uuem õigus, mida ma nimetaksin õiguseks olla informeeritud, saada mõtlemisaega, saada võimalust süveneda. Kodukorras ilmneb see põhiliselt nõudes, et iga Riigikogu liikmele töö aluseks esitatav dokument jõuaks tema kätte teatud aeg enne töö algust, näiteks eelmise tööpäeva lõpuks.

Ettepanekuid ja küsimusi saab esitada, kõnet pidada ja hääletamist nõuda siis, kui on vastavate toimingute aeg. Meie praegune kodukord kõiki neid õigusi kõigile Riigikogu liikmetele ei anna. Paljud õigused on ära võetud fraktsioonidesse mingil põhjusel mittekuuluvatelt Riigikogu liikmetelt – näiteks muudatusettepanekute esitamise õigus kolmandal lugemisel, arvamuse avaldamise õigus jne. Kuid samamoodi on õigustest ilma jäetud fraktsioonide liikmed, kes mingil põhjusel ei ole fraktsiooni seisukohaga nõus. Kehtib mingisugune kollektivistlik eeldus, et tõsiselt võetavaid õigusi saab teostada ainult kollektiivi kaudu ning kollektiivi toetust mitteleidnu ei ole käsitlemist väärt. Sellest aspektist kodukorda vaadates tundub, et nõukogude võim ei ole veel kadunud. Uus eelnõu läheb paraku selles suunas, et üksiku Riigikogu liikme õigusi veelgi piirata. Juba praegu ei saa saadikud tihti täita oma saadikukohustusi.

Sellel haakub ka küsimus sõnaõigusest. Meie kodukord on üles ehitatud sõnaõiguse ja kõnelemisaja piiramisele. Näiteks 1934. aasta kodukord tunneb mitmeid sõnavõtmise liike. Läbirääkimistel sai sõna tavaliselt kaks korda, seejuures esimesel korral võis rühma esindaja (meie mõistes fraktsiooni esindaja) rääkida piiramatult aega, teised saadikud tund või pool tundi (olenevalt, millist eelnõu arutati), teisel korral sai rühma esindaja rääkida tunni, liige 15 minutit. Olid veel järgmised sõnavõtmise liigid: küsimuse esitamine, sõnavõtt koosoleku korra, päevakorra ja asjaarutamise korra, aga ka kodukorra kohta, faktiline märkus, sõnavõtt hääletamise motiivide, samuti hääletamise korra kohta, sõnavõtt isiklikus asjas.

Hullem kui sõnavõtu liikide vähesus on sõnavõtmise aja piiramine. Alates VII Riigikogust on normaalaeg olnud kas 7 või 5 minutit. Et vähegi mahukama või keerulisema küsimuse käsitlemiseks niisugusest ajalimiidist ei piisa, on sellel mitu tulemust. Õige tihti praktiseeritakse kõnede ahelaid – s.t üks räägib ühest aspektist, seejärel tema võitluskaaslane sama asja mõnest teisest aspektist, siis tuleb kolmas jne. Argumenteerimises ja agiteerimises domineerib meil juba ammu pealiskaudsus. Laiemas kultuurikontekstis võib öelda, et meil on taandunud oskus pidada klassikalisi veenmis- ja selgituskõnesid, mille tavaline pikkus on 20–40 minutit, on taandunud klassikalise kõnekunsti võtete valdamine. Samal ajal õitseb teravmeelsustest kubisevate lühikõnede žanr.

Fraktsiooni õigused

Siin on sobilik minna fraktsiooni mõiste juurde. Eesti sõjaeelses parlamenditraditsioonis oli fraktsiooni (tol ajal nimetati saadikurühmaks) moodustamise õigus igal kolmel Riigikogu saadikurühma liikmel. Viimase kümne aasta jooksul on see õigus olnud väga piiratud. Praegu kehtiv seadus nõuab minimaalselt viie liikme olemasolu, kes kõik on valitud ühe nimekirja alusel, samal ajal ei ole ühe nimekirja baasil lubatud rohkem kui üks fraktsioon. Siin tuleb küsida – mis on fraktsiooni mõte? Kas fraktsiooni peamine ülesanne on abistada Riigikogu liikmeid nende töö tegemisel sel viisil, et liikmed saavad ühendada neile abipersonali palkamiseks ja töövahendite muretsemiseks ettenähtud raha ja muud vahendid? Igatahes peaks fraktsiooni mitteküluval Riigikogu liikmel olema võimalik kasutada sama suurt summat oma äranägemisel. Et fraktsiooni kuulvatel Riigikogu liikmetel võiks ühiselt olla mingeid lisaõigusi, ei peaks tekitama vastuväiteid. Heaks näiteks oli eespool kirjeldatud sõjaeelne pikema kõnepidamise võimalus. Kuid et fraktsiooni mitteküluvus vähendab Riigikogu liikme põhiõigusi, sellele ei ole võimalik leida tõsiselt võetavat õigustust.

Omaette probleem on põhiseaduse printsiibiga, et Riigikogu liige "ei ole seotud mandaadiga". See peaks tähendama ka õigust ümber kujuneda, oma varasemaid seisukohti muuta, õppida ja areneda. Selle tulemusena võidakse jõuda enamasti varasematest kaaslastest lahkulöömiseni ja uute kaaslastega – olgu nad mingis fraktsioonis või mitte – koostöövormide leidmiseni. Mis võiks olla see hüve, mida kaitseme, kui keelame muutumise ja uued koostöövormid?

Obstruktsioonimeetodid

Riigikogu töövorme on vaesustanud ja liikmete õigusi vähendanud reaktsioonid mitmesugustele obstruktsioonimeetoditele. Eespool sai juba nimetatud, et viimases

Ülemnõukogus osutus töö nurjamise kõige lihtsamaks vahendiks see, et opositsioon nõudis kohaloleku kontrolli ning seejärel lahkus saalist. Töö jätkamiseks oli valitsusel vaja 2/3 saadikute toetust. Õnneks suutsime kvooruminõuded nii põhiseadusest kui ka Riigikogu kodukorrast välja jätta. VII Riigikogus hakkasid välja kujunema uued obstruktsioonimeetodid, mis Riigikogu žargoonis said Riigikogu liikme ja mõni aeg aseesimeheks olnud Arvo Junti nimest tuletatult "juntimise" nime. Siia kuulus küsimuste esitamise võimaluse maksimaalne ärakasutamine, hulgaliselt muudatusettepanekute esitamine, nende hääletamist nõudmine ning hääletamise eel kodukorraga maksimaalselt lubatud vaheaja võtmine. Ka allakirjutanu on VIII Riigikogu ajal olnud terve öö ülal, käies komisjoni esindajana iga 10 minuti tagant ütlemas ühte ja sama komisjonis toimunud hääletamise häälte vahekorra arvu.

Paraku pingutati Riigikogus selle meetodiga üle, kui mõni fraktsioon esitas sadu muudatusettepanekuid ühe seaduse jõustumisaja suhtes, iga ettepanek erines teistest aastaarvu võrra ja nõuti kõigi ettepanekute hääletamist konkureerivalt (nagu kodukord tookord võimaldas). Põhimõtteliselt oli olukord selline, et kõigi variantide läbihääletamine poleks olnud võimalik, selleks oleks kulunud kuid ja aastaid. Obstruktsiooni korraldajad saavutasid muidugi oma poliitilise sihi. Paraku oli sellel muidki tagajärgi. Konkureeriva hääletamise meetod, mida kodukord varem tundis, lülitati nüüd sealt välja. Sellest on kahju, sest mõningate otsuste vastuvõtmisel (eriti kui oli tarvis saavutada poliitiline kompromiss mingi arvu suuruse kohta) oli see meetod olnud väga sobiv. Riigi elu halvava obstruktsiooni hirmus kehtestati ka riigieelarve menetlemise erikord, mille tulemusena Riigikogu liikmetel kadus võimalus omapoolseid muudatusettepanekuid teha ja ettepanekuid hääletada.

Allakirjutanu arvab, et põhimõtteliseltki ei ole võimalik obstruktsioonimeetodeid välistada. Ikka leitakse meetod, kuidas tähelepanu tõmmata, aega viita ja oma poliitilisi ettepanekuid esitada. Küsimus on vaid selles, et obstruktsioonimeetod oleks mõistlik ja viisakas. Viimasel ajal on täheldatud Riigikogus edukat ajakulutamist kõnede pidamise näol. Allakirjutanul on hea meel, et see kõige kultuursem meetod hakkab tagasi jõudma. Kümne aasta jooksul on tuntavam osa suuremahulisest seadusandlikust tööst, mis oli vajalik iseseisvuse taastamiseks, tehtud ega tohiks olla enam ühtki tõsist põhjendust, miks Riigikogu ei peaks töötama normaalse parlamendi tavalise töötempoga.

Uue eelnõu autorid kirjutavad, et "senine normistik... võimaldab liigset dubleerimist ja aja ebaotstarbekat kasutamist". Säärastel ratsionalistlikule lähenemisele pretendeerivatel sihtidel võiks küll olla tähendus mõne n-ö kõrvaltvaataja seisukohalt. Riigikogus tegutsevate fraktsioonide ja töös osalevate liikmete seisukohalt ei ole küll mingeid kriteeriume hindamaks, kus on "liigne dubleerimine" või mis on "aja ebaotstarbekas kasutamine". Kindlasti ei ole Riigikogu otstarve olla kiirrong.

Päevakorra ja kodukorra vang

Arvan, et normidel on mõte üksnes niivõrd, kui võrd nad abistavad mingi sihi saavutamisel. Päevakorra mõte on selles, et kõik osavõtjad ja asjast huvitatud teaks, milliseid töid ja millises järjekorras on kavas ette võtta, mis päeval või mis kellaajal on neid oodata jne. See annab võimaluse aega planeerida, tööd jaotada, abimaterjale hankida jne. Kodukorra ülim

eesmärk peaks aga olema, et ettevõtmine (antud juhul Riigikogu töö) kulgeks võimalikult sujuvalt. Kodukord peab abistama, mitte takistama töötegemist.

Paraku see tihti nii ei ole, põhjuseks tundub olevat – ja see on Eestis üldine õiguslikes küsimustes – enesekindluse puudumine ning seetõttu iga hinna eest kirjatähe külge klammerdumine. Allakirjutanule on avaldanud suurt muljet anglosaksi ühinemisõiguse see osa, mis käsitleb koosolekute läbiviimist ja protseduure, nii nagu need reeglid on kirjas "Robert's Rules of Orderis" (ilmunud paljudes trükkides ja mitmesugustes versioonides alates aastast 1876). Kuigi on tegemist meist paljus erineva traditsiooniga, on paljud põhimõtted meilgi ülevõetavad, osalt aga ongi kodukorras juba paigas.

Roberti reeglite olulisim põhimõte seisneb selles, et koosoleku pidamisel on alati kindel järjekord, mille alusel tuleb mitmesugused ettepanekud hääletamisele panna. Kui kujutada ette, et koosoleku juhatajale on esitatud kõik mõeldavad ettepanekud, siis enamasti ilma läbirääkimisteta küsimusi hääletamisele pannes tuleb esimesena kõige üldisem ettepanek, nimelt – hoopis laiali minna. Tähtsuset järgmine ettepanek on – teha töös vaheaeg. Sellele järgneb – katkestada päevakorrapunkti arutamine. Siis: suunata küsimus komisjoni. Jne.

Veel meeldib mulle anglosaksi koosolekuõiguses ettepanek *suspend the rules*, mida võiks tõlkida kodukorra peatamine. Kui see on otsustatud, töötab kogu mõne aja nagu *committee of the whole*, s.t omavahel suheldakse vabalt, mingit formaalset korda jälgimata. Muidugi ei saa kodukord, mis niisugust võimalust lubab, kanda seaduse nime. Meie kodukorra järgi saame endale organiseerida niisuguse asja siis ja sel määral, kui istungi juhataja võtab vaheaja.

Lõpetuseks üks ettepanek, mida ei ole täheldatud üheski praeguses ega sõjajärgses kodukorra variandis. Meie kodukorda oleks vaja kiirmenetluse institutsiooni. Aeg-ajalt – võibolla kord paari aasta tagant – on olukordi, kus kas laias maailmas või meil kodumaal on juhtunud midagi sellist, millele on vaja kiiresti reageerida. On vaja teha avaldus või teatada oma rahvusvahelisest solidaarsusest või võtta vastu mingisugune kiireloomuline otsus või ka seadus. Meie kodukorra reeglid seda ei võimalda, sest eelnõude algatamine kestab ainult teatud ajal. Vahel otsustatakse mitu päeva hiljem koosolekul juhtivkomisjoni määramine; kui ei ole tegemist valitsuse eelnõuga, siis peaks küsima valitsuse arvamust – üldiselt peaks hääletamisele minev tekst olema kättesaadav eelmisel õhtul. Põhimõtteliselt on küll olemas valitsuse algatusel erakorralise istungi kokkukutsumise võimalus.

Kuid miks ei võiks me kodukorda kirjutada eraldi kiirmenetluse institutsiooni, seades näiteks tingimuseks, et selleks oleks vaja 2/3 või 3/5 koosseisu toetust? Sel juhul oleks võimalik kõrvale jätta kõik ajaviitmist põhjustavad reeglid.