

## Riigikogu kodukorra seaduse muutmise võimalused

Aaro Mõttus (RiTo 6), Riigikogu juhatuse nõunik

Heiki Sibul (RiTo 2), Riigikogu Kantselei direktor

### **Riigikogu kodukorra seaduse muudatused peavad muutma Riigikogu tõhusamalt toimivaks ning enam legitiimsust tootvaks demokraatliku süsteemi institutsiooniks.**

Kehtiv Riigikogu kodukorra seadus (edaspidi *RKKS*) võeti vastu 15. novembril 1994, s.o kaheksa aastat tagasi. Sellest ajast on seda muudetud ja täiendatud koguni 15 korral (viimati 2002. aasta 20. juunil). Tehtud muudatused võib jaotada kaheks: ühed on olnud tingitud vajadusest reguleerida seaduses puudulikult käsitatud küsimusi, teised aga on olnud suunatud olemasolevate instituutide (näiteks arupärimised) ümberkujundamisele või uute sisseviimisele (näiteks infotund). Samal ajal on jäänud puutumata *RKKS*-i struktuur.

Analüüsid *RKKS*-i normitehnilisest aspektist (struktuur, regulatsioonide optimaalsus jne), samuti selle alusel kujunenud Riigikogu tegevuspraktikat ning võrreldes neid teiste Euroopa riikide parlamentide toimimismehhanismidega, tekivad paratamatult mõtted kodukorraseaduse muutmise võimalustest.

Käesolev artikkel ongi kirjutatud selleks, et tutvustada põgusalt ideid, kuidas *RKKS*-i täiuslikumaks muuta ning selle kaudu ka Riigikogu organisatsiooni, töökorraldust ja protseduuri tänapäeva ühiskonna nõuetele enam vastavaks kujundada. Artiklis on esile toodud kitsaskohad, mis autorite arvates on ilmnunud kehtivas *RKKS*-is ja selle alusel tekkinud Riigikogu tööpraktikas, ning pakutud välja, millised võiksid *RKKS*-i regulatsioonid olla. Kõigepealt käsitleme kodukorraseaduse vormilise küljega seonduvat, seejärel siirdume sisuliste probleemide juurde.

### **Normitehnika vaatevinkel**

*RKKS* vajaks uut struktuuri. Praegune ei ole küllaldaselt ülevaatlik ega loogiline. Kriitika puudutab eelkõige protseduurinormide paigutust, s.t 9.–18 1. peatükki. Teiste Euroopa riikide parlamentide reglementide<sup>1</sup> eeskujust lähtudes võiks ka *RKKS*-i mainitud osa alata Riigikogu täiskogu istungi läbiviimise üldiste reeglitega (istungil alustamine ja lõpetamine, istungi juhataja õigused, ettekannete ja sõnavõtte kestus ja pidamise kord, hääletamise kord jne), kuivõrd need oleksid ühised regulatsioonid (n-ö üldosa) kõigi Riigikogu täiskogus toimivate arutelude (seadus- ja otsuse eelnõu arutelu, umbusalduse avaldamine, arupärimine jne) suhtes. Loomulikult eksisteeriks ka erandid, kuid need oleksid fikseeritud juba vastava menetluskorra juures ning viited neile erandidele sisalduksid ka üldosas.

Kehtivas *RKKS*-is põhjustab probleeme eelkõige otsuse eelnõude menetlemise ebaselge protseduur. Et vastavasisulist peatükki *RKKS*-is ei ole, kohaldatakse 9. peatüki "Päevakorraküsimuse arutamine Riigikogu istungil" sätteid. See toob aga kaasa hulga küsimusi. Näiteks, millal saab esitada muudatusettepanekuid otsuse eelnõudele? Ühest

vastust sellele RKKS-ist ei ole võimalik leida. Samas on selle küsimuse kohta kujunenud vastuoluline ja seetõttu kergesti kritiseeritav praktika.

Teine RKKS-iga seonduv normitehniline küsimus on reguleerimisdetailsus. Kuivõrd Riigikogu töö käigus avastatakse kodukorras üha uusi tühikuid, võib tunduda väide, et see on kohati liiga detailne, asjakohatu. Ometi saab läheneda ka teisiti: liigne üksikasjalikkus võib hoopis pärssida Riigikogu tööd ning võtta võimaluse mõistlikeks kompromissideks ja kokkulepeteks nii täiskogus kui ka komisjonides. Võtame näiteks kodukorraseduse 15. peatüki: "Sama suhet reguleeriva kahe või enama üheaegselt Riigikogu menetluses oleva eelnõu arutamine ühe päevakorrapunktina". Kas Riigikogu töö kvaliteet kannataks, kui seda peatükki RKKS-is ei oleks ning eelnõude arutelu toimuks üldiste reeglite kohaselt? Vaevalt küll. Pigem võtab mainitud regulatsioonide olemasolu asjaosalistelt (eelkõige juhtivkomisjonilt) tahtmise ühendamist praktiseerida, kuivõrd normid, mida uue teksti ja muudatusettepanekute loetelu koostamisel järgida tuleb, on jäigad ja mitmetimõistetavad. Samuti ei peaks RKKS sisaldama näiteks § 87 (juhtivkomisjoni otsused eelnõu kohta), § 88 lõikeid 1 ja 2 ning § 89 lõike 1 teist lauset (muudatusettepanekute loetelu ja uue teksti vormistamise üksikasjad). Näiteid võiks tuua veelgi. Vaidlustamata siinjuures esiletõudud küsimuste reguleerimise vajadust, leiame ometi, et nendes regulatsioonides on võimalik ka teisiti kui seaduse tasemel kokku leppida (näiteks Riigikogu juhatuse otsusega – analoogiliselt normitehnilise eeskirjaga).

### **Sisulised uuendused**

Selle probleemi lahendamisel tuleb silmas pidada, et RKKS on tähtis vahend parlamentaarse demokraatia toimimismehhanismis. Sellest, kuidas parlament kui demokraatliku süsteemi keskne institutsioon töötab, sõltub paljuski demokraatia seisund riigis üleüldiselt. Seepärast ei tohi hetkekski silmist lasta rolli, mida parlament on kutsutud täitma – olla eelkõige foorum, kus arutatakse avalikult läbi kõige olulisemad riigielu küsimused, selgitatakse otsuseid (valitsus) ning esitatakse kriitikat ja alternatiive (opositsioon), s.t legitimeeritakse riigivõimu.

RKKS-i regulatsioonid on seega kohustatud kaasa aitama, et Riigikogu saaks oma funktsiooni täiuslikumalt täita. Seejuures peaks kodukorrasedus olema kompromiss kõigi Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude vahel, mis ühelt poolt arvestaks efektiivsuse nõudega, s.t võimaldaks parlamendiamusel oma tahet ellu viia, ning teiselt poolt kaitseks parlamendivähemust, s.t võimaldaks viimasel valitsuselt selgitusi nõuda, tema tegevust kritiseerida ja ka oma seisukohti esitada. Analoogiline kompromiss tuleb saavutada ka teisel tasandil: püüdes ühelt poolt kaitsta üksikute Riigikogu liikmete kui rahvaesindajate õigusi ja tähtsustada nende staatust ning teiselt poolt suurendada fraktsioonide kui ühenduste, mis on seatud ellu viima valijate toetuse pälvinud erakondade programme, rolli Riigikogu tegevuse kujundamisel.

Oleme seisukohal, et eelkõige vajaksid korrastamist RKKS-i menetlusnormid, muutmaks Riigikogu tööd läbipaistvamaks, arusaadavamaks, paindlikumaks ja rohkem poliitilisele diskussioonile suunatuks.

Kõige enam nõuab nüüdisajastamist seadusandlik protseduur. Kehtivale normistikule võib ette heita seda, et see ei tähtsusta piisavalt komisjoni ja fraktsioonide rolli seaduseelnõude menetlemise käigus, võimaldab liigset dubleerimist ja aja ebaotstarbekat kasutamist.

Protseduuri korrastamisel tuleks alustada seaduseelnõu lugemiste otstarbe määramisest: mida tehakse esimesel, mida teisel ja mida kolmandal lugemisel. Nii tuleks näiteks välistada olukord, kus veel teisel ja isegi kolmandal lugemisel küsitakse ettekandjalt eelnõu vajalikkuse kohta või nii ettekandja kui ka kaasettekandja mõlemad kommenteerivad juhtivkomisjonis tehtut.

Seaduseelnõu esimene lugemine peaks olema üldine arutelu eelnõu vajalikkuse ja tema põhimõtete üle. Arutelu käigus põhjendaks algataja eelnõu esitamise vajalikkust. Soovitav oleks, et ka fraktsioonid esitaksid oma seisukohad, sest selle põhjal saaks selgeks, kas eelnõu on üldse mõtet edasi menetleda. Vajaliku toetuseta eelnõu menetlemine peaks piirduma esimese lugemisega.

Teine lugemine oleks menetlusfaas, kus põhiorhk on mitte algatajal, vaid juhtivkomisjonil. Nimelt oleksid täiskogu arutelu aluseks:

- a) komisjoni poolt ettevalmistatud seaduseelnõu uus redaktsioon,
- b) komisjonile esitatud muudatusettepanekud, mille suhtes on komisjon võtnud seisukoha, ja
- c) komisjoni koostatud seletuskiri, mis sisaldaks ülevaadet komisjonis tehtust.

Seletuskiri võimaldaks nii Riigikogu liikmetel kui ka avalikkusel saada rohkem teavet komisjonis toimunud aruteludest, samuti kasutada seda hiljem seaduste tõlgendamise abimaterjalina. Juhtivkomisjoni rolli suurendamiseks oleks soovitav kaaluda ka tema teatavatele otsustele lõpliku iseloomu omistamist. Nimelt võiks RKKS-is olla fikseeritud kriteerium, mille alusel juhtivkomisjoni poolt arvestatud või arvestamist mitteleidnud muudatusettepanekuid täiskogus enam hääletamisele ei panda. Näiteks võiks juhtivkomisjoni otsus olla lõplik selliste muudatusettepanekute puhul, mida komisjon ühehäälselt toetab või mida toetab üksnes alla kolmandiku komisjoni koosseisust.

Teise lugemise käigus peaksid saama sõna võtta kõik Riigikogu liikmed, samuti hääletatakse läbi muudatusettepanekud. Teine lugemine oleks seega menetlusetapp, mille käigus saab seaduseelnõu sisuliselt vastuvõtmisküpseks. Ideaalne oleks, kui RKKS teise lugemise katkestamise võimalust ette ei näeks või siis võimaldaks seda üksnes piiratud arvul juhtudel (näiteks juhul, kui täiskogu on hääletustega tuntavalt muutnud juhtivkomisjoni poolt ettevalmistatud teksti, nii et see vajab veel kord sisulist ülevaatamist). Selline regulatsioon sunniks Riigikogu liikmeid esitama muudatusettepanekuid kohe, kui selleks võimalus antakse, ning välistaks praktika, et põhimõttelisi ettepanekuid esitatakse pärast teise lugemise mitmendat korda toimunud katkestamist või isegi kolmandaks lugemiseks. Samuti kohustaks see juhtivkomisjoni seaduseelnõuga tegelema niikaua, kuni eelnõu komisjoni arvates sisuliselt vastuvõtmiseks valmis on, välistaks "toorete" tekstide täiskogu ette toomise

ning hoiaks ära paljud "tühjad" arutelud. Loomulikult ei tohi sellise mudeli juures piirata komisjoni tegevusaega teise lugemise eel formaalse, RKKS-ist tuleneva menetlustähtajaga. (Seaduseelnõu teine lugemine võetakse täiskogu töönädala päevakorda üheksa töönädala jooksul esimese lugemise lõpetamisest arvates. RKKS § 141 lg 1.)

RKKS võiks ette näha ka kohustusliku kolmanda lugemise, mis kujutaks endast seaduseelnõu lõpphääletust. Kolmandaks lugemiseks valmistaks juhtivkomisjon ette eelnõu lõpliku redaktsiooni (mida on vajaduse korral keeleliselt ja juriidilis-normitehniliselt viimistletud) ning lugemise käigus võiksid sõna võtta fraktsioonide esindajad. Selline regulatsioon annaks võimaluse koondada eelnõude lõpphääletused ühele päevale, samas aga ei välistaks kolmanda lugemise läbiviimist vahetult pärast teist lugemist.

Riigikogu töökorralduse paindlikkuse huvides peaks RKKS ette nägema ka lihtsustatud/kiireloomulise menetluskorra spetsiifiliste eelnõude jaoks (näiteks otsuse eelnõud, välislepingutega seonduvad seaduseelnõud). Siin võiks piirduda kahe või isegi üheainsa lugemisega. Viimasel juhul (näiteks mõne avalik-õigusliku juriidilise isiku nõukogu liikmete nimetamise otsuse eelnõu puhul) saaks muudatusettepanekuid esitada kohe pärast eelnõu algatamist.

### **Aruteluvormide täiustamine**

Eelnõude menetlemise kõrval toimub tänapäeva parlamentides palju poliitilisi arutelusid, mis ei ole seotud mõne konkreetse eelnõuga. Peame eelkõige silmas kontrolli ja poliitilise juhtimise funktsiooni teostamist parlamendi poolt. Ka selles osas tuleks RKKS-i regulatsioone muuta, võimaldamaks kujundada arutelusid kompaktsemateks, aktuaalsemateks ja atraktiivsemateks, s.t avalikkusele enam huvi pakkuvateks. Näiteks täidab arupärimine oma eesmärgi – kontrollida ja mõjutada valitsuse tegemisi – paremini, kui selle käsitlemist saadab suurem avalikkuse tähelepanu. Selleks omakorda peavad täiskogu ette jõudvad probleemid olema aktuaalsed ja üldise tähendusega, vastamise ja arutelu kord peab aga rohkem võimaldama poliitilist diskussiooni.

Täiustada annaks kõiki aruteluvorme, seega siis peale juba mainitud arupärimistele vastamise ka infotundi, suure tähtsusega riigieluküsimuste arutelu ning valitsuse tegevuskavade ja kontseptsioonide arutelu. Vaatleme siinkohal üksnes viimast, mille vajaduse suhtes ei ole seni keegi vastuväiteid esitanud, kuid mis on siiski Riigikogu liikmete hulgas (peamiselt menetluskorra osas) küllalt suuri arusaamatusi põhjustanud (milline on käsitletava dokumendi staatus, millises osas on võimalik esitada muudatusettepanekuid jne).

Leiame, et valitsuse poolt Riigikogule esitatavaid tegevuskavasid ja kontseptsioone (edaspidi *tegevuskavad*) ei peaks Riigikogu oma otsusega kehtestama ega kinnitama. Ja seda põhjusel, et need on ja peavadki olema valitsuse dokumendid, mille koostamine ja täitmine toimub valitsuse vastutusel. Milline aga oleks sellisel juhul Riigikogu roll? Riigikogu peaks piirduma temale esitatud tegevuskavade arutamisega ning nende kohta oma seisukohtade esitamisega. (Riigikogu saab selle kaudu osaleda riigi poliitilises juhtimises ning mõjutada ja suunata valitsuse tegevust.) Riigikogult saadud tagasiside põhjal saab valitsus omakorda

otsustada, kas tegevuskava võtta oma tegevuse aluseks ja kui võtta, siis milliseid muudatusi sellesse enne teha. Alles siis, kui tegevuskavas nähakse ette näiteks mõne seaduseelnõu väljatöötamine ja vastuvõtmine, sekkub Riigikogu ka formaalselt – seaduse vastuvõtmisega – kõnesoleva valdkonna kujundamisse.

Peale eeltoodud menetluskorralduslike ideede võiks RKKS-is kajastamist leida ka Riigikogu töö kavandamise alused. Sellise töökorraldust puudutava muudatuse mõtteks oleks võimaldada komisjonidel paremini oma tööd planeerida ja tegevust teiste komisjonidega kooskõlastada, Riigikogu liikmetel aga saada teavet Riigikogu töökoormuse kohta erinevatel perioodidel istungjärgu jooksul. Riigikogu töö kavandamist lihtsustab asjaolu, et ka valitsus, kes on suurima hulga Riigikogus menetletavate seaduseelnõude algataja, planeerib oma tegevust ette poole aasta peale. Nii oleks võimalik kindlaks määrata näiteks riigieelarve eelnõu, välispoliitika jm arutelude, samuti valitsuse seisukohalt olulisimate eelnõude arutelude eeldatavad kuupäevad. On ilmne, et töökava väljatöötamine ja täpsustamine nõuaks nii Riigikogu juhatuse, komisjonide esimeeste kui ka fraktsioonide esimeeste kooskämist.

Töö pikemaajalisemale kavandamisele peaks lisanduma ka arutatavatest küsimustest varasema etteteatamise nõue ning arutamisele tulevate materjalidega tutvumiseks pikema aja andmine. Nii näiteks peaks täiskogu järgmise töönädala päevakord olema teada juba enne jooksva nädala viimase (s.t kehtiva seaduse järgi neljapäevase) istungi lõppu. Loomulikult eeldab see, et Riigikogu komisjonid teevad varem otsuse selle kohta, millised eelnõud järgmise nädala päevakorda esitada (näiteks esmaspäeval või teisipäeval). Samuti oleks soovitatav võimaldada Riigikogu liikmetele dokumentidega (ennekõike eelnõudega) tutvuda vähemalt 48 tundi.

Üheks kõige keerulisemaks RKKS-i küsimuseks on Riigikogu täiskogu ja komisjonide tööaeg. Kehtivas kodukorraseduses (§ 35) on tööajagraafik jäigalt fikseeritud ning selle muutmine väga raske. Ühelt poolt tagab jäikus kindluse täiskogu ja komisjonide istungite algus- ja lõpuaja (v.a täiskogu puhul kolmapäeval, alatiste komisjonide puhul teisipäeval ning ajutiste ja erikomisjonide puhul neljapäeval) osas ning välistab parlamendivähemuse õiguste rikkumise, teiselt poolt aga surub Riigikogu tegevuse liigselt raamidesse (näiteks tuleb sageli tööaja lõppemise tõttu küsimuse arutelu katkestada, mis aga ei mõju hästi arutelu kvaliteedile). On mitmeid võimalusi, kuidas praeguse regulatsiooni eelseid säilitades, kuid samas kitsaskohti kõrvaldades jõuda optimaalse lahenduseni. Nii võiks näiteks kaaluda praegusest töösüklist ühe täiskogu töönädala asendamist üksnes komisjonide tööks ettenähtud nädalaga, pikendades seejuures täiskogu istungite kestust töönädala jooksul; näha mõnel istungipäeval ette nii enne- kui ka pärastlõunased täiskogu istungid; võtta senisest enam kasutusele ka neljapäevad ning isegi reeded; anda komisjonidele suuremad õigused otsustada oma istungite aja üle jne.

### **Riigikogu kui organisatsioon**

Alustades Riigikogu juhtimisorganeist, tuleb kindlasti mainida Riigikogu esimehe ja aseesimeeste Riigikogu kogu volituste ajaks valimise soovitatavust. Põhimõtteliselt nelja-aastase volitusteajaga parlamendi juhtkonna poolt räägivad nii autoriteedi kui ka

professionaalsuse kaalutlused. Loomulikult peaks sellisel juhul RKKS-is sätestatama Riigikogu esimehe ja aseesimeeste tagasikutsumise mehhanismid.

Riigikogu vajaks ka poliitilist kollegiaalkogu, kes arutaks Riigikogu tööga seonduvaid küsimusi ning looks juba oma olemasoluga konstruktiivsema õhkkonna, hoides ära näiteks paljud Riigikogule au mittetegevad protseduurilised tülid istungisaalis. See organ võiks koosneda Riigikogu esimehest ja aseesimeestest ning fraktsioonide esimeestest. Kogu pädevusse kuuluksid Riigikogu töökava koostamine, Riigikogu töö käigus tekkinud või tekkida võivate konfliktsituatsioonide lahendamine, samuti mitmesugused Riigikogu haldamisega seonduvad küsimused (näiteks Riigikogu eelarve kavand), mille otsustamiseks võib Riigikogu juhatus kolmeliikmeline koosseis kitsaks jääda.

Euroopa riikides üldlevinud praktika kohaselt teostavad alatised parlamendikomisjonid seaduseelnõude ettevalmistamise kõrval ka parlamentaarset kontrolli. (Seda ei tule mõista riikliku järelevalve teostamisena. Parlamentaarne kontroll on oma olemuselt poliitiline kontroll ja tema väljundiks ei ole ettekirjutused ja karistused.) See tähendab valitsusasutuste tegevuse jälgimist (teabe küsimine, selgituste ärakuulamine, soovitude andmine) oma valdkonna piires. RKKS peaks selle suunaga kaasa minema. RKKS-is tuleks sätestada, et parlamentaarne kontroll on üks alatiste komisjonide ülesanne, ning näha ette vahendid selle funktsiooni teostamiseks: õigus nõuda valitsusasutustelt teavet ning kutsuda komisjoni istungile ministreid ja valitsusasutuste ametnikke.

Kehtivas RKKS-is ei öelda midagi Riigikogu välisdelegatsioonide kohta, ehkki välissuhtlemisseaduse § 5 lg 1 p 4 sätestab, et Riigikogu üks välissuhtlemise pädevusi on suhelda teiste riikide parlamentidega ning parlamentidevaheliste organisatsioonidega ja moodustada parlamentaarseid delegatsioone. Kuivõrd viimased tegelikkuses eksisteerivad, oleks õigem fikseerida kodukorrased nende moodustamise alused, samuti nende poolt oma tegevusest aruandmise kord.

Oleme veendunud, et RKKS vajab muutmist nii ülesehituse kui ka sisu osas. Leiame, et kõige sobivam tee selleks oleks uue kodukorrased koostamine ja vastuvõtmine. Eeltoodud seisukohad peegeldavad nägemust, kuidas võiksid põhimõtteliselt lahendatud olla Riigikogu töökorralduse keskseimad probleemid. Olgu siinjuures veel kord mainitud, et nägemus tugineb Riigikogu senise praktika kitsaskohtade analüüsile ning teiste Euroopa riikide parlamentide reglementide võrdlevale käsitlemisele. Loomulikult võivad lahendused olla ka teistsugused.

## **Märkused**

1 Kasutame siinkohal terminit "reglement", kuivõrd väga paljudes Euroopa riikides (näiteks Saksamaa, Soome, Taani, Hispaania) ei reguleeri parlamendi töökorraldust mitte seadused, vaid parlamendi enesekorraldusõiguse alusel vastuvõetavad ja üksnes parlamendisest toimet omavad õigusaktid.