



Riigikogu kodu.

Foto: Peeter Säre

Eesti riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid



JÜRI ADAMS
VII, VIII, IX ja XIII Riigikogu
liige, põhiseaduse üks
koostajaid

II OSA. RIIGIKOGU KODUKORRA ARENG RIIGIKOGU VII KOOSSEISU AJAL.

Käesolev osa on järjeks Riigikogu Toimetistes nr 39 ilmunud I osale (lk 115–122). Tolle kirjutamise käigus sai selgeks, et Riigikogu VII koosseisu (1992 november – 1995 veebruar) esimese pooleteise kuu jooksul kehtinud ja tegevuse aluseks olnud kodukorda ja töökorda (mis samal ajal olid ka menetluses eelnõudena aluseks järgmistele seadustele, juba „mitte-ajutistele“ kodukorra seadusele ja töökorra seadusele), ei olnud olemas ei trükitud ega digiteeritud kujul. Meil õnnestus need siiski Riigiarhiivist üles leida ja Riigikogu Toimetiste koostajad korraldasid nende digiteerimise, avaldades need lisana minu uurimuse I osale (vastavalt lk 122–132 ja lk 132–134)¹. Kasutan allpool nende nimetamiseks väljendeid „ajutine kodukord“ ja „ajutine töökord“, kuigi tekstide pealkirjades selliseid nimetusi ei esine. Avaldan ka lootust, et meie elektrooniline Riigi Teataja, mis on paisunud juba digitaalajastu eelnevasse aega tagasiulatuvaks, nii et praeguseks sisaldab see ka viimase ülemnõukogu antud akte, lisab need lühikest aega kehtinud seadused (või kui ei taheta neid nii nimetada, siis vähemalt seadusejõulised aktid) oma elektroonilisse andmebaasi.

Alustuseks pean selgitama, et kasutan oma uurimuses sõna „kodukord“ kahes erinevas tähenduses. Kitsamas tähenduses mõtlen ma selle all kodukorra seaduse (resp. mingi teise nimega, kuid traditsiooniliselt kodukordade norme sisaldava seaduse, nt riigikogu kodu- ja töökorra seaduse) kehtinud või kehtivaid variante. Laiemas tähenduses, nagu näiteks ka selle uurimuse pealkirjas, mõtlen ma selle all riigikogu tegevuse kohta kehtinud peamiste seaduste paketti. Riigikogu VII koosseisu alguses 1992. aasta sügisel moodustasid taolise paketi kolm seadust: riigikogu kodukorra seadus, riigikogu töökorra seadus ja viimase ülemnõukogu antud seadus „Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta“. Hiljem on muutunud nii taolise normatiivaktide paketi koosseis, selle osade nimed kui ka seaduste pealkirjad. Muuhulgas on paketti lisandunud üha kasvavas mahu riigikogu juhatause eri koosseisude antud otsuste kogu ning ka riigikogu kantsleile direktori antud aktid.

Mõned sissejuhatavad metodoloogilised märkused. Riigikogu tegevuse kohta kehtivate seaduste (ja muude normatiivaktide) suhtes on Eestis seni rakendatud põhimõtet, et nende ettevalmistamine ja muutmine on seadusandliku võimu (st riigikogu) siseasi. Ühtki sellesisulist olulist eelnõu ei ole kunagi ette valmistatud mõnes valitsusasutuses, neid ei ole kunagi ametlikult suunatud arvamuste kogumise või kooskõlastamise

ringidele. On saanud traditsiooniks, et ka valitsus loobub sellesisulistele eelnõude suhtes arvamuse avaldamisest.

Seaduste muutmise kavatsuste ja eelnõude ettevalmistamise keskne koht on olnud riigikogu juhatus laiemas mõttes, st ka juhatus otseselt teenindavad nõunikud ja teised riigikogu kantslele ametnikud, samuti riigikogu kantslele tippjuhid ning juriidilise osakonna ametnikud. Ideede läbitöötamisel ja eelnõude kirjutamise juures on läbi aastate ikka kasutatud riigikogu juhatusesse kokku kutsutud *ad hoc* mitteametlikke töörühmasid. (Näiteks XIII koosseisu ajal olin minagi kutsutud ühte niisugusesse töörühma, mille kutsus kokku riigikogu esimees Eiki Nestor ja mille sisuks pidi saama töö tollase justiitsministri Reinsalu ideedega muuta vabariigi presidendi valimise korda. Rühma tegevus aga sumbus, kui selgus, et fraktsioonides ei ole ühelegi võimalikule variandile piisavalt toetust.)

Kuna riigikogu juhatusel ei ole seaduseelnõude algatamise õigust, on juhatus koordineerimisel sündinud algatuste ametlikeks eelnõudeks saamine toimunud kas mõne alatise komisjoni algatuse vormis (riigikogu kohta käivate seaduste menetlemine on traditsiooniliselt olnud põhiseaduskomisjoni tegevusvaldkond) või riigikogu liikmete algatuse vormis.

Käesolevas uurimuses tuleb korduvalt ette, et ma kasutan väljendeid nagu „tõenäoliselt“ või „oletan“. Need tähendavad, et mu käsutuses ei ole dokumenti, mis minu seisukohta kinnitaks. Niisugustel juhtudel võib olla kaks põhjust. Paljud selle uurimuse seisukohalt huvitavad tegevused kulgesid nii, et neid ei dokumenteeritud kas üldse või piisavalt. Asjasse puutunud inimeste mälestused on tihti olnud dokumentidest sisuliselt täpsemad. Aga ma ei saa ka välistada võimalust, et kuskil arhiivis on midagi, mida ma ei ole näinud. Arvan, et mul on üsna selge pilt sellest, mida võib olla arhiivis säilitatavates eelnõude menetlemise kaustades. Kuid mida võiks leida arhiivides riigikogu

juhatusel ja riigikogu kantslele tegevuse kohta, selliseid teadmisi mul ei ole. Loodetavasti töötavad kunagi professionaalsed ajaloolased läbi need allikad, mille uurimiseks mul ei ole olnud ei jõudu ega aega.

Kodukorra perioodid. Alates aastast 1992 on olnud neli perioodi, mil meil on kehtinud üksteisest selgelt erinevad riigikogu kodukorrad. Nende perioodide ajalisel piiril on olnud esimene periood 1992–1994, teine periood 1994–2003, kolmas periood 2003–2007 ja neljas periood alates aastast 2007. Enamiku perioodide sees on selgelt eristatavad ka mitmed alaperioodid või etapid.

Riigikogu VII koosseis töötas alates 1992. aasta oktoobrist kuni 1995. aasta veebruarini. Kodukorra seisukohalt vaadates eristub selgelt aeg kuni 1994. aasta detsembrini, kui hakkas kehtima hoopis teistsugune kodukorra seadus. Seda ajavahemikku käsitlengi esimese perioodina, mille sees omakorda eristuvad kolm etappi. Esimese etappi hõlmas kuut nädalat, mil kehtisid ajutine kodukord ja ajutine töökord. 16. novembril 1992 jõustusid uued, juba „mitteajutised“ kodukorra ja töökorra seadused.² See etapp või alaperiood kestis umbes aasta. Kolmas etapp algas 1993. aasta detsembris, kui toimus kodukorra suurem „remont“.

1994. aasta novembris võeti vastu aga hoopis uus kodukorra seaduse variant. Sellest algas teine periood, mis kestis läbi riigikogu kahe järgmise, VIII ja IX koosseisu aja kuni X koosseisu alguseni 2003. aasta märtsis. Selle perioodi vaatlemine jääb aga juba selle uurimise järgmisesse osasse.

Ajutise kodukorra ja töökorra ning nende järgnenud kodukorra ja töökorra seaduste erinevused. Ajutised korrad oli riigikogu saanud justiitsministeeriumilt n-ö kaasavarana ja mõlemad olid justkui kokku segatud erinevast ajast ja kohast pärit olevast ainesest: ühelt

poolt ennesõjaaegse Eesti kunagised sellesisulised normatiivaktid ning teiselt poolt ülemnõukogu kogemused ja traditsioonid. Kõik see oli kokku liidetud kirjapanijate omaloominguga. Muutused nendes tekstides sündisid nende riigikogus menetlemise käigus.

Väga põhimõttelisi ja suuri erinevusi ajutise kodukorra ja sellele järgnenud kodukorra seaduse vahel ei olnud. Paragrahvide arv vähenes (101-lt 89-le). Selle põhjuseks oli asjaolu, et välja jäeti peatükk, mis käsitles põhiseaduse muutmise eelnõude menetlemist. Väljajäetud peatükis ei sisaldunud mitte midagi sellist, mis ei oleks juba olnud kirjas kas põhiseaduses endas või siis põhiseaduse rakendamise seaduses, nii et tegemist oli sisutühja kordamisega. (Etteruttavalt: sellesisuline peatükk ilmus kodukorda uuesti aastal 2000, kui 16. novembril 2000 vastu võetud kodukorra seaduse muutmise seadusega lisati sinna uus peatükk nr 15¹ „Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise kord“.³)

Ajutises kodukorras oli juhatuse liikmete valimine ette nähtud üheaegsena, st et riigikogu esimeheks sai kõige rohkem hääli saanud kandidaat. See muudeti ära: esimehe valimine lahutati aseesimeeste valimisest. Selline põhimõte kehtib praeguseni. Praeguseni kehtib ka põhimõte, et riigikogu juhatuse valitakse igal aastal uuesti, kuigi riigikogu kantselei ametnikud on igal võimalusel ikka esitanud ettepaneku, et iga-aastane valimine tuleks asendada pikema perioodiga.

Kodukorda viidi sisse ka võimalus, et kui juhatuse ei ole otsustamisel üksmeelt, siis võib vähemusse jäänud juhatuse liige anda küsimuse otsustamiseks riigikogule. See võimalus püsib praeguseni⁴, aga ma ei tea, et seda kunagi tegelikult oleks kasutatud.

Lükati tagasi ajutise kodukorra nägemus, et alatise komisjone on riigikogus kaheksa. Kuigi kodukorda esialgu ei kirjutatud ühtki uut alatiste komisjonide arvu, võeti kasutusele kümne alatise

komisjoni süsteem, kus kõik 98 riigikogu liiget, kes ei olnud juhatuse liikmed, olid igauks kohustatud kuuluma ühte nendest komisjonidest (ja omama seal hääletamise õigust). 2004. aasta kevadel, seoses Euroopa Liidu liikmeks saamisega, lisandus veel üheteistkümnenda alatise komisjonina teistest suurema liikmete arvuga Euroopa Liidu asjade komisjon (kodukorra seaduse muutmise seadus, võetud vastu 11. veebruaril 2004, jõustus 15. märtsil 2004).⁵ Euroopa Liidu asjade komisjon oli siiski olemas olnud juba aastaid enne seda, kuigi ajutise komisjoni staatuses. Nii on nüüd, vastupidiselt algsele mõttele, osa riigikogu liikmeid liikmeteks ja hääleõiguslikud kahes alatises komisjonis. Mulle ei ole teada, kas Euroopa Liidu asjade komisjon on ka olnud mõne eelnõu menetlemise juhtiv komisjon.

Kõige tõsisem erinevus ajutisest kodukorrast ilmnes aga fraktsioonide küsimuses. Olen varemgi avaldanud arvamust, et sõna „fraktsioon“ põhiseaduse teksti sissekirjutamine oli halb ja tarbetu, et see oli põhiseaduse assamblee üks tööõnnetusi. Muuhulgas eriti sellepärast, et see tõi kaasa fraktsiooni mõiste müstifitseerimise ja praktilise parlamenditöö kogemusetajuristide huvi hakata fraktsiooni juriidiliselt määratlema, käsitledes seda riigioigusliku institutsioonina.

Ajutises kodukorras oli fraktsiooni suuruse alampiiriks seitse liiget ja fraktsiooni moodustamise õiguse põhimõtet määratleti nii: „Fraktsioon moodustub ühes üleriigilises nimekirjas kandideerinud või ühte Eestis registreeritud erakonda kuuluvatest Riigikogu liikmetest.“ (Etteruttavalt pean märkima, et praegu on fraktsiooni moodustamise õigus piiratud veelgi rohkem, kui oli pakutud ajutises kodukorras.) Kuidas selline arusaamine sündis ja kes selle käibele tõi, ei ole mulle kahjuks teada. Ennesõjaaegse Eesti riigikogus oli fraktsioonide moodustamine maksimaalselt vaba ja mingit õiguslikku eristaatust neil ei olnud. Liikmete arvu

alampiir oli kolm. Samas ei olnud tollal fraktsioonidel ka mingeid eelisõigusi.

Kodukorra seadusele üleminekul lükati ajutises kodukorras pakutu kõrvale ja see asendati (ilmselt 1920. aastate riigikogu eeskujul) fraktsioonide moodustamise täieliku vabaduse põhimõttega. Liikmete arvu alampiiri viidi kuuele. Hiljem on seda alandatud viiele liikmele, milline arv paistab olevat praeguseks üldiselt aktsepteeritud. See toimus riigikogu VIII koosseisu (1995–1999) lõpus ja jõustus IX koosseisu volituste algusest 1999. aasta märtsis (Riigikogu kodukorra seaduse paragrahv 30 muutmise seadus⁶).

Kuid seda fraktsiooni moodustamise vabaduse põhimõtet hakati piirama juba riigikogu sellesama, VII koosseisu ajal, kui 15. novembril 1994 võeti vastu riigikogu kodukorra uus terviseadus. Veidi vabadust püsis veel riigikogu järgmise, VIII koosseisu (1995–1999) ajal, kuid IX koosseisu (1999–2003) alguseks likvideeriti see täiesti. Selle likvideerimise peamiseks instrumendiks oli riigikogu valimistel valimisliitude osalemise keelamine. Tulen oma töö järgmistes osades fraktsioonide moodustamise õiguse ja fraktsioonide erinng eelisõiguste küsimuste juurde tagasi.

Mõlemas kodukorra võrreldavas variandis paistab silma suur segadus seoses arupärimiste ja infotunniga. Ei osatud eristada kõrgematele riigiametnikele kirjalike arupärimiste ja suuliste küsimuste esitamist. Infotunni sisuna nähti suulist vastamist arupärimistele. Samas oli ajutises kodukorras nõue, et peaminister ja teised kõrgemad ametnikud oleksid kogu aeg infotunnis kohal, isegi siis, kui neile ei ole arupärimisi. Selline lähenemine on aga pärit hoopis teistsugusest töökorraldusest, niisugusest, kus valitsuse liikmed „rivistatakse“ üles ja parlamendi liikmetel on õigus ja võimalus esitada neile suulisi küsimusi ja saada neile suulisi vastuseid ka ilma eelnevate kokkulepeteta. Kodukorra seadusest jäeti see kohal olemise nõue välja, kuid mingis hilisemas variandis on see tagasi toodud. See tundub mõttetu.

Alles hiljuti, riigikogu 2019. aasta sügisistungjärgu algul kajastati ajakirjanduses üsna pikalt olukorda, kus peaminister on seadusega kohustatud istuma infotunnis kohal ka siis, kui kellelgi ei ole õigust talle esitada küsimusi ega temal õigust pakkuda omaalgatuslikke vastuseid või avaldusi.

Nüüd sellest, milles olid olulisemad erinevused ajutise töökorra ja sellele järgnenud töökorra seaduse vahel. Ka siin toimus teksti mahu vähenemine (31 paragrahvilt 26-le), sest jäeti välja terve rida sätteid, mis kas ei oleks pidanud üldse töökorda kuuluma või olid sisuliselt (*resp.* poliitiliselt) sobimatud. Välja jäeti presidendid ametivannet käsitlenud paragrahv, aga samuti peatükk, mis sätestas, et valitsuse liikmetel ja õiguskantsleril on õigus käia riigikogu komisjonide istungitel ja võtta seal sõna. Ei ole teada juhtumit, et mõni riigikogu komisjon ei oleks lubanud mõnda ministrit oma istungile.

Ajutine töökord käsitles ka riigikogu liikme tagasiastumist, aga tegi seda arusaamatult veidralt. Nimelt oli selles tagasiastumine lubatud vaid juhul, kui see oli „motiveeritud“, mida seletati lahti kahe võimalusena. Esiteks: kui selle aluseks on tervisehädad, mida tõendavad arstid. Teiseks: kui on tegemist kohalikku omavalitsusse palgalisele tööle siirdumisega. Selline lähenemine jäeti nüüd seadusest välja, nii et aktsepteeriti vabadus tagasi astuda ükskõik millisel põhjusel.

Ajutises töökorras oli ka riigikogu liikme riigikogu töölt põhjusega puudumise eest rahalise „karistamise“ institutsioon. Põhjusega puudutus päeva eest kavatseti maha arvestada 1/25 kuupalgast. Oli antud ka loend põhjustest, mille puhul töölt puudumist loeti põhjendatuks: riigikogu liikme või tema perekonnaliikme haigus, riigikogu poolt antud ülesannete täitmine jne. Ka see teema jäeti seadusest välja.

Vaadeldavatest tekstidest said aga alguse veerandsada aastat kestnud vaidlused ja võitlused selle üle, millistes muudes ametites ja töökohtadel ei tohi riigikogu liige olla. Ehk juriidilisemalt öeldes –

milles seisneb riigikogu liikme ametite ühitamatuse põhimõte. Selle aluseks on põhiseaduse § 63 lg 1 tekst: „Riigikogu liige ei tohi olla üheski muus riigiametis“. Töökorra seadusesse sai vastav paragrahv sõnastuses: „§ 14. Riigikogu liikme põhitöökoht on Riigikogu. Riigikogu liige ei tohi olla riigiteenistuses Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, valitsus- või kohtuasutuse poolt ametisse nimetatuna, välja arvatud haldus- ja järelevalvenõukogud. Kui Riigikogu liige asub tööle ametikohale, mille ühitamine Riigikogu liikme staatusega on seaduse järgi keelatud, tema volitused peatuvad või lõpevad ennetähtaegselt käesoleva seadusega sätestatud korras.“

Vaidlused ametite ühitamatuse või ühitatavuse üle on olnud põhiliselt kahe valdkonna suhtes. Kõigepealt õigus või keeld kuuluda asutuste või äriühingute nõukogudesse. Teiseks: õigus või keeld olla ka kohaliku omavalitsuse volikogu liige.

Mõlemas valdkonnas paistab nüüd olevat lõpuks saabunud lahendus ja rahu. Ühitatavuse kohta praegu kehtivad normid on leitavad Riigikogu liikme staatuse seaduse 6. peatükist (§-d 22–28) „Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid“⁷. Haldus- ja järelevalvenõukogude liikmeks olemise lubamine, mida nimetab eelpool tsiteeritud töökorra seaduse paragrahv, enam ei kehti (välja arvatud mõned erandid, kus see on eraldi seadusega kohustatud).

Omavalitsuse volikogu liikmeks olemine oli keelatud alates 17. oktoobrist 2005, st 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimisest.⁸ Kuid kuna valimistel kandideerimine ei olnud keelatud, kujunes välja ulatuslik nn peibutuspartide praktika, st et nii riigikogu kui valitsuse liikmed kandideerisid ja kogusid häáli, aga volikogude liikmeteks minna „ei saanud“, kuna neil oli tähtsam tegutseda parlamendi või valitsuse liikmena. Taoline olukord kutsus esile üsna laiaulatusliku kriitika, muuhulgas hakkas vabaerakond propageerima n-ö ühe tooli lahendust, nagu kasutatakse Lätis ja

Leedus, et omavalitsuse volikokku valituks osutunud peibutuspartid oleksid kaotanud oma riigikogu kohad. Kuid XIII riigikogu (2015–2019) esimese poole valitsev koalitsioon eelistas pigem minna n-ö kahe tooli lahendusele, st taas lubada riigikogu liikmetel olla ka kohaliku omavalitsuse volikogude liikmed (meie naabermaadest on see kasutusel Soomes, kus enamik parlamendi liikmeid on ka oma valimisringkonna omavalitsuse volikogu liikmed). See kehtestati alates 16. oktoobrist 2017, st 2017. aasta kohaliku omavalitsuse valimise päevast.⁹

Kahel toolil istumise õiguse tagasi tulemine tõi aga kaasa ettenägematu, kuid tõsise pöörde riigikogu tegevusse. Pärast 2017. aasta oktoobri kohalikke valimisi selgus, et kandideerinud riigikogu liikmetest enamik osutus ka mõnda volikokku valituks ja hakkas osalema selle töös. Kahjuks mul ei ole andmeid, kui palju niisuguseid riigikogu liikmeid oli, võimalik, et ehk isegi pool tollasest riigikogu koosseisust. Tulemuseks oli, et neljapäevane töö riigikogus vähenes hüppeliselt. Valitsuskoalitsiooni fraktsioonid püüdsid tööd korraldada selliselt, et neljapäeviti ei oleks riigikogu istungil selliseid päevakorrapunkte, kus oleks tingimata vajalik kõigi kohalolek. Riigikogu komisjonid aga püüdsid oma tööd korraldada selliselt, et võimaluse korral neljapäeviti istungeid ei oleks. Omavalitsuste volikogudes hakkas töö nihkuma rohkem neljapäeva ja reede poole. 2018. aastal oli juba selgelt näha, et riigikogu liikmete Tallinna töönalal oli vähenemas varasemalt neljalt päevalt kolmele.

Last but not least, 1992. aasta töökorras oli ka kolm paragrahvi, mis said aluseks riigikogu kantseleile. Praeguseks on see temaatika koondatud kehtiva Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse üheks peatükiks, mis aga pole nüüdki kuigi pikk ega detailne. Ajutises töökorras oli kantselei side riigikoguga kavandatud selliselt, et riigikogu ülesandeks oleks jäänud kantselei struktuuri kinnitamine. Kuid töökorra

seadusega loobuti sellest ja delegeeriti see ülesanne riigikogu juhatusel.

Tegelikult pandi riigikogu kantseleile alus sellega, et viimase ülemnõukogu ja ülemnõukogu presiidiumi teenindavad ametnikud tulid üle ja jätkasid oma tegevusi uue nime all.

Riigikogu kantselei on avalikkusele alati jäänud riigikogu varju. Ilmselt ei ole ühtki teist Eesti riigi mittesalastatud asutust, mille tegevuse ja ajaloo kohta oleks nii vähe teada ja mille kohta oleks Eesti seadused niivõrd napid. Ometi ei ole kunagi esitatud mõtet korraldada kantselei tegevust eraldi seadusega.¹⁰ Ainus mulle teadaolev kantseleid käsitlev trükis pakub väga vähe faktilist infot. Ometi on tege- mist asutusega, mis on väiksema ministee- riumi mõõtu. 2010. aastate keskaigu oli kantseleis ca 250 ametikohta.¹¹

Riigikogu on kantseleiga seotud riigikogu juhatusel kaudu. Mulle kui kõrvaltvaatajale on jäänud mulje, et need seosed on erinevatel aegadel olnud erinevad. Ilmselt on olnud perioode, kus on domineerinud ühine eesmärgi asetus ja hea koostöö. Kuid ma ei ole sugugi veendunud, et teistel perioodidel ei ole kantselei juhtkond pigem domineerinud riigikogu juhatusel üle, sest reaalne võim ja jõud on ikka olnud kantselei juhtkonna poolel.

Esimese perioodi teine ja kolmas

etapp. 9. märtsil 1993 võeti riigikogus vastu otsus „Riigikogu kodu- ja töökorra ajutise komisjoni moodustamine“. Komisjoni moodustati „juhtivkomisjoni õigustes“ ja liikmeteks Tõnu-Reid Kukk, Tiit Made, Mart Nutt, Ardo Ojasalu, K. Jaak Roosaare, Liina Tõnisson, st üks igast olulisemast fraktsioonist.¹² Selle otsuse olid algatanud riigikogu liikmed Illar Hallaste, Arvo Junti, Mihkel Pärnoja ja Ants Erm.¹³ Komisjoni esimeheks sai M. Nutt, aseesi- meheks A. Ojasalu.¹⁴ Komisjoni tegevus lõpetati riigikogu 16. detsembri 1993 otsusega 30. detsembrist 1993 märtsist (riigikogu otsus 16. detsember 1993).¹⁵

Ajutine komisjon algatas riigikogu kodukorra seaduse muutmise eelnõu 27. septembril 1993. Sisuliselt oli eelnõu puhul tegemist kodukorra remondiga niisugustes küsimustes, kus oldi valdavalt üksmeel. Eelnõu päritolu kohta avaldas komisjoni esindanud L. Tõnisson järgmist: „Riigikogu kodu- ja töökorra ajutine komisjon /.../ otsustas esitada Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse eelnõu. Sisuliselt on jutt möödunud istungjärgul arutusel olnud parandusettepanekutest, mis protseduuriliste käikude tulemusena välja langesid. /.../ Vaatamata sellele, et me anname praegu üle meie poolt väljatöötatud Riigikogu kodukorra seaduse muutmise eelnõu, on komisjon asunud välja töötama põhimõttelisel uut seadust.“¹⁶

Eelnõu esimese lugemise ettekandes 12. oktoobril 1993 ütles L. Tõnisson nii: „Me oleme Riigikogu töö- ja kodukorra seadusega töötanud siin saalis juba aasta. Ma usun, et enamik teist on minuga nõus, et see kodukord ei ole osutunud just kõige paremaks. Mitmed probleemid on kodu- korras täiesti kajastamata, nimetaksin eelkõige presidendi poolt välja kuuluta- mata jäetud seaduste edasist käsitlemist, kinniste istungite läbiviimise protseduuri, Riigikogu töökorraldust, kui juhatusel voli- tused on lõppenud jne. Kindlasti te kõik võite sellele lootelule veel midagi lisada. Eelöeldust tulenevalt tegi töö- ja kodu- korra ajutine komisjon oma 23. septembri istungil otsuse, et meil tuleks välja töötada täiesti uus kodu- ja töökorra seadus, sest olemasoleva parandamine ei vii korraliku seaduse tekkele. Parandusettepanekud jõudsid juba kevadsessioonil teie laudadele ja jäid vaid seetõttu läbi hääletamata, et riigiõiguskomisjon oma autorlusest tol ajal loobus. Komisjon leidis /.../ et see töö tuleb viia oma loogilise lõpuni ja teha kodukor- ras need parandused, mis ilmselgelt on võimalik teha kergesti ja lihtsalt.“¹⁷

Eelnõu menetlemine läks kiiresti ja ladusalt. See võeti seadusena vastu 23. novembril ja jõustus 20. detsembril 1993.¹⁸ Kuigi kokkuvõttes kodukorra

seaduse paragrahvide hulk vähenes ühe võrra, ei toimunud ühtki muudatust, mis oleks kajastanud mingit põhimõttelist muutust.

Mul ei ole andmeid, et lubatud täiesti uue kodukorra eelnõu ettevalmistamise töö selles komisjonis oleks jõudnud mingitele tulemustele.

Kodukorra seaduse nende kahe, teise ja kolmanda etapi tekstide vahel oli arvukalt erinevusi, aga tagantjärele vaadates tuleb ütelda, et need olid tehnilised. Ühegi muutuse kohta ei saa ütelda, et selle tulemusel oleks midagi halvemaks läinud. Nende hulgas ei olnud aga ka ühtki sellist, mida oleks põhjust siinkohal kommenteerida. Kodukorra seaduse kolmanda etapi variant kehtis seadusena veidi vähem kui aasta.

Kodukorra teise perioodi tulek. Teine periood algas täiesti uue riigikogu kodukorra seaduse kehtima hakkamisega 12. detsembril 1994.¹⁹

Uus kodukord oli eelnenu edasiarendus. Selle struktuuris olid säilinud peaaegu kõik varasema kodukorra seaduse peatükid, aga neile oli lisandunud terve rida uusi, mis sisaldasid teemasid, mida varem ei olnud kodukorras käsitletud. Paragrahvide arv kasvas ligi kaks korda (88-lt 168-le), teksti maht aga kasvas rohkem kui kahekordseks. Teksti algvariandi saamise kohta ei ole mul täpseid teadmisi. Olen selles seoses kuulnud väljendit „Nugise töörühm“ ja paistab, et riigikogu esimees Ülo Nugis oli isiklikult selle töö üldjuht. „Töörühma“ kuulusid juhataste juriidiline nõunik Iivi Otto, riigikogu kantselei asedirektor Anu Laido, aga ka teised kantselei juristid. Kasutati ka riigikogu liikmete abi. Paistab, et kunagi 1993. aasta alguskuudel anti tehtud töö üle riigikogu riigiõiguskomisjonile (hilisema nimega põhiseaduskomisjon), mis siis algatas kodukorra seaduse uue tervikteksti eelnõu 21. veebruaril 1994.

Eelnõu esimesel lugemisel 10. märtsil 1994 tegi ettekande riigiõiguskomisjoni esimees Mart Nutt, kes ütles: „/.../

Riigiõiguskomisjon arutas 14. ja 22. veebruaril uue kodukorra projekti. Vajadus uue kodukorra järele on tunda andnud juba mitu kuud, sest Riigikogu praktiline tegevus on toonud esile mitmeid puudusi praeguses Riigikogu kodukorra seaduses. Nende puuduste kõrvaldamiseks on kodukorda mitu korda muudetud. Väga palju on Riigikogu liikmete ettepanekuid, mida siamaani ei ole realiseeritud. Samuti on Riigikogu juhatus võtnud vastu mitmeid otsuseid üksikprobleemide kohta, mida aga tuleks lahendada kodukorraseaduse raamides, sellele juhtis tähelepanu õiguskantsler 31. jaanuari ettekandes. Seetõttu töötasid mitmed Riigikogu liikmed ja Riigikogu aparaat välja uue Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu. Selle eelnõu eesmärk ei ole mitte niivõrd muuta Riigikogu töö põhimõtteid, kuivõrd seada süsteemi kõik need õigusaktid, mis Riigikogu juhatus on vastu võtnud pärast selle kodukorra heakskiitmist Riigikogus rohkem kui aasta tagasi. Seega Riigikogu uus kodukord on rohkem tehniline ja normatiivne akt, muudatused on rohkem tehnilist ja normatiivset kui sisulist laadi. Uues kodukorraseaduse eelnõus on teadlikult püütud vältida uusi rõhuasetusi, mis võiksid Riigikogus tekitada ägedat poleemikat. See aga ei tähenda sugugi, et Riigikogus ei võiks vallanduda diskussioon võimalike põhimõtteliste muudatuste üle. /.../“²⁰

Eelnõu menetlemine, mida juhtis riigiõiguskomisjoni liige Illar Hallaste, oli üks pikemaid ja põhjalikumaid. Teist lugemist katkestati korduvalt ja tekstile oli võimalik muudatusettepanekuid esitada viiel korral: teisel lugemisel neljal korral pluss veel ka kolmandal lugemisel. Muudatuste põhiline allikas oli aga muidugi riigiõiguskomisjon.

1993. aastal hakati Eestis üle minema seaduste tekstide kirjutamisel uuele ja varasemast mitmeti erinevale tehnikale, mis praeguseks on saanud niivõrd harjumuspäraseks, et enam ei mäletata või ei teatagi, et kunagi oli teisiti. Kõige silmatormavam erinevus on selles, et nüüd kirjutatakse seaduse paragrahvidele

pealkirjad. Paragrahvi tekst jaguneb nüüd nummerdatud lõigeteks ja see, kuidas materjal on lõigete vahel jaotatud, ei ole sugugi juhuslik. Esimestes lõigetes püütakse anda üldised põhimõtted, allpool olevates lõigetes esitatakse juba nende põhimõtete rakendamise konkreetsemad normid, viimastes lõigetes aga erandid. Piltlikult võiks ütelda, et niisuguse normitehnika ideaal on justkui kaardi joonistamine. Nõukogude ajast pärinev ja tollal veel harjumuslik normitehnika oli selle ideaaliga võrreldes kui joone hargne-mine ja siksakiline kulgemine.

1994. aasta kodukorra seaduse teksti erinevus kõigist varsematest oli selles, et paragrahvidel olid nüüd pealkirjad. Kui mitte muud, siis oli sellest kasu, et need informeerisid lugejat-kasutajat, et millest selles konkreetses paragrahvis on jutt. Istungi juhataja tööd võis see teha ka raskemaks, sest suurens vajadus norme tõlgendada.

Nüüd olulisematest sisulistest muutustest. Kodukorra seaduse teksti toodi alatiste komisjonide loend ja neile anti sellised nimed, nagu on praegugi. Toodi sisse vaba mikrofone institutsioon ning see ja infotund said endale iganädalase esmaspäevase koha. Ilmus uus töövorm – riiklikult olulise küsimuse arutamise päevakorrapunkt, kuigi esialgu vaid alatise komisjoni algatatuna. Likvideeriti fraktsioonide moodustamise vabadus, keelati riigikogu liikme üleminek fraktsiooni, mis oli moodustatud teise kandidaatide nimekirja baasil. Anti luba eelnõusid menetlustest välja arvata ka enne esimest lugemist. Lühendati läbirääkimistel peetavate kõnede lubatud pikkust (seitsmelt minutilt viiele minutile pluss võimalik lisa-aeg kuni kolm minutit) ja sõnavõttude pikkust (kahelt minutilt ühele). Lubati läbirääkimisi esimesel lugemisel, juhul kui oli tehtud eelnõu tagasilükkamise ettepanek. Lubati eelnõu toomine esimesele lugemisele muudetud kujul. Lubati mitme samateemalise eelnõu menetlemist ühe päevakorrapunktina.

Kodukorda lisandusid mitmed spetsiifilise sisuga uued peatükid: „Peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks. Vabariigi Valitsusele, peaministrile ja ministrile umbusalduse avaldamine ja eelnõu sidumine umbusaldusküsimusega Vabariigi Valitsusele. Ametiisiku ametisse nimetamine ja ametist vabastamine.“, „Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse ja õiguskantsleri ettepaneku menetlemine“, „Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamine või tühistamine. Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise. Muud päevakorrapunktide arutamise erijuhud“, „Riigikohtule selgituse ja arvamuse andmise kord“. Viimase peamine idee oli, et sellised selgitused ja arvamused antakse riigikogus vastu võetud otsuste kujul. Ühtki niisugust otsust-arvamust siiski vist kunagi ei sündinud.

Muuhulgas kirjutati kodukorda § 131: „Riigieelarve eelnõu menetlemise kord. Riigieelarve ja lisa-eelarve eelnõu ning riigieelarve muutmise seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus toimub riigieelarve seaduses sätestatud korras.“ Ilmselt ei osatud karta ja ette näha, et niisuguse erandi tagajärjena võiks kunagi saabuda olukord, kus muuhulgas riigikogu liikmetel ei ole enam õigust esitada muudatusettepanekuid.

Üldistavalt võiks ütelda, et 1994. aasta kodukorra seaduse muutmise n-õ keskmes oli riigikogu ja juhtivate komisjonide seadusandliku töö sujuvus. Riigikogu tegi nendel aastatel nõukogude aja järgsete uute, moodsa Eesti riigi seaduste loomise tööd niisuguse mahu ja tempoga, mida ei ole olnud ei kunagi varem ega hiljem. Oli vaja teha üheaegselt väga palju ja võimalikult kiiresti. Seepärast tundus igati arukas ja otstarbekas, et obstruktsioonilist aja ja energia raiskamist oleks vähem. Ja kui seda oli võimalik saavutada riigikogu üksiku liikme õiguste mõõduka piiramise hinnaga, siis see paistis olevat aktsepteeritav.

Etteruttavalt võib ütelda, et kodukorra muutmise järgmistes voorudes nihkub keskmeks hoopis riigikogu juhatus, üksiku liikmete õiguste piiramisest aga kaob mõõdukus.

Riigikogu VII koosseisu kooskäämimise ajast jäi 1994. aasta detsembrist alanud kodukorra teisest perioodist vaid umbes kaks kuud. Nende sisse mahtus siiski veel üks oluline muudatus: 22. veebruaril 1995 võeti vastu n-ö viimase hetke seaduse-täpsustusena Riigikogu kodukorra seaduse § 34 täiendamise seadus, mille sisuks oli, et riigikogu istungid lõpivad hiljemalt 10 päeva enne riigikogu korralisi valimisi.²¹ See on sisuliselt jäänud samaks praeguseeni, kuigi nüüd öeldakse seda keerulisemalt. Praegu kehtiva riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 46 lg 4 kohaselt „Riigikogu koosseisu viimane korraline istung toimub mitte hiljem kui valimis-päevale eelneva teise nädala neljapäeval. Valimispäevast kuni valimistulemuste väljakuulutamiseni Riigikogu korralisi istungeid ei toimu.“

Senised kogemused aga näitavad pigem seda, et enne valimisi valimiskampaania ja riigikogu istungite toimumise aja kattumine toob kaasa väga halbu tagajärgi. Üks osa riigikogu liikmeid ei näita oma nägu riigikogus peaaegu üldse, teine osa püüab oma tegevust riigikogus rakendada valimiskampaania teenistusse. Sel ajal võetakse riigikogus mitmesuguseid seadusi vastu süvenemata ja mõtlematult, peaaegu automaatselt. Või oleks õigem ütelda – haltuurana? Formaalne töökoormus – menetlemist ja vastuvõtmist vajavate eelnõude hulk – aga kasvab siis hüppeliselt. Riigiasutused, kelle seaduseelnõud on menetluses, teevad kõik võimaliku, et saavutada nende vastuvõtmine, sest vastasel juhul langevad need eelnõud menetlusest välja. Nii on see probleemide kogum jätkuvalt olemas. Minu isiklik arvamus on, et oleks mõistlik lõpetada riigikogu regulaarne töö umbes kaks kuud enne valimisi.

Kodukorra teise perioodi arengute vaatlus jääb uuringu järgmise osa teemaks.

¹ Riigikogu kodukorra seaduse eelnõu (05.10.1992). – Riigikogu Toimetised nr 39/2019, lk 122–132. Riigikogu töökorra seaduse eelnõu (05.10.1992). – Riigikogu Toimetised nr 39/2019, lk 132–134. – <https://rito.riigikogu.ee/nr-39/>.

² RT 1992, 46, 584. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28393>; RT 1992, 46, 582. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28394>.

³ Vt RT I 2000, 95, 610.

⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 16 lõige 4.

⁵ RT I 2004, 12, 77. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/715212>.

⁶ RT I 1999, 27, 382.

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016022>.

⁸ Vt 27. märtsil 2002 vastu võetud „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse“ paragrahvid 71 ja 74. RT I 2002, 36, 220. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/95225>.

⁹ Vt 7. juunil 2016 vastu võetud „Riigikogu liikme staatuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadust“. RT I, 21.06.2016, 16. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016016>.

¹⁰ Kantselei endise asedirektori Aaro Mõttuse suuline teade. 15. november 2019.

¹¹ Parlamendi parem käsi. Arhiivinoppeid ja mälestuskilde Riigikogu Kantselei ajaloost. Koost T. Kaljumäe, I. Kõva. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2014, 328 lk. Vt lk 319.

¹² RT 1993, 13, 205. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/13089532>.

¹³ <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199302231000#PKP-1900000371>. Sellest stenogrammist praktiliselt puuduvad ettekanded jms.

¹⁴ Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu 2004, 326 lk. Vt lk 133.

¹⁵ *Ibid.*, lk 133.

¹⁶ <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199309271100>.

¹⁷ <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199310121000#PKP-1900000939>.

¹⁸ RT I 1993, 76, 1132. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/29771>.

¹⁹ RT I 1994, 90, 1517. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/28713>.

²⁰ <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199403101002#PKP-1900001360>.

²¹ RT I 1995, 20, 295. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/30632>.