

Parlamendi protseduurireeglite paikanihkumine Eestis aastatel 1990–1992



PEET KASK
füüsik

Põhjalik töö- ja kodukorra-
reeglite korrastamine
Ülemnõukogus sillutas teed
ka Riigikogu tegevuse ladusa-
maks kulgemiseks.

Käesolev kirjutis käsitleb ajaperioodi 29. märtsist 1990 kuni 29. septembrini 1992, kui tegutses Ülemnõukogu XII koosseis. See oli pärast sõda esimene seadusandlik kogu, mis oli valitud enam-vähem vabadel valimistel ning mille koosseis tegi tööd täiskohaga ja pidevalt. Nimetan mõned riigioiguslikud aktid, mis selle koosseisu tegevust markeerivad: need on otsus Eesti riiklikust staatusest (29. märts 1990) seadus Eesti sümboolikast (8. mai 1990), seadus valitsemise ajutise korra alustest (16. mai 1990), otsus referendumi korraldamise kohta iseseisvuse taastamise küsimuses (31. jaanuar 1991), otsus Eesti riiklikust iseseisvusest (20. august 1991) ning otsus põhiseaduse eelnõu rahvahääletuse korraldamise kohta (20. mai 1992). Päev-päevalt tegi see Ülemnõukogu

koosseis demokraatliku Eesti riigi ülesehitamise tööd – kuni augustini 1991 veel faktiliselt NSV Liidu koosseisu kuulunud territooriumil.

Parlamendi protseduurireeglite tähtsusest saavad vahest kõige paremini aru need poliitikud, kes on ise kogenud seda auku kukkumise tunnet, mis valdas mind ja teisi 1990. aasta märtsis valitud Ülemnõukogu liikmeid esimestel tööpäevadel. Kogu ühiskond janunes kiireid muudatusi, aga parlament kulutas täiskogu istungil tunde ja tunde tööpäevakorra kokkusaamisele ja seejärel räägiti jälle tundide kaupa mingil teemal, ilma et oleks eelnõud, mis arutelu koos hoiaks ja sellele mingi lõpptulemuse tagaks. Protседuurireeglite olulisusest saavad kindla peale hästi aru ka kõik need, kes on ise parlamendi täiskogu tööd juhitanud.

Protседuurireeglite peamine eesmärk on justnimelt tagada parlamendi sujuv töö, tulemuste saavutamise optimaalne ajakulu, aga ka parlamendiliikmete rahulolu, parlamendientamuse suutlikkus valitseda ja samal ajal ka vähemuse võimalus oma seisukohad ja argumendid välja öelda, nii et neid ka tegelikult kuulatakse ja võib-olla arvessegi võetakse.

Protседuurireeglite paikasaamine pole verinoore demokraatia juures lihtne

ülesanne. 1990. aastatel oli Eestis raske vajalikku kirjandust leida; internet selle tänapäevases tähenduses oli sel ajal veel praktiliselt olematu ning Eesti raamatukogudes polnud sellealast kirjandust lihtsalt olemas. Nõukogudeaegsed protseduuri-reeglid olid suures osas ebaadekvaatsed, aga sellest arusaamine ja adekvaatsete reeglite vastu väljavahetamine nõudis higi ja pisaraid.

Parlamendi töö käimasaamist mõjutavad peamiselt tark juhatus ja hästi kokkupandud protseduurireedid.

PARLAMENDI JA TEMA PROTSEDUURIREEGLITE ROLL PÖÖRDEL DEMOKRAATIASSE

Ida-Euroopa riikide uued valitud parlamendid on eriti postkommunistliku pöörde algusfaasis kesksel kohal niihästi poliitika kujundamisel kui ka demokraatia institutsioonide ülesehitamisel (Olson 1997). 1990. aastate algul polnud veel selge, kuhu see pööre igas riigis välja jõuab, kas demokraatiasse või kuhugi mujale. See võib tagantjärele muigamagi panna – 1990. aastate keskel ja hiljemgi peeti Ida-Euroopa regiooni pailasteks – ehk ootuste kohaselt kõige edukamateks demokraatia ehitajateks – Ungarit ja Poolat. Igatahes sellest, kui hästi parlament oma töö käima sai, sõltus pöörde lõpptulemus igas riigis suurel määral. On muidugi ka teisi tähtsaid institutsioonilisi tegureid – näiteks see, et uus põhiseadus varakult vastu võetakse; valik parlamentaarse ja presidentaalse põhikorra vahel; valik majoritaarse

ja proportsionaalse valimissüsteemi vahel. Parlamendi töö käimasaamise peamised mõjutegurid on muidugi tark juhatus ning – mis kõige tähtsam – hästi kokkupandud protseduurireedid.

PARLAMENDI PROTSEDUURIREEGLID MUJAL MAAILMAS

Inglismaa parlamendid hakkasid töökorra reegleid sätestama 16. ja 17. sajandil (Robert 2011). 1560. aastatel alustas Sir Thomas Smyth kasutusel olevate reeglite üleskirjutamist ning avaldas need raamatus Alamkoja jaoks aastal 1583. Varased reeglid sisaldasid järgmisi printsiipe:

- ▶ Korraga kõneleb vaid üks isik (vastu võetud 1581)
- ▶ Isiklikest rünnakutest tuleb hoiduda (1604)
- ▶ Arutelu peab käima teema piirides (1610)
- ▶ Küsimus jaotatakse osadeks, mida hääletatakse eraldi (1640)

Ameerika Ühendriikide parlamendi-reeglid arenesid esmalt Inglismaa eeskujude alusel. Esimesi tuntud allikaid USAs oli Jeffersoni käsiraamat aastast 1801. Kaasajal on USA enamik osariike võtnud omaks Masoni käsiraamatu parlamentaarse töökorra kohta (Mason's Manual... 1935), mida pidevalt ajakohastatakse ja mis on Osariikide Seadusandjate Rahvuskonverentsi (NCSL) ametlik alusdokument. See on üle 700-leheküljeline raamat.

Parlamendis kehtiva töökorra ja reeglite kirjeldused sisaldavad enamjaolt järgmisi olulisi teemasid:

- ▶ Täiskogu ja komisjonide (või komiteede) kogunemised
- ▶ Istungid, kvoorum, juhatamine
- ▶ Päevakorraküsimused, nende tekkimine ja kinnitamine
- ▶ Arutelu ja selle reeglid
- ▶ Üleskirjutus (protokoll)
- ▶ Hääletamine ja hääletamisreedid
- ▶ Protestid
- ▶ Küsimuse jaotamine osadeks

- ▶ Protseduuriliste küsimuste tõstatamine ja arutamine
- ▶ Järelepärimised
- ▶ Komitee laialisaatmine
- ▶ Uus arutelu ja ümberhääletamine
- ▶ Erakorraline istung
- ▶ Umbusaldusavaldused
- ▶ Kohale määramised
- ▶ Dokumentide loetelu, mis sätestavad töökorda ja reegleid

ÜLEMNÕUKOGU PRESIIDIUMI SAMMUD ENNE 1990. AASTA MÄRTSI VALIMISI

Inimesed, kes 1990. aasta Ülemnõukogu valimiste eel ettevalmistusi tegid, et pidevalt töötav ja erinevaid vaateid esindav parlament normaalselt tööle hakkaks, tegid seda missioonitunde ja parimate kavatsustega. Tolleaegne Presiidiumi töötaja Raivo Vare kirjeldab seda oma intervjuus järgmiselt:

„No ma arvan, et selle uue Ülemnõukogu valimiste ettevalmistamine ja valimistajärgne töölerakendamine oli ju ka täiesti professionaalne tegevus. Seda järgset tööd juhtis Karl Propst. Tema oli töögrupi juht. Kellega koos me siis kinnitasime vajalikud regulatsioonid, mis Arno Allmanni suunamisel panidki paika tükiks ajaks, kuidas parlamendi töökord laiemalt välja nägema ja uus toimima hakkab. Tuletame meelde, et enne seda ei olnud Ülemnõukogu ju üldse professionaalne kogu, vaid ta oli asjaarmastajalik, ta käis ainult neljal sessioonil aastas koos. Parlamenti ei olnud meil tegelikult olemas. Nüüd tuli tekitada klassikalises mõttes parlamenti töövorm, millel on omad reeglid, protseduurid ja rutiinid. Parlament on teadupärast protseduur, protseduur ja veelkord protseduur. Ja kuna ma olin seda seadusloome protsessi natukene näppinud juba eelmistel ajajärkudel oma elus, siis ma sattusin automaatselt sellega tegelema.“ (Junti *et al.* 2016)

Sageli on – põhjusega – uhkust väljendatud elektroonilise hääletussüsteemi töölepaneku üle enne valitava

Ülemnõukogu kokku astumist. Kasutamist leiab see hääletamisel, aga ka sõnavõtusosvide registreerimisel.

ÜLEMNÕUKOGU PROTSEDUURIREEGLITE DOKUMENDID JA NENDE TÄHTSAMAD PARANDUSED

Ülemnõukogu esimese istungjärgu töö- ja kodukorra (Otsus esimese istungjärgu ajutise... 1990; tekst: Esimese istungjärgu... 2013) koostas Presiidiumi eelmise koosseisu abipersonal. See sisaldab sätteid Ülemnõukogu ja komisjonide tööaja, päevakorra, mitmete ametikohtade (sh Presiidiumi esimehe, Ülemnõukogu juhataja ja asejuhatajate, valitsuse esimehe ja ministrite, Ülemkohtu esimehe ja liikmete, peaarbiteri ja arbiteride) valimise või ametisse nimetamise kohta, kvorum, hääletusreeglite, saadikugruppide moodustamise, läbirääkimiste reeglite, aktide publitseerimise ning Ülemnõukogu kantselei ja teenistusüksuste kohta.

Esimesel istungjärgul (täpsemalt 29. märtsil 1990) moodustas Ülemnõukogu seitsmest inimesest koosneva töögrupi töö- ja kodukorra ülevaatamiseks. Selle esimeheks sai Jaak Allik, liikmed Tõnu Anton, Illar Hallaste, Kaido Kama, Tiit Käbin, Vladimir Lebedev ja Alar Maarend. Ülemnõukogu kinnitas selle töörühma töötulemuse – Eesti NSV Ülemnõukogu ajutise töö- ja kodukorra – juba 2. aprillil (Otsus ajutise töö- ja kodukorra kinnitamise kohta 1990; Ajutise töö- ja kodukorra tekst 1990). See dokument oli esimese istungjärgu jaoks koostatud töö- ja kodukorra veidi muudetud versioon, reguleerides neidsamu küsimusi.

Puudused Ülemnõukogu töö korraldamisel hakkasid välja paistma vastvalitud Ülemnõukogu töö esimestel nädalatel. 28. mail moodustas Ülemnõukogu jällegi seitsmest inimesest koosneva töörühma uue reglemendi väljatöötamiseks. Selle töörühma liikmed olid Illar Hallaste, Paavel Jermoškin, Arvo Junti, Jaak Jõerüüt, Peet Kask, Mart Madissoon ja Ülo

Uluots. Mind valiti selle töörühma juhiks. Tunnistan, et ma polnud selle teemaga kursis – selles mõttes, et polnud kirjandust uurinud, erinevalt näiteks valimiseaduste teemast. Ülemnõukogu töö logises nii silmanähtavalt, et motivatsioon oli üli-kõrge. Ühtäkki tundsin, et meie töörühma õlgadele oli langenud tohutu vastutus.

Reglemendi eelnõu esimene lugemine toimus juba 4. juunil. Huvi Ülemnõukogu töö takerdumistest üle saada oli liikmetel väga kõrge – eelnõu esimese tutvustamise järel laekus 84 kirjalikku parandusettepanekut, lisaks veel mõned suulised.

Täpselt kuu aega pärast töörühma moodustamist sai töötulemus – reglement – ka Ülemnõukogu otsusega vastu võetud (Reglemendi kinnitamisest 1990; Reglemendi tekst 1990). Ajutine töö- ja kodukord jäi paralleelselt kehtima, täpsemalt, osa selle punktidest – ametiisikute valimised olid juba ära toimunud ning need küsimused jäid reglemendiga katmata.

Oleks vale väita, et kõik töökorralduse küsimused said selle reglemendiga tema esialgsel kujul lahendatud. Reglemendi vastuvõtmisele järgnes suvevaheaeg. Aega oligi vaja – aja jooksul õnnestus koguda teiste riikide seadusandjate töökorra eeskirju (minul: Soome, Kanada, Norra ja USA kohta) ning poliitikateadlaste kirjeldusi parlamenditöö ülesehitusest erinevates riikides, mis tihtilugu on selgemad kui eeskirjad ise. Näiteks Kanada parlamendi kohta olid mul mõlemat liiki näidised (Standing orders 1988; Franks 1987; The Federal legislative...1989). 15. oktoobril 1990 loodi Ülemnõukogu otsusega kolmest inimesest koosnev reglemendi täiustamise töögrupp, mille esimeheks sai Jaak Allik, liikmeteks mina ja Vitali Menšikov. Sedakaudu täiustati Ülemnõukogu reglementi mitmeid kordi. Esimene suurem muudatus tehti 8. novembril 1990, aga see protsess jätkus. Aastal 1991 tehti tosin korda muudatusi kas reglemendis, ajutises töö- ja kodukorras või mõlemas. Tasapisi jõudsid need eeskirjad tasakaalupunkti.

1992. aastal tehti reglementi vaid üks parandus.

Põhiseaduse Assamblee reglemendi koostamine tehti ülesandeks mulle ja Eve Pärnastele, aga me ise lisasime endi hulka veel neli Assamblee liiget. Osa võtsid ka Kalle Jürgenson, Rein Taagepera, Marju Lauristin ja Tõnu Anton. Võrreldes Ülemnõukogu reglemendiga oli Põhiseaduse Assamblee reglemendi kokkupanek lihtne ülesanne. Koostajate vahel tõsiseid erimeelsusi polnudki. Põhiseaduse Assamblee reglement (Assamblee... 1997) hakkas ka kohe tööle, ilma et oleks tekkinud vajadust oluliste muudatuste järele.

Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seaduse välja-töötamisest aastal 1992 mäletan ma vähe. Põhiraskus oli minu arvates Ülemnõukogus kehtinud erinevate kildude süsteemne kokkukirjutamine. Võrreldes Ülemnõukogu reeglitega on praegune Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (2003) märgatavalt detailsem. Silmatorkavalt kõrgem on ka normitehniline kvaliteet. Ei saa öelda, et kõik ongi ideaalselt korras, aga igatahes sellist protseduurireeglite kriisi, mida koges Ülemnõukogu oma töö esimestel kuudel, Riigikogus ei tekkinud. Riigikogu protseduurireeglite arengu on põhjalikult kirja pannud Jüri Adams (2019) ning seaduse enda kohta on trükitud kommenteeritud väljaanne (Riigikogu Kantselei 2012).

ÜLEMNÕUKOGU PROTSEDUURI- REEGLITE ARENG TEEMADE KAUPA

Tööaeg

Tööaeg tundub esimesel pilgul teema, mille sätestamine erilisi eelteadmisi ei vaja ja millega suuri möödalaske polegi justkui oodata. Tegelikult saavad asjad ka tööaja osas viltu minna. Presiidiumi töötajate ettevalmistatud esimese istungjärgu ajutine töö- ja kodukord nägi ette, et Ülemnõukogu täiskogu istungeid korraldatakse igas kuus vaid ühel nädalal ning teistel nädalatel töötavad komisjonid.

Ülemnõukogu töö- ja kodukorra töörühm muutis tööaja sätteid nii, et Ülemnõukogu hakkaks töötama igal nädalal kolm päeva. Ülemnõukogu töö all oli peaaesjalikult mõeldud täiskogu tööd, mille toimumise kellaajad olid ka töö- ja kodukorras kirjas. Komisjonide jaoks polnud selles dokumendis aga tööaega otseselt üldse eraldatud. Tegelik elu läkski alguses väga konarlikult. Komisjonidel oli eriti raske kokku tulla mitte ainult sellepärast, et tööaeg oli määratlemata, vaid ka sellepärast, et esimese ropsuga loodi komisjonid nii, et osa Ülemnõukogu liikmeid kuulusid rohkem kui ühe alatise komisjoni koosseisu.

Ülemnõukogu reglemendiga lahendati hulk tööaja probleeme, mis selleks ajaks olid selgeks saanud. Pandi täpselt kirja, millistel nädalatel, nädalapäevadel ja kellaegadel toimuvad täiskogu istungid ja millal komisjonide istungid. Alates parandusest, mis tehti 7. novembril 1990, tohtis iga Ülemnõukogu liige kuuluda vaid ühe alatise komisjoni koosseisu (ühe erandiga, milleks oli eetikakomisjon).

Parlamendi töö efektiivsuse huvides on vaja aega leida mitte ainult täiskogu ja komisjonide istungiteks, vaid ka saadikurühmade jaoks, liikmete personaalseks tööks (eel nõudega tutvumiseks, enesetäiendamiseks, mõnikord ka eel nõude koostamiseks) ning tööks valijatega.

Kvoorum

Nõukogude aega iseloomustasid asjatult kõrged kvooruminõuded, mis märkamatuks imbusid ka neisse Ülemnõukogu dokumentidesse, millest siin juttu on. Esimese istungjärgu ajutises töö- ja kodukorras nõuti täiskogu istungi kvoorumiks kaks kolmandikku valitud liikmetest (§13). Sama sätet kordab ka Ülemnõukogu ajutine töö- ja kodukord (§13). Reglement tunnistas selle punkti kehtetuks.

Kõrged kvooriminõuded põhjustavad nn kvoorumimänge, inimeste lahkumist enne hääletamist. Oieti peaks ju alati nii olema, et kohalviibija vastuhääl oleks tugevama kaaluga kui istungilt või

hääletuselt puudumine. Või äärmisel juhul sama kaaluga.

Hääletusreeglid

Eesti NSV konstitutsiooni §102 lg 2 ütleb: „Eesti NSV seadused, Ülemnõukogu otsused ja muud aktid võetakse vastu enamusega Eesti NSV Ülemnõukogu saadikute üldarvust.“ Ehkki Eesti seadusandlus lahutati NSV Liidu omast sisuliselt juba 29.

Ülemnõukogus oma töö esimestel kuudel kogetud protseduurireeglite kriisi Riigikogus ei tekkinud.

märtsi 1990 otsusega „Eesti riiklikust staadusest“ ning sellekohast sisu täpsustati 16. mail seadusega „Eesti valitsemise ajutise korra alustest“, võeti Eesti NSV konstitutsiooni hääletusreeglid algul üle ilma sellest tulenevaid probleeme tajumata.

Nõukogudeaegsest konstitutsioonist imbus esimese istungjärgu tarvis koostatud töö- ja kodukorda nõue, et Ülemnõukogu poolt iga ametiisiku valimisel või nimetamisel nõutakse Ülemnõukokku valitud liikmete enamuse poolthääli (§7, lg 12; §21, lg 2; §22, lg 1; §23, lg 3). Sama nõue kehtis isegi päevakorra kinnitamisel (§14, lg 3). Ülemnõukogu aktide vastuvõtmiseks nõuti kohal olevate liikmete liithäälteenamust (§17, lg 1), välja arvatud põhiseaduses ettenähtud juhtumid, aga see säte oli kadunud juba ajutise töö- ja kodukorra 2. aprilli versioonis. Ka veel reglemendi

väljatöötamise aegu juunikuus 1990 valitses seisukoht, et liikmete enamuse poolthäälte nõue tagab konsensuse otsimise ja sedaviisi ka vastuvõetavate aktide kõrgema kvaliteedi. Kõrgest poolthäälte nõudest tulenevad takerdumised riigi ülesehitamisel hakkasid tasapisi ilmnema alles hiljem – aga seda ei tajunud kõik Ülemnõukogu liikmed ühtviisi. Kõige tõsisem katse lihthäälteenamuse seadustamiseks aktide vastuvõtmisel tehti detsembris 1991, sellest täpsemalt allpool. Paraku kogu Ülemnõukogu koosolemise ajal ei õnnestunudki aktide vastuvõtmisel lihthäälteenamuse reeglit sisse tuua. Sellele seisid vastu kõigepealt need, kes ei soovinud liiga suuri muudatusi siinses liiduvabariigis, lisaks ka need, kes soovisid küll radikaalseid muudatusi, aga kuidagi ei tahtnud, et just Ülemnõukogu neid läbi viiks, ning lõpuks veel ka need, kellele ei meeldinud tolle aja peaminister ja kes ei tahtnud valitsuse plaanide elluviimist liiga lihtsaks teha. Samas Ülemnõukogu reglement reguleeris mõistlikult reeglid alternatiivide ja parandusettepanekute hääletamisel eelnõu menetlemise käigus ning protseduuriliste küsimuste lahendamisel – sellistel juhtudel kehtis Ülemnõukogus lihthäälteenamuse reegel.

Põhiseaduse Assamblee reglement tunnistas vaid lihthäälteenamust. Kuidas siis teisiti korraldada tööd komisjonides, langetada üldkogu otsuseid töökorra küsimustes, alternatiivide valimisel ja parandusettepanekute asjus? Lihthäälteenamusest kõrgemad nõuded viiksid kiiresti patiseisu ja protsessi seiskumiseni.

Lihthäälteenamuse reegel õigusaktide vastuvõtmisel leidis koha alles Põhiseaduses ja selle kaudu Riigikogus.

Päevakord

Esimese istungjärgu töö- ja kodukord andis päevakorra tekkimisele kaunis lakoonilise vastuse. Päevakorra esialgne arutelu toimub Presiidiumis (§3). Päevakord kinnitatakse Ülemnõukogu esimesel istungil liikmete häälteenamusega. Ajutise töö- ja

kodukorra 2. aprilli versiooni kohaselt toimub istungjärgu päevakorra kinnitamine eelmisel istungil (§3 lg 4). Käsitleti ka päevakorra arutamise järjekorda ja erakorraliste küsimuste lisamist (§3 lg 5).

Kuna Ülemnõukogu töö esimestel nädalatel kulus päevakorra paikapanevale ebamõistlikult palju aega, siis käsitles reglement seda põhjalikult (§7, lõiked 1–6). Reglemendis tehti aja jooksul koguni seitse muudatust päevakorda käsitlevate reeglite kohta. Kõige radikaalsem muudatus tehti 8. aprillil 1991 seoses Presiidiumi ja juhatuse koosseisu ja funktsioonide põhjaliku ümberkorraldamisega. Ülemnõukogu töö korraldamisega hakkas tegelema juhatus. Ootuspäraselt saigi juhatus töö korraldamisega paremini hakkama kui Presiidium. Presiidiumis arutati-heietati poliitilisi teemasid, juhatus aga keskendus ainuüksi parlamendi töö korraldamisele.

Paljud päevakorda puudutavad küsimused, mida aegavõtvalt arutati esimestel nädalatel üldkogus, said lahenduse reeglite alusel, kuidas küsimust päevakorda üldse esitada saab, aga ka juhatuse ning juhtivkomisjoni ettevalmistustöö tulemusel. Üks oluline reegel on, et päevakorda saab esitada küsimust ainult koos asjakohaste kirjalike materjalidega, mille üle siis parlament arutada ja otsustada saaks. Teine oluline reegel on, et üldkogus ei hakatagi asja enne põhjalikult arutama, kui juhtivkomisjon on eeltöö ära teinud.

Komisjonid

Komisjonide moodustamisele oli pühendatud Ülemnõukogu esimese istungjärgu töö- ja kodukorra §10, mille kohaselt valib Ülemnõukogu täiskogu komisjonid ja nende esimehed. Ajutise töö- ja kodukorra 2. aprilli versioon selles osas muudatust ei toonud. Alaliste komisjonide esimehed olid ühtaegu Presiidiumi liikmed.

Tegelikkuses läks komisjonide moodustamine ja tööle hakkamine üle tõeliselt suurte kivide ja kändude. Komisjonide esimehed said küll ära valitud, aga alguses

ei leitud aega komisjoni istungiteks. Kui see aeg lõpuks eraldati, siis selgus, et suur osa komisjoni liikmetest pole kohal. Üks põhjus oli selles, et mitmed Ülemnõukogu liikmed soovisid saada ja saidki rohkem kui ühe alatise komisjoni liikmeks. Sellest probleemist oli juba tööaja käsitlemisel juttu.

Reglement lahendas selle ülesande loomuliku piiranguga, et iga saadik võib kuuluda vaid ühte alatisse komisjoni (§4 lg 2). Alaliste komisjonide tööks olid ette nähtud konkreetsed nädalapäevad ja kellaajad (§1 lg 5). Reglement sätestas ka selle, et Presiidium (hiljem: juhatus) jaotab kohad alalistes komisjonides saadikurühmade ja sõltumatute saadikute vahel, lähtudes nende avaldustest ning saadikurühmade võrdelise esindatuse printsiibist (§4 lg 3). Põhjapanev oli muudatus, mille kohaselt komisjon valib ise endale esimehe ja aseesimehe (§4 lg 10).

Reglement määras ka korra, mille kohaselt määratakse eelnõule üks alaline komisjon juhtivkomisjoniks (erandjuhtumitel ka kaks juhtivkomisjoni; §6 lg 4). Komisjonis tehtud eeltöö vähendab tunduvalt täiskogus arutelule kuluvat aega.

Reglemendi esialgne versioon sätestas komisjoni kvoorumiks pool liikmetest (§4 lg 4). 11. detsembril 1990 viidi komisjoni kvooruminõue veelgi allapoole, ühe kolmandikuni.

Juhataja (spiiker)

Idealis on spiikril erapooletu roll (just-nagu jalgpallikohtunikul). Tema ülesanne on hoida protsess (st eelnõude arutamine) reeglite piires. On riike, kus spiikri erapooletus on nii äärmuseni lihvitud, et spiiker ise ei hääletagi ja hoiab erapooletut joont ka väljaspool parlamendi istungeid. Kanadas kandideerivad endised spiikrid uutel valimistel väga harva – ja kui üldse, siis parteitu kandidaadina. Tavaliselt jätkavad endised spiikrid ka pärast parlamendist lahkumist neutraalsetes riigiametites, näiteks diplomaadina või

kohtunikuna. Endise spiikri ministriks saamine pole otseselt keelatud, aga seda loetakse Kanadas kohatuks ja tegelikult seda ette ei tule (Franks 1989, 121–122).

Teises äärmuses on verinoored demokraatiat ehitavad riigid, kuhu ei tarvitse mõte spiikri erapooletust rollist olla üldse kohale jõudnud. Iseloomulik on, et sellises parlamendis väljendab spiiker oma arvamust pidevalt teiste kõnelejate vahepeal ja mõnikord ka kõnelejale lausa vahele segades.

Ülemnõukogu reglementi lihviti aja jooksul selliseks, et spiikril jäi üha vähem võimalusi protsessi omaenda valikute kohaselt juhtida. Paradoksaalsel kombel oli Ülo Nugis asjade sellise käiguga rahul – oma rahulolu reglemendiga ta aeg-ajalt tõepoolest väljendas. Ilmselt käsitles ta protseduurireegleid oma abimehena, mitte vabaduse piirajana.

Saadikurühmad

Ülemnõukogu esimese istungjärgu töö- ja kodukorra §19 lg 2 kohaselt võib iga Ülemnõukogu liige kuuluda kuni kahte saadikugruppi. Sama säte kordus ka ajutises töö- ja kodukorras, §18 lg 2. Ülemnõukogu reglement lubas aga igaühel kuuluda vaid ühte saadikurühma (§3 lg 3). Saadikurühmade esimehed moodustavad vanematekogu.

Kuna Ülemnõukogu toimimise ajal olid erakonnad nõrgad ja saadikurühmade liikmed omavahelise kokkumängu suhtes tõrksad (isepäised), siis oli ka saadikurühmade siseste ja vaheliste kokkulepete sõlmimine ja kokkulepetest kinnipidamine raske. Reegel, et igaüks võib olla vaid ühes saadikurühmas, oli eeltingimus, et aja jooksul selliste kokkulepete võimalused paranevad. Ülemnõukogu esimestel kuudel oli koalitsioonileping veel lihtsalt tundmatu mõiste.

Põhiseaduse Assamblee reglemendi koostajate hulgas valitses seisukoht, et poliitilise maailmavaate alusel loodavad erakondlikud fraktsioonid pole teretulnud. Põhiseaduse Assamblee eesmärk oli paika

panna mängureeglid. Selleks tööks oli vaja päevapoliitikast eemal olla. Töö fraktsioonides polnud küll otseselt keelatud, aga reglement seda kuidagi ei soosinud.

Päevakorraküsimuste arutamise kord

Ülemnõukogu esimese istungjärgu töö- ja kodukorras oli päevakorrapunkti arutamise kord sätestatud ühe paragrahvi kahekümne tekstireaga (§15 lg 1–9).

Enamjaolt tehti muudatused Ülemnõukogu protseduurireeglites võrdlemisi üksmeelselt, aga sel reeglil olid mõned erandid.

Ajutises töö- ja kodukorras oli see veidi pikem, 25 tekstirida (§14 lg 1–9). See, et seaduseelnõusid arutatakse kahel kuni kolmel lugemisel, ilmus reeglitesse juba 2. aprilliks (§24 lg 1–15). Ülemnõukogu reglemendi esialgses versioonis oli päevakorrapunkti arutamise kord lahti kirjutatud juba 53 tekstireal (§9 lg 1–20). Ka hääletamise kord oli rohkem lahti kirjutatud kui ajutises töö- ja kodukorras (§16 lg 1–5; reglemendis §10 lg 1–8). Reglemendi parandamiste käigus läksid need osad veelgi pikemaks ja põhjalikumaks.

Muud töö- ja kodukorra ning reglemendi teemad

Protseduurireeglite hulgas on esindatud veel mitmed teemad, mille üksipulgi käsitlemine paneks selle kirjatüki ülearu venima. Nende hulgas väärrib ehk eraldi

nimetamist valitsuse moodustamise ja tema tegevuse lõpetamise teema. Ülemnõukogus said kõik valitsuse ministrid ükshaaval ametisse hääletatud ja nende ametist tagandamise protseduur polnud esialgu üldse sätestatud; igatahes polnud see peaministri pädevuses.

Meenutusi sündmustest protseduurireeglite teemadel

Positiivse külje pealt on mulle kõige enam meelde jäänud mu enda esitatud reglemendiparandus spiikri rolli neutraalsuse teemal. Spiikri neutraalne roll on demokraatlikult toimivad parlamendis äärmiselt tähtis. Mu leiurõõm oli suur, kui leidsin ühel päeval Soome parlamendi reglemendist sätte spiikri kohta, mis keelas tal istungit juhatades küsimuse sisulisest arutamisest osa võtta (Kansanedustajan lakikokoelmä 1988). Vabas tõlkes sõnastasin selle parandusettepanekuna Ülemnõukogu reglemendile järgmiselt: „Istungi juhataja ei või asja sisuliseks arutamiseks sõna võtta kohalt. Kõne ajaks peab ta koosoleku juhatamise üle andma asejuhatajale ning esinema kõnepuldist.“ (§9 lg 19, sisse viidud 8. novembril 1990). Seesama sõnastus leidis kasutust ka Põhiseaduse Assamblee reglemendis (§5 lg 9). Praegu kehtivas Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses (2003) on sõnastus küll veidi muutunud, aga sisu sama. §69 lg 4 kõlab: „Kui istungi juhataja soovib esineda sõnavõtuga, peab ta selleks ajaks istungi juhatamise üle andma ning esinema kõnetoolist.“

Enamjaolt tehti muudatused Ülemnõukogu protseduurireeglites võrdlemisi üksmeelselt, aga sellel üldreeglil olid mõned erandid. Emotsionaalselt kõige häirivama sündmusena on mulle meelde jäänud hääletusreeglite arutelu. 16. detsembril 1991 tehti tõsine katse võtta Ülemnõukogu aktide vastuvõtmisel kasutusele lihthäälteenamuse reegel. Sõnavõttud olid emotsionaalselt äärmiselt laetud, sageli vastaspoolt moraalsetel alustel süüdistavad. Ühel pool olid Rahvarinde esindajad Peet Kask, Ülle Aaskivi ja Marju

Lauristin; selles küsimuses toetas neid ka Tiit Made. Teisel pool olid valitsusvastased jõud – Jaak Allik ja Ülo Uluots sõltumatute demokraatide fraktsioonist ning Eesti Komitee liini esindanud Mart Laar. Teistest rahulikumat laadi oli juhtivkomisjoni esimehe Tõnu Antoni ettekanne, mis iseloomustas olukorda järgmiselt:

„Lugupeetud kolleegid, üks neist eel- nõudest, mida õiguskomisjon oma istungil eelmisel nädalal üsna üksmeelselt toetas ja samas ka üsna üksmeelselt kahtles selle läbiminekus, on teie ees.“

Tõnu Antoni ennustus ettepaneku läbimineku kohta osutus täpseks. Lihthäälteenamuse sisseseadmise eelnõu sai tulemuseks 41 poolt, 32 vastu ja 1 erapooletu. Muudatusettepanek jäi seega vastu võtmata, kuna ei saavutanud Ülemnõukogu valitud liikmete enamust.

KOKKUVÕTE

Nõukogudeaegsed protseduurireeglid olid välja arendatud väga teistsuguste

olude jaoks kui demokraatlik riigikord. Võimalik, et mõned neist olid ka selle tagamõttega paika seatud, et demokraatlikud protsessid ei saaks mingil ootamatul kombel arenema hakata. Nõukogude ühiskonnas toimusid need reeglid ilma eriliste tõrgeteta. Uutes oludes vajasisid nad põhjalikku ümbertegemist.

Oli protseduurireegleid, mille paika- saamine aastatel 1990–1992 tundus olevat kõigi huvides ja toimus valutult. Teiselt poolt, oli ka selliseid reegleid, mis kuulusid eelmisesse ajastusse, aga millest üks osa Ülemnõukogu liikmeid sellegipoolest kaua kinni hoidsid. Põhiseaduse väljatõ- tamine ja kehtestamine ning Riigikogu valimised avasid aga tee ka nende reeglite asendamiseks.

Aeg-ajalt tõstatub protseduurireeglite teema Riigikogus päevakorda veel nüüdki, kolm aastakümnet hiljem. Ülemnõukogus toimunud põhjalik ja valulik reeglite kohan- damine sillutas aga Riigikogu tee selles vallas märgatavalt siledamaks.

KASUTATUD ALLIKAD

- ADAMS, J. (2019). Eesti riigikogu kodukorra põhimõttelised probleemid. RiTo 39/2019, 115–122; 40/2019, 191–199.
- [AJUTISE TÖÖ- JA KODUKORRA TEKST 1990] (2013). Eesti NSV Ülemnõukogu ajutine töö- ja kodukord. – Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn, Riigikogu Kantslei, 205–212.
- [ASSAMBLEE]. (1997). Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee Reglement. – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Peep, V. (toim). Justiitsministeerium. Tallinn: Juura, 1997, 23–25.
- [ESISESE ISTUNGJÄRGU ... 1990] (2013). Eesti NSV Ülemnõukogu kaheteistkümnende koosseisu esimese istungjärgu töö- ja kodukord. – Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn, Riigikogu Kantslei, 200–204.
- FRANKS, C. E. S. 1989 [1987]. The Parliament of Canada. University of Toronto Press, reprinted.
- JUNTI, A., KASK, P., RUUTSOO, R. (2016). Kuidas me pääsesime helgest tulevikust. Dipri OÜ, 2016, 88–89.
- KANSANEDUSTAJAN LAKIKOKOELMÄ 1988. Valtioapäiväjärjestus, 5 luku, 55 §.
- MASON'S MANUAL OF LEGISLATIVE PROCEDURE. (1935).
- OLSON, D. M., NORTON, P. (1996). Legislatures in Democratic Transition. – The Journal of Legislative Studies, 2(1), 1–15.
- [OTSUS AJUTISE TÖÖ- JA KODUKORRA KINNITAMISE KOHTA] (1990). Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti NSV Ülemnõuko- gu ajutise töö- ja kodukorra kinnitamise kohta. ÜVT, 1990, 12, 181.
- [OTSUS ESISESE ISTUNGJÄRGU AJUTISE TÖÖ- JA KODUKORRA KOHTA] (1990). Eesti NSV Ülemnõukogu otsus Eesti NSV Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu esimese istungjärgu ajutise töö- ja kodukorra kohta. ÜVT, 1990, 12, 174.
- [PÕHISEADUSE EELNÕU RAHVAHÄÄLETUSE KORRALDAMISEST] (1992). Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nendega kaasneva lisaküsimuse rahvahääletuse korraldamise kohta. RT 1992, 21, 301.
- [REFERENDUMI KORRALDAMISEST] (1991). Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus referendumi korraldamise kohta Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise küsimuses. RT, 1991, 4, 65.
- [REGLEMENDI KINNITAMISEST] (1990). Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglemendi kinni- tamise ning Eesti NSV Ülemnõukogu ajutise töö- ja kodukorra osalise kehtetuks tunnistamise kohta. RT, 1990, 2, 33.

[REGLEMENDI TEKST 1990] (2013). Eesti Vabariigi Ülemnõukogu reglement. – Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Statistika ja ülevaateid. Tallinn, Riigikogu Kantselei, 216–224.

RIIGIKOGU KANTSELEI (2012). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Toim A. Möttus. Tallinn: Riigikogu Kantselei. – https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu_kodu-ja_tookorra_seadus_Kommentaarid_2012.pdf

RIIGIKOGU KODU- JA TÖÖKORRA SEADUS. RT I 2003, 24, 148 (hilisemate muudatustega).

[RIIKLIKUST ISESEISVUSEST (1991)]. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust iseseisvusest. RT, 1991, 25, 312.

[RIIKLIKUST STAATUSEST (1990)]. EESTI NSV Ülemnõukogu otsus Eesti riiklikust staatusest. ÜVT, 1990, 12, 180.

ROBERT, H. M.; et al. (2011). Robert's Rules of Order Newly Revised (11th ed.). Philadelphia, PA: Da Capo Press. xxxiii–xxxiv.

[SEADUS VALITSEMISE AJUTISE KORRA ALUSTEST (1990)]. Eesti Vabariigi seadus Eesti valitsemise ajutise korra alustest. ÜVT, 1990, 15, 247.

STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS – Règlement de la Chambre des Communes, November 1988. Canadian Government Publishing Centre.

[SÜMBOOLIKAST (1990)]. Eesti NSV seadus Eesti sümboolikast. ÜVT, 1990, 14, 239.

THE FEDERAL LEGISLATIVE PROCESS IN CANADA. (1989). Department of Justice Canada, Second printing.