



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Normitehnika teemakoolitus

Eelnõude menetlus Riigikogus – õiguslik raamistik ja praktikas tõusetunud probleemid (Aaro Mõttus)

A. Eelnõu algatamine:

- i) kuidas käib eelnõu algatamine Riigikogus;*
- ii) millistele nõuetele peab eelnõu vastama;*
- iii) millised on Riigikogu juhatuse volitused eelnõu menetlusse võtmise otsustamisel;*
- iv) juhtivkomisjoni määramine;*
- v) valitsuse arvamus Riigikogus algatatud eelnõude kohta.*

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 103 lg 1 järgi on **seaduste algatamise** õigus:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel.

Vabariigi President võib algatada üksnes põhiseaduse muutmist. (Põhiseaduse muutmist võib algatada veel ka vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, s.t vähemalt 21 Riigikogu liiget – vt PS § 161 lg 1.)

Põhiseadusest tulenevalt on teatud tüüpi seaduste algatamise õigus reserveeritud Vabariigi Valitsusele. Need on riigieelarve eelnõu (vt PS § 87 p 5, § 115 lg-d 2 ja 3), mis võetakse vastu seadusena (PS § 115 lg 1), ning välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise seaduse eelnõud (PS § 86, § 87 p-d 1, 4, 7).

2. Riigikogu otsuse algatamise õigust põhiseadus ei reguleeri. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS)¹ § 90 lg 1 kohaselt on Riigikogu otsuse eelnõu esitamise² õigus samadel subjektidel, kellel on ka seaduse algatamise õigus. Peale selle võivad otsuse eelnõu Riigikogu menetlusse esitada organid, kellele põhiseadus annab õiguse teha Riigikogule ettepanekuid (näiteks teeb Vabariigi President vastavalt PS § 78 p-le 11 Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe ametisse nimetamiseks).³

Statistika:

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/106032015033>

² RKKTS räägib seaduste puhul „algatamisest“ ja otsuste puhul „esitamisest“. Nõnda on püütud terminoloogiliselt eristada ühelt poolt põhiseadusest tulenevat seadusandliku initsiatiivi õigust ja teiselt poolt PS-i või RKKTS-iga antud õigust esitada Riigikogule muid ettepanekuid, mille menetlemine võib päädida Riigikogu otsuse vastuvõtmisega.

³ RKKTS § 90 lg 3, mis seda küsimust reguleerib, on sõnastatud liiga kitsalt. Praktikas esitavad analoogilises korras oma ettepanekuid ka näiteks Riigikohtu esimees PS § 150 lg-s 2 ja Eesti Panga Nõukogu esimees Eesti Panga seaduse § 8 lg-s 1 sätestatud juhul.

Joonis 1. Algatatud seaduseelnõude koguarv

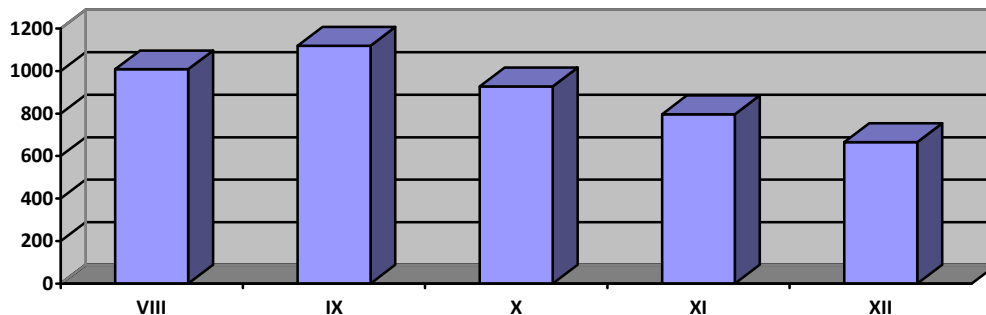
VIII Riigikogu – 1008

IX Riigikogu – 1118

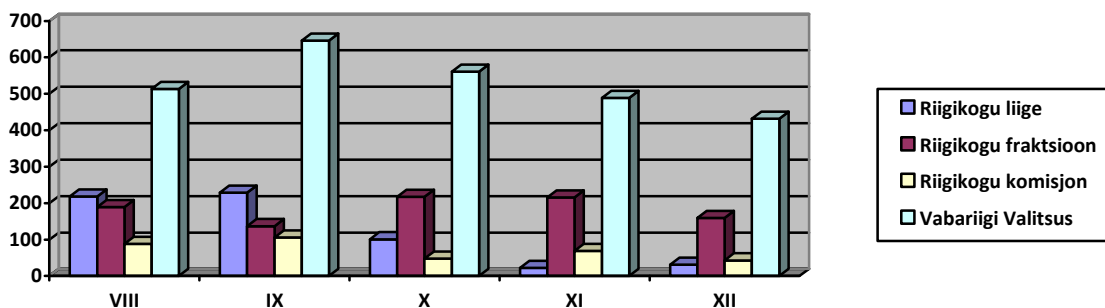
X Riigikogu – 927

XI Riigikogu – 796

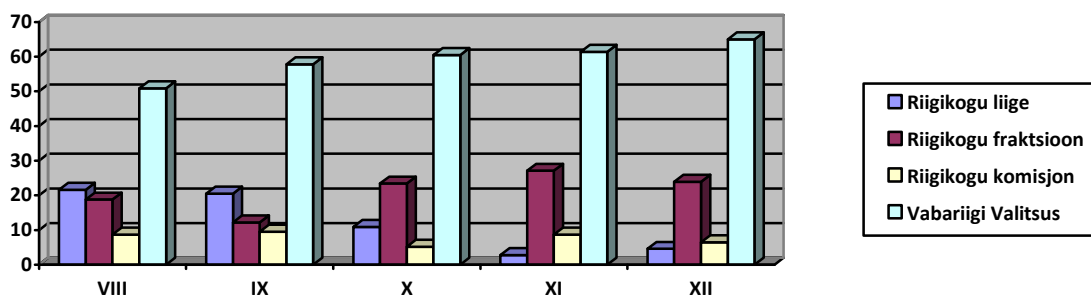
XII Riigikogu – 665



Joonis 2. Seaduseelnõude arv algatajate kaupa



Joonis 3. Algatajate osakaal (%) algatatud seaduseelnõude koguarvus



Joonis 4. Vastuvõetud seaduste koguarv

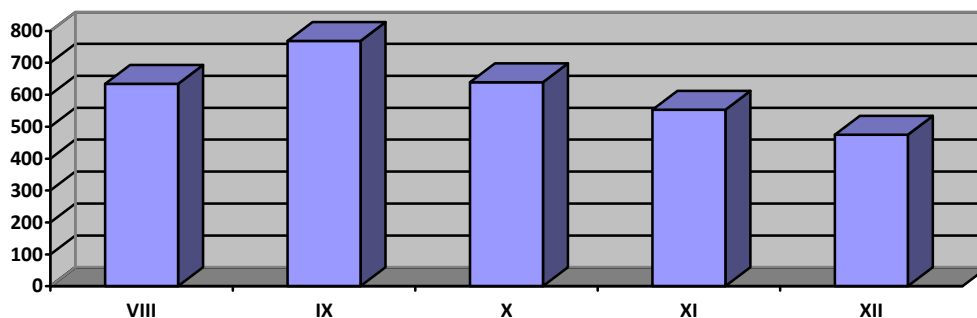
VIII Riigikogu – 634

IX Riigikogu – 768

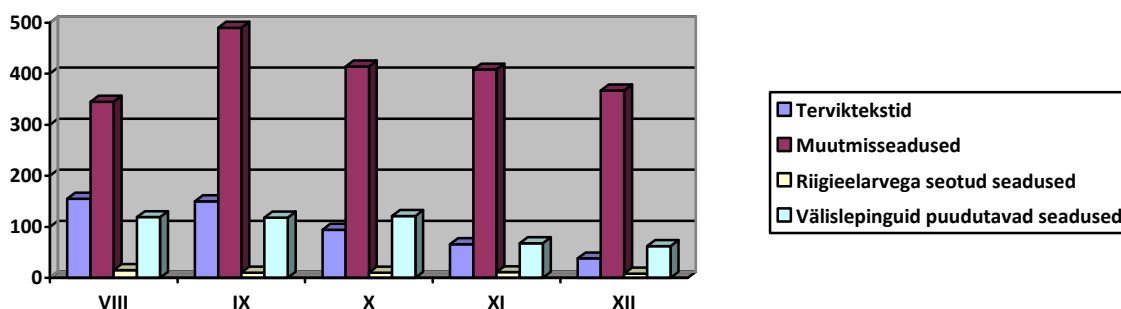
X Riigikogu – 639

XI Riigikogu – 553

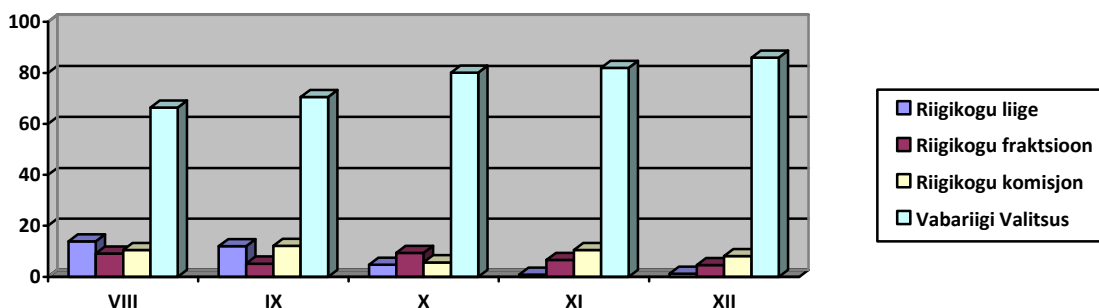
XII Riigikogu - 475



Joonis 5. Vastuvõetud seaduste arv seaduste tüüpide kaupa



Joonis 6. Algatajate osakaal (%) vastuvõetud seaduste koguarvus



3. RKKTS § 91 lg 1 järgi tuleb algatatav eelnõu anda üle Riigikogu istungi alguses istungisaali kõnetoolist. Erandina tohib eelnõu väljaspool istungit üle anda RKKTS § 91 lg-tes 2 ja 3 ettenähtud juhtudel. Praktikas aktsepteeritakse ka seda, et Vabariigi President, Riigikohtu esimees jt, kes esitavad Riigikogu otsuse eelnõu oma ettepanekuõiguse realiseerimiseks, ei anna seda üle Riigikogu istungil, vaid saadavad Riigikogu juhatusse.

4. RKKTS § 92 sätestab, et Riigikogu menetlusse antav eelnõu peab vormistuselt vastama Riigikogu juhatusse kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele (lg 1); eelnõul peab olema seletuskiri (lg 3); nii eelnõu kui ka seletuskiri peavad olema allkirjastatud (lg 2). Juhatus on normitehnika eeskirja kehtestanud oma 27. detsembri 2011. aasta otsusega nr 136 (seda otsust on muudetud 10. aprilli 2014. aasta otsusega nr 70).⁴

⁴ <http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogus-menetletavate-eeln-ude-normitehnika-eeskiri.pdf>

Eeskirja lisa 2 sisaldab eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhendit. Juhatus kehtestatud normitehnika eeskiri on suures osas identne Vabariigi Valitsuse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga“.

Põhimõtteliselt peaks Riigikogu menetlusse esitatav eelnõu olema ette valmistatud nõnda, et selle võiks juhul, kui Riigikogu ei otsusta teha eelnõusse sisulisi muudatusi, muutmata kujul vastu võtta.

5. RKKTS § 93 volitab Riigikogu juhatus kolme tööpäeva jooksul kontrollima, kas eelnõu vastab RKKTS-i ja normitehnika eeskirja nõuetele. Juhatusel on õigus keelduda eelnõu menetlusse võtmast ja tagastada see algatajale. Juhatus võib jätta eelnõu menetlusse võtmata üldjuhul üksnes menetluslike ja vormiliste rikkumiste tõttu, mitte aga sisulistel kaalutlustel või eelnõu eduperspektiivi puudumise tõttu. Menetlusse võtmata jätmise otsus on n-õ *ultima ratio*, mida juhatus kasutab siis, kui eelnõu algataja tähelepanu juhtimine puudustele ja ettepaneku tegemine need kõrvaldada, ei ole andnud tulemust. Juhatus kontrolliõiguse piire on Riigikohus käsitlenud 30. oktoobri 2010. a otsuses asjas nr 3-4-1-20-09 – Eesti Keskerakonna fraktsioon vs Riigikogu juhatus.⁵

Riigikogus on juhtivkomisjon see, kes käsitleb eelnõu sisuliselt, sh hindab näiteks seda, kas eelnõu mõjusid on piisavalt analüüsitud ja seda seletuskirjas kajastatud (vt järgmist punkti).

6. Kõigile seaduseelnõudele määrab Riigikogu juhatus juhtivkomisjoni, kelle ülesanne on korraldada eelnõu menetlust Riigikogus. Juhtivkomisjon on üks Riigikogu alatistest komisjonidest (välja arvatud Euroopa Liidu asjade komisjon kui spetsiifilisi ülesandeid täitev komisjon) vastavalt valdkonnale. Eelnõule, mis hõlmab mitut valdkonda, määratakse juhtivkomisjoniks see alatine komisjon, kelle valdkonda eelnõu olulisimal määral puudutab. RKKTS ei sätesta alatiste komisjonide valdkondi, kuid need on praktikas välja kujunenud ja kinnistunud.

Juhtivkomisjon otsustab eelnõu menetlemise tempo (millal viia eelnõu I, II ja III lugemiseks täiskokku) ning selle, millisel kujul esitatakse eelnõu täiskogule arutamiseks ja otsustamiseks (komisjonis sõlmitakse kokkulepped, tehakse otsused muudatusettepanekute kohta, valmistatakse ette eelnõu tekst, kontrollitakse selle vastavust põhiseadusele jne).

7. RKKTS § 94 kohustab Riigikogu esimeest saatma Vabariigi Valitsusele Riigikogus algatatud seaduseelnõud ning annab valitsusele õiguse teavitada Riigikogu oma arvamusest nende eelnõude suhtes. Valitsus peab arvamuse kujundama ja edastama selle juhtivkomisjonile viie nädala jooksul eelnõu saamisest arvates. Valitsuse arvamuse võtab juhtivkomisjon arvesse oma otsuste tegemisel eelnõu menetlemise osas (nt teha täiskogule ettepanek lükata eelnõu I lugemisel tagasi, kui ka valitsus eelnõu ei toeta; teha eelnõusse I ja II lugemise vahel valitsuse ettepannud muudatusi). Üldjuhul paneb juhtivkomisjon eelnõu I lugemiseks Riigikogu täiskogu päevakorda pärast valitsuse arvamuse saamist.

⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-20-09>

Tava kohaselt loobub Vabariigi Valitsus arvamuse andmisest niisuguste eelnõude kohta, mis puudutavad Riigikogu sisemist töökorraldust (nt Riigikogu kodu- ja töökorra seadus).

B. Eelnõu menetluse etapid – eesmärk ja ajalised raamid:

- i) I lugemise eesmärk, korraldus, tähtajad;*
- ii) II lugemise eesmärk, korraldus, tähtajad;*
- iii) III lugemise eesmärk, korraldus, tähtajad.*

1. Seaduseelnõu menetlemise üldist tähtaega RKKTS ette ei näe, küll aga sätestab üksikute menetlustoimingute tegemise tähtajad (nt millal peab toimuma eelnõu I lugemine). See, kui palju eelnõu menetlus Riigikogus aega võtab, sõltub mitmest faktorist, nagu eelnõu sisust, Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude seisukohtadest eelnõu suhtes jms. Vajaduse korral võib Riigikogu eelnõu „ära menetleda“ üsna lühikese tähtaja jooksul (RKKTS seda ei välista). Siiski tuleb eelnõu menetluse aega kavandades arvestada sellega, et:

- Riigikogu liikmetele, iseäranis opositsioonile (parlamendivähemusele) tuleb jätta võimalus eelnõuga tutvuda ja sellele muudatuseettepanekuid esitada;
- juhtivkomisjonil peab olema piisavalt aega eelnõu arutamiseks ja vastuvõtmiseks ette valmistada;
- läbi tuleb viia kolm lugemist (üldjuhul);
- Vabariigi Presidendile peab seaduse väljakuulutamiseks jääma 14 päeva, arvates seaduse saamisest (PS § 107);
- seaduse avaldamise ja jõustumise vahele peab jääma piisav aeg, mille jooksul normiadressaadid saavad uue seadusega (seadusemuudatustega) tutvuda.

Põhimõtted, mida pidada silmas eelnõu menetlemisel Riigikogus, on fikseeritud Riigikogu juhatuse 9. veebruari 2012. aasta otsusega nr 30 kehtestatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“.⁶

Üldistatult võib öelda, et seaduseelnõu menetlemiseks Riigikogus tuleks kavandada vähemalt kolm kuud (arvestamata korraliste istungjärkude – vt PS § 67 – vahelist aega).

2. Seaduseelnõu menetlus Riigikogus koosneb üldjuhul (erandiks on välislepingut puudutav seaduseelnõu, riigieelarve ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu) järgmistest etappidest:

- 1) juhtivkomisjoni töö eelnõuga enne I lugemist;
- 2) I lugemine;
- 3) juhtivkomisjoni töö eelnõuga I ja II lugemise vahel;
- 4) II lugemine;
- 5) juhtivkomisjoni töö eelnõuga II ja III lugemise vahel;
- 6) III lugemine;
- 7) lõppmenetlus.

3. RKKTS § 97 lg 2 ütleb, et **seaduseelnõu I lugemine peab toimuma Riigikogu seitsme töönädala jooksul** eelnõu menetlusse võtmisest arvates. Selle sätte

⁶ <http://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Juhised-Riigikogus-seaduseeln-u-menetlemise-hea-praktika-kujundamiseks.pdf>

peamine eesmärk on tagada, et kõik poliitilised algatused (sh vähemuse omad) jõuavad mõistliku aja jooksul täiskogus toimuva laiapõhjalise avaliku aruteluni. Samuti annab see säte juhtivkomisjonile võimaluse valmistada korralikult ette nii eelnõu I lugemine kui ka kavandada eelnõu menetlust üldisemalt. Enne I lugemist kuulab juhtivkomisjon ära eelnõu algataja või tema esindaja (valitsuse eelnõude puhul on see üldjuhul minister) seletused ning vajaduse korral huvirühmade seisukohad. Juhtivkomisjon peab otsustama eelnõu I lugemise aja (tegema juhatusele ettepaneku võtta eelnõu Riigikogu täiskogu päevakorda) ning tegema täiskogule ettepaneku kas eelnõu I lugemine lõpetada või lükata eelnõu tagasi. Juhtivkomisjon teeb ka ettepaneku muudatusettepanekute tähtaja osas.

RKKTS § 98 lg 1 võimaldab juhtivkomisjonil esitada eelnõu selle algataja nõusolekul **I lugemisele muudetud kujul**. Seda võimalust kasutab juhtivkomisjon näiteks siis, kui eelnõusse tuleb teha rohkesti muudatusi selleks, et lihtsustada oma tööd edaspidi (teha vähem muudatusettepanekuid) ning võimaldada Riigikogu liikmetel tõhusamalt kasutada muudatusettepanekuõigust.

4. Eelnõu I lugemisel toimub eelnõu **üldpõhimõtete arutelu** (RKKTS § 98 lg 2), s.t arutatakse eelnõu tervikuna – selle eesmärgi, otstarbekust, vastuvõetavust jms. I lugemisel Riigikogu eelnõu ei muuda, vaid otsustab üksnes selle edasise menetlemise üle. Kui Riigikogu otsustab eelnõu tagasi lükata, langeb see Riigikogu menetlusest välja. See ei välista siiski, et eelnõu algataja esitab selle kohe uuesti Riigikogu menetlusse. Kui I lugemine lõpetatakse, määrab Riigikogu esimees (praktikas istungi juhataja) muudatusettepanekute tähtaja. (Muudatusettepanekute kohta vt peatükk C.)

5. I ja II lugemise vahel töötab juhtivkomisjon muudatusettepanekutega ja valmistab ette eelnõu uut teksti II lugemiseks. Juhtivkomisjon otsustab II lugemise aja ning teeb juhatusele ettepaneku võtta eelnõu II lugemiseks täiskogu päevakorda. Erinevalt I lugemise puhul sätestatust, ei näe RKKTS ette tähtaega, mille jooksul peab toimuma II lugemine. Võimalik, et juhtivkomisjon eelnõu II lugemisele ei saadagi. II lugemiseks koostab juhtivkomisjon järgmised menetlusdokumendid:

- 1) eelnõu uus tekst (II lugemise tekst);
- 2) muudatusettepanekute loetelu;
- 3) juhtivkomisjoni seletuskiri.

6. Eelnõu II lugemisel toimub eelnõu **sätete arutelu** (RKKTS § 105). See tähendab eelkõige, et täiskogus vaadatakse läbi juhtivkomisjonis eelnõuga tehtu, sh hääletatakse läbi eelnõu sätete kohta tehtud muudatusettepanekud. Kui täiskogu vaikivalt või hääletades toetab juhtivkomisjoni otsuseid, jääb tekst selliseks, nagu juhtivkomisjon ta II lugemiseks esitas. Kui täiskogu hääletab muudatusettepaneku suhtes vastupidiselt juhtivkomisjoni otsustatule, muutub eelnõu tekst vastavalt täiskogus otsustatule. Juhtivkomisjonil on võimalik eelnõu II lugemine katkestada. Sellisel juhul võimaldatakse uuesti esitada muudatusettepanekuid ning juhtivkomisjon peab need läbi vaatama ja koostama eelmises punktis loetletud menetlusdokumendid.

7. Pärast II lugemist ei ole võimalik eelnõu sisuliselt muuta. Juhtivkomisjon võib eelnõusse viia üksnes **keelelisi ja tehnilisi täpsustusi**. See mõiste hõlmab nt numeratsiooni korrigeerimist ja keelevigade parandamist. III lugemise aja otsustab

juhtivkomisjon. Ka III lugemise läbiviimiseks ei ole RKKTS sätestanud tähtaega. Juhtivkomisjon koostab III lugemiseks:

- 1) eelnõu uue teksti (lõppteksti);
- 2) juhtivkomisjoni seletuskirja.

8. Eelnõu III lugemisel toimub **lõpphääletus**. Enne seda on fraktsioonidel võimalik esineda n-ö lõppsõnaga. Juhtivkomisjoni tehtud keelelisi ja tehnilisi täpsustusi täiskogus eraldi ei hääletata. Eelnõu vastuvõtmiseks on tarvis kas poolthäälte enamust või PS § 104 lg-s 2 sätestatud juhul Riigikogu koosseisu enamust (vt peatükk F).

9. Pärast seaduse vastuvõtmist kirjutab sellele alla Riigikogu esimees (või teda asendav aseesimees) viie tööpäeva jooksul. Seadused allkirjastatakse digitaalselt.

C. Muudatusettepanekud ja eelnõusse muudatuste tegemine:

- i) muudatusettepaneku tegemiseks õigustatud subjektid;
- ii) nõuded muudatusettepanekule;
- iii) valitsuse võimalused initsieerida eelnõu muutmist;
- iv) juhtivkomisjoni volitused;
- v) tähtajad.

1. Eelnõule võib esitada muudatusettepaneku:

- a) Riigikogu liige;
- b) Riigikogu fraktsioon;
- c) Riigikogu komisjon (nii alatine, eri-, uurimis- kui ka probleemkomisjon).

Komisjonide puhul tuleb veel eristada ühelt poolt juhtivkomisjoni, kellel on RKKTS-ist tulenevalt erilised volitused nii ettepanekute tegemisel kui ka nende suhtes seisukoha kujundamisel, ning teiselt poolt komisjone, kes ei ole antud eelnõu juhtivkomisjoniks.

Vabariigi Valitsusel ega ministeeriumidel ei ole RKKTS-i järgi formaalselt muudatusettepaneku esitamise õigust. Muudatusettepanekute tegemise õigust ei ole ka ühelgi muul parlamendivälisel subjektil nagu kohalikel omavalitsustel või erasubjektidel (huvirühmadel).

2. Nõuded muudatusettepanekule on sätestatud RKKTS §-s 99. Selle järgi peavad muudatusettepanekud:

- a) käima eelnõu kohta, s.t puudutama eelnõu reguleerimiseset;
- b) olema esitatud tähtaegselt;
- c) sisaldama viidet eelnõu muudetavale osale ja soovitava muudatuse täpset sõnastust, s.t välistatud on n-ö põhimõtet sõnastavad muudatused;
- d) olema esitatud kirjalikult ja allkirjastatuna.

3. Vaatamata sellele, et Vabariigi Valitsusel (eelnõu eest vastutaval ministeeriumil) ei ole eelnõule muudatusettepanekute esitamise õigust, saab ta taotleda eelnõu muutmist juhtivkomisjoni kaudu. Valitsusel on võimalik esitada soovitavad muudatused juhtivkomisjonile, kellel vastavalt RKKTS § 101 lg-le 1 on õigus teha muudatusi omal initsiatiivil. Kui juhtivkomisjon valitsuse soovitatavat muudatust toetab, lisab ta selle muudatusettepanekute loetellu ja esitab täiskogule omaenda

muudatusettepanekuna. Valitsusel ei ole aga õigust nõuda tema soovitatavate muudatuste esitamist täiskokku hääletamiseks. Samamoodi võivad jõuda muudatusettepanekute loetellu ja täiskogu ette ka teiste parlamendiväliste subjektide ettepanekud eelnõu muuta.

4. Riigikogu juhatuse kehtestatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ näevad ette, et kui valitsus soovib muudatust Riigikogu menetluses olevas eelnõus, siis peaks ta oma ettepanekud esitama RKKTS §-s 99 sätestatud järgides, s.t silmas pidades kõiki muudatusettepaneku suhtes sätestatud nõudeid (sh tähtaega). Põhimõttelise tähtsusega muudatusi sisaldavatele valitsusest lähtuvatele ettepanekutele peab olema alla kirjutanud asjaomane minister.

5. Eeltoodu (p-d 3 ja 4) ei puuduta neid muudatusi, mis sünnivad eelnõu arutelu käigus juhtivkomisjonis ja mille sõnastamisel osalevad asjaomase ministeeriumi esindajad koostöös juhtivkomisjoni nõunikega.

6. Juhtivkomisjonil on eelnõu muutmiseks laiad volitused. Selle reservatsiooniga, et täiskogul on võimalik juhtivkomisjoni otsused ära muuta.

Kõigepealt otsustab juhtivkomisjon, milliseid Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja teiste komisjonide esitatud muudatusettepanekuid ta eelnõu uue teksti (II lugemise teksti) koostamisel arvestab. Praktikas on välja kujunenud, et juhtivkomisjon teeb muudatusettepaneku kohta ühe järgmistest otsustest:

a) arvestada täielikult – sellisel juhul viiakse ettepanekus sõnastus täielikult eelnõu teksti;

b) jätta arvestamata;

c) arvestada sisuliselt – ettepanekut esitatud kujul eelnõu teksti ei viida, kuid ettepanekus esitatud mõte kajastatakse kas juhtivkomisjoni enda tehtavas muudatusettepanekus või loetakse, et see mõte on hõlmatud mõne teise, paremini sõnastatud ja juhtivkomisjoni poolt arvestamist leidnud muudatusettepanekuga;

d) arvestada osaliselt – juhtivkomisjon toetab vaid ühte osa ettepanekust, mis on hõlmatud mõne teise muudatusettepanekuga.

Viimasel kahel juhul (c ja d) peab muudatusettepanekute loetelus sisalduma viide muudatusettepanekule või komisjoni enda tehtud muudatusele, mille sõnastuses kajastub sisuliselt arvestatud ettepaneku sisu või osaliselt arvestatud ettepaneku toetust leidnud osa.

7. Juhtivkomisjonil on RKKTS § 101 lg 1 kohaselt õigus ka ise eelnõus muudatusi teha. Juhtivkomisjon ei ole seotud muudatusettepanekute esitamise tähtajaga. Juhtivkomisjoni muudatused võivad tuleneda valitsuse või mõne huvirühma ettepanekust, soovist viia eelnõusse komisjonis saavutatud kompromiss, vajadusest redigeerida eelnõu sõnastust vms.

8. Riigikogu juhatuse kehtestatud „Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks“ näevad ette, et **eelnõule esitatavad muudatusettepanekud peavad olema seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega, lähtudes eelnõu eesmärgist**. Seega sõltub, kas muudatusettepanekud või muudatused eelnõus on lubatavad või mitte, paljuski sellest, kuidas on defineeritud eelnõu reguleerimisala. Juhtivkomisjonil on selles

küsimuses ulatuslik, ent mitte piiramatu otsustamisruum. Vt selle kohta ka Vabariigi Presidendi 3. märtsi 2009. aasta otsus nr 440.⁷

D. Menetlusdokumendid:

- i) eelnõu uus tekst (eesmärk, sisu- ja vorminõuded, teatavaks tegemine);
- ii) muudatusettepanekute loetelu (eesmärk, sisu- ja vorminõuded, teatavaks tegemine);
- iii) seletuskiri (eesmärk, sisu- ja vorminõuded, teatavaks tegemine).

1. Seaduseelnõu algataja peab andma üle nõuetekohaselt vormistatud eelnõu koos seletuskirjaga. Need on esmased menetlusdokumendid. Riigikogus eelnõu menetlemise käigus koostab juhtivkomisjon veel rea menetlusdokumente, mis on eelnõu arutelu ja eelnõu suhtes Riigikogu poolt tehtavate otsuste aluseks:

- 1) eelnõu tekst I lugemisele muudetud kujul – fakultatiivne, sõltub juhtivkomisjoni otsusest; vajalik algataja nõusolek; koos sellega koostab juhtivkomisjon ka omapoolse seletuskirja, mis ei asenda algataja seletuskirja, vaid milles põhjendatakse, miks esitati eelnõu I lugemisele muudetud kujul;
- 2) eelnõu uus tekst II lugemiseks (või II lugemise jätkamiseks, kui II lugemine katkestati);
- 3) muudatusettepanekute loetelu (II lugemiseks või II lugemise jätkamiseks);
- 4) juhtivkomisjoni seletuskiri II lugemiseks või II lugemise jätkamiseks;
- 5) eelnõu uus tekst III lugemiseks;
- 6) juhtivkomisjoni seletuskiri eelnõu III lugemiseks – fakultatiivne, sõltub juhtivkomisjoni otsusest.

2. Eelnõu uus tekst II lugemiseks on sisuliselt juhtivkomisjoni ettepanek täiskogule eelnõu osas, s.t millisel kujul soovib juhtivkomisjon Riigikogul selle vastu võtta. Eelnõu uude teksti peavad olema viidud kõik arvestatud muudatusettepanekud ja juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused. Kõik muudatused peavad olema tekstis tähistatud (alla joonitud), s.t Riigikogu liige peab saama ülevaate, milliseid eelnõu osi on muudetud.

3. Muudatusettepanekute loetelu on menetlusdokument, mis annab Riigikogu liikmetele teavet esitatud muudatusettepanekutest ja nende suhtes juhtivkomisjoni tehtud otsustest ning mis on aluseks muudatusettepanekute läbivaatamisel (vajadusel hääletamisel) täiskogus. Loetellu kantakse eelnõu sätete järjekorras muudatusettepaneku sõnastus, ettepaneku esitaja, juhtivkomisjoni otsus ettepaneku suhtes, muu informatsioon (nt teave, et ettepanek ei kuulu hääletamisele vastavalt RKKTS § 106 lg-le 2). Juhtivkomisjonide praktika on erinev selles, kas loetellu kantakse ka muudatusettepanekute selgitused või mitte. Juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused kantakse samuti loetellu muudatusettepanekutena, sest juhtivkomisjoni tegevus on täiskogu arutelu ja otsuseid ettevalmistav ning seetõttu ka juhtivkomisjoni otsused sisuliselt ettepanekud täiskogule.

Muudatusettepanekute loetelu, nagu ka teised menetlusdokumendid, tekivad pärast juhtivkomisjoni arutelu ja otsustusprotsessi, mistõttu juhtivkomisjoni laual olevaid dokumente tuleb käsitada kavanditena ja töödokumentidena. Näiteks räägitakse

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13155120>

juhtivkomisjoni arutelu ajal veel muudatusettepanekute loetelu kavandist, mis võib sisaldada ettepanekuid (nt valitsus soovivad muudatused), mida täiskogule esitatavas muudatusettepanekute loetelust ei leia nt põhjusel, et juhtivkomisjon neid omaenda ettepanekutena täiskogu ette viia ei soovi.

4. Juhtivkomisjoni seletuskiri II lugemiseks kajastab juhtivkomisjonis I ja II lugemise vahel tehtud tööd: info eelnõu menetluse senise käigu kohta; muudatusettepanekute tähtaeg; laekunud muudatusettepanekute arv; info komisjoni istungite kohta, kus eelnõu arutati; selgitused muudatusettepanekute (sh juhtivkomisjoni enda tehtud muudatuste) kohta; muudatusettepanekute arvestamise või arvestamata jätmise põhjused; ülevaade muudest eelnõuga seoses arutatud küsimustest; juhtivkomisjoni menetluslikud otsused ja ettepanekud.

Juhtivkomisjoni poolt eelnõu III lugemiseks esitatavas seletuskirjas kajastatakse (eelkõige) neid keelelisi ja tehnilisi muudatusi, mida juhtivkomisjon on otsustanud eelnõusse viia pärast eelnõu II lugemist.

E. Eelnõu vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus: PS § 104 lg-s 2 sisalduva seaduste loeteluga seotud probleemid

1. PS § 73 kohaselt on Riigikogu aktide, sh seaduste vastuvõtmiseks nõutav **poolthäälte enamus**, kui põhiseadus ei näe ette teisiti. Põhiseaduse rakendamise seaduse (PSRS) § 3 lg 6 p 1 järgi tähendab poolthäälte enamus – poolt hääletab rohkem kui vastu. Kuna põhiseadus kasutab terminit „poolthäälte enamus“, ei ole korrektne eelnõude seletuskirjades kasutada selle mõiste tähistamiseks muid väljendeid, nagu üsna levinud „lihthäälte enamust“.

2. PS § 104 lg 2 p-des 1–17 on loetletud valdkonnad, mille küsimusi reguleerivad seadused (nn konstitutsioonilised seadused) tuleb vastu võtta **Riigikogu koosseisu häälteenamusega**. Riigikogu koosseisu häälteenamus tähendab PSRS § 3 lg 6 p 4 järgi, et poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust, seega vähemalt 51 Riigikogu liiget. PS § 104 lg 2 tuleb tõlgendada kui erandit ning seega hoiduda praktikas n-ö igaks juhuks koosseisu häälteenamuse nõude kasutamisest, aga ka sellest, et koosseisu häälteenamuse nõue ei ole täidetud.

3. PS § 104 lg-s sisalduva loetelu tõlgendamine on põhjutanud ja põhjustab senini praktikas probleeme ja vaidlusi. Alljärgnevalt lühike ülevaade probleemidest ja neile (kohtu)praktikas pakutud lahendustest.

4. PS § 104 lg-t 2 tuleb tõlgendada valdkondade, aga mitte seaduste (pealkirjade) loeteluna. Näiteks ei ole Eesti õiguskorras eraldi Riigikogu kodukorra seadust ja Riigikogu töökorra seadust (vt PS § 104 lg 2 p 6), vaid Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Peale selle viitavad PS § 104 lg 2 mõned punktid sõnaselgelt valdkondadele: „kohtumenetluse seadused“ (p 14), „välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused“ (p 15).

5. Palju vaidlusi on põhjutanud väljend „kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused“ PS § 104 lg 2 p-s 14. Vaidlust ei ole selles, et selle väljendiga on hõlmatud kohtute seadus, kriminaalmenetluse seadustik, tsiviilkohtumenetluse seadustik, halduskohtumenetluse seadustik, väärteomenetluse seadustik,

põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadus, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus. Peale nende on praktikas kohtumenetluse seadustena käsitatud veel näiteks:

- 1) äriseadustikku osas, mis reguleerib äriregistri pidamist;⁸
- 2) kinnistusraamatuseadust;
- 3) abieluvararegistri seadust;⁹
- 4) pankrotiseadust;¹⁰
- 5) riigi õigusabi seadust;¹¹
- 6) saneerimisseadust.¹²

Kohtumenetluse seadustena on Riigikohus käsitanud ka sätteid, mis reguleerivad õigusemõistmist, kuid mis sisalduvad lihtseadustes (vt allpool p 8).

6. Ühe näitena sellest, kuivõrd mitmeti mõistetak võib olla termini „kohtumenetluse seadused“ sisu, võib tuua hiljutised Riigikohtu lahendid seoses krediidasutuste seaduse sätetega, mis andsid Finantsinspeksioonile õiguse teatavatel juhtudel pöörduda kohtu poole (vt RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14 ja sellele lisatud eriarvamus¹³; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15¹⁴).

7. Järgmine probleem seondub väljendiga „riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused“ PS § 104 lg 2 p-s 15. Põhimõtteliselt toob iga seaduse rakendamine ühel või teisel moel riigile kaasa täiendavaid kulusi. PS § 104 lg 2 p 15 sisustamisel ei ole võimalik nii laia tõlgendust siiski kasutada. Arvestades seda, et tegu on erandiga PS §-s 73 sätestatud üldreeglist, tuleb mõistet tõlgendada kitsendavalt. PS § 104 lg 2

⁸ Nt jäi 15. juunil 2011 Riigikogu koosseisu hääldenamuse puudumise tõttu (49 poolt, 0 vastu, 0 erapooletut) vastu võtmata äriseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (9 SE, XII Riigikogu).

⁹ Nt jäi 24. oktoobril 2012 Riigikogu koosseisu hääldenamuse puudumise tõttu (49 poolt, 0 vastu, 0 erapooletut) vastu võtmata abieluvararegistri seaduse, notari tasu seaduse ja perekonnaseisutoimingute seaduse muutmise seaduse eelnõu (219 SE, XII Riigikogu). Eelnõu seletuskirjas on järgmine lause: „Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu poolthääldenamus, kuna eelnõuga muudetakse abieluvararegistri seadust kui kohtumenetluse seadust.“

¹⁰ Pankrotiseaduse osas on praktika vastuoluline, sest mõnel juhul on seda käsitatud konstitutsioonilise seadusena, mõnel juhul mitte. 22. jaanuaril 2003 pandi pankrotiseaduse eelnõu (1085 SE, IX Riigikogu) hääletusele konstitutsioonilise seadusena ning võeti vastu hääletega 54 poolt, 0 vastu ja 0 erapooletut. Eelnõu seletuskirjas märgiti: „Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääldenamus.“ Samas on pankrotiseadust muutvaid seaduseelnõusid vastu võetud ka neid konstitutsiooniliste seadustena käsitamata – nt 9. juunil 2011 vastuvõetud väärtpaberituruseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus (8 SE, XII Riigikogu), millega muudeti PankrS § 18 lg-t 5 ja § 109 lg-t 2.

¹¹ 28. juunil 2004 vastuvõetud riigi õigusabi seaduse eelnõu (249 SE, X Riigikogu) käsitati konstitutsioonilise seadusena. Eelnõu seletuskirjas põhjendati Riigikogu koosseisu hääldenamuse nõuet järgmiselt: „Kuna eelnõu näeb ette uue kohtuliku erimenetluse liigi – riigi õigusabi andmise otsustamine –, on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks põhiseaduse § 104 lõike 2 punktist 14 tulenevalt vajalik Riigikogu koosseisu hääldenamus.“

¹² Saneerimisseaduse eelnõu (334 SE, XI Riigikogu) võeti vastu 14. detsembril 2008 konstitutsioonilise seadusena (90 poolt, 0 vastu, 0 erapooletut). Eelnõu seletuskirjas märgiti eelnõu vastuvõtmiseks vajaliku hääldenamuse kohta järgmist: „Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääldenamus, kuna eelnõuga luuakse uus hagita menetluse liik.“

¹³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-54-14>

¹⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222578547>

p 15 eesmärki vaadates võib öelda, et silmas peetakse selliseid kohustusi, mis mõjutavad oluliselt riigi võimalust vabalt oma eelarvet planeerida ja Riigikogul võimalust riigieelarvet vastu võttes vabalt otsuseid teha.

Kuigi PS § 104 lg 2 räägib seadustest, on praktikas „riigi varaliste kohutustesse puutuva seadusena“ käsitatud ka Riigikogu otsuseid.¹⁵

8. Riigikohtu praktika põhjal on välja kujunenud mõiste „konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluv säte“.¹⁶ See tähendab, et kui norm reguleerib mõnda PS § 104 lg-s 2 nimetatud valdkonda, kuid ei paikne mitte konstitutsioonilises seaduses, vaid lihtseaduses, tuleb see vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluvate sätetena on Riigikohus käsitanud näiteks:

- sätet notari distsiplinaarvastutuse seaduses, mis välistas notari poolt distsiplinaarkaristuse peale esitatud kaebuse läbivaatamise halduskohtus ja andis sellise kaebuse läbivaatamise Tallinna Linnakohtule, kui kohtumenetluse sätet (vt RKPJKo 29.09.1999, 3-4-1-3-99);
- määruskaebuse esitamisel riigilõivu tasumist reguleerivat sätet riigilõivuseaduses kui kohtumenetluse sätet (vt RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09);
- määruskaebuse esitamise piirangut ettenägevat sätet maksukorralduse seaduses kui kohtumenetluse sätet (vt RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12);
- sätet riigihangete seaduses, mis välistab teatavates riigihankeasjades halduskohtusse pöördumise ning kohustab ringkonnakohtu vaatama neis asjades tekkinud vaidlusi läbi esimese kohtuastmena, kui kohtumenetluse sätet (vt RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08).

Riigikohus on siiski märkinud, et selguse huvides tuleks eelistada, et konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluv säte (kohtumenetlust reguleeriv säte) paikneks vahetult konstitutsioonilises seaduses (kohtumenetluse seaduses) (vt RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 30¹⁷).

9. Praktikas on kerkinud ka küsimus, kas konstitutsioonilistes seadustes tohib viidata lihtseadustele. Varasemas praktikas on Riigikohus asunud seisukohale, et „Konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse.“ (RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p IV). Viimase aja lahendites on Riigikohus seda seisukohta täpsustanud. Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, millistel juhtudel on kodakondsuse seaduses lubatud kasutada teistes seadustes (lihtseadustes) määratletud mõisteid:

¹⁵ Riigikogu 29. septembri 2011. aasta otsus „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/301102011001>).

¹⁶ Vt nt RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p-d 29–31.

¹⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-7-08>

„[Viitenormid lihtseadusele ning delegatsiooninormid konstitutsioonilises seaduses] on lubatavad, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus. Seepärast on kolleegium seisukohal, et konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigusmõisteid saab analoogia korras sisustada teiste seaduste abil. Nii on sagedased juhtumid, kus konstitutsioonilises seaduses teadlikult ja paratamatult kasutatakse teiste seaduste mõisteparatuuri või tehakse viiteid teistele seadustele. Näiteks kõneleb KodS § 6 p 2³ registreeritud elukoha omamisest Eestis, pidades silmas elukohta Rahvastikuregistri seaduse mõttes. Riigikogu valimise seaduse § 4 lg 6 keelab kaadrikaitseväelasel kandideerida Riigikogu liikmeks. Kaadrikaitseväelase mõiste on aga avatud Kaitseväeteenistuse seaduses. [...]

Eestis püsiva elamise määratlus ei kuulu kolleegiumi arvates olemuslikult Kodakondsuse seaduse spetsiifilisse reguleerimisalasse, sest kolleegium ei näe põhjendusi, miks Eestis püsiva elamise mõiste Kodakondsuse seaduse mõttes peab erinema Eestis püsiva elamise mõistest Välismaalaste seaduse mõttes.“ (RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14¹⁸).

Riigikohtu üldkogu on asunud seisukohale, et kohtumenetluse sättes kui konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluvas sättes võib kasutada termineid „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“, mille sisu on määratletud seaduses, mis ei ole võetud vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega:

„**31.** Konstitutsioonilistes seadustes ja sätetes, mis paiknevad lihtseadustes, kuid reguleerivad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse kuuluvaid küsimusi, on üldkogu hinnangul lubatud kasutada lihtseadustes defineeritud mõisteid, kui vastava küsimuse reguleerimine ei kuulu olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse. Praktikas ei ole võimalik ega mõttekas konstitutsioonilistes seadustes kõiki lihtseadustes kasutatavaid mõisteid defineerida. Olukord, kus seosed konstitutsiooniliste ja lihtseaduste vahel üldse puuduksid, ei oleks otstarbekas ega ka põhiseaduslikult nõutav. Lisaks võib niisugune lähenemine kaasa tuua PS § 104 lg-s 2 sätestatud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude muutumise erandist reeglits. See võib omakorda viia Riigikogu otsustusvõimelisusele varjatult kvooruminõude kehtestamiseni, mille PS § 70 esimene lause on jätnud Riigikogu enda reguleerida.

32. Mõistete, mida tähistatakse terminitega „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“, defineerimine ei kuulu olemuslikult kohtumenetluse seaduste reguleerimisesemesse. Tegemist on olemuslikult maksuseaduste reguleerimisesemesse kuuluvate mõistetega. Maksuseadused ei ole PS § 104 lg-s 2 nimetatud konstitutsioonilised seadused. Seetõttu ei pea ka mõistete, mida tähistatakse terminitega „maksuhaldur“ ja „maksukohustuslane“, definitsioone kehtestavad sätted olema vastu võetud PS § 104 lg-s 2 nõutava Riigikogu koosseisu häälteenamusega.“ (RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12¹⁹).

10. Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnika eeskirja § 41 lg 4 p 5 kohaselt tuleb algatava seaduseelnõu seletuskirja sissejuhatuse kolmandas alaosas „Märkused“ nimetada eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamuse ja kvalifitseeritud häälteenamuse (sh ka Riigikogu koosseisu häälteenamuse) puhul selle põhjendus.

¹⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-42-08>

¹⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222558673>

Vaieldavatel juhtudel on soovitatav mitte piirduda konstateeringuga nagu „kuna seadus reguleerib kohtumenetlust“, vaid esitada kaalutlused, miks loetakse sätet konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluvaks.

F. Eelnõu algataja õigused ja kohustused eelnõu menetlemise käigus Riigikogus

1. Eelnõu algatajal on Riigikogu menetluses mitmeid õigusi, mis võimaldavad tal eelnõu tutvustada, eelnõu sisu selgitada ning kaitsta oma algatust muudatuste eest, mis on vastuolus algataja eesmärgiga.

Nii näiteks võib algataja eelnõu Riigikogu menetlusest mis tahes ajal tagasi võtta (RKKTS § 95 lg 1). Eelnõu saab tagasi võtta ka veel vahetult enne lõpphääletust. Kui eelnõu võetakse tagasi, lõpeb selle menetlus. Tagasivõtmisele sarnanev instituut on eelnõust taganemine (RKKTS § 95 lg 3). Taganeda saab mitme algatajaga eelnõu üks algatajatest. Taganemisega langeb taganenud algatajate hulgast välja, ent eelnõu menetlus siiski jätkub.

Algatajal on ka õigus nõuda, et eelnõu II lugemine katkestatakse (RKKTS § 107 lg 1).

2. Algataja, iseäranis kui see on valitsus, kohustus on jälgida eelnõu menetluse käiku ja teha juhtivkomisjoniga koostööd – anda selgitusi eelnõu ja seisukohti kavandatavate muudatuste kohta, võtta osa muudatuste formuleerimisest jne.