

Parlamendi roll seaduseelnõude algatajana ning valitsuse eelnõude hindajana

Kalle Laanet

Riigikogu õiguskomisjoni aseesimees

Eesti Parlament seaduste loojana – teooria/praktika

Parlamendi roll seaduseelnõude algatajana ja valitsuse eelnõude hindajana on järjest vähenenud ja tänaseks minimaalne.

Raul Eamets on 19. augusti Sirbis kirjutanud:

“Reformipartei on olnud järjest võimul üle viie aasta ja valitsuskoalitsioonis üle kümne aasta, juurutades palju uusi asju meie valitsemis- ning poliitikakultuuris. Näiteks koalitsioonikokkulepped. Reformipartei valitsemise ajal on parlamendi osatähtsus silmnähtavalt vähenenud ja valitsemise efektiivsus tõusnud. Siit jõuamegi suhteliselt keerulise dilemma juurde: kas demokraatia või efektiivsus, kas kõigi osaliste (k.a opositsioon) arvamuse ärakuulamine ning arvestamine, mis teeb otsustusprotsessi pikaks ja vähe-efektiivseks, või parlamendi kummitemplistumine, kus rahvaesindajatel jääb üle varem otsustatud asjad enamushääletada. Mis on parem?”

Võin kinnitada, et R. Eametsa tsitaadis väidetud parlamendi kummitemplistumine on reaalsus.

Kelle algatatud seaduseelnõud läbivad seadusloome protsessi?

Avades Riigikogu töökorra seaduse § 90 saame lugeda, et seaduseelnõu algatamise õigus on riigikogu liikmel, fraktsioonil, komisjonil ja Vabariigi Valitsusel. Riigikogu 11. koosseisu ajal on algatatud kokku 725 eelnõud.

Enim eelnõusid on esitatud loomulikult Vabariigi Valitsuse poolt – 447, millest vastu võeti 393, järgnevad opositsiooni poolt esitatud eelnõud – 215, koalitsiooni poolt 63, lisaks mõned üksikud komisjonide poolsed algatused ja üksikeelnõud parlamendisaadikute poolt.

Minu Parlamendis töötamise praktika näitab, et seadusloome protsessis algatusest kaugemale jõuavad üldjuhul vaid need poliitilised algatused, mis on initsieeritud koalitsiooni poolt. Opositsiooni poolt algatatud eelnõu seadusena jõustumine on IME ja harv juhus!

Keskerakonna poolt algatatud eelnõudest on vastu võetud 14 eelnõud, Rahvaliidu algatustest 10 ja Sotsiaaldemokraatidel 20 (nemad olid koalitsioonipartnerid 11. koosseisu 2 esimest aastat).

Opositsiooni võimalused seadusloome protsessis osalemisel

Nagu eelpool mainitud, kõikidel Riigikogu liikmetel on seaduslik õigus ja samas ka kohustus osaleda seadusloome protsessis. Paraku koalitsiooni- ja opositsioonipoliitiku roll seadusloomes on praktikas erinev.

Peale SE üleandmist läheb see arutlusele juhtivkomisjoni, mille esimees on üldjuhul valitsuskoalitsiooni liige. 11 komisjoni juhivad 7 koalitsioonipoliitikut, kolme komisjoni endised koalitsioonipoliitikut (sotsid) ja 1 komisjoni opositsiooni poliitik e. roheliste erakonna esindaja. Võimalus, et opositsiooni algatus komisjoni arutusel toetust leiab, on üldjuhul minimaalne.

RK Tks § 98 lg. 6, kui juhtivkomisjon ega läbirääkimiste käigus ükski fraktsioon ei tee eelnõu tagasilükkamise ettepanekut, lõpetatakse eelnõu esimene lugemine ilma hääletamiseta ja eelnõu saadetakse juhtivkomisjoni teise lugemise ettevalmistamiseks. Tavapraktikas opositsiooni poolsed algatused esimesest lugemisest kaugemale ei jõua, sest üldjuhul hääletatakse initsiatiiv komisjonipoolse ettepanekuga välja ja harvadel juhtudel, kui komisjoni istungil jääb koalitsioonil häältest puudu, siis toimub eelnõu menetlusest väljahääletamine koalitsioonifraktsiooni ettepanekul suures saalis esimesel lugemisel. Selline on opositsiooni poolt algatatud eelnõude lühike ja kuulsusetu lõpp.

Õiguskomisjoni praktika seaduseelnõude menetlemisel

Olles ise õiguskomisjoni aseesimees tean ma selle komisjoni kõõgipoolt kõige paremini. Kui eelnevalt rääkisin üldiselt valitsevast praktikast Riigikogus, siis teatud eelnõude arutelu õiguskomisjonis on sisuline. Olulisemaks sisuliseks töövormiks on komisjonivälised töörühmad, mille liikmeteks on komisjoni liikmed, ametnikud ministeeriumitest ja spetsialistid huvitatud organisatsioonidest. Selliste töörühmade arutelud ongi vaid sisulised ja arutelude ettepanekud esitatakse komisjoni istungile otsuste formuleerimiseks muudatusettepanekute vormis. Näidetena võib tuua abipolitseiniku-, võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse- ja päästeteenistuse seaduseelnõu arutelud sellises töövormis. Siinkohal väärib tunnustust komisjoni esimees K-M. Vahe komisjoni säärase töö korraldamise eest, kus komisjonivälistes töörühmades on võimalik arendada sisulisi arutelusid.

Sarnaselt üldisele praktikale on õiguskomisjonis opositsiooni eelnõudel väga raske läbi murda esimesest lugemisest kaugemale.

Parlamendi hinnang valitsuse poolt ettevalmistatud seaduseelnõudele

Valitsus on algatanud 447 seaduseelnõud, millest seadusena on jõustunud 393. Nende numbrite järgi ei saa tõdeda, et rahvaesindajad päris 100 % hääletavad üle varem otsustatud asjad, nagu on välja toonud Raul Eamets. Tänapäevane reaalsus on, et võimuparteid viivad tugevama jõuga ellu oma poliitikat, kuigi kõigi eesmärk peaks olema üks- Eesti tasakaalustatud areng. Kahjuks on see olnud nii juba pikemat aega. Tugevama õiguse kasutamine ei ole midagi uut. Sama toimus, kui valitsuses oli keskerakonna, rahvaliidu ja reformierakonna koalitsioon. Unustatud on, et vaidlustes selgub tõde.

Mis saab edasi? Millal muutub poliitiline kultuur?