



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu Riigikogus

Nr 3

25.02.2020

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu olemus ja toimunud arutelude arv

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu kujutab endast Riigikogu täiskogu aruteluvormi, mis võimaldab parlamendi liikmetel võtta osa poliitika kujundamisest üldisemalt kui üksnes mõne konkreetse eelnõuga seoses.¹ Arutelul jagatakse parlamendi liikmetele teavet riigi ees seisva olulise küsimuse või probleemi kohta, parlamendi liikmed saavad esitada teemakohaseid küsimusi ning avaldada oma arvamust, rääkides sel viisil kaasa riigi seisukohalt oluliste küsimuste lahendamises.

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu parlamentaarse kontrolli vahendina loodi juba 1994. aastal.² Aja jooksul on arutelu korraldamise reegleid muudetud, ent selle põhiolemus on jäänud samaks.

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelusid on Riigikogu koosseisust koosseisu peetud üha sagedamini. Kui Riigikogu VIII koosseisu jooksul peeti 11 arutelu, siis möödunud XIII koosseisus toimus neid juba 39. Niisiis on olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu kui parlamentaarse instrumendi kasutamine aja jooksul kasvanud.

Tabel 1. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelude arv Riigikogu VIII–XIII koosseisus

Riigikogu koosseis	VIII 1995–1999	IX 1999–2003	X 2003–2007	XI 2007–2011	XII 2011–2015	XIII 2015–2019
Arutelude arv	11	17	19	28	29	39

Allikas: Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2015, lk 134; Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2019, lk 138.

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu algatajad

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (edaspidi RKKTS) § 153 lg 1 järgi võib olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu algatada Riigikogu komisjon või fraktsioon. See ei ole alati nii olnud – olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu esmakordsel sätestamisel 1994. aasta lõpus võis arutelu algatada üksnes Riigikogu alatine komisjon.³ Alates Riigikogu IX koosseisu volituste

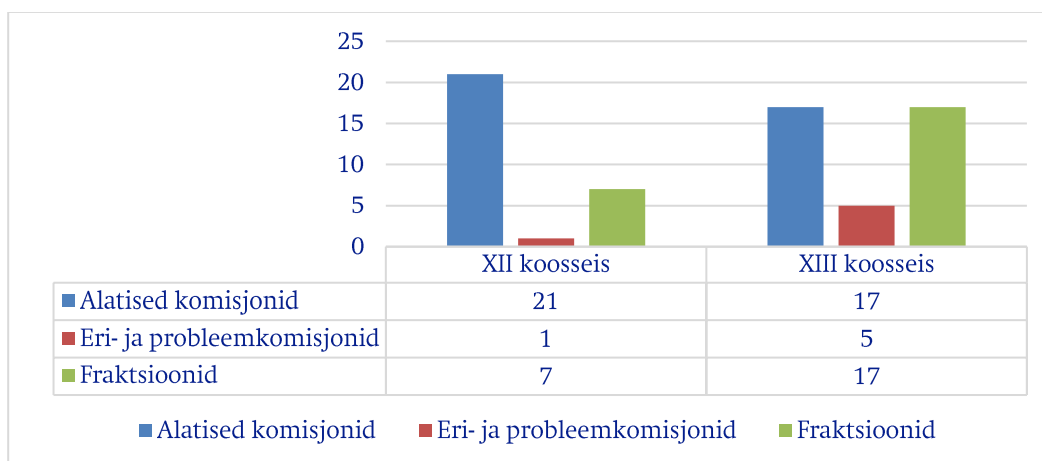
¹ Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012, lk 479.

² Samas, lk 480.

³ Riigikogu kodukorra seadus. RT I 1994, 90, 1517.

algusest (14.03.1999)⁴ võivad arutelu algatajaks olla alatise komisjoni kõrval ka muud Riigikogu komisjonid.⁵ Riigikogu IX koosseisu algusest alates anti arutelu algatamise õigus komisjoni ja fraktsiooni kõrval ka Vabariigi Valitsusele.⁶ Riigikogu kodukorra seaduse uue redaktsiooni jõustumisega 2003. aasta 17. märtsil⁷ jäeti arutelu algatajate ringist Vabariigi Valitsus ja fraktsioonid välja. Ent 2009. aasta novembri lõpus fraktsioonide õigused arutelu algatajana taastati.⁸ Selle tulemusena oli Riigikogu kahe viimase koosseisu, s.o XII ja XIII koosseisu kogu kestuse vältel võimalik arutelusid algatada nii kõigil Riigikogu komisjonidel kui ka fraktsioonidel.

Joonis 1. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu algatajad Riigikogu XII ja XIII koosseisus



Allikas: Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2015, lk 137–138; Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2019, lk 142–143.

Fraktsioonidele arutelu algatamise õiguse tagasiandmise eesmärgiks oli elavdada Riigikogu tegevust parlamentaarse kontrolli ning arutleva parlamendi funktsioonide täitmisel.⁹ Kuid erinevalt komisjonidest ei ole fraktsioonide õigus arutelude algatamisel piiramatult. RKKTS § 153 lg 3 kohaselt võib Riigikogu fraktsioon algatada ühe arutelu kalendriaasta jooksul. Fraktsioonide algatustele on seatud arvuline piirang selleks, et arutelude arv ei kasvaks liiga suureks.¹⁰ Riigikogu töö on näidanud, et kõik fraktsioonid neile arutelude korraldamiseks seatud ülemmäära ammendanud ei ole ning selle tulemusena on viimases kahes Riigikogu koosseisus korraldanud fraktsioonid arutelusid vähem kui seadusega lubatud. Samas on fraktsioonid XIII koosseisus algatanud rohkem arutelusid kui XII koosseisus, ja seda mitte üksnes fraktsioonide arvu kasvu tõttu (Riigikogu XII koosseisus 4 ja XIII koosseisus 6 fraktsiooni), vaid XIII koosseisus esitati ka fraktsiooni kohta enam arutelu algatusi kui XII koosseisus. Kõige enam arutelusid korraldasid Riigikogu eelmises, s.o XIII koosseisus opositsioonis olnud Eesti Vabaerakonna ja Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioonid, vastavalt 5 ja 4 arutelu. Eesti Reformierakonna fraktsioon algatas 3, Keskerakonna ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna fraktsioonid mõlemad 2 ja Isamaa fraktsioon ühe arutelu.

Komisjonide korraldatud arutelude arv jäi Riigikogu XII ja XIII koosseisus samaks, küll korraldasid XIII koosseisus arutelusid enam eri- ja probleemkomisjonid. Probleemkomisjone Riigikogu XII koosseisus ei moodustatud, Riigikogu XIII koosseisus oli neid kaks ning mõlemad komisjonid kasutasid ühel korral arutelu algatamise võimalust. Erikomisjonidest algatas arutelu kolmel korral

⁴ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadus. RT I 1999, 10, 148.

⁵ Riigikogu kodukorra seadus. RT I 2003, 24, 148.

⁶ Riigikogu kodukorra seaduse muutmise ja täiendamise seadus. RT I 1999, 10, 148.

⁷ Riigikogu kodukorra seadus. RT I 2003, 24, 148.

⁸ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus. RT I 2009, 54, 361.

⁹ Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2011, lk 43.

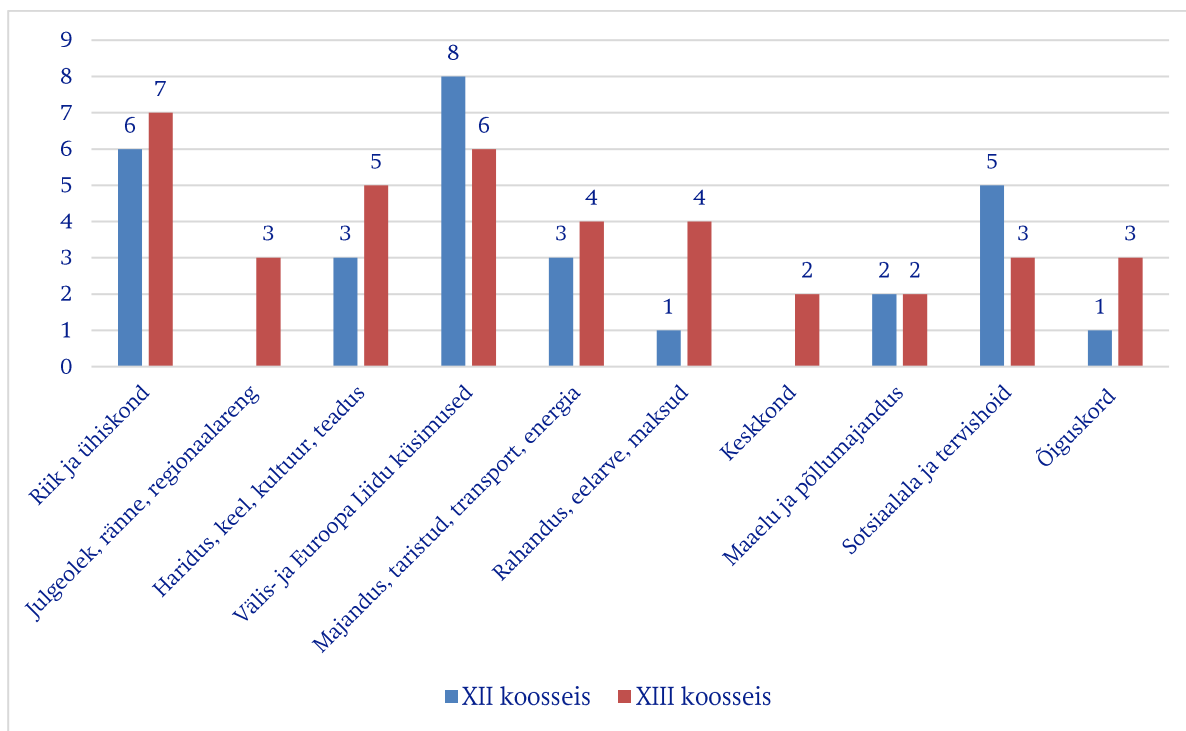
¹⁰ Samas, lk 43.

riigieelarve kontrolli erikomisjon. Alatistest komisjonidest korraldasid Riigikogu XIII koosseisus väliskomisjon 4, põhiseaduskomisjon 3, Euroopa Liidu asjade-, kultuuri- ja õiguskomisjon igaüks eraldi 2 ning keskkonna-, maaelu-, riigikaitse- ja sotsiaalkomisjon igaüks eraldi ühe arutelu.

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu teemad

Esimene valdkond, mida Riigikogu riiklikult tähtsa küsimusena arutama hakkas, oli välispoliitika. See tulenes välissuhtlemisseadusega Riigikogule pandud kohustusest arutada välispoliitikat kaks korda aastas ning hiljem üks kord aastas.¹¹ Riigikogu varasemates koosseisudes (VIII—X koosseis) arutati riiklikult tähtsa küsimusena peaaesjalikult välispoliitikat ja Euroopa Liidu küsimusi. Alates Riigikogu XI koosseisust on arutelu alla seatud teemade ring oluliselt laienenud. Selle põhjusena on nähtud fraktsioonidele arutelu algatamise õiguse tagasi andmist.¹² Ent ka Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega on arutelu korraldamise võimalusi avardatud. Nimelt nähti 2009. aasta novembri lõpul jõustunud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadusega¹³ ette uue parlamentaarse kontrolli vahendina komisjoni raport, mille komisjon võis esitada täiskogule riiklikult tähtsa küsimusena arutamiseks. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamisega 2014. aasta märtsis aga sätestati kollektiivse pöördumise üheks lahendamise viisiks olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu korraldamine.¹⁴ Riigikogu XIII koosseisus algatati arutelu kahel korral nii kollektiivses pöördumises esitatud teema kui ka komisjonide raportite käsitlemiseks.

Joonis 2. Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu teemad Riigikogu XII ja XIII koosseisus



Allikas: Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2015, lk 137–138; Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2019, lk 142–143.

¹¹ Riigikogu Kantslei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2011, lk 42–43.

¹² Samas, lk 43.

¹³ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus. RT I 2009, 54, 361.

¹⁴ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus. RT I, 01.04.2014, 1.

Kõige rohkem on korraldatud olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelusid kahes viimases Riigikogu koosseisus välissuhete ning riigi ja ühiskonnaga seotud teemadel. Sellele on kaasa aidanud asjaolu, et traditsiooniliselt korraldab väliskomisjon iga-aastase välispoliitika arutelu ning põhiseaduskomisjon Eesti inimarengu aruannete arutelud olulise tähtsusega riikliku küsimuse aruteluna.

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu korraldus

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu algataval Riigikogu komisjonil või fraktsioonil tuleb Riigikogu juhatusele esitatavas arutelu algatamise taotluses märkida ära arutatav küsimus, soovitatav arutelu aeg, arutelu kestus, ettekandjad ning küsimuste esitamiseks ja sõnavõttudeks ettenähtud aeg. Esitatud taotluse alusel otsustab Riigikogu juhatus arutelu korraldamise. Tavaliselt on arutelul olnud 2–4 ettekande tegijat, kellest igaühe ettekande pikkuseks on enamasti 10–20 minutit. Ettekandjateks on poliitikute kõrval olnud inimesed väga erinevatelt elualadelt, nende seas on olnud ülikoolide õppejõude, teadlasi, huvigruppide esindajaid, äritegelasi, eksperte jt. Pärast ettekande tegemist tuleb ettekandjal vastata Riigikogu liikmete küsimustele keskmiselt 15–20 minuti jooksul. Ettekannete esitamise ja küsimustele vastamise järel saavad fraktsioonide esindajad ning seejärel Riigikogu liikmed esineda sõnavõttudega. Riigikogu otsust arutelu järel vastu ei võta.

Kokkuvõte

Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu kui üht parlamentaarset arutelu vormi on Riigikogu töös hakatud kasutama üha sagedamini. Sellele on kaasa aidanud fraktsioonidele arutelu algatamise õiguse andmine. Fraktsiooni arutelu algatamise õigust on aktiivselt kasutanud eeskätt opositsioonis olevad Riigikogu fraktsioonid. Teatav roll arutelude sagenemisel on olnud ka arutelu sidumisel teiste parlamentaarsete instrumentidega, nagu seda on kollektiivsete pöördumiste menetlemine ja komisjonide raportid, mille üheks väljundiks võib arutelu olla.

Aja jooksul on laienenud ka aruteludel käsitatavate teemade ring. Kui Riigikogu varasemates koosseisudes seondus lõviosa aruteludest välis- ja Euroopa Liidu poliitikaga, siis viimastes koosseisudes on nendel käsitatavate teemade spekter varasemast oluliselt avaram. Teemade avardamisest tulenevalt on mitmekesine ka arutelude ettekandjate ring, mis ei piirdu poliitikute ega riigi esindajatega. Kuigi Riigikogu arutelu järel otsust vastu ei võta, annab nende korraldamise sagenemine tunnistust sellest, et riigile oluliste küsimuste teadvustamisel nii Riigikogu enda kui ka avalikkuse jaoks on arutelul oma roll.

Tiina Kuusmann

nõunik

tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Riigikogu Kantselei. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012.
2. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2011.
3. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2015.
4. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Tallinn 2019.