



Seadusandliku initsiatiivi õigus Euroopa riikides

Nr 11

24.09.2024

Seadusandlus seondub parlamendiga, mille sünonüüm ongi seadusandja. Seaduseelnõude algamine, neile muudatustepeanekute esitamine ja seadusena vastuvõtmine on parlamendi kõikidest ülesannetest kõige parlamentaarsem. Algselt oli parlamendi roll aga hoopiski seotud kontrolliga riigieelarve üle, peamiseks seadusandjaks muututi aegamööda. Seetõttu ei ole üllatav, et seadusandliku initsiatiivi õigus ei piirdu ainult parlamendiga. Enamgi veel, mõnda poliitikavaldkonda, nt välis- ja julgeolekupoliitikat, käsitletakse klassikaliselt täitevvõimu juhitanavana ja parlamendi seadusandliku initsiatiivi õigus on nende puhul piiratud.¹

Seaduseelnõude algamise õigust omavate subjektide ring ja peamine menetluskord on tavaliselt reguleeritud riikide põhiseadustes. Selle õiguse kasutamise üksikasjad, sh täiendavad piirangud, võivad sisalduda madalama tasandi aktides, iseäranis parlamentide kodukordades.² Teemalehes vaadeldakse seadusandliku initsiatiivi peamisi tunnuseid Euroopa riikides. Mõistet „eelnõu“ kasutatakse teemalehes seaduseelnõu tähenduses ja eelnõu algamine tähendab selle parlamendile arutamiseks esitamist.

1) Täitevvõim

Kõikides Euroopa riikides on **valitsusel** õigus seaduseelnõusid algatada.³ Pragmatilistel põhjustel algatavadki enamuse eelnõudest valitsused: võrreldes parlamendiga on valitsusel eelnõude koostamiseks rohkem ressursi, parem ülevaade riigi sotsiaalsetest ja majanduslikest probleemidest ning teadmised haldusaparaadi vajadustest ja õigusaktide rakendamispädevusest.⁴

Eelnõu algamise õigus võib kuuluda valitsusele kui tervikule (nt Austrias⁵, Saksamaal⁶, Eestis⁷, Poolas⁸, Hispaanias⁹, Itaalias¹⁰), peaministrile (nt Prantsusmaal¹¹) või ministrile (nt Bulgaarias¹²).

¹ S. Marshall. Parlamentarism, Tallinn 2012, lk 165–166 ja 172.

² A. Nussberger. Comments on Legislative Initiative in Europe. Strasbourg, 30.09.2008. CDL(2008)102*, p 5.

³ Selle poolest erinevad Euroopa riigid nt USA-st, kus täitevvõim eelnõusid algatada ei saa. Vt S. Marshall. Parlamentarism, Tallinn 2012, lk 168.

⁴ S. Bartole. Comments on Legislative Initiative in Europe. Strasbourg, 30.09.2008. CDL(2008)103*, p 6.

⁵ Austria põhiseadus, art 41 lg 1.

⁶ Saksamaa põhiseadus, art 76 lg 1.

⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus, § 103 lg 1 p 4.

⁸ Poola põhiseadus, art 119 lg 2.

⁹ Hispaania põhiseadus, art 87 lg 1.

¹⁰ Itaalia põhiseadus, art 71 lg 1.

¹¹ Prantsusmaa põhiseadus, art 39 lg 1.

¹² Bulgaaria põhiseadus, art 87 lg 1.

Enamasti on põhiseadusega kindlaks määratud, et teatud eelnõusid saab algatada ainult valitsus. Paljudes riikides on selleks riigieelarve eelnõu (nt Eestis¹³, Rootsis¹⁴, Bulgaarias¹⁵, Poolas¹⁶, Hispaanias¹⁷, Soomes¹⁸, Lätis¹⁹) või muud olulise rahalise mõjuga eelnõud (nt ei saa Küprosel algatada parlamendis eelarvelisi kulutusi suurendavaid eelnõusid²⁰ ega Prantsusmaal eelnõusid, mis vähendaks riigi tulusid või tekitaks või suurendaks riigi kulutusi²¹).

Tüüpiliselt saab ainult valitsus algatada eelnõusid, mis mõjutavad suhteid teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu näiteks rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimist puudutavaid eelnõusid. Valitsusele võib kuuluda ka ainuõigus algatada Euroopa Liidu direktiive üle võtvaid eelnõusid või eelnõusid, mille vastuvõtmine tuleneb Euroopa Kohtu lahenditest.²²

Mitmetes riikides on eelnõu algatamise õigus olemas **riigipeal**, kas presidendil (nt Lätis²³, Poolas²⁴, Leedus²⁵, Ungaris²⁶) või monarhil (nt Hollandis²⁷, Monacos²⁸). Eestis on riigipea seadusandliku initsiatiivi õigus piiratud põhiseaduse muutmise eelnõuga.²⁹ Mõnes riigis ei saa president eelnõusid algatada, kuid omab kontrolli valitsuse algatatavate eelnõude üle (nt peab Itaalias valitsus saama enne eelnõu parlamendile esitamist selleks presidendilt heakskiidu³⁰).

Õiguskirjanduses peetakse presidendi seadusandliku initsiatiivi õigust parlamentaarses demokraatias küsitavaks, kuna erinevalt valitsusest ei ole president parlamendi ees vastutav. Presidendi ja valitsuse paralleelne seadusandliku initsiatiivi õigus võib tekitada vastuolusid täitevvõimu sees ja mõjutada negatiivselt presidendi rolli riigivõimu põhiseadusliku toimimise tagajana.³¹

Mõnikord peetakse valitsuse ülekaalu eelnõude algatamisel parlamendi mõjujõudu vähendavaks (parlament muutub „kummitempliks“) ja seetõttu probleemseks. Olukord ei ole siiski nii dramaatiline, kuna valitsus ja parlamendi enamus on omavahel seotud.³² Valitsus on ametisse saanud parlamendi usalduse toel ja valitsuse seadusandliku algatuse edukus parlamendis annab tunnistust sellest, kas parlamendi usaldus valitsuse vastu püsib või on kahanemas.³³

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus, § 115 lg 2.

¹⁴ Rootsi põhiseadus, Instrument of Government, ptk 9 art 2.

¹⁵ Bulgaaria põhiseadus, art 87 lg 2.

¹⁶ Poola põhiseadus, art 221.

¹⁷ Hispaania põhiseadus, art 134 lg 1.

¹⁸ Soome põhiseadus, art 83 lg 2.

¹⁹ Läti põhiseadus, art 66 lg 1.

²⁰ Küprose põhiseadus, art 80 lg 2.

²¹ Prantsusmaa põhiseadus, art 40.

²² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law. Endorsed by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19–20 March 2021). CDL-PI(2021)003, lk 13. Edaspidi viidatud *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law*.

²³ Läti põhiseadus, art 47 ja 65.

²⁴ Poola põhiseadus, art 118.

²⁵ Leedu põhiseadus, art 68.

²⁶ Ungari põhiseadus, osa „Riik“, art 6 lg 1.

²⁷ Hollandi põhiseadus, art 82.

²⁸ Monaco põhiseadus, art 66.

²⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus § 161 lg 1.

³⁰ Itaalia põhiseadus, art 87.

³¹ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law, lk 14.

³² Lisaks on nn ehtsa parlamentarismi puhul valitsusliikme amet ja mandaat ühitatavad, s.t valitsuse liikmed võivad samal ajal olla ka parlamendiliikmed. S. Marshall. Parlamentarism, Tallinn 2012, lk 67 ja lk 172–173.

³³ S. Bartole. Comments on Legislative Initiative in Europe. Strasbourg, 30.09.2008. CDL(2008)103*, p 4.

2) Parlament

Eelnõu algatamine

Euroopa riikide põhiseadused annavad parlamendile võrdselt valitsusega seadusandliku initsiatiivi õiguse, sealjuures võib enamikes riikides eelnõu algatada iga parlamendiliige individuaalselt (sõnaselgelt on see välja toodud nt Taani põhiseaduses³⁴, Soome põhiseaduses³⁵ ja Eesti põhiseaduses³⁶). Selline õigus võib kuuluda ka kahekojalise parlamendi ülemkoja liikmele (nt Itaalias³⁷). Mõnes riigis saavad parlamendiliikmed eelnõu algatada ainult ühiselt. Näiteks Lätis saab eelnõu algatada minimaalselt viis saadikut³⁸, Saksamaal vähemalt 5% Liidupäeva (*Bundestagi*) liikmetest³⁹. Seadusandliku initsiatiivi õigus võib olla antud ka parlamendi fraktsioonidele (nt Portugalis⁴⁰, Saksamaal⁴¹) ja komisjonidele (nt Lätis⁴², Šveitsis⁴³, Ungaris⁴⁴).

Kahekojalise parlamendiga riikides võib eelnõu algatamise õigus kuuluda ülemkojale ja selle liikmetele ka tervikuna (nt Hispaanias⁴⁵, Saksamaal⁴⁶, Poolas⁴⁷) või olla kindlaks määratud minimaalse esitajate arvu kaudu (nt Austrias saab eelnõu esitada vähemalt 1/3 Föderaalnõukogu liikmetest⁴⁸).

Parlamendis algatatavatele eelnõudele kehtivad piirangud sõltuvalt eelnõu sisust ja tüübist. Nii ei ole võimalik parlamendis algatada eelnõusid teemadel, mis kuuluvad valitsuse ainupädevusse (nagu riigieelarve või välissuhted, vt selle kohta täpsemalt eespoolt). Sageli kehtivad üldkorrastrangemad nõuded põhiseaduse muutmise eelnõule, nt saab Eestis põhiseaduse muutmise algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust.⁴⁹ Seatud on ka piiranguid, mille eesmärk on välistada parlamendi üleujutamine tööd takistavate ja/või kehva kvaliteediga eelnõudega. Nii ei pruugi olla lubatav algatada eelnõu küsimuses, mille suhtes parlament on hiljuti seisukohta võtnud. Näiteks ei saa Portugalis – tõsi, see kehtib põhimõtteliselt ka valitsusele – algatada eelnõu, mis sisult kordab mõnd sama koosseisu jooksul juba maha hääletatud eelnõu.⁵⁰

Erinevalt valitsuse algatatud eelnõudest on parlamendiliikmete algatatud eelnõud üldjuhul oma olemuselt seadusandliku protsessi mõjutamise vahendid, millel reaalselt on üsna väike võimalus seaduseks saada.⁵¹ Keskne on nende puhul eelnõu algatamise fakt, seeläbi parlamendiliikme nähtavuse suurendamine ja teemale tähelepanu tõmbamine, mitte aga soov mingit valdkonda reguleerida.⁵² Saadikute algatatud eelnõud võivad olla ka parlamentaarse kontrolli või

³⁴ Artikkel 41 lg 1.

³⁵ Artikkel 39.

³⁶ § 103 p 1.

³⁷ Itaalia põhiseadus, art 71 lg 1.

³⁸ Läti põhiseadus, art 65.

³⁹ Saksamaa Liidupäeva kodukord, art 76 lg 1.

⁴⁰ Portugali põhiseadus, art 167 lg 1.

⁴¹ Saksamaa Liidupäeva kodukord, art 76 lg 1.

⁴² Läti põhiseadus, art 65.

⁴³ Šveitsi põhiseadus, art 160 lg 1.

⁴⁴ Ungari põhiseadus, osa „Riik“, art 6 lg 1.

⁴⁵ Hispaania põhiseadus, art 87 lg 1.

⁴⁶ Saksamaa põhiseadus, art 76 lg 1.

⁴⁷ Poola põhiseadus, art 118 lg 1.

⁴⁸ Austria põhiseadus, art 41 lg 1.

⁴⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus, § 161 lg 1.

⁵⁰ Portugali põhiseadus, art 167 lg 4.

⁵¹ Näiteks võeti Eestis perioodil 2003–2007 seadusena vastu kõigest 4,5% parlamendiliikmete algatatud eelnõudest, hõlmates seejuures neid eelnõusid, mis liideti valitsuse algatatud eelnõudega. M. Solvak. Private member's bills in parliament – a comparative study of Finland and Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, doktoritöö, lk 207–208.

⁵² M. Solvak. Private member's bills in parliament – a comparative study of Finland and Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, doktoritöö, lk 16.

obstruktsiooni vahendiks.⁵³ Vormiliselt on enamasti tegu eelnõudega kehtivate seaduste muutmisteks, mis on tehniliselt väga lihtsad ja lühidad.⁵⁴

Muudatusettepanekute esitamine

Seadusandliku initsiatiivi õigus hõlmab endas õigust eelnõudele muudatusettepanekuid esitada. Muudatusettepaneku esitamise õigus on oma olemuselt parlamendi eesõigus. Kuna enamuse eelnõusid algatab täitevvõim, siis on muudatusettepanekute tegemine kujunenudki parlamendi jaoks peamiseks legislatiivse initsiatiivi teostamise vormiks.⁵⁵

Ehkki muudatusettepaneku esitamine on üldiselt parlamendiliikme individuaalne õigus, teostatakse seda praktikas harilikult kollektiivselt.⁵⁶ Muudatusettepaneku esitamise õigus võib kuuluda ka parlamendi komisjonidele ja fraktsioonidele. Mõnes riigis saab eelnõule muudatusettepanekuid esitada ka täitevvõim (nt Poolas⁵⁷, Kreekas⁵⁸, Prantsusmaal⁵⁹).

Muudatusettepanekutele kehtivad ulatuslikumad piirangud kui eelnõu esitamisele. Piirangud võivad tuleneda eelnõu liigist või muudatusettepaneku mõjust. Parlamendiliikme õigus muudatusettepanekuid esitada võib puududa või olla piiratud riigieelarve või rahaliste kohustustega seotud eelnõude puhul. Nii ei saa Prantsusmaal saadikud esitada muudatusettepanekuid, mis tooksid kaasa riigi tulude vähenemise või kulutuste suurendamise⁶⁰, Portugalis ei saa parlamendis algatada seadusemuudatusi, mis eelarveaasta kestel suurendaksid riigi rahalisi väljaminekuid või vähendaksid eelarvega planeeritud tulusid⁶¹, Hispaanias vajavad parlamendis algatatud samalaadsed eelnõud valitsuse kooskõlastust.⁶² Piirangute eesmärk on tagada eelarve tasakaal ja arusaadavus ning ühtlasi vältida, et parlamendiliikmetel ei tekiks kiusatust anda järele populistlikele ahvatlustele.⁶³ Samamoodi võivad olla välistatud muudatusettepanekud, mis muudaksid varem parlamentaarsete arutelude käigus saavutatud kokkulepeid.⁶⁴

Enamjaolt on nõutud, et muudatusettepanek peab olema seotud eelnõu reguleerimiseselega. Sellega tagatakse, et muudatusettepaneku esitamise kaudu ei välditaks eelnõu esitamisele ja arutamisele kohalduvaid reegleid.⁶⁵ Selline nõue võib olla sätestatud lausa põhiseaduses (nt Kreekas⁶⁶), kuid enamjaolt on see kirjas parlamentide kodukordades (nt Austrias, Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Iirimaa, Slovakkias, Rootsis jt riikides).⁶⁷ Rangelt on kindlaks määratud menetlusetapp ja tähtaeg, mil muudatusettepaneku esitamise õigust kasutada saab.⁶⁸

⁵³ M. Solvak. „Saadikute eelnõud Riigikogus: pseudo- või pärisseadusandlus?“. Riigikogu Toimetised, 2007/16.

⁵⁴ M. Solvak. Private member's bills in parliament – a comparative study of Finland and Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, doktoritöö, lk 210.

⁵⁵ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law, lk 49.

⁵⁶ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law, lk 20.

⁵⁷ Poola põhiseadus, art 119 lg 2.

⁵⁸ Kreeka põhiseadus, art 74 lg 5.

⁵⁹ Prantsusmaa põhiseadus, art 44 lg 1.

⁶⁰ Prantsusmaa põhiseadus, art 40.

⁶¹ Portugali põhiseadus, art 167 lg 3.

⁶² Hispaania põhiseadus, art 134 lg 6.

⁶³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Legislative Initiative. Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008). CDL-AD(2008)035, p 52. Edaspidi viidatud *Report on Legislative Initiative*.

⁶⁴ Saksamaa Liidupäeva kodukord, art 82 lg 1.

⁶⁵ Report on Legislative Initiative, p-d 120–121.

⁶⁶ Kreeka põhiseadus, art 74 lg 5.

⁶⁷ ECPRD päringu 4901 „Inadmissability of amendments outside the scope of a bill (*legislative riders*)“, 04.11.2021 kokkuvõte.

⁶⁸ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law, lk 21.

3) Kohtuvõim

Kohtuvõimu puhul järgitakse võimude lahususe põhimõtet Euroopa riikides rangelt ning eelnõude algatamise õigust **kohtutel** ei ole. Kaudselt on seadusandliku initsiatiiviga võrreldav mõju kohtuotsustel, iseäranis konstitutsioonikohtu otsustel siiski olemas. Otsuseid, mis mõne seaduse või selle puudumise põhiseadusevastaseks tunnistavad, kirjeldatakse õiguskirjanduses ka kui kaudset seadusandlikku initsiatiivi. Nii võivad sellised otsused kohustada seadusandjat kindlaks tähtjaks põhiseadusvastase regulatsiooni uuega asendama või puuduvaid norme kehtestama (nt Saksamaal ja Ungaris).⁶⁹

4) Muud algatajad

Mitmes riigis saavad eelnõusid algatada ka **kodanikud**. Näiteks Sloveenias⁷⁰ saab eelnõu algatada 5000, Itaalias⁷¹ ja Leedus⁷² 50 000, Poolas⁷³ 100 000, Hispaanias⁷⁴ 500 000 hääleõiguslikku kodanikku. Lätis võib eelnõu, sh põhiseaduse muutmise eelnõu esitada kümnendik valijaskonnast.⁷⁵ Kodanike algatatavate eelnõude sisule võivad kehtida piirangud, eelkõige võivad olla välistatud valitsusele reserveeritud teemad nagu riigieelarve, maksud või välislepingud.⁷⁶

Seadusandliku initsiatiivi õigus võib olla antud **ametiühingutele** või **muudele ühendustele**. Eelduslikult peaks sellisel juhul algatusõigus piirduma neid endid puudutavate valdkondadega, kuid mitte hõlmama nende õigusi ja vabadusi, kuna seadusandliku initsiatiivi õigus ei saa olla vahend, millega oma eraõiguslikke kohustusi riigile delegeerida või üle anda.⁷⁷ Lisaks tekib oht, et algatatud eelnõud lähtuvad kildkondlikest huvidest ega arvesta riigi huve tervikuna.⁷⁸

Eelnõu algatamise õigus võib olla antud ka muudele üksustele, nt riigi **regionaalsetele üksustele** (Šveitsis on see õigus kantonitel⁷⁹, Itaalias⁸⁰ ja Tšehhis⁸¹ maakondadel).

Eelnõu täiskogu päevakorda jõudmine

Eelnõu algataja on huvitatud, et parlamendi täiskogu seda arutaks ja hääletaks. Vastasel juhul on eelnõu algatamisel vähe mõju. Seetõttu on küsimus eelnõu täiskogu päevakorda jõudmisest eelnõu algatamise õigusega lahutamatult seotud. Kuna parlamendi autonoomias tulenevalt on parlament ise oma päevakorra isand, ei tähenda eelnõu algatamine enamasti seda, et eelnõu kindlasti täiskogu päevakorda jõuaks. Tavaliselt sõltub see parlamendi kodukorras sätestatust, põhiseadustes on menetlust puudutavaid sätteid harva.⁸²

Mõnikord on põhiseaduses või parlamendi kodukorras määratud, et täiskogu päevakorras on prioriteet valitsuse algatatud eelnõudel (nt Suurbritannia parlamendi alamkojas⁸³). See võimaldab valitsusel ellu viia oma tegevuskava, millele parlamendi enamus on valitsusele volitusi andes

⁶⁹ Report on Legislative Initiative, p-d 61-63.

⁷⁰ Sloveenia põhiseadus, art 88.

⁷¹ Itaalia põhiseadus, art 71 lg 2.

⁷² Leedu põhiseadus, art 68 lg 2.

⁷³ Poola põhiseadus, art 118 lg 2.

⁷⁴ Hispaania põhiseadus, art 87 lg 3.

⁷⁵ Läti põhiseadus, art 65 ja 78.

⁷⁶ Vt nt Portugali põhiseadus, art 167 lg 2; Hispaania põhiseadus, art 87 lg 3.

⁷⁷ S. Bartole. Comments on Legislative Initiative in Europe. Strasbourg, 30.09.2008. CDL(2008)103*, p 13.

⁷⁸ S. Bartole. Comments on Legislative Initiative in Europe. Strasbourg, 30.09.2008. CDL(2008)103*, p 7.

⁷⁹ Šveitsi põhiseadus, art 160 lg 1.

⁸⁰ Itaalia põhiseadus, art 121.

⁸¹ Tšehhi Vabariigi põhiseadus, art 41 lg 2.

⁸² Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-making Procedures and the Quality of the Law, lk 15.

⁸³ House of Commons, kodukord 2018, art 14 p 1.

heakskiidu andnud. Seetõttu prevaleerivad valitsuse algatatud eelnõud parlamendis algatatud eelnõude üle ja nende menetlemiseks võivad kehtida eraldi reeglid.⁸⁴

Valitsuse ülekaalu tasakaalustamiseks võib täiskogu päevakord olla osaliselt reserveeritud parlamendiliikmete või opositsiooni eelnõude arutamiseks. Näiteks näeb Portugali põhiseadus ette, et iga fraktsioon võib vastavalt kodukorrale määrata teatud arvu istungite päevakordasid, nii et parlamendis oleks tagatud ka vähemusparteide seisukohtade esindatus.⁸⁵ Prantsusmaal võib opositsioon määrata istungi päevakorra ühel istungipäeval kuus.⁸⁶

Parlamendis algatatud eelnõude arutamiseks eraldi aja määramine tagab, et täiskogus arutatakse peale valitsuse määratud eelnõude ka parlamendiliikmete initsiatiive, mis ei ole seotud valitsuse tegevusprogrammiga. Mõistagi sõltub nende eelnõude vastuvõtmine ikkagi enamuse tahtest.⁸⁷

Riigikogus peavad kõik eelnõud sõltumata algatajast seitsme töönädala jooksul nende menetlusse võtmisest arvates esimesele lugemisele jõudma.⁸⁸ Eranditult valitsuse algatatud eelnõude arutamiseks oli Riigikogu kodukorras kindel aeg aastatel 1992 kuni 2019.⁸⁹ Tollal oli Riigikogu kolmapäevane istung seadusega ette nähtud valitsuse algatatud eelnõude arutamiseks ning Riigikogus algatatud eelnõusid oli tavaks arutada teisipäeviti.⁹⁰ Praegu arutatakse Riigikogus algatatud eelnõusid valitsuse töögraafikust tulenevalt enamjaolt neljapäeviti.⁹¹ Riigikogu kodukordades eraldi istungipäeva ainult Riigikogus algatatud eelnõudele olnud ei ole.

Enamikke seadusandlikke initsiatiive parlamentide täiskogudes siiski ei arutata, seda kas poliitilise tahte ja/või aja puudumise tõttu. Eriti käib see parlamendis algatatud eelnõude ja iseäranis opositsiooni algatuste kohta.⁹² Samamoodi ei ole tagatud kõigi eelnõudele esitatud muudatusettepanekute täiskogus arutamine. Parlamentidel tuleb leida keeruline tasakaal parlamendiliikmete õiguste ja seadusandliku menetluse efektiivsuse vahel. Menetlusreeglid peavad tagama, et samal ajal kui parlamendiliikmed kasutavad seadusandliku initsiatiivi õigust, kulgeb arutelu mõistlikult otsuse langetamise suunas.⁹³

Kokkuvõte

Üldjoontes on Euroopa riikides seadusandliku initsiatiivi kasutamise õigus sarnaselt reguleeritud. Ehkki eelnõude algatamise õigus kuulub ühtviisi nii parlamendile kui ka valitsusele, on domineeriv roll valitsusel. Parlamendiliikmed teostavad seadusandliku initsiatiivi õigust eelkõige muudatusettepanekute esitamise õiguse kaudu. Mõnes riigis on eelnõu algatamise õigus antud ka kodanikele. Kindlaks võib olla määratud, et täiskogu päevakorras on eelispositsioonil valitsuse algatatud eelnõud. Mõnedes valdkondades – iseäranis riigieelarve ja rahvusvahelised suhted – kuulub eelnõu algatamise õigus sageli eksklusiivselt valitsusele.

Katre Tubro
nõunik
katre.tubro@riigikogu.ee

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

⁸⁴ Report on Legislative Initiative, p-d 112–113.

⁸⁵ Portugali põhiseadus, art 176 lg 3.

⁸⁶ Prantsusmaa põhiseadus, art 48 lg 5.

⁸⁷ Report on Legislative Initiative, p-d 115–116.

⁸⁸ RKKTS § 97 lg 2.

⁸⁹ Riigikogu kodukorra seadus (RT 1992, 46, 584); Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus (RT I, 07.03.2019, 1).

⁹⁰ RKKTS kommentaarid 2012, § 47 komm 10.

⁹¹ RKKTS kommentaarid 2023, § 47 komm 13.

⁹² Report on Legislative Initiative, p 117.

⁹³ Report on Legislative Initiative, p 129.