



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Eelarveautonoomia tasakaal

Nr 13

13.10.2026

Põhiseaduslike institutsioonide, Riigikogu, Riigikohtu, Riigikontrolli, Vabariigi Presidendi ja Õiguskantsleri, autonoomiast rääkides mõeldakse eeskätt nende õiguslikule staatusele ja otsustusvabadusele. Nende pädevused tulevad otse põhiseadusest (PS ptk IV, V, XI, XII ja XIII). Sama oluline on aga võime kavandada oma tegevuseks vajalikke ressursse ning põhjendada ja kaitsta neid ilma täitevvõimu liigse mõjuta.

2024. aastal vastu võetud riigieelarve seaduse muudatus andis Riigikogu rahanduskomisjonile uue rolli põhiseaduslike institutsioonide lisavahendite menetlemisel. Riigieelarve seaduse järgi peavad Riigikogule esitatavas iga-aastases riigieelarve eelnõus olema kajastatud põhiseaduslike institutsioonide taotletud vahendid mahus, mille rahanduskomisjon on makromajandusproгноosi arvestades heaks kiitnud. Kui Vabariigi Valitsust esindaval Rahandusministeeriumil on taotletud vahendite osas eriarvamus, siis esitatakse see rahanduskomisjonile aruteluks. Komisjon ei tee otsust kinnisasjadega seotud investeeringute osas. Sama kord kehtib nii eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu ettevalmistamisel kui ka lisaeelarve menetluse puhul.¹

Muudatuse eesmärk oli vältida olukorda, kus täitevvõim riigieelarve eelnõu koostajana otsustab ainuisikuliselt põhiseaduslike institutsioonide rahastamise üle, kelle ülesanne on muu hulgas täitevvõimu kontrollida ja tasakaalustada. Rahanduskomisjoni otsustustasand muudab aga taotlused poliitiliselt nähtavamaks, laiendab parlamentaarset kontrolli ning loob institutsioonidele täiendava võimaluse oma vajadusi põhjendada. Õiguslikult toimub taotluste käsitlemine rahanduskomisjonis ning riigieelarve eelnõu koostamisel ei saa neid enam käsitleda üksnes täitevvõimu sisemise prioriseerimise tulemusena. Edasised muudatused saab teha Riigikogu riigieelarve eelnõu menetluses ja lõplik otsustusõigus eelarve mahu üle jääb Riigikogule.

Üldjoontes on põhiseaduslike institutsioonide eelarvete osakaal riigieelarve kogukuludes püsunud stabiilne, moodustades umbes 0,3% riigieelarve kogukuludest.^{2,3} Põhiseaduslike institutsioonide eelarve lisavahendite mahu osas on rahanduskomisjon otsuse teinud kahel korral. 2027. aasta riigieelarve eelnõu kogumahust moodustavad rahanduskomisjoni otsusega heaks kiidetud lisavahendid umbes 0,01%.⁴

Eesti kahe aasta taguse muudatuse tähendust aitab paremini mõista võrdlus teiste riikidega. Teemalehes vaadeldakse parlamendi kui ühe põhiseadusliku institutsiooni eelarvetaotluse koostamist, millised parlamendi organid selle kinnitamises osalevad, kuidas suhestub eelarvetaotlus rahandusministeeriumiga ning kellel on eelarvetaotluse osas õigus teha lõplik

¹ Riigieelarve seadus, § 25¹ lg 3 p 12, § 38 lg 2¹, § 44 lg 3.

² Riigieelarved 2021-2026.

³ 2027. aastast põhiseaduslike institutsioonide kogukulude osakaal riigieelarvest tõuseb, kuna põhiseaduslike institutsioonide arvestusse lisandub kohtute grupi (esimese ja teise astme kohtute ning kohtuhaldusteenistuse) eelarve, mida varem kajastati Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala all.

⁴ Riigi eelarvestrateegia perioodiks 2026–2029 kiitis komisjon heaks lisataotlusi 12,6 miljoni euro ulatuses. Järgmiseks eelarvestrateegia perioodiks 2027–2030 kiideti lisataotlusi heaks 10,74 miljoni euro ulatuses, millest 2,7 miljonit eurot on kavandatud 2027. aasta riigieelarvesse (riigieelarvest 0,01%).

otsus. Nii saab hinnata, milliste menetluslike lahendustega püütakse ühendada parlamendi institutsionaalne autonoomia ja eelarvedistsipliin.

Kõrge autonoomiaga mudel

Kõrge autonoomiaga mudeli järgi koostab eelarvetaotluse parlamendi kantselei, selle kinnitab parlamendi enda juhtorgan ning rahandusministeeriumi rolliks on selle tehniline lisamine riigieelarvesse. Eelarvetaotluse muutmata kujul riigieelarve eelnõusse lisamine tuleb sõnaselgelt seadusest või on kujunenud tavaks. Sellesse rühma kuuluvad eeskätt Itaalia, Hispaania, Läti, Norra, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Soome, Šveitsi, Tšehhi ja Ungari.

Itaalias on parlamendi eelarveautonoomia kõige ulatuslikum. Lisaks parlamendi mõlemale kojale on oma tegevuseks vajalike rahaliste vahendite kindlaksmääramisel täielik eelarveautonoomia ka teistel põhiseaduslikel institutsioonidel, nagu Vabariigi Presidendil ja Konstitutsioonikohtul. Itaalia parlamendi eelarveautonoomia ajalugu on alguse saanud 1851. aastal, mil parlamendi mõlemale kojale ette nähtud eraldised arvati esimest korda riigi üldkulude hulka samamoodi nagu toleaegsele kuningakojale tehtavad kulutused. Alates 1948. aastast tugineb parlamendi autonoomia põhiseadusele⁵, kuid selle täpne ulatus on kujunenud normide, tavade ja kohtupraktika kaudu. Oluline samm läbipaistvuse suurendamisel oli Saadikutekoja eelarve esmakordne avalik arutelu 1956. aastal.⁶ Kuigi kummalgi parlamendikojal on põhiseadusest tulenevalt täielik autonoomia oma tegevuseks vajalike rahaliste vahendite kindlaksmääramisel, on täitevvõim püüdnud vabariigi ajal seda korduvalt piirata. Siiski on põhiseaduslike institutsioonide autonoomia leidnud kinnitust, ka 2012.–2013. aasta kulude ülevaatamisel, kui rõhutati, et institutsioonid kohaldavad piiranguid oma sisereeglitest lähtuvalt. Parlamendi eelarve koostamisel arvestatakse majandusolukorda ning parlamendi enda seatud kulude kokkuhoiu eesmärke.⁷

Parlamendi eelarve koostamisel ja vastuvõtmisel osalevad kvestorite kolleegium⁸, esimehe büroo⁹ ja täiskogu. Parlamendi kumbki koda koostab ja kinnitab oma eelarve iseseisvalt. Saadikutekojas koostavad iga-aastase ja mitmeaastase eelarve rahandusosakonna abil kvestorid, eelarvetaotluse kooskõlastab esimehe büroo ning täiskogu arutab ja hääletab eelarve üle.¹⁰ Eelarve läbivaatamisel täiskogus võib iga parlamendiliige esitada kvestoritele ettepanekuid kulude vähendamiseks või suurendamiseks ning heakskiidetud muudatusettepanekute täitmisest annavad kvestorid aru järgmise aasta eelarve arutelul. Saadikutekoja esimees esitab eelarvetaotluse majandus- ja rahandusministrile ning valitsus aktsepteerib selle muudatuste ja kärbeteta. Riigieelarves kajastatakse parlamendi eelarve üksnes riigi eraldatavate vahendite kogusummana. Riigieelarve ja kummagi koja eelarve on täielikult eraldiseisvad ning neid arutatakse ja võetakse vastu eri istungitel, eri menetluste ja ajakava alusel.¹¹

Hispaania parlamendi autonoomia põhimõte tuleb 1978. aasta põhiseadusest ning selle osana on toodud eelarveautonoomia: „kojad kinnitavad oma eelarve iseseisvalt“. ¹² Valitsus ei tohi summasid riigieelarve eelnõusse lisamisel muuta. Kuigi Valitsus ei anna parlamendi eelarve osas

⁵ Itaalia põhiseadus, art 64.

⁶ Bonacci, P; Strus, D. (2026). [Budgetary autonomy of Parliaments: a comparison between five EU countries](#). Luiss School of Government.

⁷ Bonacci, P; Strus, D. (2026). [Budgetary autonomy of Parliaments: a comparison between five EU countries](#). Luiss School of Government

⁸ Kvestorite (*Collegio dei Questori*) hulka kuulub kolm ametiaja alguses valitud parlamendiliiget, tavaliselt kuulub üks neist opositsioonifraktsiooni. Kodukorra art 10 kohaselt vastutavad kvestorid ühiselt parlamendi tõhusa haldamise eest, teevad järelevalvet kulude üle ning koostavad eelarve ja aruanded.

⁹ Esimehe büroosse (*Ufficio di Presidenza*) kuuluvad koja esimees, neli aseesimeest, kolm kvestorit, sekretärid ning esindatud on kõik fraktsioonid. Kodukorra art 12 kohaselt on esimehe büroo vastutusalas halduse, raamatupidamise, osakondade töökorralduse, töötajate õiguslikku staatuse, töötasude, pensionite ja teenistustingimuste reguleerimine.

¹⁰ Saadikutekoja kodukord, art 10, 12, 66.

¹¹ Bonacci, P; Strus, D. (2026). [Budgetary autonomy of Parliaments: a comparison between five EU countries](#). Luiss School of Government.

¹² Hispaania põhiseadus, art 72, lg 1.

siduvaid korraldusi ega juhiseid, siis parlament saab teavet üldise eelarveraamistiku kohta ning arvestatakse avaliku sektori palga- ja kokkuhoiupoliitikatega.¹³

Lätis on Seimi eelarveline autonoomia sõnaselgelt reguleeritud Seimi kodukorra seadusega.¹⁴ Eelarvetaotluse koostab Seimi kantselei ning kantselei direktor esitab selle heakskiitmiseks juhatusele. Pärast juhatuse heakskiitu esitatakse taotlus rahandusministrile riigieelarve seaduse eelnõusse muutmata kujul lisamiseks.¹⁵ Seimi eelarvetaotlust ei tohi kuni riigieelarve seaduse eelnõu Seimile esitamiseni juhatuse nõusolekuta muuta.^{16, 17}

Norras valitsus ei kehtesta parlamendi eelarvele sisulisi piiranguid ega eelarvesuuniseid. Stortingil on põhiseadusest tulenev õigus otsustada riigi kulude katmiseks vajalike rahaliste vahendite eraldamise üle.¹⁸ Parlamendi eelarve üldise juhtimise eest vastutab Stortingi kantselei direktor, kes koostab eelarvetaotluse kooskõlas riigieelarve assigneeringute määrusega¹⁹. Taotluse vaatab läbi ja kinnitab parlamendi juhatus, misjärel saadetakse eelarvetaotlus rahandusministeeriumile, kes lisab selle muutmata kujul eelarveseaduse eelnõusse.

Poola parlamendi eelarveautonoomia peamine õiguslik alus tuleneb 2009. aasta riigirahanduse seadusest ja Poola Seimi kodukorrast. Parlamendi eelarvetaotluse koostab Seimi kantselei, selle võtab vastu Seimi marssal kooskõlastatult saadikute asjade ja immuniteedi komisjoni (*Rules, Deputies' Affairs and Immunities Committee of the Sejm*) ning juhatusega.²⁰ Seejärel saadetakse taotlus rahandusministrile. Rahandusminister lisab parlamendi eelarvetaotluse riigieelarve eelnõusse ning väljakujunenud praktika kohaselt rahandusminister ega ministrite nõukogu ei või seda muuta.²¹ Lisaks parlamendi eelarvetaotlusele tuleb riigieelarve eelnõusse lisada mitmete teiste kõrgeimate riigioorganite eelarvetaotlused, kes koostavad enda eelarved iseseisvalt.²² Parlamendi eelarvetaotlust saab muuta üksnes parlamendis riigieelarve seadusandliku menetluse käigus. Samas tuleb märkida, et eelarvetaotluse koostamisel tuleb järgida rahandusministri kehtestatud vorme, tähtaegu ja mitmeaastast eelarveraamistikku.

Prantsusmaa parlamendi eelarveline autonoomia on sätestatud kodukorra seadusega.²³ Mõlema koja tegevuseks vajalike vahendite taotlused koostavad kodade kantseleid kvestorite juhtimisel, need kiidab heaks mõlema koja kvestoritest koosnev ühiskomisjon ning taotlused lisatakse koos seletuskirjaga eelarveseaduse eelnõusse.²⁴ Valitsus ei anna parlamendile eelarvesuuniseid, kuid parlament piirab vabatahtlikult oma kulusid, et toetada avaliku sektori kulude üldist vähendamist.²⁵

Rootsi parlamendi Riksdagi kantselei koostab eelarvetaotluse ning otsuse selle kohta teeb Riksdagi juhatus.²⁶ Eelarveautonoomia põhineb mitme õigusakti koosmõjul ning kõrgeima õigusliku aluse annab põhiseaduse osaks olev valitsemisakt²⁷, mille kohaselt otsustab Riksdag riigi vahendite kasutamise, kinnitab riigieelarve ning võib eelarveaasta jooksul juba heaks kiidetud

¹³ Bonacci, P; Strus, D. (2026). Budgetary autonomy of Parliaments: a comparison between five EU countries. Luiss School of Government.

¹⁴ Läti Seimi kodukord, § 183¹ lg 1.

¹⁵ Seimi kodukord, § 183¹ lg 2.

¹⁶ Seimi kodukord, § 183¹ lg 3.

¹⁷ Läti Eelarve ja finantsjuhtimise seaduse § 19 lg 4.

¹⁸ Norra Kuningriigi põhiseadus, art 75 (d).

¹⁹ Assigneeringute määrus.

²⁰ Poola parlamendi kodukord, art 10, lg 1, p 15.

²¹ Poola riigirahanduse seadus, art 139 lg 2.

²² Riigirahanduse seadus, art 139 lg 2. Loetusel on Seimi kantselei, Senati kantselei, Poola Vabariigi Presidendi kantselei, konstitutsioonikohtu, kõrgeima kontrollikoja, ülemkohtu, kõrgeima halduskohtu koos vojevoodkondade halduskohtutega, riikliku kohtunõukogu, üldkohtute, kodanikuõiguste ombudsmeni, laste õiguste ombudsmeni, riikliku ringhäälingunõukogu, isikuandmete kaitse ameti presidendi, rahvusliku mälu instituudi – Poola rahva vastu toime pandud kuritegude uurimise komisjoni, riikliku valimisbüroo ja riikliku tööinspektsiooni eelarvetaotlus.

²³ Prantsuse parlamendi kodukord, art 14 lg 3.

²⁴ 17. novembri 1958. aasta määrus nr 58-1100 parlamentaarsete assambleede toimimise kohta, art 7.

²⁵ Rahvusassamblee eelarve. Faktileht 15, september 2023.

²⁶ Seadus Riksdagi eelarve ja finantsjuhtimise kohta (2016:1091), § 2, § 10.

²⁷ Rootsi valitsemiskorralduse seadus.

assigneeringuid muuta või uusi assigneeringuid heaks kiita. Riksdagi seadus²⁸ täpsustab institutsionaalset pädevust. Formaalselt on valitsusel riigieelarve koostajana selle muutmisõigus, kuid väljakujunenud põhiseadusliku tava kohaselt valitsus seda ei kasuta.

Soome parlament otsustab oma eelarve üle iseseisvalt ning koostab selle oma haldusorganite kaudu. Eelarvetaotluse valmistab ette Eduskunna kantselei ja selle kinnitab parlamendi komisjon (*Office Commission*²⁹). Eelarvetaotluse koostamisel järgitakse rahandusministeeriumi ajakava ja tehnilisi juhiseid, kuid ministeerium ei sea sisulisi piiranguid ega anna eelarve sisu kohta juhiseid. Parlament ei pea oma eelarve koostamisel valitsuse ega ministeeriumidega läbirääkimisi. Kinnitatud eelarvetaotlus saadetakse rahandusministeeriumile, kes lisab selle muutmata kujul eelarveseaduse eelnõusse. Väljakujunenud tava kohaselt rahandusministeerium parlamendi eelarvetaotlust ei muuda. Lõpliku otsuse teeb parlament riigieelarve menetlemisel. Soome parlamendi eelarveline autonoomia põhineb parlamendi rollil riigieelarve menetlemisel.³⁰

Šveitsis esitab parlamendi eelarvetaotluse ja majandusaasta aruande parlamendi haldusdelegatsioon (*Administration Delegation of the Federal Assembly*³¹), kes vastutab ühtlasi parlamendi teenistuste üldjuhtimise eest. Valitsus peab parlamendi eelarvetaotluse ja raamatupidamisaruanded muutmata kujul lisama eelarveseaduse eelnõusse ja riigi raamatupidamisaruandesse.³²

Tšehhi eelarvereeeglite seaduse kohaselt ei kohaldata Saadikutekoja, Senati ega mitme teise põhiseadusliku institutsiooni eelarvepeatükkide suhtes rahandusministeeriumi tavapäraseid eelarve koostamise suuniseid. Saadikutekoja, Senati, Vabariigi Presidendi Kantselei, Konstitutsioonikohtu, Kõrgeima Kontrolliameti, Avaliku Õiguse Kaitsja Büroo ja Riikliku Eelarvenõukogu Büroo eelarvepeatükkide valitsejad esitavad eelarvetaotluse Saadikutekoja eelarvekomisjonile. Valitsus lisab komisjoni otsuse riigieelarve eelnõusse ning saadikutekoda saab eelarve menetlemisel vahendite jaotust täiendavalt muuta.³³

Ungaris koostab parlamendi eelarve kantselei direktor parlamendi esimehe juhtimisel. Parlamendi esimees edastab eelarvetaotluse pärast eelarvekomisjoni arvamuse saamist ja kooskõlastatult parlamendi kantselei komisjoniga (*House Committee*³⁴) valitsusele, kes esitab selle Rahvuskogule eelarveseaduse eelnõu osana muutmata kujul.³⁵

Eriarvamusega mudel

Eriarvamusega mudeli kohaselt koostab parlament küll oma eelarvetaotluse, kuid rahandusministeerium võib anda juhised, määrata kulude ülemmäära või teha kooskõlastusettepanekuid. Siia kuuluvad Holland, Saksamaa ja Sloveenia.

Hollandis koostab Esindajatekoja juhatus igal aastal järgmise aasta vajalike tulude ja kulude prognoosi ning edastab selle õigeaegselt kojale ja riigieelarve eest vastutavale ministrile. Koda kinnitab eelarvevajaduste prognoosi.³⁶ Üldjuhul peab minister parlamendi mõlema koja eelarvetaotlused lisama muutmata kujul riigieelarveseaduse eelnõusse ning kõrvalekalle on lubatud vaid erandliku ja kaalukalt põhjendatud vajaduse korral.³⁷

Saksamaal valmistab Bundestagi eelarvetaotluse ette parlamendi administratsioon ja selle kinnitab vanemate nõukogu.³⁸ Seejärel edastatakse taotlus rahandusministeeriumile. Kui

²⁸ Riksdagi seadus.

²⁹ Kantselei komisjon (*Office Commission*) koosneb parlamendi esimehest, aseesimeestest, neljast valitud parlamendiliikmest ja nende neljast asendusliikmest.

³⁰ Soome põhiseadus, § 83.

³¹ Föderaalkogu haldusdelegatsioon (*Administration Delegation of the Federal Assembly*) on kuueliikmeline ja koosneb mõlema koja juhatastest.

³² Šveitsi parlamendiseadus, art 142 lg 2.

³³ Tšehhi elarvereeeglite seadus, § 8 lg 4-5.

³⁴ Kantselei komisjon (*House Committee*) koosneb parlamendi esimehest ja fraktsioonide juhtidest.

³⁵ Ungari 2012. a Rahvuskogu seadus XXXVI, § 124 lg 1.

³⁶ Hollandi Esindajatekoja kodukord, art 4.1.

³⁷ Hollandi riigieelarve seadus, art 4.5.

³⁸ Vanemate nõukogusse (*Council of Elders*) kuuluvad Saksamaa Bundestagi president, tema asetäitjad ja veel kakskümmend kolm parlamendifraktsioonide nimetatavat liiget.

ministeerium muudab Bundestagi või teiste sõltumatute riigiasutuste prognoose ilma nende nõusolekuta, peab ta lahknevusest teavitama valitsust, et seda saaks eelarve eelnõu arutelul eraldi käsitleda.³⁹ Sõltumatute riigiasutuste eelarvetaotluste kokkuleppeta jäänud osad tuleb lisada eelarve eelnõule muutmata kujul.⁴⁰ Seega võib erimeelsus jääda lahendamata, kuid taotluse vaidlusalune osa peab olema eelarve eelnõus nähtav ja lõpliku otsuse teeb Bundestag riigieelarve eelnõu parlamentaarse menetluse käigus.

Sloveenia parlamendi eelarveautonoomia tuleb Rahvusassamblee seadusest ja riigi rahanduse seadusest. Rahvusassamblee tööks vajalikud vahendid määrab kindlaks Rahvusassamblee ning need moodustavad Sloveenia Vabariigi riigieelarve lahutamatu osa. Vahendite suurus määratakse kindlaks viisil, mis võimaldab Rahvusassambleel täita oma pädevust ja tagada oma tegevuse, arvestades avaliku sektori finantspõhimõtteid.⁴¹ Rahvusassamblee eelarvetaotluse võtab kantselei direktori ettepanekul vastu Rahvusassamblee esimehe nõukogu.⁴², ⁴³ Rahandusministeerium riigieelarve koostajana vaatab parlamendi eelarvetaotluse läbi ja võib teha muudatusettepanekuid. Kui kokkulepet ei saavutata, peab valitsus lisama riigieelarve eelnõusse parlamendi enda koostatud eelarvetaotluse ning valitsuse alternatiiv kajastatakse seletuskirjas.⁴⁴ Sama erikord kehtib lisaks parlamendi eelarvetaotlusele konstitutsioonikohtu, ombudsmeni ja kontrollikoja eelarvetaotlustele.

Kokkuvõte

Parlamentide eelarveautonoomia ulatus riigiti erineb, sõltudes ajaloolisest arengust, õigustraditsioonidest, institutsionaalsetest mudelitest ja põhiseaduslikust korraldusest.⁴⁵ Eelarve kujuneb sõltumatult siis, kui taotluse koostavad ja kinnitavad parlamendi enda organid, rahandusministeerium täidab peamiselt tehnilist konsolideerimisfunktsiooni ning valitsusel puudub õigus taotlust ühepoolset muuta. Autonoomia väheneb seevastu juhul, kui rahandusministeerium määrab kulude ülemmäära ja võib eelarvetaotlust sisuliselt muuta. Vaadeldud riikides on levinud autonoomiat säilitav koostöömudel, kus parlament koostab oma eelarve ise, kuid järgib riigieelarve üldist ajakava, makromajanduslikke prognoose ja tehnilisi eelarvereegeleid. Seega ei tähenda eelarveautonoomia tingimata üldisest eelarveprotsessist eraldumist, vaid eelkõige parlamendi võimalust määratlada oma vajadused iseseisvalt ja tagada nende nähtavus riigieelarve eelnõu parlamentaarses menetluses.

Kai Raudkivi
nõunik
kai.raudkivi@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.

³⁹ Saksamaa [eelarveseadus](#), § 28 lg 3.

⁴⁰ Eelarveseadus, § 29 lg 3.

⁴¹ Sloveenia Rahvusassamblee seadus, art 5.

⁴² Esimehe nõukogusse (*Council of the President*), mis on nõuandev ja otsuseid tegev organ, kuuluvad esimees ja aseesimehed, fraktsioonide juhid ning rahvuskogukondi esindavad saadikud.

⁴³ Sloveenia Rahvusassamblee seadus, art 9 lg 2.

⁴⁴ Riigi rahanduse seadus, art 20 lg 3.

⁴⁵ Bonacci, P; Strus, D. (2026). [Budgetary autonomy of Parliaments: a comparison between five EU countries](#). Luiss School of Government.