

Juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks

Käesoleva dokumendi on Riigikogu juhatus heaks kiitnud eesmärgiga teadvustada Riigikogus seaduseelnõu menetluses osalejatele põhimõtteid, millest kinni pidamine võimaldab paremini täita põhiseaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) nõudeid ning tagada vastuvõetavate seaduste parema kvaliteedi. Riigikogu tööd korraldava organina peab juhatus hoolitsema selle eest, et RKKTS-i sätteid kohaldataks ühetaoliselt, võttes arvesse Riigikogu positsiooni Eesti põhiseaduslikus süsteemis, parlamendi toimimise aluseks olevaid enamuse põhimõtet ja opositsiooni õiguste kaitse nõuet, teiste põhiseadusorganite põhiseadusest tulenevaid õigusi ning avalikkuse seadusloomesse kaasamise olulisust.

Juhiste koostamise põhjuseks on vajadus leppida kokku mõnedes Riigikogus menetluse üldist korraldust ja üksikuid menetlusetappe puudutavates küsimustes, aga ka asjaolu, et viimastel aastatel on mitmed puudused eelnõude menetluses ja vastuvõetavates seadustes pälvinud laiema avalikkuse tähelepanu ja kahjustanud Riigikogu mainet seadusandjana.¹ Juhised lähtuvad Riigikogu senise praktika analüüsist ning on suunatud seaduseelnõude menetlust ja tekstide kvaliteeti enim mõjutavate probleemide vältimisele.

Nii nagu RKKTS-i sätted jätavad ruumi Riigikogu töö, sh eelnõude menetluse paindlikuks korraldamiseks, on ka juhised koostatud teadmisega, et riigi elus tuleb ette olukordi, kus eelnõu Riigikogus arutamise ja otsuste tegemise aeg on piiratud. Niisugused kõrvalkalded soovitatavast menetluspraktikast peaksid aga jääma põhjendatud eranditeks.

Lähtudes eeltoodust tuleb seaduseelnõude menetlemisel Riigikogus juhinduda järgmistest põhimõtetest:

1. Seaduseelnõu menetlus kavandatakse ning jõustumissäte sõnastatakse arvestusega, et:
 - 1) RKKTS-is sätestatud menetlustoiminguteks (sh aruteluks juhtivkomisjonis, menetlusedokumentide ettevalmistamiseks ning aruteluks täiskogus) jääb mõistlik aeg, mille jooksul Riigikogu liikmetel on võimalik kujundada seisukoht eelnõu ja muudatusettepanekute suhtes ning asjassepuutuvatel huvirühmadel esitada oma arvamused;
 - 2) Vabariigi Presidendile jääb seaduse väljakuulutamiseks põhiseaduse § 107 lõikes 2 ettenähtud 14 päeva alates seaduse saamise päevast;

¹ Vt nt Vabariigi Presidendi 03.03.2009 otsus nr 440 (RTL 2009, 22, 284) ja 20.12.2010 otsus 790 (RT III, 22.12.2010, 1); õiguskantsleri 23.07.2009 ettepanek nr 5 (kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Riigikogu_KMettepanek.pdf); Riigikontrolli 31.10.2011 audit „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“ (kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2200/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>).

- 3) seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jääb piisav aeg, mille jooksul on normiadressaatidel võimalik seadusega tutvuda ja vajaduse korral oma tegevus ümber korraldada.
2. Kui juhtivkomisjoni menetluses oleva eelnõuga kavandatakse põhimõttelise tähtsusega muudatusi teise komisjoni valdkonda kuuluvas seaduses, küsib juhtivkomisjon teise komisjoni arvamust, jättes arvamuse andmiseks mõistliku aja.
3. Eelnõule esitatavad muudatusettepanekud on seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega, lähtudes eelnõu eesmärgist.
4. Juhtivkomisjon arutab valitsuse ettepanekuid muuta Riigikogu menetluses olevat eelnõu, kui need on esitatud RKKTS §-s 99 sätestatud järgides.
5. Põhimõttelise tähtsusega muudatusi sisaldavatele valitsuse ettepanekutele peab olema alla kirjutanud asjaomane minister.
6. Komisjoni liikmetele ja komisjoni nõustavatele ametnikele peab jääma piisavalt aega, et tutvuda juhtivkomisjoni istungi päevakorda võetud eelnõuga seotud dokumentidega, sealhulgas laekunud muudatusettepanekutega, ning kujundada nende suhtes seisukoht.
7. Juhtivkomisjoni enda poolt eelnõusse kavandatavad muudatused otsustatakse komisjoni istungil täpses sõnastuses.
8. Juhtivkomisjon otsustab eelnõu Riigikogu täiskogu tööнадala päevakorda teiseks lugemiseks panemise pärast kõigi muudatusettepanekute läbivaatamist ja nende suhtes otsuste tegemist.
9. Kui juhtivkomisjon otsustab muudatusettepanekuid arvestades eelnõu olulisel määral ümber kujundada, eelkõige täiendades seda põhimõttelise tähtsusega uute regulatsioonidega, teeb ta selleks, et võimaldada Riigikogu liikmetel esitada muudatusettepanekuid eelnõu muutunud osade suhtes, täiskogule ettepaneku II lugemine katkestada.
10. Samale tööнадalale ei kavandata üldjuhul seaduseelnõu mitut lugemist.
11. Seaduseelnõu lõpphääletuseks esitab juhtivkomisjon uue, keelelise ja normitehnilise kontrolli läbinud teksti.