

Nr 19 / 10.09.2012

Parlamendirühmad Euroopa riikides

Parlamendirühmad on parlamendiliikmetest koosnevad sõprusgrupid, mis moodustatakse teiste riikide (või regioonidega) kontaktide loomiseks ja dialoogi tõhustamiseks. Nad on sageli oluliseks täienduseks ametlikul tasandil toimuvale parlamentidevahelisele suhtlemisele. Samas võib riikide lõikes välja tuua märkimisväärsed erinevusi nii parlamendirühmade rollis, moodustamises, töökorralduses kui ka finantseerimises jm küsimustes. Käesolev teemaleht võtab lähema vaatluse alla 23 Euroopa riiki ja 28 parlamendikoda ning püüab neid alljärgnevalt erinevate näitajate alusel grupeerida¹.

Parlamendirühmade asutamise ja tegevuse õiguslik regulatsioon ning väljakujunenud praktika

Esiteks võib välja tuua grupi parlamendikodasid, kelle seos sõprusrühmadega on väga nõrk või olematu (sõprusrühmad puuduvad üldse). Nii näiteks peetakse **Taani** parlamendis sõprusrühmi saadikute eraasjaks, neid ei registreerita ega abistata muul moel. Samuti **Itaalia** parlamendi mõlemas kajas on sõprusrühmad mitteformaalsed ühendused, neid ei rahastata ega pakuta tuge. Rühmade olemasolust ja tegevusest saadakse teavet ajakirjanduse vahendusel (**Itaalia, Norra**).

28-st vaatlusalusest parlamendikojast on ligi pooltel (15) parlamendirühmade moodustamine ühel või teisel moel reguleeritud.

Lähedased eelpool toodud grupele on parlamendikojad, kus on küll ülevaade tegutsevatest sõprusrühmadest, kuid neid peetakse samuti mitteformaalseteks ja eraviisilisteks ühendusteks ning õiguslikke regulatsioone nende moodustamise ja tegevuse kohta ei ole. Parlamendi administratsioon rühmadele tuge ei paku. Nt **Ühendkuningriigi** alamkoja sõprusrühmad on sarnased mitteformaalsed huvigrupid, kellel on kohustus registreerida end parlamendi standardite voliniku büroos. Registreisse peab kandma mh tasustatavad tökohad rühma juures, samuti rahalised ja mitterahalised toetused.

Kolmanda grupi moodustavad parlamendikojad, kus on ülevaade tegutsevatest sõprusrühmadest, neid peetakse mitteformaalseteks ühendusteks ning õiguslikke regulatsioone nende moodustamise ja tegevuse kohta ei ole, kuid parlamendi administratsioon pakub rühmadele teatud teenuseid. Nt **Soome** Eduskunnas on üksnes mitteformaalsed reeglid sõprusrühmade loomise ja tegevuse kohta. **Rootsi** Riksdagis on osa parlamendi sõprusrühmasid asutatud vabade võrgustikena, st ilma põhikirja, juhatuse või liikmeskonnata. Teised sõprusrühmad on taas traditsioonilisemad ühendused koos kirjalike põhikirjade, regulaarselt toimuvate aastakoosolekute, protokollide, juhatuse, revidendi ja liikmemaksudega. Parlamendirühmad asutatakse tavaliselt saadiku, kellel on mõne konkreetse riigi või regiooni suhtes erihuvi, initsiatiivil. Ka pöördumised teistest parlamentidest võivad olla rühma loomise ajendiks. Osa rühmi võtavad oma liikmeteks ka ametnikke.

Siia gruppi võib liigitada ka **Saksamaa** mõlemad parlamendikojad. Nt Saksamaa Liidunõukogus on loodud vaid kaks rühma – suhete edendamiseks Prantsusmaa Senati ja Venemaa Föderatsiooninõukoguga. Sõprusrühmad on asutatud ühisdeklaratsiooniga, milles on määratletud nende eesmärk, struktuur ja tegutsemise üldpõhimõtted. Saksamaa Liidupäeva sõprusrühmad moodustatakse parlamendi juhatuse poolt koosseisu alguses, seejärel kinnitab vanematekogu rühmade lõpliku arvu ja struktuuri. Samuti puuduvad õiguslikud regulatsioonid **Hispaanias**. Parlamendirühmade asutamine tugineb kas alamkoja juhatuses või alam- ja ülemkoja juhatuste ühisistungitel sõlmitud kokkulepetel. Praktikas on välja kujunenud, et juba koosseisu alguses otsustavad juhatused ära, kui palju rühmi ja milliste riikidega seondult luuakse. Valdavalt valitakse välja sellised riigid, kellega Hispaanial on erisuhted või need, kellega peetakse oluliseks suhete parandamist. Omalaadne on **Küprose** Esindajatekojas kujunenud praktika, kus parlamendi välis- ja Euroopa asjade alatine komisjon tegutseb parlamentide sõprusrühmana ning komisjoniliikmed on ühtlasi sõprusrühmade liikmed.

¹ Esitatud andmed on 2011. aasta oktoobri seisuga ja tuginevad ECPRD võrgustikus läbiviidud uuringule.

Neljanda suurema grupina võib käsitleda parlamendikodasid, kus sõprusrühmad on loodud IPU (*Inter-Parliamentary Union*) rahvusliku rühma raames ning reguleeritud üldjuhul selle põhikirjaga. Nt **Belgia parlamendi** mõlemas kojas moodustatakse ja koordineeritakse parlamendi sõprusrühmi Belgia IPU rühma raames (kahepoolsete alarühmadena) ning need on avatud parlamendi mõlema koja liikmetele. Tuginetakse Belgia IPU rühma põhikirjale ja eeskirjadele. Viimased reguleerivad rühmade moodustamist (rühmad moodustab Belgia IPU rühma juhatus), koosseisu, esimeeste määramist, sekretariaadi loomist, tegevust ja välisvisiite. Ka **Slovakkia parlamendi** sõprusrühmad luuakse Slovakkia IPU ametliku delegatsiooni raames ja lähtutakse IPU rühma põhikirjast. Lisaks väliskomisjoni heakskiidule peab sõprusrühmade nimekiri saama heakskiidu ka Slovakkia IPU rühma peaassambleelt. Rühmade esimeeste kohtade jaotamisel võetakse aluseks proportsionaalse esindatuse põhimõtte vastavalt võimujao tusele parlamendis. **Tšehhi** parlamendikodade ja **Ungari** Rahvussamblee sõprusrühmad on samuti loodud riigi IPU delegatsiooni raames.

Viiendaks võib tuua parlamendikodasid, kus sõprusrühmade loomine on reguleeritud parlamendi kodukorraga. See tähendab, et kodukorra seaduse tasemel on küll märgitud ära õigus moodustada sarnaseid ühendusi, kuid samas jääb see üldsõnaliseks ning rühmade tegevust käsitlevad formaalsed või mitteformaalsed kirjepandud reeglid puuduvad. Siia võib paigutada **Eesti**, **Läti** ja **Kreeka** parlamendid ning **Rumeenia** Esindajatekoja.

Kuuenda ja viimase grupi moodustavad parlamendikodasid, kus sõprusrühmade loomine ja tegevus on reguleeritud parlamendi kodukorra ja/või eeskirjaga. **Poola** Sejmi kodukorras on märgitud, et saadikud võivad asutada parlamendi sõprusrühmasid. Sõprusrühmade korralduslik alus on ära toodud Poola parlamentidevahelise rühma eeskirjas, mis kiidetakse heaks mõlema koja esimehe poolt parlamendi koosseisu alguses. **Leedu** parlamendi kodukord käsitleb üksikasjalikumalt parlamendivaheliste suhete rühmade loomist ja tegevust. Parlamendi juhatus, võttes arvesse väliskomisjoni soovitusi ja vastava sõprusrühma töökoormust ning majanduslike, poliitiliste vm aspektide olulisust, toetab rühma tegevust – määrab sekretäri, finantseerib rühma kutsutud külaliste vastuvõtte või rühma liikmete lähetusi. Rühma esimees peab vähemalt kaks korda oma ametiaja jooksul esitama väliskomisjonile kirjaliku raporti.

Sloveenia Rahvussamblee sõprusrühmade asutamise ja tegevuse õiguslikuks aluseks on parlamendi rahvusvahelise tegevuse eeskiri. Selle järgi on parlamendi sõprusrühm mitteametlik organ, mille moodustavad Rahvussamblee saadikud vastavalt oma huvile teha koostööd kindla riigiga. Sõprusrühma asutab välispoliitikakomisjon saadikute ettepanekul. **Prantsusmaa** Rahvussamblee juhatus on sõprusrühmade loomiseks kehtestatud oma eeskirjad. Esimesel koosolekul vaatab juhatuse rahvusvahelise tegevuse eest vastutav delegatsioon üle parlamendi eelmise koosseisu ajal moodustatud sõprusrühmade nimekirja ning teeb ettepaneku selle taastamise kohta kas muutmata või muudetud kujul. Parlamendi koosseisu esimesel istungil kinnitab juhatuse delegatsioon rühmadele kehtivad reeglid, koostab nende nimekirja, jaotab esimeeste kohad fraktsioonide vahel vastavalt nende suurustele ja jagab rühmad geograafilise piirkonna alusel nelja gruppi.

Portugali on sõprusrühmade õiguslik alus määratletud parlamendi kodukorraga. Vastavalt sellele on sõprusrühmad parlamendi organid, mille ülesanne on arendada dialoogi ja koostööd Portugalile sõbralike riikide parlamentidega. Rühma loomise algatus tuleb parlamendi esimehelt või liikmetelt, kuid ametlikuks moodustamiseks on siiski vajalik esimehe nõusolek; selle annab ta pärast väliskomisjonilt saadud arvamust. Parlament määrab oma otsusega sõprusrühma liikmete arvu ja kohtade jagunemise fraktsioonide vahel vastavalt parlamendi esimehe ettepanekule. Saadikute sõprusrühmadesse määramise pädevus kuulub fraktsioonidele.

Pea kõik vaatluselused parlamendikodasid nimetavad, et neil ei ole sõprusrühmade õiguslik staatus määratletud. Sõprusrühmad on saadikute mitteformaalsed rühmitused, mis põhinevad vabatahtlikul osalemisel, ja ei oma sellistena parlamendis ametlikku staatust. Erandi moodustab siinkohal Portugali parlament.

Parlamendirühmad kui parlamentaarse diplomaatia edendamise üks samm

Parlamendirühmade roll seisneb teiste riikidega suhete hoidmises ja arendamises. Nende loomise eesmärgiks on soov edendada saadikutevahelisi kontakte ja dialoogi. Nt **Hispaania** Esindajatekoda näeb parlamendirühmades parlamentaarse diplomaatia edendamise ühte sammast. **Rootsi** parlament moodustab sõprusrühmasid mh selleks, et saada paremini aru huvipakkuvates riikides või regioonides toimuvatest arengutest ehk rühmadel on ka hariv funktsioon. **Kreeka** parlament näeb rühmade rolli Kreeka seisukohtade ja ideede propageerimises olulistest rahvuslikes ja rahvusvahelistes küsimustes. Rühmad on üha enam haaratud välispoliitikasse, nt **Prantsusmaa** Rahvussamblees, kus Vabariigi Presidendi välislähetusel osaleb sageli ka sõprusrühma esimees (või esimehed). Prantsusmaa Rahvussamblee sõprusrühmad vastutavad ka parlamentidevaheliste koostööprogrammide eest ja toetavad prantsuse kultuuri ja keele edendamisega seotud tegevusi.

Parlamendirühmad on keskendunud peamiselt järgmistele tegevustele:

- Üritused parlamendihoones: kohtumised teiste parlamendiliikmetega, diplomaatiliste esindajatega, poliitikute jt võtmeisikutega (vastuvõttude, konverentside, seminaride, loengute, töökoosolekute, lõuna- ja õhtusöökid, ekskursioonide jm vormis). Nt **Belgia** IPU rühm korraldab igal aastal sõprusrühmade esimeestele ja aseesimeestele ning vastavate riikide suursaadikutele vastuvõtu parlamendis, **Leedu** parlament korraldab selle tegevuse raames aga näituseid jm kultuuriüritusi.
- Eraldi kohtumised saatkondades: vastuvõtud riiklike tähtpäevade, kontsertide jt sündmuste puhul. Lisaks osalemine konkreetse riigiga suhteid edendavate ühenduste ja organisatsioonide tegevuses (**Portugali** ja **Rootsi** parlamendid). Kokkusaamised ja kogemuste vahetamine valitsuse ja kodanikuühiskonna esindajatega (**Saksamaa** Liidupäev).
- Sõprusrühmade delegatsioonide vastastikkused visiidid – nii rühma poolt kutsutud külaliste vastuvõtmine kui ka teiste riikide parlamendirühmade kutsel rühmaliikmete visiidid. Nt **Belgia** parlamendis toimub mõlemas suunas 3-4 visiiti aastas. **Prantsusmaa** Rahvusassamblees on lubatud üks välislähetus ja üks vastuvisiit rühma kohta koosseisu jooksul, v.a naaberriigid, kellega on tihedam koostöö. Rühma välislähetuse kohta tuleb koostada raport. **Slovakkia** parlamendi rühmad saavad kutsuda sõprusrühmade delegatsioone lühiviisitidele (2-3 päeva) või vahetevahel saata oma delegatsiooni lähetusse teise riigi sõprusrühma kutsel. **Sloveenia** Rahvusassamblee sõprusrühmade delegatsiooni välisvisiidid toimuvad üksnes siis, kui viimase nelja aasta jooksul ei ole parlamendi esimehe vm tasandil toimunud mingisugust rahvusvahelist koostööd.
- Üldine rühmadevaheline kommunikatsioon, kogemuste ja teadmiste vahetamine erinevates ühiskonna valdkondades (kultuuris, sotsiaalsfääris, majanduses). Lisaks informatsiooni ja arvamuste vahetamine rühma sees, info kogumine kohtumiste ajal erinevates institutsioonides. Nt **Hispaania** Esindajatekoja välislähetused sihtkohtadesse, mis aitavad paremini mõista vastuvõtva riigi ajalugu, kultuuri, nende ühiskondlikku ja poliitilist tausta. Vastavate riikide saatkonnad on üldjuhul selliste visiitide toimumisest informeeritud ja teevad meeleldi koostööd.

Parlamendirühmade eelarve ja rahastamine

Kõik saadikud võivad kasutada parlamendi hoonet ja seadmeid oma parlamendirühma tegevuse korraldamiseks. Enamikel juhtudel pakub parlament ka administratiivset tuge. Üldjuhul rühmadel endil eraldi eelarvet ei ole ja neid rahastatakse parlamendi üldeelarvelistest vahenditest. Siinkohal võib siiski eristada nelja lähenemist või mudelit:

Esiteks parlament ei finantseeri sõprusrühmade tegevust ega paku muul moel abi. Nt **Itaalia** parlamendi mõlemad kojad, **Hollandi** ülemkoda, **Sloveenia** Rahvusnõukogu, **Taani** parlament. Ka **Norra** parlament ei rahasta rühmi, üksnes fraktsiooniametnikke kasutatakse aeg-ajalt nende sekretäritöö korraldamisel. Samuti ei finantseeri parlamendirühmi **Ühendkuningriigi** kojad, loodud on register rühmade finantseerimise allikate kajastamiseks.

Teiseks – parlamendirühmade tegevust rahastatakse teatud ulatuses parlamendi üldeelarve vahenditest, rühmadel endil eraldi eelarveid ei ole. Parlament pakub ka administratiivset tuge. Lisaks **Eestile** võib tuua siinkohal näitena ka **Läti** ja **Leedu** parlamendid. Leedu parlamendi juhatus, võttes arvesse väliskomisjoni soovitusi, vastava sõprusrühma töökoormust ning poliitiliste jm aspektide olulisust, määrab rühma sekretäri, finantseerib rühma kutsutud külaliste vastuvõtte või liikmete lähetusi. Tõsi, siiani ei ole parlamendi juhatus sekretäre määranud ja välissuhete osakonna ametnikud abistavad rühma organisatoorsetes jm küsimuses. Vahendid **Soome** parlamendi rühmade tegevuseks kajastuvad parlamendi eelarves. Summad on ette nähtud 3-4 lähetuse kulude katmiseks sõprusriiki (rühmadele kokku aastas) ja rühmade (külalistega) koosolekute kuludeks. Iga rühma käsutuses on sekretär, tavaliselt on selleks rahvusvahelise suhete osakonna teenistuja või saadiku abi. **Rootsi** parlamendis korraldatakse üritused liikmete endi kulul või tasutakse nende eest mitmesuguste toetustega. Välissuhete osakonna käsutuses on ligi 100 000 SEKi suurune eelarve parlamendirühmade tegevuse toetamiseks. Vastavalt kujunenud praktikale antakse toetusi aastakoosolekute korraldamiseks, suursaadikutega kohtumisteks jms.

Saksamaa parlamendi mõlemas kajas ei ole samuti rühmadel eraldi eelarveid. Selleks, et korraldada oma tegevusi Liidupäevas, abistab sõprusrühmasid väike sekretariaat. Ülemkojas vastutab parlamentaarsete suhete talitus nende koosolekute organiseerimise eest ja ühtlasi tegutseb koordineeriva keskusena. **Prantsusmaa** Rahvusassamblee igal sõprusrühmal on võimalik saada endale abiliseks sekretär, kes täidab neid ülesandeid oma igapäevaste töökohustuste kõrvalt. Iga rühm saab ka finantsvahendeid teatud piirides, nt rahastatakse juhatuse heakskiidu

saanud välislähetusi ja külaliste vastuvõtte. Lisaks sellele saavad rühmad kasutada parlamendi koosolekuruume, postiteenuseid, ametlikke fotograafe, kirjablankette jms. **Hispaania** Esindajatekoja sõprusrühmade kulutused kajastuvad välissuhete osakonna eelarves ning iga rühma juurde on määratud üks vanemametnik ja sekretär.

Kuna **Küprose parlamendi** välis- ja Euroopa asjade komisjon on ühtlasi parlamentide sõprusrühm, siis saab ta oma tegevuseks parlamendilt nii administratiivset kui ka finantstuge. **Tšehhi** Senati rühmad tegutsevad komisjonide egiidi all ning nende kulud tasuvad üldjuhul ka komisjonid. Partnerriigiga kohtumised kaetakse välislähetuste eelarvest. Rühmasid teenindavad komisjonide või välissuhete osakonna sekretärid. **Slovakkia** IPU rühma (sh ka sõprusrühmade tegevuse) kulud kaetakse Slovakkia parlamendi kantselei eelarvest. Liikmemaksu Slovakkia IPU rühma liikmel ei ole. Sõprusrühmade liikmemaksu peab heaks kiitma lihthäälteenamusega IPU rühma peaassamblee. Slovakkia IPU rühma sekretär on parlamendi kantselei teenistuja, kes on ühtlasi ka kõikide rühmade kontaktisikuks.

Kolmandaks – tegevust rahastatakse kombineeritult liikmemaksudest ja parlamendi või IPU rahvusliku rühma vahenditest. Selleks, et tagada **Ungari** IPU grupi tegevuseks vajalik finantseerimine, maksavad Ungari IPU grupi liikmed üks kord aastas liikmemaksu, mille suuruse kiidab heaks üldkoosolek. Juhatusel liikmed saavad täiendava summa, mille suuruses lepivad kokku parlamendi fraktsioonid. Ungari IPU grupi rahastatakse ka parlamendi eelarvest. **Belgia** parlamendikodade rühmade tegevust rahastatakse samuti IPU rühma üldeelarve vahenditest. Liikmed maksavad sümboolse 10-eurose tasu rühma kohta kogu volituste kestuse ajaks (neljaks aastaks), mis läheb Belgia IPU rühma üldeelarvesse. Belgia IPU rühma juhatus vastutab vahendite õiglase jaotamise eest rühmade vahel, eriti välisriikidest saabuvate ja välisriikidesse saadetavate delegatsioonide osas. Rühmade iga piirkondliku grupi kohta on Esindajatekojas või Senatis 1-2 ametnikku erinevatest osakondadest, kes tegutsevad sekretäridena.

Ja neljandaks parlamendikojad, kus rühmal on oma eelarverida parlamendi üldeelarves. **Portugali** parlamendis esitab sõprusrühma esimees iga aasta alguses parlamendi esimehele rühma üldise tegevuse rahastamise eelarve ettepaneku. Ettepanekud lisakulutusteks, nt väliskülaskäikudeks või külaliste vastuvõtmiseks, tuleb samuti esitada heakskiitmiseks parlamendi esimehele. Parlamendi välissuhete osakond määrab sekretäri, kes koondab rühmade aastaaruanded ning raportid väliskülaskäikude ja vastuvõetud külaliste kohta.

Parlamendirühmade arv ja liikmete arv nendes

Sõprusrühmade arv erineb koosseisude lõikes. Nende arv vaatlusalustel parlamendikodadel limiteeritud ei ole. 28-st parlamendikojast on enamikul (22) ülevaade moodustatud parlamendirühmadest. Tavapäraselt peetakse sõprusrühmade registreid või loendeid, mis on ühtlasi avalikustatud veebis. Keskmiselt on ühes parlamendikojas loodud 55 rühma. Kõige rohkem rühmi on moodustatud **Prantsusmaa** Rahvusassamblees (173 rühma), **Ühendkuningriigi** alamkojas (133 rühma) ja **Belgia** parlamendis (101 rühma). Kõige vähem leidub neid **Saksamaa** Liidunõukogus (kaks rühma). **Norra** parlamendis on teadaolevalt loodud neli rühma.

Sõprusrühmad luuakse üldjuhul parlamendi uue koosseisu alguses ja need on avatud kõikidele saadikutele (kahekojaliste parlamentide puhul sageli mõlema koja liikmetele), harva ametnikele ja teistele. Liikmete arv rühmas on piiratud kaheksal parlamendikojal 28-st. Nt **Portugali** parlamendi rühmadesse kuulub mitte vähem kui seitse ja mitte rohkem kui 12 liiget. **Läti** parlamendis võivad vähemalt kolm saadikut moodustada rühma. **Sloveenia** Rahvusassamblees kehtib samuti miinimumnõue – iga rühm peab koosnema vähemalt kolmest liikmest, kes on kolmest erinevast saadikurühmast. **Ungari** parlamendis saab rühma moodustada siis, kui on olemas vähemalt viis liiget, kes esindavad vähemalt kahte parlamendifraktsiooni. **Ühendkuningriigis** peab rühma registreerimiseks olema vähemalt 20 liiget, kuid nendeks võivad olla liikmed parlamendi mõlemast kojast.

Enamikel parlamentidel sarnaselt Eestile liikmete arvu piiranguid ei ole. Kui nt **Riigikogu** sõprusrühmades oli 2011. aasta oktoobris liikmeid vahemikus 5–50, siis **Saksamaa** Liidupäevas jäi see vahemikku 8–127. **Prantsusmaaga** regulaarseid suhteid omavate riikide rühmades on keskmiselt 20 liiget, kuid suurte riikide (G20 riigid) või Prantsusmaaga ajalooliselt tugevaid seoseid omavate riikide rühmades võib olla 50 kuni 150 liiget. Mitmed parlamendikojad aga arvestust liikmete kohta ei pea (nt **Rootsi**, **Taani**, **Norra** jt parlamendid).

Siiri Sillajõe
asejuhataja
tel 6505