



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Parlamentide töökorraldus koroonatingimustes

Nr 6

23.03.2021

2020. aastal puhkenud COVID-19 pandeemia avaldas Euroopas märkimisväärset mõju ka parlamentide töökorraldusele. Eelmisel kevadel toimiti selles küsimuses erinevalt – osa parlamente lükkas istungeid edasi, oli parlamente, kus istungid toimusid vähendatud mahus, seati piirarvud seal osalejatele või peatusid istungid üldse. Meenutuseks eelmisest kevadest, et 07.05.2020 seisuga olid üheksa riiki (Horvaatia, Iirimaa, Küpros, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa ja Taani) vähendanud nii täiskogu istungeid kui ka seal kohalviibivate parlamendiliikmete arvu. Koos Eestiga olid veel 12 riiki vähendanud täiskogu istungite arvu (Belgia, Hispaania, Holland, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Šveits, Ühendkingriik). Austria, Kreeka, Rootsi ja Soome olid kehtestanud täiskogu istungile lubatud parlamendiliikmetele piirarvu. Parlamendi täiskogu istungid olid teatud ajal ajutiselt peatatud Bulgaarias, Hispaanias, Hollandi parlamendi ülemkojas, Tšehhi parlamendi alamkojas ja Ühendkuningriigi parlamendi alamkojas.¹

Kuna koroonaviirus ei ole kaugeltki veel kadunud, siis on võrreldes tavaolukorraga parlamentide täiskogude ja komisjonide töökorralduses muutusi ka praegu. Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentikeskuse võrgustiku vahendusel on viimase aasta jooksul läbi viidud mitu küsitlust, mille raames on parlamentide töökorralduslikke muutusi kaardistatud. Viimased küsitlused toimusid Austria parlamendi ja Euroopa Parlamendi eestvedamisel 2020. a novembris ja 2021. a veebruaris ning nende küsitluse kokkuvõtteid on ka käesoleva teemalehe peamiseks lähtekohtadeks. Riikidest on lisaks EL liikmesriikidele ülevaatesse kaasatud ka Iisrael, Island, Norra, Ühendkuningriik, USA ja Euroopa Parlament.

Muudatused parlamentide kalendrites

Võrreldes aastataguse ajaga on parlamentidel suuresti õnnestunud säilitada oma parlamendikalendrite ja töögraafikute järgimine. Mõned erandid siiski on, nt **Ühendkuningriigi** ja **USA** parlamentide alamkodade töögraafikuid on aeg-ajalt muudetud. **Ungari** parlamendis ei ole võimalik läbi viia suulistele küsimustele ja arupärimistele vastamisi, piiratud on ka teatud menetlusega seotud ettepanekud. **Sloveenia** parlamendis toimusid 2020. a novembris vaid erakorralised istungid, sest kaughääletamine on lubatud vaid erakorralisel istungil. **Saksamaa** Bundestagis on fraktsioonide vahel saavutatud kokkulepe, mis tühistab liikmete kohustusliku kohaloleku teispäeviti ja reedeti. **Iirimaa** parlament on teatanud istungite vähendamisest, kuid seda piirangut loodetakse peagi leevendada. **Taani** parlament märkis oma vastuses, et füüsiliste kontaktide piiramise eesmärgil on valitsus vähendatud parlamendile esitatavate eelnõude arvu ja parlament omalt poolt on vähendanud valitsusele esitatavate arupärimiste ja ettepanekute arvu. **Bulgaaria** parlamendis on lubatud vaid möödapääsmatute komisjoni istungite toimumine.

Sotsiaalse distantsi hoidmine täiskogus

Sotsiaalse distantsi hoidmisel istungisaalides rakendatakse erinevaid meetmeid.

¹ Sillajõe, S. (2020), [Parlamendi roll koroonakriisi ajal Euroopa riikides](#). Teemaleht nr 6/2020.

Suur hulk parlamendikodasid viib täiskogu istungeid läbi piiratud arvu liikmetega. 2021. a veebruarikuu seisuga oli see nii Belgias (Esindajatekoda), Hispaanias, Hollandis, Irimaal, Kreekas, Norras, Poolas (Sejm), Portugalis, Prantsusmaal, Rootsis, Rumeenias (Senat), Saksamaal, Soomes, Taanis, Ühendkuningriigis ja USA Kongressi Esindajatekojas.

Näiteks **Taani** Folketingis osalevad kokkuleppel 179 parlamendiliikmest hääletamisel vaid 95, poolte proportsionaalne esindatus on seejuures tagatud. **Soome** Eduskunnas tohib 200 liikmest korraga saalis olla 74, st et täiskogul võib osaleda üks kolmandik parlamendiliikmeid ja nad peavad üksteisest turvalises kauguses istuma. Hääletused toimuvad tavaliselt samuti vähendatud koosseisus, st et fraktsioonid on kokku leppinud, et hääletusel osaleb 56 parlamendiliiget 200-st. **Prantsusmaa** Rahvussammaslees osalevad täiskogu istungitel igast fraktsioonist vaid pooled liikmed (st 577 asemel 288). **Saksamaa** Bundestagis on liikmed kohal vabatahtlikkuse alusel ja kvoorum on alandatud veerandini. Lisaks võttis Bundestag hiljuti vastu uue meetme, millega lühendati plenaaristungitel peetud arutelude kestvust 90 minutilt 60 minutini. **Iirimaa** parlamendi alamkojas võivad debattidel 160 liikmest osaleda 45, kuid hääletamisest tohivad osa võtta kõik; ülemkoja 60 senaatorist võivad debattidel osaleda 19 ning hääletamistel kuni 45. **Norra** Stortingeti 169 liikmest võivad kohal olla 87 ja seetõttu on langetatud ka hääletuskünnis tavapäraselt 102-lt 87-le. **Portugal** on tavapärase 230 liikme asemel istungisaalis kohal vaid 121 saadikut.

On muudetud ka täiskogu istungite toimumiskohta. Osa parlamente on viinud need ümber suurematesse saalidesse ja hoonetesse. Sellisteks näideteks on Iirimaa, Küpros, Luksemburg, Ungari ja Holland (parlamendi ülemkoda). **Iirimaa, Küprose ja Luksemburgi** puhul on kasutatud selleks konverentsikeskusi.

Teised parlamendid kasutavad täiskogu istungite läbiviimiseks tavapärasest erinevaid ruume parlamendihoone sees, kaasates näiteks ka pressi- ja/või külalisterõdud, kuhu parlamendiliikmed istuma pannakse (Austria, Horvaatia, Island, Itaalia, Poola ja Prantsusmaa Senat). Pressirõdu on kasutusele võetud ka **Israeli** Knessetis, kus muudeti istungisaali istumiskorraldust selliselt, et iga koha kõrvale jäaks kaks vaba kohta. Uutele kohtadele tuli monteerida ka hääletuspuldid, sest Israeli seadused kaugteel hääletamist ei luba. Rõdul saavad hääletamas käia isolatsioonis viibivad saadikud, kes tuuakse selleks kohale eritranspordiga ja eraldatud koridoride kaudu. Selleks, et ka rõdul olevad parlamendiliikmed saaksid kõnedega esineda, on sinna paigaldatud eraldi kõnetool.

Sarnaselt Riigikogule ei ole istumispiiranguid seatud Leedu, Malta, Norra, Rumeenia (Esindajatekoda) ja Slovakkia parlamentides. Leedu, Malta ja Norra täiskogu saalides on küll kasutusele võetud pleksiklaasist piirded. Kaitseklaaside kasutamist istungisaalis on veel maininud ka Austria ja Horvaatia.

Kaugosalusega istungid ja kaughääletamine

Kaugosalusega täiskogu istungi vorm ei ole siiski väga levinud. Vaid Belgia (Esindajatekoda), Leedu, Läti, Poola, Rumeenia (Esindajatekoda) ja Sloveenia parlamendid on oma vastustes märkinud, et nende täiskogu istungid toimuvad (või on mingil ajal toimunud) kaugosaluse põhimõttel. Euroopa Parlament ja Ühendkuningriigi mõlemad parlamendikodad kasutavad hübriidvorme. Bulgaarias ja Horvaatias kasutatakse hübriidvorme, et võimaldada isolatsioonis viibivatel parlamendiliikmetel interneti teel osaleda. Parlamendid kasutavad erinevaid praktikaid ja elektroonilisi lahendusi ning kaugosalusega istungite toimumise võimaldamiseks on muudetud parlamendi töökorda reguleerivaid seadusi.²

Kõigis eelmises lõigus nimetatud parlamentides on kasutusel ka kaughääletamine. Bulgaaria ja Horvaatia parlamentides saavad kaugteel hääletada need parlamendiliikmed, kes peavad olema isolatsioonis. Enne koroonakriisi oli Euroopas kaughääletamine parlamendi täiskogu istungitel teatud juhtudel lubatud vaid **Hispaanias** ja **Kreekas**, kus parlamendiliikmetele on endiselt võimaldatud ainult kaughääletamine, kaugosalusega istungid aga lubatud ei ole. Kahes viimati nimetatud parlamendis otsustati pandeemiast tulenevatel põhjustel kaughääletamist puudutavaid töökorra punkte vabamalt tõlgendada. Kreeka pakub oma parlamendiliikmetele nt kirja teel hääletamise võimalust.

Komisjoni istungite toimumist veebis on kinnitanud järgmiste riikide parlamendid: Belgia (Esindajatekojas hübriid), Hollandi (ülemkoda), Horvaatia, Kreeka, Island, Läti, Leedu, Portugal, Rumeenia, Rootsi ja

² Vt Libek, E. (2020). [Kaugosalusega parlamendiistungid – erakorraline meede või uus normaalsus](#). Teemaleht nr 7/2020.

Ühendkuningriik (alamkojas hübriidvorm), lisaks ka Euroopa Parlament (hübriid). **Saksamaa** Bundestagis on komisjonide kaugosalusega istungid printsiibis lubatud, kuid komisjonide praktika on väga erinev. **Prantsusmaa** Esindajatekojas ja **Soome** Eduskunnas on video vahendusel istungitele kaasatud välisesinejad ja külalised. **Itaalia** Senati komisjonides korraldatakse sel teel parlamentaarseid kuulamisi. **Iisraeli** parlamendis tohivad komisjoni istungil kaugteel osaleda vaid need liikmed, kes on koroonaga positiivsed, määratud eneseisolatsiooni või kuuluvad riskirühma, samuti ministriumide ametnikud ja huvirühmade esindajad. **Tšehhi** Esindajatekoja presidendi otsusega (03.12.2020) võimaldatakse seal komisjonide ja alakomisjonide kaugistungite toimumine limiteeritud ajavahemikuks, milleks on 11.01.–31.03.2021.

Kaugteel hääletamist võimaldatakse ka komisjonide istungil. Näiteks on see lubatud Belgia (Esindajatekoda), Horvaatia, Kreeka, Leedu, Läti, Portugali (formaalset hääletamist toimub harva), Rootsi, Rumeenia, Ühendkuningriigi ja USA parlamentide, samuti Euroopa Parlamendi komisjonides.

Soome parlament on vastu võtnud kodukorra ajutise muudatuse, mis kehtib kuni 30.09.2021 ja mille alusel võib täiskogu ja komisjonide istungitel korraldada hääletamist kaugteel, kui see on vajalik parlamendi toimise tagamiseks ohtliku ja laialt levinud nakkushaiguse tõttu. Seni ei ole seda praktikas veel kasutatud.

Maskikandmise kohustus

Viimase poolaasta jooksul on üheks kirgi kütvaks teemaks olnud kindlasti ka maskikandmise kohustus. Eestis kehtib teatavasti see kohustus avalikes siseruumides, sh ühisruumides ja teenindusasutustes. Riigikogu hoones on maski kandmine tugevalt soovituslik. Kui eelmisel kevadel oli maskide kandmist ühel või teisel kujul vaid kaheksas parlamendis, siis tänaseks on selles küsimuses toimunud tähelepanuväärne muutus.

On rida parlamente, kus näomaski kandmine on kohustuslik. Nende hulka kuuluvad näiteks Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Hollandi, Horvaatia, Islandi, Itaalia, Kreeka, Küprose, Läti, Leedu, Luksemburgi, Poola, Portugali, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Šveitsi, Tšehhi, Ungari ja USA (esindajatekoda) parlamendid ning Euroopa Parlament. Kusjuures Euroopa Parlamendis peavad liikmed maski kandma ka rääkides. **Soome** Eduskunnas ja **Saksamaa** Bundestagis on kohustuslikud kirurgilised maskid (FFP2/FFP3). **USA** Kongressi Esindajatekojas on vastu võetud resolutsioon (117, H. Res 38), millega on kehtestatud trahvid alamkoja liikmetele, kes keelduvad istungisaalis maski kandmisest.

Sarnaselt Riigikogule on maski kandmine tugevalt soovitatav ka Iirimaa, Malta, Rootsi, Ühendkuningriigi ja USA (Senat) parlamentides.

2021. a veebruarikuise seisuga ei olnud näomaskide kandmise kohustust Austria, Norra ja Taani parlamentides. Olgu siinkohal siiski lisatud, et Taani parlamendis on maskid kohustuslikud parlamendi külalistele ning Norra parlamendis ametnikele ja soovituslikud liikmetele, kui 1-meetrise vahemaa hoidmine võimalik pole.

Ekskursioonid, külalised ja ajakirjanikud

Seoses koroonaviirusega on peaaegu kõigis parlamentides ekskursioonide korraldamine peatatud. Piiranguid juurdepääsuks parlamentide istungisaali pressi- ja külalisterõdule on (taas)kehtestatud alates 2020. a sügisest. Mõlemad alad on sulgenud siiski vähesed parlamendid. Sellisteks näideteks on Horvaatia, Iisraeli, Prantsusmaa (Rahvussammas), Tšehhi (Senat) ja Ühendkuningriigi (Lordide Koda) parlamendid. Iisraelis on pressirõdu võetud kasutusele parlamendiliikmete istekohtadena. Enamikus Euroopa parlamentides on pressirõdu siiski avatud, kuid piiratud on ajakirjanike arvu, kes seal korraga viibida tohivad. Piirangud kehtivad ka külalisterõdul viibivate inimeste arvu kohta. Iisraeli Knessetis viidi ennetava meetmena kohvikutest ära kõik lauad ja toolid.

Kokkuvõte

Riikide parlamendid on sarnaselt teiste institutsioonidega pidanud kohanema uue olukorraga. Selleks on kasutusele võetud erinevaid meetmeid, et tagada parlamendi toimimine ka keerukates oludes.

Võrreldes 2020. a kevadise perioodiga võib täheldada, et parlamentidel on õnnestunud siiski üldjuhul järgida oma tavapäraseid kalendreid ja töögraafikuid. Endiselt pööratakse suurt tähelepanu sotsiaalse

distantse hoidmisele istungisaalides. Paljud parlamendikojad viivad täiskogu istungeid läbi piiratud arvu liikmetega ja hääletused toimuvad samuti vähendatud koosseisus. Sageli on muudetud ka täiskogu istungite toimumiskohta. Kaugosalusega täiskogu istung ei ole aga endiselt väga levinud töövorm.

Enamikus vaadeldud parlamentides on näomaski kandmine kohustuslik. Kõigis parlamendihoonetes on mõistetavalt ekskursioonide korraldamine peatatud ja on (taas)kehtestatud juurdepääsu piirangud istungisaali press- ja külalisterõdule.

Margit Muul
konsultant
margit.muul@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Sillajõe, S. (2020), [Parlamendi roll koroona kriisi ajal Euroopa riikides](#). Teemaleht nr 6/2020.

Libek, E. (2020), [Kaugosalusega parlamendiistungid – erakorraline meede või uus normaalsus](#). Teemaleht nr 7/2020.

Luigi, E. (2020), [State of COVID-19 Measures in Parliaments. Spotlight on Parliaments on Europe nr 32/2020](#).

Luigi, E. (2021), [State of COVID-19 Measures in Parliaments. Spotlight on Parliaments on Europe nr 33/2021](#).

Euroopa parlamendiuuringute – ja dokumendikeskuse (ECPRD) päring „Update of request 4548: State of COVID-19 measures in Parliaments“, 2021.

[Running a Parliament During the Coronavirus Pandemic](#). Iisraeli parlament, detsember 2020.