



Opositsiooni õigused parlamendi komisjonides

Nr 11

12.10.2020

Seadusandliku võimu üheks tähtsaimaks ülesandeks on kontrolli teostamine täitevvõimu üle. Eriliselt olulist rolli selle ülesande täitmisel mängib opositsioon. Opositsiooni õigused parlamendi töös on läbi aastate pälvinud tähelepanu nii akadeemikute kui ka poliitikakujundajate ringkondades. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee (ENPA) kiitis 23. jaanuaril 2008. aastal heaks resolutsiooni nr 1601¹, milles esitatakse soovitusel demokraatliku õigusriigi parlamendi opositsiooni õiguste kujundamiseks. Resolutsioonis kutsutakse liikmesriike üles analüüsima opositsiooni õigusi puudutavaid siseriiklikke regulatsioone ja vajadusel neid täpsustama. Toetudes ENPA resolutsioonis esitatud põhimõtetele andis Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon 2019. aastal välja täiendatud nimekirja (*checklist*) opositsiooni õigustest suhetes valitseva enamusega demokraatlikus ühiskonnas.²

Käesolev teemaleht keskendub opositsiooni õigustele parlamentaarse tegevuse ühes konkreetsetes harus, milleks on komisjonide töö. Sealjuures langeb rõhuasetus järelevalve- ja kontrollikomisjonidele.

Opositsiooni õigused komisjonides: mis ja milleks?

Suur osa parlamentaarsest tööst tehakse teatavasti komisjonides. Tavapäraselt on võimalik eristada alatise komisjone, erikomisjone ning uurimis- ja probleemkomisjone. Mõningate Euroopa parlamentide praktikas on eristatavad veel ka alatiste komisjonide allkomisjonid. Alatised komisjonid katavad riigielu valdkondade kaupa ning nende peamine ülesanne on arutada ja ette valmistada seaduseelnõusid. Erikomisjonid moodustatakse kindlate ülesannete täitmiseks, mis on enamjaolt seotud valitsuse tegevuse järelevalve ja kontrolliga. Kui lahendamist vajab mõni olulise tähtsusega üksikküsimus, moodustatakse selleks uurimis- või probleemkomisjon. Laias plaanis on kõikidel parlamendikomisjonidel täita teatav järelevalvefunktsioon valitsuse tegevuse üle. Eriti selgelt joonistub see aga välja eri- ja uurimiskomisjonide puhul. Justnimelt komisjonide järelevalve- ja kontrolliülesanded on need, mis annavad aluse rääkida opositsiooni (eri)õigustest komisjonide töös.

Paloma Krõõt Tupay (2019, lk 105) on möödunud aastal *Juridicas* ilmunud artiklis „Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa *Bundestag*’ilt õppida?“ rõhutanud, et opositsioonilise vähemuse üheks olulisemaks töövahendiks suhetes valitseva enamusega on kontrolliõigused. Efektiivse kontrolli teostamine valitsuse tegevuse üle eeldab aga sobiva institutsionaalse keskkonna olemasolu. Ühelt poolt peaks selle tagama demokraatliku vaidluskultuuri tunnistamine kui selline. Teisalt on Veneetsia komisjon täheldanud, et justnimelt demokraatia järjepidevuse tagamise seisukohast on parlamentides üha suurem vajadus tugevdada mehhanisme, mis aitaksid luua tasakaalu opositsiooni ja valitseva enamuse omavahelistes suhetes (*European Commission for Democracy through Law*, 2019, lk 7). Sama põhimõtet soosib ka Tupay (2019, lk 119) argument, et opositsiooni õiguste tugevdamine tähendab eelkõige seda, et tegeleda tuleb opositsiooni võimalustega võtta vaatluse alla ja arutada küsimusi, mille avalikust käsitlemisest ei pruugi valitsust toetav enamus huvitatud olla.

¹ [Resolution 1601 \(2008\)](#)

² [Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist \(2019\)](#)

Komisjonide töö kontekstis on rahvusvahelises parlamendipraktikas välja kujunenud mitmed opositsiooni õigusi puudutavad põhimõtted, mis peaksid aitama teostada kontrolli valitsuse tegevuse üle. Tegu ei ole universaalsete praktikatega ning nende rakendamise ulatus riigiti varieerub. Enimlevinud opositsiooni õigused komisjonides võtab kokku alljärgnev ENPA eestvedamisel koostatud loetelu (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, 2010, lk 10):

- alatiste komisjonide esimeeste ja raportööride kohad jagatakse parlamendierakondade vahel proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt;
- järelevalve- ja kontrollikomisjonide esimehe kohale määratakse opositsiooni esindaja;
- uurimiskomisjoni moodustamiseks on vajalik alla 1/2 parlamendiliikmete toetus;
- uurimiskomisjonide esimehe või raportööri kohale määratakse opositsiooni esindaja (või toimub roteerumine opositsiooni- ja valitsusparteide esindajate vahel);
- uurimis-, järelevalve- ja kontrollikomisjonide liikmekohad jaotatakse parlamendierakondade vahel pigem pariteetsuse kui proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt;
- opositsioonile (või vähemusele kui sellisele) luuakse võimalus esitada komisjoni aruannetega koos (nt selle lisas) eriarvamus.

Üldistatult on nende praktikate eesmärgiks tagada opositsioonile piisav kõlapind ja võimekus oma kontrolliülesandeid täita. Samal ajal on opositsiooni õiguste tugevdamine seotud ka erapooletuse ja komisjonide töö järjepidevuse tagamise põhimõttega, seda eelkõige just uurimis- ning järelevalve- ja kontrollikomisjonide tööga seoses.

Praktika teistes Euroopa riikides

Võrdleva ülevaate saamiseks opositsiooni õigustest Euroopa riikide parlamentide komisjonides edastas Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond käesoleva aasta septembrikuus Euroopa Parlamendiuringute- ja Dokumendikeskuse (ECPRD) koostöövõrgustiku kaudu vastavasisulise infopäringu. Sealjuures keskenduti eelkõige õigustele, mis puudutavad kohtade jaotust komisjonides ja esimeeste määramist. Vaatluse alt jäi välja suurem osa protseduurilisi küsimusi, nagu arupärimiste esitamine valitsusele, hääletamine ja sõnavõttud, mille kontekstis ei ole enamjaolt alust rääkida opositsiooni või vähemuse „eriõigustest“. Päringule vastas 27 parlamendikoda. Järgnev ülevaade tugineb peamiselt nimetatud küsimustiku vastuste alusel koostatud kokkuvõttele.

Pea kõigis parlamentides (sh Eesti) jaotatakse kohad komisjonides vastavalt parlamendis esindatud poliitiliste jõudude vahekorrale. Mitmes parlamendis baseerub see väljakujunenud tavadele, teistel juhtudel on antud põhimõtte reguleeritud parlamendi kodu- ja töökorra seaduses. Nendes parlamentides, kus komisjonide koosseise ei komplekteerita proportsionaalsuse põhimõtte alusel, on parlamendiliikmetel võimalik üldjuhul otsustada, kas nad soovivad mõne komisjoniga liituda ja selle töös osaleda või mitte (nt Ühendkuningriigi parlamendi alamkoda). Praktika, kus opositsioonile antakse mõnes parlamendikomisjonis kohtade enamus, on väga vähe levinud. Üheks erandiks on siinkohal Sloveenia parlamendi alamkoda, kus kahe järelevalve- ja kontrollikomisjoni puhul seda siiski tehakse.

Paljudes Euroopa riikides (erinevalt Eestist) jaotatakse ka alatiste komisjonide esimeeste kohad parlamendis esindatud poliitiliste jõudude vahel proportsionaalselt, andes seega opositsioonile võimaluse alatisi komisjone juhtida. Valdavalt tugineb see praktika väljakujunenud tavadele. Mitmes parlamendis (sh Eesti) juhivad opositsiooni esindajad komisjone, mis tegelevad peaasjalikult valitsuse tegevuse kontrollimisega. Küsimustikule vastanud riikidest on selline heast tavast lähtuv praktika kasutusel Austria parlamendi alamkojas, Bulgaaria parlamendis, Hispaania parlamendi mõlemas kojas, Itaalia parlamendi ülemkojas, Leedu parlamendis, Norra parlamendis, Portugali parlamendis, Rootsi parlamendis, Saksamaa Liidupäevas, Slovakkia parlamendis, Ungari parlamendis ja Tšehhi parlamendi alamkojas. Leidub ka parlamente, kus teatud komisjonide esimehe kohale opositsioonierakonna esindaja määramine on sätestatud parlamendi kodu- ja töökorras või muu seaduse alusel. Seda näiteks Horvaatias, Leedus, Prantsusmaal ja Sloveenias.

Alljärgnevalt antakse täpsem ülevaade opositsiooni õigusi puudutavatest praktikatest valitud Euroopa riikide parlamentides.

Näited riigiti

Läti

Komisjonide koosseis määratakse proportsionaalsuse põhimõttel ja esimeeste kohad selguvad parlamendierakondade läbirääkimiste tulemusel. Praeguses parlamendi koosseisus on opositsiooni juhitavad kolm alatist komisjoni³ ja neli allkomisjoni.⁴ Järelevalve- ja kontrollikomisjonides opositsioonil nii-öelda eriõigusi ei ole, kuid opositsiooni esindajatel on võimalus osutada valituks sellise komisjoni esimehe kohale. Uurimiskomisjoni moodustamiseks on vajalik vähemalt 1/3 parlamendisaadikute toetus.

Leedu

Vastavalt Leedu parlamendi statuudile valitakse eelarve- ja rahanduskomisjoni ning auditikomisjoni esimeheks või aseesimeheks opositsioonierakonna esindaja.⁵ Hetkepraktikast lähtuvalt kuulub üks kahest eelarve- ja rahanduskomisjoni aseesimehe kohast ja auditikomisjoni esimehe koht opositsioonile. Lisaks näeb hea tava ette, et korruptsioonivastase komisjoni esimeheks valitakse opositsiooni esindaja. Parlamendil on kohustus moodustada uurimiskomisjon, kui selleks avaldab kirjalikult soovi vähemalt 1/4 parlamendiliikmetest.

Norra

Parlamendipraktikast tulenevalt antakse järelevalve- ja põhiseaduskomisjoni (*Scrutiny and Constitutional Affairs Committee*) esimehe koht opositsioonierakonna või vähemuserakonna esindajale. Lisaks on antud komisjonis kasutusel ka teised vähemuse eriõigused (*minority rights*), mis peaksid aitama tagada komisjoni töö efektiivsuse. Need õigused on sätestatud Norra parlamendi kodu- ja töökorra seaduses.⁶ Eelkõige väljenduvad vähemuse eriõigused ühe kolmandiku komisjoniliikmete õiguses teha valitsusele järelepärimisi nende tegevuse suhtes ja vajadusel algatada uurimine, et kontrollida, kas valitsuse poliitika on kooskõlas parlamendi otsuste ja kavatsustega. Uurimiskomisjone nende klassikalises mõistes Norra parlamendis ei esine.

Rootsi

Ehkki Rootsi põhiseaduses ja ka parlamendi kodu- ja töökorras puudub opositsiooni ametlik definitsioon, on parlamendis väljakujunenud teatavad tavad, kuidas komisjonide esimehe ja aseesimehe kohad parlamendierakondade vahel jaotatakse. Näiteks rahanduskomisjoni ja väliskomisjoni esimehe kohad on traditsiooniliselt täidetud valitsuserakondade esindajate poolt, samal ajal kui kaitsekomisjoni ja põhiseaduskomisjoni esimehe kohad on antud valitsusse mittekuuluvate erakondade esindajatele. Nende komisjonide praegune koosseis kajastab samuti seda praktikat. Siiski on oluline märkida, et komisjonide esimehe ja aseesimehe ametikohtade jaotus on tehniliselt alati parlamendierakondade vaheliste läbirääkimiste tulemus ja seetõttu ei ole ühelegi erakonnale tagatud kindel arv esimehe või aseesimehe kohti. Uurimiskomisjonide moodustamise kontekstis vähemuse õigused ei väljendu.

Saksamaa

Opositsiooni esindajatel ei ole Saksamaa Liidupäeva komisjonides eriõigusi nende kitsas tähenduses. Kõigil fraktsioonidel ja Saksamaa Liidupäeva liikmetel on põhimõtteliselt võrdsed õigused oma ülesannete täitmisel. Mis puudutab Saksamaa Liidupäeva eelarvekomisjoni, siis heast tavast lähtuvalt määratakse selle esimehe kohale suurima opositsioonipartei esindaja. Eraldi huvitavaks teemaks Saksamaa parlamendi alamkoja kontekstis on vähemuse (opositsiooni) õigused uurimiskomisjonide moodustamisel (vt Tupay, 2019). Parlamendil on uurimiskomisjoni moodustamise kohustus, kui selleks avaldab soovi vähemalt 1/4 saadikutest.

Sloveenia

Huvitavaks näiteks on Sloveenia, kus parlamendi töökorra seadus näeb ette, et riigirahanduse kontrolli komisjonis (*Commission for Public Finance Control*) ja julgeolekuasutuste järelevalve komisjonis (*Commission for*

³ Avaliku halduse ja kohalike omavalitsuste komisjon, riikliku julgeoleku komisjon ja jätkusuutliku arengu komisjon.

⁴ Baltimaade allkomisjon, laiapiindse riigikatses allkomisjon, majutusteenuste allkomisjon ja rahvatervise allkomisjon.

⁵ [Statute of the Seimas](#), artikkel 46, punkt 6.

⁶ [Storting's Rules of Procedure](#), artikkel 15.

Supervision of the Intelligence and Security Services) kuulub lisaks esimehe kohale opositsioonile ka liikmete enamus.⁷ Niisiis on Sloveenia parlamendi alamkoja näol tegu võrdlemisi silmapaistava erandiga, kus teatud komisjonide liikmekohtade jagamisel kaldutakse kõrvale nii proportsionaalsuse kui ka pariteetsuse printsiibist ning kohtade enamus antakse teadlikult opositsioonile. Mis puudutab uurimiskomisjone, siis nende moodustamiseks on vajalik 1/3 parlamendiliikmete toetus.

Soome

Komisjonide koosseis määratakse proportsionaalsuse põhimõttel ja esimeeste kohad selguvad parlamendierakondade läbirääkimiste tulemusel. Erandiks ei ole siinkohal ka järelevalve- ja kontrollikomisjonid. Kõikides komisjonides on liikmetel õigus lisada komisjoni aruandele või arvamusele vähemuse eriarvamus (*minority report*). Opositsioonierakondade liikmed kasutavad seda võimalust sageli. Vähemuse aruanne võib esindada kõigi opositsioonierakondade ühist eriarvamust või neid võib olla ka mitu, kui erakondadel on erinevad seisukohad. Uurimiskomisjonide moodustamise kontekstis opositsiooni õigused otseselt kajastust ei leia.

Kokkuvõte

Demokraatlikule riigikorraldusele omases võimude vahelise kontrolli ja tasakaalu süsteemis täidab parlamendi opositsioon olulist rolli. Opositsiooni järelevalve- ja kontrolliülesannete kontekstis on alust rääkida mitte ainult opositsiooni kohustustest, vaid ka õigustest. Enimlevinud opositsiooni õigusi puudutavad praktikad parlamendi komisjonides on järgmised: järelevalve- ja kontrollikomisjone juhivad opositsioon, uurimiskomisjonide moodustamiseks vajalik kvoorum on sätestatud alla 1/2 parlamendiliikmete koguarvust, opositsioonil (vähemusel) on võimalus esitada komisjoni aruandega koos eriarvamus. Vähemalt ühte nendest põhimõtetest rakendatakse suuremas osas Euroopa parlamentidest.

Elina Libek
nõunik
elina.libek@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2019. *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist*. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-e).
2. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2010. *Rights and responsibilities of the opposition in a parliament, background document prepared by the Secretariat upon the instruction of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*. http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2010Limassol/Droitsetresponsabilitesparlement_E.pdf.
3. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. 2020. *ECPRD Request No. 4504: Rights and Responsibilities of the Opposition in Parliamentary Committees - Committees Performing Anti-Corruption Oversight and Budgetary Control*, kokkuvõte.
4. Tupay, P. K. 2019. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida?, *Juridica* 2/2019, lk 105-120.

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.

⁷ [Rules of Procedure of the National Assembly](#), artikkel 33, punkt 3.