



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendiliikmete abid EL liikmesriikide näitel

Nr. 9

03.05.2017

Teiste riikide parlamentide uurimisteenistused on mitmel korral huvi tundnud parlamendiliikmete personaalsete abide ja assistentide olemasolu ning nende värbamise erinevate mudelite kohta. Viimati tundis selle teema vastu huvi Prantsuse parlamendi uurimisteenistus, aga aeg-ajalt tõusetub parlamendiliikmete personaalsete abide vajalikkuse teema üles ka Eestis. Laiemalt leidis teema kajastamist 2007. aastal, kui muudeti Riigikogu liikme staatuse seadust selliselt, et XII Riigikogu koosseisu liikmetel oleks olnud õigus abile, ent hiljem jäeti need sätted enne jõustumist seadusest välja.

Sarnaselt Eestiga ei ole parlamendiliikmel personaalset abi veel viies EL liikmesriigis, samas kahekümne kahe EL liikmesriigi parlamendis on personaalse abi töövõtmise võimalus olemas. Parlamendiliikmete personaalsete abide ja assistentide olemasolu järgi võib EL liikmesriigid jaotada kolme gruppi. Vähemalt kaheksateistkümnes riigis vajab parlamendiliige usalduslikku abilist nii valijatega seotud tegevusteks valimisringkonnas kui ka seoses parlamendiliikme kõrge vastutusastmega kohustustega esinduskogu töös. Neljas riigis on parlamendiliikme personaalse abi olemasolu jäetud poliitilise grupi ehk fraktsiooni otsustada.

Tabel 1. Parlamendiliikme personaalse abi olemasolu

<u>On / Ei ole</u>	<u>On</u>	<u>Ei ole</u>
Holland	Austria	Eesti
Luksemburg	Belgia (1 täistööajaga või 2 osalise tööajaga abi)	Hispaania
Soome	Bulgaaria (kuni 3 abi)	Horvaatia
Taani	Irimee (kuni 2 abi)	Malta
	Itaalia (kuni 2 abi)	Portugal
	Kreeka (kuni 5 abi)	Sloveenia
	Küpros (1 abi)	
	Leedu (kuni 3 abi)	
	Läti (1 täistööajaga või 2 osalise tööajaga abi)	
	Poola	
	Prantsusmaa (kuni 5 abi, keskmiselt 3 abi)	
	Rootsi (1 poliitiline nõunik)	
	Saksamaa	
	Slovakkia (kuni 3 abi)	
	Tšehhi Vabariik (keskmiselt 2 abi)	
	Ungari	
	Ühendkuningriik	
	Rumeenia	

Allikas: ECPRD andmebaas

Riigid, kus parlamendiliikmetel ei ole abilist

Eestis on personaalne abi ja sekretär ainult Riigikogu juhatuse liikmetel. Riigikogu lihtliikmetel sellist õigust pole, neile pakub professionaalset tuge Riigikogu kantselei kõigi oma osakondadega, samuti on fraktsioonide teenindamiseks iga fraktsiooni juurde moodustatud sekretariaat, mille isikkoosseisu otsustab fraktsioon. Sekretariaadi teenistujad aitavad fraktsiooni liikmeid fraktsiooni poliitiliste ülesannete täitmisel, näiteks fraktsiooni algatatavate eelnõude ettevalmistamisel, Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude kohta seisukoha kujundamisel ning

arupärimiste ja kirjalike küsimuste koostamisel. Samuti saab Riigikogu liige fraktsiooni sekretariaadilt tuge igapäevaste küsimuste lahendamisel. Kui Riigikogu liige soovib, siis võib ta tellida ekspertarvamust ja nõustamist Riigikogu kantseleist väljastpoolt ning lasta uuringute ja ekspertiiside kulud endale parlamendi poolt hüvitada tööga seotud kuluhüvitise arvelt.

Sarnane mudel on kasutusel **Horvaatias, Hispaanias ja Portugalis**. Hispaania parlamendi alamkojas küll selle erinevusega, et personaalsed abid on lisaks laiendatud juhatusele ka komisjonide esimeestel ning parlamendiliikmeid assisteerib poliitiliste gruppide personal. Poliitilise grupi abisid on selle liikmete arvu kohta üsna palju, näiteks käesoleval aastal vähemalt 0,77 abi ühe parlamendiliikme kohta.

Horvaatias toetavad parlamendiliikmeid parlamentaarses töös parlamendi avalikest teenistujatest koosnev personal ja parlamendiliikmete klubide (fraktsioonide) assistendid. Fraktsiooni töötajate arv sõltub fraktsiooni suuruselt, et igal fraktsioonil on minimaalselt kaks ametnikku ja lisaks palgatakse iga viieteistkümne liikme kohta üks töötaja. Parlamendiliikmed ja fraktsioonid võivad soovi korral värvata vabatahtlikke või sõlmida omal kulul ajutisi kokkuleppeid. Vabatahtlike värbamine toimub spetsiaalse programmi „Ma olen vabatahtlik Horvaatia parlamendis“ raames alates 2008. aastast. Igal aastal on programmi kestuseks akadeemiline aasta. Vabatahtlikuks võivad kandideerida õigusteaduskonna ja poliitikateaduskonna viimase õppeaasta tudengid.

Väikeriikidena pole parlamendiliikmel personaalset abi ka **Malta ja Sloveenia** parlamentides. Sloveenia parlamendi alamkoja liikmeid teenindavad nii kantselei töötajad kui ka saadikute rühma töötajad. Igale saadikurühmale eraldatakse abiliste jaoks kindel summa, mille eest kantselei peab tagama saadikurühmale sekretäri, kaks eksperti, büroötöötaja, lisaks ühe büroötöötaja iga kaheksa liikme kohta ja eksperdi iga kuue liikme kohta, kui saadikuterühm on suurem kui kaheksa liiget. Iga saadikuterühm saab kuus nn professionaalse nõustamise toetuse, mida kasutatakse töövõtulepingute sõlmimiseks juriidiliste või füüsiliste isikutega.

Riigid, kus õigus personaalsele abilisele on, aga seda ei kasutata alati

Hollandi, Luksemburgi, Soome ja Taani parlamentides on parlamendiliikme personaalse abi värbamine jäetud fraktsioonide pädevusse.

Nii erineb fraktsiooniti abide olemasolu **Hollandi** parlamendi alamkojas, kus parlamendiliikme personaalse abi olemasolu ei ole enam standardiks ning üha tavalisem olevat, et parlamendiliikmeid assisteerib personaalse abi asemel fraktsiooni personal. Selline muutus kaasnes 2011. aastal abide värbamise funktsiooni üleandmisega kantseleilt fraktsioonidele. Personali värbamiseks saavad fraktsioonid parlamendi eelarvest toetust sõltuvalt fraktsiooni suuruselt. Kuna iga fraktsioon ise otsustab toetuse kasutuse üle, siis mõned fraktsioonid kasutavad toetust parlamendiliikmetele abide palkamiseks, mõned aga fraktsioonile ühise personali palkamiseks, et suurendada ekspertteadmisi ja palgata mingi valdkonna eksperte.

Kuigi **Luksemburgis** on igale parlamendiliikmele valimisseadusega määratud eraldi ühe abi palkamiseks, on seal parlamendiliikmetel harva oma personaalne abi. Üldiselt teenindab parlamendiliikmeid poliitilise grupi personal ja parlamendiliikmetele mõeldud eraldi makstakse välja fraktsioonile, näiteks 2015. aastal oli maksimaalne eraldi kuus ühe abi palkamiseks 3692 eurot.

Personaalsete abide vajalikkuse üle on arutatud ka **Soomes**, kus alates 2015. aastast on kasutusel kaks abide värbamise mudelit – nii personaalse abi olemasolu igal parlamendiliikmel kui nn grupimudel. Kui parlamendiliikmel on õigus personaalsele abile, siis olles juriidiliseks tööandjaks, tegeleb abi värbamisega parlamendi kantselei (praktiliselt on abi valikul otsustusõigus parlamendiliikmel). Kaks aastat tagasi kasutusele võetud grupimudel tähendab ühe abilise jagamist kahe parlamendiliikme poolt, mida kaheksast parlamendi fraktsioonist on eelistanud kasutada neli väiksemat fraktsiooni. Sel juhul on abide juriidiliseks tööandjaks fraktsioon ja igale liikmele ettenähtud toetus suunatakse fraktsioonile. Toetuse suurus oli 2015. aastal 3469.25 eurot fraktsiooni kuuluva parlamendiliikme kohta. Palkade võrdluses sai loomulikult kahte liiget

assisteeriv abi kõrgemat töötasu, mis moodustas kahe liikme toetusest 45%. Ühte parlamendiliiget assisteeriva abi töötasu moodustas ühe liikme toetusest 67%.

Fraktsioonid on tööandja kohustustes, otsustades personali tööülesannete ja töötasude üle, ka **Taani** parlamendis. Iga fraktsiooni otsustada on, kuidas fraktsiooni sees parlamenditööd korraldatakse ja millise kvalifikatsiooniga teenistujaid soovitakse tööle võtta. Töötajate värbamiseks saab iga fraktsioon parlamendilt baastoetust ja toetust iga liikme kohta (2017. aastal vastavalt 39 459 eurot ja 6186 eurot). Toetuste kasutamist monitooritakse, igal aastal esitatakse juhatusle vastav aruanne, mis hiljem avalikustatakse. Alates käesoleva aasta jaanuarist saavad fraktsioonid lisaks hüvitist ekspertide ametisse nimetamise eest, nii baastoetusena kui ka toetusena iga parlamendiliikme kohta.

Riigid, kus parlamendiliikme abi on standardiks

Kõige pikem on loetelu riikidest, kus parlamendiliikme personaalse abi olemasolu on standardiks. Abide paljususega paistavad silma näiteks Leedu, Kreeka, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa ja Ühendkuningriigi parlamendid. Samas Belgia, Küprose, Läti, Rootsi ja Ungari parlamentides on parlamendiliikmel õigus ühele täiskohaga või kahele osalise koormusega abile.

Sarnaselt Soomega võib üks abi töötada mitme parlamendiliikme heaks **Austria** parlamendis (kuni seitsmest parlamendiliikmest moodustatud töögrupi heaks). Piirangut abide arvule pole, seega ainsaks piiravaks asjaoluks on abide töölepingute ja töövõtulepingute sõlmimiseks parlamendiliikme kohta eraldatav summa. Keelatud on tööle võtta pereliikmeid, isikuid, kes on mõne poliitilise partei, poliitilise grupi või institutsiooni (firma, ministeerium) palgal, kus parlamendiliige omab märkimisväärset mõju. Samuti on keelatud sõlmida lepingut, kui assistent töötab veel teisel töölepingulisel ametikohal ja nädala kohustuslikud töötunnid ületavad 50 tundi.

Parlamendiliikme kuluhüvitistest rahastatakse abide palkamist **Bulgaarias**. Parlamendiliikmeid assisteerib kahte tüüpi personal – rahvusassamblee teenistujatest poliitilise grupi alalised abid ja osalise tööajaga assistendid, kes värvatakse tööle spetsiifiliste ülesannete täitmiseks. Bulgaaria parlamendi töökorra kohaselt on parlamendiliikmel õigus kuni kolmele osalise koormusega assistendile. Parlament hüvitab parlamendigruppidele ja sõltumatutele liikmetele vastavad kulud 2/3 ulatuses liikme palgast, mida kasutatakse abide tasustamiseks, ekspertarvamuste tellimiseks, büroo ülalpidamiseks ja muudeks parlamendiliikme tööga seotud tegevusteks parlamendis ja valimisringkonnas.

Valimisringkonnas kohalolekut, regionaalsete küsimustega kursisolekut, valijate vastuvõtmist ja nende muredele lahenduste otsimist eeldatakse Leedus, Rumeenia, Slovakkia, Ühendkuningriigi parlamendiliikmetelt, kes saavad abide palkamiseks toetust kontorikuludena valimisringkonnas büroo mehitamise eesmärgil.

Leedus otsustati umbes kümme aastat tagasi parlamendiliikme abide arvu suurendada ühelt kolmele, kellest kaks töötab parlamendis ja üks valimisringkonnas, või kui abid töötavad osalise koormusega, siis on liikmel õigus enam kui kolmele abile. Kuigi ka kuluhüvitise arvelt on võimalik bürood rentida, siis seda võimalust kasutatakse harva ja eelistatakse kohalike omavalituste pakutavat büroopinda, kuna sealsetel kohalikel omavalitsustel on kohustus pakkuda parlamendiliikmetele tasuta kasutamiseks möbleeritud kontorit.

Erinevalt Leedu parlamendiliikmetest **Rumeenia** parlamendiliikmetel personaalset abilist parlamendis olla ei tohi, kuna neid teenindab fraktsiooni ja administratsiooni personal. Küll võivad parlamendiliikmed palgata paar nõunikku või sekretäri oma valimisringkonna büroosse.

Alates 2001. aastast on **Slovakkia** parlamendiliikmeil õigus lisaks parlamendihoones asuvale tööruumile ka veel büroole väljaspool esinduskogu hoonet. Abiliste ja büroo ülalpidamiseks saadava toetuse suurus ühes kuus on 2,7 kordne eelmise aasta keskmine nominaalne palk. Assistendid töötavad füüsilisest isikust ettevõtjatena, kelle töötasud makstakse teenuste kirjeldust sisaldavate arvete alusel välja parlamendi kantselei poolt.

Ühendkuningriigis tegeleb parlamendiliikmete palkade, esinduskulude ja büroo personali puudutavate toimingutega spetsiaalne sõltumatu parlamendi asutus (*Independent Parliamentary Standards Authority*). Parlamendi alamkoja liikmetele koostatakse personali värbamise eelarve aastaseks perioodiks. Eelarved koostatakse nelja täiskohaga töötaja palkamiseks – büroojuhi, sekretäri, juhtumikorraldaja ja eksperdi ametikohale.

Samuti on suur osa parlamendiliikme abi tööülesannetest suunatud valijatega suhtlemisele **Lätis**, kus parlamendiliikmel on õigus ühele või kahele abile. Samas ei tohi kahe abilise töötasu ületada ühe abilise jaoks ettenähtud töötasu, mis sisuliselt tähendab õigust ühele täiskoormusega või kahele osalise koormusega abile. Lisaks teenindavad parlamendiliiget poliitilise grupi, komisjonide ja kantselei osakondade personal.

Teistest parlamentidest eristub vabatahtlike kaasamise poolest **Poola** parlamendi alamkoda, kus ühel parlamendiliikmel on korraga olnud lausa rekordiliselt 36 abi ja vabatahtlikku. Valimisringkonnas büroo ülalpidamiseks eraldatakse parlamendiliikmele kindel summa, mille eest saab palgata abilisi, tellida ekspertarvamusi, katta teatud ulatuses sõidukulusid.

Itaalia parlamendi alamkoja liikmete abide arv on seotud parlamendiliikmele väljastatavate parlamendihoone sissepääsulubadega. Valijatega seotud kulutusteks on määratud parlamendiliikmele kindel summa, mida kasutatakse abide tasustamiseks.

Kreeka ja **Prantsusmaa** paistavad silma abide paljususe poolest. Kuigi Prantsusmaal on parlamendiliikmel õigus allkirjastada kuni viis töölepingut, siis kindlasummalise toetuse eest kuus saab palgata kolm täiskohaga abi. Kreeka parlamendis on parlamendiliikmel samuti õigus viiele abilisele – ühele teadusnõunikule ja neljale assistendile või kahele teadusnõunikule ja kolmele assistendile. Parlamendi eelarvest makstakse toetust ainult teadusnõunike palkamiseks, assistendid on nn lähetuses olevad avalikud teenistujad (*detached assistants*), kes on parlamendiliikme soovil üle tulnud muult avaliku teenistuse ametikohalt, kusjuures ka töötasu maksab neile see tööandja, kus nad põhikohaga töötavad.

Rootsi parlamendis teenindab ja assisteerib fraktsiooni liikmeid fraktsiooni sekretariaat, mille koosseisu kuuluvad fraktsiooni poolt palgatud eksperdid, poliitilised nõunikud ja assistendid. Nimetatud personalist määratakse igale parlamendiliikmele oma poliitiline nõunik, kelle palkamiseks on ette nähtud kindlasummaline toetus.

Ungaris on lisaks fraktsiooni poliitilisele personalile parlamendiliikmeil õigus värvata endale abiks personaalne abi või ekspert, kelle palkamiseks on õigus parlamendiliikme töötasuga võrdsele baastoetusele.

Riigiti parlamendiliikme kohta määratud kindlasummaline toetus erineb üpris suuresti. Kõrget personaalsete abide palkamiseks mõeldud toetust makstakse Austrias, Rootsis, Prantsusmaal, Ühendkuningriigis ja Saksamaal (vahemikus ca 5000 – 20 000 eurot). Madalama abide palkamise toetussummaga peavad parlamendiliikmed arvestama Tšehhi Vabariigis, Slovakkias, Ungaris, Rumeenias ja Poolas (vahemikus ca 1700 – 3300 eurot).

Kai Raudkivi
ÕAO nõunik

Kasutatud allikad

Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskuse (ECPRD) andmebaasi päringud.

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.