



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendi roll koroonakriisi ajal Euroopa riikides

Nr 6

18.05.2020

Koroonaviiruse puhang on olnud üks suuremaid väljakutseid, millega inimkond on alates Teisest maailmasõjast silmitsi seisnud, ja mis on sundinud riike rangeid piiranguid kehtestama. Kuigi EL liikmesriikide vastuvõetud meetmete sisu on üldjoontes sarnane, on nende põhiseaduslikud raamistikud väga erinevad. Avaliku võimu teostamine pandeemia ajal ei hõlma vaid vastuvõetud meetmeid, vaid ka nende õiguspärasust, tõstatades küsimuse nende kestuse ja parlamentaarse järelevalve kohta.

Sarnaselt teistele institutsioonidele on ka parlamendid pidanud keeruka kriisilukorraga kiiresti kohanema. Samaaegselt tuli täita (ja omavahel kooskõlla viia) mitu eesmärki: parlamendid pidid jälgima kõiki hügieeni- ja sanitaarnõudeid; tagama tõhusa ja demokraatliku otsustusprotsessi; olema ühtlasi eeskujuks üldsusele, kuidas muutunud oludes töötada ja hakkama saada. Nüüd, kui piirangud Euroopas hakkavad leevenema ja tavapärane elu vähehaaval taastuma, on asjakohane vaadata tagasi, kuidas parlamendid on uue olukorra valguses toimetanud.

Erirežiimid ja parlamendi järelevalveroll

Selleks, et võtta koroonaviiruse leviku tõkestamise meetmeid vastu nii kiiresti ja tulemuslikult kui võimalik, on enamik EL liikmesriike rakendanud „erakorralisi volitusi“ (*emergency powers*) ja paljud neist on kuulutanud välja „erakorralise seisukorra“ (*state of emergency*). Viimane on mõeldud kriisilukordade lahendamiseks, kus vastuvõetavate meetmete erakorralisus, kiireloomulisus ja olulisus nõuab kiireid protseduure, mis kalduvad kõrvale demokraatliku riigi normaalsest toimimisest. Sellised erirežiimid on üldjuhul reguleeritud põhiseadustes ja/või põhiseaduslike või eriseadustega, sageli paralleelselt muude režiimidega, nagu sõjaseisukord, piiramiseseisukord jne. „Erakorralise seisukorra“ režiime peetakse tavaliselt madalaimaks hädaolukorra tasemeks. Mõned liikmesriigid on kasutanud aga eriseadusi, mis on spetsiaalselt loodud nakkushaiguste levikust tulenevate hädaolukordade lahendamiseks.

„Erakorralise seisukorra“ on kuulutanud välja kümme EL liikmesriiki: Itaalia 31. jaanuaril, Leedu 25. veebruaril, Tšehhi Vabariik ja Läti 12. märtsil, Bulgaaria 13. märtsil, Slovakkia 15. märtsil, Rumeenia ja Soome 16. märtsil ning Luksemburg ja Portugal 18. märtsil. Sellega sarnased režiimid on kuulutanud välja kuus liikmesriiki: Ungari kuulutas välja „ohuolukorra“ (*state of danger*) ja Horvaatia andis välja „epideemiapuhangu deklaratsiooni“ (mõlemad 11. märtsil), Eesti kuulutas välja „eriolukorra“ (*emergency situation*) 12. märtsil, Hispaania „häireolukorra“ (*state of alarm*) 14. märtsil, Prantsusmaa „tervishoiu hädaolukorra“ 23. märtsil ning Poola „epideemiaohu olukorra“ (*state of epidemic threat*) 20. märtsil. Teised liikmesriigid on kasutanud piiravate meetmete rakendamisel tavapäraseid seadusi või määrusi. Rootsi ei ole erimeetmeid (nt karantiineeskirjad, liikumiskeeld või „erakorraline seisukord“) kasutusele võtnud.

Nagu eeltoodud loetelu näitab, erinevad EL liikmesriikide põhiseaduslikud ja õiguslikud süsteemid erakorraliste volituste reguleerimise osas ning vastuvõetud kriteeriumidest lähtuvalt võib neid ka erinevalt liigitada. Näiteks Horvaatia ja Poola põhiseadused näevad ette "erakorralise seisukorra", kuid nende valitsused on otsustanud seda mitte kasutada ja eelistanud teisi "kergemaid" režiime. Vaatamata põhiseaduslikele ja õiguslikele erinevustele on pea kõik liikmesriigid võtnud kasutusele väga sarnased piiravad meetmed.

„Erakorraline seisukord“ ja sarnased režiimid tähendavad eelkõige valitsuse (mõnikord ka politsei ja sõjaväe) volituste suurendamist ning parlamendi ja kohtusüsteemi volituste vähendamist, kus täidesaatvat, seadusandlikku ja kohtuvõimu eraldavad jooned on väga hägusad. Samuti piiratakse inimõigusi ja põhivabadusi kooskõlas rahvusvahelise, Euroopa ja konstitutsiooniõigusega. Mõned EL liikmesriigid (Eesti, Läti ja Rumeenia) on koroonakriisis aktiveerinud inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 15, mis lubab ajutiselt taganeda mõnest konventsiooniga võetud kohustusest.

Põhiseadused ja teised seadused näevad tavaliselt ette n-ö tagatised selleks, et erakorralisi volitusi ei saaks hea- või pahauskelt kuritarvitada. Need võivad pakkuda EL liikmesriikide parlamentidele näiteks järgmisi võimalusi: parlamendi kohene teavitamine „erakorralise seisukorra“ väljakuulutamise otsusest ja/või peamistest seadustest või määrustest, mis on „erakorralise seisukorra“ tõttu vastu võetud; *ex ante* ja/või *ex post* hääletus; hääletus valitsuse vastuvõetud meetmete üle; järelevalve valitsuse tegevuse ja meetmete rakendamise üle; parlamendi heakskiit valitsuse otsusele „erakorralise seisukorra“ pikendamise kohta jm. Lisaks põhiseadustega ette nähtud garantii seoses „erakorralise seisukorra“ määramata pikendamisega, st „erakorraline seisukord“ ja sellega seotud meetmed on ajutised ning sageli on lisatud ka aegumisklausel. Veel üheks täiendavaks tagatiseks on kohtusüsteemi võimalus kontrollida otsuse vajalikkust ja proportsionaalsust seoses „erakorralise seisukorra“ ja/või sellega seotud meetmete väljakuulutamisega.

Tutvudes EL liikmesriikide parlamentide viimaste kuude praktikaga ja uurides lähemalt, milline on olnud nende järelevalve roll, võib välja tuua järgmised tooniandvad tegevused. Väga olulisel kohal on olnud parlamendi informeerimine ja valitsusega dialoogi pidamine, et parlamendiliikmed saaksid kiiresti muutuva olukorraga jooksvalt kursis olla; valitsus on ka konsulteerinud parlamendiga olulises küsimustes (kuigi see ei ole sageli kohustuslik) ja kutsunud parlamendi juhtfigure kitsamasse ringi, et neid operatiivselt teavitada. Parlamendikomisjonid on samuti arutanud koroonakriisi ja valitsuse tegevuse erinevaid aspekte ning korraldanud kuulamisi, kus ministrid on selgitanud oma tegevusplaanid ja kriisi mõjusid. Covid-19 puudutavad seaduseelnõud on võetud parlamendis vastu üldjuhul kiirkorras rakendades paindlikku otsustusprotsessi, sageli erakorralistel täiskogu istungitel. Täiskogu on kogunenud ka siis, kui olulised ja pakilised küsimused või arupärimised on vajanud vastuseid. Parlament on ennekõike vaid ajakriitilistele ja esmatähtsatele eelnõudele keskendunud – vastu on võetud rida koroonakriisiga seotud määrusi ja seadusi ning osaletud on Covid-19 käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel. (Mittmel juhul kaotavad valitsuse vastuvõetud õigusaktid erimeetmete kohta kehtivuse, kui parlament neid teatud aja jooksul ei kinnita.) Seadusandjad on hääletanud erirežiimi pikendamise üle ja kiitnud heaks valitsuse ülevaateid olukorra ja tegevuse kohta.

Eeltoodu illustreerimiseks on esitatud mõned huvitavamad näited riikide lõikes.

Austria põhiseaduse järgi saab „erakorralise seisukorra“ kuulutada välja vaid juhul, kui parlament ei saa kokku tulla. Seda ei ole aga juhtunud. Parlamendis kohaldati seekord kiirendatud menetlust ja hääletamine erimeetmete üle toimus kolme päeva jooksul. Enne hääletamist võttis valitsus ühendust erakonnajuhtidega ja informeeris neid. Austria parlament ei teosta otsest kontrolli meetmete üle, mida valitsus on Covid-19 eelnõuga vastu võtnud, kuid teeb siiski kaudset järelevalvet kontrollides, kas valitsus on ületanud oma pädevust. Isegi kriisi ajal, kui parlament ei saa kokku tulla ja seadusandlik võim on antud üle presidendile, säilitab parlament kontrolli vastuvõetud presidendi määruste üle. Vastavalt põhiseadusele

tuleb kõik presidendi määrused esitada viivitamata parlamendile. Nelja nädala jooksul pärast esitamist võib parlament presidendi määrused kas heaks kiita (asendades need seadusega) või võtta vastu resolutsiooni, milles nõutakse kõnealuse määruse viivitamatut tühistamist. Lisaks sellele järelkontrollile peab valitsus enne presidendile eelnõu edastamist saama vastavalt parlamendikomisjonilt nõusoleku.

Belgia põhiseaduses ega üheski teises seaduses ei ole sätet, mis lubaks riigis „erakorralise seisukorra“ välja kuulutada. Kriisiolukordadega toimetulekuks saab kasutada „erivolitusi“ (*special powers*), mis võimaldavad anda valitsusele ulatuslikke seadusandlikke volitusi. Nii on Belgia parlament võtnud vastu kaks seadust, mis volitavad valitsust rakendama kõik vajalikud meetmed koroonaviiruse leviku tõkestamiseks tavapärasest seadusandlikku menetlust järgimata. Erivolituste alusel vastuvõetud määrused peab aga teatud aja jooksul parlamendis seadusega kinnitama. Pandeemia korral tuleb määrused kinnitada aasta jooksul pärast nende jõustumist. Sellise kinnituse puudumisel muutuvad need kehtetuks. Lisaks on Belgia Esindajatekoda moodustanud koroonaviiruse ohjeldamiseks uue parlamendikomisjoni, mis on keskendunud valitsuse liikmetelt teabe küsimisele ja erivolitustega võetud meetmete järelevalvele.

Bulgaaria Rahvussambles otsustas peatada oma korralised plenaaristungid ja kohtuda vaid siis, kui on vaja arutada „erakorralist seisukorda“ käsitlevaid õigusakte. Huvitava asjaoluna võib märkida, et Bulgaaria president vetostas „erakorralise seisukorra“ meetmete seaduse sätte, millega oleks kriminaliseeritud koroonaviiruse kohta valeinfo levitamine, ja parlament toetas presidendi ettepanekut. Kuigi parlamendikomisjonid on oma tööd jätkanud, siis parlamentaarne järelevalve on piirdunud kirjalike küsimuste ja vastustega. Erakorraline istung peaministri ärakuulamiseks erimeetmete tõhususe kohta oli opositsioonipartei taotlusel kavas 21. aprillil, kuid see nurjus kvoorumipuudumise tõttu. 28. aprillil toimunud parlamendi erakorralisel istungil teatas valitsus, et ta esitab koroonaviiruse leviku tõkestamiseks seadusandlikud ettepanekud, kui „erakorraline seisukord“ peaks 13. mail lõppema.

Hispaania Saadikute Kongress mängib olulist rolli sealse häireolukorra raames vastuvõetud meetmete kontrollimisel. Häireolukorra väljakuulutamisest informeeriti koheselt parlamenti. Seejärel toimunud plenaaristungil selgitas valitsusjuht kõikidele fraktsioonidele detailselt olukorda. Parlament on kiitnud täiskogu istungitel heaks kolm häireolukorra pikendamise ettepanekut. Kuna Saadikute Kongress kontrollib ka seda, kuidas valitsus kasutab oma pädevust dekreetseaduste vastuvõtmisel (st otsustab, kas need kinnitada ja muuta seaduseks 30 päeva jooksul pärast nende vastuvõtmist), on oluline märkida, et alamkoda on mai alguse seisuga otsustanud kinnitada juba seitse kriisi ajal vastuvõetud dekreetseadust ja mõned neist on plaanis seaduseks muuta. Plenaaristungid on toimunud liikmete minimaalse osavõtuga, seda samalaadset erinevates parlamendiruumides ja elektroonilist kaughääletussüsteemi kasutades.

Ka **Itaalias** kaotavad valitsuse vastuvõetud dekreetseadused erimeetmete kohta kehtivuse, kui parlamendi mõlemad koad need 60 päeva jooksul alates vastuvõtmisest ei kinnita. Parlament vaatab läbi kõik kõnealused dekreetseadused ja võib nendele muudatusi esitada.

Küprosel ei ole „erakorralist seisukorda“ välja kuulutatud, erimeetmed on kehtestatud valitsuse määrustega. Otsustusprotsessi kõigil etappidel on valitsus parlamendiga konsulteerinud. Lisaks on Küprose Esindajatekoda ja selle komisjonid aktiivselt osalenud Covid-19 käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel.

Läti Seim on kandnud üsna aktiivset rolli järelevalve osas. Valitsus teatas 12. märtsil parlamendile „erakorralise seisukorra“ väljakuulutamise otsusest, mille parlament kiitis järgmisel päeval erakorralisel istungil heaks. Järgnevatel nädalatel vaatas Seim läbi ja kiitis heaks esialgse otsuse arvukad muudatused, kehtestas lisameetmed, samuti „erakorralise olukorra“ pikendamise kuni 12. maini ja seejärel 9. juunini. Erirežiimi ajal on parlament pannud oma tavapärase töö nn ootele ja kohtunud (videokonverentsi teel parlamendis asuvatest ruumidest) regulaarselt erakorralistel istungitel, et arutada ja võtta vastu koroonakriisiga seotud kiireloomulisi meetmeid.

Malta on raporteerinud, et määrused ja korraldused pandeemia leviku tõkestamise meetmete kohta on „täiendavad õigusaktid“ (*subsidiary legislation*) ning nende suhtes ei toimu enne nende vastuvõtmist parlamentaarset arutelu ega kontrolli. Selliste „täiendavate õigusaktide“ koostamisel ei tohi aga ministrid tegutseda väljaspool oma volitusi, mis parlament on neile põhiseadusega delegeerinud. Lisaks tuleb vastavalt seadusele ¹ esitada „täiendavad õigusaktid“ pärast nende vastuvõtmist parlamentaarseks kontrolliks ja Malta Esindajatekoda võib need tühistada või muuta oma resolutsiooniga 60 päeva jooksul alates nende esitamisest.

Prantsuse Rahvussammas ja Senat tuleb valitsuse vastuvõetud meetmetest teavitada ja nad võivad igal ajal küsida lisateavet. Prantsuse põhiseaduse raames võib valitsus anda ajutisi meetmeid sisaldavaid korraldusi, mis jäävad tavaliselt seaduse reguleerimisalasse, kuid parlament peab kehtestama ratifitseerimisseaduse kolme kuu jooksul alates korralduse avaldamisest.

Vastavalt **Rumeenia** põhiseadusele peab parlament presidendi „erakorralise seisukorra“ määruse heaks kiitma viie päeva jooksul pärast selle vastuvõtmist. Parlament kiitis 19. märtsil tingimusteta selle heaks. „Erakorralise seisukorra“ pikendamise määrust arutati parlamendis põhjalikult ja see võeti vastu pärast mitme täiendava meetme lisamist. Parlamendi otsuses, millega määrus heaks kiideti, sätestati, et õiguste ja vabaduste piirangud „erakorralise seisukorra“ ajal peaksid põhinema vaid seadustel ja olema rangelt pandeemia ennetamiseks ja selle leviku tõkestamiseks. Lisaks sellele kohustab otsus valitsust andma igal nädalal parlamendile aru pandeemia ennetamise ja selle vastu võitlemise kohta vastuvõetud või kavandatud meetmetest. Samuti palutakse valitsusel esitada aruanne 30 päeva jooksul pärast „erakorralise seisukorra“ lõppu.

Saksamaa Liidupäev otsustas 25. märtsil, et Covid-19 on riikliku tähtsusega epideemia. Valitsusel on selle järgi õigus kasutada nakkuskaitse seaduses loetletud meetmeid, kuni parlament ei otsusta teisiti või kuni teatud ajani, mil nimetatud seadusel põhinevad valitsuse meetmed muutuvad automaatselt kehtetuks.

Sloveenia põhiseadus ei näe ette sätteid parlamendi osaluse kohta „erakorralise seisukorra“ pikendamise või lõpetamise otsuse tegemisel. Erireegleid parlamentaarse järelevalve kohta selliseks olukorraks ei ole, see on reguleeritud tavaliste õigusaktidega. Sloveenia valitsus peab teavitama viivitamata oma Rahvussammas nakkushaiguste seaduse alusel vastuvõetud meetmetest.

EL liikmesriikides on olnud „erakorralise seisukorra“ väljakuulutamise ja ka sellele järgnenud meetmete vastuvõtmine (sh valimiste korraldamine või edasilükkamine) üldjuhul konsensuslik (sageli ühehäälneline) ning seda on tehtud opositsiooni kaasamisega ja toetusel. Samas mõnes liikmesriigis ei ole suudetud dialoogi ja konsensust saavutada ning on tekkinud pinged, mis on pärinud ka rahvusvahelist tähelepanu. Euroopa Parlament on märkinud oma 17. aprilli resolutsioonis², et euroopalike väärtustega ei lähe kokku **Ungari** valitsuse otsus valitseda riiki määramata aja jooksul määrustega ja nõrgendada parlamentaarset järelevalvet, samuti **Poola** valitsuse astunud sammud muuta valimisseadustikku kuu aega enne valimisi ja korraldada presidendivalimised pandeemia ajal. Ka Euroopa Komisjon on andnud teada, et ta jälgib valvsalt Ungarit, kus kehtestatud ohuolukorrale puudub kindel ajaline piirang.

Ungari valitsuskabinet on vastukaaluks kriitikutele teatanud, et nende Rahvussammasleel on õigus valitsusele antud volitused igal ajal tagasi võtta ja viimane informeerib regulaarselt parlamenti vastuvõetud meetmetest. Ungari peaministri sõnul loodab valitsus pandeemia ajaks saadud erivolitused, mis olid igati proportsionaalsed, juba mai lõpus parlamendile tagasi anda.

¹ Maltese Interpretation Act ([Chapter 249](#) of the Laws of Malta)

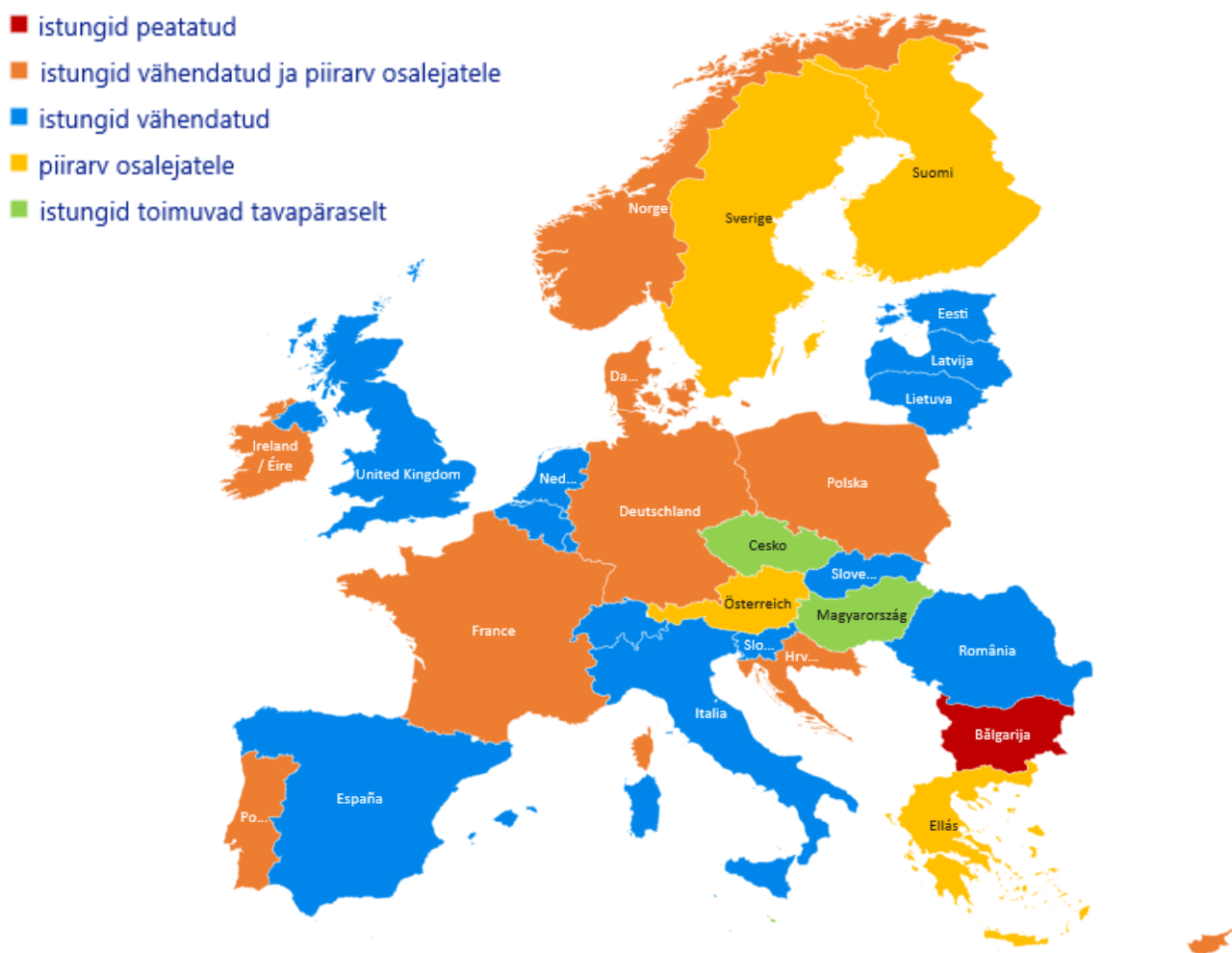
² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0147_ET.html

Muutused Euroopa riikide parlamentide töökorralduses

Ei saa jätta märkimata, et COVID-2019 kriis on avaldanud märkimisväärt mõju ka seadusandjate töökorraldusele. Parlamendid on pidanud oma tegevuse kiiresti ümber korraldama mitte vaid erirežiimi tõttu, vaid ka tervishoiuga seotud põhjustel. Nii on lükatud oma istungeid edasi, vähendatud või koguni peatatud ajutiselt töö kui ka asendatud need videokonverentside ja kaughääletusega.

Kui vaadata parlamentide täiskogu istungite korraldust Euroopa riikide lõikes, siis võib märgata, et enamik neist rakendab 7. mai seisuga veel teatud piiranguid: üheksa riiki³ on vähendanud nii täiskogu istungeid kui ka seal kohalviivate parlamendiliikmete arvu; 13 riiki⁴ on vähendanud vaid täiskogu istungite arvu; Rootsi, Soome, Austria ja Kreeka on kehtestanud täiskogu istungile lubatud parlamendiliikmetele piirarvu ja Bulgaarias⁵ on kuni 13. maini täiskogu istungid peatatud (vt ka joonis). Kolmes Euroopa riigis (Tšehhi Vabariigis, Maltal ja Ungaris) toimuvad istungid juba tavapärase korras. Tegu on kahtlemata kiiresti muutuva olukorraga. Võrdlusena oli näiteks 20.04 seisuga 13 riiki (sh ka Austria, Belgia, Soome, Itaalia, Madalmaad), kus piiratud oli nii parlamendi täiskogu istungite arv kui ka osavõtt. Lisaks Bulgaariale on olnud teisigi riike, kus parlamendi täiskogu istungid olid koroonakriisi tõttu ajutiselt peatatud. Nt Hispaania parlamendi alam- ja ülemkoda, Hollandi parlamendi ülemkoda, Tšehhi parlamendi alamkoda, Ühendkuningriigi parlamendi alamkoda.

Joonis. Parlamendi täiskogu istungite ümber korraldamine (07.05.2020 seisuga)



³ HR, IE, CY, PL, PT, FR, DE, DK, NO

⁴ BE, ES, NL, IT, RO, SI, SK, GB, CH, LT, LU, LV, EE

⁵ Bulgaaria Rahvusassamblee arutleb erandkorras vaid „erakorralise seisukorraga” otseselt seotud küsimusi ja seaduseelnõusid.

Kokkuvõte

Koroonaviiruse levik on sundinud riike erakordseid piiranguid kehtestama. EL liikmesriikide vastuvõetud abimeetmete sisu on üldjoontes sarnane, kuigi nende õiguslik raamistik erineb suurel määral. Euroopa ja rahvusvaheliste institutsioonide seas valitseb üksmeel, et erakorralised meetmed, mida rakendatakse Covid-19 leviku ennetamisel või tõkestamisel peavad austama õigusriigi põhimõtteid. Need peavad olema põhjendatud ja proportsionaalsed. Võib öelda, et kriisiolukord ei ole endaga kaasa toonud üksnes võimu keskendumise valitsuse kätte, vaid elavdanud ka valitsuse tegevuse üle teostatavat demokraatlikku kontrolli. Parlamentidel on järelevalveks mitmeid võimalusi, et erakorralisi volitusi ei saaks hea- või pahauskelt kuritarvitada. Euroopa riikide seaduseandjad on tegutsenud üldjuhul operatiivselt ja mänginud aktiivset rolli erirežiimi raames vastuvõetud meetmete kontrollimisel.

Parlamendid ise on samuti pidanud keeruka kriisiolukorraga kiiresti kohanema ja astuma samme selleks, et oma töö jätkusuutliku ja toimepidevana hoida. Nii Euroopa riikide parlamentide täiskogude kui ka komisjonide töökorralduses on lühikese ajaga toimunud mitmed olulisi muudatusi, sh paljudel pikk hüpe tehnoloogia kasutamisel. Sisse on viidud seadusemuudatusi, mis võimaldavad istungitel kasutada kaugtööd ja -hääletamist. Paljud parlamendikomisjonid rakendavad juba jõuliselt kaugtöö põhimõtteid. Plenaaristungite läbiviimise tarvis üldjuhul alles otsitakse või testitakse kaugosaluse ja -hääletuse turvalisi tehnilisi lahendusi. Seega paljud Euroopa riikide parlamendid on pidanud oluliseks oma tehnilist võimekust ja teadlikkust tõsta, et edaspidi oleks enneolematuteks olukordadeks parem valmisolek.

Siiri Sillajõe
asejuhataja
siiri.sillajoe@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Marzocchi, O. The Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs of the EP. 2020.
<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/207125/Final%20version%20of%20the%20Briefing%20note.pdf>

States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. European Parliamentary Research Service. 2020
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf)
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651914/EPRS_BRI\(2020\)651914_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651914/EPRS_BRI(2020)651914_EN.pdf)

Libek, E. Parlamentide töökorraldus COVID-2019 kriisi ajal. ÖAO. 07.05.2020.

Questions relating to the legislative and oversight role of parliaments in the context of the Covid-19 pandemic. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2020.