



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Kaugosalusega parlamendiistungid – erakorraline meede või uus normaalsus

Nr 7

01.06.2020

Kriisid toovad esile kitsaskohti, kuid annavad samas sageli ka tõuke innovaatiliste lahenduste väljatöötamiseks. COVID-19 pandeemia ei ole siinkohal erandiks. Koroonaviiruse kriis, mille üheks olulisemaks märksõnaks on olnud lähikontaktide vähendamine, sunnib kiiremini kohanema kaugtööga, automatiseerima protsesse ja rakendama uusi digilahendusi. Nendest arengutest ei ole puutumata jäänud ka parlamendid. Kui veel mõned kuud tagasi oli mõte kaugosalusega istungitest pigem võõrastust tekitav, siis nüüd on sellest paljudes Euroopa parlamentides saanud igapäevane reaalsus. Kas seda vaid erakorralise meetmena või pikemaajalise praktikana, näitab tulevik.

Sellised põhjalikud muudatused ei ole parlamendi kui institutsiooni jaoks mitte alati lihtsad, esitades väljakutseid nii arutelu läbipaistvuse, küberturvalisuse kui ka traditsioonide järjepidevuse seisukohast. Täiskogu ja komisjonide töö ümberkorraldamine kaugtöö formaati nõuab nii tehnoloogilisi kui ka õiguslikke täiendusi ja muudatusi. Käesolev teemaleht annab ülevaate, milliseid erinevaid lahendusi on Euroopa riikides kaugosalusega istungite läbiviimiseks rakendatud.

Kaugosalusega täiskogu istungid ja kaughääletamine

Enne COVID-19 kriisi oli Euroopas ainult kaks riiki, kus kaughääletamine oli parlamendi täiskogu istungitel teatud juhtudel lubatud. Nendeks olid Hispaania ja Kreeka. Tänapäevaks on riike, kus vajadusel rakendatakse täiskogu istungitel kaughääletamise võimalust või täielikku kaugosaluse põhimõtet juba kaheksa. Lisaks on võimalik leida mitmeid riike, kus antud teema on arutusel ja otsitakse sobivaid lahendusi, mis võimaldaksid pidada täiskogu istungeid nii, et parlamendisaadikud ei pea olema füüsiliselt istungiruumis koos. Viimaste hulka kuulub ka Eesti, kus alles hiljuti võeti vastu seadus, mis lubab kaugosalusega istungeid läbi viia, ja nüüd toimub aktiivne töö vajaliku tehnilise lahenduse leidmiseks.

Nendes riikides, kus on juba praegu võimalik kaugosalusega täiskogu istungeid läbi viia, rakendatakse selleks erinevaid praktikaid. Kui Belgias (ainult alamkojas), Lätis, Poolas, Rumeenias, Sloveenias ja UK-s saavad parlamendisaadikud teha kõiki istungi toiminguid elektrooniliselt, siis Hispaanias ja Kreekas on parlamendiliikmetele endiselt võimaldatud ainult kaughääletamine. Täpsema ülevaate nimetatud kaheksas riigis kasutusel olevatest lahendutest annab alljärgnev loetelu.

Belgia parlamendi alamkoda (*Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers*) kiitis 26. märtsil heaks muudatuse töökorra [seaduses](#), mis võimaldab saadikutel osaleda nii komisjonide kui ka täiskogu istungitel kaugtöö formaadis, sealhulgas on lubatud kaughääletamine. Seadusmuudatuse kohaselt on kaugosalusega täiskogu istung lubatud vaid kaalukate ja erakorraliste põhjuste olemasolul, nagu näiteks oht rahvatervisele. Sedalaadi olukorra esinemisest teatab esindajatekoja presiidium, misjärel peab iga parlamendisaadik teavitama presidenti või sekretariaati, kas nad soovivad istungil ja selle hääletusel osaleda kaugtöö vormis. Saadikud, kes osalevad kaughääletusel loetakse istungil kohalviibinuks, kontrollimaks kvoorumi täitmist. Kui kaugosalusega komisjonide istungitel kasutatakse eelkõige ZOOM rakendust, siis kaugosalusega täiskogu istungite tarbeks töötati koostöös parlamendi IT-osakonnaga välja uus tehniline lahendus. Belgia parlamendi alamkoda rakendas kaugosalusega täiskogu istungit esimest korda 9. aprillil, mil istungisaalis viibis füüsiliselt kohal vaid kaks esindajat igast parlamendierakonnast.

Hispaania parlamendi mõlemas kajas (*Congreso de los Diputados* ja *Senado*) on parlamendiliikmetel mõjuvatel põhjustel lubatud osaleda täiskogu istungi hääletusel istungiruumis füüsiliselt kohal viibimata. [Artikkel 82](#) ja [artikkel 92](#), vastavalt alamkoja ja ülemkoja töökorra seaduses, sätestavad, et kaughääletamine on lubatud parlamendisadiku rasedusest tingitud eemalviibimise, lapsehoolduspuhkuse või tõsise haiguse põdemise ajal. Parlamendiliige peab kaughääletamiseks saama kirjaliku loa vastava parlamendikoja juhatuselt. Elektrooniline hääle tuleb edastada enne hääletuse toimumist istungisaalis. Kaughääletamine toimub mõlemas kajas siseveebi kaudu. Kongressis on kasutusel digiallkirjal ja kontrollkõnel põhinev identifitseerimissüsteem, Senatis kasutatakse sisse logimist ja SMS-i teel edastatavat kontrollkoodi. Olgugi, et selline kaughääletamise protseduur on välja töötatud eelkõige üksikjuhtumite lahendamiseks, siis otsustasid mõlema parlamendikoja juhatused seda COVID-19 kriisi kontekstis vabamalt tõlgendada. Näiteks toimus alamkojas 9. aprillil täiskogu istung, kus kaughääletusel osales 306 parlamendisadikut 350-st. 17. märtsi ülemkoja istungil hääletas elektroonilisel kaughääletusel 259 senaatorit 265-st.

Kreeka parlamendi (*Vouli ton Ellínon*) [töökorra seaduse artikkel 70A](#) lubab erakorralistel juhtudel parlamendiliikmel osaleda täiskogu istungi hääletusel kirja või faksi teel. Allkirjaga kinnitatud kirjalik hääle tuleb edastada parlamendi esimehele. Mõjuvad põhjused selliseks kaughääletamiseks on tööalasel välislähetusel viibimine või eemalolek parlamendist raseduse viimasel kuul ja lapse sünnile järgneval kuul. Sarnaselt Hispaaniale otsustas Kreeka parlamendi juhatus antud töökorra punkti COVID-19 kriisi kontekstis vabamalt tõlgendada, lubades kirjaliku kaughääletamise ka pandeemiast tulenevatel põhjustel.

Läti Seim võttis 26. mai täiskogu istungil esmakordselt kasutusele uue elektroonilise lahenduse *e-Saeima*, mis võimaldab parlamendiliikmetel osaleda istungitel kaugtöö vormis. *E-Saeima* süsteemis on võimalik teha kõiki istungitoiminguid elektrooniliselt, sealhulgas osaleda hääletusel. Parlamendiliikmete ligipääs *e-Saeima* platvormile on tagatud eraldiseisva veebisaidi kaudu, kasutades enese verifitseerimiseks digiallkirja. Hääletusrežiimi aktiveerimisel on parlamendiliikmetel 30 sekundit aega hääletada kolme variandi vahel: “poolt”, “vastu” ja “ei osale”. Selle aja jooksul võivad parlamendiliikmed ka oma häält muuta. Kui hääletus on lõppenud, kuvatakse tulemused ekraanile vastavalt täiskogu istungisaali istumisplaanile. Kaugistungit saab jälgida otseülekandena Seimi veebilehel ja parlamendi Facebooki kontol. Kui *e-Saeima* on edukas, plaanitakse seda tulevikus ka eriolukorralisel ajal kasutada,

Poola Sejm võttis 26. märtsil vastu [töökorra seaduse](#) muudatused, mis võimaldavad erakorralise seisukorra tingimustes (epideemia või ka muu põhiseaduslikult reguleeritud erirežiim) läbi viia kõik täiskogu, komisjonide, presiidiumi ja vanematekogu istungid ning koosolekud elektroonilisel kujul. Need sätted rakenduvad tähtajaliselt, kehtides koroonaviirusest tingitud kriisi kontekstis esialgu kuni käesoleva aasta 30. juunini. Otsuse sedalaadi täiskogu istungi toimumiseks teeb Sejmi esimees. Kõigil 460 parlamendiliikmel on sel juhul õigus, kuid mitte kohustus osaleda istungil kaugtöö formaadis. Need saadikud, kes soovivad istungil füüsiliselt kohal viibida, peavad tagama kehtivatest reeglitest kinnipidamise (nt hügieeninõuded, teiste inimestega piisava vahemaa hoidmine). Kaughääletamise protseduur viiakse läbi veebilingi ja SMS-i teel. Sarnast „hübriidmudelit“, kus vaid väike osa saadikutest viibib istungil füüsiliselt kohal, rakendatakse ka parlamendi ülemkojas, Senatis. Seda vastavalt vanematekogu 9. aprilli otsusele.

Rumeenia parlamendi mõlemad koad (*Camera Deputatilor* ja *Senat*) muutsid märtsis oma [töökorra seadusi](#), lubamaks erakorralistes olukordades kaugosalusega täiskogu ja komisjonide istungite toimumise. Sääraste erakorraliste olukordade alla kuuluvad näiteks epideemia, pandeemia, looduskatastroof ja terrorirünnak. Otsuse kaugistungite läbiviimise kohta teeb vastava parlamendikoja juhatus, konsulteerides sealjuures ka kõigi parlamendierakondade esimeestega. Alates 18. märtsis on mõlemas kajas kasutusel uus *online*-hääletussüsteem, mis võimaldab ka kaughääletamist.

Sloveenia parlamendi mõlemad koad (*Državni zbor* ja *Državni svet*) võtsid vastavalt 30. märtsil ja 7. aprillil vastu [töökorra seaduse muudatused](#), mis võimaldavad erandkorras kaugosalusega komisjonide ja täiskogu istungite läbiviimist. Lubatud on ka kaughääletamine. Tehniline võimekus istungite kaugtöö formaadis läbiviimiseks on seni aga mõnevõrra puudulik. Seda eelkõige täiskogu istungite osas. Sloveenia parlament tegeleb aktiivselt tehniliste küsimuste lahendamisega.

UK parlamendi alamkoda (*House of Commons*) kiitis 21. aprillil heaks [otsuse](#), mille kohaselt on COVID-19 kriisi ajal täiskogu istungitel lubatud ajutiselt rakendada „hübriidmudelit“, kus maksimaalselt 50 parlamendiliiget tohib viibida istungisaalis ja maksimaalselt 120 parlamendiliiget saab osaleda istungil elektrooniliselt. Kokku on alamkojas 650 liiget. Niisiis peab saadikute osalemist parlamendierakondade vahel koordineerima, tagamaks nende proportsionaalse esindatuse. 12. mail viidi alamkojas läbi ka esimene kaughääletus. Selleks kasutatakse juba olemasolevat MemberHub süsteemi, mida varasemalt kasutati küsimuste ja teatud seadusettepanekute (*Early Day Motions*) esitamiseks. Parlamendi ülemkoda (*House of Lords*) rakendab täiskogu istungitel samuti osaliselt kaugtöö formaati. Virtuaalselt viiakse läbi infotunnid ja mitteseadusandlikud arutelud (*non-legislative debates*).

Kaugosalusega komisjonide istungid

Kui kaugosalusega täiskogu istungeid viiakse hetkel läbi vaid vähestes Euroopa riikides, siis kaugtöö formaadis komisjonide istungid on koroonaviiruse kriisi ajal olnud vägagi levinud. Suuremal või vähemal määral on neid rakendatud enamikus Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentides. Lisaks veel näiteks sellistes riikides, nagu Norra, UK ja Šveits. Mitmed riigid, nagu näiteks juba eelnevalt mainitud Belgia, Poola, Rumeenia ja Sloveenia, aga ka Leedu ja Saksamaa *Bundestag* pidid kaugosalusega komisjonide istungite lubamiseks vastu võtma muudatused parlamendi töökorra seaduses. Samas leidub ka riike, kus olemasolevat seadusandlust võib tõlgendada moel, et see võimaldab komisjonide töö läbi viimist ilma (kõigi) osalejate füüsilise kohalolekuta. Üheks nendest riikidest on ka Eesti.

Kaugosalusega komisjonide istungite läbiviimiseks kasutatakse erinevaid videokõnede ja -koosolekute pidamiseks sobivaid rakendusi. Neist enimlevinud on MS Teams, Skype, ZOOM, aga ka Cisco Webex. Üldjuhul on lubatud komisjonide istungeid läbi viia nii, et kõik osalejad võivad sellega liituda elektroonilisel teel. Taanis ja Itaalias peavad aga komisjoni esimees ja sekretär (Taani puhul lisaks veel ka assistent/tehnik) istungitel alati füüsiliselt kohal viibima. Videorakendusi kasutavate parlamentide kõrval leidub ka paar konservatiivsema lähenemisega riiki, kus komisjonide kaugtööd korraldatakse vaid kirjalike protseduuride abil. Näiteks on see juba varasemalt kasutusel olnud praktika Hollandi parlamendi ülemkojas (*Eerste Kamer*) ja Saksamaa Liidunõukogus (*Bundesrat*), kus seda nüüd veelgi suuremas mahus rakendati.

Kui üldjoontes on Euroopa riigid kaugosalusega komisjonide istungite osas olnud võrdlemisi liberaalse lähenemisega, siis on siinkohal siiski võimalik välja tuua mõne üksiku parlamendi, kus on selgesõnaliselt öeldud, et ei soovita teha vastavaid seadusmuudatusi, mis lubaksid kaugtöö komisjonide istungitel. Heaks näiteks on siinkohal Rootsi. Veel ei ole kaugosalusega komisjonide istungeid rakendanud Iirimaa, Kreekas, Küprosel, Maltal, Slovakkias ja Ungaris. Kas siinkohal on põhjuseks vajaduse puudumine või põhimõtteline soov seda mitte teha, on raske öelda.

Kokkuvõte

Koroonaviiruse kriis on parlamentides kaasa toonud varasemast oluliselt suuremas mahus kaugtöö lahenduste rakendamise. Kui kaugosalusega täiskogu istungid on hetkel reaalselt võimalikud vaid mõnes üksikus riigis, siis komisjonide istungitel rakendatakse kaugosaluse põhimõtet juba märkimisväärselt suuremas osas Euroopa riikidest (vt tabel 1).

Kas ja kui suures mahus leiavad kaugosalusega istungid kasutust ka pärast COVID-19 kriisi lõppu, selgub ajas. Ometigi võime juba tänasel päeval näha seadusandlikke erisusi riikide praktikates. Hispaania ja Kreeka laiendasid koroonaviiruse kriisi valguses juba varasemalt eksisteerinud töökorra punkti, mis lubab teatud juhtudel kaughääletamise täiskogu istungitel. UK ja Sloveenia rakendavad kaugosalusega täiskogu istungeid erakorralise meetmena ainult käesoleva kriisi ajal. Belgia, Läti, Poola ja Rumeenia muutsid oma parlamentide töökorra seadusi aga moel, mis võimaldab kaugosalusega täiskogu istungite läbiviimist erakorralistel põhjustel ka tulevikus. Ka komisjonide istungite puhul on lähenemine riigiti erinev. Üks on

aga kindel – ka parlamendid peavad ajaga kaasas käima ning enamasti on just uuenduslikkus see, mis aitab enneolematute olukordadega paremini toime tulla.

Tabel 1. Kauglahenduste kasutamine valitud Euroopa riikide parlamentide istungitel COVID-19 kriisi ajal

Riik	Täiskogu istungid		Komisjonide istungid
	Kõik istungi toimingud	Ainult kaughääletamine	
Austria			X (vähesel määral)
Belgia	X (alamkoda)		X
Bulgaaria			X (vähesel määral)
Eesti			X
Hispaania		X	X (vähesel määral)
Holland			X (vähesel määral)
Horvaatia			X
Iirimaa			
Itaalia			X (vähesel määral)
Kreeka		X	
Küpros			
Leedu			X
Luksemburg			X
Läti	X		X
Malta			
Norra			X
Poola	X		X
Portugal			X (vähesel määral)
Prantsusmaa			X
Rootsi			
Rumeenia	X		X
Saksamaa			X (vähesel määral)
Slovakkia			
Sloveenia	X		X
Soome			X (vähesel määral)
Taani			X
Tšehhi			X
UK	X (alamkoda, osaliselt ka ülemkoda)		X
Ungari			
Šveits			X (vähesel määral)

Elina Libek
nõunik
elina.libek@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Del Monte, M. (2020). *Remote voting in the European Parliament and national parliaments*. European Parliamentary Research Service.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS_ATAG\(2020\)649348_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS_ATAG(2020)649348_EN.pdf).

Díaz Crego, M. ja Mańko, R. (2020). *Parliaments in emergency mode. How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic*. European Parliamentary Research Service.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649396/EPRS_BRI\(2020\)649396_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649396/EPRS_BRI(2020)649396_EN.pdf).

Inter-Parliamentary Union (IPU). *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*.
<https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. [seisuga 25.05.2020].

Libek, E. (2020). *Parlamentide töökorraldus COVID-19 kriisi ajal*. ÕAO. [seisuga 07.05.2020].

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.