

RIIGIKOGU KANTSELEI

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond teemal...

Obstruktsioon parlamendis

Nr. 11

13.10.2015

Parlamentaarset obstruktsiooni võib defineerida kui parlamendiliikme(-te) teadlikku ja sihipärast katset takistada parlamendi tööd, kasutades eesmärgini jõudmiseks parlamendi erinevaid töövorme, kuid jäädes alati formaalselt parlamendi kodukorras sätestatud reeglite piiresse. Teisisõnu, obstruktsionist ei riku formaalselt parlamendi kodukorra reegleid, kuid kasutab neid eesmärgi saavutamisel oma huvides, selleks et halvata parlamendi tööd, et nii palju kui võimalik takistada või venitada mingile otsusele jõudmist (enamasti hääletuse kaudu).¹ Obstruktsiooni lihtsama definitsiooni kohaselt on tegu vähemuse katsega hoida ära enamuse jõul hääletamisel vastu võetavat seadust või otsust, kasutades ära parlamentaarses debatis reeglitega ette nähtud ajalisi võimalusi.²

Seega on parlamentaarsel obstruktsioonil rida olemuslikke tunnuseid: elluvijaks on pea alati parlamendi vähemus, töö takistamine on formaalselt kodukorraga kooskõlas, venitamine ja takistamine on järjepidev ning lähtub konkreetsest eesmärgist, milleks on edasi lükata või ära hoida hääletamise teel otsuseni jõudmine.

Seetõttu võib sihikindlat parlamentaarset obstruktsiooni eristada muust parlamendi tegevust takistavast või segavast tegevusest, milleks on protseduuriliste küsimuste tõstatamine, pidev vahelesegamine ja sagedased sõnavõttud. Selline käitumine „raiskab“ küll parlamendi tööaega ja võib takistada parlamendi normaalset tööritmi, kuid kui sellisel tegevusel puudub kindel siht edasi lükata mingi kindla eelnõu või otsuse hääletamist, tuleks seda eristada parlamentaarsest obstruktsioonist.

Põhimõtteliselt on võimalik eristada kaht obstruktsiooni kategooriat: põhiseadusliku korra vastane ja taktikaline obstruktsioon. Esimesel juhul on obstruktsiooni eesmärk töötada vastu kogu riigi (põhiseaduslikule) korrale ning seetõttu ei takistata parlamendi tööd kindla otsuse või seaduse eelnõu vastuvõtmisel, vaid eitatakse valitud seadusandliku kogu või kogu riigikorralduse legitiimsust. Sellisel juhul keelduvad poliitilised jõud sageli osa võtmast nende jaoks ebaseadusliku või vastuvõetamatu parlamendi tööst või takistatakse parlamendi istungeid füüsiliselt, blokeerides näiteks parlamendi sissepääsud või juurdepääsu spiikri lauale. Mõni aasta tagasi toimus selline vastasseis näiteks Moldovas. Sageli kasutati sellist obstruktsiooni ka Ukraina parlamendis enne Maidani sündmusi.

Parlamentaarset obstruktsiooni tavapärasema, taktikalise variandi korral püütakse obstruktsiooni abil päevapoliitikas nõ punkte noppida. Eesmärk on sageli mõne otsuse või hääletuse edasilükkamine, avalikkuse tähelepanu ja/või vähemuse soov sundida enamust läbirääkimiste laua taha. Valijatele tuletatakse end sel viisil meelde, näidates, et ka esinduskogus seistakse nende huvide eest.

Obstruktsiooni meetodid

Obstruktsiooni korraldamiseks on erinevaid meetodeid, mille valiku dikteerivad eelkõige parlamendi kodukorra võimalused ja parlamentaarse debati töövormid.

¹ Erskine May, T. (2011). Parliamentary Practice [1844], 24. köide

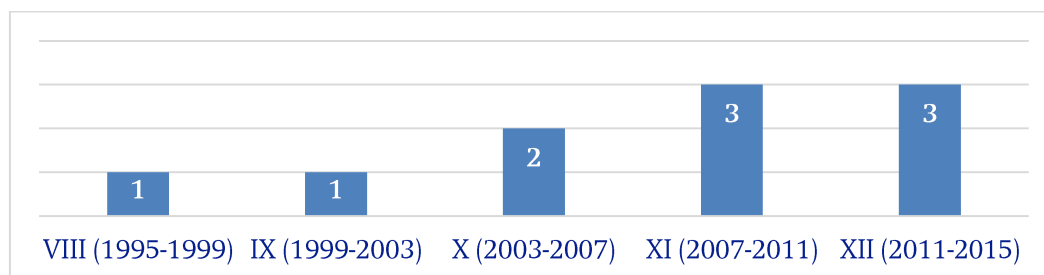
² Rutherford, G.W. (1914). Some Aspects of Parliamentary Obstruction, – The Sewanee Review, 22, nr. 2, lk 166-180

1. Üks levinumaid meetodeid on *filibuster*³lus, mida angloameerika kontekstis kasutatakse sageli parlamentaarse obstruktsiooni sünonüümina.³ *Filibuster*lus on parlamendi töö takistamine, kus teatud juhtudel (tavaliselt oma hääletusotsuse selgitamisel) ei ole parlamendi üksikliikmele või fraktsiooni esindajale sõnavõtul seatud ajalisi piiranguid. See võimaldab venitada sõnavõttu nii pikaks, kui parlamendiliikmel füüsiliselt jõudu rääkimiseks on. *Filibuster*lust kui obstruktsiooni meetodit kasutatakse sageli näiteks USA Senatis (pikim *filibuster*luse eesmärgil peetud kõne on Senatis kestnud üle 24 tunni), kuid kõnede ülipikaks venitamist on ette tulnud ka Soomes, Suurbritannia Lordide Kojas (19. sajandil ka alamkojas), Austraalias, India parlamendis jne. Ülipikkade sõnavõttude kasutamine parlamendi töö takistamiseks on enam levinud riikides, kus esinduskoda valitakse enamusvalimiste põhimõttel, sest üksiksaadikul on sel juhul esinduskogus kesksam roll ning maratonkõneleja naudib pea alati meedia tähelepanu.
2. Lugematute hääletuste esilekutsumine, hääletuste venitamine vaheaegade võtmisega ning hääletamisprotseduuri aeglustamine kõikvõimalike muude vahenditega. Seda obstruktsiooni meetodit kasutatakse Riigikogus, aga laialdaselt ka nendes parlamentides, kus hääletamisel tõstetakse endiselt kätt või lahkutakse blokkidena saalist. Hääletuste arvu kunstlikult üles viies ja hääletamisprotseduuri venitades on võimalik parlamendi töö sisuliselt halvata. Üks kurioossemad näiteid sellisest obstruktsioonist on aeglustatud kõnnak (nn lehmakõnnak) hääletusdeli laskmisel hääletuskasti, mida kasutatakse muudatusettepanekute hääletamisel Dietis ehk Jaapani parlamendis. Lugematute muudatusettepanekute esitamine ja nende hääletamine on sage obstruktsiooni võte ka Itaalias.
3. Detailirohkete ja äärmiselt keeruliselt konstrueeritud arupärimiste piiramatult esitamine ning nende üleandmisel kõikvõimalike viivituste väljamõtlemine.
4. Pidev kvoorumikontrolli nõudmine ja rahvasaadikute lahkumine istungisaalist, kuna kvooruminõude mittetäitmisel istung katkestatakse. Nii mõnelgi korral on sellist obstruktsiooni võtet kasutatud Leedu parlamendis.
5. Protseduuriliste muudatusettepanekute esitamine päevakorra pikendamise või päevakorrapunkti lõpetamise küsimustes. Need hääletused on paljudes parlamentides nn prioriteetsed, millega tuleb viivitamatult tegeleda.

Obstruktsioon Riigikogus

Mitmetes riikides, näiteks Skandinaavias, on obstruktsioon kui sihikindel parlamendi töö aeglustamine mõne otsuse või seaduse eelnõu vastuvõtmise peatamiseks pea täiesti tundmatu vahend. ECPRD uuringu järgi ei ole tõsisemaid obstruktsioonijuhtumeid esinenud ei Rootsis, Norras ega ka Taanis. Soome ajaloost tuleb alates riigi iseseisvumisest ette kuus juhtumit. Viimane jääb ELiga liitumise aega aastasse 1994, kui ühinemisele vastu seisev fraktsioon pidas ühinemise eel pea viis päeva istungisaalis pikki sõnavõtte, lugedes muu hulgas ette telefoniraamatut, et venitada parlamendi otsusega nii kaua, kuni samasisuline rahvahääletus naaberriigis Rootsis on lõppenud. Loodeti nimelt, et negatiivne tulemus Rootsi referendumil mõjutab ka Eduskunna saadikute otsust. Parlamentaarset obstruktsiooni esineb äärmiselt harva riikides, kus poliitika on konsensuslikuma iseloomuga ja parteide ideoloogilised ja ajaloolised lõhed väiksemad (Skandinaavia riigid, Saksamaa, Austria), ning on rohkem levinud näiteks USAs, Itaalias ning mitmes Ida-Euroopa riigis (Poola, Ukraina). Riigikogus on obstruktsiooni kasutatud läbi aastate kasvavas tempos.

Joonis 1. Obstruktsioonijuhtumid Riigikogu VIII-XII koosseisudes



³ Antud tekstis eelistatakse parlamentaarse töö takistamise kirjeldamiseks kasutada obstruktsiooni üldmõistet, kus filibusterlus on üks selle elluviimise meetodeid.

Obstruktsiooni sünonüümidega kasutatakse eesti ajakirjanduses sageli väljendeid „juntimine“ või „ööistung“. Esimene neist on Riigikogu žargooni tulnud endise Riigikogu liikme ja teatud aja ka aseesimeheks olnud Arvo Junti kaudu. Kuigi „juntimist“ on mõnikord nimetatud parlamentaarse obstruktsiooni üheks meetodiks, ei olnud sõnavõttude maksimaalne ärakasutamine, hulgaliste muudatusettepanekute ja protseduuriliste küsimuste esitamine Riigikogu VII ja VIII koosseisus enamjaolt seotud kindla eelnõu või otsusega. Samuti on Riigikogus aeg-ajalt toimunud ja toimub tõenäoliselt ka edaspidi istungeid, mis kanduvad öösse, kuid kus ei takistata sihipäraselt parlamendi tööd ega venitata mingi kindla eelnõu või otsuse vastuvõtmist. Päevakorrapunkti arutamine on lihtsalt läinud pikale tänu muudatusettepanekute või arupärimiste rohkusele (näiteks 2002. ja 2004. aasta eelarve seaduse teised lugemised), aga hääletuste eel ei ole võetud regulaarseid kümneminutilisi vaheaegu. Seetõttu ei saa ööistungit ega „juntimist“ tähenduselt alati parlamentaarse obstruktsiooniga võrdsustada.

Jüri Adams on Riigikogu Toimetiste artiklis meenutanud, et viimases Ülemnõukogus osutus töö nurjamise kõige lihtsamaks vahendiks see, kui opositsioon nõudis kohaloleku kontrolli ning lahkus seejärel saalist, sest töö jätkamiseks oli valitsusel vaja kahe kolmandiku rahvasaadikute toetust.

Riigikogus on parlamentaarse obstruktsiooni läbiviimise kõige efektiivsemaks tööriistaks olnud RKKTS-is sõnastatud hääletamise kord, täpsemalt § 83 lõikes 2 sätestatud võimalus, et alatise komisjoni või fraktsiooni esimees või aseesimees võib enne hääletamist nõuda kuni kümneminutilist vaheaega. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommentaaride kohaselt on säte ette nähtud eelkõige selleks, et anda Riigikogu liikmetele võimalus kooskõlastada oma seisukohad eelseisva hääletuse suhtes, kuid istungi juhatajale ei ole antud selles küsimuses kaalutlusõigust – kui taotluse on esitanud õigustatud isik, tuleb vaheaeg välja kuulutada. Vaheaja taotleja peab ise viibima istungisaalis ning võib vaheaega küsida suuliselt, sest esitatud taotlus stenografeeritakse niigi.

Iseenesest on hääletuse eel vaheaegade võtmine opositsiooni jaoks äärmiselt efektiivne töö takistamise viis, sest erinevalt kõnede pidamisest koormab see obstruktsiooni korraldajaid väga vähe ning seda detailselt ette valmistades (esitades muudatusettepanekuid mitte üksnes vaidlusaluse eelnõu, vaid ka teiste menetluses olevate eelnõude kohta) võib vähemalt teoreetiliselt Riigikogu töö halvata väga pikaks perioodiks. Kuid igale obstruktsiooni meetodile leitakse varem või hiljem ka vastukäik. Paljudes riikides saab kodukorras leiduvaid obstruktsiooni võimalusi neutraliseerida nn superenamusega (näiteks USA Senatis ei ole senaatori kõne ajaliselt piiratud, välja arvatud juhul, kui Senati kolmeviendikuline enamus nõuab päevakorraküsimuse kohest lõpphääletust) või antakse teatud hääldenamusega istungi juhatajale laialdasemad volitused kui tavaliselt, sealjuures võimalus minna kohe lõpphääletuse juurde või lõpetada asjakohatu kõne või tegevus.

Riigikogus on alates 1999. aasta lisaeeelarve menetlusest,⁴ mida opositsioon järjekindlalt venitas, üha enam kasutatud põhiseaduse § 98 lõikes 1 sätestatud võimalust siduda Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega, mis võimaldab eelnõu kiiret vastuvõtmist parlamendis. Samuti on obstruktsiooni tõttu veniva päevakorraküsimuse menetlemise lõpetamiseks sageli kasutatud täiendavate ja erakorraliste istungite kokkukutsumist. Suuremate kodukorra reformidega on kaasas käinud ka teatud menetluste korrastamine (nn võistlevate hääletuste kaotamine, kõiki komisjonis esitatud muudatusettepanekuid ei panda enam täiskogus hääletusele jne).

Obstruktsiooni kasutamine ja selle neutraliseerimine on omavahel sümbioosis suhtes. Obstruktsiooni liigne ja sagedane kasutamine viib kokkuvõttes parlamentaarse otsustusprotsessi ja eriti päevakorraküsimuste kontrolli (*agenda setting*) tsentraliseerimiseni parlamendiamuse poolt. Sageli aga läheb kontroll hoopis parlamendist välja keskvalitsuse kätte (mida näiteks eelnõu usaldusega sidumine sisuliselt on) (vt Koß, Michael, 2015; Keh, Julia Frederike 2015). Samas põhjustab parlamendiamuse liigne ühepoolne oma tahte pealesurumine poliitika polariseerumist ja surub opositsiooni sageli lootusetult nurka, mistõttu kasutatakse meeletult vahendeid.

⁴ 1994. aasta RKKTS-i kuni 1999. aasta 18. juunini kehtinud kodukorra kohaselt oli keelatud usaldusküsimusega siduda seadusena vastuvõetava riigieelarve eelnõu, kuid keeld tunnistati kehtetuks õiguskantsleri ettepanekul.

Teadlik obstruktsioon Riigikogus 1992–2015

1. 17.–19.06.1997 – tollitariifiseaduse eelnõu

Vahetult enne istungiperioodi lõppu alustati VIII Riigikogus kaitsetollide kehtestamiseks vajaliku tollitariifiseaduse eelnõu arutelu, millele seisid vastu toonased opositsioonierakonnad ehk Isamaaliidu, Reformierakonna ja Mõõdukate fraktsioon. Seaduseelnõu kohta esitati küll vaid 46 muudatusettepanekut, kuid pärast 18. juuni istungit, mis vältas kogu öö, sunniti koalitsiooni teiste protseduuriliste küsimuste ja hääletuste eel vaheaegade võtmisega seaduseelnõu teist lugemist katkestama.

2. 09.06.1999 – riigi 1999. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu

1999. aasta valimiste järel kokku tulnud Riigikogu IX koosseisu esimene kondiproov oli negatiivse lisaeelarve menetlemine, millele seisis vastu eelkõige Keskerakonna fraktsioon. Eelnõu kohta esitati 559 muudatusettepanekut ning opositsioon püüdis kogu istunginädala jooksul juba enne lisaeelarve teise lugemise algust kõikvõimalikke päevakorras olnud eelnõusid menetlusest välja hääletada (millele omakorda eelnes kohaloleku kontroll). Nagu eespool mainitud, võimaldas õiguskantsleri ettepanekul muudetud kodukord siduda riigieelarve eelnõu usaldusküsimusega, mistõttu eelnõu teine lugemine katkestati keset muudatusettepanekute hääletamist. Kokku kutsutud erakorralistel istungitel opositsioon enam istungi sihikindlat venitamist vaheaegade võtmisega ei jätkanud ning lisaeelarve võeti 28. juuni erakorralisel istungil vastu.

3. 10.–16.06.2004 – elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12¹ muutmise seaduse eelnõu

Keskerakonna fraktsioon oli vastu üüri piirmäärade vabakslaskmisele. Eelnevate päevakorrapunktide eelnõude muudatusettepanekute hääletamisel võttis Keskerakonna fraktsioon ohtralt vaheaegu, millele tollane koalitsioon vastas abinõuga, kus istungisaalist “kaotati” nende päevakorrapunktide ettekandjad. Riigikogu täiskogu istungite venitamise peamine eesmärk oli seaduseelnõu hääletamist võimalikult kaua edasi lükata. Vastav eelnõu võeti siiski 16. juunil seadusena vastu.

4. 10.–17.11.2004 – 2005. aasta riigieelarve seaduse eelnõu

Riigieelarve teiseks lugemiseks esitati 225 muudatusettepanekut. Muudatusettepanekute hääletamise eel vaheaegu nõudev Keskerakonna fraktsioon võitles 1000-kroonise lastetoetuse kehtestamise eest. Eelarve teine lugemine lõpetati neljapäevasel istungil 18. novembril, kui läbi olid hääletatud kõik 225 muudatusettepanekut. Kokku kulus 2005. aasta riigieelarve eelnõu teise lugemise menetlemiseks 42 tundi.

5. 12.–18.06.2008 – riigi 2008. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu

Toonased opositsioonifraktsioonid Keskerakond ja Rahvaliit olid vastu lisaeelarvele ning eelnõu kohta esitati 166 muudatusettepanekut, mille menetlemine jõudis lõpule 18. juuni istungil, mil opositsioon loobus vaheaegade võtmisest.

6. 10.12.2008 – töölepingu seaduse eelnõu

Eelnõu teiseks lugemiseks esitati 160 muudatusettepanekut ja nende hääletamise eel nõuti vaheaegu, millest siiski keskööl loobuti. Eelnõu teine lugemine lõpetati öösel kell kaks.

7. 17.11.2010 – 2011. aasta riigieelarve seaduse eelnõu

Riigieelarve seaduse eelnõu kohta esitati 127 muudatusettepanekut. 18. novembri hommikul kella 9.47-ks oli jõutud 89. muudatusettepaneku hääletamiseni. Teisipäevasel 23. novembri istungil jätkati eelarve teise lugemise menetlemist, kuid vaheaegu enam ei küsitud ning teine lugemine lõpetati.

8. 14.11.–07.12.2012 – 2013. aasta riigieelarve seaduse eelnõu; alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu; koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse, maamaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

Kõige pikem järjekindla obstruktsiooni periood Riigikogus. Opositsiooniline Keskerakonna fraktsioon nõudis elektriaktsiisi langetamist, aga ka õpetajate palgatõusu. Lisaks seisti vastu koduomanikke maamaksust vabastavale eelnõule. Peale hääletamisele eelnevate vaheaegade võtmise anti üle rohkelt arupärimisi (21), milleks kulus pea tund. Teiseks lugemiseks esitati eelarve eelnõu kohta 101 muudatusettepanekut. Ehkki teine lugemine lõpetati kolmapäevasel istungil ehk 21. novembril kell 20.00, kestis istung ikkagi järgmise päeva kella kümneni. Selleks, et menetleda väga paljusid seaduseelnõusid, mis olid seotud riigieelarvega, kutsuti kokku täiendavad istungid 22. ja 23. novembriks. Keskerakond aga jätkas teiste eelnõude menetluste käigus vaheaegade võtmist, samuti küsimuste esitamist ja sõnavõtte, eesmärgiga venitada alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu teist lugemist, mis lõpetati öösel kell pool viis. Kolmapäevasel 5. detsembri istungil kasutati jällegi vaheaegade võtmist, et venitada maamaksuseaduse eelnõu teist lugemist, mis lõpetati 6. detsembri hommikul kell viis. Obstruktsioon lõppes 7. detsembriks kokku kutsutud täiendaval istungil, kui päevakorrapunktide menetlemisega jõuti lõpule kell 01.45.

9. 13.11.2013 – 2014. aasta riigieelarve eelnõu

Sotsiaaldemokraatide fraktsioon nõudis lastetoetuste tõstmist. Eelarve eelnõu teiseks lugemiseks esitati 302 muudatusettepanekut, millest jõuti kolmapäevasel istungil läbi hääletada 60. 14. novembri täiendav istung lõppes kvoorum puudumise tõttu kell üks, mil oli jõutud 120. muudatusettepaneku hääletamiseni. 15. novembri täiendaval istungil, mis algas kell kümme, loobusid sotsiaaldemokraadid vaheaegade võtmisest.

10. 18.06.2014 – kogumispensionide seaduse ja riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu

IRL-i fraktsioon oli vastu vanemapensioni seaduse tühistamisele ehk vanemapensioni kolmanda etapi edasilükkamisele aastani 2018. Eelnõu aruteluni jõuti alles teisel kokku kutsutud erakorralisel istungil 30. juunil, mil valitsus otsustas siduda eelnõu usaldusküsimusega.

11. 03.06 ja 15.06.2015 – sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Opositsioon oli vastu kütuseaktsiisi tõusule ja esitatud kobareelnõule ning alustas obstruktsiooni 3. juunil eelnõu esimesele lugemisele eelnevates päevakorrapunktides. Eelnõu esimene lugemine lõpetati 4. juunil 2015 kell neli. Valitsus otsustas oma 10. juuni istungil siduda seaduseelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega. Eelnõu võeti vastu täiendaval istungil 15. juunil 2015.

Riho Kangur
nõunik, tel 6643

Kasutatud allikad

Adams, Jüri. (2002). Kodukorra juured ja sõlmküsimused. Riigikogu Toimetised, nr 6.

Koß, Michael. (2015). The Origins of Parliamentary Agenda Control: A Comparative Process Tracing Analysis. West European Politics, 38, nr 5.

Keh, Julia Frederike. (2015). The Centralisation of Parliamentary Policy Statements in Western European Parliaments. West European Politics, 38, nr 5.

Muuli, Kalle. (2015). Ööistungite palavik. Lääne Elu, nr. 67, 13.06. 2015.

Erskine May, T. (2011). Parliamentary Practice 2011 [1844], 24. köide.

Rutherford, G.W. (1914). Some Aspects of Parliamentary Obstruction, The Sewanee Review, 22, nr 2, lk 166-180.

ECPRD uuring (2008). Filibustering and Parliamentary Obstruction.

