



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Parlamendi juhtimisorganite valimiste mudelid valitud Euroopa riikides

Nr 10

13.06.2022

Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskuse võrgustiku vahendusel viidi 2022. a kevadel läbi küsitlus parlamendi juhtimisorganite valimistest, milles keskenduti parlamendi esimeeste ja aseesimeeste, komisjonide esimeeste ning välidelegatsioonide esimeeste valimistele. Küsimustiku koostas Euroopa Parlament ja tähelepanu alla võeti seitse riiki: Hispaania, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome ja ka Eesti. Parlamentide vastuste põhjal võib järeldada, et mudelid, mille alusel riikide parlamentides juhtimisorganite liikmeid valitakse ja nimetatakse, on üsnagi erinevad. Euroopa Parlamendi uurimisteenistus toob küsitluse kokkuvõttes välja viis erinevat mudelit:

- Valemil põhinev mudel – kohtade jaotamisel kasutatakse matemaatilist valemit, mis tugineb parlamentaarsel praktilisel või taval;
- Majoritaarne (häälteenamusel põhinev) mudel – enamus parlamendi juhtivatest ametikohtadest on omistatud valitsevale võimuparteile või koalitsioonile;
- Konsensuslik mudel – kohtade jaotamine on huvitatud osapoolte vahelise kokkuleppe tulemus;
- Rotatsiooni mudel – institutsiooni olemuse tõttu lähtutakse juhtivatele ametikohtadele nimetamisel võrdse kohtlemise põhimõttest, kusjuures ükski osapool ei tohi välja jääda;
- Nn spontaanne mudel – kindlaksmääratud valemit, kokkulepet või praktikat ei esine, kandidaatide valik juhtivatele ametikohtadele toimub iga üksikjuhtumi puhul eraldi.

Valemil põhinev mudel

Saksamaa *Bundestag*

Antud mudeli näitena võib tuua välja Saksamaa *Bundestagi* komisjonide esimeeste valimised. Komisjonide esimehed ja nende asetäitjad määratakse ametisse vastavalt vanematekogus sõlmitud kokkulepetele. Vanematekogu on parlamendi keskne juhtimisorgan, mis koosneb parlamendi presidendist (*Präsident*), asepresidentidest (*Vizepräsidenten*) ja fraktsioonide esindajatest. *Bundestagi* kodukorra artikli 6 lõike 2 punkti 2 kohaselt peab vanematekogu jõudma kokkuleppele komisjonide esimeeste ja nende asetäitjate määramises. Sellega seoses on kodukorra artiklis 12 sätestatud, et komisjonide eesistumise kord peab olema proportsionaalne fraktsioonide suurusega. Kui vanematekogus esindatud fraktsioonid ei suuda kokku leppida, milline fraktsioon millises komisjonis esimehe või aseesimehe koha saab, toimub jaotamine Sainte-Laguë/Schepersi meetodil. Kui see jaotusmeetod ei too kaasa parlamendi enamuse esindatust või selget tulemust, arvutatakse jaotus d'Hondti järgi.

Kui komisjonide esimeeste kohad on fraktsioonide vahel jaotatud, tehakse vastavas fraktsioonis otsus esimehe kandidaadi kohta. Kõnealune ettepanek esitatakse seejärel mitteametlikult komisjonile avaistungiks. Parlamendi tava järgselt kinnitab komisjon esitatud esimehe kandidaadi heakskiitmisega. Erandina võib komisjon otsustada korraldada ka hääletuse kandidaadi esimeheks nimetamise üle. Praeguses parlamendi koosseisus toimusid kirjeldatud hääletused esimest korda kõikides komisjonides.

Kui komisjonis toimub hääletus ja esimehe kandidaati ei valita, peab vanematekogu probleemile lahenduse leidma. Eesistumise eest vastutav fraktsioon võib seejärel uue kandidaadi üles seada. Praeguses parlamendi

koosseisus ei osutunud kandidaadid valituks kolmes komisjonis, kuhu Alternatiiv Saksamaale (AfD) fraktsioonil oli õigus neid esitada. AfD-fraktsioon pöördus seejärel Föderaalsesse Konstitutsioonikohtusse. (Seisuga 10.06.2022 ei ole otsust ei selle kohta veel tehtud.)

Bundestag valib Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse artikli 40 lõike 1 punkti 1 kohaselt *Bundestagi* presidendi ja tema asetäitjad. Tava kohaselt on *Bundestagi* presidendi ametikohale kandidaadi esitamise õigus parlamendi kõige suuremal fraktsioonil. Seejärel valitakse president parlamendi avaistungil salajasel hääletusel. *Bundestagi* kodukord näeb ette, et iga fraktsioon on parlamendi juhatuses esindatud vähemalt ühe asepresidendiga. Nende arvu üle otsustab *Bundestag*. Ametisolev parlamendi koosseis otsustas, et iga fraktsioonil on juhatuses täpselt üks asepresidendi koht. Parlamentaarne tava näeb ette, et iga fraktsioonil on õigus asepresidendi kohale esitada oma kandidaat, kuid kõik esitatud kandidaadid peavad hiljem saama valituks ka parlamendi enamuse poolt. Näiteks eelmises ja praeguses parlamendi koosseisus ei saanud AfD-fraktsioon asepresidenti ametisse määrata, kuna ükski nende kandidaatidest ei saanud *Bundestagis* nõutavat häälteenamust. Seega ei ole säte, mille kohaselt iga fraktsioon saab määrata asepresidendi, õiguslikult siduv, vaid pigem võimalus kandideerida asepresidendi kohale.

Delegatsioonid ei kuulu ametlike parlamendiorganite hulka ja nende juhtide valimistel Sainte-Laguë/Schepersi meetodit ei rakendata. Välisdelegatsioonide juhtide kohad määratakse kindlaks fraktsioonide esimeeste läbirääkimiste tulemusena. *Bundestagi* eelmises koosseisus jaotati need kohad tolleaegse kahe suurema parlamendi fraktsiooni CDU/CSU ja SPD vahel, käesolevas koosseisus otsustati teha teisiti ning arvestatakse ka vabade demokraatide (FDP) ja rohelistega (Bündnis 90/Die Grünen).

Konsensuslik mudel

Soome *Eduskunta*

Eduskunta valib igaks istungjärguks oma liikmete hulgast esimehe (*puhemies*) ja kaks aseesimeest (*varapuhemies*) (Soome põhiseaduse § 34 lg 1). Parlamendi esimehe koha saab fraktsioon, mis on suuruselt teine koalitsioonierakond. Esimese aseesimehe koht kuulub valitsuskoalitsiooni suurima erakonna fraktsioonile ja teise aseesimehe koht suurima muu (kui kahe eelnimetatud) erakonna fraktsioonile. Fraktsioonid otsustavad ise, keda nendele ametikohtadele esitada. On parlamentaarne tava, et teised fraktsioonid ka hääletavad vastavalt.

Komisjoni liikmed valivad endi hulgast esimehed ja aseesimehed kogu volituste ajaks vastavalt *Eduskunna* kodukorrale (*Eduskunna* kodukord § 17b lg 2). Praktikast tähendab see, et parlamendierakonnad, vastavalt nende suurustele, jaotavad omavahel komisjonide esimeeste ja aseesimeeste kohad ning otsustavad, millised parlamendiliikmed need saavad. Komisjonides toimunud hääletustulemusest antakse seejärel parlamendile teada.

Soome parlamendis on üheksa delegatsiooni, mis osalevad rahvusvaheliste organisatsioonide töös. Välisdelegatsioonide liikmete, esimeeste ja aseesimeeste ametikohtade jaotus lepitakse fraktsioonide vahel kokku iga valimisperioodi alguses ja arvesse võetakse fraktsioonidevahelist suhtelist tugevust. Ametikohtade jaotamise koosolekutel on kõik delegatsiooni kuuluvad liikmed teadlikud, millised fraktsioonid ja isikud vastavad ametikohad saavad.

Hispaania parlamendi alamkoda

Traditsiooniliselt on komisjonide esimeeste ametikohtade jaotumine fraktsioonide vaheliste läbirääkimiste tulemus. Läbirääkimiste aluseks on fraktsioonide suurus ja kohtade arv ning tulemuse saamiseks jälgitakse nn proportsionaalsuse reeglit, mitte spetsiifilist valemit. Hispaania parlamendi alamkojas on hetkel 21 alatist komisjoni ja komisjoni esimeeste ametikohad jaotuvad järgmiselt: 10 komisjoniesimeest kuulub suurimasse (parlamendi enamuse moodustavasse) fraktsiooni; 5 esimeest on suuruselt teisest koalitsioonierakonnast; 4 suurimast opositsioonierakonnast ja 2 koalitsiooni kuuluvatest väiksematest fraktsioonidest.

Parlamendi nelja aseesimehe ja välisdelegatsioonide juhtide ametikohtade jaotus toimub sarnaselt komisjonidega ning otsustatakse läbirääkimiste tulemusena, kus kohtade majoritaarne jaotamine on kombineeritud proportsionaalsuse põhimõttega.

Hispaania Senat

Avaistungil valivad senaatorid endi hulgast Senati presidendi, kaks asepresidenti ja neli sekretäri,¹ kes moodustavad Senati juhatuse. Parlamendipraktika kohaselt on see fraktsioonide vaheliste eelnevate kokkulepete tulemus. Tegelikult osutuvad nendele ametikohtadele valituks vaid 2–3 parlamendifraktsiooni esindajad. Kahe aseesimehe valimised toimuvad üheaegselt ja kaks enim hääli saanud kandidaati osutuvad valituks. See tähendab, et aseesimehed kuuluvad kahte suurima liikmete arvuga fraktsiooni.

Ka parlamendi komisjonide esimeeste kohtade jaotus on eelnevate fraktsioonide vahel peetud läbirääkimiste tulemus. Enamuse komisjonide esimeeste kohtadest saab endale Senatis enim kohti omav fraktsioon. Erandiks on eelarve komisjon, mille esimehe koht kuulub suurimale opositsioonierakonnale.

Majoritaarne mudel

Prantsusmaa Rahvusassamblee

Prantsuse parlamendi alamakoja juhatuse (*Bureau*) moodustavad president, 6 asepresidenti, 3 *questeur*² ja 12 sekretäri. Asepresidentide, *questeur*'ide ja sekretäride nimetamine põhineb printsiibil, kus parlamendi juhatuses peab olema esindatud kogu assamblee poliitiline mitmekesisus ning arvestada tuleks ka soolist tasakaalu. Praeguses parlamendikoosseisus on üheksa fraktsiooni ja kuus asepresidenti esindavad neist kõige suuremaid. Fraktsioonidel, kes ei ole saanud parlamendi asepresidendi kohta, on õigus juhatuse muudele ametikohtadele.

Rahvusassamblee kodukorras on igale juhatuse ametikohale määratud kindel väärtus: presidendi ametikoht 4 punkti, asepresident 2, *questeur* 2,5 ja sekretär 1 punkt. Kõigi ametikohtade väärtuste summa on kokku 35,5 punkti ja see jaotatakse parlamendifraktsioonide vahel vastavalt nende proportsionaalsele esindatusele. Fraktsioonide esimehed valivad vastavalt nende käsutuses olevatele punktide arvule need ametikohad, mida nad sooviksid saada. Võrdsete arvude korral tõmmatakse loosi.

Kodukorra muudatustega on nüüdsest tagatud ka ametikohad opositsiooni esindajatele. Nendeks on üks *questeur*'i koht ja esimese asepresidendi ametikoht.

Rahvusassamblees on kaheksa alatist komisjoni ja nendest seitsme komisjoni esimehed kuuluvad koalitsiooni, erandiks on rahandus- ja eelarvekomisjoni esimehe koht, mis kuulub kodukorra kohaselt opositsiooni esindajale.

Rootsi Riksdag

Riksdag valib oma liikmete hulgast esimehe ja kolm aseesimeest terveks valimisperioodiks, st neljaks aastaks. Praegu ametisolev esimees esindab suuruselt teist parlamendifraktsiooni, varasemalt on esimehe koht kuulunud ka suurima fraktsiooni esindajale, kindlaid reegleid selles osas ei ole. Kolme aseesimehe valimise puhul on kuni 2018. a kehtinud parlamendipraktika, et ametikohad jaotatakse fraktsioonide vahel vastavalt nende suurusele ja ükski aseesimees ei saa olla esimehega samast parteist. Ka aseesimeeste määramise põhimõtted ei ole seadusega reguleeritud.

Riksdagi kodukord sätestab, et iga komisjon valib oma liikmete hulgast esimehe ja aseesimehe. Praktikast tähendab see, et alatiste komisjonide juhtpositsioonid jaotatakse vastavalt parlamendi fraktsioonide suurustele ja ka väljakujunenud tavadele. Näiteks saavad valitsusparteid tavaliselt endale rahandus-, maksude ja väliskomisjonide juhtide kohad. Kuni 1991. a aastani kuulus sinna hulka ka põhiseaduskomisjoni esimehe koht, kuid leiti, et on sobimatu, kui valitsuspartei esindaja juhib komisjoni, mis teostab ka järelevalvet valitsuse ja selle ministrite üle. Alates sellest ajast kuulub põhiseaduskomisjoni

¹ Sekretärid kinnitavad täiskogu istungite protokollid; teavitavad Senatile saadetud dokumentidest ja allkirjastavad nendest tulenevad otsused ja täidavad muid ülesandeid, vt lisaks Senati kodukord § 41 - <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#t1c1>

² *Questeur*'id vastutavad finants- ja haldusküsimuste eest vastavalt juhatuse (*Bureau*) kehtestatud suunistele (Rahvusassamblee kodukord, artikkel 15) - https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9440

esimehe koht ühele opositsioonipartei esindajale. Teatav poliitiline tasakaalustatus on tagatud sellega, kui komisjoni esimees on koalitsioonist, siis aseesimees on opositsioonist ja vastupidi. Kui ametikohad on selliselt ära jaotatud, on igal fraktsioonil õigus ise otsustada, kelle nad sinna määrata soovivad.

Välisdelegatsioonidesse nimetavad liikmeid üldiselt fraktsioonide esimehed. Delegatsiooni esimehe ja vajadusel ka aseesimehe valivad delegatsiooni liikmed endi hulgast ise. See protsess ei ole ametlikult reguleeritud. Kuid delegatsiooni esimehe ametisse nimetamisel on suurim kaal ikkagi sellel, kui suure liikmete arvuga fraktsioonist nad tulevad.

Sloveenia Rahvussamblee

Rahvussamblee kodukorras on parlamendi juhtpositsioonide jaotamise kohta selgesõnalised reeglid. Kodukorra³ artikkel 20 lg 1 märgib, et Rahvussambleel on maksimaalselt kolm asepresidenti ja nendest üks kuulub suurimasse opositsioonierakonda.

Kodukorra artikkel 33 sätestab, et parlamendi komisjoni moodustavad esimees, üldjuhul üks aseesimees ja liikmed. Esimeeste ja aseesimeeste ametikohad asjaomastes tööorganites kuuluvad reeglina erinevate fraktsioonide liikmetele. Kui esimehe koht kuulub valitsuskoalitsiooni kuuluvale fraktsioonile, siis aseesimehe koht kuulub reeglina opositsioonierakonna esindajale ja vastupidi. Seadusega on kehtestatud ka see, et opositsioonierakondade esindajatele kuuluvad riigieelarve kontrolli komisjoni esimehe ning luure- ja julgeolekuteenistuse järelevalve komisjoni esimehe kohad. Seaduse kohaselt tuleb komisjoni ametikohtade jaotamisel võtta arvesse parlamendi fraktsiooni suurust, samuti parlamendi muude ametikohtade jaotumist ning kuulumist rahvusvahelistesse instutsioonidesse ja organisatsioonidesse.

Rotatsiooni mudel

Saksamaa Bundesrat

Saksamaa parlamendi ülemkojas on esindatud 16 Saksamaa liidumaad ja juhtimisorganite ametikohtade jaotus toimub rotatsiooni korras. *Bundesrati* presidentuur vahetub iga aasta 1. novembril ning eesistuja määratakse rotatsiooni korras ja föderaalriikide rahvaarvu alusel (tsükkel hakkab alati kõige suurema rahvaarvuga liidumaast). Seega on iga liidumaa *Bundesrati* nn eesistujaks iga 16 aasta järel. Esimeseks aseesimeheks on traditsioonide kohaselt eelmine esimees ja teiseks aseesimeheks tulevase eesistumise perioodi esimees.

16 komisjoni esimehe kohad on jaotatud 16 liidumaa vahel. 1950-ndatel ja hiljem veel ka 1990-ndatel leppisid liidumaad omavahel kokku kindlas reeglis, millise komisjoni juhtimine millisele liidumaale läheb, nt Baden-Württembergi liidumaa juhib Euroopa Liidu asjade komisjoni tööd ja Nordrhein-Westfaleni liidumaa rahanduskomisjoni tööd. Komisjonide esimeeste kandidaadid pakub välja vastav liidumaa ja esimehed valitakse ühehäälselt täiskogul.

Välisdelegatsioonide juhid valitakse tavaliselt delegatsiooni endi liikmete hulgast konsensuse alusel.

Spontaanne mudel

Sloveenia Rahvusnõukogu

Sloveenia parlamendi ülemkoda on sotsiaalsete, majanduslike, ametialaste ja kohalike huvigruppide esindusorgan. Rahvusnõukogu komisjonidesse kuulub 5–10 liiget. Komisjonide esimeeste valmine ei toimu kindla korra, rotatsiooni ega ka eelnevalt huvigruppide esindajate vahel sõlmitud kokkulepete alusel, vaid see on jäetud liikmetele nn spontaanseks otsustamiseks. (Ametiasutuste ja immuniteedi komisjoni esimehe üle otsustab siiski kõigi huvigruppide ettepaneku alusel Rahvusnõukogu täiskogu.) Kuigi ei ole eelnevaid kokkuleppeid ega reegleid, võib siiski märgata ametikohtade jaotamisel teatavat järjepidevust. Nii on näiteks kolme viimase koosseisu ajal kuulunud majandus-, kaubandus-, turismi ja

³ Rules of Procedure of the National Assembly - <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/IMiSNetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/94ba34acd907256bb1ca483622718b81d954305a67df7d6cec29fe06c2991454>

rahanduskomisjoni esimehe koht tööandjate huvigrupi esindajale ning kultuuri-, teaduse, haridus- ja spordikomisjoni esimehe koht töövõtjate huvigrupi esindajale.

Ka delegatsioonide esimeeste ametikohtade jaotamine toimub nn spontaansete ostuste tulemusena.

Mis puudutab Rahvusnõukogu aseesimehe ametikohta, siis see valitakse avaistungil absoluutse häälteenamusega. Kodukord sätestab, et aseesimehe kandidaadi saavad üles seada vähemalt kaheksa parlamendiliiget või üks huvigrupp ja valimine toimub salajasel hääletusel.

Kokkuvõte

Euroopa Parlamendi uurimisteenistus toob oma kokkuvõttes välja, et mõnes riigis võib parlamendi juhtimisorganite ametikohtade jaotamisel esineda ka **erinevate mudelite kombinatsioon**. Saksamaa *Bundestag* on liigitatud valemil põhineva mudeli alla, sest kui vanematekogu ei suuda kokku leppida, milline fraktsioon millises komisjonis esimehe või aseesimehe koha saab, toimub nende kohtade jaotamine Sainte-Laguë/Schepersi meetodil. Samas parlamendi asepresidentide valimine põhineb kokkuleppel, mille alusel on igal fraktsioonil õigus esitada asepresidendi kohale oma kandidaat. Ka välisdelegatsioonide juhtide kohad määratakse kindlaks fraktsioonide esimeeste läbirääkimiste tulemusena ja Sainte-Laguë/Schepersi meetodit ei rakendata. Seega on Bundestagi ametikohtade jaotamisel kohane rääkida valemil põhineva ja konsensusliku mudeli kombinatsioonist.

Mõningaid erinevusi on märgata Hispaania parlamendi kodade vahel, kus alamkojas domineerib pigem konsensuslik/proportsionaalne mudel ja Senatis on rohkem majoritaarse mudeli jooni. Soome *Eduskunta* on samuti liigitatud konsensusliku mudeli alla, mis tähendab ametikohtade jaotamist fraktsioonide vaheliste kokkulepete alusel. Komisjonide ja delegatsioonide juhtpositsioonide jaotamisel see ka nii on, kuid parlamendi esimehe ja aseesimeeste valimisel on majoritaarseid jooni, sest parlamendi esimehe koha saab fraktsioon, mis on suuruselt teine koalitsioonierakond, esimese aseesimehe koht kuulub valitsuskoalitsiooni suurima erakonna fraktsioonile ja teise aseesimehe koht suurima muu (kui kahe eelnimetatud) erakonna fraktsioonile.

Prantsusmaa Rahvusassamblee, Rootsi *Riksdag* ja Sloveenia Rahvusassamblee rakendavad juhtimisorganite valimistel majoritaarset mudelit. Prantsusmaa ja Sloveenia parlamendi alamkojad on majoritaarse mudeli formaliseerinud ka oma kodukorras. Siiski on ka nendes näidetes mõningaid n-ö pehmemdavaid asjaolusid. Näiteks kuulub Prantsusmaa Rahvusassamblee kodukorra järgi parlamendi rahanduskomisjoni esimehe koht opositsioonile. Rootsi *Riksdag*is kuulub opositsioonile põhiseaduskomisjoni esimehe koht ja Sloveenia parlamendi alamkojas kuuluvad opositsiooni esindajatele riigieelarve kontrolli komisjoni esimehe ning luure- ja julgeolekuteenistuse järelevalve komisjoni esimehe kohad. Majoritaarse mudeli alla kuulub ka Riigikogu.

Liidumaid esindav Saksamaa *Bundesrat* jaotab oma presidentuuri ametikohad rotatsiooni alusel. Välisdelegatsioonide juhite kohad jaotatakse siiski konsensuse alusel. Sloveenia Rahvusnõukogu kaudselt valitud koosseis esindab erinevaid huvigruppe ning komisjonide ja delegatsioonide esimeeste ametikohtade jaotamine on nn spontaansete ostuste tulemus.

Margit Muul
konsultant
margit.muul@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Euroopa Parlamendi uurimisteenistus (EPRS) (2022). Leadership allocation in the parliaments of selected member states. Final Summary, ECPRD Request No 5029.
- Prantsusmaa Rahvusassamblee kodukord - [Rules of Procedure](#)
- Sloveenia Rahvusassamblee kodukord - [Rules of Procedure of the National Assembly](#)
- Parlamentide koduleheküljed