



Petitsioonide esitamine ja menetlemine teistes parlamentides

Nr 10

23.10.2023

Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon pöördus käesoleva aasta alguses ECPRD (Euroopa parlamendiuuringute ja dokumendikeskus) võrgustiku kaudu 67 parlamendi koja poole, et koguda andmeid selle kohta, kas ja kuidas on erinevates riikides inimestel võimalik pöörduda petitsioonidega parlamendi poole. Päringule vastasid 36 riigi (sh 23 Euroopa Liidu liikmesriiki) parlamendi kojad.

Kogutud andmete põhjal valmis septembris uuringu raport, mille koostas petitsioonikomisjoni tellimusel Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond (*European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*). Teemalehe eesmärk on uuringu raportile ja parlamentide originaalvastustele tuginedes välja tuua, millistes riikides on võimalik petitsioonidega parlamendi poole pöörduda, milliseid vastuvõetavuse kriteeriume kasutatakse ja mis on iseloomulik petitsioonide menetlemise protsessile.

Parlamendile petitsiooni esitamise õigus

Enamikes päringule vastanud riikides on inimestel võimalik petitsioonidega parlamendi poole pöörduda. Petitsiooni esitamise võimalust eitasid vaid Soome, Norra ja Rootsi.¹ Soome parlament (Eduskunta) küll jaatas halduskaebuste esitamise võimalust ja rahvaalgatuse korras kodanike seadusandliku algatuse õigust², kuid parlamendis petitsioone ei menetleta. Rootsis kehtib petitsioonide esitamise õigus kodanikualgatuse vormis vaid kohalikul ja piirkondlikul tasandil. Ka Norras ei ole loodud mehhanismi, mis võimaldaks inimestel parlamendile (Storting) petitsioone esitada. Vaid valitsusel ja parlamendiliikmetel on võimalus Stortingis arutelusid käivitada ja nii valitsuse kui parlamendiliikmete poole saavad petitsiooniga pöörduda ka kodanikud. Iseäraliku joonena saab välja tuua, et nii Soomes, Rootsis kui Norras on parlamendi juurde loodud parlamendiombudsmani institutsioon.³ Kuigi see ei asenda petitsiooniõigust, on Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakonna koostatud raportis leitud, et teatud ulatuses on parlamendiombudsmani institutsioon siiski petitsiooniõigusega võrreldav. Samuti toodi raportis petitsiooniõiguse puudumise täiendava seletusena välja, et Soomes, Rootsis ja Norras on valitsevale demokraatialle iseloomulik läbirääkimiste kõrge tase; võimul on sageli vähemusvalitsused, mistõttu ollakse sunnitud leidma kompromisse erinevate poliitiliste jõudude vahel, mille tulemusena on parlamendis esindatud ka suurem hulk erinevaid huvisid.

Petitsiooniõiguse olemasolu või selle puudumine on määratletud erinevate kriteeriumite alusel. Kõige sagedamini kasutatakse kriteeriumina vanust. Näiteks Armeenias on nõutav vanus peitsiooniõiguse teostamiseks 14 eluaastat, kuigi seadusliku esindaja kaudu saab petitsiooniõigust teostada ka varem. Luksemburgis peab petitsiooniõiguse teostamiseks olema vähemalt 15-aastane ja Austrias, Lätis ning Leedus vähemalt 16-aastane. San Marinos kuulub petitsiooniõigus vaid

¹ Aasta alguse seisuga puudus petitsiooniõigus ka Küprose parlamendis, küll aga kaaluti petitsiooniõiguse jõustamiseks vastava seaduseelnõu väljatöötamist. Internetiotsingu tulemused viitavad, et praeguseks on mehhanism Küprose parlamendile petitsioonide esitamiseks loodud.

² Selleks, et parlament oleks kohustatud algatust arutama, tuleb kuue kuu jooksul koguda vähemalt 50 000 hääleõigusliku kodaniku toetusallkirja.

³ Parlamendiombudsmani ülesanne on kaitsta ja edendada kodanike õigusi ja vabadusi ning tegutseda selle nimel, et riigiasutuste tegevus rajaneks õigusel ja õiglusel. Parlamendiombudsman ei tee ise siduvaid otsuseid, samuti ei ole tema arvamus siduv, kuid tal on tulevalt oma autoriteedist ja tunnustatud rollist tugev moraalne mõju.

täisealistele isikutele. Seejuures on parlamente (nt Portugal), kus petitsiooniõiguse teostamine ei ole määratletud konkreetsesse ikka jõudmise kaudu.

Enamikes päringule vastanud parlamentides võetakse vastu ka välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute esitatud petitsioone (nt Portugal), küll aga võidakse nõuda residendiks olemist (nt Kanada, Prantsusmaa, Leedu, Türgi, Ühendkuningriik). Niisamuti erinevad eri regulatsioonid selle poolest, kas juriidilistel isikutel on petitsiooniõigus (nt Portugal) või mitte (nt Bulgaaria, Prantsusmaa).

Petitsioonide vastuvõetavus

Petitsioonide vastuvõetavuse formaalsete nõuete osas on parlamentide vahel nii sarnasusi kui erisusi. Näiteks on tavapärane, et petitsioon peab olema kirjalikus vormis⁴ ja sisaldama selle esitaja nime, aadressi ja allkirja. Erisuse näitena saab aga välja tuua, et minimaalset toetusallkirjade arvu kasutatakse vastuvõetavuse kriteeriumina pigem harvem, kusjuures osades parlamentides algab allkirjade kogumise protsess alles peale petitsiooni parlamendile esitamist.

Minimaalset toetusallkirjade arvu kasutab vastuvõetavuse kriteeriumina ligikaudu neljandik päringule vastanud parlamentidest, kusjuures nõutav toetusallkirjade arv varieerub tugevasti. Näiteks Ühendkuningriigi parlamendi alamkojas on minimaalne nõutav toetusallkirjade arv 5⁵, Kanada parlamendis paberil esitatud petitsiooni puhul 30 ja elektrooniliselt esitatud petitsiooni puhul 500; Gruusia parlamendis 300, Austria Rahvusnõukogus 500⁶, Läti parlamendis 10 000 ja Ukraina parlamendis 25 000 (elektrooniline petitsioon). Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakonna koostatud raportis juhiti tähelepanu, et kui mitte arvestada minimaalset toetusallkirjade nõuet, mis on rohkem sümbolset laadi (Ühendkuningriigi alamkoja näide), võib minimaalne toetusallkirjade arv vastuvõetavuse kriteeriumina kahjustada kodanike petitsiooniõigust, sest olemuslikult on petitsiooniõigus iga kodaniku õigus menetlusele (*right to a process*).

Nõuded petitsiooni sisule

Mitmed parlamendid tõid välja parlamendi pädevuskriteeriumi – petitsioon peab oma sisult kuuluma parlamendi kompetentsi. Lisaks on sätestatud ka spetsiifilisemaid nõudeid. Näiteks ei tohi petitsioon (tegemist ei ole ammendava loeteluga):

- olla sisult identne mõne teise hiljutise petitsiooniga (Läti, Portugal);
- olla vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega (Tšehhi, Gruusia, Saksamaa, Slovakkia, Ukraina);
- olla vastuolus välislepingutest tulenevate rahvusvaheliste kohustustega (Slovakkia);
- sisaldada mistahes nõudmisi või ohustada riigi iseseisvust, territoriaalset terviklikkust või põhiseaduslikku korda (Leedu, Gruusia, Ukraina);
- ärgitada kehtivaid seadusi rikkuma (Slovakkia) või minna vastuollu teatud asjakohaste seadustega (Ungari);
- olla lugupidamatu ja ebamoraalne (Luksemburg);
- olla laimav või teotav (Prantsusmaa, Läti, Ühendkuningriik);
- nimetada valitud rahvaesindajate pereliikmeid (Ühendkuningriik);
- nõuda kellegi ametisse astumist või kellegi ametist vabastamist, sh kellegi tagasiastumist ja üksikule ministrile või valitsusele umbusalduse avaldamist (Ühendkuningriik);
- sisaldada valeväiteid või tõestamata väiteid (Ühendkuningriik);
- sisaldada väiteid, mis kahjustavad tuvastatud isiku eraelu või mainet; see kehtib ka avalikke ülesandeid täitvate isikute puhul (Itaalia);
- solvata etnilisi või religioosseid gruppe ega rahvusvähemusi (Prantsusmaa, Tšehhi, Ungari, Läti, San Marino, Ukraina);
- solvata parlamendi autoriteeti (Ungari);
- sisaldada nõudmisi ja ettepanekuid, mille rahuldamine tooks kaasa teiste inimeste õiguste ja vabaduste piiramise (Leedu, Slovakkia);

⁴ Kui parlamendis võetakse vastu ka suuliselt esitatud petitsioone, transkribeeritakse see kirjalikku vormi.

⁵ How petitions work: <https://petition.parliament.uk/help>

⁶ Täiendavaid toetusallkirju võetakse vastu ka peale petitsiooni esitamist; toetusallkirja saab anda vähemalt 16-aastane Austria kodanik.

- olla propaganda ega proslütismi⁷ vahend (Prantsusmaa);
- rikkuda kolmandate isikute intellektuaalomandi õigusi (Prantsusmaa);
- kahjustada süütuse presumptsiooni põhimõtet või juurduse konfidentsiaalsust (Prantsusmaa);
- sisaldada konfidentsiaalset materjali või tundlikku äriteavet (Ühendkuningriik);
- nõuda uut seadust või seadusemuudatust (Türgi).

Vastuvõetavuse kriteeriumiga mitteseotud künnised: ärakuulamine ja petitsiooni arutamine

Kuigi enamikes parlamentides ei kasutata toetusallkirjade arvu petitsiooni vastuvõetavuse kriteeriumina, ei tähenda see, et toetusallkirjade arvul petitsiooni menetlemisel mingit tähendust ei oleks. Nii võib toetusallkirjade arvust sõltuda see, kas petitsiooni esindaja kuulatakse ära ja kas korraldatakse istung petitsiooni arutamiseks. Näiteks **Belgias** võib petitsiooni esitada küll igaüks, kuid selleks, et Belgia parlamendi esindajatekoda petitsiooni esindaja ära kuulaks, tuleb koguda 25 000 toetusallkirja. Seejuures saavad toetusallkirja anda füüsilised isikud, kelle elukoht on Belgias ja kes on vähemalt 16 aastat vanad. Lisaks peab vähemalt 14 500 toetusallkirja olema Flaami piirkonna elanikelt, vähemalt 2500 toetusallkirja pealinna Brüsseli piirkonnast ja 8000 Valloonia piirkonnast.

Luksemburgis saab parlamendile petitsiooni esitada spetsiaalse veebilehe kaudu. Petitsiooni lubatavuse osas langetavad otsuse petitsioonikomisjon ja esimeeste kogu⁸ (*Conference of Presidents*). Kui petitsioon võetakse vastu, avalikustatakse see toetusallkirjade kogumiseks. Toetusallkirju kogutakse 42 päeva ja kui petitsioon kogub vähemalt 4500 toetusallkirja, kutsutakse esindaja ärakuulamisele ja korraldatakse avalik arutelu. **Tšehhis** on petitsiooni menetlev komisjonil reeglina õigus ise otsustada, kas esindaja ära kuulata või mitte – vaid ühiskondliku tähtsusega petitsioonide puhul, mis koguvad vähemalt 10 000 toetusallkirja, on komisjon kohustatud esindaja ära kuulama. **Saksamaa** Bundestagis on künnis esindaja ärakuulamiseks seatud veelgi kõrgemale. Suure avaliku tähelepanuga petitsioone arutatakse komisjoni avalikul istungil – need on eelkõige pöördumised, mida toetas nelja nädala jooksul alates petitsiooni avalikustamisest vähemalt 50 000 inimest.

Portugalis on petitsioonide osas sisse seatud mitu erinevat künnist. Kui petitsioon kogub⁹ 1-100 toetusallkirja, siis koostab petitsiooni menetleva komisjoni nõunik memorandum selle vastuvõetavuse kohta. Komisjon vaatab memorandum läbi, kuid muid kohustusi ei kaasne. Enam kui 100 toetusallkirjaga petitsioonide puhul tuleb komisjonil määrata vastutav ettekandja ja enam kui 1000 toetusallkirjaga petitsioonide puhul kaasneb kohustus petitsiooni esindaja ära kuulata. Kui petitsioonil on toetusallkirju enam kui 2500, kuid vähem kui 7500, kaasab komisjon pöördujaid arutellu, mis toimub peale lõppraporti esitlemist (lõppraportit esitleb parlamendiliige, kes vastutajaks määrati). Kui aga petitsioonil on rohkem kui 7500 toetusallkirja¹⁰, tuleb petitsiooni arutada täiskogus ja pöördujaid kutsutakse debatti vaatama. Arutelu täiskogus võib aset leida ka juhul, kui nõutav toetusallkirjade arv ei ole täidetud, kuid täiskogu aruteluks teeb ettepaneku petitsiooni menetlev komisjon.

Slovakkia Rahvusnõukogu on kohustatud petitsiooni täiskogu istungil arutama juhul, kui petitsioonil on üle 100 000 toetaja. Ka **Ühendkuningriigi** parlamendi alamkojas kehtib selleks 100 000 toetusallkirja nõue. Selliste petitsioonide puhul kaalub petitsioonikomisjon, kas ajastada arutelu Westminster Hallis¹¹ või paluda aruteluks aja võimaldamist parlamendi alamkoja saalis. Petitsioone, millel on vähem toetajaid, võib parlament arutada juhul, kui selle sisu puudutab aktuaalset teemat ja arutelu pidamiseks on laialdane toetus parlamendiliikmetelt.

Petitsioonide menetlemine ja menetluse tulemused

Petitsioone menetlevad kas spetsiaalsed petitsioonikomisjonid (nt Leedu, Hispaania, Horvaatia, Saksamaa Bundestag, Türgi, Luksemburg, Belgia parlamendi esindajatekoda, Austria

⁷ Sõna „proslütism“ seondub eeskätt religiooniga ja seda mõistetakse poolehoidjate/juurdetulijate püüdmina.

⁸ Esimeeste kogu koosneb parlamendi esimehest ja fraktsioonide esimeestest.

⁹ Toetusallkirju saab anda 30 päeva jooksul alates petitsiooni vastuvõtmisest asjaomase komisjoni poolt.

¹⁰ Täiendavaid toetusallkirju saab anda 30 päeva jooksul alates petitsiooni menetlusse võtmisest.

¹¹ Petitsioonikomisjonil on õigus ajastada selliste pöördumiste arutelu Westminster Hallis esmaspäeviti alates kell 16:30 kuni kolmeks tunniks.

Rahvusnõukogu, Poola Seim¹²) või komisjonid, kelle ülesannete hulka kuulub muuhulgas petitsioonide menetlemine (nt Slovakkia, Sloveenia, Bulgaaria, Tšehhi, Portugal). Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakonna koostatud raportis on välja toodud, et spetsiaalsetel petitsioonikomisjonidel on küll teatud eelised (nt petitsioonide kui kodanike kaasamise vahendi tähtsuse rõhutamine, petitsioonide menetlemisele spetsialiseerunud personali olemasolu), kuid nad kipuvad võrreldes alatiste komisjonidega harvem koos käima¹³ ja keeruliseks võib osutuda silmapaistvamate poliitikute petitsioonikomisjoni meelitamine, sest konkurentsi pakuvad teised parlamendikomisjonid, millel on kõrgem poliitiline staatus. Alatiste komisjonide eelisenä tõi raportis välja, et komisjoni liikmed võivad olla asjatundlikumad, kuid võimaliku miinuseks asjaolu, et petitsioonidel on oht jääda aktuaalsete teemade ja arutamisel olevate seaduseelnõude varju.

Menetluse tulemused

Petitsiooni esitamisega võivad, aga ei pruugi kaasneda kindlad tagatised. Reeglina saab petitsiooni esitaja olla küll kindel, et esitatud petitsioon avalikustatakse (mis võimaldab petitsioonil saada laiemat kõlapinda), kuid kõik parlamendid ei taga isegi esitatud petitsioonide osas seisukoha võtmist ega petitsiooni esitaja või esindaja ärakuulamist. See tähendab, et valdaval enamusel petitsiooni esitamisega seotud tagajärgedest ei ole garantiist iseloomu.

Kõige sagedamini töid parlamendid võimaliku tulemusena välja **petitsiooni edastamist pädevale asutusele**, mis teenib asja sisulise arutamise, sisendi saamise, asja lahendamise või ka pelgalt teavitamise funktsiooni. Kui pöördumine pädeva asutuse poole nõuab vastust, on viivituste ennetamiseks ja vastuse saamise garantiks küllalt sageli ette nähtud vastamise tähtaeg (sellise regulatsiooni olemasolu kinnitas 17 parlamentit), kusjuures mõni regulatsioon näeb ette ka sanktsiooni nõuete rikkumise eest (nt Portugal). Kõige sagedamini on regulatsioonides vastamiseks ette nähtud 30 päeva, kuid osades riikides on selleks ette nähtud vähem (nt Gruusia ja Portugal), teistes jällegi rohkem päevi (nt Belgia, Kanada, Horvaatia).

Sagedamini toodi välja ka **petitsiooni edastamist mõnele alatisele komisjonile ja petitsiooni esitaja või esindaja ärakuulamist komisjoni istungil**. Küll aga tuleb silmas pida, et paljudes parlamentides (nt Austria, Horvaatia, Tšehhi, Prantsusmaa) kuulub petitsiooni esitaja või esindaja ärakuulamine komisjoni kaalutusõiguse alla. Sloveenias on petitsiooni esitajale antud õigus ärakuulamist paluda, kuid individuaalsete petitsioonide puhul juhtub seda siiski harva. Saksamaal, kus ärakuulamine on seotud toetusallkirjade arvuga, on petitsioonikomisjonil õigus kohalviibijate kahekolmandikulise häälteenamusega ärakuulamisest loobuda.¹⁴

Ka **asutuseväliste organite ärakuulamist** tuuakse võimaliku tagajärjena sagedamini välja ning reeglina on tegemist parlamendi diskretsiooniotsusega. Siin on eeskätt mõeldud nende asutuste esindajate ärakuulamist, kelle otsust petitsiooniga kahtluse alla seatakse. Eranditena saab esile tõsta Tšehhi ja Saksamaad – Tšehhi parlamendis kuulatakse parlamendivälise organi esindaja alati ära juhul, kui petitsiooni toetab vähemalt 10 000 inimest; Saksamaal on selleks künniseks 50 000.

Arutelude korraldamine (komisjonis või täiskogus) kuulub samuti reeglina parlamendi kaalutusõiguse alla. See võib olla nii isegi siis, kui arutelu korraldamiseks on ette nähtud konkreetne toetusallkirjade arv. Nii võidakse Ühendkuningriigi parlamendis arutelu korraldamist kaaluda juhul, kui petitsiooni toetab rohkem kui 100 000 inimest.¹⁵ Prantsusmaal peab petitsioon arutelu korraldamiseks koguma 500 000 toetajat, kuid sedavõrd kõrge künnise tõttu on petitsioonile keeruline nõutavat toetust saada (kolme aasta jooksul ei saavutanud seda ükski petitsioon).

¹² Poola Senatis menetleb petitsioone inimõiguste, õigusriigi ja petitsioonide komisjon (*Human Rights, the Rule of Law and Petitions Committee*).

¹³ Nt Euroopa Parlamendi ja Saksamaa petitsioonikomisjonid kohtuvad keskmiselt üks kord kuus.

¹⁴ Seevastu näiteks Bulgaarias kuulatakse ära kõik petitsiooni esitajad/esindajad, kuid mõnede parlamentide ülemkodades (Saksamaa, Hispaania, Šveits, Ühendkuningriik) ei tehta seda kunagi.

¹⁵ Ühendkuningriigi parlamendile on esitatud eraldi petitsioon selle kohta, et rohkem kui 100 000 toetajaga petitsiooni puhul tuleks muuta arutelu korraldamine kohustuslikuks.

Kokkuvõte

Üldiselt on uuringule vastanud parlamentidele ühel või teisel viisil võimalik petitsioone esitada, küll aga erinevad petitsioonisüsteemid suuresti. Petitsiooniõiguse olemasolu määratletakse sageli teatud vanusesse jõudmise, kodakondsuse ja/või residentsuse läbi, kuid on ka parlamente, kus petitsiooniõiguse teostamisele sisuliselt piiranguid ei seata. Petitsiooni vastuvõetavuse kriteeriumina kasutatakse sageli selle kirjalikku vormi ja sõltuvalt parlamendist muid nõudeid selle sisu osas, mis teenib riigikorra, õiguskorra, vähemusgruppide, eraelu kaitse jms eesmärke. Minimaalne toetusallkirjade arv petitsiooni vastuvõetavuse kriteeriumina ei ole laialdaselt levinud praktika, kuid petitsioone menetleva organi töömahu optimeerimiseks kasutatakse muid mehhanisme – näiteks künniseid petitsiooni esitaja ärakuulamiseks ja petitsiooni arutamiseks, mis mõnel juhul võivad olla seatud üsna kõrgele ega pruugi alati ka seatud künnise ületamisel ärakuulamise või asja arutamisenä realiseeruda. Kokkuvõttes on petitsiooni esitajale tagatud üsna vähe garantiisid, sest valdav enamus menetluse tulemustest kuulub petitsiooni menetleva komisjoni või parlamendi kaalutusõiguse alla.

Lauraliisa Mark
nõunik
lauraliisa.mark@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Euroopa Parlament (2023). Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – a fundamental right to a process. Arvutivõrgus:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU\(2023\)753105_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU(2023)753105_EN.pdf)
- Parlamentide vastused ECPRD päringule nr 5307 (Right to petition – rules, procedures and practices).

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.