



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Parlamentide toimimine sõjaajal

Nr 6

15.04.2025

Veebruaris viidi Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskuse (ECPRD) võrgustiku vahendusel läbi küsitlus parlamentide töökorralduse kohta sõjaajal. Küsiti, kas parlamendi töökorraldus erineb rahu- ja sõjaajal, kas parlamendiliikmete arvu vähendatakse ning kas neil on sõjaajal täiendavaid ülesandeid ning kas parlamendi töökorraldus muutub juba mobilisatsiooni väljakuulutamise järel?

Eesti põhiseadus ja Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ei sätesta mingeid erisusi parlamendi tööle sõja- või erakorralise seisukorra ajal. Kuigi Riigikogu peab kollektiivselt langetama sõjaga seotud otsuseid (nt sõjaseisukorra väljakuulutamine, mobilisatsiooni kehtestamine), ei ole parlamendiliikmetele sõjaajal täiendavaid ülesandeid ette nähtud. Riigikogu liikme ametikoht on riigikaitse ametikoht, millest tulenevalt on Riigikogu liikmetel kohustus teha oma tööd ka sõjaajal. Riigikogu liikmed on kaitseväeteenistuskohustusest vabastatud, st et nad ei pea osalema erakorralises reservasendusteenistuses ega mobilisatsioonis. Põhiseadusega on reguleeritud, et sõjaseisukorra ajal ei saa muuta põhiseadust (PS § 161 lg 2). Sõjaseisukorra ajal ei valita Riigikogu ega lõpetata ka selle volitusi. Riigikogu volitused pikenevad, kui need lõpeksid sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul, arvates sõjaseisukorra lõppemisest. Sellisel juhul kuulutatakse välja uued valimised kolme kuu jooksul, arvates sõjaseisukorra lõppemisest (PS § 131).

Järgnevalt vaadeldakse parlamentide töökorraldust sõjaajal erinevates Euroopa riikides. Ülevaates ei käsitleta sõjaseisukorra, sõja ega mobilisatsiooni väljakuulutamist ega ka täidesaatva võimu volituste laiendamist.

1. Riigid, kus sõjaajal parlamendi töö eraldi õiguslik reguleerimine puudub

Enamus Euroopa parlamente on oma vastustes kinnitanud, et riigis säilib parlamendi tavapärane funktsioneerimine ka sõjaajal, kuigi täidesaatva võimu volitused võivad suurened.

Austria põhiseadus ei erista rahu- ja sõjaaja parlamenditööd, eeldades, et kõik riigiorganid toimivad tavapäraselt ka eriolukordades. Siiski sätestab põhiseaduse¹ artikli 18 lg 3 erandi (mida riigi ajaloos pole seni kunagi rakendatud): Austria presidendil on valitsuse ettepanekul õigus kehtestada ajutisi seadusandlikke meetmeid juhul, kui parlament ei saa koguneda. Need meetmed vajavad hiljem parlamendi kinnitust ega tohi muuta põhiseadust, kehtestada püsivaid finantskohustusi riigitasandil või kohalikele omavalitsustele ega käsitleda riigivara müüki. Parlamendi suurus ega koosseis sõjaolukorras ei muutu ning parlamendiliikmetele ei määrata täiendavaid ülesandeid.

Hollandis jääb sõjaajal parlamendi koosseis muutumatuks ja kõigilt liikmetelt oodatakse, et nad täidavad oma seadusandlikke kohustusi, välja arvatud juhul, kui isiklikud asjaolud seda takistavad. Parlamendi tavapärane struktuur ja seadusandlikud menetlused jäävad kehtima. Parlamendi oluliseks rolliks on valitsuse otsuste ja tegevuste üle järelevalve teostamine tagamaks, et need teenivad rahva huve ning vastavad põhiseaduslikule raamistikule ka sõjaajal.

Iirimaa põhiseadus ja kummagi parlamendikoja kodukord ei näe ette olulisi muudatusi sõjaajal toimimiseks, kuid põhiseaduses on siiski säte, et invasiooni korral tuleb parlamendi alamkoda kokku kutsuda esimesel võimalusel, kui see ei ole parajasti istungjärgule kogunenud. Koosseisu vähendamist ette nähtud ei ole.

Prantsusmaa parlamendi töökorraldus rahu- ja sõjaajal oluliselt ei erine, parlament jätkab tavapärase koosseisuga ning liikmed säilitavad seadusandliku ja järelevalve rolli, kuid nende volitusi võidakse piirata

¹ Austria põhiseadus: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html

või kohandada vastavalt konfliktist tulenevatele vajadustele. Siiski võib parlamendiliikmete kättesaadavus väheneda, kui parlamendi asukohta muudetakse või kui parlamendiliikmed allutatakse üldmobilisatsioonile.

Poola põhiseadus piirab sõjaseisukorra ajal seadusandlikku tegevust, keelates sel ajal põhiseaduse ja valimisreeduste muutmise. Erakorraliste meetmete kehtimise ajal ega 90 päeva jooksul pärast nende lõpetamist ei tohi Seimi ametiaega lühendada ega korraldada valimisi. Kui sõjaseisukorra ajal ei saa Seimi istungile koguneda, annab president ministrite nõukogu taotlusel välja määrusi, millel on seaduse jõud. Sellised määrused peab Seim hiljem kinnitama (põhiseaduse § 234).

Alates 2020. aastast võib Seimi istung eriolukorra, loodusõnnetuse, sõjaseisukorra, epideemiaohtliku olukorra või epideemia korral toimuda elektrooniliste sidevahendite kaudu. Istungi korraldamise sidevahendite kaudu otsustab Seimi marssal pärast vanemate nõukogult arvamuse küsimist. Samamoodi võivad komisjonide või alamkomisjonide istungid toimuda elektrooniliste sidevahendite kaudu.

Oma mandaati täitvad parlamendiliikmed on mobilisatsiooni väljakuulutamise ja sõja ajal sõjaväeteenistusest vabastatud ning neid ei saa teenistusse kutsuda.

Rumeenias jätkab parlament nii mobilisatsiooni kui ka sõja ajal tegevust kogu perioodi vältel. Parlamendiliikmete arv jääb samaks ja lisaülesandeid neile määratud ei ole. Relvastatud konflikti korral võib Riigikaitse Ülemnõukogu kaitseministri ettepanekul kaaluda erakorralise meetmena ka parlamendi evakueerimist muudesse piirkondadesse või teise riiki.

Ungari põhiseaduse § 55 sätestab, et sõjaseisukorra või hädaolukorra ajal ei saa parlament end laiali saata ja seda ei saa teha ka keegi muu, samuti ei saa nendes olukordades määrata parlamendi üldvalimiste kuupäeva ega üldvalimisi korraldada; sellisel juhul valitakse uus parlament 90 päeva jooksul pärast sõjaseisukorra või hädaolukorra lõppu. Kui parlamendi üldvalimised on juba toimunud, kuid uus parlament pole veel kogunenud, kutsub president uue parlamendi avaistungi kokku kolmekümne päeva jooksul pärast sõjaseisukorra või hädaolukorra lõppu. Sõjaseisukorra või hädaolukorra ajal võib president kokku kutsuda parlamendi, mis on end ise laiali saatnud või mis on laiali saadetud. Parlamendi tegevus ei erine sõja- või hädaolukorras oluliselt tavapärasest, kuid kriisiolukordadele reageerimise aeg ja valdkonnad muudavad valitsuse võimupositsiooni arusaadavalt tugevamaks.

Parlamendi kodukorra seaduse § 103 lõige 1 sätestab, et erioiguskorra ajal võib parlamendiliiget kutsuda aktiivteenistusse ainult tema enda nõusolekul. Seega seab seadus parlamendiliikme mandaadi täitmise esikohale ning tegevteenistusse saab liiget kutsuda vaid tema enda soovil.

Ühendkuningriigis ametlikku sõjaseisukorra või mobilisatsiooni staatust ei ole. Sõjaseisukorrale kõige lähedasem vaste on hädaolukorra volituste kasutamine 2004. aasta erakorraliste tsiviiljuhtumite seaduse (*Civil Contingencies Act 2004*)² alusel. Selle seaduse kohaselt võib hädaolukord hõlmata sõda, mis ohustab tõsiselt Ühendkuningriigi julgeolekut, kuid võib hõlmata ka kõike, mis ohustab tõsiselt inimeste heaolu või keskkonda Ühendkuningriigis. Sõja korral ei vähendata parlamendi suurust ega muudeta parlamendi töökorraldust. Ainus muudatus seadusandlikus menetluses sõjaajal oleks sama, kui mis tahes muus hädaolukorras ja selleks on valitsuse õigus hädaolukorras võtta vastu määrusi ilma parlamendi heakskiiduta.

Belgia, Bulgaaria, Iisraeli, Islandi, Küprose, Luksemburgi, Läti, Norra, Portugali, Soome ja Taani parlamendid jätkavad ka sõjaajal tavapäraistes koosseisudes, puuduvad konkreetsed seadused ja sätted, mis reguleeriksid parlamendi igapäevast töökorraldust sõjaajal.

2. Riigid, kus parlamendi töö erisused sõjaajal on kodukorraga reguleeritud

Mõnedes riikides on spetsiaalsed mehhanismid parlamendi tööks sõjaajal kehtestatud parlamentide kodukordades. Neid võivad täiendada ka põhiseaduslikud sätted.

Leedu Seimi tegevus mobilisatsiooni väljakuulutamise või sõjaseisukorra kehtestamise korral on reguleeritud Leedu Seimi statuudi³ peatükis XXIX¹. Statuut ei näe ette „vähendatud“ parlamendi koosseisu ning ei tee vahet Seimi töökorraldusel mobilisatsiooni ja sõjaseisukorra vahel – mõlemat olukorda käsitletakse ühetaoliselt. Seimi juhatus jätkab sellistes olukordades oma tavapärase ülesannete täitmist, vaatab läbi Seimi istungjärgu töökavad ning istungite päevakorrad ning kinnitab need. Samuti annab

² Civil Contingencies Act 2004: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>

³ Leedu Seimi statuut:

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/ba3d94f2b65811efbb3fe9794b4a33e22?jfwid=qr4vt4v09>

juhatus juhiseid Seimi komisjonide istungite korraldamiseks, lahendab fraktsioonide töö korraldamisega seotud küsimusi ning esitab nende kohta vastavad eelnõud Seimile otsustamiseks.

Komisjonide töökorralduses on muudatusi. Enamus Seimi komisjone võivad pidada istungeid ainult juhatase otsusel. Ilma juhatase eriloata jätkavad oma tööd ainult Euroopa Liidu asjade komisjon, riikliku julgeoleku- ja kaitsekomisjon, õiguskomisjon ning väliskomisjon. Fraktsioonide esimeeste koosolekuid ei korraldata. Vajadusel kutsutakse fraktsioonide esimehed juhatase koosolekutele. Seimi muude allüksuste tegevust koordineerib samuti juhatus.

Kui mobilisatsioon või sõjaseisukord kehtestatakse Seimi istungjärgu ajal, korraldatakse Seimi istungeid ainult juhatase otsusel, kuid mitte harvemini kui kord nädalas. Sellises olukorras ei koostata ega kinnitata tavapärasest töögraafikut. Istungite päevakorra eelnõu koostab Seimi esimees või aseesimees ning see esitatakse juhatasele kinnitamiseks. Seimi liikmeid tuleb teavitada erakorralisest istungjärgust või istungist vähemalt neli tundi enne selle toimumise algust. Teavitamine toimub juhatase kehtestatud korra järgi. Kui Seim ei saa koguneda tavapärasel hoones, määrab juhatus ajutise uue toimumiskoha. Kiireloomulistel juhtudel võib selle otsuse teha ka Seimi spiiker ainuisikuliselt.

Seadusega on kinnitatud, et parlamendi juhatase, komisjonide, alamkomisjonide koosolekuid ning istungeid võib mobilisatsiooni või sõjaseisukorra ajal korraldada ka kaugosalusega istungi vormis, st virtuaalselt.

Horvaatia parlamendi kodukorras on eraldi peatükk parlamendi tööks sõjaseisukorra ajal või selge ja otsese ohu korral Horvaatia Vabariigi iseseisvusele ja ühtsusele (kodukorra § 289-293⁴). Näiteks peavad parlamendiliikmed teatama oma elu-, töö- või relvajõudude üksuse asukoha aadressid, et tagada istungikutsete ja muude parlamendiliikme kohustuste täitmisega seotud kutsete edastamine. Relvajõudude kõrge juhtkond peab võimaldama liikmetel osaleda parlamendi organite või parlamendi istungitel. Põhiseaduse ja kodukorra komisjoni ülesandeks on tuvastada parlamendi kokkukutsumise n-ö võimatus ning teavitada sellest riigi presidenti ja valitsust, samuti tuvastada kokkukutsumist takistavate asjaolude äralangemine ja sellest teavitamine. Parlamendi kantselei struktuuri, töökorra ja töökohtade korralduse sõjalukorras määrab kindlaks põhiseaduse ja kodukorra komisjon parlamendi kantselei peasekretäri ettepanekul.

Põhiseaduse ⁵ artikkel 17 sätestab, et põhiseaduses tagatud isikuvabadusi ja -õigusi võib piirata sõjaseisukorras või igasuguse selge ja otsese ohu korral Horvaatia Vabariigi iseseisvusele ja ühtsusele või looduskatastroofi puhul. Selliste piirangute osas teeb otsuse Horvaatia parlament liikmete kahe kolmandiku häälteenamusega või, juhul kui Horvaatia parlamendil ei ole võimalik kokku tulla, teeb otsuse Vabariigi President valitsuse ettepanekul ja peaministri kaasallkirjaga.

Põhiseaduse artikli 101 kohaselt võib sõjaseisukorras Vabariigi President välja anda seaduse jõuga seadlusi Horvaatia parlamendi poolt talle antud volituste põhjal ja piires. Kui Horvaatia parlamendil ei ole parasjagu istungeid, on Vabariigi Presidendil voli anda välja seaduse jõuga seadlusi, et reguleerida kõiki sõjaseisukorrast tulenevaid küsimusi. Selge ja otsese ohu korral riigi iseseisvusele, terviklikkusele ja olemasolule või kui valitsusorganite põhiseaduslike ülesannete täitmine on takistatud, võib Vabariigi President peaministri ettepanekul ja tema kaasallkirjaga anda välja seaduse jõuga seadlusi. Vabariigi President esitab seaduse jõuga seadlused Horvaatia parlamendile heakskiitmiseks niipea, kui viimane saab kokku tulla.

Sloveenia Rahvussamblée kodukord sisaldab erisätteid Rahvussamblée töö kohta sõja- või eriolukorra ajal. Põhiseaduses on sätestatud, et juhul, kui Rahvussamblée ametiaeg lõpeb sõja või eriolukorra ajal, lõpeb selle ametiaeg kuus kuud pärast sõja või eriolukorra lõppu või varem, kui Rahvussamblée ise nii otsustab. Rahvussamblée kodukorras⁶ on VII peatükk Rahvussamblée töö kohta sõja- ja eriolukorra ajal (§ 278-281).

Sõja- või eriolukorras on vastavalt asjaoludele lubatud erandid Rahvussamblée kodukorrast, mis puudutavad Rahvussamblée istungite ja tööorganite koosolekute kokkukutsumise ning materjalide edastamise tähtaegu; istungite kokkukutsumise ja materjalide edastamise viise ning istungite toimumiskohta ja -aega; seaduseelnõude ja muude aktide arutamise tähtaegu; seaduseelnõude ja muude aktide arutelu parlamendi organites; avalikkuse teavitamist Rahvussamblée tööst (kodukorra § 278).

⁴ Horvaatia parlamendi kodukord: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf

⁵ Horvaatia Vabariigi põhiseadus: <https://www.sabor.hr/en/information-access/important-legislation/constitution-republic-croatia-consolidated-text>

⁶ Sloveenia Rahvussamblée kodukord: <https://pisrs.si/aktualno/zakonodaja-v-anglecini>

Rahvusassamblee president teavitab valitsust ja Vabariigi Presidenti, kui Rahvusassamblee ei saa kokku tulla, samuti sellest, kui asjaolud, mille tõttu Rahvusassamblee ei saanud kokku tulla, on lakanud eksisteerimast (§ 279). Kui sõja- või eriolukorra ajal on Rahvusassambleel võimatu koguneda ning Vabariigi President võtab seetõttu vastu põhiseaduse artiklis 92⁷ nimetatud otsuseid ja annab välja seaduse jõuga seadlusi, arutab Rahvusassamblee neid otsuseid ja seadlusi ning otsustab nende kinnitamise üle kohe pärast selle kokku tulemist (§ 280). Parlamendiliikmed peavad viivitamatult teatama Rahvusassamblee presidendile oma aadressi ja telefoninumbri, mille kaudu saab nendega ühendust võtta (§ 281 (1)). Sõja- või eriolukorra ajal annavad kaitsejõud, politsei ja muud riigiasutused parlamendiliikmetele kogu vajaliku ja võimaliku abi, et võimaldada neil osaleda Rahvusassamblee istungitel ja selle tööorganite koosolekutel (§ 281 (2)).

Lisaks on Sloveenia põhiseaduse §-s 108 kehtestatud, et juhul kui Rahvusassambleel pole erakorralise seisukorra või sõja tõttu võimalik kokku tulla, võib Vabariigi President valitsuse ettepanekul välja anda seaduse jõuga seadlusi. Sellised seadlused võivad erakorraliselt piirata üksikisikute õigusi ja põhivabadusi, mis on sätestatud põhiseaduse artiklis 16. Vabariigi President peab seaduse jõuga seadlused esitama Rahvusassambleele kinnitamiseks kohe pärast selle kokku tulemist.

Albaania parlamendi kodukord⁸ sätestab, et erakorraliste meetmete korral, mis võivad olla kehtestatud sõjaseisukorra, eriolukorra või looduskatastroofi tõttu, samuti füüsiliste kohtumiste võimatuse korral, võib parlamendi täiskogu ja muude organite istungeid korraldada kaugvormis elektrooniliste sidevahendite abil või kombineeritud viisil, kus osaletakse nii füüsiliselt kui ka sidevahendite teel. Täiskogu istungit võib korraldada ka füüsiliselt vähendatud arvu parlamendiliikmetega. Parlamendi esimeeste konverents (esimees ja fraktsioonide esimehed) otsustavad täiskogu ning komisjonide istungite elektrooniliste sidevahendite või vähendatud liikmete arvuga toimumise üle. Komisjonide istungite toimumise kaugvormis või kombineeritud viisil võib otsustada ka komisjoni juhatus. Kaugistungite korral toimub ka hääletamine elektrooniliste sidevahendite kaudu.

Erakorraliste meetmete kehtivuse ajal võib parlament valitsuse nõudmisel või ühe viiendiku parlamendiliikmete algatusel kiirmenetluse korras üle vaadata rohkem kui ühe eelnõu kolme nädala ja rohkem kui kolm eelnõu üheksa nädala jooksul.⁹

3. Riigid, kus parlamentide töökorralduse muudatused sõjaajal on reguleeritud põhiseaduses või põhiseaduslikes seadustes.

Saksamaa põhiseadus¹⁰ näeb ette erisätteid erinevate riiklike hädaolukordade (*Staatsnotstand*) vormide tarvis. Kaitseolukord tekib siis, kui Saksamaa Liitvabariigi territooriumi rünnatakse relvajõuga või kui selline rünnak on vahetult ähvardamas (PS artikli 115a esimese lõike esimene lause). Kaitseolukorda reguleerib põhiseaduse jagu Xa.

Nii Liidupäev (*Bundestag*) kui ka Liidunõukogu (*Bundesrat*) jäävad kaitseolukorras ametisse ja jätkavad oma tööd. Kaitseolukorra puhul näeb põhiseadus seadusandluse jaoks ette mitmeid erisätteid (vt PS artikkel 115c ja järgnevad). Põhiseaduse artikkel 115c laiendab seadusandlikku pädevust föderaalriigi tasandil. Kaitseolukorras on riigil õigus konkureerivale seadusandlusele ka nendes valdkondades, mis tavapäraselt kuuluvad liidumaade ainupädevusse. Need seadused vajavad Liidunõukogu nõusolekut. Lisaks võib seadusandlikult kõrvale kalduda mõnest põhiseaduse sättest, mis käsitlevad sundvõõrandamist, vabadusekaotust, samuti riigi ning liidumaade haldust ja rahandust. Põhiseaduse artikli 115k esimese lõike kohaselt tunnistatakse sellise seaduste ja nende alusel antud määrustega vastuolus olev õigus kehtetuks. Osaliselt on nende kehtivusaeg siiski piiratud (PS artikli 115k kolmas lõige).

Saksamaa põhiseaduse artikkel 115d võimaldab kiirendada põhiseaduse artiklites (76 ja järgnevad) sätestatud seadusandlikku menetlust kiireloomuliste seaduseelnõude puhul. Tavapärasel riigitasandi seadusandlikus menetluses osalevad Liidupäev ja Liidunõukogu teineteise järel, mitte samaaegselt. Kaitseolukorras edastatakse aga valitsuse kiireloomuliseks kuulutatud seaduseelnõud samaaegselt nii

⁷ Sloveenia põhiseaduse § 92 kohaselt kuulutatakse erakorraline seisukord välja, kui suur ja üldine oht ähvardab riigi olemasolu. Sõja või erakorralise seisukorra, hädavajalike meetmete ja nende tühistamise kohta teeb otsuse Rahvusassamblee valitsuse ettepanekul. Rahvusassamblee otsustab ka kaitseväge kasutamise üle. Juhul kui Rahvusassambleel on võimatu kokku tulla, teeb käesoleva artikli esimeses ja teises lõigus sätestatud otsuse Vabariigi President. Sellised otsused tuleb esitada kinnitamiseks Rahvusassambleele kohe pärast selle kokku tulemist.

⁸ Albaania parlamendi kodukord:

<https://kuveniwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/RregullorjaeKuvenditeperditesuar.pdf>

⁹ Selgituseks: Albaania parlamendis on tavaolukorras ka kiirmenetluse võimalus, aga siis kehtib piirang üks eelnõu 3 nädala või kolm eelnõu 9 nädala jooksul.

¹⁰ Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

Liidunõukogule kui Liidupäevale (PS artikli 115d esimene ja teine lõige). Parlamendi mõlemad kojad arutavad neid eelnõusid viivitamatult ühiselt. Kui seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Liidunõukogu heakskiit, on nõutav selle häälteenamus. Lepitusmenetlust põhiseaduse artikli 77 teise lõike järgi selles protsessis ei toimu. Vaidlusaluseks on jäänud küsimus, kas Liidunõukogu kaotab kaitseolukorras vastulauseseaduste puhul oma vastulause esitamise õiguse. Ühise arutelu menetluse üksikasjad on reguleeritud põhiseaduse artikli 115d alusel kehtestatud menetluse töökorras. Põhiseaduse artikli 115d esimene ja kolmas lõige koos artikli 115a kolmanda lõike teise lausega võimaldavad tavapärasest seaduste väljakuulutamise protseduurist kõrvale kaldudes kasutada kiireloomulist väljakuulutamist, mis on detailsemalt eraldi seadusega reguleeritud.

Põhiseaduse artikli 115h esimese lõike esimese lause kohaselt lõppevad kaitseolukorra ajal Liidupäeva või liidumaade rahvaesinduste valimisperioodid alles kuus kuud pärast kaitseolukorra lõppu. Kaitseolukorra kestel on Liidupäeva ennetähtaegne laialisaatmine välistatud (vt PS artikli 115h kolmas lõige).

Kui Liidupäev ei saa kaitseolukorra ajal kokku tulla või ei ole otsustusvõimeline, astub Liidupäeva ja Liidunõukogu asemele ühiskomisjon (*Gemeinsame Ausschuss*) ning teostab nende õigusi (vt PS artiklid 53a ja 115e). Ühiskomisjon on spetsiaalselt kaitseolukorraks loodud erakorraline parlament, mis eksisteerib püsivalt, kuid rahuajal ei tule regulaarselt kokku. Komisjoni vastav töökorraeeskiri reguleerib täpsemalt selle moodustamist, koosseisu ja töökorraldust.

Saksamaa põhiseaduse artikli 53a esimese lõike ning ühiskomisjoni töökorra kohaselt on komisjonis 48 liiget. Kaks kolmandikku neist on Liidupäeva liikmed, kes nimetatakse fraktsioonide ettepanekul vastavalt nende esindatusele parlamendis. Ülejäänud 16 on Liidunõukogu liikmed, sealjuures igaüks esindab ühte liidumaad. Vastava liidumaa valitsus määrab, milline tema Liidunõukokku nimetatud liige esindab liidumaad selles komisjonis. Valitsuse liikmed ei tohi ühise komisjoni koosseisu kuuluda.

Selleks et ühiskomisjon saaks kaitseolukorras täita oma ülesandeid, on tal juba rahuajal teabe saamise õigus. Põhiseaduse artikli 53a teise lõike esimese lause kohaselt peab valitsus teda teavitama oma kaitseolukorra plaanidest.

Isegi kaitseolukorras võtab ühiskomisjon parlamendi kodade ülesanded üle vaid siis, kui ta tuvastab, et Liidupäeva õigeaegseks kokku tulemiseks ilmnevad ületamatud takistused või ta ei ole otsustusvõimeline. Selle otsuse tegemiseks on vaja kahe kolmandiku häälteenamust antud häälest ning lisaks komisjoni liikmete enamuse toetust.

Alates selle otsuse tegemise hetkest kuuluvad ühiskomisjonile põhimõtteliselt kõik Liidupäeva ja Liidunõukogu õigused, eeskätt seadusandlus. Ühiskomisjoni vastu võetud seadused ja nende alusel antud määrused on ajutiselt ülimuslikud varasema õiguse suhtes ja kaotavad kehtivuse hiljemalt kuus kuud pärast kaitseolukorra lõppemist (PS artikli 115k esimene ja teine lõige). Siiski ei saa ühiskomisjon muuta põhiseadust, anda suveräänseid õigusi Euroopa Liidule või rahvusvahelistele organisatsioonidele ega muuta riigi territoriaalset korraldust (PS artikli 115e teine lõige). Samuti võib ta konstitutsioonikohtu seadust muuta vaid väga piiratud ulatuses (PS artikli 115g teine lause). Lisaks sellele on ühiskomisjonil kontrollipädevus täitevvõimu üle. Kui kantsleri ametiaeg lõpeb ennetähtaegselt, valib ühiskomisjon uue kantsleri (PS artikli 115h teise lõike esimene lause). Samuti võib ühiskomisjon läbi viia konstruktiivse umbusaldushääletuse ja kahekolmandikulise häälteenamusega valida uue kantsleri (PS artikli 115h teise lõike teine lause).

Need ühiskomisjoni volitused lõppevad niipea, kui Liidupäev tuleb kokku piisava arvu liikmetega, kui ühiskomisjon võtab tagasi põhiseaduse artikli 115e esimese lõike alusel tehtud otsuse või kui kaitseolukord kuulutatakse lõppenuks. Liidupäeva liikmetel lasub kaitseolukorra ajal ühtlasi kohustus teha kõik endast oleneva, et kokku tulla ja seega lõpetada ühiskomisjoni pädevus.

Rootsi parlamendi ja teiste riigiasutuste toimimine sõja ajal või sõjaohu korral on reguleeritud ühes Rootsi neljast põhiseaduslikust seadusest – valitsemisseaduses (*Instrument of Government*¹¹). Kui riigis on sõda või sõjaohu ja kui asjaolud seda nõuavad, asendab Riksdagi vajaduse korral parlamendiliikmetest moodustatav sõjadelegatsioon (*Krigsdelegationen*).

Sõjadelegatsioon koosneb parlamendi spiikrist ja 50 Riksdagi liikmest. Liikmed määrab Riksdag igaks valimisperioodiks (reguleeritud Riksdagi seaduse¹² ptk 13 art 11). Delegatsiooni juhib spiiker. Ministrid, kes ei ole parlamendi liikmed, võivad samuti olla sõjadelegatsiooni liikmed. Sõjaohu korral teevad Välisasjade

¹¹ <https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf>

¹² https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-riksdag-act-2023_new.pdf

Nõukogu¹³ liikmed koos peaministriga otsuse Riiksdagi asendamisest sõjadelegatsiooniga. Selline otsus peab saama peaministri ja kuue nõukogu liikme toetuse. Kui Rootsi on sõjas, on Välisasjade Nõukogu liikmed need, kes otsustavad, et sõjadelegatsioon asendab Riiksdagi. Kui võimalik, konsulteerib nõukogu enne oma otsuse teatavakstegemist peaministriga. Kui sõjadelegatsioon n-ö aktiveeritakse, säilitavad ülejäänud parlamendiliikmed oma staatuse (ja hüved), kuid nad vabastatakse oma tööülesannetest, kuna sõjadelegatsioon võtab üle Riiksdagi rolli ja kaks toimivat parlamenti ei saa samaaegselt eksisteerida. Riiksdagi võimu taastamise üle saavad otsustada sõjadelegatsioon ja valitsus ühiselt või eraldi. Selline otsus tuleb langetada kohe, kui tingimused seda võimaldavad.

Sõjadelegatsioonis on hääleõigus ka spiikril sarnaselt ülejäänud 50 liikmega. Rootsi valitsus on teinud ettepaneku muuta olemasolevat korda selliselt, et parlamendi spiikril ei oleks sõjadelegatsioonis enam hääleõigust. Lisaks on valitsus esitanud muudatuse selle kohta, et sõjadelegatsiooni koosolekuid saaks pidada virtuaalselt. Hetkel pole veel selge, kuidas nende muudatusettepanekutega edasi minnakse.

Slovakkias reguleerib Rahvusnõukogu (parlamendi) volitusi erakorraliste olukordade ajal põhiseaduslik seadus nr 227/2012 *Coll.* riigi julgeoleku kohta sõja, sõjaseisukorra, eriolukorra ja hädaolukorra ajal. Seadusest tulenevalt moodustatakse parlamentaarne nõukogu ja juhul, kui Rahvusnõukogu tegevus on sõja, sõjaseisukorra või eriolukorra ajal takistatud, teostab parlamentaarne nõukogu põhiseaduslikke volitusi kuni Rahvusnõukogu tegevuse taastamiseni. Parlamentaaarsel nõukogul puuduvad volitused põhiseaduse, põhiseaduslike seaduste, valimiseseaduste, poliitilisi erakondi ja referendumide läbiviimise korda puudutavate seaduste vastuvõtmiseks, rahvusvahelistele lepingutele nõusoleku andmiseks, otsuste tegemiseks rahvahääletuse kohta presidendi tagandamise asjus ning ettepanekute osas referendumide väljakuulutamiseks, samuti presidendile süüdistuse esitamiseks.

Parlamentaarne nõukogu moodustavad Slovakkia Rahvusnõukogu esimees ja aseesimehed, komisjonide esimehed ja aseesimehed ning parlamendi fraktsioonide esimehed. Seadus ei määra parlamentaarsete nõukogule kindlat liikmete arvu. Selle liikmete lõplik arv sõltub parlamendi aseesimeeste, samuti Rahvusnõukogus moodustatud komisjonide ja fraktsioonide arvust. Samuti võib üks parlamendiliige täita samaaegselt mitut ametikohta, näiteks olla nii fraktsiooni kui ka komisjoni esimees. Otsused võtab parlamentaarne nõukogu vastu kollegiaalselt ja resolutsiooni vastuvõtmiseks on vajalik enamiku liikmete heakskiit. Rahvusnõukogu menetlust reguleerivad õigusnorme, mis on peamiselt kehtestatud kodukorras, ei saa parlamentaarne nõukogu koosolekutele otse kohaldada.

Kui Rahvusnõukogu tegevus taastub, peab see esimesel istungil parlamentaarne nõukogu resolutsioonid kas heaks kiitma või tühistama. Kui Rahvusnõukogu ei kiida parlamentaarne nõukogu vastuvõetud resolutsioone heaks või tühistab need, kaotavad need kehtivuse.

Slovakkia Rahvusnõukogu liikmed on vabastatud erakorralise sõjaväeteenistuse täitmisest (sõjaväekohustuse seaduse nr 570/2005 *Coll.* § 17 lõike 1 punkt c).

Hispaania põhiseadusest lähtub, et sõja ajal ei saa Kongressi laiali saata ja kui parlamendi kojad ei ole parasjagu istungjärgul, tuleb need koheselt kokku kutsuda. Põhiseaduslike riigiasutuste (sh parlamendi) toimimine ei tohi ka sellises olukorras katkeda. Juhul kui Kongress on laiali saadetud või selle mandaat on lõppenud, siis võtab Kongressi volitused üle selle Alaline Komisjon (*Standing Committee*).

Kreeka. Kui toimiv parlament on olemas, on parlamendiliikmete seadusandlik võim piiratud, st seadusandlust nad ei koosta, vaid ratifitseerivad presidendi välja antud seadusandliku sisuga õigusakte eriolukordade lahendamiseks või põhiseaduslike institutsioonide toimimise taastamiseks. Kui parlament on toimiv, tuleb sellised aktid esitada ratifitseerimiseks hiljemalt 15 päeva jooksul pärast nende väljaandmist. Kui parlament pole kogunenud, peab ratifitseerimine toimuma 15 päeva jooksul pärast parlamendi istungi kokkukutsumist. Kui akte ei esitata ettenähtud aja jooksul või kui parlament ei kiida neid 15 päeva jooksul heaks, kaotavad need õigusaktid kehtivuse.

Parlamendiliikmed (nagu ka valitsuse liikmed) on sõjaväekohustusest vabastatud, kuna neil on õigus automaatselt kollektiivsele ajateenistuse peatamisele.

¹³ Välisasjade Nõukogu ei tohi segi ajada parlamendi väliskomisjoniga. Välisasjade Nõukogu on eriline nõuandev organ, mille tegevust välispoliitilistes küsimustes reguleerib seadusega sätestatud salastatus ning mille tegevus võib olla Rootsi olulise tähtsusega. Nõukogu eesistujaks on Tema Majesteet Kuningas, ning selle koosseisu kuuluvad parlamendi spiiker ja üheksa parlamendiliiget. Kui kuningas on eemal, juhatab nõukogu peaminister.

Kokkuvõte

Enamikes riikides säilitab parlament sõjaajal oma koosseisu ja töökorralduse muutumatuna, kuid mõnes riigis on loodud eraldi mehhanismid või ajutised nn alternatiivorganid, mis võtavad vajaduse korral parlamendi ülesanded üle. Näiteks Saksamaa põhiseadus näeb kaitseolukorras ette spetsiaalse ühiskomisjoni moodustamise, mis võtab vajaduse korral üle mõlema parlamendikoja ülesanded ning võib ajutiselt kõrvale kalduda tavapärasest seadusandlikust protsessist. Rootsis asendab parlamenti sõja korral Riksdagi liikmetest moodustatud sõjadelegatsioon, mis võtab üle seadusandliku rolli. Slovakkias tegutseb parlamendi volituste taastamiseni parlamendi juhatuse ning komisjonide ja fraktsioonide esi- ja aseesimeestest moodustatud parlamentaarne nõukogu. Kõigis kolmes riigis on sõjaolukorraks ette nähtud mehhanismid, mis tagavad seadusandliku võimu jätkumise ka siis, kui parlament ei saa kokku tulla. Mitmed Euroopa riigid, sealhulgas Leedu, Horvaatia, Sloveenia ja Albaania, on oma parlamendi töö sõjaajal või eriolukorras selgelt kodukorras reguleerinud.

Margit Muul
konsultant
margit.muul@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Parlamentide vastused Euroopa parlamendiuuringute- ja dokumendikeskuse (ECPRD) päringule nr 5994 „Functioning of parliament during wartime” (veebuar 2025).
- Riikide põhiseadused ja parlamentide kodukorrad (vt viited allmärkustes).