



## RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

### Mõningatest arengutest EL nooremate liikmesriikide parlamentide kodukordades

Nr. 1

10.01.2017

2016. aastal palus Tšehhi parlamendi uurimisteenistus mõnelt Kesk- ja Ida-Euroopa riigilt nimetada olulisemaid muudatusi parlamendi kodukorrasedustes viimase 20 aasta jooksul.

Saadetud vastustest joonestub ebamäärane pilt, kus ilmselgelt sarnaseid trende või märgatavat ühisosa ei olegi võimalik välja tuua. Kuna kõik küsitletud riigid ühinesid Euroopa Liiduga 2004. aastal, langes vaadeldavasse perioodi Euroopa Liidu seadusandluse harmoniseerimise protsessi algus, mis on tinginud teatavaid sarnaseid muudatusi parlamendi tööprotsessides. EL-ga seonduvad sätted ehk ongi ainuke üldisest eklektilisest pildist rohkem eenduv valdkond. Näiteks täiendati aastal 2000 Tšehhi parlamendi kodukorra sätteid nii, mis lubas Euroopa Liidu sekundaarõiguse harmoniseerimiseks seadusi vastu võtta ühel lugemisel. Kõnealust sätet kasutatakse siiski harva, sest protseduuri on lihtne vetostada. 2004. aastal täiendati Euroopa Liidu Asjade Komisjoni regulatsiooni seoses kontrolliga valitsuse seisukohtade üle Euroopa Liidu Nõukogus. 2009. aastal täiendati seadust seoses Lissaboni lepinguga (subsidiarsuse teema; tuletame meelde, et Riigikogu kodu- ja töökorra vastavad muudatused jõustusid 2010. aasta juunis).

Kuna vaadeldavates riikides on 1990-ndate algusest toimunud rohkesti sotsiaalmajanduslikke muudatusi, on see tinginud ka parlamendi kodukordade sagedasi muutmisi. Poola parlamendi alamkoja Seimi kodukorda on 1990-ndate algusest muudetud umbes 70 puhul ja ülemkoja Senati kodukorda üle 30 korra, mistõttu peetakse Poola vastavat seadust ebäühtlaseks ja mitteterviklikuks. Samas on Sloveenia parlamendi alamkoja 2002. aasta suvel jõustunud kodukorrasedust muudetud ainult 4 juhul (ja viies muudatus oli hiljuti menetluses). Võrdluseks: Riigikogu kodu- ja töökorra seadust on muudetud viimase 20 aasta jooksul üle 30 korra, kusjuures mitmel puhul on iga muutmise seadus sisaldanud üle 30 erineva muudatuse.

Tšehhi parlamenditöö olulisima muudatusena loodi parlamendi teine koda Senat, mille esimesed valimised toimusid 1996. aastal. Senatil on üldjuhul aega eelnõu arutamiseks 30 päeva, aga, ta võib jätta ka arutamata, anda teada, et ei soovi eelnõu arutada, selle tagasi lükata, heaks kiita või saata koos ettepanekutega muutmiseks alamkojale. Alamkoda võib ülemkoja muudatused tervikuna heaks kiita või Senati otsuse absoluutse häälteenamusega maha hääletada. Mõningaid seadusi saab vastu võtta ainult mõlema koja heakskiiduga ja riigieelarve võetakse vastu ainult alamkojas. Senat ei saa erinevalt alamkojast ka valitsusele umbusaldust avaldada.

E-riigina kuulsust kogunud Eestis tekitab äratundmisrõõmu Tšehhi parlamendis 2011. aastal sisse viidud uuendus, millega võimalus edastada dokumente (eelnõud jms) rahvaesindajatele elektroonilisel kujul. Meile on tuttav teema ka 2014. aasta täiendused, millega muudeti komisjonide protokollid põhjalikumaks ja läbipaistvamaks. Samal aastal täiendati seadust

reegliga, mille kohaselt tuleb juhul, kui eelnõule esitatakse teisel lugemisel (täiskogus) muudatusettepanekuid, see saata garantiikomisjonile, kes hindab neid ettepanekuid ja koostab arvamuse. Komisjoni arvamus loetakse enne nende hääletamist täiskogul ette. Teise ja kolmanda lugemise (hääletus) vahelist perioodi pikendati 14 päevale arvates kõigi muudatusettepanekute esitamisest (on võimalik lühendada 7 päevale). Tšehhi konstitutsioonikohus on tunnistanud kehtetuks seadusi põhjusel, et kodukorra sätteid ei olnud järgitud: näiteks ei olnud täidetud kiirmenetluseks vajalikud erakorralised tingimused ja teisel juhul polnud eelnõusse tehtud muudatustel pistmist eelnõu endaga. Obstruktsioonina kasutab opositsioon mõnikord sätet, mille kohaselt on 3. lugemise aeg, sh hääletamine piiratud, ja see periood püütakse täita pikkade kõnedega, et hääletamine võimatuks muutuks.

**Ungaris** viidi 2007. aastal sisse muudatus, mille järgi tagati kõigile parlamendiliikmetele, sh sõltumatutele (fraktsiooni mittekuuluvatele) liikmetele koht parlamendikomisjonis. 2010. aastal muudeti põhiseadust, mille tagajärjel ei saa parlamendiliikmed peaprokurörile enam arupärimisi – prokuröri nimetab küll parlament, ent too ei ole parlamendi ees poliitiliselt vastutav tehtud otsuste eest.

2014. aastal viidi Ungari parlamendi kodukorda suuremad muudatused, mida võiks nimetada ka reformiks, ja mis lähtusid samuti põhiseaduse muudatusest. Parlamendiliikmete arv vähenes 386-lt 199-le. Parlament võttis vastu kodukorrareegleid täiendava otsuse (*resolution*), nii et uued kodukorrareeglid jagunevad nüüd seaduse ja nimetatud otsuse vahel. Loodi rahvusi (*nationality*) esindav komisjon, mis koosneb „rahvuste advokaatidest“. Neil on õigus hääletada komisjonis, aga mitte täiskogul. See komisjon kujundab seisukoha valitsuse raporti kohta rahvuste olukorrast ja Põhiõiguste Voliniku raporti kohta. Komisjon saab mõjutada, et parlamendi päevakorda võetaks rahvuste huvisid ja õigusi puudutavaid asju, ning seeläbi luuakse võimalus ka komisjonil nende küsimustega tegeleda. Loodi õigusloome komisjon, mida juhivad komisjonile kaalu andmiseks õigusloome valdkonna asespäik. See komisjon koondab valdkonna komisjonidelt tehtud muudatusettepanekud ja koostab nendest kokkuvõtte. Täiskogu hääletab seda kokkuvõtet. Õigusloomekomisjonil on suur roll, sest see otsustab, milliseid ettepanekuid kokkuvõttesse lisada. Detailne arutelu liikus täiskogust komisjonidesse, mistõttu on komisjoni mittekuuluvad liikmed nüüd teemadega vähem kursis, aga see miinus on pigem näiline, sest nii enne kui ka pärast reformi võtab üksikasjalikust debatist osa vaid väike vähemus rahvaesindajatest.

Ungari seadusandlik protseduur pärast reformi on leitav skeemina<sup>1</sup> Ungari parlamendi kodulehelt.

**Poola** Senatis (ülemkoda) on komisjonide arv kasvanud aastate jooksul algselt 10-lt 16-le. Suur osa Poola kodukorra muudatustest ongi olnud seotud ülemkoja seadusandliku protsessi parandamise ja uute komisjonide loomise või nende ühendamise tagajärjel tekkinud uute pädevuste sätestamisega.

1998 otsustas konstitutsioonikohus, et Senat viis eelnõusse sisse sätteid, mis ületasid eelnõu piire ja jätsid mulje iseseisvast seadusandlikust initsiatiivist (küsimus puudutas Poola pealinna Varssavi valitsemisüsteemi). Paar aastat hiljem viidi Senati kodukorda (art 69) sisse võimalus Senatil alгатada seonduvalt arutluse all oleva eelnõuga täiendavaid ja laiemaid muudatusi. 2006. aastal võeti vastu seadus lobitegevuse kohta seadusandlikus protsessis (lobigrupid võivad osaleda komisjoni istungitel ja esitada oma arvamusi). 2016. aastal võttis endale ülesande tegeleda piiri taga elavate poolakate probleemidega ja selles osas laiendati Senati spiiikri („marssali“),

---

<sup>1</sup><http://www.parlament.hu/documents/125505/126210/The+legislative+process+%28block+diagram%29/695a4da8-0dca-4675-ae4e-64cc33fefd99>

presiidiumi ja kantselei õigusi. Senatis on ka emigratsiooni ja välisriikides elavate poolakatega kontaktide hoidmise alatine komisjon.

Alates 1993. aastast on Poola konstitutsioonikohus tunnistanud kehtetuks umbes 20 seadust põhjusel, et need on vastu võetud parlamendi protseduurireegleid rikkudes. Valdavalt on tegu olnud olukorraga, kus Seimi poolt eelnõule menetluse käigus lisatud täiendused on ületanud liigselt eelnõu määratletud teemat.

Sama küsimusega haakub üks **Leedu** põhiseaduskohtu otsus<sup>2</sup> aastast 2014. Leedu põhiseaduse artikkel 147 annab õiguse algatada põhiseaduse muutmist ¼ Seimi liikmetest või 300 000 hääleõiguslikule kodanikule. Kohus leidis, et parlamendi menetlusse esitatud põhiseaduse muudatust võib pärast algatamist muuta õigustehnilistel kaalutlustel, ent selle sisu ei tohi olemuslikult teiseneda. Kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks Leedu Seimi kodukorra sätte, mis ei olnud taolist keeldu sõnastanud. Vaidluse juureks oli põhiseaduse artikli 125 muutmine aastatel 2005-2006 (puudutas Leedu keskpanga pädevust ja raha emiteerimise õigust), kui Seimi õigusasjade komisjon muutis menetlusse antud eelnõu sisuliselt ja oluliselt.

**Slovakkia** parlament (Rahvusnõukogu) leidis 2011. aastal, et parlament hakkab kasutama salajast hääletamist ainult nendel juhtudel, mis on põhiseaduses otseselt nimetatud (ametiisikute nimetamine ja tagasikutsumine), muudel juhtudel avalikult. 2012. aastal piirati parlamendiliikmete immunitaati, mis ei laienenud enam väiksematele õigusrikkumistele. Parlament ei anna enam nõusolekut kriminaalmenetluse läbiviimiseks, vaid ainult vahi alla võtmiseks. Suurendati parlamendi spiikri õigusi (uue punkti lülitamine päevakorda; õigus võtta enne hääletamist 15 min pikkuseid vaheaegu). 2015. aastal sai Rahvusnõukogu õiguse kehtestada endale eetikakoodeks, samuti piirati eelnõu algse reguleerimisobjektiga mitteseotud muudatusettepanekute esitamist.

**Sloveenia** parlamendi mõlemad koad saavad analoogiliselt Eestiga uhkustada kodukorra kommenteeritud väljaannetega (vastavalt aastatest 2009 ülem- ja 2011 alamkoja kodukorra kohta), ehkki vähemalt alamkoja kommentaaride puhul kasutatakse terminit „brošüür“, mis ei kõnele selle nii põhjalikust mahust kui Eesti väljaandel.

Silver Sära  
nõunik  
tel 6316360

## Kasutatud allikad

- Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentikeskuse (ECPRD) andmebaas

---

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.

<sup>2</sup><http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta850/content>