

Nr 25 / 05.11.2012

## Opositsiooni õigused Euroopa parlamentides

Kaasaegses demokraatlikus õigusriigis, milles eksisteerib arvamuste, huvide ja ideede paljus, on toimiv parlamentaarne opositsioon hädavajalik. Opositsiooni peamiseks ülesandeks on jälgida valitsuse tegevust, esitada sellele võimalikke alternatiive ning hoolitseda, et parlamendi poolt langetatud otsused oleksid kaalutletud ja põhjendatud. Käesoleva teemalehe eesmärk on anda üldistatud ülevaade peamistest õigustest, mida parlamentaarne vähemus saab erinevates Euroopa demokraatiates oma ülesannete täitmiseks kasutada.

Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee (PACE) kiitis 2008. aasta 23. jaanuaril heaks resolutsiooni nr 1601, milles esitatakse soovitusel demokraatliku õigusriigi parlamendi opositsiooni õiguste kujundamiseks. Resolutsioonis kutsutakse liikmesriike üles analüüsima opositsiooni õigusi puudutavaid siseriiklikke regulatsioone ja vajadusel neid täpsustama. Resolutsiooni seletuskirjas märgitakse, et opositsiooni õiguste ulatus on oluline muuhulgas põhjusel, et parlamentaarne opositsiooni ja kodanike põhiõiguste ulatuse vahel ühiskonnas on tihti omavaheline seos. Riikides, kus on põhiõigusi võimalik realiseerida ulatuslikumalt, on ka parlamentaarsel opositsioonil enam õigusi, võrreldes riikidega, kus isikute põhiõigused on piiratumad.

Eestis saab opositsiooni õigusteks lugeda peamistes riigiõiguslikes õigusaktides, eelkõige Eesti Vabariigi põhiseaduses, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ning ka Riigikogu liikme staatuse seaduses, kehtestatud Riigikogu liikme õigusi. Sellisteks õigusteks on näiteks õigus esitada arupärimisi, kirjalikke küsimusi ja kodukorras ettenähtud juhtudel esitada täiskogu istungil suulisi küsimusi, samuti õigus osaleda täiskogus toimuvatel hääletustel. Opositsiooni õigusteks saab lugeda ka Riigikogu fraktsioonide õigusi – nagu näiteks õigus esitada Riigikogu otsuse eelnõusid, mis sisaldavad ettepanekuid Vabariigi Valitsusele või õigus määratleda fraktsiooni liikmete jaotus komisjonides. Lisaks saab opositsiooni õigusteks pidada ka mõningaid kvooruminõudega protseduurilisi õigusi, mille teostamiseks vajalik kvoorum on Riigikogu koosseisu enamusest väiksem. Näiteks Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumine vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu esitatud ettepaneku alusel ja Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu algatamine vähemalt 21 Riigikogu liikme poolt.

PACE resolutsioonis 1601(2008) esitatud soovitusel võiks opositsioonil olla õigus osaleda seadusandlikus menetluses, valitsuse tegevuse kontrollimises, parlamendi komisjonide töös, parlamendi töökorralduses, olulistel poliitilistel otsustel langetamises ja õigusaktide või nende eelnõude põhiseadusele vastavuse kontrollimises. Nimetatud resolutsiooni vastuvõtmine ajendas Norra parlamendi administratsiooni koostöös Euroopa Parlamendiuuringute- ja Dokumendikeskusega (ECPRD) korraldama 2010. aasta 20.–21. mail Oslos parlamentaarne opositsiooni õigusi ja ülesandeid käsitlevat seminari. Seminari ettevalmistamiseks ja opositsiooni õigustest Euroopa riikides võrreldava ülevaate saamiseks edastas Norra parlamendi kantselei ECPRD koostöövõrgustikule eelnevalt vastavasisulise küsimustiku.

Küsimustiku ülesehitus lähtus PACE resolutsioonis 1601(2008) nimetatud opositsiooni õiguste jaotusest. Küsimustikus paluti iga küsitava õiguse puhul määratleda, kas seda saab teostada parlamendi vähemus ning täpsustada, kas vastav õigus on igal parlamendiliikmel või liikmete grupil, kes ei moodusta parlamendis enamust. Vastused laekusid 36 riigi parlamendi 41-st kojast. Järgnev ülevaade tugineb peamiselt nimetatud küsimustiku vastuste baasil koostatud kokkuvõttele ning 2010. aasta 20.–21. mail Oslos toimunud seminari ettekannete materjalidele. Järgnevalt tähistavad sulgudes esitatud täisarvud parlamentide arvu, kelle kohta vastav teave käib. Terminit „parlament“ on kasutatud üldjuhul parlamendi koja tähenduses.

### **Opositsiooni osalemine valitsuse tegevuse kontrollimises**

Valdavalt on küsimustikule vastanud riikides (sh Eesti) parlamendi liikmetel valitsuse tegevuse kontrollimiseks õigus esitada valitsuse liikmetele suulisi ja kirjalikke küsimusi ning saada vastused (41), esitada valitsuse liikmetele arupärimisi ja osaleda arupärimisele vastamise käigus toimuvatel debattidel (36) ning algatada valitsusele umbusalduse avaldamine (33). Enamikus parlamentides on suuliste ja kirjalike küsimuste ning arupärimiste esitamise õigus igal parlamendiliikmel (vastavalt 41 ja 31). Suures osas parlamentides on vähemusel õigus algatada valitsusele umbusalduse avaldamine (33).

Norras on tavaks, et juhul, kui opositsiooni esindajad kritiseerivad sõnavõttudes valitsuse tegevust, esitatakse ka omapoolne konkreetne alternatiiv olukorra muutmiseks. Taanis võivad parlamendiliikmed alates 2007. aastast esitada täiskogus peetavatel debattidel ministritele küsimusi ainult ministri arvamuse väljaselgitamiseks. Lubatud ei ole esitada küsimusi konkreetsete faktiliste asjaolude kohta (faktilist teavet on võimalik hankida parlamendi uurimisteenistuse kaudu). Piirangu eesmärk on edendada sisulist debatti.

Täiskogu korralise või erakorralise istungi kokkukutsumise taotlemine ning päevakorra kujundamine on erinevates riikides reguleeritud erinevalt, kuid valdavalt (sh Eesti) on vähemusel võimalik taotleda kas täiskogu korralise või erakorralise istungi kokkukutsumist (25). Enamikus parlamentides (sh Eesti) puudub vähemusel õigus täiskogu istungi päevakorda täiendada või muuta (21), kuid valdavas osas parlamentidest on vähemusel siiski võimalus taotleda mõne päevakajalise küsimuse arutamiseks täiskogus debati korraldamist (27). Enamasti (sh Eesti) ei eelistata täiskogus opositsiooni kõneaja andmisel koalitsioonile (24). Mõnedes parlamentides, kus opositsioonile eraldatakse koalitsiooniga võrreldes suhteliselt rohkem kõneaega, baseerub vastav tegevus väljakujunenud taval (10).

Enamikus parlamentides (sh Eesti) on vähemusel õigus taotleda ka parlamentaarse uurimiskomisjoni moodustamist (33). Vastav õigus on kas parlamendi üksikliikmetel (12) või kindla suurusega kvoorumul (19). Samas moodustatakse näiteks Portugalis uurimiskomisjon avalduse põhjal, mille on esitanud vähemalt 1/5 parlamendi saadikutest. Uurimiskomisjon koostab raporti, millele võib iga uurimiskomisjoni liige esitada oma eriarvamuse.

### **Parlamendi töökorralduses osalemine**

Enamikus parlamentides (sh Eesti) on opositsiooni esindaja kaasatud parlamendi juhtimisorganitesse (37). Suuremas osas parlamentides baseerub see väljakujunenud taval (19). Enamasti püütakse parlamendi juhtorganite koosseisu kujundada proportsionaalselt poliitiliste jõudude esindatusele parlamendis (33). Näiteks Portugali parlamendis ja Saksamaa Bundestagis kuuluvad parlamendi juhtorganitesse kõigi fraktsioonide esindajad. Portugali parlamendis vastab juhatuse liikme häälte arv esindatava saadikurühma suurusele.

Valdavalt on vähemusel võimalik osaleda mõnede parlamendi igapäevatöö korraldamist puudutavate küsimuste otsustamisel nagu fraktsioonile või saadikurühmale toimimiseks vajaliku vara hankimine, teenindava personali värbamine ja fraktsioonidele või saadikurühmadele makstavate rahaliste eraldiste suuruse üle otsustamine (34).

## Opositsiooni osalemine seadusandlikus menetluses

Kõigis küsimustikule vastanud parlamentides on vähemusel ühel või teisel viisil võimalik algatada seaduseelnõusid ja esitada ettepanekuid mõne üksikküsimuse õiguslikuks reguleerimiseks, esitada eelnõudele muudatusettepanekuid ning osaleda täiskogus eelnõu arutamise käigus toimival hääletamisel. Valdavalt on parlamentaarsel vähemusel õigus osaleda täiskogus eelnõu arutamise käigus toimuvatel debattidel (v.a Iiri) ning esitada ka eelnõu menetlemisega seonduvaid ettepanekuid (näiteks esitada ettepanekuid täiskogu päevakorra või selle projekti muutmiseks, taotleda hääletamiseks vajaliku kvoorumi kontrolli, esitada ettepanekuid eelnõu tagasisaatmiseks komisjoni vms; v.a Rootsi Riksdag). Enamasti on vastavad õigused igal parlamendiliikmel.

Austria parlamendi alamkojas võetakse suur osa lihtseadusi vastu konstitutsioonilise seaduse vastuvõtmiseks nõutava 2/3-lise häälteenamusega. Selline tava on tingitud vajadusest vältida eelnõude vastuvõtmisega venitamist (1/3 koosseisul on õigus saata vastuvõetud seadus selle põhiseadusele vastavuse kontrolliks riigi kõrgemasse kohtusse). Vastav praktika on toonud kaasa olukorra, kus opositsioon on sisuliselt kaasatud oluliste eelnõude menetlemisse ning puudub vajadus kehtivaid seadusi pidevalt muuta. Tavaks on kujunenud ka võimalikult laiapõhjalised koalitsioonid. Õiguskorra suur stabiilsus iseloomustab ka Norrat, kus pärast Teist maailmasõda on enam kui 2/3 ajast olnud võimul vähemusvalitsused ning koalitsioonid on seetõttu pidanud eelnõude menetlemisse reeglina kaasama ka erinevaid parlamendis esindatud opositsioonierakondi.

## Osalemine parlamendi komisjonide töös

Suuremas osas parlamentides (sh Eesti) jaotatakse kohad komisjonides vastavalt parlamendis esindatud poliitiliste jõudude vahekorrale (37). Mitmes parlamendis baseerub see väljakujunenud tavadele (11). Nendes parlamentides, kus komisjonide koosseise ei komplekteerita proportsionaalsuse põhimõtte alusel, on parlamendiliikmetel võimalik harilikult otsustada, kas nad soovivad mõne komisjoniga liituda ja selle töös osaleda või mitte (sh näiteks Suurbritannia alamkoda). Enamikus parlamentides (erinevalt Eestist) jaotatakse ka alatiste komisjonide juhtide kohad parlamendis esindatud poliitiliste jõudude vahel proportsionaalselt (28). Valdavalt tugineb see väljakujunenud tavadele (17). Mitmetes parlamentides (sh Eesti) juhivad opositsiooni esindajad komisjone, mis tegelevad valitsuse tegevuse kontrollimisega (25).

Austrias jagatakse komisjonide esimeeste ametikohad opositsiooni ja koalitsiooni esindajate vahel proportsionaalselt. Opositsiooni kuuluva komisjoni esimehe roll komisjoni töö korraldamisel on aga pigem formaalne, sest päevakorraküsimused otsustatakse ikkagi enamuse poolt. Parlamendiliikmetel on võimalik osaleda enam kui ühe komisjoni töös, mistõttu on komisjonide kokkukutsumine suhteliselt keeruline. Vaid üksikud komisjonid peavad istungeid sagedamini kui neli või viis korda aastas. Arutelud komisjoni istungitel ei ole üldjuhul väga üksikasjalikud, kuid iga komisjonis arutelul osalenud saadik võib esitada arutelu tulemuste osas eriarvamuse ja vähemalt kolm saadikut võivad koostada oma seisukohtadest ühise raporti (*minority report*).

Rootsis on enamik komisjonide esimeeste kohtadest koalitsioonifraktsioonide esindajate käes. Tavaks on kujunenud, et põhiseaduskomisjoni esimehe koht kuulub opositsiooni esindajale. Komisjonide koosseis vastab Riksdagis esindatud poliitiliste jõudude vahekorrale. Eelnõude algatamise õigus on igal Riksdagi liikmel. Igal aastal esitatakse parlamendiliikmete poolt menetlemiseks ligikaudu 4000 eelnõud, millest võetakse vastu ca 0,5%. Komisjonid on kohustatud kõiki eelnõusid arutama, kuid töökorralduslikel põhjustel lükatakse üksikliikmete esitatud eelnõud harilikult tagasi isegi juhul, kui komisjoni enamus neid toetab. Komisjoni enamuse toetuse pälvinud ideed lisatakse valitsuse esitatud eelnõudesse. Eelnõu tuleb komisjonis uuesti arutamisele juhul, kui vastavasisulist täiskogu otsust toetab vähemalt 1/3 parlamendi koosseisust.

Kõigis parlamentides on komisjoni liikmetel õigus võtta komisjoni istungil sõna ja hääletada ning esitada eelnõudele muudatusettepanekuid. Enamikus parlamentides on komisjoni liikmetel õigus teha eelnõu menetlemisega

seonduvaid ettepanekuid (36) ning vähemusel on õigus esitada komisjonile ettepanekuid kutsuda probleemküsimumise arutamiseks isikuid komisjoni istungile (33).

### **Osalemine põhiseaduslikkuse järelevalves**

Suures osas parlamentides (erinevalt Eestist) on vähemusel õigus pöörduda konstitutsioonikohtu või sarnase institutsiooni poole taotlusega kontrollida vastuvõetud seaduse vastavust põhiseadusele (25). Valdavalt on vastava õiguse teostamiseks kehtestatud kvooruminoe (16), mõnel juhul on selline õigus igal parlamendiliikmel (5). Üksikutes parlamentides on vähemusel õigus pöörduda konstitutsioonikohtu või sarnase institutsiooni poole taotlusega hinnata menetluses oleva eelnõu vastavust põhiseadusele (Andorra, Belgia alamkoda, Soome, Rootsi). Samas on mõnes parlamendis vähemuse esindajatel õigus pöörduda menetluses oleva eelnõu põhiseadusliku iseloomu kohta arvamuse küsimiseks riigikantselei või sarnase institutsiooni poole (7) ning mõnes parlamendis õigus pöörduda riigi kõrgema auditeerimisorgani poole taotlusega anda aramus riigieelarve seaduse eelnõu või muud finantsküsimust reguleeriva eelnõu kohta (9).

### **Osalemine poliitiliste otsuste tegemises**

Vaid üksikutes parlamentides tuleb koalitsioonil enne parlamendi laialisaatmise üle otsustamist konsulteerida ka opositsiooni esindajatega (Leedu, Portugal, Soome, Türgi).

### **Kokkuvõte**

Enamasti on opositsioonil võimalik osaleda õigusloomeprotsessis, esitada kirjalikke ja suulisi küsimusi ning arupärimisi, saada valitsuselt teavet, kontrollida valitsuse tegevust, võtta sõna ja hääletada, esitada muudatusettepanekuid, teha komisjonides eelnõude menetlemisega seotud ettepanekuid. Riigiti erinevad regulatsioonid peamiselt küsimustes, mis puudutavad täiskogu istungite ja erakorraliste istungjärkude kokkukutsumist, võimalust algatada päevakajalistes küsimustes arutelusid, osalemist täiskogu istungite päevakorra kujundamises, uurimiskomisjonide moodustamist, konkreetse teema arutamiseks isikute komisjoni istungile kutsumist ning vastuvõetud seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimist. Harvem on opositsiooni liikmetel õigus osaleda parlamendi laialisaatmise otsustamisele eelnevates konsultatsioonides, taotleda menetluses oleva eelnõu põhiseadusele vastavuse kontrollimist kõrgema kohtu, auditeerimisorgani, riigikantselei või sarnase institutsiooni poolt.

Kristo Varend  
nõunik  
tel 6363

### **Kasutatud allikad**

- The Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament  
<http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=17626&Language=EN>.
- Doc. 11465 rev. Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament 3 January 2008. Committee on Rules of Procedure and Immunities Rapporteur: Mr Karim van Overmeire, Belgium  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11465.htm>.