

## **2004. aastal ühinenud riikide parlamentide kaasatus Euroopa Liidu otsustusprotsessi**

Olav Aarma (RiTo 9), Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni nõunik–sekretariaadijuhataja

**Euroopa Liidus peetakse tähtsaks, et liikmesriikide valitsuste kõrval oleksid Euroopa asjade otsustamisse kaasatud ka nende riikide parlamendid.**

Euroopa Liidu laienemisest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse on möödunud 17 kuud. Ühinemise eel muudeti neis riikides Euroopa Liidu küsimuste koordinatsiooni mehhanisme, et ühinemise järel tagada liikmesriigile kohased seisukohtade kujundamise, kooskõlastamise ja edastamise viisid. Riigisisese koordinatsioonimudeli ümberkorraldamises osalesid ka liituvate riikide parlamendid. Et parlamente Euroopa Liidu otsustusprotsessi paremini kaasata, muudeti asjakohaseid õigusakte, alates põhiseadusest ja lõpetades korralduslike dokumentidega.

Liikmesriikide parlamentide kaasamine Euroopa Liidu otsustusprotsessi pole uudne idee, kaasamise meetodeid on analüüsinud õigusteadlased ja politoloogid. Ka on parlamendid ise aktiivselt infot vahetanud; selle tulemusena võeti Kreeka eesistumise ajal 27. jaanuaril 2003 parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide esinduste erakorralisel konverentsil vastu nn Kopenhaageni parlamentaarsed suunised, mis kajastavad parlamentide kaasamise head tava. Taani *Folketing* kui suuniste ettevalmistaja on dokumendi aluseks võtnud Põhjamaades rakendatavad tugevad parlamentaarse kontrolli meetodid.

Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents (COSAC) on viimase kahe aasta jooksul koostanud poolaastaruandeid liikmesriikide parlamentaarse järelevalve arengu kohta. Aruannetesse on koondatud andmed Euroopa Liidu asjade komisjonide moodustamise aluse, struktuuri, mandaadi ja kasutatava dokumentatsiooni kohta.

Äsja liitunud riikide parlamendid on korraldanud konverentse, vaagimaks liitumisjärgse parlamentaarse järelevalve mehhanismide tõhusust Euroopa Liidu kontekstis. Eriti aktiivsed on olnud Ungari ja Leedu parlament.

2004. aastal liitunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide parlamendid on loonud võimalikult parlamendisõbraliku mudeli, mis tugineb Soome ja Taani kogemustele. Arvestada tuleb iga riigi poliitilise ja haldussüsteemi omapära ning traditsioone. Seega pole võimalik luua identset süsteemi isegi juhul, kui olemasolevat(aid) süsteemi(e) kopeeritakse.

Käesoleva artikli eesmärk on anda ülevaade 2004. aasta 1. mail liitunud riikide parlamentide kogemusest Euroopa Liidu otsustusprotsessi parlamentaarse järelevalve korraldamisel. Järelevalve korraldamise süsteemide võrdlemiseks on valitud kolm näitajat: mandaadi andmine ja siduvus, arutletavate dokumentide valik ja menetlus, parlamendi valdkondlike komisjonide kaasamine ja ministrite osalemine Euroopa Liidu asjade komisjonis.

## Mandaadi andmine ja siduvus

COSAC-i konverentsile saadetud vastustes viitavad kõik Euroopa Liidu Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide parlamendid valitsusele antava mandaadi vähemal või suuremal määral siduvale iseloomule.

Sloveenias sõnastatakse riigi seisukohad koostöös valitsusega (*co-formulating*). Antav mandaat on poliitiliselt siduv. Valitsusele antakse mandaat tegelda Euroopa Liidu õigusloomega, ministrite nõukogu päevakorras olevatest küsimustest ainult nendega, mis sisaldavad õigusaktide eelnõusid. Parlamendi valdkondlikud komisjonid esitavad Euroopa Liidu asjade komisjonile seisukoha ning kui ¼ parlamendi koosseisust või juhatus või valdkondlik komisjon soovib, arutatakse küsimust täiskogul. Kui seisukoha esitab täiskogu, on tegemist otsusega seisukoha suhtes ja enam pole see valitsusega koostöös sõnastatud seisukoht (*co-formulating*).

Poola Seimi Euroopa Liidu asjade komisjon esitab valitsusele seisukoha kõigi eelnõude suhtes, mille valitsus on Seimile edastanud. Kui Seim ei esita (ei jõua esitada) Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta arvamust 21 päeva jooksul eelnõu Euroopa Komisjoni ministrite nõukogule esitamise päevast, arvestab valitsus, et parlament ei taha seisukohta võtta. Teine võimalus on esitada arvamus seadusloomeprotsessi käigus: valitsus informeerib Seimi arutelude käigust ja esitatud seisukohtadest. Kolmas võimalus on võtta seisukoht enne ministrite nõukogu kohtumist, kui valitsuse esindaja tutvustab Poola seisukohti. Seimi seisukohad pole valitsusele otseselt siduvad. Seimi ja Senati osalemist Euroopa Liidu riigisisese koordineerimisprotsessis on arutanud Poola Konstitutsioonikohus. Probleem tekkis seoses Senati kõrvalajamisega Euroopa Liidu õigusloome teisest faasist, s.t eelnõu menetlemisest ministrite nõukogus. Poola seadus, mille Senat vaidlustas, sätestas ainult alamkoja osalemise. Kohtu otsuse kohaselt osaleb selles protsessis ka Senat.

Tšehhi valitsus ei tohi esitada oma seisukohta ministrite nõukogus enne, kui parlament on küsimust arutanud. Arutatavate dokumentide valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjon ning valitsus peab komisjonis arutatavatele Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudele koostama seletuskirja (10 päeva jooksul).

Senati arvamusel võib valitsus arvestada, alamkoja arvamusel Euroopa Liidu eelnõude kohta peab aga kindlasti arvestama (siiski pole ka alamkoja seisukoht juriidiliselt siduv). Senatil on parlamentaarse järelevalve reservatsiooni (*scrutiny reservation*) võtmise õigus (kuni 35 päevaks), mis kehtib ainult Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta esimese samba valdkonnas.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon võib valitsuse seisukohad heaks kiita, teadmiseks võtta, tagasi lükata, osaliselt parandada või täiendada ja seisukohta mitte võtta. Riigikogu kodukorra seaduse järgi peab Vabariigi Valitsus juhinduma Riigikogu antud suunistest. Erandiks on olukord, kus Euroopa Liidu asjade komisjoni antud mandaat jätkaks valitsusliikme läbirääkimistel isolatsiooni, mis kahjustaks Eesti huve ega võimaldaks teha kompromisse.

Siduvuse kontekstis tuleb vaadelda juhtumeid, kui parlament ei esita teatud (tavaliselt fikseeritud) aja jooksul valitsusele oma seisukohta. Enamikus riikides tähendab see valitsuse esitatud seisukohtade heakskiitu, Eestis ei ole küsimus õiguslikult reguleeritud.

### **Valitsusliikmete osalemine komisjoni istungil**

Valitsusliikmete osalemine Euroopa Liidu asjade ja valdkondlike komisjonide istungil annab võimaluse arutada ettepanekuid poliitilisel tasandil, s.t tasandil, kus ministeeriumi spetsialist, kes pole poliitik, ei tunne end parlamendisaadikutega debateerides pädevalt. Teisalt näitab ministrite osalemine komisjonides ka valitsusliikmete suhtumist parlamentaarsesse järelevalvesse ning parlamendi kaasamise vajadusse Euroopa Liidu küsimuste otsustamisel.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis on tavaks, et valitsuse liikmed osalevad komisjoni istungeil siis, kui arutatakse ministrite nõukogu kohtumiste temaatikat. Komisjoni istungile on seoses Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega kutsutud asjakohase ministeeriumi spetsialiste (eelistatavalt inimesi, kes on koostanud eelnõu seletuskirja). Probleeme võib tekkida ministrite tiheda ajagraafiku ja sellest tuleneva võimalustenappuse tõttu, teisalt on ka Euroopa Liidu asjade komisjoni istungite korraldamise aeg Riigikogu kodukorraga suhteliselt piiratud, mis omakorda kahandab võimalusi komisjoniliikmete ja ministrite arutelude korraldamiseks.

2004. aasta statistika näitab, et valitsuse liikmed on osalenud 55% Euroopa Liidu asjade komisjoni istungeil (keskmine näitaja) ja 2005. aastal jaanuarist augustini keskmiselt 51%-l. Need arvud ei kajasta ministrite puudumise põhjusi. Lisamärkusena olgu mainitud, et mõnes Euroopa Liidu nõukogus arutatakse kahe ministri vastutusalas olevaid küsimusi ning seetõttu võib selle nõukogu ühele istungile kutsuda kaks ministrit, näiteks justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungile justiitsministri ja siseministri, konkurentsivõime nõukogu istungile majandus- ja kommunikatsiooniministri ning haridus- ja teadusministri, põllumajanduse ja kalanduse nõukogu istungile põllumajandusministri ja keskkonnaministri ning haridus-, noorte- ja kultuurinõukogu istungile haridus- ja teadusministri ning kultuuriministri.

### **Milline on olukord teistes uutes liikmesriikides?**

Poola Seimi Euroopa Liidu asjade komisjoni istungil ei arutata päevakorrapunkti, kui vastav minister puudub. Leedus osalevad ministrid Euroopa Liidu asjade komisjoni istungeil nii enne kui ka pärast ministrite nõukogu kohtumisi. Sloveenia Euroopa Liidu asjade komisjonis osaleb tavaliselt minister või poliitiline ametnik. Slovakkia puhul on erialaministrite kohalolek Euroopa Liidu asjade komisjonis kohustuslik, probleeme on olnud peaministri komisjonis osalemisega enne Euroopa Ülemkogu kohtumisi.

Tšehhi parlamendi Esindajatekoja Euroopa Liidu asjade komisjon ministrite osalemist komisjonis enne ministrite nõukogu kohtumisi tavaks ei pea ning igale ministrile esitatakse kindla päevakorra järgi eraldi kutse.

## Valdkondlike komisjonide kaasamine

Valdkondlikke komisjone kaasatakse Euroopa Liidu temaatika käsitlemisse enamikus parlamentides. Näiteks Leedus on komisjonide kaasatus n-ö vabatahtlik, Eestis seevastu peavad alatised komisjonid oma seisukoha edastama Euroopa Liidu asjade komisjonile Riigikogu juhatuse otsuse kohaselt.

Leedu Seimi valdkondlikud komisjonid koostasid kuu aja jooksul nimekirja nende hinnangul Leedule tähtsaist Euroopa Liidu õigusloomeettepanekuist Euroopa Komisjoni iga-aastasele õigusloome- ja tegevuskavale tuginedes. Seejärel koondas Euroopa Liidu asjade komisjon esitatud nimekirjad ühte dokumenti ning esitas valitsusele. Seimi maaelukomisjon valis Euroopa Komisjoni 2005. aasta õigusloomekavast aruteludeks välja 42 eelnõu, millest 20 ei olnud olulise tähtsusega.

Sloveenias on valdkondlike komisjonide arvamus kohustuslik, kui tegemist on Euroopa Liidu õigusakti eelnõuga, ning pole kohustuslik, kui arutatakse ministrite nõukogu päevakorda või muid küsimusi.

Poola Seimi valdkondlikud komisjonid pole Euroopa Liidu otsustusprotsessi vahetult kaasatud, Euroopa Liidu asjade komisjonil on võimalus neilt vajaduse ja soovi korral arvamust küsida.

Riigikogu alatised komisjonid on Euroopa Liidu asjade komisjonile arvamuse andnud 2004. aasta maikuust (3.10.2005 seisuga) alates kokku 57 korral. Valitsus on Riigikogu menetlusse 2004. aasta maist kuni 2005. aasta 3. oktoobrini andnud 62 dokumenti ja dokumendipaketti (arvestatud ei ole ministrite nõukogu istungi eelseid materjale).

Riigikogus 2004. aastal menetluses olnud Euroopa Liidu õigusaktide kohta saab dokumentide põhjal järeldada, et menetluses olnud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudest andis Euroopa Liidu asjade komisjon nelja eelnõu puhul oma seisukoha pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist ministrite nõukogus. Kahe eelnõu puhul menetles Riigikogu valitsuse materjale pärast seda, kui eelnõu menetlemine ministrite nõukogus asendati nõukogu järelduste menetlemisega. Lisaks sellele saabus neli Euroopa Liidu õigusakti eelnõu, mille menetlemine jäi 2004. aastal lõpetamata, Riigikogusse vähem kui kaks nädalat enne poliitilise kokkuleppe saavutamist ministrite nõukogus, s.t ei arvestatud eelnõu Riigikogus menetlemise soovitatavat miinimumtähtaega. Eelnõud saabusid Riigikogusse vastavalt üks päev pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist Euroopa Liidus, poliitilise kokkuleppe saavutamise päeval ning kuus ja kümme päeva enne poliitilise kokkuleppe saavutamist Euroopa Liidus.

Kõigi uute liikmesriikide parlamendid (välja arvatud Küpros) on viidanud dokumentide tõlgitud versioonide õigeaegse saamise probleemidele. Tõlgete puudumine muudab raskeks ja kohati võimatuks või ebamõistlikult kulukaks eeskätt valdkondlike komisjonide tehtava dokumentide analüüsi.

## Materjali edastamine, valik ja menetlemine

Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega seoses ja ka enne ministrite nõukogu kohtumisi esitavad valitsused parlamentidele taustadokumendid ja nende kommentaarid.

Leedu Seim on protsessi kaasatud algusest peale, sest nii ametnikel kui ka Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmeil on isiklik ligipääs riigisisesele Euroopa Liidu dokumentide menetlemise andmebaasile. Valitsus esitab Seimile aruteluks Seimi poolt valitud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja dokumendid. Valiku aluseks on ühest küljest valdkondlike komisjonide nn soovikava Euroopa Komisjoni aasta õigusloomekava baasil, teisalt on ka Euroopa Liidu asjade komisjonil samalaadne valikuvõimalus. Kõik eelnõud saavad saabudes nn valgusfoori-klassifikatsiooni järgi tähise (punane = eriti oluline, kollane = oluline, roheline = väheoluline) ning sellest lähtuvalt on valitsusel võimalik parlamendi huve silmas pidada.

Malta parlamentaarse järelevalve süsteem on dokumendipõhine. Käsitletakse kõiki Euroopa Komisjoni ettepanekuid ja vajadusel ka muude institutsioonide dokumente.

Kaheksaliikmeline komisjon jaguneb kolmeks töörühmaks. Esimene tegeleb dokumentide valikuga ning otsustab, kas dokument vajab edasist arutelu. Kui dokument seda vajab, suunab töörühm dokumendi kas komisjoni üldkoosseisule või teisele või kolmandale töörühmale või sotsiaalkomisjonile. Teise töörühma vastutusalasse kuuluvad majandus- rahandus, maksud, teadusuuringud, tööhõive, haridus ja kultuur, tolliliit, eelarve, regionaalpoliitika, kolmanda rühma vastutusalasse tervise- ja tarbijakaitse, arenguabi, maaelu areng, laienemine, välissuhted, ettevõtlus ja infohiskond. Kasutatakse järelevalve reservatsiooni mõistet (*scrutiny reservation*), selle järgi ei tohi minister küsimuses võtta seisukohta enne, kui parlament on küsimust arutanud.

Slovakkias peab vastava ala minister esitama valitsuse seisukoha parlamendi Euroopa Liidu asjade komisjonile kaks nädalat enne ministrite nõukogu asjakohase istungi toimumist. Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude puhul on valitsusel parlamendile seisukoha andmiseks kolm nädalat päevast, mil Euroopa Komisjon esitas eelnõu valitsusele. Dokumendid valitakse ministeeriumide ettepanekuist lähtuvalt Euroopa Komisjoni aasta tegevus- ja seadusloomekavast ning kooskõlas Euroopa Liidu asjade komisjoni ja valdkondlike komisjonidega.

Poola Seim saab valitsuselt peaaegu kõik Euroopa Liidust saabuvad materjalid (ametnike hinnangul on viimase 15 kuu jooksul laekunud 32 000 dokumenti). Informatsiooniga saab tutvuda Euroopa Liidu dokumentide andmebaasi kaudu, millele on suures osas avalik ligipääs. Arutatavate küsimuste valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjoni juhtkond. Selekteerimisele aitab kaasa parlamendis toimiv raportöride süsteem.

Ungari Euroopa Liidu asjade komisjon tegeleb järelevalvega selektiivselt, s.t arutatakse üksnes poliitiliselt ja majanduslikult olulisi eelnõusid, valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjon koostöös parlamendi esimehega. Tähtis on fraktsioonide sekretariaatide Euroopa Liidu spetsialistide panus.

Läti järelevalvesüsteem tugineb seisukohtade andmisel valitsuse seisukohtadele, mis edastatakse Euroopa Liidu institutsioonidele. Valitsus ja parlament selekteerivad arutatavad küsimused kõrgemate ametnike tasandil. Läti saadikute arvates pole ministrite nõukogu istungi eelne seisukohtade andmine parlamentaarse järelevalve jaoks piisav. Järelevalvesüsteemi on kavas põhjalikult muuta, kaasates valdkondlikke komisjone ja tagades subsidiaarse järelevalve.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon saab dokumente kolme peamise kanali kaudu: otse Euroopa Komisjonist ja ministrite nõukogu peasekretariaadist, Vabariigi Valitsuselt Riigikantselei vahendusel ja ametnike tasandil ka koordinatsioonikogu kaudu.

Euroopa Liidu institutsioonidelt otse saadud dokumentide peamine lisaväärtus on teave dokumentide olemasolust, tihti on see ka kiireim dokumentide eestikeelsete versioonide saamise kanal. Teave dokumendi edastamisest on Euroopa Liidu asjade komisjoni sekretariaadil olemas alternatiivselt ka Riigikantselei hallatava Euroopa Liidu dokumendihaldussüsteemi kaudu. Koordinatsioonikogu istungeil osaledes on komisjoni sekretariaadil võimalik tutvuda dokumentidega enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele. Et valitsuse istungid toimuvad neljapäeviti ja Euroopa Liidu asjade komisjoni istungid reedeti, on koordinatsioonikogus saadud eelinfo ainuke võimalus Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmete informeerimiseks ja dokumentidega varustamiseks mõistliku, läbitöötamiseks vajaliku ajavaruga.

Dokumentide esitamisel Riigikogule ja Euroopa Liidu asjade komisjonile lähtub valitsus Riigikogu kodukorra seaduses sätestatud kriteeriumidest, samal ajal on Eesti riigisisese koordinatsiooni põhimõtete kohaselt ministril suur valikuvabadus, mida valitsusele (ja sellest tulenevalt ka Riigikogule) esitada.

## **Järeldused**

Mida eespool mainitud järeldada? Mandaadi juriidiline siduvus ei näita alati parlamendi tugevust. Poliitilise mandaadi andmine võib tähendada olulist rolli ja kaasatust Euroopa Liidu valitsustekeskmesse otsustusprotsessi.

Kindlasti on oma osa ka koordineeriva komisjoni (Euroopa Liidu asjade komisjoni) võimalusel ja soovil otsustusprotsessis osaleda. Komisjoni liikmeil on tihti topeltkoormus nii valdkondlikesse komisjonidesse kui ka Euroopa Liidu asjade komisjoni kuulumise tõttu.

Parlamendi ja täpsemalt Euroopa Liidu asjade komisjoni kompetentsi määramine õigusaktidega ei ole ainus lahendus. Liitumise järel on võimalik arendada head parlamentaarset tava, mis on kirjutatud seadusega võrreldes igati konkurentsivõimeline.

Töö planeerimine ja dokumentide selekteerimine on vajalik nii parlamendi kui ka täitevvõimu Euroopa Liidu alase tegevuse tõhustamiseks. Uued liikmesriigid on valinud mitu lähenemisviisi: valitsus esitab parlamendile kõik dokumendid, parlament valib ja nõuab valitsuselt dokumendid Euroopa Komisjoni aastasest seadusloomekavast lähtudes ning

valitsus selekteerib, parlamendile esitatakse üksnes valitsuses arutatud dokumendid (eelnõud). Viimase puhul võib parlament ka omal algatusel valitsuselt dokumente nõuda.

Üsna laialt on levinud praktika, et Euroopa Liidu õigusakti eelnõule lisaks saab parlament valitsuse seisukoha ja kommentaari. Peamised erinevused riigiti ilmnevad selles, milline on kaas- või seletuskirja esitamise tähtaeg ning kas see on seotud valitsuse istungitega või mitte.

Nii vanade kui ka uute liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise kõige suurem vaenlane on aeg. Parlamenditöö ajagraafik ei kattu valitsuse omaga, valitsuse seisukohti, kommentaare ja seletuskirju ettevalmistavad ametnikud ei oska parlamendi kaasamisest tuleneva ajanihkega arvestada, mis toob kaasa n-ö viimasel minutil esitamise ja kahandab seetõttu parlamendiliikmete võimalust otsustusprotsessis efektiivselt osaleda.

### **Kasutatud kirjandus**

**Austrevicius, P. (2005).** The Lithuanian EU Scrutiny Procedure. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

**Azzopardi, J. (2005).** Scrutiny System in Malta. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

**Bulvinaite, I. (2005).** The Role of Specialized Committees of the Seimas in the Debate of the European Union Matters. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

**Eörsi, M. (2005).** Scrutiny Process in the Hungarian National Assembly. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

**Ondrias, K. (2005).** Committee of European Affairs of the National Council of the Slovak Republic. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

**Raulinaityte, L. (2005).** The Role of the Committee on European Affairs of the Seimas in Co-ordinating the EU Affairs. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

**Žeruolis, D. (2005).** Lithuania's Co-ordination of EU Affairs at Horizontal Level. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

2003/C 154/01. Official Journal of the European Union.

2004/ C 270/01. Euroopa Liidu Teataja.

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/second/>

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/third/>

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/protocols.form>

<http://www.riigikogu.ee/?id=12750>

<http://www.riigikogu.ee/?id=15039>