

Eesti Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades

Vahur Made (RiTo 18), Eesti Diplomaatide Kooli asedirektor

Eesti Diplomaatide Kool koostas Riigikogu tellimusel uurimuse Eesti esindatusest ja osalemisest Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades.

2008. aasta aprillist septembrini tehtud uurimistöö algataja oli Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon, otsene tellija Riigikogu majandus- ja sotsiaalinfoosakond. Uurimisrühma juhatas Eesti Diplomaatide Kooli asedirektor, ajaloodoktor Vahur Made, liikmed olid sama kooli direktor Ekke Nõmm ja rahvusvaheliste programmide juht Merle Kasendi ning sotsioloog, firma Saar Poll OÜ juhataja Andrus Saar.

Uurimuse täielik tekst, sealhulgas elektroonilise küsitluse ankeet ja tulemused, samuti suuliselt intervjueeritute nimekiri, on kättesaadav Riigikogu koduleheküljel <http://www.riigikogu.ee/?id=46186>.

Eesti esindatus Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades on osa Eesti Euroopa Liidu poliitikast. Eesti seisukohtade kujundamine Euroopa Liidu seadusandlike algatuste suhtes ja Eesti esindamine Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades on paika pandud seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministeeriumide sisedokumentidega.

Uurimistöö peaeesmärk oli välja selgitada, kui tõhusalt seadusandlik ja administratiiv-institutsionaalne süsteem Eesti esindamisel Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades toimib ning pakkuda ideid, kuidas muuta Eesti esindatus Euroopa Liidu seadusandlikus protsessis tõhusamaks.

Uurimistöö metoodika

Uurimistöö algfaasis oli põhirõhk intervjuudel Eesti ametnikega, kes on otseselt seotud Eesti esindamisega Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades. Suuliselt küsitleti Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ja üheksa ministeeriumi ametnikke, kes esindavad oma institutsioone Euroopa Liidu koordineerimiskogus või on viimase tööga tihedalt seotud. Suuliste intervjuude aluseks olid uuringu lähteülesandes Riigikogu formuleeritud valdkonnad ja küsimused (Eesti esindatuse praktiline korraldamine, Eesti Euroopa Liidu poliitika kujundamine, Eesti esindatuse efektiivsus).

Tehti ka veebipõhine elektrooniline ankeetküsitlus. Küsimustik saadeti kõigile Eesti esindajaile Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades Riigikantselei koduleheküljel toodud nimekirja järgi (http://www.riigikantselei.ee/failid/wp_vastutajad_04.2008.xls). Küsitluse ankeet saadeti 210 ametnikule, vastas 99 ametnikku (47,1%). Küsimustik ja saadud andmestik on toodud uurimuse lisa 1, mis on kättesaadav uurimuse täistekstist Riigikogu koduleheküljel.

Uurimistöö lõppfaasis tehti täiendavad intervjuud Brüsselis. Küsitleti Eesti, Läti ja Iirimaa alalise Euroopa Liidu esinduse ning Euroopa Komisjoni ametnikke. Tallinnas, Brüsselis ja Helsingis intervjueeritute nimekiri on toodud uurimuse lisa 2 (kättesaadav uurimuse täistekstist Riigikogu koduleheküljel).

Küsitluste tulemusi kõrvutati Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmade temaatikat käsitleva analüütilise kirjandusega. Tähelepanu pöörati järgmistele teemadele:

- Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu asend Euroopa Liidu otsustusprotsessis enne ja pärast 2004. aasta laienemist;
- töörühmade, COREPER-i (*Comité des représentants permanents*) ja ministrite tasandi osatähtsus ministrite nõukogu seadusandlikus tegevuses (millisel tasandil toimub otsustamine ministrite nõukogus);
- valdkonnaspetsiifikast tulenevad erinevused ministrite nõukogu töörühmade kui

seadusloometasandite efektiivsuses;

- piir “tehniliste” ja “poliitiliste” küsimuste vahel, nende defineerimine ministrite nõukogus ja tendents lahendada tehnilisi küsimusi poliitilise tasandi otsustajate (COREPER, ministrid) kaudu;

- väikeriigi võimalused oma huve Euroopa Liidu õigusaktidesse sisse viia, sealhulgas teha seadusandlikke algatusi;

- liikmesriigi Euroopa Liidu juurde lähetatud esindajate “brüsseliseerumine” ning pealinnades resideeruvate Euroopa Liidu temaatikaga tegelevate ametnike “kahe tasandi mängud”.

Kasutatud kirjanduse nimestik on lisas 3 (kättesaadav uurimuse täistekstist Riigikogu koduleheküljel).

Uurimistöö lõppfaasis koostati kokkuvõttev analüüs, mille käigus kirjeldati Eesti asendit ja käitumismudelit teiste riikide seas Euroopa Liidu otsustusprotsessis ja toodi välja Eesti seisukohalt õnnestunud ja ebaõnnestunud Euroopa Liidu õigusloomeprotsesside skeemid. Uurimistöö kokkuvõtteks toodi välja probleemid, millele Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon võiks tulevikus Eesti poliitiliste otsustajate tähelepanu juhtida.

Väikeriigi institutsionaalne esindatus

Eesti esindatust Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades ja selle tõhusust ei ole otstarbekas uurida laiemast taustsüsteemist eraldi. Euroopa Liidu ühe väiksema liikmesriigina peab Eesti paratamatult arvestama inim- ja raharessursside piiratusega. Alustuseks vaatleme, millisesse liikmesriikide kategooriasse Eesti Euroopa Liidus paigutub. Ülevaate annab tabel 1, mis tugineb Suurbritannia, Soome, Iirimaa, Eesti ja Läti andmestikule.

Eesti esindatust Euroopa Liidu, sealhulgas ministrite nõukogu töörühmades kirjeldab kõige täpsemalt väheste ressurssidega liikmesriigi kategooria.

Eesti Euroopa Liidu poliitika koordineerimine on koondatud Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaati. Eesti esindamine Brüsselis on reformimisel: seni koordineeris Eesti alalise esinduse tegevust ainult välisministeerium, tulevikus hakkab COREPER I valdkondi kooskõlastama Riigikantselei ja välisministeeriumi koordineerida jäävad COREPER II valdkonnad.

Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu on jätkuvalt peamine institutsioon, mille kaudu Eesti mõjutab Euroopa Liidu otsustusprotsessi. Võime mõjutada seadusandlikku protsessi selle algfaasis, see tähendab Euroopa Komisjonis, on veel nõrk ning ei näi olevat ka konkreetset visiooni, kuidas koostööd komisjoniga tihedamaks ja efektiivsemaks muuta.

Eesti on olnud Euroopa Liidu liige viis aastat. See on liiga lühike aeg tõsiseltvõetavate Euroopa Liidu traditsioonide kujundamiseks. Seetõttu on Eesti Euroopa Liidu esindatuses ikka veel liitumiseelse perioodi mõjusid. Uurimus tõi välja kõige olulisema – Eesti riiklike institutsioonide jätkuva mõttelise jaotuse n-ö kodumaisteks ja euroinstitutsioonideks.

Tabel 1. Liikmesriikide esindatus Euroopa Liidu otsustusprotsessis (viie riigi näitel)

Ressursid, EL-i koordineerimise vorm (näidisriigid)	Riigisisene EL-i koordineerimine	EL-i Ministrite Nõukogu	Euroopa Komisjon	Euroopa Parlament	Välisnõukogu, sh alaline esindus EL-i juures	Abistavad tasandid
Suured ressursid, tsentraliseeritud koordineerimine (Suurbritannia).	Riigisisese EL-i otsustusprotsessi koordineeriv institutsioon (peaministri või presidendi büroo, valitsus- või ministrite kabinet, eurominister jne).	Suur hulk A- ja madalamate tasemete ametnike. Tähtis tasand EL-i õigusaktide lõplikul viimistlemisel.	Suur hulk A- ja madalamate tasemete ametnike. Äärmiselt tihe suhtlemine komisjoniga. Olulisim tasand mõjutamiseks EL-i seadusandlust.	Hääletamisel mõju avaldav hulk Euroopa Parlamendi liikmeid. Parlament kui oluline lobitasand.	Otsekontaktid teiste EL-i liikmesriikidega primaarsed ("töö pealinnades"). Esindusel suur rõhuasetus kontaktidele EL-i institutsioonidega.	Kõrgeima poliitilise tasandi tihe suhtlemine EL-i tippametnikega. Ministriumide ja teiste riigiasutuste aktiivsus otsekontaktide loomisel EL-i institutsioonidega. Tugev analüütiline baas, ülikoolide ja uurimisasutuste kaasatus lisaks riigiasutustele. Analüüsikeskused Brüsselis, koostöö Brüsseli mõttekodadega. Koostöö meediaga.
Keskised ressursid, tsentraliseeritud koordineerimine (Soome).	Riigisisest EL-i otsustusprotsessi koordineeriv institutsioon (peaministri büroo, valitsus- või ministrite kabinet, eurominister jne).	Mõningane hulk A- ja märkimisväärne hulk madalamate tasemete ametnike. Olulisim tasand mõjutamiseks EL-i seadusandlust.	Mõningane hulk A- ja märkimisväärne hulk madalamate tasemete ametnike. Tihe suhtlemine komisjoniga. Oluline tasand mõjutamiseks EL-i seadusandlust.	Euroopa Parlamendi liikmete hulk ei mõjuta otsuse hääletamist. Parlament on keskmise või vähese tähtsusega lobitasand.	Esindatus Brüsselis on primaarne. Otsekontaktid teiste EL-i liikmesriikidega täiendavad olulisel määral Brüsselis tehtavat tööd.	Kõrgeima poliitilise tasandi regulaarne suhtlemine EL-i tippametnikega. Ministriumide ja teiste riigiasutuste aktiivsus otsekontaktide loomisel EL-i institutsioonidega. Hea analüütiline baas, ülikoolide ja uurimisasutuste kaasatus lisaks riigiasutustele.
Keskised ressursid, detsentraliseeritud koordineerimine (Iirimaa).	Koordineeriv institutsioon kas puudub või pole väga suure mõjujõuga, riigiasutuste suur iseseisvus EL-i suhtlemisel.	Märkimisväärne hulk A- ja madalamate tasemete ametnike. Olulisim tasand mõjutamiseks EL-i seadusandlust.	Märkimisväärne hulk A- ja madalamate tasemete ametnike. Tihe suhtlemine komisjoniga. Oluline tasand mõjutamiseks EL-i seadusandlust.	Euroopa Parlamendi liikmete hulk ei mõjuta otsuse hääletamist. Parlament on keskmise või vähese tähtsusega lobitasand.	Esindatus Brüsselis on primaarne. Otsekontaktid teiste EL-i liikmesriikidega täiendavad olulisel määral Brüsselis tehtavat tööd.	Kõrgeima poliitilise tasandi regulaarne suhtlemine EL-i tippametnikega. Ministriumide ja teiste riigiasutuste aktiivsus otsekontaktide loomisel EL-i institutsioonidega. Hea analüütiline baas, ülikoolide ja uurimisasutuste kaasatus lisaks riigiasutustele.

Väikesed ressursid, tsentraliseeritud koordineerimine (Eesti, Läti).	Riigisisest EL-i otsustusprotsessi koordineeriv institutsioon (peaministri büroo, välisministeerium).	Üksikud A- ja mõningane hulk madalamate tasemete ametnikke. Praktiliselt ainus tasand mõjutamaks EL-i seadusandlust.	Üksikud A- ja mõningane hulk madalamate tasemete ametnikke. Sporaadiline või nõrk suhtlemine komisjoniga. Puudub võimekus mõjutada EL-i seadusandlust komisjoni tasandil.	Euroopa Parlamendi liikmete hulk ei mõjuta hääletamist või on marginaalne. Parlament on vähese või olematu tähtsusega lobitasand.	Esindatus Brüsselis on primaarne. Otsekontaktid teiste EL-i liikmesriikidega täiendavad vaid vähesel määral Brüsselis tehtavat tööd.	Kõrgeima poliitilise tasandi ebaregulaarne suhtlemine EL-i tippametnikega. Ministeeriumide ja teiste riigiasutuste passiivsus otsekontaktide loomisel EL-i institutsioonidega, toetumine koordineerivatele institutsioonidele. EL-i seadusandluse mõjude analüüs toimub peaaegu sajaprotsendiliselt riigiasutustes. Vajaduse korral saadakse analüütilist abi pigem teiste liikmesriikide kui omamaistelt uurimisasutustelt.
--	---	--	---	---	--	--

ALLIKAD: Suurbritannia: Briti parlamendi kodulehekül (http://www.parliament.uk), Foulleux, Maillard, Smith 2007; Soome: Peter Saramo intervjuu 02.04.2008, Soome valitsuse kodulehekül (http://www.vn.fi); Iirimaa: Bobby McDonagh' intervjuu 09.09.2008, Iiri välisministeeriumi kodulehekül (http://foreignaffairs.gov.ie); Eesti: uurimuse raames tehtud suulised intervjuud, Riigikantselei kodulehekül (http://www.riigikantselei.ee/euroopa); Läti: Normunds Popeni intervjuu 08.09.2008, Läti välisministeeriumi kodulehekül (http://www.mfa.gov.lv).

Rohkem sisulist panust

Ministeeriumid ja ametkonnad panevad suuri lootusi Riigikantseleile, välisministeeriumile ja Eesti alalisele esindusele Euroopa Liidu juures, delegeerides neile põhilise suhtlemise Euroopa Liidu institutsioonidega. Erand on põllumajandusministeerium. Põllumajandusministeeriumi valdkonnas on euroõigusaktide maht suurim, seetõttu alustas ta juba liitumiskõneluste algfaasis ettevalmistusi Eesti esindamiseks Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika otsustusprotsessis. Põllumajandusministri käskkirjaga on koostatud täpsed reeglid ministeeriumi ametnike osalemise kohta otsustusprotsessis (ministri käskkiri nr 116 "Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise protseduurid", 31.05.2005). Uurimuse raames tehtud intervjuud näitasid, et Eesti seisukohad on põllumajandusvaldkonnas hästi esitatud ja põhjendatud ning Tallinnas ja Brüsselis töötavate ametnike tegevus hästi koordineeritud.

Viie aasta jooksul on Eesti esindamine Euroopa Liidus tublisti edasi arenenud. On välja kujundatud Eesti seisukohtade edastamise ja Euroopa Liidus toimuva raporteerimise mehhanismid. Edaspidi tuleb põhitähelepanu pöörata Eesti huvide sõnastamisele ja esitamisele ja sealtkaudu Eesti sisulise panuse suurendamisele Euroopa Liidu

seadusandluses. Teisisõnu, Eesti peaks liikuma valdavalt formaalse esindatuse tasandilt sisulise esindatuse tasandile (tabel 2).

Tabel 2. Formaalne ja sisuline esindatus Euroopa Liidus

	Formaalne esindatus	Sisuline esindatus
Domineeriv esindamisvorm	Töö MN-i töörühmades: oma riigi esindajana töörühma istungil viibimine, oma riigi seisukohtade tutvustamine, info kogumine, raporteerimine pealinna	Töö komisjonis ja MN-i töörühmades: seadusandlust puudutavate ettepanekute esitamine, oma riigile huvipakkuvate valdkondade järkjärguline laiendamine + formaalne esindatus
Osatähtsus Eesti EL-i esindatuses praegu*	väga kõrge (ca 80%)	madal (ca 20%)
Eesti EL-i esindatuse soovitatav arengusuund lähema viie aasta jooksul	alla kahe kolmandiku (ca 60%)	üle kolmandiku (ca 40%)

Märkus: *Uuringu raames tehtud intervjuudele tuginev ligikaudne hinnang.

Kui võrrelda Eesti Euroopa Liidu esindatust Iirimaa omaga ja küsida, milliseid samme peaksime astuma, et suurendada oma panust Euroopa Liidu seadusandlusesse ning sarnaneda rohkem keskmisi ressursse omavate liikmesriikidega, on muutuste mahukus selgelt tajutav.

Uurimuse autorid soovivad Eesti puhul erilist tähelepanu pöörata Iirimaa kahele institutsionaalsele kogemusele:

- ministeeriumide iseseisev ja informaalne suhtlemine komisjoniga. Eesti ministeeriumid peaksid olema suutelised ise Euroopa Komisjoni poole pöörduma ja sealt informatsiooni hankima. Komisjoni, teiste Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide asutustega aktiivselt suhtlevad (lobi)ametnikud ei peaks töötama mitte ainult Brüsselis Eesti alalise esinduse juures ja välisministeeriumis, vaid kõikides ministeeriumides Tallinnas ja Tartus;
- senisest suurem COREPER I valdkondade esindamine Eesti saatkondades Pariisis, Berliinis ja Londonis. On vaja suurendada Eesti osalust Euroopa Liidu õigusloome ideede kujundamisel enne, kui need käivitavad seadusloomeprotsessi komisjonis.

Kas ametnikke on liiga vähe?

Riigikantselei koduleheküljel toodud Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmade ja neis Eesti esindamise eest vastutatavate ametnike

nimekirjades on 289 töörühma. Peaaegu igaühes on ka Eesti esindaja. Esindajat pole kuues töörühmas, mis on oma olemuselt kas ad hoc töörühm, käib koos harva või esindab valdkonda, millest Eesti pole huvitatud. Eesti vähemalt formaalset esindatust peaaegu kõigis töörühmades kinnitavad ka intervjuud.

Kuid peaaegu kõigis ministeeriumides tehtud intervjuudes rõhutati, et Euroopa Liiduga suhtlevate ja Eestit esindavate ametnike hulk ei ole piisav. Üle 30% elektroonilisele küsitlusele vastanud ametnikest osaleb ministrite nõukogu töörühmade koosolekutel peaaegu kord kuus, sageli osutatakse väga piiratud ajale, mida on võimalik kasutada Eesti seisukohtade ettevalmistamiseks. Inimeste puuduse tõttu on ametnikel suur töökoormus, harilikult tuleb töötada mitmes ministrite nõukogu töörühmas ja tegelda mitme valdkonnaga (lisa 1, küsimused 2, 3, 10, 19 ja 20; vt Riigikogu koduleheküljelt). Inimeste puudus tingib harilikult selle, et ministeeriumid valivad kas Brüsseli-keskse (Eesti alalise Euroopa Liidu esinduse atašeed) või Tallinna-keskse esindamise. Praktikas tähendab see sageli seda, et Brüsselisse on koondunud informatsiooni kogujad-raportöörid, Tallinnas on erialaekspertid. Ainult välisministeeriumis kasutatakse teiste ministeeriumidega võrreldes rohkem Brüsseli atašeede ja Tallinna ekspertide kombineeritud esindamist.

Selle kohta, kas Eestit esindada tuleks eeskätt Brüsselist või Tallinnast, on ministeeriumides seinast seina arvamusi. Osa ministeeriume (rahandusministeerium, välisministeerium) rõhutab Brüsselis kohaloleku tähtsust. Enamik ministeeriume on siiski seisukohal, et Eesti esindajad peavad tulema eelkõige Tallinnast, sest siis nad on oma valdkonna nüanssidega kõige paremini kursis ja tunnetavad Eesti-sisest poliitikaprotsessi. Kaadri voolavust ei peeta Eesti Euroopa Liidu esindamisel valdavaks probleemiks. Enamik Eestit esindavaid ametnikke on ministeeriumis töötanud rohkem kui kaks aastat (lisa 1, küsimused 23, 24 ja 27; vt Riigikogu koduleheküljelt). Kaadri suurt voolavust nimetasid suulistes intervjuudes tõsise probleemina ainult keskkonnaministeeriumi ja sotsiaalministeeriumi esindajad, lisades, et nende valdkondade eksperte on Eestist üldse raske leida. Ministeeriumides tehtud intervjuud kinnitasid, et raha taha Eesti esindamine Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades ei jää. Raha, millega saata inimesi töörühma kohtumisele, on ministeeriumide eelarves olemas. Küll aga jääb enamik lähetusi lühiajaliseks, paaripäevaseks.

Brüsseli Eesti alalises Euroopa Liidu esinduses tehtud intervjuudes suhtuti töötajate vähesusse vähem dramaatiliselt. Rõhutatakse suurt töökoormust (atašeel võib olla korraga töös 8–10 euroõigusakti eelnõu), kuid üldiselt ollakse rahul alalise esinduse töötajate arvu suurenemisega viimastel aastatel.

“Brüsseliseerumise” sündroom

Mis on Tallinna ja Brüsseli ametnikeatašeede erineva suhtumise põhjus? Järgnevalt mõned seisukohad, mis intervjuudest ilmnesid:

- ministeeriumides intervjuueeritute sõnul on Euroopa Liidu seadusloomega tegelemine ainult osa nende tööülesannetest. Oma valdkonna igapäevaste praktiliste küsimuste lahendamine, õigusaktide rakendamisel esilekerkivate probleemidega toimetulemine, samuti Eesti riigi sisesed poliitilised erimeelsused nõuavad ametnikelt suurt tähelepanu ja energiat. Seetõttu ei pruugi Euroopa Liidu temaatika olla alati prioriteetne. Brüsseli esinduses on võimalik keskenduda ainult Euroopa Liidu temaatikale;
- Brüsselis töötavad inimesed on Euroopa Liidu institutsioonide ja otsustusprotsessidega rohkem harjunud kui ministeeriumides töötavad eksperdid. Nende lähenemine on professionaalsem ja elitaarsem. Samal ajal tunnetavad nad vähem Eesti olude ja huvirühmade survet. Teistelt liikmesriikidelt ja Euroopa Liidu institutsioonidelt tulenev surve Eesti esindajaile Brüsselis on oma loomult samuti elitaarne, läbirääkimiste- ja kompromissialdis. Ministeeriumide ametnikud tunnetavad Eesti poliitikute valijate ja riigisiseste huvirühmade suhteliselt kompromissitut, samal ajal Euroopa Liidu asjades

ebaprofessionaalset survet. Ministeeriumide intervjuude võrdlemisel ilmneb, et välisministeeriumi diplomaadid on Euroopa Liidu bürokraatia negatiivsete külgede (otsusteks vajalike taustmaterjalide saabumine viimasel minutil, otsuste venimine, arvestamine paljude riikide huvidega ja kompromisside otsimine, Lõuna-Euroopa kultuuride paindlik suhtumine kella- ja tähtaegadesse jms) suhtes tolerantsemad, peavad neid loomulikumaks kui teiste ministeeriumide esindajad. See viitab sellele, et teiste ministeeriumide prioriteet on valdavalt Eesti-sisene poliitika ning välisministeeriumi laialdane Euroopa Liidu kogemus teistesse ministeeriumidesse automaatselt ei jõua; – üldistatult võib öelda, et ministeeriumide ametnikud kannatavad klassikalise 1990. aastate alguses Andrew Moravcsiku kirjeldatud “kahe tasandi mängu” (*two-level-games*) sündroomi all (Moravcsik 1993). Nad peavad kaitsma Euroopa Liidu seisukohti Eestis ning Eesti huvirühmade seisukohti Euroopa Liidu institutsioonide ja teiste liikmesriikide ees. Brüsselis töötavad atašeed on väga avatud “brüsseliseerumise” sündroomile (Fouilleux, Maillard, Smith 2007).

Nagu pikka aega välislähetuses olevad diplomaadid hakkavad sageli samastuma riigiga, kuhu nad on lähetatud, nii hakkavad ka Euroopa Liitu lähetatud esindajad aktsepteerima rohkem komisjoni ja ministrite nõukogu sekretariaadi kui oma riigi seisukohti. Eeltoodu põhjal teevad uuringu autorid kaks ettepanekut:

- kui Euroopa Liidu valdkonnas töötavate ametnike arvu suurendamine on võimalik, tuleks silmas pidada eelkõige selles valdkonnas nõrgemate ministeeriumide vajadusi. Tuleks tugevdada neid ministeeriume, kelle eurosuhtlemise ametnike hulk ei vasta selle valdkonna euroõigusaktide mahule (eelkõige keskkonnaministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, siseministeerium ja sotsiaalministeerium);
- arvestades 2008. aasta augustis toimunud Vene-Gruusia konflikti ja sellest alguse saanud radikaalseid muudatusi rahvusvaheliste suhete süsteemis, peab Eesti oluliselt suurendama COREPER II valdkondade ehk kõrgpoliitikaga, sealhulgas Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga (CFSP) ja Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga (ESDP) tegelevate diplomaatide hulka Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures.

Uurimuse põhjal tuleb märkida küllaltki valulikke suhtumist kaadri voolavusse Brüsselis. Parimate Eesti Euroopa Liidu asjatundjate lahkumist Eesti esindusest ja mujalt riigiteenistusest teistesse Euroopa Liidu institutsioonidesse käsitatakse pigem negatiivse kui positiivse nähtusena. Intervjuudest jäi üsna selgelt kõlama arusaam, et inimesed, kes on asunud tööle Euroopa Liidu institutsioonidesse, on Eesti riigi jaoks sama hästi kui kadunud.

Väikeriigi kuvand ja suhtlemisstiil

Institutsionaalses mõttes asub Euroopa Liit praegu 2004. aasta laienemise järgses üleminekuprotsessis. Tunnetatav on keskmiste ja väiksemate liikmesriikide soov suurendada ministrite nõukogu tähtsust, sest see asub otsustusprotsessi tipus ning seal on võimalik kõige efektiivsemalt kasutada avaliku ja välisteenistuse vahendeid ning täidesaatva võimu koordineerimist ja kontrolli. Samal ajal tasub silmas pidada, et üleminekuperioodi lõpptulemus võib olla naasmine rõhutatult komisjoni keskse otsustusmudeli juurde, mis oli valdav enne 2004. aastat, eriti siis, kui Poolal õnnestub väljuda “uue” liikmesriigi staatusest ning võtta sisse täisväärtuslik koht teiste suurte liikmesriikide hulgas. Nii ei ole ka Eesti Euroopa Liidu esindatuse ministrite nõukogu kesksus põhjendatud ning tuleb pingutada, et ta muutuks komisjonikeskseks.

Intervjuud, eriti elektrooniline küsitlus, näitasid, et Eesti esindaja Euroopa Liidu institutsioonides on eelkõige isik, kes vahendab töörühmas arutatu “peamajja” (Tallinna). Seejärel on ta sõnumitooja, kes edastab töörühmale Eesti seisukoha ning alles viimases järjekorras lobist (lisa 1, küsimused 15 ja 16; vt Riigikogu koduleheküljelt).

Elektrooniline küsitlus tõi passiivse esindamise elemendid väga selgelt esile. Ligi 70% vastanuist pidas tähtsaimaks suhtlusvormiks Euroopa Liidu asju ajades suhtlemist

elektronposti vahendusel. Samas kaebas ligi 40% vastanuist näost näkku kohtumiste vähesuse üle. Suuliste intervjuude käigus rõhutati verbaalse suhtlemise tähtsust Euroopa Liidu otsustusprotsessis, nii töörühmade kohtumistel kui ka mitteametlikel kokkusaamistel (lisa 1, küsimused 4, 5, 6 ja 7; vt Riigikogu koduleheküljelt).

Pole muutunud valdavaks, et euroõigusaktide mõjuanalüüsis ja sellest tulenevas Eesti-poolsete seisukohtade kujundamises võetaks alati arvesse otsuse mõju Euroopa Liidule kui tervikule. Primaarne on Eesti-sisene mõju, eriti seadusakti mõju asjakohasele sektorile Eestis. Üle 40% elektroonilisele küsitlusele vastanuist väitis siiski, et nad arvestavad ka otsuse üleeuroopalist mõju (lisa 1, küsimused 8 ja 9; vt Riigikogu koduleheküljelt).

Just Brüsselis toimunud intervjuude käigus püüdis uurimisrühm selgitada välja sellise olukorra ja käitumise loogikat. Tulemused näitavad, et kirjeldatud käitumisstiil ei ole juhuslik ning seda ei saa saajaprotsendiliselt seletada eestlaste põhjamaise natuuriga.

Uurimuse autorite arvates väärivad väljatoomist järgmised intervjuudes toodud seisukohad:

- küsimus suure ja väikese liikmesriigi kuvandist, ideaalsest käitumismudelist Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Intervjuudes eitati kindlate kuvandite olemasolu, kuid rõhutati, et väikestelt liikmesriikidelt, sealhulgas Eestilt, oodatakse aktiivsust nendes küsimustes, kus väikeriik suudab veenvalt tõestada oma rahvuslike huvide olemasolu. Tsiteeringud intervjuudest: “Ei räägita, kui eesistujaga ollakse nõus, see oleks ajaraiskamine. /.../ On vaja olla kindel, kus on meie huvid.” “On olemas kirjutamata reegel: kui ei ole oma huvi, siis toetab väikeriik komisjoni.” “Eesti ei paista silma, ei millegi halva ega suurema nähtavusega.”;

- miks on Eesti silmapaistvalt komisjonimeelne, kuigi Euroopa Liidu esindatus on teinud rõhuasetuse ministrite nõukogule? Uuringu autorite järeldus on, et Eesti aktiivsus Euroopa Liidus kasvab sedavõrd, kuivõrd meie ühiskonnal tekib huve valdkondades, mida euroõigusloome puudutab.

Nii jääbki üles küsimus, miks on Eesti euroseadusandluse osas ikkagi väga sageli nõus komisjoni algatusega. Teisisõnu, miks ei ole Eestil suurema osa euroseadusandluse puhul oma rahvuslikku huvi?

Võib-olla on Eesti ühiskond ülejäänud Euroopaga võrreldes veel liialt primitiivne, võib-olla puudutab euroseadusandlus ülimalt vähe tegeliku elu probleeme, võib-olla panustatakse kääridele euroõigusaktide kirjasõna ja selle tegeliku rakendamise vahel. Või on põhjus milleski muus, näiteks toetumises teiste liikmesriikide tehtavale mõjuanalüüsile?

Käesoleva uuringu elektroonilise küsitluse tulemus, mille kohaselt Eesti euroesindajad suhtlevad peamiselt Soome ja Läti kolleegidega, saab selles valguses väga ratsionaalse seletuse (lisa 1, küsimus 18; vt Riigikogu koduleheküljelt).

Enamiku õigusaktide osas usaldatakse Eestis Soome tehtud mõjuanalüüsi, samuti soomlaste pingutusi seadusloome mõjutamisel otsustusprotsessi varajastes faasides. Läti seisukohtade kasutamine võrdlusena Eesti omadega peab kinnitama, et kaks väga identsete probleemide ja jõuvarudega liikmesriiki saavad samadest probleemidest aru ühtemoodi. Selline lähenemisstiil peidab ohtu muutuda Soome või mõne teise liikmesriigi ekspertiiside suhtes liialt usaldavaks, mis võib kaasa tuua tähelepanu hajumise ja Eesti kaitsmist väärivate huvide märkamist otsustamisprotsessi liialt hilises faasis.

Lobitöö ja kontaktid

Alustuseks kaks tsitaati intervjuudest:

“Lisasime uue liigi – idakitseherne – sertifitseeritavate liikide loetellu. Edu tagas lõputu kirjade saatmine, komisjonile meeldetuletamine, sõnavõttud.”

“/Edukas oli/ Eestile lisafinantsvahendite väljakauplemine põllumajanduse struktuuriuuringu läbiviimiseks komisjonilt. Isiklik näost näkku suhtlemine komisjoni esindajatega.”

Üle 40% elektroonilisele küsitlusele vastanuist kinnitas, et nad praktiliselt ei teegi lobitööd

nende liikmesriikide hulgas, kelle seisukoht erineb põhimõtteliselt Eesti omast. Ning ligi 40% kinnitas, et on teinud lobitööd Eestiga samamoodi mõtlevate riikide hulgas (lisa 1, küsimus 16; vt Riigikogu koduleheküljelt).

Eesti ei ole oluline eurolobi sihtriik. Üle 60% küsitletud Eesti esindajast märkis, et nad ei ole mitte kunagi tundnud eurolobi gruppide survet (lisa 1, küsimus 11; vt Riigikogu koduleheküljelt). Selline tulemus on osalt seletatav asjaoluga, et enamik Eesti esindajaid tuleb Tallinnast, viibib Brüsselis paaripäevastel lähetustel ja ei puutu eurolobi organisatsioonidega üldse kokku, Tallinna ei ole aga need organisatsioonid veel jõudnud. Lisaks keskendub eurolobi enamasti Euroopa Komisjonile ja Euroopa Parlamendile. Ministrite nõukogu, kuhu Eesti esindajate tegevus on peamiselt kontsentreerunud, on oma olemuselt kinnisem institutsioon, seetõttu ka eurolobile suletum.

Enamik intervjueeritud oli seisukohal, et tähtsaim tasand Eesti huvide kaitsmisel Euroopa Liidus on Euroopa Komisjon, kuid ligipääsu komisjonile hinnati raskendatuks. Vajadust Eesti huve juba seadusloome algfaasis (see tähendab komisjonis) teadvustada nimetas üle 50% elektrooniliselt küsitletuist ning enamik suuliselt küsitletuist (lisa 1, küsimus 14; vt Riigikogu koduleheküljelt). Välisministeerium ei tunne komisjoni kontaktide järele nii suurt puudust kui teised ministeeriumid. Ülemkogu tähtsusele Eesti huvide kaitsmisel viitas ainult välisministeerium. Justiitsministeerium märkis ära Euroopa Parlamendi tähtsuse kasvu.

Teatavasti ei ole Eesti esindatud komisjonis riigina ning komisjonis ei saa keegi otse Eesti huve edendada. Komisjoni ametnikud peavad olema erapooletud, liikmesriikidest sõltumatud ja valitud üldise konkursi alusel. Vastusena, kuidas sellises olukorras paremini Eesti huve komisjonini viia, mainis enamik ministeeriumides intervjueerituist vajadust suurema hulga eestlastest ametnike järele. Seega on eestlasest ametnik komisjonis Eestile väga vajalik ja väärtuslik lisakanal Euroopa Liidu seadusloome mõjutamisel. Põllumajandusministeeriumi arvates tuleks suurendada koostööd komisjoni lauaametnikega.

On tähelepanuväärne, et Euroopa Komisjoni college'i (komisjoni president, volinikud + nende kabinetid) olulisust Eesti seisukohtade edendamisel Euroopa Liidu seadusandluses märkis vaid 4–5% elektrooniliselt küsitletuist, COREPER-ile omistas suurt tähtsust ligi 40% küsitletuist. Selline tulemus on mõistetav, sest COREPER-is on Eestil kui väikeriigil suuremad võimalused oma huve esindada ministrite tasandil (lisa 1, küsimus 14; vt Riigikogu koduleheküljelt).

Näib, et ajakirjanduses tihti lausa müstiliselt mõjuvõimsaks isikuks peetav Euroopa Komisjoni volinik on tegelikus seadusandlikus protsessis siiski suhteliselt piiratud mõjuvõimuga.

Eesti edulood ja ebaõnnestumised

Uurimisrühma liikmete arvamus on, et Eesti seisukohtade edukus või ebaedu Euroopa Liidu otsustusprotsessis sõltub otseselt sellest, kui edukalt ja aktiivselt suudame panustada otsustusprotsessi kõige varasematesse faasidesse (nn ennetava hoiatamise faasi). Need on:

- seadusloome ideede kujunemine liikmesriikide pealinnades (eriti Pariisis, Berliinis ja Londonis) ning Euroopa Komisjonis;

- seadusandliku algatuse formuleerimine Euroopa Komisjonis kuni algatuse menetlusse andmiseni komisjoni poolt.

Järgmised Euroopa Liidu otsustusprotsessi faasid (ministrite nõukogu töörühmad, Euroopa

Parlament ja COREPER, rääkimata juba ministrite tasandist ja Ülemkogust) võivad probleemi aeglase tõstatamise korral olla liiga hilised, et meile vajalikke seisukohti Euroopa Liidu seadusloomesse viia.

Ebaõnnestumiseni võib viia ka see, kui kasutame liiga usalduslikult teiste liikmesriikide ennetavat hoiatamist (*early warning*). Käesolevas uurimuses on ennetava hoiatamise all

mõeldud andmete kogumist ja analüüsi, mis aitavad välja selgitada Euroopa Liidu õigusaktideks kujunevate ideede ja nende sõnastuste mõju liikmesriigile veel enne seda, kui neist on saanud Euroopa Liidu õigusaktide algatused. Kuigi teiste liikmesriikide analüütiline võimekus võib olla Eesti omast suurem, peame ikkagi silmas pidama, et neil võivad olla ka Eestist erinevad huvid. Seetõttu ei pruugi nende pakutav ennetav hoiatamine alati anda meile sellist infot, mis ütleks täpselt, kuidas Euroopa Liidu õigusaktid Eesti huvidele vastavad. Siinkohal kaks tsitaati intervjuudest illustreerimaks olukorda, kus teised liikmesriigid pakuvad Eestile “ennetavat hoiatamist”:

“Töögrupis kuuleb palju olulist. Kui me ise ei oska midagi näha, on mõnel teisel riigil probleem ja sealt saab Eesti ideid, kus kaasa rääkima hakata.” “Tehnistes küsimustes peame usaldama teiste riikide ekspertiisi.”

Positiivseima tulemuse saame loomulikult siis, kui Eesti annab oma panuse kõigisse otsustusprotsessi faasidesse.

Kokkuvõte ja soovitused

Tehes Riigikogule pakkumist nimetatud uurimistöö elluviimiseks, püstitas uurimisrühm kaks lähtehüpoteesi:

- Eesti esindatus Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades on mõjutatud riigi inim- ja raharessursside vähesusest, samuti Eesti Euroopa Liidu liikmeks oleku lühiajalisusest;
- Eesti huvide esindatus Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades ei ole saavutanud veel seda efektiivsuse taset, mis on liidu vanematel ning suuremaid ressursse omavatel liikmesriikidel.

Uurimus kinnitas lähtehüpoteese ning osutas, et asudes Euroopa Liidu liikmesuse algfaasis, suudab Eesti Euroopa Liidu otsustusprotsessi panustada ainult osaliselt. Uurimisrühm jõudis tõdemusele, et kuigi Euroopa Liidus on olemas teatud väikese liikmesriigi kuvandid ning ka traditsiooniline Eesti riigivalitsemise tarkus toetaks ressursside koondamist üksnes Eesti jaoks kõige prioriteetsemate küsimuste lahendamisele, ei pruugi sellistest kuvanditest ja arusaamadest kinnipidamine tagada Eestile edu, sest liidu liikmesriikidelt oodatakse oma osa andmist kõigisse liidu probleemidesse. See nõuab Eestilt suurriigiga sarnanevat panustamist kõigisse Euroopa Liidu poliitikavaldkondadesse.

Kokkuvõttes soovivad uuringu autorid Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonil pöörata Eesti poliitiliste otsustajate tähelepanu sellele, et tugevneks Eesti institutsionaalne panus Euroopa Liidu otsustusprotsessi varajastesse faasidesse. Sealhulgas on soovitatav:

- uurida Eesti sidemete tihendamise võimalusi Euroopa Komisjoniga ning analüüsida Eesti esindatuse efektiivsust Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu kõrgematel tasanditel (COREPER-is ja ministrite tasandil);
 - kaaluda, kuidas suurendada ministeeriumide igapäevaseid otsekontakte Euroopa Komisjoniga ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega (ministeeriumide lobiametnikud);
 - arutada välisministeeriumiga võimalusi tugevdada Euroopa Liidu liikmesriikide pealinnades (eriti Pariisis, Berliinis ja Londonis) asuvate Eesti saatkondade kasutegurit Eesti osalemisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis, et kaasata saatkondi seniselt tõhusamalt liidu seadusloome eelneva hoiatamise süsteemi;
 - osutada vajadusele tugevdada Eesti n-ö kõrgpoliitilist esindatust Euroopa Liidus.
- Samuti tuleb jätkuvalt pöörata tähelepanu Eesti analüütilise võimekuse tõstmisele Euroopa Liidu õigusaktide mõjuanalüüsides teostamisel, sealhulgas kaaluda võimalusi süvendada ministeeriumide ja teiste riigiasutuste koostööd ülikoolide, uurimisasutuste ja mõttekodadega. Muu hulgas võiks sellele kaasa aidata Eesti valmistumine 2018. aasta Euroopa Liidu eesistumiseks.

Kasutatud kirjandus

Fouilleux, E., de Maillard, J., Smith, A. (2007). Council Working Groups: Spaces for Sectorized European Policy Deliberation. – T. Christiansen, T. Larsson (eds). *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 96–117.

Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. – *Journal of Common Market Studies*, vol 31, no 4, pp 473–524.