

Eesti parlamendi roll Euroopa Liidus

Marko Mihkelson (RiTo 7), Riigikogu väliskomisjoni esimees, Res Publica

X Riigikogu vaieldamatult tähtsam ülesanne on Eesti integreerumine Euroopa Liitu nii tervikuna riigi kui ka eraldi parlamendi tasemel.

16. aprillil 2003 Ateenas allakirjutatud Euroopa Liidu lepinguga avanes Eestil võimalus osaleda sõnaõigusega vahetult otsuste kujundamises. Diplomaatide, ametnike ja poliitikute tehtud eeltööle annab 14. septembril hinnangu rahvas. Referendumi edu korral saab Eestist 1. mail 2004 Euroopa Liidu täisliige.

Vähem kui aastaga tuleb kõigil Eesti institutsioonidel ja ametkondadel kohaneda Euroopa Liidu toimemehhanismiga. On ilmselge, et üksnes Brüsselist lähtuva infomassiivi töötlemine ning selle järgi otsuste tegemine paneb Eesti haldussuutlikkuse tõsiselt proovile.

See kehtib ka Riigikogu puhul. Juba nüüd ootavad vastamist küsimused, milline on rahvusparlamendi roll Euroopa Liidus ning milline on Eesti seadusandliku ja täitevvõimu sidusus nendes tingimustes¹.

8. mail loodi Riigikogu otsusega erikomisjonina Euroopa asjade komisjon. Komisjoni üks ülesanne on koostöös väliskomisjoniga välja pakkuda muudatused Riigikogu kodukorras või teistes seadusandlikes aktides, mis võtaksid arvesse Eesti astumist Euroopa Liitu.

Selge on see, et parlamendi praegune kodukord ei arvesta täiel määral neid igapäevaseid vajadusi ja täiendavaid ülesandeid, mis on lisandumas Riigikogu argipraktikasse.

Juba eelmise Riigikogu ajal tõstatunud küsimus Euroopa asjade menetlemisest Riigikogus tuleb lähikuudel kindlasti vormida seadusemuudatuseks. Samuti on ilmne ja möödapääsmatu, et hiljemalt 1. mail 2004 peaks Riigikogu olema määratlenud oma pädevuse ning vastutusala Euroopa Liiduga seonduvates küsimustes.

Eeskujud Põhjamaadest

Eestil ei tule siin jalgratast leiutada. Enne meid on Euroopa Liidu liikmesriikide parlamendid valitsustega suutnud vastutusala ja koostõömehhanismid ära jagada. Seetõttu jääb meil vaid järgida paremini toimivaid ja meile sobivamaid süsteeme.

Mõistagi on meile kõige lähemad näited võtta Põhjamaadest. Kui Taani on Euroopa Liidus juba 1973. aastast, siis Rootsi ja Soome mõlemad 1995. aastast. Kuigi igaüks on läinud oma teed, võime siiski rääkida teatud Põhjamaade mudelist. Selle aluspõhimõte on, et kõik Euroopa Liiduga seotud küsimused on ühel või teisel määral ka parlamentide pädevuses.

Juriidiliselt kõige tugevama sõnastusega on parlamendi roll riigi ja Euroopa Liidu suhetes määratletud Soomes. 2000. aastal vastu võetud konstitutsiooni paranduste kohaselt peab

Eduskunta osalema Euroopa Liiduga seotud küsimuste ettevalmistamises, mille ees on vastutav Soome valitsus.

Rootsis on parlamendi roll fikseeritud nelja põhistatuudi ja Riksdagi kodukorra seadusega. Selle kohaselt on valitsus kohustatud informeerima Riksdagi kõigist Euroopa Liidu Nõukogusse puutuvatest küsimustest.

Kuigi Taanis pole valitsuse ja parlamendi suhe Euroopa Liidu küsimustes kindlaks määratud seadusega, on traditsioon (osaliselt raportite kaudu) kujundanud püsivad mängureeglid. Valitsus on kohustatud informeerima parlamenti kõigis Euroopa Liiduga seotud küsimustes, mis otseselt või kaudselt mõjutavad Taanit.

Kõigis kolmes riigis on parlamendis eraldi Euroopa asjadega tegelev komisjon. Rootsi Riksdagis on selleks Euroopa asjade nõuandev komisjon (erikomisjoni staatuses), Taani Folketingis Euroopa asjade komisjon (alalise komisjoni staatuses) ja Soome Eduskunnas suur komisjon. Nende loomispõhimõtted on esitatud allpool lisatud tabelis.

Tabel. Euroopa asjade komisjonid Taanis, Rootsis ja Soomes

	Taani	Rootsi	Soome
Nimi	Euroopa asjade komisjon	Euroopa asjade nõuandev komisjon	Suur komisjon
Loomise aeg	11. oktoober 1972	1. jaanuar 1995	Algselt 1907, praegustes ülesannetes alates 1. jaanuarist 1994
Liikmete arv	17 alalist ja 11 asendusliiget; Folketingis kokku 179 liiget	17 alalist ja 30 asendusliiget; Riksdagis kokku 349 liiget	25 alalist ja 13 asendusliiget; Eduskunnas kokku 200 liiget
Loomise põhimõte	Luuakse pärast valimisi vastavalt parteide esindatusele Folketingis	Iga uus parlament nimetab komisjoni liikmete arvu (vähemalt 15), kusjuures koosseis sõltub parteide esindatusest Riksdagis	Eduskunta valib komisjoni liikmed vastavalt parteide esindatusele; samas on tagatud ka kõige väiksemate parteide esindatus asendusliikmete tasemel
Istungite sagedus	Komisjoni istungid on tavaliselt igal reedel läbi aasta, v.a augustis; vajadusel korraldatakse	Komisjoni istungid on tavaliselt igal reedel läbi aasta, v.a augustis; vajadusel korraldatakse erakorralised istungid	Komisjoni istungid on igal kolmapäeval ja reedel

	erakorralised istungid		
Vastutus ja kompetents	Euroopa Liit ja WTO; peaülesanne on anda valitsusele mandaat Euroopa Liidu ja WTO poliitika elluviimiseks; mandaat on poliitiliselt (seaduslikult?) siduv	Euroopa Liit (WTO langeb Rootsis suuresti kokku Euroopa Liidu teemadega); peaülesanne on anda valitsusele mandaat Euroopa Liidu ja WTO poliitika elluviimiseks; mandaat on poliitiliselt siduv	Euroopa Liit ja teatud rahvuslikud seadusandlikud aktid (WTO langeb Soomes suuresti kokku Euroopa Liidu teemadega); peaülesanne on välja töötada Soome läbirääkimiste aluspõhjad Euroopa Liiduga

ALLIKAS: The EU and Democracy in the Nordic Region. European Affairs Committees in Finland, Sweden and Denmark. October 2002, p 6, 9.

Kas alatine või erikomisjon?

Eestis on vaieldud mõtte üle, kas Euroopa asjade komisjon peaks olema alatine või siiski erikomisjon. Mõistagi seab Eesti parlamendi suurus ette kindlad piirid alatiste komisjonide arvu ja liikmeskonna osas. Samas näitab meie naabrite kogemus, et Euroopa asjade komisjonid on nii või teisiti eristaatusega, sest selle liikmed on samal ajal ka teiste komisjonide liikmed.

Euroopa asjade komisjonide peamisi iseärasusi on saadikute kõrge võimupädevus. Tuleb arvestada, et Euroopa asjade komisjoni ülesanne on tegelda eri valdkondadega seotud seadusandlike aktidega.

Põhjamaade kogemus on näidanud, et komisjonide kokkuseadmisel on arvestatud poliitilise jõudude vahekorra kõrval ka saadikute pädevust väga erinevates küsimustes.

Nii kuuluvad näiteks Taani Folketingis Euroopa asjade komisjoni endised ministrid ja juhtivad poliitikud. Rootsi Riksdagis on Euroopa asjade komisjoni liikmed erakondade juhtivpoliitikud teistest nn erialakomisjonidest (meie alatised komisjonid). Soome Eduskunna suur komisjon liidab aga tava kohaselt teiste komisjonide (neid on Eduskunnas 14) esimehed.

Osaliselt on sellega arvestatud juba praegu ka Riigikogus. Euroopa asjade komisjoni moodustamise aluspõhimõtteid oli selle sidusus liikmete kaudu kõigi alatiste komisjonidega.

Komisjoni kokkuseadmisest on kindlasti tähtsam sisuline töö ja suhestatus täitevvõimuga. Just selle kaudu peaks parlamendi roll Euroopa Liidus mõõdetud saama.

Komisjon annab mandaadi

Taanis, Rootsis ja Soomes on kujunenud kindlaks tavaks, et parlamendi Euroopa asjade komisjonide tegevus on otseselt seotud Euroopa Liidu Nõukogu kohtumistega. Kõigis kolmes riigis tutvustab peaminister enne nõukogu kohtumistele minekut oma seisukohti komisjoni ees. Soomes ja Taanis teeb ta seda ka pärast nõukogu istungit.

Samuti käivad komisjonide ees ka teised ministrid (tavaliselt reedeti) enne töökomandeeringuid Euroopa Liidu kohtumistele. Peaasjalikult on siin tegemist ühe või teise ministri osalemisega Euroopa Liidu Nõukogu töös.

Kõigis kolmes riigis informeerib valitsus peaministri isikus parlamendi Euroopa asjade ja väliskomisjone iga kord enne ja pärast valitsustevahelist konverentsi. Komisjonid jälgivad konverentsi käiku ning näiteks Rootsis on tavaks, et enne konverentsi otsustavat istungit peab Euroopa asjade komisjon välisministri või peaministri abiga telekonverentsi.

Just vajaliku mandaadi andmine ministrile riigi esindamiseks Euroopa Liidu kohtumistel on Skandinaavia parlamentides töötavate Euroopa asjade komisjonide peamine ja esmane ülesanne. Kuigi Taanis on arutatud mandaadi muutmist seaduslikult siduvaks, on siiski praegused parlamentide otsused vaid poliitiliselt siduvad.

Sääraste mandaatide andmise peamine mõte on vältida olukordi, mil parlamendi enamus on vastu valitsuse Euroopa Liidu poliitikale. Siin on arvestatud ka juhtumeid, kus valitsus on parlamendis vähemuses. Sel juhul on tähtis, et kabineti kavatsustele ei ole enamus vastu.

Kogemus on näidanud, et ministrid saavad komisjonidelt peaaegu alati mandaadi läbirääkimisteks. See ei tähenda, et Euroopa asjade komisjonidel on täita üksnes formaalne roll.

Näiteks Soomes võib minister läbirääkimiste käigus kompromissi saavutamiseks mandaadist lahti öelda, kuid seejärel peab ta suure komisjoni ees oma käiku motiveeritult põhjendama.

Vastastikune informeerimine on seadusandliku ja täidesaatva võimu toimimises Euroopa Liidu otsusteeruumis olulisimaid elemente. Nii Taanis, Rootsis kui ka Soomes on valitsuse ja parlamendi vaheline infovahetus nii sisuliselt kui ka ajaliselt väga rangelt paika pandud.

Euroopa asjade komisjonid on hästi informeeritud ja võimelised täpselt jälgima kõiki Euroopa Liiduga seotud protsesse. 95 protsenti kõigist Euroopa Liiduga seotud dokumentidest on samas ka avalikud ning kõigile kodanikele kättesaadavad.

Taani ja Rootsi on loonud parlamendi juurde Euroopa Liidu infokeskused, Soomes on see üks osa üldisest väljapoole suunatavast informatsioonist.

Otsuste ettevalmistamises mängivad kaalukat rolli ka erialakomisjonid. Soomes on teiste komisjonide osalus määratletud lausa institutsionaalselt, sest Taanis ja Rootsis on see koostöö kujunenud tavade kaudu. Nii on Eduskunna komisjonidel õigus teha oma valdkonnas suurele komisjonile poliitilisi ettepanekuid. Aastatel 1995–1999 sai suur

komisjon teistelt komisjonidelt 148 kirjalikku arvamust aastas, mida suuremas osas ka arvestati.

Koostöös valitsuse ja erakonnaga

Nagu juba valitsustevahelise konverentsi puhul näha, on Euroopa asjade komisjonid tihedas koostöös parlamentide väliskomisjonidega. Kuigi Eestis on kõlanud mõtteid, et Euroopa Liit muutub meile peagi tervikuna siseprobleemiks, siis Põhjamaade kogemus räägib pisut teist keelt.

Taanis, Rootsis ja Soomes kuuluvad väliskomisjonide pädevusse kõik küsimused, mis on seotud Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Meie põhjanaabrite juures on peaminister kohustatud tutvustama väliskomisjonile kõiki valitsuse seisukohti välis- ja julgeolekuküsimustes nii enne kui ka pärast Euroopa Liidu Nõukogu istungit. Sama teeb välisminister.

Samuti on väliskomisjon juhtivkomisjoniks Euroopa Liiduga sõlmitavate lepingute menetlemisel vaadeldavates parlamentides.

Kuid informatsioon ei liigu Põhjamaades hästi ainuüksi valitsuse ja parlamendi vahel. Soome Eduskunta ja Taani Folketing on saatnud oma alalise esindaja otse Brüsselisse, et olla võimalikult operatiivselt informeeritud Euroopa Liidu asjadest. Riksdagil oli selline esindaja Brüsselis Rootsi eesistumise ajal, kuid hiljem pole selle juurde tagasi tulnud.

Oluline on märkida, et kõigis kolmes riigis Euroopa Parlamenti valitud poliitikud sidustuvad rahvusparlamendiga peaaesjalikult oma erakondade kaudu. Nende osalemine Euroopa asjade komisjoni otsustamisprotsessis pole kindlaks määratud ega ka praktikaks kujunenud.

Rahvusparlamentide koostöö Euroopa Liidu tasandil on formaliseeritud COSAC-i (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*) kohtumiste kaudu kaks korda aastas, mille eesmärk on peaaesjalikult informatsiooni ja kogemuste vahetus.

Ees otsustamise aeg

Riigikogul seisab ees otsuse tegemise aeg. Nagu eespool märkisin, tuleb kogemustest sulandada Eesti tegelikkusesse parim ja meile efektiivseim variant. Mitmed Põhjamaade eksperdid on kiitnud Soome Eduskunna süsteemi ehk suure komisjoni tööpõhimõtteid, sest need on kõige selgemini kirja pandud. Kuid see ei tähenda, et ühe süsteemi automaatne ülevõtmine tagaks selle eduka toimimise ka uues keskkonnas.

Igatahes peab Eesti parlament hiljemalt 1. mail 2004 olema täiel määral valmis täitma Euroopa Liiduga kaasnevaid kohustusi ja sidustuma läbimõeldult valitsuse tegevusega.

Märkused

1. Artikli kirjutamisel on kasutatud raportit: The EU and Democracy in the Nordic Region. European Affairs Committees in Finland, Sweden and Denmark. October 2002.