

## **Euroopa Liit Eesti seaduste mõjutajana**

Julia Laffranque (RiTo 4), Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu ja välissuhete talituse juhataja, Tartu Ülikooli doktorant

**Eesti on teostanud eurointegratsioonialast korraldust sedavõrd läbimõeldult ja julgelt, et võib loota suhteliselt kergelt üleminekut ning arvatavasti ei teki ka pärast Euroopa Liiduga ühinemist ületamatuid uusi funktsioone.**

Uute riikide Euroopa Liiduga (EL) ühinemise võimalikust tähtjast on räägitud kõige konkreetsemalt 15.–16. juunil 2001 Göteborgis toimunud Euroopa Ülemkogul, kus tublimatele kandidaatriikidele anti lootust osaleda 2004. aastal Euroopa Parlamendi valimistel juba liikmesriikidena (Göteborgi Euroopa Ülemkogu lõppjärelused: <http://www.eu2001.se/static/eng/eusummit/conclusions.asp>).

Koos Nice'i lepinguga\* võeti vastu EL-i laienemise deklaratsioon, milles praegused liikmesriigid väljendavad tulevikus 27 riigist koosnema hakkavat liitu silmas pidades ühiseisukohta Euroopa Parlamendi kohtade jaotuse, EL-i Nõukogu häälte arvestamise, majandus- ja sotsiaalkomitee koosseisu ning regioonide komitee koosseisu kohta. Deklaratsioonis on arvestatud üksnes neid kandidaatriike, kellega on juba alustatud ühinemisläbirääkimisi.

Eesti saab laienemisdeklaratsiooni kohaselt Euroopa Parlamendis 6 kohta, majandus- ja sotsiaalkomitees ning regioonide komitees kummaski 7 kohta, EL-i Nõukogus nähakse Eesti häältearvuks 4. Euroopa Komisjoni puhul kehtib aastani 2005 olemasolev süsteem. Aastast 2005 on komisjonis igast liikmesriigist üks volinik ning iga ühinev riik saab oma volinikukoha seni, kuni astub jõusse "lagi". Laeks loetakse 27 liikmesriiki. Kui liit paisub suuremaks kui 27 liiget, võidakse kasutusele võtta süsteem, mille järgi komisjonis ei ole esindatud korraka kõik liikmesriigid, vaid nende esindajad vahetuvad rotatsiooni põhimõttel. Euroopa Kohtus ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtus hakkab kummaski iga liikmesriiki esindama üks kohtunik.

Kuigi eelmainituga on EL oma seisukoha juba välja öelnud ning seab tõenäoliselt kandidaatriigid nimetatud tingimuste aktsepteerimise fakti ette, pole EL-iga peetavil läbirääkimistel veel ametlikult avatud 30. peatükki, mis käsitleb EL-i institutsioone, ning Eestil seisab alles ees oma positsiooni väljakujundamine. See ei puuduta mitte ainult Eesti esindajate arvu konkreetses institutsioonis, vaid institutsioonide töökorraldust tervikuna ja Eesti panust sellesse.

Eesti peab endale selgeks tegema, kuidas ta valib esindajaid ühte või teise institutsiooni, millistel alustel toimuvad nt Eestis Euroopa Parlamendi valimised (Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõu on justiitsministeeriumis välja töötatud), ning otsustama, milline institutsioon esindab Eesti riiki Euroopa Kohtus.

## Eesti kodutöö

Euroopa Liidu otsuseid ei tehta ainult Brüsselis. Tähtis on igas liikmesriigis tehtav kodutöö. Et see laabuks ja Eesti riiki hakkaks tulevikus Brüsselis esindama üks ühtne hääl, on juba praegu vaja mõelda, kuidas EL-iga seotud otsuste tegemise protseduur võiks välja näha Eestis. Tõsi, enne tuleb lahendada rida põhimõttelisi küsimusi – referendumid korraldamine, põhiseaduse võimalik muutmine –, mis ei tohiks taanduda poliitikale, vaid peaks olema hoolikalt läbi mõeldud ja põhjendatud ka juriidiliselt.

Eestil seisab praeguse poliitilise konsensusi järgi ees EL-iga ühinemise alane referendum, mis tuleb korralikult ette valmistada, toimumise aeg ja viis paika panna, seda enam, et siiani puudub arusaam referendumi õiguslikust alusest. Võib-olla vajab enne EL-iga ühinemist muutmist või pigem täiendamist Eesti Vabariigi seni stabiilselt vastu pidanud põhiseadus? Ka see küsimus pole lõplikult lahendatud. Kuigi julgen kahelda põhiseaduse § 1 sõnastuse täiendamise vajaduses, ei välista, et põhiseaduse demokraatliku tõlgendamise seisukohast lähtudes oleks oluline sätestada Eesti ja EL-i suhted välissuhteid ja –lepinguid käsitlevas peatükis või eraldi. Kindlasti vajab reguleerimist põhiseaduse või konkreetsemalt juba eraldi seaduse tasandil Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vaheline koostöö EL-i alaste seisukohtade ettevalmistamisel. Seda on pidanud oluliseks Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, mis oma muudatusettepanekus näeb mh ette järgmist: "Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega". (Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>). Eeskuju on siin kindlasti võetud mitme liikmesriigi, eelkõige Saksamaa ja Prantsusmaa konstitutsioonist.

Amsterdami lepinguga EL-i lepingule ning Euroopa Ühenduse, Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingule lisatud protokoll riikide parlamentide funktsiooni kohta EL-is märgib, et kuigi iga liikmesriigi parlament jälgib valitsust liidu tegevuse suhtes vastavalt riigi põhiseaduslikule korraldusele ja tavale, tuleb ergutada riikide parlamente rohkem osalema EL-i tegevuses ning tugevdada nende võimet avaldada oma vaateid küsimustes, mis neid eriti huvitab (Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998, 293–294). Selle eesmärgi saavutamiseks edastatakse kõik Euroopa Komisjoni konsulteerimisdokumendid (rohelised ja valged raamatud ning teatised) viivitamata liikmesriikide parlamentidele ning tehakse aegsasti kättesaadavaks ka Euroopa Komisjoni ettepanekud õigusaktideks, et iga liikmesriigi valitsus saaks vajaduse korral tagada nende kättesaadavuse parlamendile.

Käesoleva artikli eesmärk ei ole diskuteerida EL-is ja liidu otsustamisprotsessis osalevate liikmesriikide võimude lahususe täiustamise teemal. Samuti pole kavas Eestis üle võtta mõne teise riigi, nt Prantsuse mudelit, mis erineva õigussüsteemi tõttu polegi üksüheselt võimalik. Pigem on tegemist ühe vaatenurga ja näite tutvustamisega selleks, et kutsuda EL-i integreerimisest ja riigiõigusest huvitatuid üles arendama diskussiooni Eesti mudelist, mis aitaks Eesti riigil kõige optimaalsemalt kujundada oma seisukoht EL-is kavandatavate

õigusaktide ning Euroopa Kohtu otsuste kohta. Moodustavad ju viimased olulise osa EL-i õigusvaramust.

### **Prantsusmaa kogemused**

Paljud EL-i liikmesriigid kadestavad Prantsusmaad tema tsentraliseeritud, kuid lihtsa ja asendamatu eurointegratsioonialase töökorralduse pärast. Prantsusmaal on EL-iga seotud teemade käsitlemisel keskne Euroopa majandusalase koostöö küsimustega tegelev ministeeriumidevahelise komitee peasekretariaat – *Le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne*(SGCI). (Chatain 1994, 30–31; Ranskan Hallinto... 1996, 28–30; Magdelein 1998, 60). Teistes liikmesriikides vastutab eurointegratsiooni eest enamasti üks ministeerium – nt välisministeerium, Saksamaal föderaalne majandusministeerium, mille osatähtsus Euroopa rahaliidu loomisega on vähenenud ning EL-i alased ülesanded kandunud seetõttu rahandusministeeriumile. Keskne koordinatsioonistruktuur aitab vältida ministeeriumidevahelisi lahkkelisid ja tasakaalustada riigi välis- ja sisepoliitilisi, diplomaatilisi ning majandushuve. SGCI loodi juba 1948. aastal, s.t veel enne Euroopa ühenduste asutamist. Pärast Teist maailmasõda oli peasekretariaadi esmane ülesanne Marshalli plaani ellurakendamine. Koos Euroopa ühendustega ning eriti Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingu ehk nn Rooma lepingu sõlmimisega sai institutsioon endale täiendavaid ülesandeid ning hakkas vastutama Prantsusmaa valitsuse ja EMÜ suhete koordineerimise eest. Sellest ajast ka nimetuses rõhuasetus majandusalasele koostööle.

Niisi kujutab SGCI endast poliitilis-administratiivset laadi vahendajat Pariisi ministeeriumide ja Brüsseli bürokraatia vahel. Ühelt poolt vastutab SGCI selle eest, et EL-ist tulev informatsioon jõuaks Prantsuse valitsusasutusteni, teisalt seisab ta hea, et Prantsusmaad esindaks Brüsselis üks ühtne hääl.

Kuigi peaministri alluvuses asuv peasekretariaat peab oma olemuselt jääma neutraalseks ning lahendama vajaduse korral ministeeriumidevahelisi erimeelsusi EL-i küsimustes, ei ole ta siiski pelgalt tehniline koordinaator. Peale eurointegratsioonialase töö koordineerimise ja info vahendamise vastutab SGCI ka ekspertiiside eest ning kontrollib, kuidas ministeeriumid täidavad EL-iga seotud ülesandeid, sh õiguse ühtlustamise kohustust. SGCI keskne roll võimaldab tal vaadata asjadele läbi poliitilise spektri ja näha küsimuste võimalikku lahendust tihtipeale üldisemalt kui kitsale valdkonnale keskendunud ministeeriumid, seetõttu palutakse temalt mõnikord ka ekspertarvamusi. SGCI nõunikud on hrl endised ministeeriumide ametnikud, kes töötavad SGCI-s keskmiselt kolm aastat, olles samal ajal ka oma endise tööandja partnerid, ning naasevad seejärel kas ministeeriumisse või suunduvad mõnele teisele, vastava valdkonna teadmisi vajavale tööle, nt Prantsusmaa esindusse Brüsselis või EL-i institutsioonide juurde. Siin väljendub mh hästi Prantsusmaale iseloomulik ametnike hierarhia süsteem – vaid teatud koolis (*École Nationale d'Administration*, lühend ENA = Rahvuslik Avaliku Halduse Kõrgkool) omandatud haridus või teatud töökogemus (nt SGCI-s) avab juurdepääsu kõrgetele ametikohtadele, kuhu saamiseks tuleb läbida veel ka konkurss.

## Prantsusmaa positsioonide väljakujundamine

Alates EL-i loomisest ning üleeuroopaliste poliitikate laienemisest majanduselt teistele valdkondadele on SGCI ülesanded kasvanud. SGCI koordineerimise ja kontrolli alla on koondunud kõik Euroopa ühenduste ja EL-i poliitikad, v.a ühine välis- ja julgeolekupoliitika (nn EL-i teine samm). Viimase eest vastutab välisministeerium.

Siiski ei ole peasekretariaat juriidiline instants ning ta ei saa ühtki ministeeriumi, rääkimata parlamendist, sundida EL-i alal tegutsema. SGCI saab üksnes juhtida asutuste tähelepanu neil lasuvaile Prantsusmaa EL-i liikmesusest tulenevaile kohustustele ja riigi õiguse Euroopa õigusega ühtlustamise tähtaegadele. Kui peasekretariaat ei saavuta ministeeriumidevahelises vaidluses kompromissi, lahendab tüli viimase sõnaõigusega kas peaminister või president.

Peasekretariaadi juhataja ehk peasekretär on samaaegselt peaministri nõunik EL-i küsimustes. Peasekretärile alluvad kolm asetäitjat. Kokku on SGCI-s ligikaudu 180 töötajat, ligikaudu poolsada kuulub kõrgemate ametnike kategooriasse, nemad jätkavad oma karjääri ministrite kabinetides.

Euroopa Komisjoni ettevalmistatud õigusakti – direktiivi või määruse – eelnõu saadetakse Brüsseli esinduse kaudu otsejoones SGCI-sse (Sauron 1998). Tihti kaasatakse ka Brüsseli esinduse töötajaid videokonverentsi abil Pariisis SGCI-s peetavaile EL-i õigusakte käsitlevaile koosolekuile. SGCI-st saadetakse eelnõu arvamuse avaldamiseks vastutavale ministeeriumile. Kui üks eelnõu puudutab mitut ministeeriumi, kogub SGCI nende arvamused kokku ja korraldab koosolekuid, kus püütakse leida ühisseisukoht. Peasekretariaat formuleerib Prantsusmaa ühtse seisukoha selle EL-i õigusakti eelnõu suhtes ja instrueerib Brüsseli esindust. Viimane edastab ametliku seisukoha EL-i institutsioonidele. Kui Brüsseli esindus ei saa SGCI-lt kohe informatsiooni, võib ta suhelda ministeeriumidega ka otse.

Iga ministeerium vastutab oma valdkonna eest, kuid mõnel ministeeriumil, nagu nt Euroopa asjade ministeerium, välisministeerium ja rahandusministeerium, on vastutus EL-i küsimustes suurem. Välisministeeriumi paremaks käeks on aastast 1981 portfelli Euroopa asjade minister, kes vastutab nii peaministri kui ka välisministri ees. Peaaegu kõigis ministeeriumides on EL-i osakonnad, mis oma valitsemisala piires koordineerivad EL-i puudutavaid küsimusi ja suhtlevad SGCI-ga.

## Valitsuse ja parlamendi koostöö

Prantsuse Rahvuskogus (*Assemblée nationale*) ei ole eraldi alalist Euroopa asjade komisjoni, küll aga Euroopa Liidu delegatsioon (*Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne*) ning Euroopa ühenduste ja Euroopa Liidu üksus (*Division des Communautés européennes et de l'Union européenne*). Senatis tegeleb EL-i küsimustega samuti vastav delegatsioon (*Délégation pour l'Union européenne*).

(Vt <http://www.senat.fr/adresse/s160.html>). EL-i delegatsioonid Prantsuse parlamendi mõlemas kajas loodi 1979. aastal nn Foyer' seaduse alusel, see andis ka delegatsioonide liikmeile õiguse nõuda valitsuselt teavet EL-i dokumentide kohta. 1990. aastal suurendati

nn *Josselini* seadusega parlamendi EL-i delegatsioonide liikmete arvu ning parlamendile loodi võimalus küsitleda ministreid ja teisi EL-i valdkonnaga tegelevaid kõrgemaid ametnikke. *Josselini* seadust täiendati 1994. aastal, parlament sai juurdepääsu EL-i dokumentidele (Sauron 1999, 170–200). Viimane tulenes mh konstitutsiooni muudatustest.

Nimelt seoses Maastrichti lepinguga ja Konstitutsiooninõukogu (*Conseil constitutionnel*) otsusega 9. aprillist 1992 täiendati 25. juunil 1992. aastal Prantsuse konstitutsiooni nelja uue artikliga, mis käsitlevad Prantsusmaa osalemist EL-is. Artikkel 88–4, mis polnud küll iseenesest Maastrichti lepingu ratifitseerimiseks hädavajalik, sätestab parlamendiga konsulteerimise kohustuse seaduse olemusega EL-i õigusaktide ettevalmistamisel. Amsterdami lepingu ratifitseerimise eel, Konstitutsiooninõukogu 1997. aasta 31. detsembri otsusest ajendatuna lisandus uue konstitutsioonilise seadusega 25. jaanuarist 1999 põhiseaduse artiklisse 88–4 täiendus, mille kohaselt valitsus esitab parlamendile tutvumiseks ka teiste ühenduse aktide eelnõude tekstid, mis ei ole veel seadusandliku iseloomuga.

Eelkirjeldatud põhiseaduslikest alustest lähtudes otsustab Prantsusmaa valitsus, kas tegemist on EL-i õigusakti eelnõudega, mis oma loomult on võrreldavad riigi seadustega (Prantsuse konstitutsiooni art 34 tähenduses) või madalamal seisvate riigi õigusaktide, eelkõige määrustega. Kui ei ole üheselt selge, millise aktiga on tegemist, palutakse arvamust Riiginõukogult (*Conseil d'Etat*). Riiginõukogu arvamus läheb valitsuse peasekretariaati ning edastatakse nii Rahvuskogu kui ka Senati presidendile. Kui valitsus või Riiginõukogu leiab, et tegemist on seadusandliku iseloomuga EL-i õigusakti ettepanekuga, peab valitsus selle edastama parlamendile, kus see pannakse hääletusele Rahvuskogus või Senatis, vastavalt põhikirjale (*Chapitre VII bis du Règlement de l'Assemblée nationale ja Chapitre XI bis du Règlement du Sénat*). Parlamendi EL-i delegatsioonid võivad küsida täiendavat infot nii ministeeriumidelt kui ka EL-i institutsioonidelt ning kaasata oma töösse konsultatiivse hääleõigusega Euroopa Parlamendi prantsuse liikmeid. Parlament võib oma resolutsiooni kujundada komisjonides või plenaaristungil. Pärast resolutsiooni teatavaks tegemist läheb küsimus uuesti valitsuse peasekretariaati ning sedakaudu SGCI-sse lõpliku positsiooni kokkupanemiseks. Seega tuleb seadusandliku iseloomuga EL-i õigusakti eelnõu puhul ära oodata parlamendi resolutsioon. Resolutsioon ei kujuta endast pelgalt arvamust või seisukohta, kuid ei ole ka imperatiivne ega anna valitsusele mandaati, nagu seda teeb nt Taani parlament *Folketing*. Mandaadil on iseenesest vähe tähtsust, kui arvestada, et enamik küsimusi lahendatakse EL-is kvalifitseeritud häälteenamusega, mis võib tähendada ka vähemusse jäänud liikmesriikide parlamentidele vastupidise seisukoha heakskiitmist. Samas on loomulik, et liikmesriigi valitsus, kes peab EL-i tasandil EL-i Nõukogus täitma seadusandja ülesannet, kaasaks otsuse tegemisse ka rahvusparlamendi kui riigi seadusandja ja arvestaks tema resolutsioonidega. Kui valitsus ei järgi parlamendi resolutsiooni või teeb sellele risti vastupidise otsuse, seab ta ohtu enda ja riskib parlamendi umbusaldusega. Seetõttu on valitsus siiani pidanud end alati poliitiliselt seotuks parlamendi resolutsioonidega ning püüdnud neid järgida, v.a mõni erandjuhtum, mis lõpuks viis ikkagi parlamendi tahte arvestamiseni (Sauron 1999, 174).

Ülejäänud EL-i institutsioonide aktide tekstid esitatakse parlamendile lihtsalt teadmiseks.

Probleemseks võib kujuneda olukord, kus nt riigi õiguse harmoneerimisel EL-i direktiividega ühtlustatakse 90% EL-i õigusaktidest riigi määrustega. Tekib küsimus, kas protsess on demokraatlik, sest parlamendi kaasamine ei ole kohustuslik. Peaministri 1999. aasta 13. detsembri ringkirjaga konstitutsiooniartikli 88–4 rakendamise kohta nähakse siiski ette, et valitsus saadab parlamendile fakultatiivselt ka kõik Euroopa Komisjoni rohelised ja valged raamatud ning Euroopa Komisjoni iga-aastased tööplaanid. Ringkirjaga pannakse ministriumidele südamele ka parlamendile EL-i alase täiendava teabe andmine, mida parlament vajab oma pädevuse täitmiseks ja seisukohtade kujundamiseks. Parlamendil on arvamuse kujundamiseks aega üks kuu, mõnikord võib kasutada kiirmenetlust. See sõltub sellest, kuidas menetletakse õigusakti EL-i Nõukogus. Kui on vaja kiiresti Prantsusmaa seisukohta, ei saa riigi parlamendi arvamust kaua oodata, Prantsusmaa positsiooni ei võetaks sel juhul enam arvesse.

### **Õiguse ühtlustamine ja õiguslane koostöö**

Võib kindlalt väita, et nüüdseks on üle poole Prantsuse õigusaktidest EL-i päritolu. Samas pole nii suurte kogemustega asutajariik sugugi mitte eeskujulik riigi õiguse ja Euroopa õiguse ühtlustaja, vaid on liikmesriikide pingereas koos Kreekaga viimaseid. Õiguse ühtlustamisel kerkivad probleemid võib liigitada neljaks. Esiteks, teave EL-i direktiivi sisseviimisest riigi õigusesse pole jõudnud Euroopa Komisjoni. Viga saab kergesti parandada nn notifitseerimisega, teatades komisjonile direktiivi õigeaegselt ühtlustamisest. Teiseks, direktiivi ei ole jõutud võtta riigi õigusesse üle tähtaegselt. Siin ei ole tegemist põhimõttelise küsimusega ning on võimalik paluda ajapikendust. Kolmanda variandi puhul on Prantsusmaa andnud endast parima küll õiguse ühtlustamisel, kuid Euroopa Komisjoni tõlgenduse järgi osutub ühtlustamine puudulikuks ja ohustab ühenduse õiguse ühtset kohaldamist. Sel puhul seisab ees riigi seadusandluse täiendamine. Neljas probleem võib seisneda selles, et Prantsuse parlament või valitsus on andnud tahtlikult EL-i õigusaktiga vastuolus oleva õigusakti, nagu oli nt jahiseadusega. Siin võib Prantsusmaad ees oodata Euroopa Kohtusse kaebamine, selle vältimiseks tuleks vastuolus olev seadus tühistada. Kõige raskemaid tagajärgi püütakse vältida mitteformaalsete kohtueelsete läbirääkimiste, nt erikoosolekute (*réunions paquets*) kaudu, kuhu kogutakse kokku kõik ühtlustamisel kerkinud probleemid ning arutatakse neid komisjoni ja prantsuse ametnikega.

Et oma positsiooni õiguse ühtlustamise vallas parandada, ilmus 1998. aastal peaministri ringkiri (*Circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne* – Journal officiel de la République Française, 10 novembre 1998, 16 948 – 16 949), mille järgi tuleb juba EL-i direktiivi läbirääkimiste käigus alustada selle ühtlustamist. Probleemide tekkimist püütakse ära hoida direktiivi eelnõu võimalikke õiguslikke ja majanduslikke tagajärgi analüüsid. Ka ühtlustamise puhul rõhutatakse keske koordineeriva üksuse vajalikkust igas ministriumis, kes oleks võimeline nägema EL-i direktiivi ja selle kaasmõjusid laiemalt kui konkreetse valdkonna raames.

EL-i õiguse küsimuste eest vastutab Prantsusmaal justiitsministeeriumi Euroopa ja rahvusvaheliste asjade osakond (*Service des Affaires européennes et internationales*). See

jaguneb viieks bürooks: Euroopa ja rahvusvahelise tsiviil- ja kaubandusõiguse büroo; Euroopa ja rahvusvahelise karistusõiguse büroo; inimõiguste büroo; Euroopa Ühenduse õiguse ja võrdleva õiguse büroo (*Bureau du droit communautaire et du droit comparé*); välissuhete ja rahvusvahelise koostöö büroo. Tähelepanu väärib võrdleva õiguse rõhutamine nii õigusloomes kui ka rahvusvahelises suhtlemises ning Euroopa õiguse paremal mõistmisel. Euroopa Ühenduse õiguse ja võrdleva õiguse büroo annab välja Euroopa Ühenduse õiguse teematist teatajat (*Supplément communautaire*). Büroo üks ülesandeid on kujundada Prantsusmaa seisukoht Euroopa Kohtu asjade kohta. Valitsuse ringkiri EÜ asutamislepingu art 234 (endine 177) rakendamiseks 25. märtsist 1997 näeb ette võimaluse, millega Prantsuse kassatsioonikohus ja kõik apellatsioonikohtud võivad nimetada oma esindaja suhtlemaks EL-i õiguse küsimustes Prantsuse justiitsministeeriumi Euroopa Ühenduse õiguse ja võrdleva õiguse bürooga. Nimetatud esindajad vahendavad oma kohtutes EL-i alast informatsiooni ja võtavad osa uuemat kohtupraktikat käsitlevatest kohtumistest. Koostöö on eriti tõhus, sest Prantsuse justiitsministeeriumis töötavad rotatsiooni korras peale riigiametnike ka paljud kohtunikud.

Kokkuvõttes võib öelda, et kahele peamisele põhimõttele – iga ministeerium vastutab oma valdkonnas ise EL-iga seotud küsimuste eest, kuid keskne koordineerimine on SGCI ülesanne – toetuv EL-iga seotud töökorraldus Prantsusmaal on ennast õigustanud niivõrd, kuivõrd peab paika seisukoht, et mida paremini on korraldatud EL-i alane koordinatsioon riigis, seda paremini suudab riik oma positsiooni kaitsta EL-i tasandil. Prantsusmaa eeskujul loodi nt 2000. aastal Soomes peaministri vahetus alluvuses tegutsev EL-i küsimusi koordineeriv üksus. Kuid prantsuse mudelit on liigse bürokraatia pärast kritiseeritud. Ministeeriumidel on vähe pädevust otsekontaktideks EL-i ja tema institutsioonidega, kõik käib läbi SGCI (*Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne* – Journal officiel de la République Française, No 76 du 31 mars 1994, 4783), mis võtab palju aega, jätab EL-i õigusakte läbirääkivatele Prantsusmaa esindajatele vähe mänguruumi ning oma jäikuse tõttu ei võimalda kergesti kompromisse saavutada.

Kuigi Prantsusmaa on andnud suure panuse EL-i administratsioonile, ei ole ka tema haldusstruktuur jäänud EL-i esitatud väljakutseist ja arenguist täiesti puutumata, jõudumööda on temagi püüdnud arvestada mõjutusi oma administratsioonis. Paremaid näiteid on parlamendi seisukoha küsimine ja sellega arvestamine Prantsusmaa positsiooni kujundamisel.

## **Järeldused Eestile**

EL-is on liidualane riigisisene töökorraldus iga liikmesriigi enda pädevuses, liit otseseid ettekirjutisi ei tee. Siiski tuleb arvestada üldtuntud administratsioonipõhimõtetega ning EL-i aluslepingute juurde kuuluvate deklaratsioonide ja protokollidega, nagu nt eespool käsitletud protokoll riikide parlamentide funktsiooni kohta EL-is. Üldjoontes on aga iga riigi enda asi, kuidas ta oma EL-i alast tööd kujundab, nagu ka iga kandidaatriigi eurointegreerimise töö korraldus. Kui viimase struktuuri edukusest sõltub, kas riik pääseb EL-i või mitte, siis liikmesriikide EL-i alaste küsimuste riigisisest koordinatsioonist

oleneb, kui võimsalt ja ühtselt suudab riik oma seisukohta – oma häält – EL-is maksma panna. Eelnevast tulenevalt ei ole EL-i alaste küsimuste organisatoorne pool sugugi vähetahtis ning vajab juba praegu paikapanemist.

Siiani on Eesti eurointegratsioonikorraldus hästi funktsioneerinud, tagasilööke on olnud, eeskätt rahvaküsitluste tulemusi silmas pidades, avalikkuse teavitamises ja demokraatia põhimõtete austamises liitumisläbirääkimiste protsessis. Sama demokraatia vaeguse probleem on piinanud aastaid ka EL-i.

Meie praegune eurointegratsioonialane töökorraldus sarnaneb paljuski Prantsusmaa mudeliga. Keskset ja koordineerivat rolli mängib Eestis Eurointegratsioonibüroo (EIB), mis on Riigikantselei alluvuses ja seega otseselt seotud ka peaministriga. Tekib küsimus, kas EIB peaks oma tööd jätkama ka tulevikus samamoodi kui SGCI, kui on vaja välja selgitada ja kujundada Eesti seisukohad ühes või teises küsimuses, mis puudutavad parajasti ettevalmistamisel olevaid EL-i õigusakte. Pole vist kahtlust, et vähemalt esialgu ei saa me hakkama keskse koordineeriva institutsioonita. Hoolimata sellest, et sisulist tööd teevad igas valdkonnas ka edaspidi selle valdkonna eest vastutavad ministriumid, väärub kaalumist, kas ministriumide EIB korrespondentidel ei peaks olema põhjalikud teadmised koordineeritavast valdkonnast, nii nagu see on Prantsusmaa SGCI puhul. Mida lähemal liikmesusele, seda keerulisemaks muutuvad EL-i ja eriti Euroopa õigust puudutavad küsimused. Erialaasjatundjaid vajatakse ka koordineeriva struktuuri juures. Ei ole mõeldav, et liikmena osaleks Eesti aktiivselt kõigis EL-i poolt ettevalmistatavates küsimustes. Just selleks, et eraldada olulist ebaolulisest, on vaja eksperte, ning mõistagi poliitilist huvi. Pole mõtet lihtsalt näpuga järke ajada, kui kaugele üks või teine ministrium õiguse ühtlustamisel on jõudnud, ja selle kohta statistikat pidada, kui kahe silma vahele jäävad põhimõttelised, Eesti seisukohalt tähtsad küsimused. Kõige olulisem on, et enne liitumist ja ka pärast ühinemist ei muutuks kiirus kvaliteedist tähtsamaks.

Prantsusmaalt tuleb kindlasti õppida, kuidas saavutada üksmeelt ministriumide vahel, ning saata Euroopasse ainult üks terviklik sõnum. See ei puuduta mitte ainult ministriumide omavahelisi potentsiaalseid tülisid, vaid ka teiste riigiinstitutsioonide vahelisi suhteid. On tõepoolest kahetsusväärne, kui väike ja seetõttu piiratud oma arvamuse läbisurumise võimalusega Eesti esineb EL-is vastuoluliste ja koordineerimata seisukohtadega. Arvestades eestlaslikku kalduvust nn pirukajagamisele ja isoleeritud omaette tegutsemisele, ei ole selline situatsioon paraku välistatud. Tähtis pole see, kes millega tegeleb ja selle eest au endale võtab, vaid institutsioonidevaheline tõhus koostöö ja selle tulemus – üks terviklik Eesti hääl EL-is.

Prantsusmaa kogemus viitab sellele, et edaspidigi on ministriumides vajalikud EL-i osakonnad, mis koordineerivad oma ministri positsiooni, osalevad EL-i õigusaktide läbirääkimistes ning analüüsivad Euroopa õiguse arenguid horisontaalselt. Samal ajal tuleb innustada iga erialaosakonda tegelema EL-i küsimustega kui endastmõistetava osaga igapäevatööst.

Demokraatia seisukohalt oleks tervitatav, et Eesti positsiooni kujundamise kaasataks Riigikogu võimalikult varajases staadiumis. Eesti esindajad peaksid ekspertgruppide näol



osalema aktiivselt EL-i õigusaktide mõjutamises nende algjärgus. Kui eelnõu jõuab ametlikult EL-i Nõukokku, on oma arvamuse läbisurumine märksa keerulisem. Samas ei tohi ettevalmistavas faasis unustada poliitilist poolt ning rahva esindajate ja juriidiliste ekspertide arvamuse ärakuulamist, vältimaks hilisemaid konflikte.

Eesti õigussüsteemis ei eksisteeri seadustest sõltumatuid määrusi (vt Prantsuse konstitutsiooni art 37), määruse andmiseks on vaja seaduses volitusnormi. Seetõttu pole Eestis vaja sisse viia Prantsuse Riiginõukogu tegevusele sarnast funktsiooni. Prantsuse mudeli loogikat ja Amsterdami lepingule lisatud protokolli tõlgendades saab järeldada, et Riigikogu peab nii või teisiti olema teadlik, mis valdkonnas, isegi kui see sisaldab volitust valitsusele, on EL-is tehtud ettepanek õigusakti vastuvõtmiseks. Seetõttu pole probleem mitte niivõrd parlamendi informeerimises – seda tuleb teha igal juhul –, kuivõrd parlamendi informeerimise tagajärgedes, s.t selles, missugune komisjon arutab Riigikogus EL-i küsimust ja kas piisab vaid komisjoni arvamusest. Samas ei ole kasu informeerimisest informeerimise pärast, s.t viimasel minutil informeerimisest formaalsete nõuete täitmiseks. Üldiselt esineb ka parlamendi puhul tendents, et iga komisjon vastutab oma pädevuse piires mh EL-i küsimuste eest. See ei tähenda, et koordineerivat üksust pole vaja. Parlamendis peaks kehtima sama põhimõte kui ministeeriumis ja ministeeriumide vahel – igaüks vastutab oma valdkonna eest ise, kuid keskne üksus tagab üldise koordineerimise, horisontaalse nägemuse ning ühise seisukoha kujundamise. Milline on Riigikogu arvamuse siduvus valitsusele Eesti seisukoha väljatöötamisel, kas see on lihtsalt fakultatiivne või valitsust kohustav; kuidas kiirendada parlamendi positsiooni kujundamist – need küsimused tuleks lahendada eraldi seadusega, ohustamata samal ajal võimude lahususe põhimõtet.

Õiguse ühtlustamine ei lõpe, kui Eesti saab EL-i liikmeks, vaid jätkub intensiivselt. Seetõttu on otstarbekas jätkata olemasoleva ühtlustamismetoodika rakendamist. Koos seadusega tuleks Riigi Teatajas avaldada ka normitehnilised märkused EL-i direktiividega ühtlustamise kohta. Siiani on need märkused jõustunud seadustest pahatihti välja jäänud, kuigi valitsusele esitamisel olid nad õigustloovate aktide normitehnilist eeskirja arvestades veel sees. Normitehniline märkus aitab vältida ühtlustamise alal Euroopa Komisjoniga tekkida võivaid probleeme.

Seni on ministeeriumidevahelisi EL-i õigusega seotud küsimusi arutatud justiitsministeeriumi EL-i õiguse ümarlauas. Tundub, et ka tulevikus on aruteluteemasid piisavalt. Edaspidi ei tule pöörata tähelepanu algteadmistele EL-i õigusest, vaid riigiametnikud ja kohtunikud peavad olema pidevalt kursis EL-i uuema kohtupraktikaga. Kohtute seaduse eelnõu näeb ette võimaluse kohtunikel töötada justiitsministeeriumis, seetõttu on nende panus Euroopa Kohtuga suhtlemisel ja Euroopa Kohtu lahendite analüüsimisel ka ministeeriumi raames teretulnud. Juba praegu tasuks kaaluda, missugusele institutsioonile usaldada Eesti esindamine Euroopa Kohtus.

Eesti eurointegratsiooni vaieldamatute kordaminekute juures tuleks aga suurendada analüüside ja kvaliteedikontrolli osa EL-i alaste küsimuste koordineerimises, sest küsimused muutuvad järjest sisulisemaks ning enam ei saa toetuda abstraktsetele üldteadmistele ja

ettekujutustele. Edasimõtlemise ainet pakub EL-i otsuste tegemises osalemise ettevalmistamine ja demokraatia osakaalu säilitamine selles protsessis.

### **Kasutatud kirjandus**

**Chatain, C. (1994).** Une seule voix française à Bruxelles. – Service Public, No 20.

État des dossiers européens et internationaux du Ministère de la justice (1999). Ministère de la justice, Service des Affaires européennes et internationales.

**Magdelein, L. (1998).** Le SGCI (Secrétariat général du comité interministériel), Comment ça marche. – L'européen, No 15.

Ranskan Hallinto. Avain Eurooppalaiseen Hallintokäytäntöön (1996). Valtiovarainministeriö, Hallinon kehittämisosasto.

**Sauron, J-L. (1998).** Droit et pratique du contentieux communautaire. Collection Réflexe Europe. La Documentation française.

**Sauron, J-L. (1999).** Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France. – Revue trimestrielle de droit européen, 35 (2)

### **Märkused**

\* EÜT C 80, 10.03.2001 (2001/C 80/01). EL-i liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhid kiitsid Nice'i lepingu heaks 7.–9.12.2000 Prantsusmaal Nice'is toimunud Ülemkogul ja kirjutasid sellele alla 26.02.2001. Lepingu jõustumiseks peavad selle heaks kiitma Euroopa Parlament ja kõik liikmesriigid, seetõttu võib teoreetiliselt tekkida olukord, et Nice'i lepingusse viiakse sisse muudatusi, kui mõni liikmesriik lepingut esialgsel kujul ei ratifitseeri või referendumil (liri) ei poolda.