

Euroopa Liit ja rahvusparlament

Ene Ergma (RiTo 8), Riigikogu esimees, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica

Euroopa Liidu otsustusmehhanism peab olema läbipaistev, kindlustama riikide parlamentide informeerituse ning võimaldama sekkumist juhul, kui Euroopa Liidu organid on ületanud võimupiire, mis liikmesriigid neile on andnud.

Riigikogu X koosseis alustas oma tööd Euroopa Liidule ja Eestile tähtsal ajal. Mõni kuu enne seda olid edukalt lõppenud läbirääkimised Euroopa Liiduga ühinemiseks, täie hooga käis nelja Riigikogu liikme osavõtul Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu projekti ettevalmistava konvendi töö. Pärast liitumislepingu ratifitseerimist Euroopa Parlamendis 2003. aasta 16. aprillil kutsuti kuus Riigikogu liiget Euroopa Parlamendi töös osalema vaatlejana.

Pingeline oli elu ka kodusel rindel: uue parlamendi (ja valitsuskoalitsiooni) traditsiooniliste sünnivalude kõrval tuli poliitikuil pühenduda Euroopa Liiduga ühinemise referendumi ettevalmistamisele ja anda hinnang Euroopa Tuleviku Konvendi esitatud lepinguprojektile. Pärast 14. septembrit, kui enamik Eesti rahvast ütles "jah" Euroopa Liidule, tuli täiustada Riigikogu töökorraldust, et õigeaegselt toime tulla liikmestaatusest tulenevate ülesannete ja kohustustega. Käesolevas artiklis tahangi välja tuua need uued arengud Euroopa Liidu tasandil, mis kujundavad Riigikogu rolli lähemateks aastakümneteks, ja piiritleda Riigikogu ülesanded Euroopa Liidu liikmena.

Euroopa Liit ja riikide parlamentide ettevalmistused ühinemiseks on olnud keskne teema ka rahvusvahelises suhtluses. Poole aasta jooksul on peetud Euroopa Liidu ja ühinevate riikide parlamentide esimeeste nõupidamisi Lissabonis, Brüsselis, Ateenas, Budapestis ja Stockholmis, see on olnud peamine teema ka meie regionaalsetel ja kahepoolsetel kohtumistel. Uute liikmete lisandumisega kaasneb paratamatult teatav suveräänsuse ülekandumine ning parlamendid peavad olema valmis kandma sellest tulenevat suuremat vastutuskoormat.

Eestlased on Euroopas tuntuks saanud küllaltki euroskeptilise rahvana. Kuigi loosung "ühest liidust teise" ei ole Euroopas tõsiseltvõetav, on arusaadav, et ainult kümnekond aastat iseseisvuse tingimustes elava rahva emotsioone ei saa üheainsa käeviipega kõrvale heita. Rahvas peab olema veendunud, et ühinemine Euroopa Liiduga on mõistlik ja kasulik nii majandusliku heaolu kui ka kultuuri, keele ja rahvusliku identiteedi seisukohalt. Brüssel ja Moskva ei ole samastatavad. Rahvas peab nägema, et otsused Brüsselis ei kujune meist erinevaid väärtusi jagavate suurvõimude surve, meie seljataga ega meie tahte vastaselt, vaid me ise saame võrdsete õigustega kaasa rääkida otsustes, mis sageli sünnivad raskete kompromisside tulemusena.

Riigikogu uued ülesanded

Siit tulenevad ka Riigikogu uued ülesanded: Riigikogu kui rahva valitud võimuorgan peab seisma hea selle eest, et Euroopa Liidu otsused on kooskõlas Eesti kodanike arusaamiste ja huvidega. Selle eesmärgi saavutamine sõltub kindlasti suurel määral Riigikogu tegevuse

mõjususest, kuid veelgi rohkem sellest, kuivõrd Euroopa Liidu otsustusmehhanism üldse võimaldab Riigikogu osalemist. Teatavasti ei osale Riigikogu otseselt Euroopa Liidu õigusloomes ning efektiivsuse seisukohalt on see ka igati õigustatud. Kuid selleks, et teha kaudset järelevalvet, peab otsustusmehhanism olema läbipaistev, kindlustama parlamentide õigeaegse informeerituse ning võimaldama tõhusalt sekkuda.

Hiljuti konvendis ettevalmistatud ja praegu valitsustevahelisel konverentsil arutatav Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu projekt näeb ette mitmeid uuendusi parlamentide paremaks kaasamiseks Euroopa Liidu otsustusprotsessi. Nii on ette nähtud, et Euroopa Komisjon edastab kõik komisjoni dokumendid pärast nende avaldamist otsekohe liikmesriikide parlamentidele. Samuti informeeritakse parlamente iga-aastasest õigusloomekavast, õigusloome planeerimise ja poliitika strateegia dokumentidest.

Üks oluline uuendus Euroopa Liidu seadusloomes on lähimuse ja proportsionaalsuse põhimõte. Lähimuse põhimõte sätestab, et iga otsus tuleb teha võimalikult kodanikelähedaselt. See tähendab, et nendes poliitikavaldkondades, kus otsustuspädevus on jagatud riikide ja Euroopa Liidu vahel, tuleb otsused teha valdavalt riikides ning Euroopa Liidu tasandil tehakse otsuseid üksnes siis, kui riikide tasandi otsused ei võimalda ühiste eesmärkide saavutamist. Proportsionaalsuse põhimõte sätestab, et liidu tasandi otsused ei tohi väljuda eesmärgi täitmiseks vajalikest raamidest.

Uus põhiseaduslik leping kohustabki liidu institutsioone läbi viima laiapõhjalisi konsultatsioone selleks, et kohalikke olusid arvestades olla veendunud, et seadusandlikud ettepanekud on kooskõlas lähimuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega, ning esitada vastavaid põhjendusi ja üksikasjalikke seletusi oma seisukohtade kaitseks. Komisjon peab kvalitatiivsete, aga võimaluse korral ka kvantitatiivsete näitajatega tõestama, et üks või teine eesmärk on liidu tasandil paremini saavutatav.

Seadusloome koos Euroopa Liiduga

Põhiseadusliku lepingu projekt annab parlamentidele võimaluse vaidlustada liidu institutsioonide ettepanekuid. Kui vähemalt üks kolmandik liikmesmaade parlamentidest leiab, et komisjoni ettepanek on vastuolus lähimuse põhimõttega, peab komisjon oma ettepaneku uuesti läbi vaatama ning esitama oma põhjendused. Liikmesriigil on õigus pöörduda ka Euroopa Kohtu poole, kui ta leiab, et liidu tasandi otsus on vastuolus lähimuse põhimõttega.

Konvendi töö käigus tehti ettepanekuid anda parlamentidele märksa suuremaid õigusi komisjoni ettepanekute blokeerimiseks juhul, kui komisjoni õigusloomelised ettepanekud rikuvad lähimuse põhimõtet. Teatavasti kadusid need abinõud tekstist just vahetult enne lõppdokumendi valmimist. Olen teinud oma kolleegidele ettepaneku uuesti sisse viia nn punane kaart, mis võimaldaks täielikult tagasi lükata komisjoni ettepanekud juhul, kui kahe kolmandiku liikmesmaade arvates on lähimuse põhimõtet rikutud. See klausel oli põhiseadusliku lepingu projektis veel vahetult enne Thessaloniki tippkohtumist.

Põhiseadusliku lepingu projektis on määratud ka ajaraamid – riigi parlament võib 6 nädala jooksul edastada Euroopa Liidu juhtorganitele põhjendused ja arvamused juhul, kui leitakse, et kõnealune ettepanek ei vasta lähimuse põhimõttele. 10 päeva peab jääma päevakorda lülitamise ja seisukohavõtu vahele. See ajaraam määrab ka Riigikogu töökorralduse.

Edasi on arendatud avatuse põhimõtet. Ministrite nõukogu istungite päevakorrad ja tulemused, sealhulgas nende istungite protokollid, millel ministrite nõukogu arutab seadusandlikku ettepanekut, on nüüdsest parlamentidele kättesaadavad. See annab hea võimaluse jälgida, kuidas valitsuse esindajad on Riigikogu mandaati ja oma ülesandeid täitnud.

Need konvendi töö tulemusena kujunenud lahendused saavad suure tõenäosusega ka valitsustevahelise konverentsi heakskiidu ning määravad Riigikogu rolli töös Euroopa Liidu seadusloomega 2004. aasta 1. maist alates. Riigikogu ettevalmistused ongi käivitunud täie hooga.

Nagu enamik Euroopa Liidu liikmesriikide parlamente, lähtub ka Riigikogu põhimõttest, et peamine töö tuleb teha oma valitsuse seisukohtade ettevalmistamisel ministrite nõukogu istungiteks, mis peavad seadusandliku ettepaneku seaduseks kinnitama. Arusaadavalt langeb seejuures peamine koormus ja vastutus valitsusele, kes peab Riigikogule esitama seisukohad, saama neile Riigikogu heakskiidu ning kaitsma neid otsuste tegemisel ministrite nõukogus.

Infovahetus tõhusamaks

Euroopa Liidu otsustusprotsessis ringleb tohutu hulk seadusandlikke ettepanekuid – aastas ligikaudu 2000 –, seepärast ei ole mõeldav, et Riigikogu peaks tegelema ja suudaks tegelda kõigiga. See teeb eriti vajalikuks nende eelselekteerimise – valitsus peab Riigikogule arutamiseks edastama eelkõige need ettepanekud, mis toovad kaasa rahalisi kohustusi, nõuavad riigi õigusaktide põhjalikku muutmist või puudutavad Eesti kodanike väärtushinnangute skaalal olulisi küsimusi.

Tähtis on ka Riigikogu sekkumise ajastatus. Teiste riikide kogemus on näidanud, et protsesse saab mõjutada üksnes seadusloome varases staadiumis, harilikult siis, kui ministrite nõukogu töörühm hakkab välja töötama esmaseid seisukohti. See tähendab ka seda, et Riigikogul peab olema oma arvamus kohe pärast seda, kui komisjon on dokumendid üle andnud. See tähendab kogu seadusloomeprotsessi pidevat jälgimist nii töörühma, COREPER-i kui ka ministrite nõukogu istungeil, et vajaduse korral muuta või täiendada Riigikogu mandaati.

See eeldab ka Riigikogu töökorralduse muutmist. Riigikogu alalised komisjonid ja Euroopa asjade komisjon peavad korraldama oma töö sellisel, et nad jõuavad läbi töötada vajaliku info ning anda valitsusele vastava mandaadi. Vabariigi Valitsus on oma kabinetiistungite ajagraafiku teatavasti juba viinud kooskõlla uute nõuetega.

Uus põhiseaduslik leping näeb ette ka võimalusi tihedamaks parlamentidevaheliseks koostööks, et ergutada parlamente senisest aktiivsemalt osalema Euroopa Liidu tegevuses, avaldama oma seisukohti seadusandlike ettepanekute ja muude Euroopa Liidu küsimuste kohta. Täiendav võimalus liikmesmaade parlamentide hääl kuuldavaks teha on ka Euroopa asjade komiteede konverentsid, mis põhiseadusliku lepingu kohaselt omavad otsekontakti Euroopa Liidu institutsioonide juhtorganitega.

Arvestades Eesti ja Riigikogu uut olukorda ning sellest tulenevaid uusi väljakutseid, peame tähtsaks tihedama parlamentidevahelise koostöö korraldamist. Veelgi vajalikumaks saab parlamentidevaheline infovahetus, mis peab andma võimaluse selgemini mõista liidu otsuste loogikat, paremini teadvustama võimalikke ohtusid, otsima liitlasi ning aitama välja töötada vastuabinõusid seisukohtadele, mis mingil põhjusel ei ole meile vastuvõetavad.

Ühe võimalusena olen välja pakkunud tihedamat suhtlemist Brüsselisse saadetud parlamentide esindajate vahel. Riigikogu juhatus on teinud otsuse oma esindaja lähetamiseks eeloleval aastal. Usun, et tema kaudu oleme veelgi paremini kursis Euroopa Liidu juhtorganites toimuvaga ning saame veelgi paremini seista Eesti huvide eest.