

Euroopa Parlamendi hiilgus ja viletsus

Eiki Berg (RiTo 9), Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor

Nii nagu Euroopa Liit ei ole liitriik, ei ole ka Euroopa Parlament rahvuslike esinduskogude üleeuroopali ne vaste ega asendusaine.

1693. aastal kirjutas William Penn essee "oigavast Euroopa riigist" ning karjuvast vajadusest luua Euroopa esindajatekogu (parlament), kus vähemasti kord aastas arutatakse läbirääkimiste teel vaidlusküsimusi ja tehakse otsuseid lihthäälteenamuse põhimõttel. Esindajatekogu pidi moodustatama kõigi Euroopa riikide kaasamisel, kusjuures suuremad riigid pidid olema esindatud suurema arvu saadikutega (Hispaania ja Prantsusmaa kümme, Inglismaa kuus... Kuramaa üks saadik). Töökeeleks pidi saama prantsuse või ladina keel.

Alles kakssada kuuskümmend aastat hiljem kogunesid esimest korda Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse Ühisassamblee 78 liiget kuuest liikmesriigist, kelle ülesanne oli arutada Ülemameti (Euroopa Komisjoni eelkäija) aastaaruannet. Rahulolematuse ilmnemisel võis Ühisassamblee Ülemameti täies koosseisus tagandada. Mingit muud võimu, sealhulgas osalust seadusloomes või eelarve menetluses, assambleel aga polnud.

Euroopa Parlament on üks kolmest olulisest Euroopa Liidu institutsioonist Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu kõrval. Selle institutsiooni poliitiline tähtsus on ajapikku kasvanud, kuivõrd aluslepingutesse (Ühtse Euroopa Akt 1986, Euroopa Liidu leping 1993 ja Amsterdami leping 1997) tehtud seadusandlikud muudatused on parlamendile võimutäiust lisanud. Tänapäevane Euroopa Parlament tegeleb seadusloomega valikuliselt, omamata õigust ise seaduseelnõusid algatada. Euroopa Parlament kinnitab ametisse Euroopa Komisjoni volinikud ja presidendi. See aga ei kajasta Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi, vaid liikmesriikide omavahelisi kokkuleppeid. Euroopa Parlamendi ülesanne on ka täitevvõimu järelevalve ja eelarve menetlemine. Sedavõrd, kuidas Euroopa Komisjon ühes liikmesriikidega kavandab mitmeaastase finantsperspektiivi ning näeb ette eelarve tulubaasi. Mitte ükski laienemine ega süvitsiminekut kinnitav asjaolu (aluslepingu muudatus) ei saa enam toimuda, ilma et Euroopa Parlament ei oleks seda heaks kiitnud.

Eelöeldust hoolimata oleks ekslik pidada Euroopa Parlamenti oma ülesehituselt ja tegevuselt riigiparlamenti analoogiks. Aga just seda sooviksid näha Euroopa Parlamendi saadikud, sest nende arvates piiratud osalemine seadusloomes ning kasin poliitiline võimekus ainult süvendab demokraatia defitsiiti. Kuidas õigustada valijatele otsesel teel valitud esinduskogu olemasolu, kui nende poliitiline valik ei peegeldu isegi mitte komisjoni volinike koosseisus ega seadusloomes? Kuidas panna saadikud vastutama otsuste eest, mille niidid viivad komisjoni ning mille lõpptulemus sõltub häälte vahekorra Ministrite Nõukogus?

Kõik see kahandab valijate usku valitutesse, mille otsene tagajärg on süvenev võõrandumine ning iga viie aasta tagant toimuvate valimiste ignoreerimine. Paradoksaalsel kombel on nii föderalistlikult meelestatud jõud kui ka parlamendisaadikutest euroskeptikud valmis seisma külg külje kõrval institutsionaalses võimuvõitluses, mis edu korral tooks kaasa võimusiirdeid Ministrite Nõukogust parlamendile. Kuid ka väikesed võidud sel teel ei kasvata

valimisaktiivsust ega suurenda parlamendi legitiimsust. Sest Euroopa Liit ei ole liitriik ning Euroopa Parlament pole rahvuslike esinduskogude üleeuroopali ne vaste ega asendusaine.

Parlamendi madal maine

Üks põhjus, miks valijad ei hooli Euroopa Parlamendist, on selle institutsiooni ja seal töötavate saadikute madal renomee. Valijad ei saa aru sellest, miks peab parlamentaarne töö olema jagatud kolme erineva asukoha vahel Brüsselis, Strasbourg'is ja Luxembourg'is. Miks toimuvad esimeses linnas fraktsioonide ja valdkondlike komiteede töökoosolekud, teises plenaaristungid ning kolmandas valmistatakse ette plenaaristungeid? Karikatuursetl mõjuvad linnade vahel pendeldavad saadikud ja parlamendiametnikud, autojuhtide ja turvatöötajateni välja. Rääkimata plekk-kirstudest, mis peaksid mahutama kõike plenaaristungeiks vajalikku, sealhulgas koosolekute päevakorrad, Euroopa Komisjonist ja Nõukogust laekunud ettepanekud, pooleliolevad raportid ja muudatusettepanekud.

Teekond Brüsselist Strasbourg'i on umbes 450 km. Vajaduse korral saab ka Luxembourg'ist läbi põigata. Märksa raskem on tulla kaugemalt ja mööda õhuteid. Strasbourg võtab küll vastu lennukeid, kuid hirmkalli hinna eest, Frankfurt jääb aga kahetunnise teekonna kaugusele. Pendeldamise kulud ulatuvad laienemisjärgselt 200 miljoni euronist aastas, mis on 20% Euroopa Parlamendi eelarvest.

Varem oli Euroopa Nõukogu hoonetekompleks pakkunud peavarju nii-öelda kahel toolil istuvaile parlamendisaadikuile – neile, kelle liikmesriigid lähetasid Euroopasse oma huvide eest seisma. Nii oli see enne esimesi otsuseid ja “ühetaolisi” Euroopa Parlamendi valimisi 1979. aastal. Nüüdseks on saadikute toolide ja rollide ühildamine möödanik, küll aga jätkub asukoha jagamine. Piinlikul kombel peavad Prantsusmaa ja Luksemburgi valitsus oma rahvuslikuks uhkuseks Euroopa Parlamendi autoriteedi õõnestamist ega taha leppida sellega, et kogu parlamentaarne töö Brüsselisse üle kanduks. Loomulikult annab see tööd hotellomanikele ning tagab klientuuri restoranide omanikele.

Veelgi olulisem on sümbolne märk selle kohta, et üks väike ülikoolilinn võib ennast kord nädalas Euroopa sõlmpunktiks ümber kehastada. Rääkimata siis ühe Euroopa pisema riigi pealinnast, mis on valitud asukohaks mitmele üleeuroopalisele institutsioonile. 1992. aasta Edinburghi tippkohtumisel otsustati jätta parlamendi sekretariaat igaveseks ajaks Luxembourg'i ning leppida kokku plenaaristungite regulaarses toimumises Strasbourg'is.

Teine parlamendi ebapopulaarsuse põhjus tuleneb heldest rahaga ümberkäimisest. Kindlale töötasule lisaks on saadikul võimalik saada osa kuluhüvitustest, mis sisaldab päevaraha ning reisi- ja majanduskulusid. Aja jooksul on ilmnenud tõsiseid finantsrikkumisi, kus saadikute palgalisteks assistentideks on saanud nende endi elukaaslased või abikaasad. Või lasevad saadikud enda eest kellelgi teisel koosolekule registreerida, võtavad välja päevaraha ja esitavad lennureisi kompenseerimiseks pardakaarte, ilma et ise reisinud oleksid.

Viimane tõrvatilk meepotti

Euroopa Parlament on viimasel ajal kõvasti võidelnud selle nimel, et muuta oma töö ja sellega kaasnevad kulutused läbipaistvamaks. Siit ka katse ühtlustada parlamendisaadikute töötasud, mis on siiani sõltunud asukohamaade palgaskaalast, väärtustades nii Itaaliast või Tšehhist pärit saadikute ühesugust tööd kümnekordse vahega. Ühtlustamine viiks keskmise palgataseme tõusuni, kuid muudaks saadikute reisimise ja esindustasud kulupõhisteks. Parlamendi algatusele on vastu Saksamaa, Austria ja Rootsi valitsus, kelle arvates tuleb sisemise kodurahu huvides jätkata priiskavat rahaga ümberkäimist. Palgataseme ühtlustamine toonuks mainitud riikides kaasa mõningase tõusu sadades eurodes, mis mõjub esmapilgul negatiivsemana kui saavutatav läbipaistvus rahaasjades.

Kolmas häda on seotud keelte paljususega, mis võiks ju ka kõige kriitilisemalt meelestatud eurovastaseid rõõmustada. Mitte kõik saadikud ei ole teise-keele-valdajad. Ametlikult on võimalik ennast väljendada kahekümnes liikmesmaa keeles. Et sünkroontõlge läheks võimalikult täppi, peaksid saadikud esinema lühidalt ja konkreetselt ning loobuma retoorikast ja kujundlikkusest. Sageli seda ei tehta, seetõttu ei jõua ka sõnum päralt. Hoolimata tõlkide armeest, kes neelavad järgmised 30% parlamendi iga-aastasest eelarvest, on raske portugallasest või poolakast saadikule inglise, saksa või prantsuse keele vahendusel selgeks teha, mis asjad on immigratsioonipump ja rehepaplus. Aga just neid väljendeid kasutasid oma esimeses saadikusõnavõtus Toomas Hendrik Ilves ja Mart Laar 2004. aasta 4. mai plenaaristungil Strasbourg'is.

Viimase tõrvatilga meepotti tilgutab saadikute ükskõiksus plenaaristungeil toimuva vastu. Rootsist valitud Per Gahrtoni tähelepanekud ühel x päeval toimunud plenaaristungist osavõtu kohta olid masendavad. Enne istungi algust registreeris end 282 liiget, pool tundi hiljem, kui toimus hääletamine, oli kohal 197 liiget. Poolteist tundi hiljem oli hääletajaid 87, kaks ja pool tundi hiljem ainult 62. Hilised õhtutunnid toovad 732 saadikust plenaaristungite saali kõigest mõned kümned. Pole just haruldane olukord, kus saadikute idüllilise õhtusöögi võib korraks katkestada mõne saadiku juba varem planeeritud kaheminutilise sõnavõtuaeg plenaaristungil. Kuid see ei näi olevat probleemiks, et mõne aja pärast naasta ning veel kohvi, magustoitu ja brändit nautida.

Kokkuvõtvalt on parlamendi kuvand üpris negatiivne: hilisemas keskeas erupoliitikud traavivad kodulinna ja parlamendi vahet, elavad mesimagusat elu igasuguse poliitilise vastutuseeta, sest neist ei sõltu midagi ja neid ei saa ohjeldada ega korrata kutsuda. Kodupartei on nad jalust minema saatnud, uus poliitiline perekond ei eelda raudset distsipliini, valija ei saa aga üldse aru, keda (või kas) peaks valima. Aga nagu ikka, on see mündi üks külj – kahjuks ainuke asi, mis avalikkust ja meediaväljaandeid Euroopa Parlamendiga seoses huvitab.

Poliitilised perekonnad parlamendis

Praegune Euroopa Parlament on tegelikult muljetavaldav institutsioon. Siin töötavad 732 eri moel viieks aastaks parlamenti valitud 25 liikmesriigi saadikud ja nende assistendid (igaühel kuni kaks), lisaks valdkondlike komiteede ja fraktsioonide ametnikud ning sekretariaat, k.a

tugipersonal ja tõlgid. Kuigi parlamendisaadikute arv sõltub liikmesriigi suurusest, on väikeriigid selgelt ülesindatud. Nii näiteks esindab üks Saksamaalt valitud saadik 805 000 elanikku, samal ajal kui üks Luksemburgist valitud saadik seisab 66 000 elaniku huvide eest. Kuigi valimised peaksid olema otsesed ja ühetaolised kõigis liikmesriikides, reguleerib valikuid ikkagi iga liikmesriigi oma valimissüsteem. Ainult valimiste toimumise aeg on kokku lepitud enam-vähem ühtmoodi.

Euroopa Parlament koosneb liidu tasemel ühinenud fraktsioonidest ehk poliitilistest perekondadest ning töötab maailmavaatelisel alusel. Kuigi ka 29 ühest riigist valitud saadikut võiksid moodustada fraktsiooni, on enam kui tõenäoline, et rühm luuakse vähemalt kolme ja enama riigi saadikutest. Sel moel on esindatud kõikvõimalikud poliitilised ideoloogiad: konservatiivid, sotsialistid, liberaalid, rahvuslased, rohelised, skeptikud, kommunistid ja neonatsid. Viimased kipuvad koos skeptikutega valima küll pigem sõltumatute tee. *Vlaams Belang*, *Front National*, *UK Independence Party* ühes selliste nimedega nagu Jean-Marie Le Pen ja Alessandra Mussolini on üksnes mõned näited poliitilise maastiku kirevusest.

Suurimad poliitilised perekonnad on 278 saadikuga Euroopa Rahvapartei ja Euroopa Demokraadid (*European People's Party – European Democrats*, EPP-ED), 199 saadikuga Euroopa Sotsialistlik Partei ning 67 saadikuga Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liit. Nende poliitiliste jõududega täidetakse kõik parlamendi tähtsad ametikohad, neil on suurim fraktsiooni ametnikkond ning plenaaristungitel kõige rohkem kõneaega oma mõtete ja seisukohtade avaldamiseks. Enamik Euroopa Parlamendi hääletustest tugineb nende kolme poliitilise jõu vasak-paremsentristlikule löögijõule. Eeltoodust tulenevalt ei ole poliitiliste perekondade sisetülid sellised, mis võiksid eraldumisi ja sagedasi ülejooksimisi tekitada. Igaühe praktiline meel ütleb, et väikese raha ja piiratud häälega ennast parlamentaarses poliitikas nähtavaks ei tee ning käegakatsutavaid tulemusi ei saavuta.

Ometi on ka väikestel fraktsioonidel poliitikas oma koht ja roll. Ühendatud Vasakpoolsed / Põhjala Rohelised (39 liiget) koondavad äärmusvasakpoolseid, endisi kommuniste ja end ideoloogiliselt määranud Põhjala keskkonna aktiviste. Umbes sama suure ja sisult võrdlemisi kireva rühma moodustab Rohelised / Vaba Euroopa Allianss (41 liiget). Nende roheline maailmavaade ja suurema regionaalse autonoomia taotlus annab küll välja pigem surverühma kui poliitilise erakonna mõõdu. Rahvuste Euroopa fraktsioon (27 liiget) tugineb omakorda neljale vaalale: Iiri *Fianna Fail*, Itaalia *Alleanza Nazionale*, Poola *Prawo i Sprawiedliwość* ja Läti *Tevzemei un Brīvībai / LNNK*. Võrreldes paremsentristliku ja konservatiivse EPP-ED rühmaga on Rahvuste Euroopa fraktsioon föderalismi suhtes negatiivselt häälestatud ning pooldab eurointegratsiooni jäämist tavapärase rahvusvahelise koostöö raamidesse. Väiksema parlamendikoosluse moodustavad Demokraatia ja Mitmekesisuse Euroopa perekonda kuuluvad euroskeptikud, keda on kokku ainult 15 saadikut.

Mis muudab europarlamendi eriliseks

Põhiline töö toimub valdkondlikes komiteedes, mida on kokku seitseteist ja millest mõned on prestiižikamad kui teised. Paradoksaalsel kombel on suurem rebimine välisasjade

komiteesse, kus parlament saab Euroopa Liidu üldises poliitikakujundamise protsessis kaasa rääkida kõige vähem. Parlamendi roll on üksnes konsulteerida Euroopa Komisjoni või Ministrite Nõukogu, et kujundada ühenduse ühispositsioon mingis välispoliitilises küsimuses. Välisasjade komitee edasine ülesanne on määrata raportöör, kes võtab oma õlule parlamentaarse seisukoha väljatöötamise.

Sageli komiteesse kuuluvatel endistel pea- ja välisministritel on Euroopa Liidu välispoliitika kujundamises kahtlemata kaalukas roll, kuid nad peavad arvestama sellega, et komisjon ja nõukogu võivad vastavasisulist raportit ka täielikult ignoreerida. Samal ajal lähtub ühisturgu ja tarbijakaitset puudutav komitee oma töös koostöömenetlusest, mis tähendab seda, et lõplik otsus komisjoni teatava eelnõu kohta sünnib üksnes Euroopa Parlamendi ja Ministrite Nõukogu koostöös. Suurem osa Euroopa Parlamendis menetletavast seadusloomest sünnib koostöö- ja kaasotsustamisprotseduure järgides, andes parlamendile võimaluse osalemiseks eelnõude teisel ja/või kolmandal lugemisel. Seda ei olegi nii vähe, kui arvestada, et ligikaudu 50% liikmesriikide õigusaktidest on sisuliselt Euroopa Liidu õigusaktid ning suurem osa neist on välja töötatud koostöös Euroopa Parlamendiga.

Euroopa Parlamendi muudab eriliseks see, et puuduvad nii koalitsioon kui ka opositsioon. Ühest küljest lahutavad poliitilisi perekondi üksteisest maailmavaateline kirevus ning suhtumine Euroopa edasisse lõimumisse. Samal ajal ühishuvi, mis avaldub suurema mõjuvõimu taotlemises ning vastandab parlamenti Euroopa Komisjonile ja iseäranis Ministrite Nõukogule, liidab ka kõige eriskummalisemad poliitilised jõud tervikuks. Et poliitilistel perekondadel ei ole voli pärast valimisi valitsusi moodustada ega olematuid koalitsiooniläbirääkimisi pidada, suunatakse vajalik poliitenergia institutsionaalsesse võimuvõitlusse. Võidavad kõik, nii suured kui ka väikesed fraktsioonid, nii mõjuvõimsad liidrid kui ka varjujäävad saadikud. Kõigil on võrdne võimalus anda erinevate protseduuride kaudu oma panus õigusaktide vormimisse või lihtsalt arvamuse kujundamisse. Kas või kõige lihtsamal kujul raporti vormis. Esitatud muudatusettepanekud ja sellele järgnev hääletus ei lähtu mitte massiga lõomisest, vaid laiapõhjalise konsensuse otsingust. Parlamendil on vaja näidata seda, et tegemist on tõepoolest ühisotsusega, mis ei ole kujunenud hääletustulemusega 55/45, vaid kajastab hoopis suhet 70/30.

Lõpetuseks lisab Euroopa Parlamendile kaalu tema roll täitevvõimu järelevalvatajana. Nii Euroopa Komisjoni president kui ka üksikud volinikud on parlamendi ees aruandluskohuslased. Sama puudutab eesistujariiki, kel lasub vastutus Euroopa Liidu strateegiliste suundade kindlaksmääramisel ja elluviimisel iga järgneva poolaasta vältel. Euroopa Parlamendi initsiatiivil alustati juurdlust Jacques Santeri komisjoni kuuluva haridusvoliniku Edith Cressoni üle. Kuriteo koosseisu tuvastamisel oli Santeri komisjon sunnitud 1999. aastal tagasi astuma.

Euroopa Parlamendi seisukohad inimõiguste järgimisest Türgis või sõjakurjategijate avastamisele kaasaaitamisest Horvaatias võivad olla kaalukad nende kandidaatriikide liitumiskontekstis. Probleemide ilmnemisel ei pruugi parlament liitumislepingutele oma heakskiitu anda. Parlamendi tähtsusest räägib kõnekalt ka tõsiasi, et vaid kaks päeva pärast Annani rahuplaani ebaõnnestunud rahvahääletust Küprosel osalesid Euroopa Parlamendi

välisasjade komitee kuulamisel Küprose kreeka ja türki kogukondade esindajad/läbirääkijad, ÜRO eriesindaja Küprosel Alvar DeSoto ning Euroopa Komisjoni laienemisvolinik Günther Verheugen, et analüüsida rahvahääletuse tulemusi ning seada poliitilisi sihte edasiseks. Tühise ja tähtsusetu parlamendi ees sedalaadi kuulamisi läbi ei viida.

xxx

See essee on valminud kolme üksteist täiendava koosmõju tulemusena. Esiteks õpetas aasta Euroopa Parlamendi vaatlejana mind orienteeruma sealsetes võimukoridorides, selgitas mängureegleid ja rollijaotusi ning poliitika tegemise kunsti tervikuna. Sellele automaatselt järgnenud kolm kuud Euroopa Parlamendi täieõigusliku liikmena andis võimaluse õpipoisi staatuses kogetut ka praktikas rakendada. Teiseks pean siinkohal vajalikuks meeles pidada oma akadeemiliste lemmikute raamatuid – Desmond Dinani „Ever Closer Union” ning Neill Nugenti „The Government and Politics of the European Union” –, mida olen kasutanud Tartu Ülikooli tudengitele Euroopa integratsiooni ajalugu ja institutsionaalset kujunemist õpetades. Kolmandaks Per Gahrtoni fantaasia ja ulmerubriiki kuuluv romaan „Life and Death in the European Parliament”, mis, nagu selgus, ei osutunud ainult lõbusaks ajaviiteks, vaid võimaldas veelgi paremini siduda teadmisi ja kogemusi ühtlaseks tervikuks.

Kasutatud kirjandus

Dinan, D. (1999). Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. Basingstoke: Macmillan Press.

Gahrton, P. (2004). Life and Death in the European Parliament. Visby: Books-on-Demand.

Nugent, N. (2003). The Government and Politics of the European Union. Houndmills: Palgrave.