

Poolteist aastat Euroopa Liidus: Riigikogu esimesed võidud

Aili Ribulis (RiTo 12), Euroopa poliitika ja avaliku halduse magister

Riigikogu on suutnud oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni Euroopa Liidu asjade kujundamisel edukalt kinnistada ning kindlustanud endale koha Eesti europoliitikas.

Eesti on olnud Euroopa Liidu liige juba poolteist aastat. See on küllalt pikk aeg, et anda hinnang enne liitumist kehtestatud struktuuridele. Senised laienemised on näidanud, et püsivad institutsionaalsed struktuurid Euroopa Liidu asjade otsustamisel kujunevad uues liikmesriigis välja liikmesuse algaastail. Osa kirjapandud normidest kinnistub tegelike käitumisnormidena, osa jääb lihtsalt paberile. Muu hulgas kinnistuvad täidesaatva ja seadusandliku võimu suhted Euroopa Liidu asjade otsustamisel.

Artikkel keskendub seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetele Euroopa Liidu liikmeks oleku taustal ning käsitleb Riigikogu positsiooni Eesti poliitilises süsteemis.

Parlamendid – kaotajad või võitjad?

Kirjanduses väidetakse sageli, et Euroopa Liidu liikmeks saades nõrgeneb tunduvalt riigi parlamendi positsioon täidesaatva võimuga võrreldes. Seda põhjendatakse asjaoluga, et paljudes poliitikavaldkondades kandub Euroopa Liidu liikmeks olles otsustuspädevus riigi tasandilt Euroopa Liidu tasandile. Liikmesriigi parlamendile jääb olulistest poliitikavaldkondades – väliskaubanduse, põllumajanduse, siseturu ja mõnes muus valdkonnas – tunduvalt vähem võimu ise oma riigi õigusloome üle otsustada. Samuti nõrgendab riigi parlamendi positsiooni see, et Euroopa Liidus sünnivad otsused peamiselt valitsuste esindajate vaheliste läbirääkimiste tulemusena. Riigi parlamendi võimalused mõjutada täidesaatva võimu juhivat otsustusprotsessi on piiratud – tema panus Euroopa Liidu poliitikas piirdub otsekui eurodirektiivide muutmise ja riigi õigusaktideks Brüsseli koridorides kokku lepitud suuniste kohaselt. Samas ei saa jätta lisamata, et parlamentide pädevuses on ka Euroopa Liidu lepingute muudatuste ratifitseerimine, mis hiljutiste valulike õppetundide taustal Prantsusmaal ja Hollandis ehk taas populaarsust võidab.

Teisalt võib väita, et Euroopa Liitu kuulumine pole sugugi ainuke ja määrav tegur liikmesriikide täidesaatva võimu tugevnemisel seadusandliku suhtes. Viimaste aastakümnete jooksul täheldatud parlamendi üldine nõrgenemine riigi poliitilistes süsteemides on toimunud Euroopa integratsiooni protsessist sõltumata (Raunio, Hix 2001, 148). See on tingitud poliitika üldisest moderniseerumisest, mis on toonud endaga kaasa poliitikavaldkondade komplekskuse kasvu. Poliitika kujundamine ja selle mõjutamine eeldab üha enam spetsiifilist valdkondlikku analüüsi. Valitsusel on parlamendiga võrreldes rohkem informatsiooni ja ressursse ekspertarvamuste tellimisel. Väidetakse isegi, et parlamendi roll poliitilises süsteemis on põhimõtteliselt muutunud, ta toimib areenina, kus mujal kokkulepitud poliitika formaalselt vastu võetakse (Raunio, Hix 2001, 143).

Muutusi vallandav jõud

Teisest küljest on just Euroopa Liidu liikmeksolek nii mõneski mõttes tugevdanud riigi parlamendi järelevalvet valitsuse üle, osutudes paljudes liikmesriikides muudatusi vallandavaks jõuks. Tunnetades täidesaatva võimu domineerimist, on parlamendid hakanud nõudma rohkem informatsiooni ja suuremat kontrolli valitsuste Euroopa poliitika üle. Sel eesmärgil on liikmesriikide parlamentides loodud Euroopa Liidu asjade komisjonid. Paranenud juurdepääs informatsioonile ning valitsuse tegevust jälgiv silm on tugevdanud parlamendi kontrolli valitsuse tegevuse üle ministrite nõukogus. See on omakorda tõstnud valitsuse teadlikkust, et Euroopa Liidus otsuseid langetavad ministrid vastutavad ka väljaspool oma riiki tegutsedes rahvusparlamendi ees. Kui parlament pole ministri käitumisega rahul, võib ta asjaosaliselt nõuda selgitusi ning halvemal juhul algatada tema suhtes umbusalduse.

Siiski on väidetud, et isegi tugeva parlamentaarse kontrolliga riikides on parlamendi tegelik kontroll Euroopa õigusloome üle pigem illusoorne (Raunio, Hix 2001, 143). Tuleb tunnistada, et riigi parlamendil on suhteliselt raske suunata ja kontrollida valitsuse tegevust Euroopa Liidu otsustusmehhanismis. Probleem on eelkõige selles, et Euroopa Liidu õigusloomes orienteerumine eeldab valdkondlikku analüüsi, kiiret informatsiooni kogumist ja töötlemist, nõuab rohkem teadmisi kui riigi seadusloome tundmine ning on tihti väga tehnilise iseloomuga. Samuti ei võimalda Euroopa Liidu õigusloome tohutu maht piiratud ressursidega riikide parlamentidel oma riigi õigusloome kõrvalt Euroopa Liidu arengusse piisavalt süveneda.

Riigi parlamendi huvi Euroopa Liidu asjade vastu võib olla soovitud väiksem ka puhtpragmaatilistel põhjustel: valijate jaoks jäävad need teemad sageli liiga kaugeks. Peale selle võib parlamendile tunduda, et tehtud pingutustest hoolimata on võimalus oma häält kuuldavaks teha ja Euroopa Liidu õigusloomet mõjutada minimaalsed. Eriti puudutab see Ülemkogu kohtumisi, kus otsus sünnib tihti liikmesriikide valitsusjuhtide ja riigipeade vaheliste kompromisside tulemusena ning parlamente teavitatakse kokkulepitud otsustest tagantjärele.

Euroopa Liidu asjade komisjon – riigi parlamendi side Euroopaga

Viimaseil aastakümneil täheldatud riikide parlamentide üldine aktiveerumine Euroopa asjades kinnitab siiski liikmesriikide parlamentide osa üldist tugevnemist Euroopa Liidus (Wessels *et al*/ 2003, 432). See on seotud nii parlamentide reaktsiooniga järjest süvenevale integratsioonile ning sellest tuleneva otsustusprotsessi kaugenemisega kui ka pärast Maastrichti lepingu sõlmimist avalikkuse suurenenud tähelepanuga Euroopa Liidu asjadele. Osaliselt võib seda seostada Euroopa Parlamendi tegevusega, mis on tihendanud parlamentaarset suhtlemist liikmesriikide vahel ning tõstnud riikide parlamentide teadlikkust oma potentsiaalsest võimust. Parlamendid ei soovi enam pelgalt jälgida valitsuste poliitikat Euroopa Liidu asjades, vaid tahavad selles ise osaleda ning valitsustele suuniseid anda.

Parlamendi kontroll Euroopa asjade üle on liikmesriigiti erinev ning sõltub paljuski riigi poliitilise süsteemi eripärast. Suurt rolli mängivad seejuures riigi parlamentaarne kultuur,

parlamendi roll valitsuse määramisel, avalik arvamus ja Euroopa asjade tähtsus riigi sise poliitikas. Tugeva parlamentaarse kontrolliga riikideks peetakse Põhjamaid, eelkõige Taanit, Soomet ja Rootsit, ent ka Austriat.

Parlamendis on kontroll Euroopa Liidu asjade üle tavaliselt koondunud Euroopa Liidu asjade komisjoni, selle juriidiline pädevus ja tegevus erinevad liikmesriigiti oluliselt. Mõnes liikmesriigis delegeerib Euroopa Liidu asjade komisjon spetsiifiliste küsimuste arutamise alalistele valdkondlikele komisjonidele ning võtab seisukoha nende arvamusel. See tugevdab tunduvalt parlamendi võimu, sest alalised komisjonid on oma valdkonnas pädevamad.

Tugeva parlamendiga riikides on parlamendil või selle komisjonil õigus anda valitsuse liikmeile mandaat läbirääkimisteks ministrite nõukogus. Sel juhul peavad ministrid enne ministrite nõukogu istungeid saama valitsuse seisukohtadele parlamendi heakskiitu. Ehkki nad saavad selle mõni päev enne nõukogu istungit, mil ajalise surve tõttu pole valitsuse seisukohta tihti enam võimalik muuta, võib parlament põhimõtteliselt oma eriarvamuse alusel valitsuse seisukohti suunata, kitsendada ja muuta. Kuid siduvate mandaatide süsteemi Euroopa Liidu poliitilise süsteemi valguses võib ka kritiseerida. Parlamendi veto ei pruugi alati olla konstruktiivne, sest Euroopa Liidu läbirääkimistel ei ole tihti kokkuleppe saavutamise nimel võimalik ühe liikmesriigi arvamusel arvestada. Valitsusel on kokkulepete saavutamiseks vaja paindlikku mänguruumi. Arvestades eespool kirjeldatud valitsuste informatsiooni ja analüüsi eeliseid, võib parlamendi eriarvamus teataval juhul tõstatada küsimuse parlamendi objektiivsusest.

Huvitav on märkida, et enamikus uutes liikmesriikides on parlamendil suhteliselt tugev positsioon, mis peegeldab edukaiks peetavate Põhjamaade mudelite ülevõtmist. Parlamendid on üldiselt hästi informeeritud ning nende väljendatud seisukohad on valitsusele siduvad.

Näiteks peab Läti Seim valitsuse seisukohad enne Euroopa Liidu institutsioonidele esitamist heaks kiitma. Leedus toimib keerulisem süsteem, mis jagab Euroopa Liidu eelnõud tähtsuse järgi punaseks, kollaseks ja roheliseks ning selle kohaselt on parlamendi heakskiit kohustuslik, soovituslik või ebaoluline. Ehkki Tšehhi ja Ungari parlamendil on õigus anda valitsusele siduvaid arvamusel, ei pea kummaski riigis ministrid komisjoni ees valitsuse seisukohti tutvustama. Seda teevad ametnikud ning seetõttu ei tunneta ministrid Euroopa Liidu asjades otsest vastutust parlamendi ees.

Riigikogu roll Eesti europoliitika kujundamisel

Ka Eestis on Riigikogu valitsusega võrreldes nõrgemas positsioonis nii pädevuse, ressursside kui ka informatsiooni poolest. Euroopa Liidu asjad on paljudele Riigikogu liikmetele kauged, keerulised ja võõrad ning neisse süvenemine nõuab saadikuilt parajat lisapingutust. Tehnilisele keerukusele lisandub informatsiooni suur maht – iga päev saabub Riigikokku kaks–kolm Euroopa Liidu õigusakti eelnõu. Komisjonis on ametnikke vähe ning neile ei ole võimalik lõpmatuseni koormust lisada.

Nimetatud probleemidest hoolimata võib pooleteise Euroopa Liidu liikmeks oldud aasta jooksul tehtu põhjal väita, et Riigikogu on oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni hästi kinnistanud. Enne liitumist määrati kindlaks hästi toimiv mudel, mis on sätestatud Riigikogu kodukorra seaduses. Paljuski võib paralleele tõmmata Põhjamaade mudeliga, eriti Soomega. Mõlemal juhul on pädevus Euroopa asjades jagatud Euroopa Liidu asjade komisjoni ja kindla valdkonnaga tegeleva alatise komisjoni vahel (v.a Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas). Riigikogus mängib keskset rolli Euroopa Liidu asjade komisjon, kus Riigikogu nimel kujundatakse valitsusele siduv seisukoht alatiste komisjonide seisukohtade alusel. Kui valitsus ei pea Riigikogu seisukohast kinni, peab ta seda esimesel võimalusel põhjendama; see tugevdab Riigikogu positsiooni.

Riigikogu pädevusse kuulub küllaltki palju Euroopa Liidu asju, seetõttu saab ta tugevasti mõjutada valitsuse positsioone Euroopa Liidu õigusloomes. Valitsus peab esitama Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud, mis nõuavad seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ning mille vastuvõtmisega kaasneb majanduslik või sotsiaalne mõju. Peale selle võib Riigikogu väljendada oma arvamust muude tähtsate Euroopa Liidu asjade kohta ning kontrollida valitsuse tegevust Euroopa Liidu poliitika teostamisel.

Valitsus peab lisama õigusakti eelnõule põhjaliku seletuskirja, mis selgitab eelnõu eesmärki, menetlemise korda ja ajakava, ülevaadet selle vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest ning oma seisukohta eelnõu suhtes.

Kritiseerivalt võib mainida, et Euroopa Liidu asjade komisjon võtab seisukoha peamiselt valitsusest tulnud informatsiooni alusel, ise ei jõua ta teistest allikatest, näiteks huvirühmadelt, infot hankida ja seda töödelda. See on probleem isegi tugevate huvirühmadega ja tugevate parlamentidega liikmesriikidele, sest parlamentide võime infot töödelda on ressursside nappuse tõttu piiratud. Seetõttu peavad valitsuse koostatud seletuskirjad olema võimalikult täpsed ja põhjalikud.

Euroopa Liidu asjade komisjon on oma senise tegevusega pannud aluse tugeva komisjoni traditsioonile. Kaks korda nädalas peetavad istungid võimaldavad Euroopa Liidu arengut pidevalt jälgida ja muutustele kiiresti reageerida. Rutiinse Euroopa Liidu õigusloomega tegelemise kõrval on komisjon olnud aktiivne paljude Euroopa Liidu liikmesusega seotud küsimuste tõstatamisel ning nendega seotud probleemide lahendamisel. Euroopa Liidu asjade komisjoni kaalu tõstab see, et mitu komisjoniliiget 15-st on endised ministrid, sealhulgas üks endine peaminister. Komisjoni tööd juhib endine välisminister ning komisjoni kuulub ka väliskomisjoni esimees. Seetõttu võib väita, et Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmed on Euroopa Liidu asjadega üldjoontes hästi kursis olevad kogunud poliitikud, kelle autoriteet on kõrge.

Põhimõtteliselt peaksid ministrid käima Euroopa Liidu asjade komisjonis enne ministrite nõukogu valdkondlikke istungeid. Komisjon on paaril korral avaldanud rahulolematust ministrite ilmumata jätmise pärast. Enne Ülemkogu istungeid käib komisjonis tavapäraselt peaminister, pärast Ülemkogu saadetakse kokkuvõtte seal toimunud komisjonile kirjalikult. Riigikogu positsiooni tugevdaks veelgi see, kui ka pärast Ülemkogu käiks peaminister seal

tehtud otsuseid selgitamas. Euroopa Liidu asjade komisjon on juhtinud tähelepanu sellele, et Eesti huvide paremaks kaitsmiseks Euroopa Liidu otsustusmehhanismis peaksid ministrid iga kord ministrite nõukogu istungeil osalema. Euroopa Liidu asjade komisjon on oma positsiooni valitsuse suhtes tugevdanud ka mitmete valitsusele suunatud märkuste osas. Muu hulgas on ta teatanud, et valitsuse esialgseid prioriteete ühe või teise riigi eesistumise ajal tuleks komisjonile tutvustada enne eesistumisperioodi algust ning soovinud valitsuselt põhjalikumaid õigusaktide seletuskirju. See annab tunnistust Riigikogu soovist tihendada valitsuse ja parlamendi suhteid Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu on teiste liikmesriikide sarnaselt enamasti valitsuse seisukohti toetanud, mis näitab nii valitsuse kui ka Riigikogu pädevust. Mitu korda on Riigikogu siiski valitsuse seisukohti muutnud ja suunanud ning kitsendanud ministri volitusi. Euroopa Liidu asjade komisjon on poliitika kujundamise protsessi sekkunud ka ministritele suunatud ettepanekute kaudu, et tõmmata ministrite nõukogu tähelepanu mõnele küsimusele või tõstatada seaduseelnõu ettevalmistavas Euroopa Liidu töörühmas mõni Eesti seisukohalt oluline küsimus, jälgides nimetatud eelnõu edasist menetlemist. Riigikogu on korduvalt palunud valitsuselt lisainformatsiooni üksikute seaduseelnõude kohta, kinnitades oma huvi sisuliste küsimuste vastu ning soovi protsesse mõjutada.

Heade tavade tähtsus tulevikus

Eesti on värske Euroopa Liidu liige ning seetõttu tõhus parlamendi kontroll valitsuse tegevuse üle Euroopa Liidu asjades alles kujuneb. Üldjoontes võib väita, et Riigikogu on hästi kasutanud oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni mõjutada Euroopa Liidu poliitikat. Praegu on Riigikogule oluline, et uued täidesaatva ja seadusandliku võimu käitumisnormid kanduksid paberilt tegelikkusesse ja kinnistuksid. Poolelise aasta jooksul juurdunud hea valitsemise tavad loovad traditsiooni, mis mõjutab poliitilise süsteemi arengut pikema aja jooksul. Parlamendi tugev positsioon on tähtis eelkõige ennetuslikust aspektist, see sunnib valitsust parlamendiga rohkem konsulteerima ja tema arvamust arvestama. Parlamendi ja valitsuse suhted mõjutavad kogu poliitilise süsteemi toimimist, sest parlamendi tugevnenud positsioon Euroopa Liidu asjade otsustamisel mõjutab ka teisi valdkondi. Seetõttu peab Riigikogu olema jätkuvalt aktiivne ning kasutama oma võimalusi valitsuse tegevuse suunamiseks ja järelevalveks. Õigusaktide menetlemise ajakulu ning Riigikogu nappe ressursse arvestades pole seda mõistagi võimalik teha iga õigusakti puhul, ent tähtsate küsimuste korral on see Riigikogu tugeva positsiooni säilitamiseks Euroopa Liidu asjade kujundamisel vältimatu.

Kasutatud kirjandus

Fourth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat. October 2005, London. – <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/number4/>

Raunio, T., Hix, S. (2001). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. – K. H. Goetz, S. Hix (eds). Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. London: Frank Cass, pp 142–168.

Third bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat. May 2005, Luxembourg. – <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/third/>

Wessels, W., Maurer, A., Mittag, J. (eds) (2003). Fifteen into One? The European Union and its Member States. Manchester: Manchester University Press.