

## **Rahvusparlamendi valikud Euroopa Liidus**

Olev Aarma (RiTo 7), Riigikogu Euroopa asjade komisjoni nõunik–sekretariaadijuhataja

**Parlamendi valik pärast Euroopa Liiduga liitumist sõltub suurel määral ka riigis enne liitumist tavaks olnud täitevvõimu ja seadusandliku võimu suhetest.**

Senised ühinemisprotsessid on näidanud, et Euroopa Liiduga liitumisel tugevneb riigis täitevvõimu roll. Analüüsimate kõiki mainitud rollide ümberjagamisele viivaid muutujaid, võib üldistatult väita, et Euroopa Liidu puhul on tegemist ühest küljest välispoliitika teostamise tavadele tugineva protsessiga, kus valitsusel on olnud suhteliselt suurem osatähtsus, teisalt mõjutab Euroopa Liit iga liikmesriigi iga päeva tunduvalt sügavamalt, kui seda teeb välispoliitika.

Uuringud on näidanud, et pärast liitumist sõltub parlamendi roll suurel määral ka riigis enne liitumist tavaks olnud täitevvõimu ja seadusandliku võimu suhetest. Kui riigi seadusandlikul kogul oli enne liitumist suhteliselt nominaalne roll, s.t ta kinnitas võimul oleva valitsuse otsused ja nendega seotud ettepanekud, on ka pärast liitumist vähe tõenäone, et parlament saab senisest suurema eelise otsuste tegemise protsessis.

Kuigi viimase kümne aasta jooksul on esile kerkinud mitmes vormis debatt parlamentide rolli üle Euroopa Liidu otsustusprotsessis, on suhteliselt tugeva parlamentaarse traditsiooniga Põhjamaade esindajad viidanud Euroopa Tuleviku Konvendis asjaolule, et enim soovivad Euroopa tasandil oma võimu Euroopa Liidu abiga tugevdada just nende riikide seadusandlikud kogud, kelle roll on olnud muu hulgas ka Euroopa Liiduga seoses tagasihoidlik.

Artikli eesmärk on rõhutada Euroopa Liidu küsimuste koordinatsioonimehhanismi primaarsust, jättes kõrvale liidus toimuva parlamentidevahelise koostöö ning tulevikukonvendis arutatavad Euroopa Liidu tasandi võimalikud lahendusvariandid.

## **Riigikogu ja Euroopa Liidu õigusaktid**

Riigikogul on võimalik teoreetiliselt mõjutada kõiki Euroopa Liidu õigusakte, mõju sõltub mõjutamise ajastamisest (s.t otsustamise faasist).

Et määrused on otsekohaldatavad, saab neid mõjutada üksnes algfaasis, veelgi parem – algfaasile eelnevas ettevalmistusfaasis. Selleks peab Riigikogu omama vastavat infot juba siis, kui eelnõu algatamise ettepanekud jõuavad Euroopa Komisjoni. Kas neid on otstarbekas mõjutada, sõltub Riigikogu soovist ja võimalustest. Infoallikateks ja –kanaliteks võivad olla riigiametnikud, kes osalevad nn komitoloogia komiteede tegevuses, huvirühmad ning Riigikogu esindus Euroopa Parlamendis (nõunik).

Alternatiivskeemi puhul saab Riigikogu vastavat infot määruse ametliku menetlemise algfaasis, mis annab võimaluse teha vajaduse korral ettevalmistusi selle kooskõlastamiseks

või kooskõlastada see Eesti Vabariigi õigusaktidega ning tagada määruse õigeaegne rakendamine riigis.

Teine õigusaktiilik määruse kõrval on direktiiv, mille puhul on rahvusparlamendil rohkem mõjutamise võimalusi. Peale määruste kohta mainitu on rahvusparlamendil võimalus (kohustus) muuta vastuvõetud direktiivid liikmesriigi õigusaktiks, kusjuures direktiiv seab tavaliselt eesmärgi, selle saavutamise viis on aga liikmesriigi siseasi. Seega on tähtis nii ennetav (algfaasi mõjutav) tegevus kui ka õigeaegne õigusakti ülevõtmiseks vajalik informatsioon, mis muu hulgas aitaks paremini planeerida Riigikogu seadusloometegevust. See omakorda annaks riigile paremad võimalused direktiiv õigeaegselt üle võtta, vältimaks mittetäitmisest tulenevaid sanktsioone. Pärast õigusakti ülevõtmist peab liikmesriik sellest teavitama Euroopa Komisjoni.

Teistest Euroopa Liidu õigusaktidest on Riigikogule olulised Euroopa Liidu olemust muutvad lepingud (konstitutsioonilise iseloomuga õigusaktid), mille ratifitseerimises osaleb Riigikogu pärast liitumist võrdväärselt teiste liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendiga. Põhimõtteliselt on tegemist rahvusvaheliste õigusaktide menetlusele sarnase tegevusega, s.t Riigikogu võib küsimusele läheneda samamoodi, nagu seda on siiani tehtud rahvusvaheliste lepingute puhul. Arvestades samal ajal Euroopa Liidu lepingute tähtsust riigile, võiks ratifitseerimiselset tegevust tõhustada ning mitte jätta kogu ettevalmistustööd välisministeeriumi hooleks.

## **Riigikogu valikud**

Millised on peamised valikud, mida Riigikogu peaks tegema seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga, et tagada Riigikogu kui seadusandliku võimu kohanemine uue olukorraga?

Et Euroopa Tuleviku Konvendis ning Euroopa asjade komisjonide (COSAC – *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*) konverentsil on korduvalt viidatud rahvusparlamentide kaasamisele otsustusprotsessi ka Euroopa Liidu tasandil info aja- ja asjakohase edastamise kaudu, võib Euroopa Liidu tasandi esimesel etapil viidata info laekumise kahele allikale: Euroopa Komisjonile (mis peaks edastama eelnõude info korraga valitsustele ja uute arusaamade järgi ka rahvusparlamentidele) ning Vabariigi Valitsusele (seni liikmesriikides kehtiv kord, kinnitatud ka Amsterdami lepingu rahvusparlamente puudutavas lisaprotokollis). Samal ajal tuleks kasutada infoallikana aga ka Riigikogu esindajat Euroopa Parlamendis.

Seega saab ka Riigikogu teavet kavandatava õigusakti kohta algfaasis ning hetkeolukorda arvestades võiks selle info esmaadressaat olla Riigikogu Euroopa asjade komisjon (EAK).

Euroopa Liidu küsimuste keskseks koordinatsiooniorganiks peaks ka pärast liitumist jääma Riigikogu EAK. Olukord, mille puhul EAK on erikomisjoni staatuses, võiks säilida juhul, kui EAK ülesanded ja volitused saavad hetkeolukorrast laiemat käsitlust.

Kui Riigikogus edastab infot EAK, saab komisjon ideaalmudeli järgi teavet Euroopa Liidu kavandatavate õigusaktide kohta kolmest allikast – Euroopa Komisjonilt (tõenäoliselt on

Euroopa Komisjoni infopartneriks rahvusparlamendis just selle Euroopa Liidu küsimustega tegelev komisjon), valitsuselt (mitmed erinevad allikad) ja Riigikogu esindajalt Euroopa Parlamendis.

Kui infot edastatakse riigis Riigikogu juhatuse kaudu, muutub infovoog mõnevõrra hajutatuks ning koormab juhatust lisaküsimustega. Positiivseks küljeks on see, et juhatus saaks seni kehtiva korralduse kohaselt määrata juhtivkomisjoni, seda ka Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude puhul.

Laekuvat infot on võimalik korraldada järgnevalt:

1. Valitsus otsustab, millised eelnõud ja, laiemas plaanis, milline info pakub huvi seadusandjale, ning lisab edastatavale materjalile omapoolse kommentaari, sealhulgas esmase võimalike mõjude analüüsi Eesti kohta.
2. Valitsus edastab kogu Euroopa Liidust laekuva info eelneva selekteerimiseta. Probleemiks on info üleküllus ning sellest tulenev Riigikogu võimetus endale olulist infot selekteerida (seleksiooni teeb EAK või juhatus või muu struktuur), millega võib kaasneda teataval määral huvi kadumine edastatavate küsimuste vastu ehk võimetus küsimustega tegelda.
3. Riigikogu edastab valitsusele omapoolsed infonõuded, millele valitsus on kohustatud operatiivselt vastama. Probleemiks võib osutuda info koordineerimatusest tulenev võimalik infopuudujääk või olulise küsimuse väljajäämine Riigikogu edastatavast infonõudest.

### **Korralduslik külg**

Võttes aluseks lahenduse, mille puhul Riigikogu Euroopa Liidu temaatikat kureerib EAK, on oluline vaadelda selle komisjoni korralduslikku aspekti.

EAK pädevuse ja staatuse tugevdamiseks peaks kaasama alatise komisjone ning vaatlema võimalust moodustada EAK alatiste komisjonide esimeestest ja aseesimeestest (kaaluda võiks ka fraktsioonide esimeeste–aseesimeeste varianti).

Poliitiliselt tasandilt oleks otstarbekas EAK koosseisu puhul lähtuda mitte fraktsioonide delegeerimise primaarsusest, vaid põhimõttest: komisjoni kuulugu alatiste komisjonide esimehed (ja aseesimehed) ning fraktsioonide esimehed (ja aseesimehed). Selline koosseis tagab esindatuse ning vajaliku nn käsuliini korraldamise fraktsioonidesisese arutelu stimuleerimiseks ning sellele baseeruvaks tagasiside kindlustamiseks.

Kodukorraga seoses kerkib esile EAK istungite ajastamisega seonduv ning vajaduse korral operatiivse kokkukutsumise ja valitsuse positsioonile hinnangu andmise probleem. Kasutada võiks elektroonilisi sidevahendeid, mille puhul on EAK istungit võimalik pidada ka kaugosalemise teel.

Selline koosseis tugevdaks EAK otsustusvõimet ning annaks fraktsioonidele ja alatistele komisjonidele võimaluse kiiresti vajalikes küsimustes seisukoht võtta ning samal ajal tagada Riigikogus poliitilistele otsustele võimalikult lai kandepind.

Ühe võimalusena võib kaaluda EAK esimehe võrdsustamist Riigikogu aseesimehega, mis annaks ühelt poolt võimaluse asespiikriil tegevust jätkata tavaviisil, EAK esimehe staatusest tuleneva lisatööt, teisalt nii staatuse (rahvusvahelisel tasandil) kui ka Riigikogu juhatusse kuulumise eelised.

Kui otsustatakse senist EAK loomis- ja komplekteerimismoodust jätkata, peaksid fraktsioonid arvestama, et EAK liikmeile langeb topeltkoormus (alalise komisjoni ja ka EAK liikmena) ning nad peaksid valdama piisavalt võõrkeeli, sest algfaasis on suur osa infomaterjale võõrkeelsed ning EAK-l on oluline välissuhtlemisfunktsioon. Küsitav on, kui otstarbekas on EAK liikmete valdkonnapõhine spetsialiseerumine, IX koosseisu ajal ei viinud see märkimisväärsete tulemusteni.

Samuti on problemaatiline keskendumine nn raportööride süsteemile, kusjuures EAK-s oleks raportöör ka oma fraktsiooni Euroopa Liidu raportöör-spetsialist.

Alternatiivse variandina võib kaaluda EAK selekteerimisfunktsiooni (analoogia Soome ja Ühendkuningriigi vastavate komisjonidega), mille puhul EAK selekteerib arutlusele minevad küsimused ning edastab need Riigikogu juhatusega kooskõlastatult aruteluks alatistesse komisjonidesse.

Alatised komisjonid annavad kindla ajagraafiku alusel oma arvamuse EAK-le, kes omakorda edastab selle omapoolsete kommentaaridega valitsusele ja teistele vajalikele institutsioonidele.

Kui peaks säilima Euroopa Liidu sammaste süsteem, on otstarbekas, et EAK-s oleks esindatud väliskomisjon, arvestades väliskomisjonides tehtavat üleeuroopalist koostööd. Arvestama peab tulevikuarutelu, mille kohaselt on kavas kaotada sammaste süsteem ja koordineerida parlamentidevahelist koostööd, ning Eesti huvi säilitada Euroopa Liidu välispoliitika otsustes ühehäälsuse põhimõte. Lisamärkusena vajab mainimist Euroopa Parlamendi (Eestist 6 liiget) suhteliselt nõrk roll praeguse teise ja osa kolmanda samba otsuste tegemisel.

### **Suhted Euroopa Parlamendiga**

Suhtes Euroopa Parlamendiga võib vaadelda kaht tegevusviisi. Esiteks, Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed suhtlevad Riigikoguga üksnes oma fraktsiooni kaudu, võimalik on kasutada ka mitteformaalseid kontakte ja infokanaleid. Teiseks, Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed on kaasatud sõnaõigusega EAK istungitele (hääletusõigusega) ning nende osalemisõigust piiratakse üksnes seoses valitsuse liikmete esinemisega EAK-s Ministrite Nõukogu istungite eelsete positsioonide arutamisel. Euroopa Parlamendi liikmete kontaktide eest vastutab Riigikogu esindaja Euroopa Parlamendis.

Seoses pidevalt kasvava infovajadusega ning vajadusega infot eelnevalt selekteerida ja teadmistepagasile tuginevalt suunata, on EAK teinud ettepaneku lähetada Euroopa Liitu (täpsemalt Euroopa Parlamendi juurde) Riigikogu esindaja. Sellega on nõustunud Riigikogu juhatus. Esindaja täpsed ülesanded määratakse ametijuhendis, kuid loogiline oleks, et ta kuuluks ka EAK sekretariaadi koosseisu.

Teiste riikide kogemustest väärivad järgimist Soome, Rootsi ja Taani süsteem. Palju reklaamitud Taani süsteem on siiani tuginenud vähemusvalitsuste traditsioonile, mille kohaselt peab valitsus igaks sammuks saama konkreetse Folketingi mandaadi, ka Euroopa Liidu asjade puhul. Taani süsteem toimib tegelikkuses mõnes mõttes kahe skeemi alusel: esimene skeem on ametlikult kinnitatud, teine toimib esimesega paralleelselt ning tugineb mitteformaalsetele infovoogudele, mis tihtipeale ei läbi kõiki ametlikus versioonis ettenähtud instantsse.

Rootsi mudeli puhul on probleemiks Riksdagi võimetus enamusvalitsuse soove tagasi lükata ning suhteliselt hilisest sekkumisvõimalusest tulenev valitsuse seisukoha tagasilükkamise kõrge hind (mitte ainult rahalises mõttes).

Soome mudel tugineb poolpresidentiaalsele riigikorraldusele, väga oluline on Eduskunna liikmete arvamus, et neil on võimalik Euroopa Liidu otsuseid mõjutada. Vastused kajastavad (uurijate hinnangul) nii olemasolevat praktikat kui ka riikide poliitilise süsteemi tavasid.

Rootsi ja Soome parlamendi liikmed sooviksid, et Euroopa Liidu küsimustes oleks rahvusparlament peamine otsustaja. Mõlemas riigis soovitakse parlamendis EAK-le suuremat rolli ning tugevdada alaliste komisjonide osalemist protsessis.

Vastajate ideaalmudelit otsustusprotsessis osalemise kohta (kaasatud on seitse esimest peamist osalejat) vt tabel 1.

***Tabel 1. Vastajate ideaalmudel Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise kohta (sulgudes kogutud punktid)***

Rootsi:	Soome:
a) Riksdag (82)	a) Eduskunta (89)
b) valitsus (76)	b) valitsus (87)
c) valijad (76)	c) EAK (85)
d) EAK (65)	d) alalised komisjonid (76)
e) alalised komisjonid (64)	e) välisministeerium (76)
f) välisministeerium (63)	f) president (72)
g) esindus Euroopa Liidus (59)	g) esindus Euroopa Liidus (71)

ALLIKAS: Jungar, Öberg 2002.

Erinevad on ärimaailma ja muude valitsusväliste osalejate mõjusoovid (näiteks ärikeskkond Soomes 57, Rootsis 40).

Tähelepanuväärselt erineb ka kahe riigi parlamendiliikmete soov kaasata valijaskonda (Rootsis 76 ja Soomes 62).

Uuringu läbiviijad on toonud välja võimu soovitud ja olemasoleva (hinnangulise) võimu/mõjuvõimu arvude vahe (n-õ võimu netopositsiooni).

**Tabel 2. Soovitud ja olemasoleva mõjuvõimu vahe**

Rootsi:		Soome:	
Valijaid	-35	Eduskunta	-16
Riksdag	-30	valijad	-17
alalised komisjonid	-29	alalised komisjonid	-14
EAK	-14	EAK	-8

EAK hinnangute puhul on oluline, et mõlemas parlamendis EAK ei ole alaline komisjon. EAK ei tegele seadusloomega, pigem toimib valitsusele nõuandva organina.

Rootsi EAK probleemiks on komisjoni osalemine liiga hilises otsuse tegemise faasis, s.t siis, kui Rootsi positsiooni muutmise läheks liiga kalliks.

Küsimusele "Milliste kanalite kaudu saate kõige paremini Euroopa Liidu küsimuste otsustamist mõjutada?" vastati järgnevalt (vt tabel 3).

**Tabel 3. Kanalid, mille kaudu saab enim mõjutada Euroopa Liidu küsimuste otsustamist (%-des)**

	Rootsi Riksdag	Soome Eduskunta
Alalised komisjonid	24	50
EAK	44	78
Oma partei	44	37
Partei juhatus	33	16
Kontaktid valitsusametnikega	12	39

Kontaktid Euroopa Liidu ametnikega	18	42
Kontaktid Euroopa Parlamendi liikmetega	42	33
Kontaktid huvirühmadega	19	33

Hoolimata sellest, et mõlema riigi parlamendi osalust Euroopa Liidu küsimustes on hinnatud võrdselt tugevaks, näitab uuring, et parlamendiliikmete hinnangud on erinevad. Soomlased tunnevad end suhtes valitsusega tugevamana kui rootslased. Soomlased hindavad kõrgemalt ka EAK ja alaliste komisjonide rolli. Rootsi puhul on oluline, et EAK-sse mittekuuluvad liikmed tunnevad end n-ö kõrvalejäetuna. Soomlastel seda ei ole täheldatud. Põhjuseks võib olla nende valitsuskoalitsiooni ja opositsiooni erinev positsioon.

Kahe riigi erinevused on ka institutsioonilised, s.t tulenevad parlamendisisesest töökorraldusest. Soomes pole alaliste komisjonide osalemine jäetud vabatahtlikule alusele nagu Rootsis, vaid on koos parlamendi rolli ja valitsussuhetega kirjas põhiseaduses. Sellega tagatakse üha suurema arvu parlamendiliikmete igapäevane kaasamine riigi seisukoha kujundamisse, mis omakorda suurendab osalejate teadmiste taset ning kaasatuse tunnet.

Euroopa Liidu küsimuste kontsentreerimine väikesearvulisele eliidirühmale võib kaasa tuua avalikkuse huvi vähenemise nende küsimuste vastu. Seega on võimalikult laialdane parlamendiliikmete kaasamine vajalik ka üldriiklikult.

### **Paindlikkus ja operatiivsus**

Riigikogu ees ootavast töömahust Euroopa Liiduga seoses võib saada ettekujutuse, vaadeldes Euroopa Tuleviku Konvendis toimuvat. Ehkki logistilises plaanis on vähe tõenäoline, et Tallinna-Brüsseli liinil oleks (EAK liikmete) liikumine sama tihe, on läbitöötamist vajavate dokumentide arv siiski võrreldav tugeva rahvusparlamendi Euroopa Liidu küsimustes laekuvate dokumentide mahuga. Kui arvestada ka Euroopa Liitu ajastamist, peaks Riigikogu olema valmis operatiivseks ja paindlikuks tegutsemiseks, et luua tugev parlamentaarne järelevalve süsteem ning olla tugevas positsioonis ka väljaspool oma riiki. Riigikogu liikmete teadmised Euroopa Liidust aitaksid kaasa ühest küljest liidu toomisele rahvale lähemale ning samal ajal tugevdaksid ka Riigikogu kui institutsiooni positsiooni avalikkuse silmis.

Omaette teemana vajavad käsitlemist Riigikogu ja Riigikogu EAK koostöövõimalused mittetulundusühingute ning muude surve- ja huvirühmade esindajatega Euroopa Liiduga seoses.

Konvendi tegevusega seonduvalt on teatavad alged selles suunas olemas kontaktrühma näol. Siiski vajaks küsimus paremat koordineerimist, kokkulepet ning vajaduse korral ka vastavates õigusaktides ja kokkulepetes kajastamist. Kodanikuühiskonna kaasamisega avaneb võimalus edastada ning saada infot riikidega paralleelselt toimivast võrgustikust,

andes kodanikuühiskonna esindajaile vajaliku otsuste tegemises osalemise tunnetuse ning parlamendile toe ja lisalegitiimsuse.

Lõpetuseks olgu esitatud peamised probleemid, mis tuleb Riigikogu uuel koosseisul kiiresti lahendada:

1. kas Riigikogu osalemist määrata õigusaktidega või soovitakse paindlikku süsteemi ning sellest tulenevat tuginemist mitteformaalsetele kokkulepetele; alternatiiviks on formaliseeritud süsteem;
2. kui suures osas kaasata otsuste tegemisse Riigikogu;
3. kas rolli suurendamine on reaalne osalemissoov või on tegemist formaalsusega (arvestama peab ajakulu);
4. kas Euroopa Liidu küsimustega peaks tegelema eraldi komisjon või tegelevad Euroopa Liidu küsimustega kõik alatised komisjonid vastavalt valdkonnale;
5. millises otsuste tegemise faasis soovib protsessis osaleda Riigikogu;
6. EAK koosseisu küsimused (tulenevad ülalmainitud küsimuste vastustest);
7. koostööviisid alatiste komisjonidega;
8. koostöö fraktsioonidega;
9. koostöö juhatusega.

### Kasutatud kirjandus

**Algotsson, K.-G. (2001).** From Majoritarian Democracy to Vertical Separation of Powers: Sweden and the European Union. – Scandinavian Political Studies, Vol 24 No 1, pp 51–65.

**Hegeland, H. (2002).** Europeiska unionen och den nya nordiska parlamentarismen. [Avaldamata.]

**Jungar, A.-C., Öberg, S. A. (2002).** Parlament i bakvatten? [Rootsi asepaeministrile esitatud uuringutepaketist. Uuring on valminud valitsuse "2004 komitee" ülesandel.][http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/sou2002\\_81.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/sou2002_81.pdf).

**Maurer, A. (2001).** National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re- Calibration and Europeanisation by Process. Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC, April 8–9, 2001.

**Raunio, T. (1999).** Parliamentary Scrutiny of the EU Decision-Making; Comparison of National Systems. Proceedings of the Seminar "National Parliaments and the EU- Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era". Helsinki.

The EC Committee. Denmark's Decision-Making Process in EU Cases: Summary. February 1995 ( Working document for case officers).

[http://www.riksdagen.se/eu/Riksdagen/EUN/broschyr\\_sv.htm](http://www.riksdagen.se/eu/Riksdagen/EUN/broschyr_sv.htm).

<http://www.eduskunta.fi/rfakta/eu/reuesite.htm>.

[http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/sou2002\\_81.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/sou2002_81.pdf)

<http://european-convention.eu.int/docs/wd4/2506.pdf>