

## **Täitevõimu roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis**

Keit Kasemets (RiTo 9), Riigikantselei strateegiadirektor

### **Euroopa Liidu liikmesus annab Eesti valitsusaparaadile uued võimalused Euroopas tehtavate otsuste mõjutamiseks.**

Keskne roll riigi huvide esindamisel Euroopa Liidus on täitevõimul. Eesti esindajail on võimalik osaleda Euroopa Komisjoni komiteede ning Euroopa Liidu Nõukogu töös. Kuigi nõukogus ja osalt ka komisjoni komiteedes on Eestil olnud osalemisõigus alates ühinemislepingu allkirjastamisest 16. aprillil 2003, annab alles täisliikmesus meie täitevõimu esindajaile õiguse osaleda kõigis otsustamise etappides hääleõiguslikult. Edukas osalemine on uutele liikmesriikidele suur väljakutse, mis eeldab aktiivsust euroliidu küsimustes ning kiiret kohanemist toimuvate muudatustega.

Kuna Euroopa Liidu otsustusprotsess on täitevõimukeskne, suureneb Eestis nüüdsest eelkõige valitsuse roll nii Riigikogu kui ka presidendi institutsiooniga võrreldes. Peamine seadusandlik institutsioon on Euroopa Liidu Nõukogu, mille tööst võtavad osa valitsusametnikud, Eesti esindaja Euroopa Liidu juures ja ministrid. Nõukogu saab poliitilised suunised Euroopa Ülemkogult, mille töös osalevad riikide täitevõimude juhid, Eesti puhul seega peaminister. Ka Euroopa Komisjoni komiteede töös osalevad peamiselt liikmesriikide ametnikud.

Valitsusele avab liitumine võimaluse mõjutada Euroopa Liidus tehtavaid otsuseid. Ühinemisläbirääkimiste faasis oli ühinevate riikide valitsuste peaülesanne Euroopa Liidu õigustiku ülevõtmine ja rakendamine, täisliikmena tuleb mõjutada võimalikult palju Euroopa Liidu õigusaktide sisu meile olulistel küsimustel. Euroliidu küsimustega on seotud hinnanguliselt ligikaudu 80% liikmesriikide õigusloomest. See tähendab rõhuasetuse muutust otsustusprotsessis ning suurema tähelepanu pööramist Euroopas toimuvale. Hea tulemuse saavutamise eeldus on selgete eesmärkide olemasolu ja valitsusliikmete valmisolek aktiivselt Euroopa Liidu küsimustega tegelda.

Kuna Euroopa Liidu otsustusprotsessi ülesehitus ja tempo erinevad liikmesriikide õigusloomesüsteemide korraldusest, tuleb otsuste tegemise mehhanismid kohandada uute vajadustega ja ehitada üles riigisisene euroliidu küsimustega tegelemise süsteem. Liitumine seab uued väljakutsed nii koordineerivate institutsioonide kui ka teiste valitsusasutuste ette. Hästi toimivad koordinatsiooni- ja kooskõlastusmehhanismid on eriti tähtsad väikeriigile, kelle ressursid on piiratud.

### **Muutub otsuste tegemise iseloom**

Liituvana olid peamised otsustamisteljed Eesti-sisesed (valitsus ja ametnikkond – kodanikud ja ettevõtjad). Edaspidi tuleb otsuste tegemisel läbi rääkida 24 liikmesriigiga. Eesti seisukohtade kujundamisel tuleb esmajärjekorras arvesse võtta Eesti huve, kuid samal ajal arvestada ka teiste liikmesriikide ning Euroopa Liidu üldisi eesmärke. Seega muutuvad protsessis osalevaile ametnikele esitatavad nõuded ning nende töö iseloom. Järjest enam

tuleb tegelda kõrvuti nii riigisiseste kui ka euoliidu küsimustega, mis eeldab head keelte- ja läbirääkimisoskust, rahvusvahelise suhtlemise kogemust ning kontakte teiste liikmesriikidega.

Liikmesriikide valikud täitevvõimu töö koordineerimisel on erinevad. Euroopa Liidu poliitika on rohkem sise- kui välispoliitika, sest Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud õigustikul on otsene mõju riigi kodanikele ja ettevõtetele. Toimiva koordineerimissüsteemi ülesehitamine on oluline seetõttu, et valdkonnad, kus Euroopa Liidul on otsustuspädevus, on omavahel tihedalt seotud. Samas on riigisisised pädevused nendes küsimustes jaotatud ministriumide vahel. Peale selle tegeldakse Euroopa Liidu tasandil paljude horisontaalsete küsimustega (nt konkurentsivõime suurendamine Lissaboni protsessi raames), mis puudutavad mitut ministri ja valdkonda korraga. Seetõttu seab liikmesus täitevvõimule kohustuse koordineerida riigis Euroopa Liiduga seotud küsimusi.

Tõhus koordineerimine peab tagama Eesti kodanike ja ettevõtete huvide kaitstuse Euroopa Liidus. See tähendab riigi seisukohtade õigeaegset, laiapõhjalist ja legitiimset kujundamist Euroopa Liidu seadusandlike algatuste suhtes, selle tagamist, et riigi esindajad kõneleksid n-ö ühel häälel ning võetud kohustused Euroopa Liidu seaduste rakendamiseks riigis oleksid korrektselt ja õigeaegselt täidetud (Spence 1999, 395).

Liikmesriikides kasutatavaid koordineerimissüsteeme võib üldjoontes jagada tsentraliseerituks ja detsentraliseerituks. Viimased on kasutusel eelkõige föderatiivsetes riikides (Belgia, Saksamaa, Austria), unitaarriikide koordineerimissüsteemid on suuremal või vähemal määral tsentraliseeritud. Tsentraliseeritud süsteemide eripära on see, et neil on ühtne koordineerimiskeskus, mis allub tavaliselt kas peaministri või välisministri poliitilisele juhtimisele. Les Metcalfe'i väljatöötatud poliitika koordineerimise skaala kohaselt (vt tabel 1) eeldab tsentraliseeritud süsteem vähemalt kuuenda astme tegevusi ehk ministriumidevaheliste erimeelsuste lahendamist koordineeriva üksuse poolt.

**Tabel 1. Poliitika koordineerimise skaala**

9. Valitsuse strateegia.
8. Kesksete prioriteetide määramine.
7. Ministriumide otsustuspädevuse piiramine.
6. Erimeelsuste lahendamine.
5. Ühtse seisukoha kujundamine asjaomase ministri juhtimisel.
4. Ministriumidevaheliste erimeelsuste vältimine.

3. Konsulterimine teiste ministeeriumidega.

2. Informatsiooni vahetamine teiste ministeeriumidega.

1. Kogu otsustuspädevus on ministeeriumidel, kes langetavad otsuseid iseseisvalt.

ALLIKAS: Metcalfe 1994, 281.

### **Peaministri roll suureneb**

Kui ühenduse algusaastail kasutas ainult mõni üksik liikmesriik (Prantsusmaa, Suurbritannia) tsentraliseeritud süsteeme, siis integratsiooni süvenemisega on ka liikmesriikide koordineerimissüsteemid muutunud järjest tsentraliseeritumaks, sest Euroopa Liidu pädevuse laienemine nõuab täitevvõimult üha suuremat kontrolli riigi seisukohtade kujundamisel ja kaitsmisel. Tsentraliseeritud koordineerimissüsteemiga riigid on oma huvide kaitsmisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis olnud üldjuhul edukamad, sest riigisisese erimeelsused lahendatakse tsentraliseeritud koordineerimissüsteemides võimalikult varakult, mis lubab kaitsta Euroopa Liidu tasandil oma huve ühtse rindena. Samuti peavad tsentraliseeritud koordineerimissüsteemiga riigid Euroopa Liidu tasandil võetud kohustustest paremini kinni kui detsentraliseeritud süsteemiga liikmesriigid (Lepassaar 2001, 52). Euroopa Liidu seaduste puudulik ja hilinevad rakendamine võib aga riigile tuua rahatrahve või sanktsioone, mis kahjustavad riigi ettevõtete ja kodanike võimalusi Euroopa Liidu liikmesusega kaasnevate õiguste kasutamisel.

Koordineerimissüsteemide tsentraliseerimisele lisaks on kõigis liikmesriikides tugevnenud peaministri ja peaministri tugistruktuuride roll Euroopa Liidu küsimuste juhtimisel. Seda mitmel põhjusel. Esiteks on Euroopa Liidu pädevuse laiendamise kaasnud vajadus rakendada senisest tõhusamat poliitilist kontrolli riigi seisukohtade kujundamise üle. Kuna Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud seadustel on otsene mõju riigi kodanike ja ettevõtete tegevusele, on loomulik, et täidesaatva võimu juht, kes vastutab valitsuse poliitilise programmi elluviimise eest, suunab ühtlasi riigi Euroopa Liidu poliitikat.

Teiseks on suurenenud valitsusjuhte koondava Euroopa Ülemkogu roll liidu otsustusprotsessis. Kuigi Euroopa Ülemkogu otsused ei ole juriidiliselt siduvad (ei liikmesriikide ega Euroopa Liidu institutsioonide jaoks), annab ta poliitilisi suuniseid Euroopa Liidu Nõukogu tööks. Praegu veel eelnõu staatuses olev põhiseaduslik leping näeb samuti ette Euroopa Ülemkogu rolli tugevdamise, muutes ülemkogu eraldiseisvaks institutsiooniks ning tema lõppjärelused Euroopa Liidu Nõukogu suhtes siduvaks.

Ülemkoguga seotult täidavad Euroopa Liidu otsustusprotsessi suunajana tähtsat rolli valitsusjuhtide kahe- ja mitmepoolsed kohtumised, kus tihtipeale arutatakse erinevaid pakettlahendusi (nt läbirääkimised Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu, uue

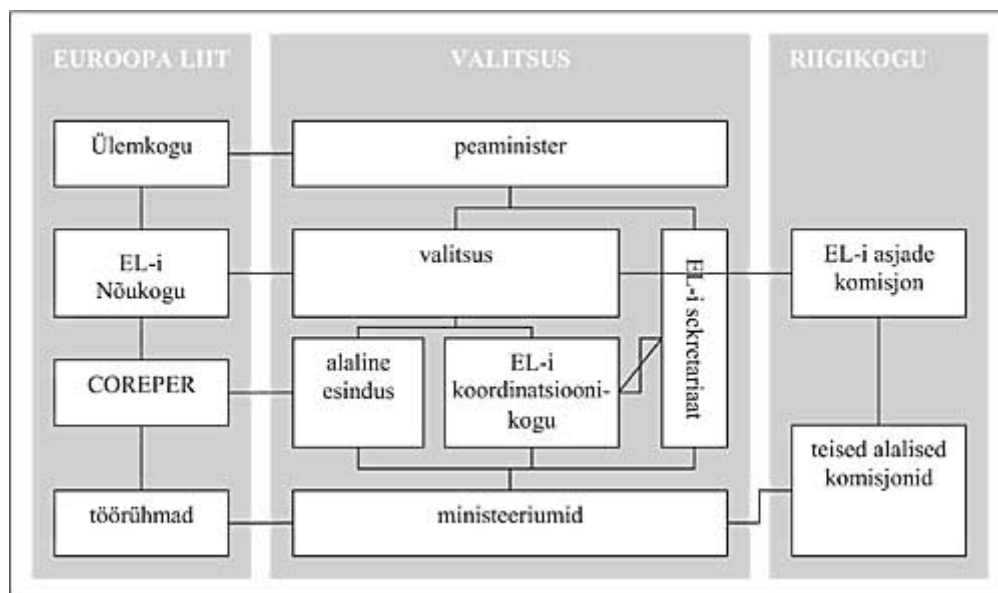
eelarveperspektiivi, põllumajanduspoliitika reformi jms üle). Peaministril on valitsusjuhtidena tähtis roll prioriteetide määramisel, mis on pakettlahenduste oluline osa.

### Eestis süsteem paika loksumata

Kuigi üldjoontes saab koordineerimisskeeme jaotada tsentraliseerituiks ja detsentraliseerituiks, on niisuguse liigituse puhul tegemist ideaalmudelitega. Liikmesriikide süsteemid on kõik veidi erinevad ning jäävad kahe ideaali vahele. Erinevused ilmnevad ennekõike peaministri rollis, koordineerivate struktuuride ülesannetes, ministriumide pädevuses ja parlamendi rollis. Kõik süsteemid lähtuvad riikide varasematest halduskogemustest ja valitsemissüsteemi ülesehitusest. Seetõttu ei olnud Eestil võimalik ühtegi olemasolevat süsteemi kopeerida. Tuli leida meie valitsemiskorralduses toimivad lahendused ning kasutada liikmesriikide parimaid kogemusi.

Eesti koordineerimisskeemi Metcalfe'i skaalat hinnates võib väita, et Eesti tegutseb kõikidel astmetel. Valitsusel on olemas selge poliitika Euroopa Liidu küsimustes, millest ministrid seisukohtade kujundamisel lähtuvad ning tähtsates asjades võetakse otsused vastu valitsuse tasandil. Samas on selge, et verivärske liikmesriigina ei ole Eestis Euroopa Liidu küsimuste koordineerimissüsteem veel päriselt paika loksunud. Seetõttu saame praegu rääkida eelkõige eesmärgist või ideaalmudelist, milleni valitsus tahab jõuda. Eesmärgi kohaselt soovib valitsus rakendada koordineerimissüsteemi, kus sisuline vastutus Eesti seisukohtade väljatöötamise ja kaitsmise osas lasub ministril / ministriumidel ning peaministril on üldine koordineeriv ja protsessi juhtiv roll (vt joonis 1).

**Joonis 1. Eesti Euroopa Liiduga seotud küsimuste koordineerimissüsteem**



Kirjeldatud mudel eeldab, et Eesti seisukoha kõigi Euroopa Liidu algatuste suhtes kujundab koostöös teiste asutuste ja huvirühmadega enne töörühma kohtumiste algust vastutav ministrium. Kui ministriumide vahel on eriarvamusi, kooskõlastatakse seisukoht Euroopa Liidu koordineerimiskogus ja esitatakse heakskiitmiseks valitsusele.

Ministeeriumidevaheliste eriarvamuste lahendamise ja Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise järelevalvega tegeleb Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat. Viimane korraldab ka Euroopa Liidu koordinatsioonikogu tööd ning valmistab koos Riigikantselei teiste struktuuriüksustega ette euroliidu küsimusi käsitlevaid valitsuse istungeid. Välisministeerium vastutab ministeeriumide töö koordineerimise eest Eesti seisukohtade ettevalmistamiseks COREPER-i (*Comité des représentants permanents*) kohtumistel. Seisukohti esitab COREPER-is Eesti esindus Euroopa Liidu juures (europoliitika koordineerimise korralduse reformikava, Vabariigi Valitsus 10.12.2002).

Valitsusel lasub samuti kohustus tutvustada Riigikogule kõigi oluliste algatuste suhtes väljatöötatud seisukohti, kus parlamendi seisukohtade kujundamise eest vastutab Euroopa Liidu asjade komisjon. Valitsuse seisukohti arutatakse ka valdkonnakomisjonides ning Riigikogu komisjonide kujundatud arvamus on valitsuse esindajaile siduv.

### Ministeeriumidel erinev koormus

Loomulikult on ministeeriumide koormus Euroopa Liidu otsustusprotsessis erinev. Komisjoni esitatavad seadusandlikud algatused, mida 2004. aasta nelja esimese kuu jooksul on olnud 183, ei jagune ministeeriumide vahel ühtlaselt. Samuti erinevad algatused oma liigilt ning sisult. Tabelis 2 ja 3 on toodud komisjoni esitatud algatuste liigid ja nende jaotus valdkondlike nõukogude kaupa.

**Tabel 2. Komisjoni esitatud algatused ajavahemikus 1.01.2004–30.04.2004**

Algatuse liik	% algatustest		Kokku (%)
	vähem olulised	olulised	
Direktiiv	5,26	22,68	14,68
Kodifitseerimine (liitmine)	6,58	0,00	2,86
Määrus	21,05	43,30	33,14
Nõukogu akt	1,32	0,00	0,57
Otsus	26,32	14,43	20,57
Raport	1,32	0,00	0,57
Soovitus	2,63	3,09	2,87
Teatis (kommunikatsioon)	35,53	16,49	24,57
Kokku	100,00	100,00	100,00

ALLIKAS: Euroopa Komisjoni andmete põhjal Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

**Tabel 3. Komisjoni esitatud algatused ajavahemikus 1.01.2004–30.04.2004**

	% algatustest		Kokku (%)
	vähem olulised	olulised	
Juhtiv nõukogu			
Kalandus- ja põllumajandusküsimuste nõukogu	23,94	3,06	11,83
Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu	8,45	18,37	14,20
Keskonnaküsimuste nõukogu	8,45	4,08	5,92
Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitse nõukogu	11,27	6,12	8,28
Hariduse, noorsoo ja kultuuriküsimuste nõukogu	2,82	3,06	2,96
Üld- ja välisküsimuste nõukogu	19,72	28,57	24,85
Justiits- ja siseküsimuste nõukogu	11,27	5,10	7,69
Konkurentsivõime nõukogu	7,04	9,18	8,28
Transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetikaküsimuste nõukogu	7,04	22,45	15,98
Kokku	100,00	100,00	100,00

ALLIKAS: Euroopa Komisjoni andmete põhjal Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

Tabelist 2 selgub, et peaaegu pool algatustest on otsekohalduvad määrused. Algatatud direktiivide üldmaht on küll võrdlemisi väike, kuid nad moodustavad neljandiku olulisematest algatustest. Tabelist 3 selgub, et suurim koormus on välisministeeriumil, kelle pädevusse kuuluvad harilikult üld- ja välisküsimuste nõukogus arutatavad küsimused. Kuna üld- ja välisküsimuste nõukogus arutatakse ka Euroopa Liidu ühise väliskaubanduspoliitikaga seonduvat, on nende eelnõude puhul üks kandev osapool majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Sama ministeeriumi all on ka telekommunikatsiooni, transpordi-, energeetika- ja konkurentsivõimega seonduv ning osa majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu päevakorrapunktidest. Euroopa Liidu küsimustega on tihedamalt seotud veel rahandus- ja põllumajandusministeerium.

Peale toimiva administratiivsüsteemi eeldab Euroopa Liidu küsimuste edukas koordineerimine valitsuse strateegiat, mis määrab riigi poliitilised eelistused Euroopa Liidu pädevuses olevates küsimustes ning visiooni Euroopa edasisest arengust. Ühtseid Euroopa Liiduga seonduvaid poliitikadokumente on ennekõike koostanud tsentraliseeritud

koordineerimissüsteemi rakendavad riigid, näiteks Iirimaa, Soome ja Tšehhi. Ka Eestil on selline dokument olemas.

Valitsus kinnitas 2004. aasta 22. aprilli istungil "Valitsuse Euroopa Liidu poliitika aastatel 2004–2006", mis sätestab euroliidu poliitika aluseks olevad põhimõtted ning määrab Eesti seisukohad ja arengunägemused nendes Euroopa Liidu pädevusse kuuluvates küsimustes, mida valitsus Eestile tähtsaks peab. Valitsuse Euroopa Liidu poliitika raamdokument on aluseks Eesti seisukohtade kujundamisel valdkondlikes üksikküsimustes ning sellest juhitud Eesti esindajad Euroopa Liidu otsustusprotsessi kõikides etappides. Seega tagab ühtne poliitika Eesti esindajate kõnelemise nii-öelda ühel häälel, mis on eriti tähtis väikeriigi puhul.

### **Eesti europoliitika neli põhimõtet**

Eesti Euroopa Liidu poliitika sätestab neli põhimõtet (väärtust), millest valitsus lähtub. Need on: 1) võrdsete võimaluste loomine ja hoidmine kõigi liikmesriikide, nende kodanike ja ettevõtete suhtes, turgu moonutavate toetuste vältimine ning ausa konkurentsi toetamine; 2) lihtsus ja kodanikulähedus; 3) heaolu ja ettevõtlikkus, mille alusel Euroopa Liit peaks soodustama ettevõtlust ja sellega ka heaolu tõstvate meetmete juurutamist ning vastuvõtmist; 4) nõudlikkus ja konstruktiivsus, mille all peetakse silmas eelkõige nõudlikkust liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide suhtes võetud kohustustest kinnipidamisel.

Samas ei peegelda need väärtused ainult täitevvõimu seisukohti, vaid on kujunenud laiapõhjalise arutelu tulemusena. Enne dokumendi heakskiitmist läbis valitsuse Euroopa Liidu poliitika avaliku arutelu, mille käigus esitasid oma ettepanekuid ja kommentaare sotsiaalpartnerid, avalikud organisatsioonid ja mittetulundusühingud. Poliitikat arutati 6. aprillil 2004 ka Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena.

Algatuste suur arv tähendab valitsuse suuremat töökoormust ning peaministri vastutuse suurenemist. Seisukohta kujundamiseks tähtsate algatuste suhtes ei piisa ministri poliitilisest otsusest. Seisukoht tuleb võtta valitsuse tasandil, sest olulised algatused toovad endaga kaasa Eesti seaduste muutmise või kutsuvad nende rakendamise esile laiaulatuslikke sotsiaalmajanduslikke tagajärgi.

Seisukoht tuleb pärast algatuse esitamist võimalikult kiiresti valitsuses kinnitada, sest Euroopa Liidu õigusakti eelnõu on kõige rohkem võimalik mõjutada tööühma faasis. Tööühma tasandil otsustatakse hinnanguliselt 75–80% küsimustest ning Euroopa Liidu otsustusprotsessi põhimõtted eeldavad, et madalamal tasandil kokkulepitud küsimusi hiljem enam uuesti ei avata. Seega, kui seisukoht on kujundatud alles siis, kui algatus on jõudnud COREPER-i või Euroopa Liidu Nõukogusse, ei ole sellest enam suuremat kasu.

Liitudes hüppas Eesti liikuvale rongile. Valitsusasutuste koormus kõigi Euroopa Liidu eelnõude läbitöötamisel on väga suur. Peame viima ennast kiiresti kurssi keerukate ja mahukate küsimustega, mida liikmesriigid on arutanud juba aastaid. Seetõttu ei olegi veel kõiki olulisi küsimusi valitsusele heakskiitmiseks esitatud. Küsimusi arutatakse enne Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisi ning ministrid teevad nõukogu aruteludest regulaarselt ülevaateid,

kuid seisukohti algatuste suhtes, mis on alles töörühma faasis, on valitsus arutanud vähestel juhtudel. Samas on siht seatud sellele, et kõik olulised algatused jõuaksid valitsusse seisukoha kujundamiseks juba töörühma faasis. Eesti täitevvõimu suutlikkus Eesti huvide kaitsmisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis kasvas märgatavalt viimastel liitumiseelsetel kuudel, seetõttu võib väita, et üldjoontes on valitsuse töö Euroopa Liidu küsimuste arutamisel käivitunud hästi.

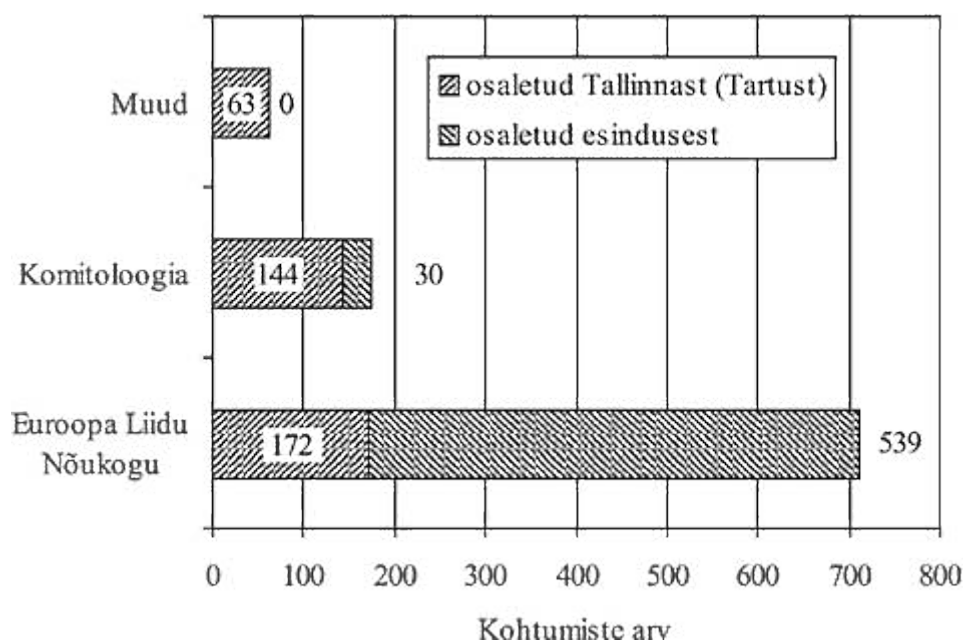
### Ministeeriumidel suured kohustused

Valitsuse istungitele jõuab ainult ligikaudu 10% Euroopa Liidu otsustusprotsessis käsitletavatest küsimustest. Protsessis osalemise põhiraskus jääb endiselt ministeeriumide kanda, kellel lasub juhtroll nii algatuste kujundamises kui ka kaitsmisel.

Ajavahemikus 1. maist 31. detsembrini 2004 on eesistujariikide poolt jagatud kohtumiste kalendrisse märgitud 985 Euroopa Liidu Nõukogu töörühmade kohtumist, millele lisanduvad iganädalased COREPER-i kohtumised kahes formatsioonis (ning neid ettevalmistavad töökohtumised Antici ja Mertensi formaadis), pluss loomulikult ministrite ametlikud ja mitteametlikud kohtumised. Just ministeeriumidel lasub kohustus esindada Eesti seisukohti kõigil töörühmade kohtumistel (peale selle veel komisjoni komiteedes). Riigi huve esindavad töörühmades ministeeriumide ametnikud ning Eesti esinduses töötavad atašeed. Praegu kannab Eesti seisukohtade kaitsmise põhiraskust Eesti esindus Euroopa Liidu juures.

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ja ministeeriumide koostöös 2003. aasta novembris korraldatud uuring näitas, et Brüsselis töötavad atašeed on osalenud 75,4% töörühmade kohtumistes (vt joonis 2).

**Joonis 2. Ministeeriumidest ja esindusest saadetud esindajate suhtarv**





Kuna ministriumide Brüsseli esindajad peavad tegelema väga paljude küsimustega ja Eestit ei esinda Euroopa Liidu Nõukogu töörühmades tihtipeale oma ala eksperdid pealinnast, ei suuda meie esindajad detailsetes küsimustes kaasa rääkida, veel vähem arutelu Eestile soodsamasse suunda juhtida. Atašeede töö muudab raskeks asjaolu, et Eesti seisukohti sisaldavaid juhiseid koostavad ministriumides ametnikud, kellel puudub Euroopa Liidu läbirääkimiste kogemus. Seetõttu on koostatud juhiste kvaliteet madal. Eesti seisukoht on sõnastatud liiga kitsalt, pahatihti ei piiritleta läbirääkimisruumi (jäetakse täpsustamata Eesti jaoks minimaalne ja maksimaalne oodatav tulemus) ning juhiste koostajal puudub täpne ülevaade teiste riikide positsioonist. Loetletud puudujäägid on loomulikud, sest meie ametnike kogemused rahvusvaheliste otsuste tegemisel on väga lühiajalised. Kogemuste lisandumisel paraneb ka Eesti seisukohtade kvaliteet.

Eesti kui väikeriigi probleem Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisel on ka vahendite nappus, mis ei lubagi kõigist kohtumistest osa võtta. Sealjuures pole mitteosalemise peapõhjus mitte lähetusteks planeeritud raha nappus, vaid kvalifitseeritud ekspertide vähesus ja nende ülekoormatus. Niisugune olukord on kahjuks paratamatu, sest meie avalik teenistus on suurte liikmesriikidega võrreldes väikesearvuline. Eesti avalikku teenistust Prantsusmaa vastavate teenistustega võrreldes näeme, et kogu Eesti valitsusadministratsioonis töötab seitse korda vähem ametnikke kui Prantsusmaa majandus- ja rahandusministriumis, arvud vastavalt ligikaudu 23 000 ja 180 000. Samas peab meie valitsusaparaat täitma suurte liikmesriikide aparaatidega sarnaseid ülesandeid. See tähendab, et Eesti ainus eduvõimalus on keskendumine olulistele teemadele.

### **Uued väljakutsed ametnikele**

Euroopa Liiduga ühinemine on toonud endaga kaasa uusi väljakutseid kõigile ministriumidele. Muutunud on iga ametniku roll ja vastutuse suurus. Kui Euroopa Liidu ühinemisläbirääkimistega oli hõivatud väike osa Eesti ametnikkonnast, siis otsustusprotsessis osalemine hõlmab sisuliselt kõigi ministriumide enamikku osakondi. Euroopa Liidu sekretariaadi tellimusel 2002. aastal tehtud koolitusnõudluse analüüsi kohaselt on Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisega otseselt seotud üle 500 Eesti ametniku. Peale otsuste tegemises osalejate peavad Euroopa Liidu küsimustega kursis olema ka need ametnikud, kes Eesti seisukohti ministriumides ette valmistavad.

Seisukohtade kujundamises osalevad ametnikud peavad nägema kaugemale Eesti huvidest, analüüsima teiste liikmesriikide seisukohti ning asetama Eesti huvid Euroopa Liidu laiemate eesmärkide konteksti. Samuti peavad ametnikud arvestama otsustusprotsessi kiire tempo ja suurenenud töökoormusega ning vajadusega aktiivselt konsulteerida nii teiste ministriumide kui ka huvirühmadega. Euroopa Liidu küsimustega tegeleval ametnikul peaks olema järgmised oskused: ta peab mõistma läbi rääkida ja rahvusvaheliselt suhelda, valdama keeli, tundma Euroopa Liidu toimimispõhimõtteid, õigussüsteemi ja otsustusprotsessi, oskama planeerida ja töörühmasid juhtida ning omama väga häid valdkonnaspetsiifilisi teadmisi.

Koolitusnõudluse analüüs näitas, et ametnikud peavad süvendama keelteoskust, õppima tundma Euroopa Liidu õigusüsteemi, liidu otsustusprotsessi ning arendama läbirääkimisoskust.

Euroopa Liidu uue liikmena on loomulik, et Eesti ametnikkond alles õpib orienteeruma otsustusprotsessi nüanssides ning suurendab kogemuste ja kontaktide hulka. Viimase aasta jooksul, kui Eesti on otsustamisel osalenud vaatlejaliikmena, oleme saanud hindamatuid kogemusi, mille najal on nii meie nähtavus kui ka seisukohtade kvaliteet märkimisväärselt paranenud.

Väikeriigina on edukas osalemine Euroopa Liidu otsuste tegemises Eesti täitevvõimule suur väljakutse. Valitsuse võimalus kaasa rääkida Euroopa otsuste kujundamisel on toonud kaasa suurema vastutuse ja uued kohustused. Põhjalikult on läbi arutatud valitsuse europoliitika ning tehtud vajalikke halduslikke muudatusi: on üles ehitatud Euroopa Liidu küsimuste koordineerimise skeem ja töötatud välja seisukohtade kujundamise õiguslik raamistik. Samuti hakkab vormuma edukaks osalemiseks vajalik otsuste tegemise rutiin. Võime uue liikmesriigina kindlalt väita, et täitevvõim on Eesti huvide edukaks esindamiseks Euroopa Liidus hästi valmistunud.

### **Kasutatud kirjandus**

Euroopa Liidu õigusloomes Eestit esindavate ametnike koolitusnõudluse analüüs. ESKO Koolitus ja Konsultatsioonid. 17.06.2002. – <http://www.eib.ee/pages.php/010402>.

**Lepassaar, J. (2001).** Effective Operating within the European Union: National Co-ordination of EU Affairs. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool.

**Metcalfe, L. (1994).** International Policy Co-ordination and Public Management Reform. – International Review of Administrative Sciences, vol 60, no 2, June, pp 271–290.

Riigisisese koordineerimise vajadus ja süsteem Euroopa Liitu kuuluvas Eestis. Vabariigi Valitsuse europoliitika koordineerimise korralduse reformikava, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 10.12.2002.

Spence, D. (1999). The Co-ordination of European Policy by Member States. – M. Westlake (ed). The Council of the European Union. London: John Harper Publishing, pp 344–363.

Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 22.04.2004.

**Westlake, M. (ed) (1999).** The Council of the European Union. London: John Harper Publishing.