

## Riigikogu roll Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga

Tunne Kelam (RiTo 3), Riigikogu aseesimees, Isamaaliit

### Parlamendi osatähtsus eurointegratsioonis

Eesti kodanike valitud Riigikogu ja tema volitustega Vabariigi Valitsus on alates taasiseseisvumisest valmistanud Eestit ette liitumiseks Euroopa Liiduga. Seoses sellega tekib kindlasti küsimus, mis saab meie parlamendist? On ju Euroopa Liidus oma Euroopa Parlament, seaduseelnõud tulevad Euroopa Komisjonist, neid menetlevad kaasotsustusprotsessis Ministrite Nõukogu (see, tõsi küll, koosneb liikmesriikide valitsuste esindajatest) ja Euroopa Parlament, ning seaduse võtab vastu Ministrite Nõukogu.<sup>1</sup> Selle lihtsustatud skeemi puhul võib kõrvaltvaatajal tekkida küsimus, mida hakkab meie parlament tegema pärast seda, kui Eestist on saanud Euroopa Liidu liikmesriik. Kas tõesti jääb siis Riigikogu peamiseks ülesandeks kinnitada formaalselt Ministrite Nõukogu Brüsselis tehtud otsuseid? Kui nõnda, siis võib tõepoolest tekkida paralleel okupatsiooniaegse Ülemnõukoguga. Nii see kindlasti ei ole. Julgen väita lausa vastupidist.

Uue sajandi alguseks on tekkinud mulje, et liikmesriikide parlamentide osakaal Euroopa Liidu riikides ei vähene, pigem kasvab. Esmalt seetõttu, et Euroopa Liit ei reguleeri paljusid valdkondi, nagu nt riigisisised maksud: sellistes valdkondades toimub liikmesriigi parlamendi töö vastavalt liikmesriigi seadustele. Samas kaasatakse liikmesriikide parlamente Euroopa Liidu seadusandluse protsessi. Kui Euroopa Komisjon tuleb välja uue algatusega, siis esitatakse see Ministrite Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Algatus esitatakse ka liikmesriikide parlamentidele (hetkel toimub see läbi liikmesriikide valitsuste). Parlamendis töötab algatuse läbi vastav komisjon ning esitab omapoolsed soovitused liikmesriigi valitsusele.

Võib isegi öelda, et eurointegratsioon on kaasa toonud rahvusriikide ning sealjuures ka liikmesriikide parlamentide vastutustunde ja eneseteadvuse tugevnemise. Amsterdami lepingu 9. protokoll märgib ära liikmesriikide parlamentide funktsiooni Euroopa Liidus. Selle protokolliga preambula kõneleb soovist "ergutada riikide parlamente rohkem osalema Euroopa Liidu tegevuses ja tugevdada nende võimet avaldamaks oma vaateid küsimustes, mis võivad neid eriti huvitada".<sup>2</sup> Liikmesriikide parlamendid peavad selle protokolliga alusel saama Euroopa Komisjoni konsultatiivsed dokumendid kätte viivitamatult; Euroopa Komisjoni ettepanekud õigusaktide vastuvõtmiseks peavad olema aegsasti kättesaadavad, et liikmesriikide valitsused saaksid need vajaduse korral parlamendile edastada.

Avalik arvamus kipub Euroopa Liidus nägema pahatihti hiigelsuurt bürokraatiamasinat, mille otsused võetakse vastu kaugel Brüsselis ja mis toob kasu vaid nende otsuste vastuvõtjatele. Euroopa Parlamenti peetakse Euroopa juhtivate institutsioonide seas **ainsaks** demokraatlikuks institutsiooniks, kuna alates 1979. aastast valivad Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud seda otsevalimistel. 1993. aastal sõlmitud Maastrichti lepingust peale on Euroopa Parlamenti osa Euroopa institutsioonide seas selgelt kasvanud. 1999. aastal sõlmitud Amsterdami leping tugevdas veelgi Euroopa Parlamenti volitusi otsustusprotsessis.

Maastrichti lepinguga määratletud kaasotsustamisprotsess (Euroopa Parlament ja Ministrite Nõukogu menetlevad koos Euroopa Komisjoni ettepanekuid) laienes Amsterdami lepinguga peaaegu kõigile valdkondadele.

### **Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esindusfunktsioon Euroopa struktuurides**

Euroopa asjade komisjon<sup>3</sup> esindab Eestit Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarses Komitees. Teiseks osapooliks selles ühiskomitees on Euroopa Parlamendi saadikud. Ühiskomitee ülesanne on Euroopa Liidu ja Eesti vaheliste suhete kõikide aspektide läbivaatamine ja assotsieerumislepingu rakendamisele kaasaaitamine.<sup>4</sup> Ühiskomitee on pidanud 6 istungit, mis on toimunud vaheldumisi Tallinnas ja Brüsselis/Strasbourg'is. Ühiskomitee annab avara võimaluse koostööks poliitilisel tasandil – jagunevad ju Euroopa Parlamendi liikmed rühmadesse parteilise kuuluvuse, mitte rahvuse järgi.

Sama tähtsad kui koostöö Euroopa Parlamendiga on kontaktid Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentidega. Eelkõige saab neid kontakte luua COSAC-i<sup>5</sup> raames. Konverentsid toimuvad kaks korda aastas Euroopa Liidu eesistujariigi pealinnas. Alates 23.–24. novembril 1998 Viinis toimunud kohtumisest on kandidaatriikide esindajail vaatljastaatus ning õigus kõigil teemadel sõna võtta.

Pidades silmas Eesti võimalikku liitumist Euroopa Liiduga, on sellised regulaarsed poliitilised kontaktid äärmiselt olulised. Euroopa Liiduga liitumiseks ei piisa üksnes meie riigisisest rahvahääletusest. Liitumislepingu tingimused peavad lõppkokkuvõttes heaks kiitma kõikide liikmesriikide rahvaesindused – parlamendid – ning alates Euroopa Liidu viimasest laienemisest aastal 1995 ka Euroopa Parlament. Eesti ja Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingu ratifitseerimine kestis 1995–1998 ning leping jõustus parlamendisaadikute lobitöö tulemusena 1. veebruaril 1998. See näitab, et kontaktid Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide saadikutega on ülimalt vajalikud edendamaks ja kiirendamaks liitumisprotsessi.

Erakondade ja parlamendiliikmete otsekontaktid vähendavad mõlema poole eelarvamusi ja hirme ning soodustavad objektiivse informatsiooni levikut. Meile kaugete riikide esindajad ei tunne meie ajaloolist tausta ega õigusriigi taastamise probleeme. Rahvusvahelistel konverentsidel on võimalik neid asjaolusid selgitada. Kuid sellest üksi ei piisa. Seetõttu on väga oluline, et nende riikide parlamendisaadikud külastaksid Eestit. Tihti suudavad inimeste isiklikud kontaktid või ka lihtsalt tänavapilt kujundada hoopis parema mulje riigi arengust viimaste aastate jooksul kui ametliku info statistika- ja majandusnäitajad. Sel viisil rajatud suhted aitavad tutvustada Eestit nendele liikmesriikidele, kellega meil kontaktid kas puuduvad või on olnud nõrgad. Siin on olulist osa etendanud aastast 1994 Tallinnas toimuvad konverentsid "Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse".<sup>6</sup> Nendest konverentsidest on arvukalt osa võtnud nii Euroopa Liidu liikmes- kui kandidaatriikide parlamendiliikmed.

## Koostöö valitsusega õigusaktide ühtlustamisel, võrdlus teiste Euroopa Liidu kandidaatriikidega

Euroopa Liiduga seonduvate õigusaktide harmoniseerimisel on määrava tähtsusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse tõhus koostöö. Parim viis selle saavutamiseks on eelnev tööjaotuse koordineerimine. Valitsus võiks esitada parlamendile ajakava selle kohta, millal jõuavad eurointegratsiooniga seonduvad eelnõud Riigikokku. Siis on ka parlamendil võimalik oma tööd ratsionaalsemalt planeerida. Eurointegratsiooniga seonduvate eelnõude vastuvõtmisega on tavaliselt kiire, kuid see ei tohiks viia järeleandmisteni kvaliteedis. Riigikogus läbivad mainitud seaduseelnõud sama protseduuri mis teisedki eelnõud. Teoreetiliselt võiks kõne alla tulla eurointegratsiooniga seonduvate seaduseelnõude kiirkorras menetlemine, kuid siis tuleks eri osapooltega mängureeglites kokku leppida. Kokkuleppele peaksid omavahel jõudma ka opositsiooni ja koalitsiooni esindajad. Harmoniseerimise protsessi kiirendamiseks on niisiis kaks põhilist võimalust:

1. poliitiline kokkulepe,
2. menetluskorra muutmine.

Kui jõutakse kokkuleppele, et eurointegratsiooniga seonduvad eelnõud vajavad kiirmenetlust, on poliitilise kokkuleppe saavutamine kiirem tee, sest menetluskorra muutmine peab läbima Riigikogus teatud protseduuri ning see võtab aega. Samuti on võimalik kokku leppida, et mainitud eelnõud on eelistatud ning neid käsitletakse esmajärjekorras. Taas tuleb rõhutada vajadust säilitada eelnõude kvaliteet.

Teistest kandidaatriikidest on vaid Küprosel ametlikult kasutusel eurointegratsiooniga seonduvate seaduseelnõude kiirmenetluse kord. Tšehhi Vabariigi suurimad parteid on omavahel kokku leppinud, et euroseadustele antakse eelisõigus. Poola Seimi uus Euroopa õiguse komisjon on loodud selleks, et menetleda eurointegratsiooniga seotud eelnõusid. Eesmärgiks on vähendada lugemisi parlamendis ja vältida arutelusid erialakomisjonides: kui eelnõu on saavutanud Euroopa õiguse komisjoni heakskiidu, ei tohi menetlemisel enam takistusi tekkida. Ka Ungaris puudub formaalselt kiirendatud menetlus, kuid Ungari parlamendis on nn Euroopa asjade laiendatud komisjon, kuhu kuuluvad ka erialakomisjonide esimehed. Parteide vahel on kokku lepitud: kui laiendatud komisjon kiidab eelnõu heaks, ei tohiks põhimõtteliselt õigusaktide menetlemisel takistusi tekkida.

Esitaksin siinkohal statistikat eurointegratsiooniga seonduvate seaduseelnõude kohta. Riigikogu võttis 1999. aastal vastu 50 ja 2000. aastal 67 eurointegratsiooniga seonduvat seadust, praegu on menetluses 37 eelnõu. Vabariigi Valitsusel on kavas esitada sel aastal vastuvõtmiseks 78 sellist eelnõu ning 38 konventsiooni. Suurim koormus eurointegratsiooniga seonduvate eelnõude menetlemisel on lasunud õiguskomisjonil. Nagu eelnevast statistikast näha, on õigusaktide harmoniseerimise tempo aasta-aastalt tõusnud. Kui Eesti tahab olla valmis Euroopa Liiduga liitumiseks aastal 2003, tuleb harmoniseerimise tempot tõsta.

Kõigi kandidaatriikide parlamentides on loodud Euroopa Liidu institutsioonidega suhtlemiseks Euroopa asjade komisjon. Läbirääkimiste esimese grupi kandidaatriikidest

kuulub Küprosel ja Ungaris vastava komisjoni pädevusse Euroopa Liidu õigusaktide integreerimine oma riigi seadusandlusesse. Sloveenia ja Tšehhi komisjonid uurivad oma riigi ja Euroopa Liidu seaduste vastavust. Poola parlamendis tegutsevad koos Euroopa integratsiooni komisjon ja vastloodud Euroopa õiguse komisjon, et harmoniseerida Poola seadusandlust Euroopa Liidu omaga. Riigikogu Euroopa asjade komisjon on loodud erikomisjonina ning seetõttu ei ole tal eelnõude menetlemisel juhtivkomisjoni rolli. Otseselt menetlevad eurointegratsiooniga seonduvaid eelnõusid alatised komisjonid. Kuna Euroopa asjade komisjoni liikmed kuuluvad alatistesse komisjonidesse, on komisjonil ülevaade vastavatest eelnõudest ning nendega seonduvatest probleemidest. Ometi ei ole Euroopa asjade komisjon seni suutnud ära kasutada kõiki võimalusi koordineerimaks oma tegevust alatiste komisjonidega. Komisjoniliikmed on võtnud endale ülesande jälgida teatavate alatiste komisjonide tegevust harmoniseerimise seisukohast, mis võimaldaks kitsaskohti õigeaegselt teadvustada ning lahendada neid ühiselt koostöös alatiste komisjonidega. Probleemsete seaduseelnõude menetlemise kiirendamise huvides on Euroopa asjade komisjon palunud oma istungitest osa võtma vastava alatise komisjoni juhte. Euroopa asjade komisjoni üks eesmärke on toimida sellealases tegevuses ühise arutelu foorumina ühelt poolt konkreetsest seaduseelnõust huvitatud mittevalitsusorganisatsioonide ja huvigruppide ning teiselt poolt ministeeriumide ja parlamendikomisjonide vahel.

Tuleb silmas pidada, et pärast liitumist ei ole ühegi endise kandidaatriigi parlamendi Euroopa asjade komisjon oma tegevust lõpetanud. Liikmesriikide Euroopa asjade komisjonidel on erinev mõju ning erinevad ülesanded, mis tuleneb nende riikide parlamendi rollist üldises poliitilises süsteemis. Mõnes riigis, nagu nt Kreekas ja Hispaanias, kuulab komisjon ära valitsuse informatsiooni. Saksamaal annavad komisjoni liikmed valitsusele siduvaid nõuandeid liidumaade küsimustes. Hollandi parlamendi mõlemad kojad ning Itaalia parlament saavad anda oma valitsustele siduvaid nõuandeid teemade osas, mis puudutavad Euroopa Liidu III sambaga (justiits- ja siseasjad) seonduvaid küsimusi. Taani parlamendil on väga tugev mõju valitsusele, kelle ministrid peavad Brüsselis asjade otsustamiseks saama eurokomisjonilt mandaadi. Teised liikmesriigid jäävad nende kahe lähenemisviisi vahele.<sup>2</sup>

Riigikogu Euroopa asjade komisjon tutvub läbirääkimispositsioonidega enne nende heakskiitmist Vabariigi Valitsuses. Kui komisjoni liikmetel kujunevad positsioonide kohta oma seisukohad, siis teavitatakse neist valitsust. Sel kombel on Euroopa asjade komisjon hakanud endale võtma kaasvastutust läbirääkimispositsioonide eest. Samas saab kaasvastutusest rääkida vaid siis, kui positsioonipaberid jõuavad komisjoni liikmeteni aegsasti. Sel juhul saavad komisjoni liikmed tutvuda positsiooni sisuga ning tutvustada seda ka oma fraktsioonile. Euroopa asjade komisjoni liikmetel peab olema võimalus esitada oma fraktsiooni seisukoht antud positsiooni kohta. See on lähim eesmärk, mille peame saavutama. Euroopa asjade komisjon on ju omamoodi miniparlament, kuivõrd sinna kuuluvad kõikide saadikurühmade esindajad.

Ungari, Poola ja Sloveenia vastavaid komisjone informeeritakse läbirääkimiste käigust ning läbirääkimiste positsioone arutatakse enne valitsusse minekut vaid siis, kui tegemist on tundliku teemaga. Küprose komisjon avaldab oma arvamust nii positsioonipaberite (need esitatakse komisjonile enne Euroopa Komisjoni saatmist) kui ka läbirääkimiste üldise käigu

kohta. Parlamendi komisjoni arvamust on arvestatud nii positsioonipaberite sõnastamisel kui ka läbirääkimistel. Tšehhi parlamendi kummagi koja Euroopa asjade komisjon saab läbirääkimiste käigu kohta regulaarselt teavet. Tšehhi parlamendi Saadikutekoda oma arvamust ei avalda, küll aga teeb seda Senat.<sup>8</sup>

### **Avalikkuse teavitamine ja kodanikeühenduste kaasamine**

Avaliku arvamuse küsitlused näitavad, et Euroopa Liidu toetajate arv Eestis kasvab, kuid kasvab ka nende arv, kes liitumist ei toeta.<sup>9</sup> Eestis on toetus Euroopa Liidule esimese ringi kandidaatriikide hulgas püsinud madalaimana. Informeeritus Euroopa Liidu suhtes on küll tõusnud, kuid siiski ei pea kodanikud seda piisavaks. Suurimaks probleemiks on küsitluste andmetel liialt ühekülgne info Euroopa Liidu kohta. Suur tähtsus on teavitusüritustel, sest seal on kuulajatel võimalus oma arvamust avaldada ning oma hirme ja kahtlusi väljendada.

Avalikkuse teavitamisel eurointegratsiooni kohta on oluline osa ka Riigikogu liikmetel. Just Euroopa asjade komisjoni liikmetel on piisavalt informatsiooni, et kodanikele selgitada, mispärast pürgib Euroopa Liitu Eesti, miks see meile hea on, milles seisnevad võimalused ning ka võimalikud ohud. Kuigi ühelt poolt on selge, et Riigikogu liikmel ei saa olla teadmisi kõigis valdkondades, tahab tavakodanik siiski kuulda poliitikute arvamust. Riigikogu liikme seisukohal on oma kaal juba seetõttu, et Riigikogu liikmed võtavad vastu seadusi.

Senisest rohkem on Riigikogu liikmed hakanud osa võtma üle Eesti toimuvaist teavitusüritustest. Euroopa asjade komisjon ja Euroopa Komisjoni Delegatsioon on korraldanud koos infopäevi Eesti maakonnakeskustes. Naiste Kodanikukoolituse Keskuse algatusel külastavad koolilapsed "Eurokooli" projekti raames esmaspäeviti ja kolmapäeviti Riigikogu ning Riigikogu liikmed sama projekti käigus koolides toimuvaist teavituspäevi. Tulemus on seni olnud väga positiivne: koolilaste teadmised Euroopa Liidust on suurenenud ja nende aramusavaldused motiveeritud. Selliste projektide laiendamise vajalikkus on ilmne. Kodanikualgatusel on ainulaadne väärtus ja võrreldes ametlike infokanalitega ka erinev toime.

Omamoodi teavitustegevus on ka see, kui Euroopa asjade komisjon viib omavahel kokku erinevad huvigrupid. Nt on toimunud komisjoni istungeid, millest on osa võtnud tootjate liitude ja ministeeriumide esindajad.

Kõik kolm Riigikogu koosseisu (aastast 1992 siiani) on väljendanud soovi liikuda Euroopa Liidu ja NATO-ga liitumise suunas. See ei välista lahkavamusi eurointegratsiooniga seonduvates üksikküsimustes, kuna erinevad erakonnad tunnevad muret erinevate asjade pärast. Täna on Riigikogu ühe saadikurühma koosseisus esindatud vaid üks partei, mis on avalikult teatavaks teinud oma euroskeptilised seisukohad. Loodetavasti ergutab see asjalikke vaidlusi ka parlamendi tasandil.

Ühes on Riigikogu liikmed üksmeelsed: Euroopa Liiduga liitumise otsustab rahvas rahvahääletusel. Enne seda peaks liitumise teemal toimuma võimalikult laiapinnaline diskussioon: miks on hea liituda, miks ei peaks liituma, mis kasu/kahju me sellest saame? Lisaks liitumisteemalisele debatile peaks alustama diskussiooni selle üle, millal peaks

toimuma rahvahääletus. Diskussiooni algatajaks võiksid olla Euroopa asjade komisjon ja põhiseaduskomisjon. Euroopa asjade komisjoni kuuluvad peaaegu kõikide fraktsioonide esindajad, seetõttu oleks see igati loogiline.

## Märkused

1. Pikemalt vt [europa.eu.int/](http://europa.eu.int/)
2. Amsterdami lepingu täistekst inglise keeles: [europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html).
3. Euroopa asjade komisjon taasmoodustati Riigikogu otsuse alusel 18. mail 1999.
4. See on Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarse Komitee protseduurireeglite 2. reegel.
5. COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (pr) – liikmes- ja kandidaatriikide parlamentide Euroopa Liiduga tegelevate komisjonide kohtumine.
6. 2000. a konverents keskendus liikmesriikide identiteedi ja koostöö temale, vt [www.riigikogu.ee/konverentsid](http://www.riigikogu.ee/konverentsid).
7. Kokkuvõtte põhineb 29.–30. mail 2000 Lissabonis toimunud COSAC-i küsimustikul.
8. Kokkuvõtte põhineb 29.–30. mail 2000 Lissabonis toimunud COSAC-i küsimustikul.
9. Saar Polli elanikkonna monitooringud, EMOR-i igakuised küsitlused.

## Kasutatud kirjandus

Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud (1998). Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus.

EMOR-i igakuised uuringud.

Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarse Komitee protseduurireeglid.

Euroopa Liit juuni 1999. Elanikkonna monitooring. Saar Poll.

Euroopa Liit kevad 2000. Elanikkonna monitooringu aruanne. Saar Poll.

National Parliaments and the EU–Stock–Taking for the Post–Amsterdam Era, 13 October 1999 Helsinki. Eduskunnan kanslian julkaisu, 1/2000.