

Eesti Välispoliitika Instituut

Balti parlamentaarne koostöö: minevikust tulevikku

**Tegevusaudit/uurimustöö Balti parlamentaarsest koostööst 1991-2005 ja selle
tulevikuperspektiividest**

**Uurimustöö juhataja: Prof. Andres Kasekamp
Uurimustöö läbiviija: Aili Ribulis, M.A.**

Tallinn-Brüssel 2005

Sisukord	Lk.
Töö lühikokkuvõte	3
I. Sissejuhatus	6
II Parlamentaarse koostöö eesmärgid ja vormid	8
III Balti parlamentaarse koostöö tegevusaudit 1991-2005	13
3.1. Balti parlamentaarse koostöö eri tasandid	13
3.2. Balti Assamblee roll Balti koostöös	15
3.2.1. Balti Assamblee loomise eesmärgid	15
3.2.2. Balti Assamblee struktuur	16
3.2.3. Koostöö Balti Ministrite Nõukoguga	19
3.3. Balti Assamblee rahvusvaheline koostöö	21
3.3.1. Koostöö Põhjamaade Nõukoguga	21
3.3.2. Koostöö Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga	23
3.4. Balti Assamblee tegevusaudit	24
IV Muutunud rahvusvaheline keskkond kui tegur parlamentaarsete koostöö reformimiseks	27
4.1. Balti riikide regionaalsete ja valdkondlike huvide laienemine rahvusvahelises koostöös	27
4.2. Institutsionaliseeritud parlamentaarsete koostöö laiendamine	29
4.2.1. Parlamentaarne koostöö Euroopa Liidu raames	30
4.2.2. Parlamentaarne koostöö Läänemere regiooni piirkonnas	33
4.2.2.1. Põhjamaade Nõukogu	33
4.2.2.2. Läänemeremaade Parlamentaarne Konverents	34
V Ettepanekud Balti Assamblee koostöö tõhustamiseks	36
5.1. Koostöö tõhustamise eeldused	36
5.2. Soovitused Balti Assamblee töö tõhustamiseks	36
5.3. Võimalused rahvusvahelise koostöö laiendamiseks	41
5.4. Praktilised soovitused uuenduste läbiviimiseks	43
VI Kokkuvõte	45
Kasutatud allikad	48
Kasutatud lühendid	50
Lisa 1: Balti Assamblee vastuvõetud dokumendid 1992-2005	51
Lisa 2: Balti Assamblee poolt aastatel 1992-2005 vastu võetud dokumendid valdkondade lõikes	57

Töö lühikokkuvõte

Rahvusvaheline keskkond on viimase viieteistkümne aastaga oluliselt muutunud. Balti riikide tihenened koostöö Põhjamaadega ning eriti liitumine Euroopa Liidu ja NATOga on viinud regionaalse koostöö uuele tasandile ning asetanud selle laiemasse rahvusvahelisse raamistikku. Lisaks geograafiliselt laienenud koostööle on oluliselt laienenud ka vastastikku huvipakkuvate koostöövaldkondade ring ning intensiivsus. Muutunud rahvusvaheline keskkond seab parlamentidele uusi väljakutseid, ent pakub ka laiemaid võimalusi koostööks läbi erinevate kanalite.

Nimetatud muutused rahvusvahelises keskkonnas avaldavad otsest mõju Balti riikide parlamentide vahelisele koostööle s.h. Balti Assambleele. Balti Assamblee kui peamine Balti riikide parlamentide vaheline koostöövorm loodi 8. novembril 1991 eesmärgiga tugevadada Balti riikide taasiseseisvumisjärgset noort riiklust ning positsiooni rahvusvahelises süsteemis. 1990ndate teisel poolel oli Balti Assamblee üks olulistest eesmärkidest koordineerida kolme Balti riigi parlamentide ettevalmistusi liitumisel EL ja NATO-ga. Praeguseks on nimetatud eesmärgid täidetud ning Balti Assambleel puudub selgelt sõnastatud tegevussuund tulevikuks. Assambleele heidetakse ette, et ta on takerdunud oma protseduuridesse, minetanud oma autoriteedi ning suutlikkuse rahvusvahelises süsteemis tulemuslikult tegutseda.

Balti Assamblee on oma senise tegutsemise jooksul teinud ära hulga tänuväärset tööd ja andnud eriti taasiseseisvumise järgsel perioodil olulise panuse Balti riikide riikluse tugevdamisse ning nende välispoliitiliste positsioonide kindlustamisse s.h. EL ja NATO liikmelisuse saavutamisel. Eriti 1990ndate algul pakkus Balti Assamblee Balti riikide poliitikutele kõrgelt hinnatud foorumi parlamentaarse dialoogi arendamiseks ja vastastikku huvi pakkuvate küsimuste arutamiseks. Tema raskemini mõõdetav saavutus on olnud Balti poliitilise eliidi sotsialiseerimine ning teatud soodsa poliitilise keskkonna kujundamine Balti riikide vahelises suhtlemises. Seega võib öelda, et Balti Assamblee on oma peamised eesmärgid auga täitnud.

Suur osa Balti Assamblee valdkondlikest tegevusest aastatel 1991-2005 ei ole seevastu konkreetseid tulemusi toonud. Valdav osa vastuvõetud 186-st poliitilise sisuga dokumendist ei ole mingit tagasisidet leidnud ning teadlikkust Assamblee tegevusest peetakse äärmiselt madalaks isegi Balti riikide parlamentides endis. Assamblee suutmatust määratleda uusi eesmärke, tema bürokratiseerinud struktuur ning poliitilise eliidi vähenenud huvi Balti asjade vastu on järjest enam takistanud Balti Assamblee toimimist ning autoriteeti. Kõige teravamad viimasel ajal üles kerkinud lahkarvamused puudutavad organisatsiooni eelarvet ja struktuure. Igasugusele arutelule koostöö vormidest peaks siiski eelnema ühine arusaam koostöö sisust ja eesmärkidest.

Rahvusvahelise keskkonna muutumisega on oluliselt laienenud vastastikku huvipakkuvate koostöövaldkondade ring ning rahvusvahelise suhtlemise intensiivsus. Kõik Balti riigid osalevad oma delegatsioonidega mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide (s.h. OSCE, NATO, Euroopa Nõukogu) parlamentaarsete assambleede töös ning mitmes regionaalse koostöö initsiatiivis Läänemere regioonis. Lisaks seovad neid erinevad kanalid EL parlamentaarsete koostöö raames.

Vaatamata hetkel tajutavale eesmärgitusele Balti Assamblees ning piisavatele rahvusvahelise suhtlemise võimalustele väljaspool seda, on Balti parlamentide vaheline koostöö endiselt vajalik ja seda tuleb kindlasti jätkata. **Balti riikide koostööd ühendavad ka tulevikus mitmed ühishuvid. Parlamentaarse koostöö seisukohast tuleks esile tõsta sarnast rahvusvahelist keskkonda, eelkõige julgeolekupoliitilist situatsiooni ning sarnast olukorda EL-s ja NATO-s.** Samuti on Balti koostöö vajalik teatud sisepoliitiliste sarnasuste tõttu, mis tulenevad riikide lähiajaloost. Oluline on ka silmas pidada seda, et teiste parlamentaarsete assambleede raames ei pruugi Balti välispoliitilise ühishuvi kaitsmine alati võimalikuks osutuda. Paljudes välispoliitilistes küsimustes jääb Balti Assamblee Eesti, Läti ja Leedu võimaluseks väljendada oma ühised seisukohti.

Tulevikule vastu minnes peaks **Balti Assamblee enda jaoks määratlema Balti parlamentaarse koostöö eesmärgid ning sellest lähtuvalt kujundama uued koostöö vormid ja koostöö eelarve.** Balti Assamblee eesmärgid ei tohiks väljuda parlamentaarse koostöö sfäärist ning peavad keskenduma sellele, milleks on jõudu, tahet ja huvi. Balti Assamblee eesmärke tuleb näha Balti riikide EL liikmelisuse kontekstis ning nad peaks sisaldama kõiki või osasid järgmistest eesmärkidest:

- ühispositsiooni väljendamine olulistes rahvusvahelistes küsimustes,
- Balti riikide huvide võimalikult tulemuslik esindamine EL-s,
- vajadusel Balti riikide positsioonide selgitamine ja kooskõlastamine rahvusvaheliste parlamentaarsete organisatsioonide töös,
- info ja kogemuste vahetamine seadusloome kvaliteedi parandamiseks ning konkreetsete probleemide lahendamiseks,
- toimida regioone ühendava sillana, edendades parlamentaarset dialoogi ja pakkudes oma reformide kogemust uutele naabritele.

Ehkki nimetatud eesmärgid pole erinevalt senistest eesmärkidest nagu diplomaatiline tunnustus ja EL ja NATO liikmelisus nn. ühekordselt saavutatavad, on nad vägagi ambitsioonikad, nõudes pidevat tööd ja pühendumist. Samuti nõuab nende täitmine sobivate koostöövormide olemasolu. Ülaltoodud eesmärkidest lähtuvalt võiks **Balti Assamblee struktuurid suuresti liikuda Balti-Põhjamaade uuendatud mudeli suunas, kombineerides formaalse ja paindliku koostöö elemente.** Formaalne koostöö nt. korraliste istungjärkude ja rutiinsete kohtumiste vormis tagaks parlamentaarse organisatsiooni järjepidevuse. See peaks olema täiendatud paindlike struktuuridega, mis võimaldaks kiiret reageerimist nii välispoliitiliste küsimuste osas laiemalt kui EL kontekstis kitsamalt. Riikide väiksusest tingitult on vaja optimeerida inim- ja finantsressursi kasutamist, mistõttu tuleks eelistada vähe institutsionaliseeritud struktuure. Koostööd tuleks tugevdada juba olemasolevate struktuuride ja toimivate edukate koostöövormide baasilt.

Loetletud parlamentaarse koostöö eesmärkidest lähtuvalt võiks Balti Assamblee struktuur olla järgmine:

- istungjärg,
- rahvusparlamentide vaheliste alaliste komisjonide ühisistungid ja nende paindlik koostöö,
- juhtorgan (presiidium, alaline komisjon või juhtisikute grupp),
- sekretariaat,

- vajadusel teemapõhised *ad hoc* töögrupid.

Ülaloodud parlamentaarse koostöö eesmärkide valguses tuleks Balti Assamblee komisjonide süsteem asendada rahvusparlamentide alaliste komisjonide ühisistungite süsteemiga. Parlamentaarset koostöö eesmärkidest lähtuvalt peaksid koostöö nurgakivid olema väliskomisjonid ja Euroopa Liidu Asjade komisjonid. See aitaks vajadusel kiiresti tegutseda, võtta vastu ühine välispoliitiline seisukoht või koordineerida positsioon EL asjades. Balti riikide parlamendid peaksid maksimeerima koostööd EL kontekstis oma ühishuvide kaitsmisel - nii oma valitsuste positsioone mõjutades kui EL parlamentaarset suhtlemise kanaleid kasutades.

Koostöö Balti riikide parlamentide mitmete alaliste komisjonide vahel on praktikas toiminud juba ligi kümme aastat – see tuleks ühendada Balti Assamblee tegevusega. Koostöö laiendamine rahvusparlamentide alaliste komisjonide vahel aitaks oluliselt tõsta valdkondlikku ekspertiisi, vähendada infokadusid ning tõsta seega Balti Assamblee töö tulemuslikkust. Formaalselt võiks alaliste komisjonide ühisdokumendid heaks kiita Balti Assamblee istungjärk või juhtorgan. Istungjärgule peaks lisaks jääma võimalus luua teemapõhiseid töögrupe kolme parlamendi esindajatest, mis saaksid tegeleda mõnede teemadega intensiivsemalt. Samuti võiks muuta istungjärgud teemapõhisteks, mis annaks võimaluse keskenduda vähemale arvule teemadele.

Balti koostöö peaks olema senisest avatum ka teistele partneritele. Ühiste välispoliitiliste huvide esindamisel võiks ka tulevikus kaasata enam Poolat. EL kontekstis tuleks teha võimalikult laia teemapõhist koostööd nii Põhjamaade, Beneluxi, Poola kui teiste Kesk- ja Idaeuroopa riikidega, et võimendada oma mõju ühishuvide kaitsmisel. Läänemere piirkonna probleemide esile toomisel on hädavajalik efektiivne Balti-Põhjamaade koostöö. EL välissuhete raames võiks Balti Assamblee täita regioone ühendava silla rolli, edendades parlamentaarset dialoogi, levitades esindusdemokraatiat ning jagades reformikogemust partneritele Venemaal ja teistele EL uute naabritele s.h. Ukrainale, Moldovale ja Kaukasuse piirkonna riikidele.

Rahvusvaheline muutuv keskkond nõuab pidevat koostöövormide kohandamist vastavalt muutuvatele oludele. See ei ole sugugi ainult Balti Assamblee probleem, vaid puudutab ka teisi parlamentaarseid ja valitsusvahelise koostöö organisatsioone. Hiljuti viidi Balti Ministrite Nõukogus läbi uuendused eesmärgiga muuta koostöö paindlikumaks ja tulemuslikumaks, lihtsustada struktuure ning keskenduda vähemale arvule prioriteetsetele tegevusvaldkondadele. Samuti käivad sarnased arutelud Põhjamaade Nõukogus koostöö tõhustamiseks ning selle potentsiaali paremaks kasutamiseks.

2004 a lõpus läbi viidud Balti Assamblee põhimääruse muudatused on hea näide konsensuse saavutamise võimalikkusest organisatsioonis. Need on praktikas juba võimaldanud Assamblees kiiremat otsustusprotsessi. Samuti on hea paindliku koostöö kogemus olemas *ad hoc* grupi töögrupi tegevuse ning ligi 10 aastat toiminud kontaktide näol rahvusparlamentide alaliste komisjonide vahel. Tulevane koostöö tuleb üles ehitada tuginedes senistele positiivsetele kogemustele, loobudes vähem edukatest koostöö vormidest edukamate kasuks. Vaid nii saab Balti Assamblee liikuda minevikust tulevikku ja säilitada oma päevakohasuse.

I Sissejuhatus

Rahvusvaheline keskkond on viimase viieteistkümne aastaga oluliselt muutunud. Balti riikide tihenendud koostöö Põhjamaadega ning eriti liitumine Euroopa Liidu ja NATOga on viinud regionaalse koostöö uuele tasandile ning asetanud selle laiemasse rahvusvahelisse raamistikku. Lisaks geograafiliselt laienenud koostööle on oluliselt laienenud ka vastastikku huvipakkuvate koostöövaldkondade ring ning intensiivsus. Muutunud rahvusvaheline keskkond seab parlamentidele uusi väljakutseid, ent pakub ka laiemaid võimalusi koostööks läbi erinevate kanalite.

Nimetatud muutused rahvusvahelises keskkonnas avaldavad otsest mõju Balti riikide parlamentide vahelisele koostööle s.h. Balti Assambleele. Balti Assamblee kui peamine Balti riikide parlamentide vaheline koostöövorm loodi 8. novembril 1991 eesmärgiga tugevadada Balti riikide taasiseseisvumisjärgset noort riiklust ning positsiooni rahvusvahelises süsteemis. 1990ndate teisel poolel oli Balti Assamblee üks olulistest eesmärkidest koordineerida kolme Balti riigi parlamentide ettevalmistusi liitumisel EL ja NATO-ga. Praeguseks on nimetatud eesmärgid täidetud ning Balti Assambleel puudub selgelt sõnastatud tegevussuund tulevikuks. Assambleele heidetakse ette, et ta on takerdunud oma protseduuridesse, minetanud oma autoriteedi ning suutlikkuse rahvusvahelises süsteemis tulemuslikult tegutseda.

Kriitikat tunnistades on Balti Assamblee töövormi ja protseduure püütud mitmel korral kohandada eelkõige Riigikogu eestvedamisel. Ehkki viimase aasta jooksul on saavutatud mõningat edu selles vallas, on senised tulemused on olnud ebapiisavad ning vajadus Assamblee eesmärgid uuesti sõnastada ning tema töövorme uuendada on endiselt õhus. Ehkki partnerite vahel valitseb põhimõtteline üksmeel koostöö jätkamise vajalikkusest, teevad Eesti, Läti ja Leedu parlamentide erinevad vaated Balti koostööle kohta uuendustes kokku leppimise ja nende läbiviimise keeruliseks.

Käesoleva uurimustöö eesmärgiks on hinnata Balti Assamblee rolli senises Balti koostöös ja anda konkreetseid soovitusi tema uuendamiseks vastavalt muutunud rahvusvahelisele keskkonnale. Uurimustöö esimene osa annab ülevaate parlamentaarse koostöö eesmärkidest ja süstematiseerib erinevad parlamentaarse koostöö vormid Riigikogu eri tasandite rahvusvahelise koostöö põhjal. Uurimustöö teine osa sisaldab Balti koostöö tegevusauditit, mille raames keskendutakse Balti parlamentide vahelisele koostööle eri välissuhtlemise tasanditel. Tegevusauditi keskmes antakse põgus ülevaade Assamblee loomise eesmärkidest ja praegusest struktuurist. Seejärel keskendutakse Balti Assamblee rolli ning tegevuste analüüsile ajavahemikus 1992-2004 vastu võetud dokumentide ning Riigikogus läbi viidud küsitluste põhjal. Samuti antakse hinnang Balti Assamblee rahvusvahelisele koostööle teiste parlamentaarsete organisatsioonidega (Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga).

Uurimustöö kolmas osa hindab muutunud rahvusvahelise keskkonna tähtsust parlamentaarse koostöö eesmärkidele ja vormidele. Vaatluse all on EL poliitilisest süsteemist tulenevad väljakutsed parlamentaarsele koostööle ning olulisemad Läänemere piirkonda puudutavad initsiatiivid Põhjamõõde ja Naabruspoliitika, mis asetavad Balti koostöö laiemasse raamistikku. Samuti kirjeldatakse põgusalt olulisemaid rahvusvaheliste organisatsioonide raames toimivaid parlamentaarse

koostöö initsiatiive, milles Balti riigid osalevad. Lisaks Põhjamõõtlele ja Naabruspoliitikale on oluline tegur koostöö laiendamise võimaluste analüüsimisel toimiv parlamentaarne koostöö Läänemereregiooni piirkonnas Põhjamaade Nõukogu ja Läänemeremaade Parlamentaarsete Konverentsi raames.¹ Samuti hinnatakse võimalusi laiendada regionaalset parlamentaarset koostööd teiste partneritega s.h. Poola, Venemaa ja kaugemate EL naabritega.

Uurimustöö eesmärk on pakkuda võimalusi Balti Assamblee potentsiaali paremaks kasutamiseks rahvusvahelises keskkonnas. Uurimustöö lähtepunkt on parlamentaarset koostöö eesmärkide määratlemine, mille alusel pakutakse konkreetseid ettepanekuid Balti Assamblee töö tõhustamiseks läbi sisemiste uuenduste ja laiema rahvusvahelise koostöö. Töö viimane osa sisaldab praktilisi soovitusi uuenduste läbiviimiseks, mis on mõeldud Riigikogu väliskomisjonile ja Balti Assamblee Eesti delegatsioonile eesmärgiga tõmmata tähelepanu uuenduste esitamise taktikale.

Uurimustöö tugineb peamiselt Balti Assamblee dokumentidele ning Riigikogus ja Välisministeeriumis augustis ja septembris 2005 Balti koostööga tegelevate isikutega läbiviidud intervjuudele. Samuti kajastuvad töös Läti ja Leedu parlamentide esindajate ning Balti Assamblee Sekretariaadi töötajate arvamused.

¹ Piirkonnas tegutsevad valitsusvahelised organisatsioonid Põhjamaade Ministrite Nõukogu ning Läänemeremaade Nõukogu langevad töö fookusest välja.

II Parlamentaarse koostöö eesmärk ja vormid

Rahvusvahelise parlamentaarse koostöö eesmärgid ning erinevad vormid on akadeemilises kirjanduses kahetsusväärsel kombel vähe uuritud teema. Suurem osa selles valdkonnas läbi viidud uuringutest konkreetsete parlamentide koostööst on pigem parlamentide tegevusi kirjeldavad kui neid teoreetilises raamistikus analüüsivad. Seetõttu puudub ka üheselt mõistetav parlamentaarse koostöö tüpoloogia, millest lähtuvalt võiks vaadelda tema esmaseid ja teiseseid eesmärke ning selle alusel tuletada eesmärkidele sobivad koostöö vormid. Järgnev on katse anda ülevaade parlamentaarse koostöö peamistest eesmärkidest, tuginedes parlamentaarsete organisatsioonide ja Riigikogu liikmete ja töötajate hinnangutele. Samuti üritatakse luua süstemaatiseeritud ülevaade parlamentaarse koostöö erinevatest vormides Riigikogu erinevate väliskoostöö kanalite põhjal.

Parlamentaarset koostöö peamised eesmärgid tulenevad suurel määral parlamentide põhifunktsioonidest. Väga üldises plaanis võib pidada parlamentaarse koostöö eesmärkideks parlamentaarse dialoogi ning esindusdemokraatia arengu edendamist.² Parlamentaarset koostöö üldiste eesmärkidena võib nimetada ka parlamentaarse arvamuse väljendamist olulistes küsimustes, informatsiooni ja kogemuste vahetamist ning kontaktide loomist parlamendi liikmete vahel. Oluline eesmärk on ka soodsa välispoliitilise taustsüsteemi loomine informatsiooni vahetamise, positsioonide selgitamise ja ühisosa leidmise kaudu (N11, N16).

Nende üldiste eesmärkide raames võib määratleda terve rea kitsamaid ja konkreetsemaid eesmärke. Nende hulka kuulub parlamentide ja parlamentide komisjonide ühiste seisukohtade kujundamine eriti olulistes küsimustes ja ühiste huvide parem kaitsmine teistes rahvusvahelistes parlamentaarsetes organisatsioonides.³ Sellisel juhul oodatakse ühistegevuselt eelkõige positsiooni võimendavat efekti. Lisaks võimendunud sõnumile võib teatud tundlike teemade käsitlemine mitme parlamendi ühistegevusena osutada poliitiliselt lihtsamaks (N16). Samuti peetakse parlamentaarset organisatsiooni probleemsete küsimuste arutamisel sageli sobivamaks kui valitsustevahelist.

Euroopa Liidu kontekstis lisanduvad liikmesriikide vahelise parlamentaarse koostöö eesmärkidena informatsiooni vahetamine ja parlamentaarse kontrolli tagamine EL-i pädevusvaldkondades ning subsidiaarsuse põhimõtte tagamine.⁴ Parlamentidevaheline informatsiooni vahetamine EL küsimustes on oluline ka seetõttu, et koordineeritud tegevuse kaudu on parlamentidel võimalik koondada oma nappe võimalusi mõjutada EL otsustusprotsessi. Kaudsem eesmärk võiks olla ka demokraatia suurendamine EL poliitilises süsteemis parlamentaarse järelevalve tõhustamise kaudu, EL seadusandluse rakendamise parandamine ning läbipaistvuse ja vastutuse suurendamine (N7).

² IPU nimetab mõlemat oma põhieesmärkideks. OSCE Parlamentaarne Assamblee nimetab oma peamiseks eesmärgiks parlamentidevahelise dialoogi edendamist.

³ Väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>.

⁴ COSAC'i parlamentaarse koostöö juhised, 3 juuli 2004, <http://www.cosac.org/en/documents/basic/interparliamentary/>, kasutatud 18. juulil 2005.

Parlamedi põhifunktsioonidest lähtuvalt võiks parlamentaarse koostöö teisese eesmärgina näha ka info vahetamist ja ekspertiisi kogumist seadusloome kvaliteedi parandamiseks (N7). See on võimalik nii teiste parlamentide kogemustest õppimise kui parema seadusloome rahvusvaheliste aspektidega arvestamise tulemusel. Seadusandluse alase info vahetamise kaudu saavad parlamendid koostöö kaudu paremini täita ka ülesannet kontrollida täidesaatva võimu tegevust (N8).

Parlamentaarsete organisatsioonide toimimist iseloomustavad teatud põhimõttelised eripärad. Parlamentarsel organisatsioonil on suurema poliitiliste vaadete lahknevuse tõttu põhimõtteliselt keerulisem kokkulepeteni jõuda kui näiteks valitsustevahelisel organisatsioonil. Samuti tähendab parlamentaarse töö eripära kohtumiste suhteliselt madalamat sagedust, mis omakorda vähendab otsustusprotsessi kiirust. Lisaks väljendub parlamentide tegutsemise eripära selles, et valitsustega võrreldavat detailset valdkondlikku ekspertiisi ei ole võimalik koguda. Nimetatud eripärade tõttu ei peaks parlamentaarne koostöö üritama tegeleda valitsustevahelise organisatsiooni kitsamalt määratletud tegevustega, kuna tema toimimise vorm ei võimalda seda. Parlamentaarsete organisatsioonid peaksid piirduma parlamentaarse arvamuse väljendamisega olulistes valdkondades, taotlema transpertsuse kaudu suuremat vastutust ning kasutama oma parlamentaarset ekspertiisi ja teadlikkust oluliste küsimuste teadvustamisel.

Kõige laiemal geograafilisel ulatusega parlamentaarne organisatsioon on 144 riigi parlamente ning 7 regionaalset parlamentaarset assambleed ühendav Parlamentidevaheline Liit (Inter-Parliamentary Union, IPU). IPU eesmärgiks on edendada parlamentaarset dialoogi, rahu ja koostööd rahvaste vahel ning levitada esindusdemokraatiat. Eesti kuulus IPU-sse 1921-1940 ja taastas oma liikmelisuse 1991. aasta oktoobris. IPU Assamblee koguneb erinevais riikides kaks korda aastas, assambleede vahelisel ajal korraldab tööd IPU Nõukogu. IPU töötab resolutsioonide ja soovitusete vormis.

Sageli on multilateraalne parlamentaarne koostöö seotud kindla valitsustevahelise organisatsiooniga, kujutades endast otseselt ühte dimensiooni selle tööst (nt. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee) või olles formaalse seose puudumisel sellega tihedas töösuhtes (NATO Parlamentaarne Assamblee). Siiski seab parlamentaarse koostöö põhimõtteliselt erinev toimimise viis võrreldes valitsustevahelise organisatsiooniga koostööle omad piirid ning ei võimalda parlamentide ja valitsuste traditsioonilist siseriiklikku seost rahvusvahelisele koostööle üle kanda. Eelkõige piirab parlamentaarse organisatsiooni mõju valitsusvahelise üle konsensuslik otsustusprotsess valitsusvahelisel tasandil ning parlamentaarse organisatsiooni väljundi soovituslik iseloom.

Parlamentaarne koostöö puhul võib eristada multilateraalset ning bilateraalset koostööd. **Multilateraalne parlamentaarne koostöö** ühendab mitme erineva riigi parlamente, samas kui bilateraalne ehk kahepoolne koostöö puhul on tegemist vaid kahe parlamendi vahelise koostööga. Multilateraalse parlamentaarse koostöö enim esinevad vormid on **koostöö parlamentaarsete assambleede** või parlamentaarsete konverentside kaudu. Esimesel juhul on tegemist intensiivsema koostöövormiga, mida iseloomustab suhteliselt kõrgem institutsionaliseeritus. Nt kuulub struktuuri tavapäraselt alaline sekretariaat, sekretär, presiidium või nõukogu, täiskogu ja valdkondlikud komisjonid. Istungite sagedust reguleerib kodukord. Töö on enamasti

organiseeritud parteifraktsioonide kaudu. Parlamendid osalevad assamblee töös delegatsioonide kaudu, mis on moodustatud vastava parlamendi kodukorra kohaselt. Enamasti püsib delegatsiooni koosseis suurel määral muutumatuna kogu parlamendi koosseisu jooksul, mis loob teatud järjepidevuse assamblee delegatsiooni töös. Delegatsiooni töö korraldamist abistab vastava parlamendi poolt määratud delegatsioonisekretär.

Multilateraalse parlamentaarse assambleede koostöövorm on suhteliselt aeglane ning võimaldab piiratud määral kiiret reageerimist rahvusvahelistele sündmustele. Samas on ta hea kanal partneritega info vahetamiseks, mitteformaalseks suhtlemiseks ning probleemide laiemaks teadvustamiseks. Kõik Balti riikide parlamendid osalevad mitme multilateraalse parlamentaarse assamblee töös: Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee, NATO Parlamentaarse Assamblee, Lääne-Euroopa Liidu Assamblee, Euroopa Julgeoleku ja Koostööorganisatsiooni Parlamentaarse Assamblee ning Balti Assamblee töös.

Parlamentaarsete konverentside puhul on tegemist lõdvema koostöövormiga, mille töö toimub peamiselt regulaarselt aset leidvate konverentside kaudu. Parlamentaarse konverentsi institutsionaalne struktuur on tunduvalt vähem arenenud kui parlamentaarse assamblee oma. Näiteks ei pruugi tal olla alalist sekretariaati, vaid see võib olla mõne parlamendi või mõne muu liikme nt. multinatsionaalse parlamentaarse organisatsiooni poolt korraldatud. Samuti puuduvad tal valdkondlikud komisjonid ning parteide fraktsioonid. Parlamentide esindajaid võidakse määrata ühekordselt *ad hoc* põhimõttel, mistõttu püsivam liikmeskond puudub ning teatud järjekindlus organisatsiooni töös võib kannatada. Näiteks võib tuua Läänemeremaade Parlamentaarse konverentsi (the Baltic Sea Parliamentary Conference), mille eesmärk on tugevdada parlamentaarset koostööd Läänemere regioonis. Tegemist on eelkõige parlamentidevahelise aruteluforumiga ning infovahetuskanaliga, mitte niivõrd vahendiga mõjutada ühispositsioonide kaudu rahvusvahelisi arenguid. Konverentsi liikmed on nii Balti riigid eraldi kui Balti Assamblee tervikuna.

Lisaks eelnevatele kogu parlamenti hõlmavatele koostöövormidele toimub parlamentide vaheline koostöö **parlamendispiikrite** ning **parlamendikomisjonide** tasandil. Parlamendispiikrite kohtumised võivad moodustada ühe koostöö tasandi rahvusvaheliste organisatsioonide töö raames. Nt osaleb Riigikogu esimees EL-i liikmesriikide parlamentide esimeeste regulaarsel konverentsil kord aastas. Samuti osaleb ta vähemalt kord aastas toimuval Balti- ja Põhjamaade (NB8) parlamentide spiikrite kohtumistel. Selliste kohtumiste eesmärk on vahetada informatsiooni, hoida kontakte ning arutada ühiselt huvipakkuvaid teemasid nt. rahvusparlamente puudutavaid üldisi küsimusi. Kuna kohtumised toimuvad sagedasti teiste rahvusvaheliste organisatsioonide suuremate kogunemiste eel või ajal (nt. IPU raames), on arutlusel ka neil käsitletav temaatika. Lisaks kohtuvad spiikrid sageli kahepoolsete kontaktide raames oma kolleegidega. Spiikritevaheline koostöö võib mängida olulist rolli koostöö suunamisel parlamentide muudel tasanditel.

Koostöö **rahvusparlamentide alaliste komisjonide** vahel võib toimuda nii mõne rahvusvahelise organisatsiooni eestvedamisel või multi/bilateraalsete otsekontaktide näol ühe osapoole eestvedamisel. Sellise koostöövormi eelisteks võib pidada seda, et otsekontaktid annavad võimaluse ekspertide vaheliseks suhtlemiseks nii komisjoni liikmete kui ametnike tasandil. Seega on arutelu tase üldiselt kõrge ning info

vahendamisega seotud probleemid parlamentides minimaalsed. Oma suhteliselt suure kiiruse ja paindlikkuse tõttu on see koostöövorm muuhulgas sobilik positsioonide kooskõlastamisel EL otsustusprotsessi raames ja teistes rahvusvahelistes organisatsioonides. Samuti võimaldavad ekspertide kohtumised vahetada infot seadusandluse kvaliteedi parandamise eesmärgil. Puuduseks võib pidada seda, et koostöö intensiivsus võib oluliselt erineda ning sõltuda suuresti asjassepuutuvate isikute isiklikust huvist, mistõttu võib kannatada süsteemsus välissuhtlemises ning selle planeerimisel. Samuti võib hajuda ülevaade tegelikult toimuva koostöö kohta.

Komisjonidevahelise koostöö enim institutsionaliseeritud näitena võib esile tuua Euroopa Parlamendi initsiatiivil loodud EP esindajate ning EL liikmesriikide rahvusparlamentide Euroopa Liidu Asjade komisjonide vahelist konverentsi (COSAC), mis kohtub regulaarselt kaks korda aastas. Samuti korraldatakse Europarlamendi eestvedamisel valdkondlikke teemapõhiseid ühisistungeid rahvusparlamentide alaliste komisjonide esindajatega. Riigikogu esindajad on osalenud Lissaboni strateegia, stabiilsus- ja kasvupakti ning finantsperspektiivi teemadel korraldatud ühisistungitel. Mõnevõrra regulaarsem on Euroopa Parlamendi eestvedamisel korraldatavate välisasjade komisjonide nõupidamised, mis leiavad aset kaks korda aastas.

Riigikogus läbi viidud küsitlused tõid esile erineval määral otsekontakte teiste riikide parlamentide alaliste komisjonidega. Väliskomisjonil ning Euroopa Liidu Asjade komisjonil on oma tegevuse iseloomu tõttu arvukalt kontakte teiste parlamentide kolleegidega. Paljudel eelkõige siseriikliku suunitlusega komisjonidel otsekontaktid oma kolleegidega praktiliselt puuduvad. Mitmel alalisel komisjonil on seevastu enam või vähem intensiivsed kontaktid naaberriikide kolleegidega. Maaelukomisjonil on pikaajalised regulaarsed sidemeid Leedu ning ebaregulaarseid kontakte Soome, Rootsi ja Tšehhi kolleegidega. Riigikaitsekomisjonil on tihedad kontaktid oma Soome ja Balti kolleegidega ning sotsiaalkomisjonil regulaarsed kontaktid Läti ja Leedu kolleegidega. Oluliseks peetakse ametnike rolli järjepidevuse tagamisel ning nende initsiatiivi kontaktide hoidmisel (N5). EL seadusloomet puudutavate positsioonide kooskõlastamist teiste riikide parlamentide alaliste komisjonidega ei ole küsitluste kohaselt praktiliselt esinenud.⁵

Eraldi koostöövormina võib nimetada komisjonide esimeeste vahelist koostööd, mis võib samuti olla korraldatud mõne rahvusvahelise organisatsiooni eestvedamisel või raames. Nt korraldab EL eesistujariik regulaarselt rahvusparlamentide väliskomisjonide esimeeste ühisnõupidamisi. Regulaarsed kohtumised on toimunud ka Balti riikide Euroopa Liidu Asjade Komisjonide esimeeste vahel osapoolte endi initsiatiivil.

Bilateraalse ehk kahepoolse parlamentaarse koostöö enim levinud vorm on koostöö parlamendirühmade põhimõttel. Selle koostöövormi peamine eesmärk on kahepoolse suhtlemise intensiivistamine partnerriigi parlamendiga. Parlamendirühmade tegevus on suunatud riigi välispoliitiliste eesmärkide elluviimisele ja riigi tutvustamisele välismaal. Praegu tegutseb Riigikogus 31 kahepoolset parlamendirühma. Rühmad on loodud Riigikogu liikmete algatusel ning nad registreeritakse Parlamentidevahelise Liidu Eesti delegatsiooni juhatuses.

⁵ Euroopa Liidu Asjade Komisjon on siinjuures erand.

Parlamendirühmade vahelise koostöö intensiivsus varieerub suuresti, sõltudes algatajate aktiivsusest.

Riigikogu välissuhtlust erinevatel nimetatud tasanditel koordineerib Riigikogu väliskomisjon. Väliskomisjon mängib olulist rolli välisdelegatsioonide moodustamisel, kinnitades fraktsioonide ettepanekud liikmete määramisest delegatsioonidesse. Samuti on väliskomisjonil oluline roll Riigikogu välisdelegatsioonide positsiooni kujundamises ning välissuhtluse aruannete kogumisel ja analüüsimisel.

III Balti parlamentaarse koostöö tegevusaudit 1991-2005

3.1. Balti parlamentaarse koostöö eri tasandid

Enamik ülaltoodud parlamentaarse koostöö vormidest toimivad ka Balti riikide rahvusparlamentide vahelises suhtlemises. Balti parlamentaarse koostöö peamine organ on 1991. a. loodud Eesti, Läti ja Leedu parlamente ühendav organisatsioon Balti Assamblee, mis on käesoleva töö põhiline uurimisobjekt. Lisaks Balti Assambleele toimub eri määral intensiivsusega koostöö ka parlamendispiikrite, mitmete alaliste komisjonide ja nende esimeeste tasanditel.

Balti riikide parlamentide spriikrite kohtumised on Balti Assamblee 2004. a. muudetud põhimäärusega toodud Balti Assamblee istungjärkude raamidesse.⁶ Assamblee raames on tegemist uue, kord aastas toimuva koostöövormiga, mis on alles väljakujunemisel. Lisaks nendele kohtumistele kohtuvad Balti riikide parlamentide spriikrid regulaarselt muude rahvusvaheliste parlamentaarsete organisatsioonide (IPU, NB, EL spriikrite konverentsi) töö raames vähemalt 3-4 korda aastas. Nende huvi Balti parlamentaarse koostöö vastu peetakse suureks nii Riigikogus kui Läti ja Leedu Seimides (N7, N10). Paljuskki peetakse neid koostöö eestvedajateks (N7).

Mitmel Riigikogu alalisel komisjonil on otsekontaktid Läti ja Leedu kolleegidega, mis ei ole seotud Balti Assamblee institutsionaalse raamistikuga. Näiteks on toimunud Balti riikide parlamentide riigikaitsekomisjonide ühisistungeid⁷, millel on võetud vastu ka ühisseisukohad. Riigikaitsekomisjonide tulevased koostööplaanid annavad tunnistust soovist muuta selline koostöö regulaarseks ning süvendada seda. Samuti on maaelukomisjonil olnud pikaajalisi sidemeid Leedu kolleegidega nii komisjoni liikmete kui ametnike tasandil. Ka sotsiaalkomisjonil on olnud alates 1994. aastast regulaarseid ühiskohtumisi oma Läti ja Leedu kolleegidega, mis toimusid algselt kord aastas eesmärgiga vahetada infot seadusloome valdkonnas. Nimetatud näited tunnistavad, et vajadus selliste otsekontaktide järele on mitmetel puhkudel olemas. Samas on selline koostöö Balti riikide parlamentide alaliste komisjonide vahel olnud ebaregulaarne, sõltudes muuhulgas sisepoliitilisest tsüklist ja asjaosalistest isikutest ning nende vastastikusest huvist koostöö vastu (N9). Komisjonidevaheliste koostöö eesmärkidena nimetatakse kontaktide hoidmist ja info vahetamist, ent tunnistatakse samas, et sellise koostöö kitsam eesmärk komisjonide siseselt pole tihti selge ja 'informatsiooni vahetamise' raames tegeletakse tihti ka lihtsalt väljasõitude ja 'parlamentaarsete turismiga' (N6).

Regulaarsem Balti riikide rahvusparlamentide komisjonide vaheline koostöö toimib väliskomisjonide ja Euroopa Liidu Asjade Komisjonide (ELAK) vahel. Balti riikide ELAK-ide esimehed kohtuvad kord aastas.⁸ Liitumise-eelselt olid peamiste teemadena päevakorras EL läbirääkimiste strateegia ning liitumislepingu ratifitseerimise ajastus. Viimased kohtumised on keskendunud aktuaalsetel teemadele EL kontekstis nagu töötajate vaba liikumise, Lissaboni strateegia, ja subsidiaarsuse järelevalve küsimused. Edukas paindlik koostöö kolme parlamendi ELAK-ide vahel on mitmel juhul toimunud ka teemapõhiselt. Näiteks kooskõlastasid nad Eesti algatusel oma

⁶ BA Põhimääruse art.17, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

⁷ Vastavalt 1998 ja 2005.

⁸ Seni on toimunud 6 kohtumist, viimane neist toimus 2004. a. märtsis.

positsioone enne Euroopa Parlamendi ja rahvusparlamentide finantsperspektiivi teemalist ühisistungit 2005 a.⁹ Uue koostööformaadina EL liikmelisuse tingimustes on juba tekkinud koostöö 3 Balti riigi ja Poola ELAK-ide vahel. See on märk praktilise koostöö laiendamise eesmärgiga mõjutada EL otsustusprotsessi. Esimene Balti ja Poola parlamentide ELAK-ide kohtumine toimus Poola eestvedamisel aprillis 2005 ning järgmine on planeeritud 2005.a. novembrisse.¹⁰ Tegemist võib olla pideva koostöö tekkimisega pikemas perspektiivis, mille kanaleid on võimalik ühiste huvide ilmnemisel kiiresti kasutada. Poola suuruse ja mõju tõttu EL-s võiks sellisest avatud Balti koostöö mudelist just väikestele Balti riikide kõige rohkem kasu olla.

Balti riikide parlamentide väliskomisjonide kohtumised toimuvad vähemalt üks kord aastas, ent praktikas pigem sagedamini. Arutuse all on erinevad vastastikku huvipakkuvad välispoliitilised teemad s.h. EL välissuhetega seonduv või Balti riikide suhted Venemaaga. Sellelaadsete kohtumiste eesmärk on teatud poliitilise taustsüsteemi loomine, positsioonide selgitamine, liitlaste otsimine ning ühine lobitöö tegemine (N11). Samuti on ka väliskomisjonide puhul esinenud teemapõhist koostööd nn Balti + Poola formaadis. Seegi on näide Balti riikide koostöö avatusest praktikas, mille puhul on võimalik oma positsioone ühishuvi ilmnemisel oluliselt tugevdada. Lisaks kohtuvad kolme parlamendi väliskomisjonide liikmed regulaarselt muu rahvusvahelise suhtlemise raames s.h. EL eesistujariigi parlamendi korraldatavatel väliskomisjonide esimeeste kohtumisel ja kord aastas NB8 kohtumiste raames. Väliskomisjonide vahelise koostöö toimimisega ollakse Riigikogus üldiselt rahul (N11).

Lisaks kohtuvad Eesti parlamendisaadikud oma Läti ja Leedu kolleegidega regulaarselt muude multilateraalsete organisatsioonide raames s.h. Euroopa Nõukogu, NATO ja OSCE parlamentaarsete assambleede töös. Kuigi nende kontaktide intensiivsuse ja tegeliku väljundi kohta on raske hinnangut anda, võib nendel foorumitel täheldada Balti riikide esindajate koordineeritud tegevust ühishuvide kaitsmisel (N8, N16). Sellelaadsel ühistegevusel puudub seos Balti Assambleega ja ühised positsioonid kujundatakse kohapeal.

Mitmed küsitletud tõstsid esile seda, et Balti koostöö spiikri, väliskomisjoni ja Balti Assamblee Eesti delegatsiooni tasanditel ei anna alati ühtset sõnumit (N7, N8, N14). Ehkki väliskomisjon ei tunneta seda probleemi otseselt, näib, et eri välissuhtlemise tasanditel võib Riigikogu sisene Balti koostöö teemasid puudutav koordineatsioon olla ebapiisav. Väliskomisjoni ja Riigikogu esimehe vaheline koordineatsioon Balti teemadel peaks rohkem kaasama Balti Assamblee delegatsiooni juhti¹¹ ning viimane peaks omakorda rohkem informeerima delegatsiooni liikmeid. Riigikogu sisene koordineatsioon võib osutuda problemaatiliseks just eriti kavandatavate reformide kontekstis.

⁹ Selline koostöö on märkimisväärne, sest ta on suunatud ühiste positsioonide kujundamisele EL kontekstis s.t. EL poliitika kujundamise protsessi mõjutamisele.

¹⁰ On huvitav märkida, et Poola parlamendi ELAK algatusel on juba ette võetud mitu katset mõjutada EL poliitika kujundamise protsessi s.h. uutele liikmesriikidele suunatud töötajate vaba liikumise ja kõigile liikmesriikidele suunatud algatus põllumajandustoetuste osas uue finantsperspektiivi läbirääkimisel.

¹¹ Nt. Läti parlamendis kohtub spiiker ja delegatsiooni esimees enne spiikrite kohtumist, et arutada läbi Läti positsioonid. Tegemist on spiikri mitteformaalse algatusega (N10).

3.2. Balti Assamblee roll Balti koostöös

3.2.1. Balti Assamblee loomise eesmärgid

Balti Assamblee asutati 8. novembril 1991 Tallinnas Balti riikide Ülemnõukogude esindajate poolt kui Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Leedu Vabariigi Parlamentidevaheline Assamblee. Ta on kolme riigi konsultatiivne ja nõuandev organ vastastikust huvi pakkuvate küsimuste arutamiseks, nendes ühispositsioonide väljendamises ning ühiste projektide edendamiseks. Balti Assamblee toimib 31. oktoobril 1993 jõustunud Põhimääruse, tema poolt vastu võetud õigusaktide ja 1994 a. sõlmitud Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Leedu Vabariigi parlamentaarse ja valitsustevahelise koostöö kokkuleppe alusel.¹² Viimane reguleerib ka Balti Assamblee suhteid valitsusvahelise sõsarorganisatsiooni Balti Ministrite Nõukoguga.¹³

Balti Assamblee loodi teatud ajaloolises kontekstis ning see on avaldanud mõju tema struktuuridele ja hilisemale tegevusele. Taasiseseisvumisjärgsel perioodil ajendasid Balti riikide koostööd eelkõige vajadus tugevdada riiklust, saavutada diplomaatiline tunnustus ning integratsioon rahvusvahelistesse organisatsioonidesse. See väljendub ka Assamblee loomise peamistes eesmärkides edendada Eesti, Läti ja Leedu ühtsust ja koostööd, vahetada informatsiooni ja järgida ühtset Balti positsiooni välispoliitikas.¹⁴ Balti Assamblee algaastate tegevus oli paljuski suunatud suurema rahvusvahelise tähelepanu saavutamiseks Balti probleemidele. 1990ndate keskel ning teisel poolel oli Balti Assamblee üks olulistest ülesannetest kaasa aidata EL ja NATO-ga liitumisega seonduvatele ettevalmistustele parlamentaarsel tasandil.

Balti Assamblee valdkondlikud prioriteedid on muutunud Balti riikide riikluse tugevdamise käigus. Algsed eelkõige välispoliitilise kaaluga koostööprioriteedid täiendusid 1990ndate keskel praktiliste piiriületusega seotud probleemide lahendamiseks. Teisteks Balti Assamblee tegevusvaldkondadeks on olnud infrastruktuuride ja energeetika arendamine, organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine, keskkonna, kultuuri ja haridusega seotud küsimused. Võrreldes algusaastatega on koostöö prioriteedid olnud järjest kitsamalt määratletud nt. ühise infotehnoloogia ruumi loomine ja sadamate areng (2003) ja sotsiaalse arenguga seotud küsimused ning ka kolmandate riikidega reformikogemuse vahetamine (2004).¹⁵ Nimetatud prioriteetide paljusust silmas pidades on Assambleele ette heidetud tegelike prioriteetide puudumist ja 'trügimist' valitsusvahelise koostöö valdkondadesse selle asemel, et tegeleda tegeliku parlamentaarse koostööga (N7, N13).

Balti Assamblee kõige uuemad, 2005 aasta prioriteedid tunduvad võrreldes varasemaga parlamentaarsele koostööle palju sobivamad. Nende hulka kuuluvad koostöö uute EL naabritega, Balti riikide elustandardite ja hariduse kvaliteedi tõstmine pärast EL ja NATO-ga liitumist, kodanikuühiskonna rolli suurendamine

¹² BA Põhimääruse art. 1, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>.

¹³ Kokkulepet täiendati 2003 a. vastava protokolliga, eesmärgiga anda selge raamistik BMN ja BA igaaastase ühise koosoleku läbiviimiseks.

¹⁴ <http://www.baltasam.org/about/foundation.htm>.

¹⁵ http://www.baltasam.org/about/arh_2002_2003_adopted.htm.

ühiskonnas ja erivajadustega inimeste suurem integratsioon ühiskonda.¹⁶ Nimetatud prioriteedid annavad võimaluse parlamentaarse potentsiaali ja ekspertiisi rakendada probleemide teadvustamiseks ja lahendamiseks.

Balti riikide liitumisel EL ja NATOga on mitmed esialgsed Balti Assamblee eesmärgid täidetud. Terve rida varasemaid koostöövaldkondi on kadunud päevakorralt nt. diplomaatiline tunnustamine, Vene vägede lahkumisega seotud temaatika, Balti Tolliliidu ja Ühisturu temaatika 1990ndate algul ning keskel. Liikmelisus EL-s on viinud hulga regionaalse koostöö küsimusi EL poliitikate konteksti. Pärast Balti riikide liitumist Schengeni leppega liitumisel kaob mõne aasta jooksul piiriületusega seotud temaatika Balti koostöös. Kaitsealane koostöö on kandunud NATO ning teatud määral ka EL raamistikku. Nende organisatsioonide raames spetsiifiliste Balti ühispositsioonide kujundamine pole paljudes valdkondades päevakorras kuna üks või teine Balti riik eelistab pragmaatilistel põhjustel teha koostööd teiste EL või NATO liikmetega.¹⁷ Paljudes teistes valdkondades seevastu tähendavad Balti riikide sarnased probleemid edasise koostöö vajadust ning selle laiendamist teiste partneritega oma hääle võimendamiseks. See omakorda eeldab koostööle sobiva struktuuri olemasolu.

3.2.2. Balti Assamblee struktuur

Balti Assamblee esialgne struktuur pandi paika 31. oktoobril 1993 jõustunud Balti Assamblee põhimääruses. Järgnevate aastate jooksul on seda muudetud ja täiendatud mitmeid kordi, et täpsustada tööorganite funktsioone ning erakorraliste istungite kokkukutsumise korda. Suurem muudatus viidi sisse 1999 a. heaks kiidetud põhimäärusega, mis asendas täielikult varasema. Uut põhimäärust seostatakse muuhulgas organisatsiooni bürokraatia ja kohmakuse kasvuga, sest see vähendas parlamentide juhtkondade initsiatiivi ning presiidiumide otsustusõigust (N8). Ka uut põhimäärust on täiendatud mitmel korral,¹⁸ muuhulgas eesmärgiga vähendada Assamblee suurust ning muuta töö efektiivsemaks.

1. jaanuaril 2005 jõustunud Põhimääruse täiendused andsid võimaluse vähendada Balti Assamblee delegatsiooni liikmete arvu seniselt 20-lt 12-ni.¹⁹ Siiski ei ole seni delegatsioonide suurust vähendada õnnestunud ning hetkel töötab Balti Assamblee endiselt 60 liikmelisena. Riigikogu liikmed täheldavad madalat huvi Balti koostöö vastu, mistõttu alates 1999.a. on Balti Assamblee Eesti delegatsiooni koosseisu tulnud määrata (N8). Parlamendi eliidi puudumine delegatsioonis ning inimressursi suhteliselt madalaks hinnatud kvaliteet ja suur töökoormus on paljuski Assamblee tööd takistavates teguriteks (N7, N13, N11). Üldiselt arvatakse, et Assamblee autoriteet kasvaks oluliselt, kui tema töös osaleksid ning seda juhiksid jõulised poliitikud (N16).

Balti Assamblee struktuur on kõrgesti institutsionaliseeritud ning otsustusprotsess töömahukas. Sellise struktuuri loomise algne motivatsioon oli hõlmata võimalikult suurt osa parlamentidest (N14), ent selles võisid peituda ka mõnede osapoolte teatud

¹⁶ http://www.baltasam.org/about/priorities_2005.htm.

¹⁷ Ilmekaks näiteks on Eesti kaitsealne koostöö teiste Põhjamaadega EL lahingugruppide loomisel.

¹⁸ Nimetatud täiendused kiideti heaks mais 2000, detsembris 2002, novembris 2003 ning detsembris 2004.

¹⁹ <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

pseudo-konföderalismiga taotlused (N13). Põhimääruse kohaselt on organisatsiooni tööorganid istungjärk, presiidium, komisjonid ja sekretariaat.

Balti Assamblee **istungjärk** on organisatsiooni peamine otsustusorgan, mis koosneb rahvusdelegatsiooni kõikidest liikmetest. Istungjärk otsustab tema tööd puudutavad tähtsamad poliitilised ja organisatoorsed küsimused.²⁰ Istungjärk on otsustusvõimeline kui kohal on rohkem kui pool iga liikmesriigi delegatsiooni liikmetest. Põhimäärus lubab kokku kutsuda nii korralisi kui erakorralisi istungjärke.²¹ Korralised istungjärgud toimuvad üks kord aastas eesistujamaal. Otsused tehakse konsensuse põhimõttel, kusjuures igal liikmel on üks hääl.

Presiidiumi ülesanne on korraldada Balti Assamblee tööd. Presiidiumisse kuulub kaks liiget igast delegatsioonist - delegatsiooni juht ja tema asetäitja, kelle kinnitavad ametisse kolme riigi parlamendid.²² Presiidiumi esimees valitakse rotatsiooni printsiibil eesistujariigist.

Presiidiumil on põhimääruse kohaselt lai hulk ülesandeid. Ta valmistab ette ja juhatab istungjärgude läbiviimist, koordineerib organisatsiooni tööd istungjärgude vahelisel perioodil, vastutab eelarve eest, esindab Balti Assambleed, hoiab suhteid teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega ning Balti riikide parlamentide ja valitsustega. Samuti on ta vastutav Assamblee tegevuste strateegia ja peamiste arengusuundade väljatöötamise eest. Põhimääruse kohaselt kohtub presiidium vähemalt 4 korda aastas, ent praktikas ligi 10 korda. Vähemalt ühel korral aastas osalevad kohtumisel ka Balti Ministrite Nõukogu esindajad, et hinnata jooksva aasta tegevusi ja määrata järgneva aasta prioriteedid. 2004 a. põhimääruse muudatused suurendasid presiidiumi pädevust Assamblee otsuste vastuvõtmisel ja pöördumiste tegemisel. Nimetatud muudatustele tuginedes on juba õnnestunud Assamblee otsuseid kiiremini vastu võtta (N12).

Balti Assamblee komisjonid töötavad välja ühispositsioonid oma valdkonda puudutavates küsimustes ning valmistavad ette dokumendid istungjärgul vastuvõtmiseks.²³ Põhimääruse kohaselt kuulub komisjonide ülesannete hulka ka oma pädevuses olevate ning Assamblee poolt vastuvõetud dokumentide kohta info edastamine oma parlamendi valdkondlikele komisjonidele ning nende rakendamise jälgimine. Tegelikult on nii vastuvõetud dokumentide rakendamise jälgimine kui info liikumine Balti Assamblee komisjonide ja rahvusparlamentide komisjonide vahel problemaatiline (N7, N16). Osaliselt on info vähene liikumine rahvusparlamentide alalistesse komisjonidesse seletatav sellega, et Balti Assamblee liikmete kuulumine komisjonidesse ei kattu sageli nende kuulumisega rahvusparlamentide alalistesse komisjonidesse.²⁴ See on kogu organisatsiooni töö toimise seisukohalt problemaatiline, sest komisjonide liikmetel puudub tihti nii ekspertiis kui huvi valdkonna vastu, millega nad Assamblee töö raames peaks tegelema. Loomulikult tekitab see ka probleeme osavõtu ning diskussioonidesse sekkumisega (N8).

²⁰ BA Põhimääruse art.5, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>.

²¹ Seni on erakorralised istungjärgud toimunud kaks korda - 1999 ning 2005 pärast Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu Ühisistungjärku. Erakorralised istungjärgud peavad olema põhjendatud. Nende toimumise vajaduse üle otsustab istungjärk liikmesriikide delegatsioonide konsensuse põhimõttel või presiidium istungjärgude vahelisel perioodil.

²² BA Põhimääruse art.15, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

²³ BA Põhimääruse art. 21, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>.

²⁴ See probleem on oluliselt väiksem Läti ka Leedu Seimides, kus jälgitakse rohkem kattuvust Balti Assamblee ja Seimi komisjonide liikmelisuse vahel (N10).

Hetkel kehtiva põhimääruse kohaselt on Balti Assambleel järgmised valdkondlikud komisjonid:²⁵ majandus-, kommunikatsiooni- ja informaatikakomisjon; haridus-, teadus- ja kultuurikomisjon; keskkonnakaitse- ja energeetikakomisjon; õigusasjade ja julgeolekukomisjon, ja sotsiaalkomisjon.²⁶ Lisaks on antud istungjärgule õigus luua nn *ad hoc* komisjone spetsiifilistel teemadel määratledes nende koosseisu, ülesanded, kestvuse ja aruandluse protseduuri.²⁷ Komisjonide istungid toimuvad vähemalt kolm korda aastas ja neile võib kutsuda valitsuse esindajaid ja eksperte.²⁸ Eelnimetatud põhjustel toimub komisjonides sageli vaid ekspertide omavaheline diskussioon, millest Balti Assamblee liikmed on vähe informeeritud ning huvitatud (N7). Komisjonide otsused võetakse vastu konsensusel põhimõttel, selle puudumisel võib komisjoni esimees viia asja istungile arutamiseks.

Balti Assamblee sekretariaat koosneb Balti Assamblee sekretärist asukohaga Riias ja rahvusdelegatsioonide sekretäridest.²⁹ Sekretariaadi ülesandeks on kindlustada Assamblee regulaarne tegevus, s.h. koordineerida tema organite ja komisjonide tööd istungjärkude vaheajal ja valmistada ette istungjärgud. Hetkel töötab sekretariaadis 4 inimest. On kritiseeritud seda, et sekretariaadi sisuline töö on minimaalne ja kulukas (N13). Tema ülalpidamise peale kulub neljandik Assamblee eelarvest.³⁰

Balti Assamblee põhiline **formaalne väljund** on soovitusliku sisuga dokumentide vastuvõtmine. Põhimääruse kohaselt esitab ta oma seisukohad resolutsioonide, deklaratsioonide, soovitude, üleskutsete, otsuste, avalduste, ettepanekute, arvamuste või memorandumide näol.³¹ Nimetatud dokumente võib algatada nii presiidium, rahvusliku delegatsiooni liige, komisjon, fraktsioon või rahvuslik delegatsioon, esitades oma vastava algatuse presiidiumile. Presiidium esitab vastava algatuse valdkondlikule komisjonile, mille esimees määrab raportööri eelnõu ettevalmistamiseks ning istungjärgule esitamiseks. Balti Assamblee organisatoorse tööga seotud küsimusi võib algatada vaid presiidium. Dokumentide menetlemine on pikaldane protsess, mille teeb keeruliseks nii protseduraalne keerukus kui tõlkimisega seotud ajakulu.³² See võib ligikaudu aasta aega võtta,³³ ja nii mõnigi dokument pole aga seepärast üldse vastu võetud, et on vahepeal lihtsalt aegunud (N7). Sageli on dokumendid protseduurilistel põhjustel vastu võetud liiga hilja, mistõttu nende oodatav mõju on minimaalne. Olukorda on mõnevõrra parandanud 2004. a. põhimääruse muudatused, mis tugevdasid presiidiumi võimalusi dokumente vastu võtta ning kiirendasid seega protsessi mitme kuu võrra. Lisaks dokumentide menetlemise pikale ajale on vastuvõetud dokumendid sageli sisutühjad (N7, N8).

²⁵ BA Põhimääruse art. 20, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

²⁶ Algselt oli Balti Assambleel kuus valdkondlikku komisjoni õiguskomisjon, majandus- ja sotsiaalkomisjon, keskkonnakaitse- ja energeetikakomisjon; kommunikatsiooni- ja informaatikakomisjon, haridus-, teadus- ja kultuurikomisjon ning julgeoleku- ja välisasjade komisjon.

²⁷ BA Põhimääruse art.20, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

²⁸ Lisaks korralistele istungitele võib kokku kutsuda ad hoc istungeid.

²⁹ BA Põhimääruse art. 30, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

³⁰ Taimla A., Balti Assamblee suurte muutuste eel, RiTo 11/2005, lk. 24.

³¹ BA Põhimääruse art. 31, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

³² Balti Assamblee töökeeled on nii vene kui inglise keel, delegatsioonide töökeeled on vastavalt eesti, läti ja leedu. Dokumentide projektide ning võimalike täiendusettepanekute tõlkimine võtab aega ning ressursse.

³³ Balti Assamblee sekretariaadi arvates on selline töökiirus parlamentaarse koostöö puhul tavapärase (N10).

Balti Assamblee seisukohad esitatakse Balti riikide parlamentidele ja valitsustele ning rahvusvahelistele ja regionaalsetele organisatsioonidele. Ehkki seisukohad on nõuandva iseloomuga, nõuavad nad teoreetiliselt rahvusparlamentide ning Balti Ministrite Nõukogu koordineeritud tegevust ning võivad seega teatud survet avaldada probleemidele lahenduste leidmiseks nii parlamentaarsel kui valitsustevahelise koostöö tasandil (N13). Tegelikult tuleb tihti ette, et vastuvõetud dokumendid ei leia mingit tagasisidet ega ei jõua üldse vastavatesse ministeeriumidesse, kelle pädevusse antud küsimus kuulub (N7).³⁴ Enamasti on ka kõigi kolme riigi parlamendid ise passiivsed Balti Assamblee dokumentide või nende eelnõude arutamisel, mistõttu Assamblee väljund jääb õhku rippuma ning teadlikkus tema tegevusest on madal kõigis kolmes parlamendis (N11, 16).

Balti Assamblee 2005 a. eelarve oli 300 260 EUR. Põhimääruse kohaselt jagatakse eelarve kulud võrdselt kolmeks. Seega on Eesti aastane osamakse ligi 100 000 EUR, mis teeb Balti Assamblee kõige kulukamaks parlamentaarse koostöö vormiks Riigikogu välissuhtlemises³⁵. Tuleb ka mainida, et Eesti riigieelarvest on see summa proportsionaalselt palju suurem kui Läti ja Leedu omadest. Riigikogu juhatus on üritanud kärpida kulutusi, vähendades 2005 a. eelarves ühepoolset Eesti delegatsiooni osamaksu kolmandiku võrra. See on arusaadaval kombel tekitanud organisatsioonis hulganisti pingeid ning takistanud olulist tema tegevust (N12, N14). Eelarvevaidlus on seni jäänud lahenduseta.

3.2.3. Koostöö Balti Ministrite Nõukoguga

Balti Assamblee põhimääruse kohaselt toimub ühel korral aastas korraline istungjärk koos Balti Ministrite Nõukoguga (BMN).³⁶ Balti Assamblee koostöö valitsustevahelise organisatsiooniga toimub 1994 a. allkirjastatud koostöölepe alusel välispoliitika, julgeolekupoliitika, kaitsepoliitika, seadusandluse, sotsiaal-majandusliku küsimuste, energeetika, side, keskkonnakaitse, kultuuri, ja teistel vastastikku huvi pakkuvatel aladel.³⁷ Nimetatud kokkulepe sisaldab ka koostöö arendamist Põhjamaade Nõukogu ja Läänemeremaade Nõukoguga.

Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu ühisistungit nimetatakse Balti Nõukoguks.³⁸ Istungi raames võib Balti Assamblee pöörduda BMN poole ettepanekute ja soovitustega ning nõuda temalt raportit oma resolutsioonide täitmise kohta. Samuti on Assamblee liikmetel võimalus esitada küsimusi Balti koostöö kohta. Istungjärku raames esitab BMN Balti Assambleele ülevaate Balti riikide koostöö kohta eelneval aastal, edasiste koostööplaanide kohta ning BA-s vastu võetud

³⁴ vt. ptk. 3.4.

³⁵ Balti Assamblee aastamakse ületab hetkel kõikide teiste parlamentaarsete organisatsioonide aastase liikmemaksu kokku.

³⁶ BMN on Eesti, Läti ja Leedu valitsustevahelise koostöö institutsioon, mis asutati 3. juunil 1994 ning töötab praegu 2003 a. Vilniuses allkirjastatud põhikirja alusel.

³⁷ Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Leedu Vabariigi parlamentaarse ja valitsustevahelise koostöö kokkulepe, http://web-static.vm.ee/static/failid/132/1994_06_Kokkulepe_%20parlamentaarsetest_ja_valitsustevahelisest_koost_oost_est.pdf.

³⁸ Balti Nõukogu hõlmab lisaks Balti Assamblee istungjärgule nii BA presiidiumi ja BMN koostöönõukogu kohtumist kui ka BMN koostöönõukogu kohtumist.

resolutsioonidega seotud tegevuse kohta kõnealusel aastal.³⁹ Tegelikult on see protseduur formaalse iseloomuga ning seos kahe organisatsiooni sisulise töö vahel on nõrk (N13). Balti Nõukogus domineerivad valitsuste esindajad, kellel on arutatava teema kohta ekspertiis, samas kui parlamentide esindajad on paremal juhul kaasettekandjad või esitavad üksikuid küsimusi (N7, N8). Balti Nõukogule kui koostöömodelile on ette heidetud, et ta viib eraldi toimivad valitsustevahelise ja parlamentaarse koostöö organisatsioonid ebamäärasesse suhtesse (N13, N14).

Vaatamata formaalselt paigas olevale koostöömodelile, mis annab Balti Assambleele vägagi tugeva positsiooni, on Riigikogus küsitletud koostöö suhtes Balti Ministrite Nõukoguga äärmiselt kriitilised (N7, N8). Tunnistatakse, et koostöö pole eriti tihe olnud (N7) ning heidetakse valitsuste esindajatele ette teatud halvustavat suhtumist parlamentaarsesse organisatsiooni (N14). Siiski on selge, et peamine probleem ei peitu BMN struktuurides, vaid Balti Assamblee enda töökorralduses ja ebaefektiivsuses, mille tulemuseks on passiivsus ja vähene informeeritus. Seetõttu ei loodeta ka BMN 2003 ja 2004 aastal läbi viidud reformidest olukorra parandamist.

BMN reformi peamisi põhjuseid - tööprotsessi liigset keerukust, suurt mahtu ja bürokraatlikku dubleerimist võib pidada ka Balti Assamblee probleemiks. Reformi eesmärk oli muuta BMN koostöö paindlikumaks ja tulemuslikumaks, lihtsustada struktuure ning keskenduda vähemale arvule prioriteetsetele tegevusvaldkondadele.⁴⁰ Reformijärgselt on peamised BMN institutsioonid peaministrite nõukogu, mis sõnastab suunad Balti riikide valitsustevaheliseks koostööks ning tegevust koordineeriv välisministritest koosnev koostöönõukogu.⁴¹ BMN 21-st vanemametnike komiteest jäi alles viis – kaitse, energeetika-, keskkonna-, siseasjade komitee ning transpordi- ja sidekomitee. Töö pandlikumaks muutmise eesmärgil anti peaministritele võimalus moodustada nn. rakkerühmi, mis tegelevad ettenähtud aja jooksul kindlaksmääratud eesmärgi täitmisega ning lõpetavad mandaadi lõppedes oma töö. BMN reformid mõjutasid vähesel määral ka Balti Assamblee tööd. Uus BMN vanemametnike komiteede ja BA komisjonide vaheline koostöövorm annab parlamentide seisukohast siiski vaid võimaluse osa saada valitsusesindajate omavahelistest aruteludest (N7).

Kuna BMN reformid jõustusid alles 2005 aasta algul, on reformi reaalseid tulemusi veel vara hinnata. Siiski võib eeldada, et BMN lihtsustatud struktuur toob uut dünamismi Balti riikide valitsustevahelisse koostöösse. Koostöö osas Balti Assambleega tõenäoliselt palju ei muutu, kuid võib loota, et BMN reformi edukus loob parema pinnase sarnase eesmärgiga reformide läbiviimiseks Balti Assamblees.

3.3. Balti Assamblee rahvusvaheline koostöö

³⁹ http://web-static.vm.ee/static/failid/132/1994_06_Kokkulepe_%20parlamentaarsetest_ja_valitsustevahelisest_koost_oost_est.pdf.

⁴⁰ Konsensuse saavutamine BMN reformi läbiviimiseks võttis aega ligi 3 aastat. Reformi edukuse põhjusteks peetakse poliitilise eliidi jõulist tegevust ja ühise visiooni olemasolu Eestis (N13).

⁴¹ Reformi tulemusena kaotati teiste ministrite roll ja suhteliselt ebamäärase mandaadi ja otsustusõigusega välisministeeriumi keskastme ametnikest koosnenud Balti Koostöökomitee.

Balti Assambleel on pikaajalised kahepoolse koostöö kokkulepped Põhjamaade Nõukoguga ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga. Järgnevalt antakse põgus ülevaade Assamblee senisest koostööst nimetatud organisatsioonidega.

3.3.1. Koostöö Põhjamaade Nõukoguga

Põhjamaade parlamente ühendav Põhjamaade Nõukogu⁴² on vaieldamatult olnud Balti Assamblee kõige tihedam koostööpartner, toetanud aktiivselt tema loomist ning olnud parlamentaarse vormina suurel määral tema eeskujuks. 1992 allkirjutatud Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu vaheline koostööleping pani aluse laialdasele koostööle järgmistes valdkondades: demokraatlike institutsioonide tugevdamine läbi parlamentaarse koostöö, koostöö keskkonnakaitse alal, julgeolekupoliitikas, kultuuri ja hariduse valdkonnas, kaubanduse ja turumajanduse, põllumajanduse, kommunikatsioonide ning energeetika valdkonnas.⁴³ Koostöölepingut täiendati 1997 a. lisades nimetatud valdkondadele sotsiaalse arengu, organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ning parlamentaarse demokraatia arendamise.⁴⁴

Koostöö Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu vahel toimub mitmel tasandil, hõlmates alates 1996 toimuvaid ühisistungeid, kohtumisi presiidiumide, komisjonide ja parlamendispiirkrite vahel.⁴⁵ Aastatel 1992-2005 peeti kokku viis ühisistungit,⁴⁶ millel osalesid Balti Assamblee liikmed ning ligikaudu sama palju liikmeid Põhjamaade Nõukogust. Istungitel arutati vastatikk huvipakkuvaid koostöölepingu raames määratletud küsimusi nt. julgeoleku ja stabiilsuse tagamine regioonis, organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine, energeetika ja keskkonnaprobleemide, regiooni majandusliku ja sotsiaalse potentsiaali arendamise ning kultuuri- ja haridusküsimustega seonduvat. 1990ndate aastate teisel poolel oli korduvalt päevakorral Balti riikide integratsioon EL-i ja NATO-sse ning alates 1999 ka parlamentaarne koostöö EL Põhjamõõtme raames. Viimastel aastatel on lisandunud terve rida kitsamaid koostöö valdkondi⁴⁷ s.h. olukord Balti riikide ja Põhjamaade tööturgudel EL kontekstis.

2005 a. kevadel toimunud ühisistungil oli päevakorral Balti riikide ja Põhjamaade tulevase koostöö perspektiivid. Viimastel aastatel on Balti-Põhjamaade koostöös tõusnud olulisele kohale EL regionaalse koostöö initsiatiivid Põhjamõõde ning Naabruspoliitika. Ka koostöö tulevikuperspektiive nähakse eelkõige läbi EL prisma. Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu koostöö eesmärgina nähakse Läänemere ja Põhja Euroopa regioonide demokraatliku, sotsio-majandusliku ja kultuurilise arengu edendamist.⁴⁸ Kitsamad parlamentaarse koostöö valdkonnad hõlmavad sotsio-

⁴² Põhjamaade Nõukogu liikmed on Soome, Rootsi, Taani, Norra ja Island. Samuti osalevad organisatsiooni töös Ahvenamaa, Gröönimaa ja Fääri saarte autonoomsed parlamendid. Põhjamaade Nõukogu struktuuri ja eesmärgid kirjeldatakse eraldi peatükis.

⁴³ <http://www.baltasam.org/documents/2/6.htm>.

⁴⁴ Vt. lepingu täistekst http://www.baltasam.org/partners/nc_history_2.htm.

⁴⁵ Vt. lepingu täistekst http://www.baltasam.org/partners/nc_history_1.htm.

⁴⁶ Vastavalt 1996, 1999, 2001, 2003 ja 2005. a. kevadel.

⁴⁷ Nt. e-ettevõtluse harmoneerimine regioonis, infoühiskonna loomine (2001 a. prioriteedid), korruptsioonivastased meetmed (2003 ja 2005), tsiviilturvalisuse ja kriiside ohjeldamise küsimused (2003), alkoholipoliitika ja uimastite kasutamisega seotud probleemid ja Põhjamaade ja Balti riikide haridus- ja teadusruumi loomine (2005).

⁴⁸ http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf.

majandusliku integratsiooni tugevdamist Läänemereregioonis; koostööd uute naabritega ning Põhjamaade probleemidega tegelemise ühtse lähenemise edendamist.⁴⁹ Just nendes valdkondades nähakse mõlema organisatsiooni vahelise koostöö lisaväärtust Läänemere regioonis ning laiemalt Euroopas. Tulevane koostöö kujundatakse senisest paindlikumaks ning teemapõhisemaks, tuginedes suuresti töögruppidele konkreetsetes valdkondades.⁵⁰

Senist koostööd Põhjamaadega Nõukoguga hinnatakse mõlemal pool Läänemerd väga kõrgelt (N7, N16, N17). Balti riikide jaoks olid Põhjamaade parlamendid esimesed iseseisvuse ja riikluse tugevdamise toetajad 1990ndate algul. Põhjamaade Nõukogu on mänginud olulist kaudset rolli Balti valitsusvahelise organisatsiooni algatamisel, jaganud oma kogemusi ning andnud rahalist toetust.⁵¹ Koostöö Põhjamaade Nõukoguga on loonud ka tiheda koostöövõrgustiku Balti riikide ja Põhjamaade parlamentide ja nende üksikliikmete vahel. 1990ndate teisel poolel mängisid Põhjamaad olulist rolli Balti riikide toetamisel EL liikmeks saamisel, mis samuti avaldus läbi Põhjamaade Nõukogu töö. Ka Põhjamaade Nõukogu väärtustab koostööd Balti Assambleega kõrgelt nii kitsamalt parlamentidevaheliste suhete kui kogu regiooni arengu s.h. julgeoleku taustal laiemalt (N17). Aastate jooksul arenenud koostöövõrgustikke ja üksikkontakte erinevate parlamendiliikmete vahel hinnatakse samuti kõrgelt.

Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu koostöö formaalset väljundit väärtustatakse vähem (N12). Istungjärgude raames on küll vastu võetud rida ühisdeklaratsioone,⁵² ent tegemist on olnud deklaratiivsete dokumentidega, millelt pole konkreetseid tulemusi oodata olnud. Üldiselt hästitoimiv, et mõnevõrra ebaregulaarne koostöö on toimunud ka Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu komisjonide tasandil. Mitmetel komisjonidel on olnud ühiskohtumisi, millel on sõlmitud koostöömemorandumeid⁵³ ning võetud vastu ühisdeklaratsioone või teisi dokumente (nt. ühine dokument Balti-Põhjamaade julgeoleku dimensioonist 2003). Viimastel aastatel on komisjonide töö üldiselt tihenunud. Tulevase koostöö käigus soovitakse tugevdada kontakte Põhjamaade Nõukogu komisjonide ja Balti parlamentide rahvusparlamentide komisjonide vahel,⁵⁴ et tõsta sisulise töö taset (N7).

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Esimesed sellised koostöö initsiatiivid on juba algatatud keskkonna ja hariduse valdkonnas.

⁵¹ http://www.baltasam.org/partners/nordic_council.htm.

⁵² S.h. presiidiumide ühisavaldus Balti-Põhjamaade suhete, nende regionaalse ja Euroopa dimensiooni ning tulevase koostöö kohta (1995); presiidiumide pressiteade koostöö eesmärkide ja prioriteetide kohta (1999), mõlema organisatsiooni ühisavaldus regionaalsete koostöö prioriteetide ja vormide kohta (2001, 2004). Ühisistungite raames on ka vastu võetud Balti Assamblee üleskutse Põhjamaade Nõukogule toetama EL liitumisläbirääkimiste alustamist Balti riikidega (1999).

⁵³ Nt Balti Assamblee keskkonna ja energeetikakomisjoni koostöö memorandum Põhjamaade Nõukogu keskkonna ja loodusressurside komisjoniga (2002).

⁵⁴ http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf.

3.3.2. Koostöö Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga

Balti Assamblee kontaktid Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukoguga loodi juba 1992. Koostöö formaalne alus on 1994 a. allakirjutatud Parlamentaarse koostöö ühisdeklaratsioon, mis nägi ette koostööd seadusloome, linnade ja kohalike omavalitsuste vaheliste kontaktide tugevdamise ning parlamentidevahelise koostöö tõhustamise kommunikatsiooni, piirivalve, majanduse ja kultuuri valdkonnas. Praktiline koostöö on valdavalt keskendunud regionaalse ja piiriülese koostöö valdkonnas, kusjuures tegemist on olnud eelkõige Beneluxi parlamentide ekspertiisi jagamisega Balti kolleegidele (N12). Viimastel aastatel on lisaks nimetatud prioriteetidele esile kerkinud EL teemad nt. valitsustevahelise konverentsi töö ja subsidiaarsuse kontroll. 2005 a koostööprioriteetid keskenduvad konkreetsetele kitsamatele valdkondadele nagu SME-de areng, sadamate poliitika, ning hariduse kvaliteet.⁵⁵

Üldiselt toimub Balti Assamblee ja Beneluxi Parlamentidevahelise Konsultatiivnõukogu vaheline koostöö suhteliselt paindliku mudeli alusel, mis kombineerib formaalseid ja mitteformaalseid elemente. Koostöövormidena kasutatakse osalemist teineteise istungjärgude töös, presiidiumide kohtumisi, komisjonidevahelist koostööd ning teemapõhiste seminaride ja konverentside korraldamist vastastikku huvi pakkuvatel teemadel.⁵⁶ Istungjärgudel osalemine annab parema ülevaate partnerite probleemidest, ent tõstatab spetsiifiliste regionaalsete teemade puhul siiski ka küsimuse sellise koostöövormi mõttekusest. Komisjonide vahel on toimunud ühisistungeid, ehkki nende korrapärasus varieerub suuresti. Rohkem kontakte oma Beneluxi kolleegidega on olnud Balti Assamblee kommunikatsiooni ja informaatika komisjonil ning hariduse, teaduse ja kultuurikomisjonil. Võimalik, et süstemaatilisema komisjonivahelise koostöö järele pole ka vajadust. Riigikogus küsitletud olid üldiselt positiivsed koostöövormi suhtes (N14, N7).

Sarnaselt Põhjamaade Nõukoguga on koostöö Beneluxi parlamentidega aja jooksul muutunud rohkem teemapõhiseks. Ka siin hinnatakse kõrgemalt eelkõige mitteformaalset väljundit s.h. info vahetamist ja isiklike kontaktide loomist (N7). Samas oleks võimalik koostöö potentsiaali Beneluxi riikidega eelkõige EL kontekstis paremini ära kasutada, et kattuvate huvide korral oma mõju võimendada.

⁵⁵ <http://www.baltasam.org/partners/benelux.htm>.

⁵⁶ 2002 toimus ühiskonverents piiriülese koostöö teemal, 2003 veealuse kultuuripärandi teemal, 2004 sadamate arendamise teemal ja suveseminar vähemuste keelte ja integratsiooni teemal, 2005 seminar hariduse ja tööturu teemadel ja suveseminar noorte ja kultuuripärandi teemadel.

3.4. Balti Assamblee tegevusaudit

Balti Assamblee 1992-2004 aastate tegevus on numbrites väljendatuna vägagi muljetavaldav. 13 tööaasta jooksul peeti 23 korralist ning 2 erakorralist istungjärku, siinjuures 10 ühisistungit Balti Ministrite Nõukogu ja 5 ühisistungit Põhjamaade Nõukoguga.

Alates 1992. a. on vastu võetud muljetavaldav hulk dokumente – kokku 186 poliitilise sisuga dokumenti,⁵⁷ mis teeb keskmiselt 7,4 dokumenti ühe (korralise) istungjärku kohta. Lisaks võeti vastu 37 Balti Assamblee protseduure puudutavat dokumenti (Põhimääruse täiendused ja muutmised, iga-aastased eelarved jne). Aastatel 1994-1997 võeti vastu eriti hulgaliselt dokumente – keskmiselt 11,5 dokumenti iga istungjärku jooksul, hilisemal perioodil tunduvalt vähem. Valdav osa istungjärgudel vastu võetud dokumentidest olid resolutsioonid (129). Järgnesid üleskutsed (20),⁵⁸ soovitusel (12) ja avaldused (11).

Oma toimimise jooksul on Balti Assamblee tegelenud suure hulga erinevate valdkondadega: Balti riikide suhted Vene Föderatsiooniga (16 vastuvõetud dokumenti), integratsioon EL ja NATO-sse (15 dokumenti), koostöö teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega (13), kultuuri-, hariduse ja teadusealane koostöö (19), keskkonnakaitse, kommunikatsioonide ja infrastruktuuri arendamine (kokku 18 dokumenti), piiriületusega seotud probleemid (20 dokumenti), justiits- ja siseasjad s.h. organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine (20 dokumenti), koostöö ühise energeetikastrateegia arendamiseks ning koostöö kaitsevaldkonnas (mõlemas 5 dokumenti).⁵⁹ Administratiivse iseloomuga dokumentide suur osa (37) kaldub kinnitama väidet, et Assamblee tegeles suure osa ajast iseendaga.⁶⁰

Balti Assamblee tegevuse võib jagada tinglikult mitmesse ossa. 1990ndatel algul keskendus Assamblee tegevus otseselt tema loomist ajendanud teemadele - riikluse tugevdamisele ja riikide välispoliitilise tegevuse koordineerimisele. Olulisel kohal oli iseseisvuse tugevdamine ning julgeolekuküsimused, s.h. Vene vägede lahkumine Balti riikidest. Tol perioodil andis Balti Assamblee oma panuse nende küsimuste teadvustamisse ja lahendamisse. Parlamentide juhtkondade kaasatuse tõttu oli organisatsiooni autoriteet ja nähtavus kõrge (N8). Alates 1990ndate aastate keskpaigast keskendus Balti Assamblee tegevus EL ja NATO liikmelisuse ettevalmistamisele, mis andis teise olulise impulsi organisatsiooni tegevusele (N16).⁶¹ Alates 1996 a. ilmnisid vaatlejate hinnanguil Assamblee sisemised konfliktid, mida põhjendatakse osaliselt Eesti kutsumisega EL liitumisläbirääkimistele ning sellest tuleneva tajutava lõhega Balti ühtsuses (N8). Teisalt on Assamblee tegevust mõnede vaatlejate hinnangul pidevalt kimbutanud teatud katsed luua pseudo-konföderalismi, mis on tekitanud sisemisi pingeid (N13).

⁵⁷ Balti Assamblee poolt vastu võetud dokumentide loetelu istungjärgude kaupa on toodud uurimustöö lisas 1.

⁵⁸ Neist 7 olid suunatud otseselt Balti Ministrite Nõukogule või Balti riikide valitsustele.

⁵⁹ Vt. lisa 2.

⁶⁰ Taimla, A., Balti Assamblee suurte muutuste eel, RiTo 11/2005, lk.23.

⁶¹ Esimene resolutsioon NATO-ga koostöö tugevdamise kohta võeti vastu juba 1993 a.

1990ndate keskpaigas võib Balti Assamblee tegevuses täheldada eriti suurt koostööentusiasmi. Lisaks suurele hulgale vastuvõetud dokumentidele (5. istungjärgul 1994 võeti vastu 15 dokumenti ning 6. ja 7. istungjärgul 1995 a. mõlemal 14 dokumenti), võib märgata äärmiselt laiahaardelist vaadet Balti parlamentide vahelisele koostööle. Seda tunnistavad mitmed väga spetsiifilise iseloomuga resolutsioonid nt. tööstusliku koostöö ja spetsialiseerimise kohta (1995), ühiste meditsiinitehnika hangete kohta (1995) jne, mis väljuvad selgelt parlamentaarse koostöö raamidest. Liigne laiahaardelisus ning konkreetsete koostööprioriteetide puudumine võib põhjuseks olla, miks Balti Assamblee tegevust 1997-1998 on võrreldud sõnamulliga (N8).

Suhted Vene Föderatsiooniga on olnud läbiv teema Balti Assamblee tegevuses. Aastatel 1992-2004 võeti vastu kokku 15 Venemaale suunatud dokumenti. Eriti aktiivne oli see 1990ndate esimesel poolel ning keskel - pea igal istungjärgul kuni 1998 aastani võeti vastu pöördumisi Vene Föderatsiooni poole. Esimestel aastatel oli sisuks Vene vägede väljaviimine (1992, 1993, 1994), hiljem olid nad suunatud Vene Föderatsiooni poolt Balti riikidele avaldatava surve vastu (1994, 1995, 1997, 1998) ning olukorra lahendamiseks Tšetšeenias (1996, 1997). Venemaa suunalist tegevust hinnatakse tulemuslikuks eriti 1990ndate esimesel poolel, mil Balti Assamblee saavutas kiire reageerimisvõime ning tõsiseltvõetavuse (N8). Venemaa suunaline tegevus on ka Balti riikide EL ja NATO liikmelisuse tingimustes endiselt aktuaalne.⁶² Venemaa jätkuv soovimatus korrigeerida oma lähiajaloo tõlgendamist ei välista vajadust Venemaale suunatud ühispositsioonide kujundamise järele ka tulevikus. Ehkki mõnel olulisel juhul pole Balti Assamblee suutnud reageerida või on seda teinud liiga hilja,⁶³ toimib ta endiselt Balti parlamentide ühise instrumendina näitamaks oma solidaarsust välispoliitilistes küsimustes.

Balti Assamblee andis kindla panuse Balti riikide valitsustevahelise koostöö algatamisel 1990ndate esimesel poolel, mis pani paika valitsustevahelise koostöö struktuurid ning seosed parlamentaarse koostööga.⁶⁴ Siiski on märgata vähest seost Balti Assamblee ja Balti Ministrite Nõukogu tegevuses. On täheldatud, et ajavahemikus 1992-2001 Assambleel vastuvõetud 163 dokumendist 129 ei andnud mingit tagasisidet.⁶⁵ Küsitletud tunnistasid, et Assamblee peamine probleem on tema madal mõju, sest ta toodab resolutsioone, mis ei kajastu kusagil (N7, N13). Ehkki Balti Assamblee resolutsioonid edastatakse Välisministeeriumide kaudu haruministeeriumidele, ei toimu nende põhjal enamasti midagi (N7). Ka info liikumine parlamentide endi sees on problemaatiline, sest Assamblee komisjonidel praktiliselt puuduvad töösuhted rahvusparlamentide alaliste komisjonidega (N2). Assamblee resolutsioone peetakse sageli ka liiga üldsõnalisteks ning ebamäärasteks (N7, N8). Assamblee üritas teadvustada mitmeid probleeme s.h. piiriületamise lihtsustamise ning piiriülese koostööga seotud praktilisi küsimusi, ent tema rolli probleemide lahendamisel peetakse üldiselt piiratuks. Siiski on täheldatud, et

⁶² Seda tunnistavad 2004 a. detsembris vastuvõetud resolutsioon Vene Föderatsiooni Riigiduumale süüdistuste kohta ning 2005 a. kevadel vastuvõetud üleskutse Vene Föderatsiooni Riigiduumale mõista hukka okupatsioon Balti riikides.

⁶³ Näiteks võiks tuua Eesti-Vene piirilepingute ratifitseerimisega seonduvat 2005 a. varasuvel, mil Assamblee oleks võinud seisukoha võtta.

⁶⁴ Algatuse konkreetne tulemus on 1994 a. sõlmitud Balti parlamentaarse ja valitsustevahelise koostöö lepe ning samal aastal loodud Balti Ministrite Nõukogu.

⁶⁵ Jurkynas, M. Region-building in the Baltics, lk 13.

1990ndate algul mängis ta majandussuhete reguleerimisel teatud rolli (N13) ning aitas kaasa mõningatele konkreetsetele probleemidele lahenduse leidmisel (N12).

Balti Assamblee peamiseks, laialdaselt tunnustatud saavutuseks peetakse iseseisvuse tugevdamist ning rahvusvahelise positsiooni kindlustamist 1990ndate algul (N8, N13).⁶⁶ Esile tuleb tõsta ka oluliste välispoliitiliste eesmärkide täitmist s.h. Vene vägede väljaviimist Balti riikidest ning EL ja NATO liikmelisuse saavutamist. Samuti on ta toiminud Balti riikide jaoks nn kaitsekilbina suhetes Venemaaga, mis oli eriti oluline taasiseseisvumise järgsel perioodil. Balti Assamblee kui dialoogi foorum on andnud kahtlemata ka teatud raskesti mõõdetava positiivse väljundi läbi poliitilise keskkonna kujundamise. Ta pakkus parlamendiliikmetele olulise arutelufoorumi, kus sai vahetada riikluse tugevdamisega seotud teadmisi ja kogemusi. See oli eriti oluline 1990ndate algul, mis parlamentaarse suhtlemise võimalused olid suhteliselt piiratud. Esile on tõstetud tema rolli poliitiliste kultuuride lähendamisel ning parlamentaarse dialoogi arendamisel (N14). Samuti võib nõustuda Balti Assamblee enda hinnanguga, mille kohaselt ta peab oma olulisteks saavutusteks Balti Ministrite Nõukogu loomist valitsusvahelise organisatsioonina.⁶⁷ Märkimisväärne on olnud ka Balti Assamblee roll regulaarse koostöö loomisel Põhjamaade ning Beneluxi riikide parlamentidega.

⁶⁶ Jurkynas, M. Region-building in the Baltics, lk. 12.

⁶⁷ <http://www.baltasam.org/about/index.htm>.

IV Muutunud rahvusvaheline keskkond kui tegur parlamentaarse koostöö reformimiseks

4.1. Balti riikide regionaalsete ja valdkondlike huvide laienemine rahvusvahelises koostöös

Rahvusvaheline keskkond, milles Balti parlamentaarne koostöö loodi 1991 aastal, on viimase viieteistkümne aastaga oluliselt muutunud. Samuti on oluliselt muutunud Balti riikide positsioon selles. Lisaks Eesti, Läti ja Leedu tihenened koostöö Põhjamaadega on eelkõige liitumine Euroopa Liidu ja NATOga viinud regionaalse koostöö Balti riikide vahel uuele tasandile ning asetanud selle laiemasse rahvusvahelisse koostööraamistikku. Liikmelisus EL-s on **laiendanud koostöö keskme Balti riikidelt kogu Läänemere regioonile**. Oluliselt on avardunud huvide piirkond, mis hõlmab nii Euroopa lähemat ümbrust kui kogu Euro-Atlandi ruumi. Lisaks geograafiliselt laienenud koostööle on oluliselt **laienenud ka vastastikku huvipakkuvate koostöövaldkondade ring** ning tihenened koostöö intensiivsus. Siinjuures tuleb märkida, et EL ja NATO liikmelisus võib tähendada teatud poliitikavaldkondadele suurema rõhu asetust nende organisatsioonide raames. Nt EL raames võib see tähendada suurema rõhu pööramist keskkonnakaitse s.h. bioloogiliste ressursside küsimustele, samas kui teised olulised koostöövaldkonnad nt. kultuuri- või hariduspoliitika võivad selles kontekstis vähem tähelepanu pälvida. NATO raames pööratakse suuremat tähelepanu regionaalsele julgeolekule ja turvalisusele selle laiemas tähenduses.

Euroopa Liiduga ühinemise järgselt on toiminud ka **muutused poliitika kujundamise protsessides**. Paljude seni Balti regionaalse koostöö raames päevakorral olevate küsimuste otsustuspädevus on kandunud EL tasandile, mistõttu suur osa probleemidest saab efektiivse lahenduse vaid laiemas EL kontekstis. See puudutab paljusid Läänemere piirkonnas olulisi poliitikavaldkondi nt. mereohutus, keskkond, piiriküsimused, bioloogilised resursid jne. EL tasandi poliitika kujundamise protsesside kaudu on oluliselt intensiivistunud eelkõige Läänemere riikide valitsuste vaheline koostöö. Balti riikide ja EL-i kuuluvate Põhjamaade liikmesriikide esindajad kohtuvad regulaarselt EL poliitika kujundamise protsessis, mis soodustab tihedate kontaktide tekkimist ja info vahetamist eriti valitsusametnike tasandil. EL-i mittekuuluvad Põhjamaad Norra ja Island jäävad sellest protsessist kõrvale – lisaks puudevale võimalusele EL poliitika kujundamise protsessi mõjutada on nende võimalused regulaarseks igapäevaseks koostööks teiste regionaalsete partneritega piiratud.

Oht poliitika algatamise ja kujundamise protsessist kõrvale jääda puudutab ka rahvusparlamente. EL poliitiline süsteem annab võrreldes valitsuste domineeriva rolliga rahvusparlamentidele suhteliselt piiratud võimalused EL tasandi otsustusprotsessidesse sekkuda. EL poliitilise süsteemi eripära on ka teemade, tegevuste ja huvide paljus, mis raskendab sõnumite nähtavale toomist ning päevakorda võtmist. Seetõttu on ühine ja ühtne koordineeritud tegevus Läänemere piirkonna probleemide teadvustamisel hädavajalik. Et EL poliitilises süsteemis oma häält kuuldavale tuua ja mõju avaldada, peaksid parlamendid oma ressursse, potentsiaali ja olemasolevaid kanaleid eriti otstarbekalt kasutama.

EL poliitilises süsteemis osalevad rahvusparlamendid otsustusprotsessides põhiliselt läbi oma valitsuse tegevuse kontrolli. See toimib rahvusparlamentide Euroopa (Liidu) Asjade komisjonide kaudu, mis teostavad järelevalvet valitsuste tegevuse üle EL läbirääkimiste protsessis. Põhjamaades, eriti Taanis, aga ka Soomes ja Rootsis on parlamendid endale kätte võidlenud tugeva siseriikliku positsiooni EL asjade otsustamisel. Sealsed Euroopa Asjade komisjonid annavad valitsusele EL tasandi läbirääkimisteks mandaadi. Mõnedes liikmesriikides (nt. Soomes) delegeerivad Euroopa Asjade komisjonid spetsiifiliste küsimuste arutamise valdkondlikele komisjonidele, võttes seisukoha nende positsiooni alusel. Eestis on selline efektiivne rahvusparlamendi kontroll valitsuse üle alles välja kujunemas, ent ELAK-i senise tegevuse põhjal võib väita, et tema positsioon on suhteliselt tugev.

Seega saavad parlamendid mõjutada EL pädevusse kuuluvaid regiooni seisukohast olulisi küsimusi eelkõige oma valitsuste positsiooni mõjutamise kaudu. Koostöö regiooni teiste riikide parlamentide ELAK-idega annab võimaluse ühtlustada parlamentide seisukohti olulisemates küsimustes, ning anda valitsustele vastav mandaat alles pärast partneritega konsulteerides. Sarnase parlamentaarse mandaadiga positsioonid EL otsustusprotsessis loovad suurema koalitsiooni, mistõttu nende mõju võimendub. See on reaalne võimalus parlamentidele mõjutada poliitika kujundamise protsessi EL-s oluliste regionaalsete küsimuste osas. Samas eeldab selline konsultatsioonimehanism efektiivset koostöömudelit ELAK-de vahel, kontaktide olemasolu, info kiiret liikumist ja analüüsi.

Liikmelisus EL-s tähendab ka uusi suhteid Idanaabritega, mis on asetunud nüüd EL välissuhete raamistikku. EL-l on kaks osaliselt kattuvat Läänemere regionaalset koostööd puudutavat initsiatiivi: EL Põhjamõõde ning selle laiem raamistik Naabruspoliitika. Põhjamõõde raames on põhiline koostööpartner Venemaa, ent EL Naabruspoliitika hõlmab kaugemaid naabreid nt. Valgevenet, Moldovat, Ukrainat ning Kaukasuse riike. Mõlemad regionaalsed initsiatiivid on olulised Balti riikide ja Põhjamaade parlamentide koostöö prioriteedid. Tajutakse, et nii Põhjamaade ja Balti riikide koostöökogemus kui ka Balti riikide Venemaa tundmine võivad anda nende poliitikate rakendamisel lisaväärtuse.

EL Põhjamõõde eesmärk on tugevdada demokraatia, julgeoleku, stabiilsuse ja heaolu arengut Läänemere piirkonnas. Põhjamõõde hõlmab nii ELi tervikuna, tema liikmesriike eraldi (Soomes, Rootsi, Taani, Saksamaa, Eesti, Läti, Leedu ja Poola) kui ka EL-ist väljapoole jäävaid riike (Venemaa, Norra, Island)⁶⁸. Põhjamõõde hetkel kehtiv 2004-2007 a. tegevuskava määratleb prioriteetidena majanduse, kaubanduse, infrastruktuuride arengu; inimressursside ja tööhõive, hariduse, kultuuri, teadusuuringute arengu ja tervise kaitse; keskkonna, tuumaohutuse ja loodusresursid; justiits- ja siseasjad s.h. piiriületusega seotu, organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ja koostöö Kaliningradi ja Arktika regiooniga.⁶⁹

⁶⁸ Piirkondlikest organisatsioonidest osalevad Põhjamõõde tegevuskava elluviimisel Läänemere riikide Nõukogu, Barentsi Euro-Arktika Nõukogu, Arktika Nõukogu, Barentsi Regionaalne Nõukogu, Läänemere Linnade Liit, Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja Balti Ministrite Nõukogu.

⁶⁹ Põhjamõõde alane tegevus toimub olemasolevate lepinguliste suhete (Euroopa leping, Partnerlus- ja koostööleping, Euroopa Majanduspiirkond, Venemaa-strateegia), rahaliste vahendite (TACIS, INTERREG) regionaalsete organisatsioonide, ja rahvusvaheliste finantsorganisatsioonide raames nt. EIB, EBRD, NIB/NEFCO ja Maailmapank.

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf.

EL Naabruse poliitika raames on EL lubanud tugevdada suhteid oma 'uute naabritega', pakkuda neile tihedamat majanduslikku integratsiooni ja abi suurendamist.⁷⁰ Vastutasuks ootab ta partnertitelt nende seadusandluse järk-järgulist lähendamist EL omale, ilma neile liikmelisust pakkumata. EL vastava teatise kohaselt peab EL tegevus olema suunatud regionaalse ja subregionaalse koostöö ja integratsiooni edendamisele, mis on poliitilise stabiilsuse, majanduse arengu ja vaesuse ja sotsiaalsete lõhede vähendamise eelduseks ühises keskkonnas.⁷¹ Naabruse poliitika annab parlamentidele laiemat raamistikku oma siirdekogemuse edastamiseks.

EL poliitilise süsteemi tõttu on rahvusparlamentide võimalused EL Põhjamõõtmel ja Naabruspoliitika kujundamist mõjutada piiratud. Nende kujundamisel mängivad olulisimat rolli Euroopa Komisjon ja liikmesriikide valitsused. Samuti konsulteeritakse Euroopa Parlamendiga. Rahvusparlamentidel siiski mõningane võimalus sellesse sekkuda mõjutades oma valitsuste positsioonide kujundamist ning kasutades EL parlamentaarset suhtlemise kanaleid (nt. COSAC'i ja Europarlamendi poolt korraldatavaid väliskomisjonide kohtumisi). Erinevalt regionaalsetest valitsusvahelistest organisatsioonidest⁷² ei ole Euroopa Komisjon nimetatud initsiatiivide ettevalmistamisel regionaalsete parlamentaarsete organisatsioonidega konsulteerinud. Viimased võivad siiski ise valitsustevahelise organisatsiooni tähelepanu teatud küsimustele tõmmata ning seeläbi oma sisendi poliitika kujundamisse anda.

Ka Põhjamõõtmel ja Naabruspoliitika rakendamine langeb pigem valitsustevahelise koostöö raamistikku. Siiski saavad parlamendid sellesse oma panuse anda, toetades oma tegevusega neid initsiatiive. Mõlema poliitika raames saaks senise parlamentaarsete koostöö kogemust edukalt ära kasutada esindusdemokraatia edendamisel, parlamentaarset dialoogi arendamisel ja kodanikuühiskonna tugevdamisel partnerriikides. Samuti võiks Balti riikide reformikogemuse edastamine nt seadusloome valdkonnas ja hea valitsemise tavade levitamisel olla üks olulisi parlamentaarsete koostöö eesmärkidest, mis annaks konkreetse panuse nimetatud poliitikatete kontekstis.

4.2. Institutsionaliseeritud parlamentaarsete koostöö laienemine

Samaaegselt poliitikavaldkondade ja koostöö geograafilise keskmelise laienemisega on viimasel ajal oluliselt laienenud Balti riikide võimalused teha koostööd teiste parlamentaarsete organisatsioonide raames. Balti riigid osalevad oma delegatsioonidega Euroopa Nõukogu Parlamentaarsete Assamblee (ENPA), NATO Parlamentaarsete Assamblee ja OSCE Parlamentaarsete Assamblee töös ning regionaalsetes koostööinitsiatiivides Läänemere regioonis.⁷³ Nimetatud parlamentaarsed foorumid annavad hea võimaluse nii mitteformaalseks suhtlemiseks

⁷⁰ EL Naabruse poliitika reguleerib EL suhteid Alžeeria, Armeenia, Azerbaidžani, Valgevene, Egiptuse, Gruusia, Iisraeli, Jordaania, Liibanoni, Liibüa, Moldova, Marokko, Süüria, Tuneesia ja Ukrainaga.

⁷¹ Euroopa Ühenduste Komisjon: Komisjoni teatis 11.3.2003 (COM 2003 104).

⁷² Nt. Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja Läänemeremaade Nõukogu.

⁷³ Lisaks nimetatud organisatsioonidele osalevad nad ka EL parlamentaarsete koostöö raamistikus, mis on vaatluse all järgmises peatükis.

teiste Balti kolleegidega kontaktide loomise ja info vahetamise kaudu vastastikku huvi pakkuvates küsimustes kui ühiste huvide esindamiseks ja kaitsmiseks rahvusvahelisel tasandil. Nende multilateraalsete parlamentaarsete assambleede üldine eesmärk on parlamentaarset dialoogi edendamine, ühtsuse ja mõistmise edendamine oma liikmete hulgas ning parlamentaarsete arvamuse väljendamine. Samuti võivad nimetatud parlamentaarsed assambleed toimida valitsustevahelise sõsarorganisatsiooni poliitika algatajana või tema tegevuse toetajana.⁷⁴

Nimetatud parlamentaarsete organisatsioonide töö eri tasanditel on suhteliselt intensiivne. Täiskogud toimuvad eri sagedusega (nt. NATO PA kohtub 2 korda aastas, ENPA täiskogu kohtub 4 korda aastas ja OSCE kord aastas). Põhiline töö käib valdkondlike komisjonide kaudu (NATO PA-s on neid viis, ENPA-s kümme ning OSCE PA-s kolm), mis valmistavad ette täiskogu istungeid. Oluline on ka koostöö temaatiliste seminaride ja konverentside kaudu.

Nimetatud parlamentaarsete assambleede töö raames on Balti riikidel hea võimalus arendada parlamentaarset dialoogi teineteise ning teiste liikmesriikidega. Need on sobivad foorumid info vahetamiseks ning kontaktide tugevdamiseks. Oma huvide kaitsmine nende raames ei pruugi seevastu poliitilistel põhjustel alati õnnestuda (N16, N8). Eriti võib see puudutada Venemaa suunalist tegevust, kus teiste organisatsiooni liikmesriikide huvid võivad Balti omadest oluliselt erineda. Samas on nende organisatsioonide raames kahtlemata võimalik oma probleeme teadvustada, paljudel juhtudel oma välispoliitilisi huve kaitsta ning selle kaudu oluliselt suuremat rahvusvahelist mõju saavutada.⁷⁵ Üldiselt hinnatakse Balti riikide ühistegevust rahvusvahelistes parlamentaarsetes assambleedes positiivselt (N8, N16).

Järgnevalt vaadeldakse parlamentaarsete koostöö initsiatiive EL-i kontekstis, mis erinevad mõnevõrra tavapärasest parlamentidevahelisest koostööst ülaltoodud parlamentaarsete assambleede vormis. Eesmärgiks on selgitada Balti parlamentide võimalusi teha koostööd ning mõjutada EL poliitika, et paremine ära kasutada olemasolevaid parlamentaarsete suhtlemise kanaleid.

4.2.1. Parlamentaarne koostöö EL raames

EL poliitilise süsteemi eripära tõttu erinevad parlamentaarsete koostöö eesmärgid EL-s mõnevõrra üldistest eesmärkidest. EL kontekstis on parlamentaarsete koostöö eesmärgid:

- informatsiooni levitamine [EL seadusloome kohta] ja parlamentaarsete kontrolli tugevdamine kõikides EL-i pädevusvaldkondades;

⁷⁴ Nt. NATO PA deklareeritud eesmärk on tugevdada dialoogi, teadlikkust ja vastastikust mõistmist liikmesriikide parlamendiliikmete vahel julgeolekuohtude kohta ning arendada konsensust Alliansi poliitika toetuseks.

⁷⁵ Nt. NATO PA 1. juuli pressiteade taunimaks Venemaa valitsuse otsust mitte saata piirileping Vene Föderatsiooni Riigiduumasse ratifitseerimiseks
<http://natopa.ibicenter.net/default.asp?SHORTCUT=731>.

- parlamentaarsete pädevuste efektiivne rakendamine EL-i asjades, eriti subsidiaarsuse põhimõtte tagamiseks.⁷⁶

Rahvusparlamentide vaheline koostöö on osaliselt suunatud EL poliitilise süsteemi puuduste leevendamiseks – rahvusparlamentide suurema kaasamise kaudu loodetakse vähendada nn demokraatia defitsiiti, tasakaalustada valitsuste domineerivat rolli EL otsustusprotsessides ning suurendada parlamentide tegelikku järelevalvet valitsuste üle EL seadusloome osas. Rahvusparlamentide regulaarse suhtlemise areen EL tasandil annaks ka võimaluse rahvusparlamentidele EP tegevust toetada.

Järjest suurenev vajadus tõhustada koostööd rahvusparlamentide vahel kajastub erinevates parlamentaarse koostöö initsiatiivides, mille eestvedajaks on olnud Euroopa Parlament. Olulisim rahvusparlamentide vahelise suhtlemise kanal on Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa ja Ühenduse asjade komisjonide konverents (edaspidi: COSAC), mille töösse on kaasatud ka Euroopa Parlamendi esindajad.⁷⁷ Selle kanali kaudu saavad rahvusparlamentide ELAK-id teadvustada EL institutsioonidele oma probleeme ning arutada vastastikku huvi pakkuvaid küsimusi.

Põhimääruse alusel on üks COSACi peamistest eesmärkidest tõhusa parlamentaarse järelevalve tagamine valitsuste üle EL küsimustes.⁷⁸ COSAC on Riigikogu ELAK-i peamine kanal teiste s.h. Balti riikide kolleegidega suhtlemisel. COSACi raames kohtuvad EL asjade komisjonide esimehed ning komisjonide liikmed kaks korda aastas. Iga rahvusparlament esindab 6 liiget, samuti on esindatud kandidaatriikide vaatlejad (3 igast riigist). Põhimääruse alusel pöördub eesistujamaa enne COSACi istungit tavapäraselt rahvusparlamentide ELAK-ide poole küsides nende ettepanekuid järgmise istungi päevakorra kohta. Riikide delegatsioonid võivad teha eesistujale ettepaneku lisada päevakorda konkreetne päevakorrapunkt. Iga riigi delegatsioon võib teha ettepaneku, et COSAC võtaks vastu seisukoha mingis konkreetses küsimuses.⁷⁹ Üldjuhul taotletakse konsensuslikku otsustusprotsessi, ent selle puudumisel võetakse otsused vastu ¾ poolthältega. EL seadusandlikud aktid annavad COSACile õiguse väljendada seisukohti, millele ta peab kohaseks pöörata Euroopa Liidu institutsioonide tähelepanu, ning vaadata läbi Liidu õigusloomega seotud tegevust, ettepanekuid ja algatusi.⁸⁰

COSAC on eelkõige poliitiline aruteluforum, mis pole sobilik igapäevase poliitika kujundamise protsessi mõjutamiseks vaid pigem pikaajaliste rahvusparlamente puudutavate huvide kaitsmiseks. Nt. mängis COSAC olulist rolli rahvusparlamentide huvisid tugevdavate seisukohtadega Konvendi tegevuse käigus. Siiski on COSAC'i raames saadud kontaktid ELAK-ide vahel äärmiselt kasulikud ka igapäevatöös, sest

⁷⁶ Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa ja Ühenduse asjade komisjonide konverentsi parlamentaarse koostöö suunised, 3 juuli 2004, <http://www.cosac.org/en/documents/basic/interparliamentary/>.

⁷⁷ COSAC loodi 1989 aastal tugevdamiseks rahvusparlamentide rolli EL poliitilises süsteemis.

⁷⁸ <http://www.cosac.org/en/documents/basic/procedures/Estonian/>.

⁷⁹ Seisukoha projekt koostatakse, kui sellekohase ettepaneku teeb eesistuja pärast konsulteerimist eesistujakolmikuga, kui seda peab vajalikuks Euroopa Parlamendi asjassepuutuva organi ning riikide parlamentide Euroopa ja ühenduse asjade komisjonide esimeeste absoluutne enamus või kui seda on otsustanud COSAC.

⁸⁰ Euroopa Liidu Teataja, Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide euroopa ja ühenduse asjade komisjonide konverentsi kodukord, (2004/C 270/01), 4.11. 2004 <http://www.cosac.org/en/documents/basic/procedures/Estonian/>

selle kanali kaudu on parlamentidel võimalik kiiresti kooskõlastada oma positsioone olulistes küsimustes. See omakorda võib mõjutada poliitika tulemit EL otsustusprotsessides, olles realiseeritud läbi valitsustele antava mandaadi.

Samuti kohtuvad regulaarselt ka EL parlamentide spiikrid, kelle ülesandeks on parlamentidevahelise EL alase koostöö koordineerimine. Spiikrite kohtumised/konverentsid toimuvad kord aastas, eesmärgiks on eeskätt infovahetus, vähemal määral poliitiliste protsesside mõjutamine. Käsitletakse erinevaid teemasid, tulemiks võib olla otsuste sõnastamine ja vastuvõtmine või rakkerühmade moodustamine mingi probleemi lahenduste väljatöötamiseks ning elluviimiseks.⁸¹

Lisaks COSACile on korraldatud Euroopa Parlamendi eestvedamisel *ad hoc* valdkondlike komisjonide kohtumisi, mis kujutab endast kiiresti arenevat parlamentaarse koostöö vormi.⁸² Tegemist on Euroopa Parlamendi sooviga kaasata rahvusparlamente senisest enam EL poliitika kujundamise protsessi. Riigikogu on osalenud finantsperspektiivi, Lissaboni strateegia, stabiilsus- ja majanduspakti teemadel korraldatud istungite töös. Ehkki sellised koostöökanalid on enamasti pigem rahvusparlamente informeeriva iseloomuga, kujundatakse sellistel kohtumistel ka ühiseid seisukohti. Need võivad mõjutada Euroopa Parlamendi positsiooni käsitletavates teemades ning seega avaldada otsest mõju EL vastuvõetud otsustele (nt. EL eelarve osas vms). EL liikmelisuse tingimustes võib just sellelaadne, Euroopa Parlamendile suunatud koostöö väljund mitmetel juhtudel otstarbekaks osutuda. Balti riikide eelnev omavaheline koostöö ning konsultatsioon Põhjamaadega enne vastavasisulisi kohtumisi võimendab nende positsiooni oluliselt. Sellist positsioonide koordineerimist Balti riikide vahel on mitmel korral praktikas esinenud (N6).

Parlamentidevahelise koostöö koordineerimise eesmärgil luuakse sügisel 2005 Euroopa Parlamendi eestvedamisel IPEX kodulehekülg info vahetamiseks läbi elektrooniliste kanalite. Üks olulisi ajendeid selle loomiseks oli soov vahetada seisukohti subsidiaarsuse kontrolli üle EL seaduseelnõude kohta.

Rahvusparlamentide esindajate võrgustik Brüsselis on mõeldud info leviku lihtsustamiseks, parlamentidevahelise koostöö edendamiseks ning koordinatsiooni parandamiseks. Riigikogu esindaja alustab oma tööd 2005 a. sügisel. Tema põhilise funktsioonina nähakse info edastamist Brüsselist Riigikokku (N6).

Parlamentidevaheline koostöö EL-s on eelkõige suunatud järgmistele valdkondadele: subsidiaarsuse kontroll, info ja dokumentide vahetamine, suhtlemine konverentside ning muude ürituste vormis ning iga-aastaste poliitiliste prioriteetide täitmine.⁸³

⁸¹ Mais 2005 Budapestis toimunud kohtumisel arutati näiteks EL institutsioonidevahelise kommunikatsiooni, PSL käekäigu, parlamentaarse välissuhtluse ja finantsperspektiivi üle.

⁸² Viimaste aastate jooksul on Euroopa Parlamendi ja rahvusparlamentide valdkondlike komisjonide kohtumiste arv mitmekordistunud, suurenedes 10-lt 1998 40-ni 2002.a. Vt. <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/first/>

⁸³ Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa ja Ühenduse asjade komisjonide konverentsi parlamentaarse koostöö suunised, 3 juuli 2004, <http://www.cosac.org/en/documents/basic/interparliamentary/>.

4.2.2. Parlamentaarne koostöö Läänemereregiooni piirkonnas

Läänemere regioonis tegutsevad samaaegselt mitu parlamentaarset assambleed või konverentsi, mille tegevus kattub suurel määral. Lisaks Balti Assambleele on need Põhjamaade Nõukogu (Nordic Council), Läänemeremaade Parlamentaarne Konverents (the Baltic Sea Parliamentary Conference) ja Arktika Regiooni parlamentaarne konverents (the Conference of Parliamentarians of the Arctic Region).⁸⁴ Lisaks sellele tegutsevad regioonis mitmed valitsustevahelise koostöö organisatsioonid, millel on samuti seoseid parlamentaarsete organisatsioonidega. Nendest on olulisemad Põhjamaade Ministrite Nõukogu ning Läänemere Maade Nõukogu.⁸⁵ Nimetatud koostööorganisatsioonid ei anna alati ühtseid regionaalset koostööd puudutavaid sõnumeid. See on regiooni huvide kaitsmise kohalt problemaatiline, sest vastandlikud sõnumid võivad koostöö võimendavat efekti pigem nõrgendada.

4.2.2.1. Põhjamaade Nõukogu

Institutsionaliseeritud koostöö Põhjamaade vahel toimub põhiliselt läbi Põhjamaade Nõukogu ja selle valitsusvahelise mõõtme Põhjamaade Ministrite Nõukogu. 1952 a. loodud Põhjamaade Nõukogu ühendab 87 liiget viiest riigist ja kolme autonoomse territooriumi parlamentidest.⁸⁶ Tal on tihedad seosed Põhjamaade Ministrite Nõukoguga, kellele on suurel jaolt suunatud ka tema soovitusel.

Põhjamaade Nõukogu traditsiooniline eesmärk on olnud Põhjamaade kodanike heaolu suurendamine isikute ja ettevõtete kontaktide tihendamise ja takistuste kõrvaldamise kaudu nende vabale liikumisele Põhjamaades. Viimastel aastatel on rahvusvahelistumise taustal üles kerkinud ka Põhjamaade kogemuse edastamine laiemas rahvusvahelises raamistikus. Tema valdkondlikud prioriteedid on 1962 a. Helsinki Lepingu kohaselt koostöö seadusloome, kultuuri ning sotsio-majanduslikus valdkonnas, ühistransport ja keskkonnakaitse. Alates 1993 tegeletakse ka välis- ja julgeolekupoliitikaga.⁸⁷ Kitsamad poliitilised prioriteedid on kultuur, haridus, innovatsioon, IT, tarbijakaitse ja toiduohutus, rahvusvahelise koostöö s.h. eelkõige Venemaaga EL Põhjamõõtme raames, jätkusuutlik areng, keskkond ja konfliktide ennetamine.⁸⁸

Põhjamaade Nõukogu struktuur sarnaneb Balti Assamblee omale.⁸⁹ Põhjamaade Nõukogu töö on organiseeritud presiidiumi kaudu, mis koosneb aastaks valitud presidendist ja 12 liikmest. Presiidium tegeleb üldiste poliitiliste ja haldusküsimustega

⁸⁴ Arktika Regiooni Parlamentaarse Konverentsi töös osalevad Soome, Rootsi ja Taani, Island, Norra, Venemaa, Kanada, ning USA. Peamised tegevusvaldkonnad on keskkonnakaitse, jätkusuutlik areng, kultuuripärandi kaitse ning inimressursside arendamine.

⁸⁵ Üldiselt peetakse valitsustevahelist koostööd Läänemere regioonis võrreldes parlamentaarse koostööga paremini struktureerituks (Kasack 2005:143).

⁸⁶ Põhjamaade Nõukogu liikmed on Soome, Rootsi, Taani, Norra ja Island. Samuti osalevad organisatsiooni töös Ahvenamaa, Gröönimaa ja Fääri saarte autonoomsed parlamendid.

⁸⁷ <http://www.norden.org/faktab/uk/nordicagenda.pdf>.

⁸⁸ <http://www.norden.org/faktab/uk/nordicagenda.pdf>.

⁸⁹ Meenutagem, et Põhjamaade Nõukogu oli paljuskki Balti Assamblee eeskujuks parlamentaarse koostöö vormina.

ning esindab organisatsiooni. Iga-aastane korraline istungjärk, mis on peamine otsustusorgan, toimub sügiseti. Istungitevaheline pidev töö toimub viie alalise komisjoni⁹⁰ ning parteifraktsioonide kaudu, mis valmistavad istungjärke ette. Komisjonide kohtumised toimuvad 5-6 korda aastas. Eesistumine vaheldub igal aastal ning tööd korraldab sekretariaat. Põhjamaade Nõukogu soovitusel peavad olema heaks kiidetud istungjärku poolt, ent otsuseid võib heaks kiita ka presiidium. Dokumentide menetlemine võtab aega keskmiselt 6-9 kuud (N17).

Põhjamaade Nõukogu näeb enda rolli Põhjamaade väärtuste kaitsjana laiemalt, sillana EL ja tema uute naabrite vahel, ning Põhja regiooni puudutavate teemade kaitsjana Euroopa poliitikas.⁹¹ Käesolevad, 2005-2007 aasta prioriteedid on takistuste edasine kõrvaldamine Põhjamaade vaheliselt isikute ja kaupade liikumiselt, koostöö tugevdamine nn Uues Euroopas, sillana toimimine EL/EEA ja Venemaa vahel ning Arktika sotsiaalse ja majandusliku arengu edendamine.⁹² Need prioriteedid annavad ka laiema raamistiku tulevaseks koostööks Balti riikide parlamentidega.

Esile tuleb tõsta Põhjamaade Nõukogu koostööd Euroopa Parlamendiga nii presiidiumi kui komisjonide tasandil. Põhjamaade Nõukogu istungjärgudele kutsutakse Euroopa Parlamendi esindajaid. Samuti on tehtud koostööd Euroopa Parlamendi SINEEA delegatsiooniga EL Põhjadimensiooni küsimustes. Selline koostöö on olnud teemapõhine valdkondades, kus on tegemist sarnaste huvidega.

Ka Põhjamaade Nõukogu üritab oma koostöövorme ajakohastada, nähes seda mitte organisatsiooni reformina vaid pigem osana pidevast kohandumisest protsessist (N17). Põhjamaade Nõukogu on teadlik vormide kohandamise olulisusest muutuva rahvusvahelisele keskkonnale tingimustes, et säilitada organisatsiooni asjakohasus. Samuti on olulised soov tõsta tema otsustuskiirust ning vähendada kulutusi (N7). Uuenduste keskseks jooneks on suurem paindlikkus ja tulemustele orienteeritus, mis muudaks koostöö Põhjamaade parlamentide vahel senisest tõhusamaks.

4.2.2.2. Läänemeremaade parlamentaarne konverents

Läänemeremaade parlamentaarne konverents (the Baltic Sea Parliamentary Conference) loodi 1991 a. eesmärgiga tugevdada parlamentaarset koostööd Läänemere regioonis.⁹³ Tegemist on eelkõige parlamentide liikmete aruteluforumiga ning infovahetuskanaliga, mille eesmärgiks peetakse eelkõige soodsa poliitilise keskkonna loomist ja vähemal määral valitsuste tegevustele sisendi andmist (N14).

Parlamentaarne konverents on oma iseloomu poolest suhteliselt vähe institutsionaliseeritud koostöö vorm. Seetõttu on koostöö suhteliselt lõtv ning ei võimalda kiiret ja proaktiivset lähenemist regionaalsete küsimuste lahendamisele. Tema peamine tööorgan on iga-aastane istungjärk, mis teeb otsuseid konsensusel põhimõttel. Konverentsil puudub sekretariaat ja valdkondlikud komisjonid, tema töö

⁹⁰ Kultuuri ja hariduse komisjon; heaolukomisjon, kodaniku- ja tarbijaõiguste komisjon, keskkonna ja loodusressursside komisjon, ettevõtluse ja tööstuskomisjon.

⁹¹ <http://www.norden.org/faktab/uk/nordicagenda.pdf>.

⁹² <http://www.norden.org/nr/program/uk/index.asp>.

⁹³ Konverentsi liikmed on EL, Taani, Gröönimaa, Fääri saared, Island, Norra, Rootsi, Soome, Venemaa, Eesti, Läti, Leedu, Poola ja Saksamaa.

ettevalmistamisega tegeleb alaline komisjon. Alalise komisjoni liikmed määratakse geograafilise ja eri tasandite parlamentide vahelise tasakaalu põhimõttel. Alalisel komisjonil on töögruppide loomise võimalus konverentside või nende raames vastuvõetavate resolutsioonide ettevalmistamisel. Praktikas seda eriti sageli ei kasutata (Kasack 2005:138). Sekretariaadi funktsioone täidavad liikmesriikide parlamentide sekretariaadid ning Põhjamaade Nõukogu sekretariaat.

LPK koostöömudel on ebatavaline selles mõttes, et tööst võtavad osa lisaks rahvusparlamentide liikmetele nii regionaalsete multinatsioonaalsete parlamentaarsete ühenduste (s.h. Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu) kui subnatsioonaalsete parlamentide (Saksa liidumaad ning Loode-Venemaa regionaalse parlamendi) liikmed. Eri tasandite parlamentide liikmete osalemine toob organisatsiooni ka väga erinevad huvid ja probleemid. Samuti võib tänu subnatsioonaalsete parlamentide osalemisele märgata Venemaa ja Saksamaa liikmete teatud ülesindatust organisatsioonis (N7). Koostöö tõhustamist Balti Assamblee ja LPK vahel hinnatakse nende struktuuriliste erinevuste tõttu keeruliseks (N7). Samuti ei paku lõtv koostöö võimalusi aktiivseks poliitika kujundamise protsessi mõjutamiseks ega oma huvide piisavalt tugevaks kaitsmiseks.

Konverentsid võivad keskenduda teatud teemadele nt. kodanikuühiskonna arendamine (2001) või infoühiskonna areng (2003)⁹⁴. Konverentside raames võetakse vastu resolutsioone, mis sisaldavad soovitusi rahvusvahelistele organisatsioonidele, riikide valitsustele ja parlamentidele ning regionaalsetele organisatsioonidele. Enamik neist on suunatud Läänemeremaade Nõukogu ja tema liikmesriikide poole, peegeldades ambitsiooni muutuda tema alaliseks parlamentaarseks assambleeks. Teema on olnud mitmel korral arutlusel.

⁹⁴ www.bspc.net.

V Ettepanekud Balti Assamblee töö tõhustamiseks

5.1. Koostöö tõhustamise eeldused

Muutuv rahvusvaheline keskkond nõuab kõikide rahvusvaheliste organisatsioonide pidevat kohandumist. Organisatsioonide töö ratsionaliseerimise kaudu on võimalik paremini kasutada koostöö potentsiaali ning saavutada suurem efektiivsus. Seetõttu on reformid parlamentaarse koostöö tõhustamiseks hetkel arutusel mitmes parlamentaarses organisatsioonis s.h. Põhjamaade Nõukogus ja Läänemeremaade Parlamentaarses Konverentsis.

Balti riikide tõhus parlamentaarne koostöö muutub rahvusvahelises keskkonnas s.h. EL poliitilise süsteemi tingimustes põhineb järgmistel eeldusetel:

- kiired muutused rahvusvahelises keskkonnas nõuavad kiiret reageerimist ning paindlikke struktuure. Liigselt formaliseeritud struktuurid on aeglased ning nende reageerimisvõime on ebapiisav nii välispoliitilistes küsimustes kui EL asjades seisukoha võtmisel;
- Läänemere regiooni parlamentaarset koostööd tuleb maksimeerida Balti riikide ühishuvide kaitsmisel EL kontekstis;
- koostöö peab olema avatud teistele partneritele regioonis, et võimendada ühiste huvide ilmnemisel oma häält ja mõju;
- parlamentaarne koostöö peaks olema koondatud vähemale arvule valdkondadele, mis võimaldaks keskenduda vajalikele teemadele;
- rahvusvaheline parlamentaarne koostöö tuleks senisest enam siduda parlamentide igapäevatööga. See võimaldaks siseriiklikus seadusloomes enam arvesse võtta rahvusvahelisi aspekte ning kasutada partnerite ekspertiisi ja kogemust;
- koostöö struktuurid peavad võtma arvesse riikide väiksusest tingitud vajadust optimeerida inim- ja finantsressursi kasutamist. Seetõttu tuleks tugevdada parlamentaarset koostööd juba olemasolevate struktuuride baasil ja eelistada vähem institutsionaliseeritud struktuure.

5.2. Soovitused Balti Assamblee töö tõhustamiseks

Balti Assamblee jätkamine Balti riikide parlamente ühendava organisatsioonina tugineb eeldusel, et koostööd ühiste huvide baasil on jätkuvalt vaja. Vaieldamatult ühendavad Balti riike mitmed ühishuvid. Parlamentaarse koostöö seisukohast tuleks esile tõsta sarnast rahvusvahelist keskkonda, eelkõige julgeolekupoliitilist situatsiooni s.h. Venemaa naabrusest, ning sarnast olukorda EL-s ja NATO-s. Oluline Balti parlamentaarset koostööd ühendav element on seega riikluse säilimise ja riikide julgeoleku kaitsmise eesmärk laiemas tähenduses (N14). Samuti on Balti koostöö vajalik teatud sisepoliitiliste sarnasuste tõttu s.h. sarnasest lähiajaloost tulenevalt mittekodanike suur hulk, keskkonnaprobleemid, Schengeni teemad. Balti riikide vahel esineb samas ka palju eri huve s.h. majanduslik konkurents ning kultuurilised erisused, mis põhjustavad erinevaid ootusi koostööst ning selle tajutavast tähtsusest (N7).

Riigikogus valitseb üksmeel Balti parlamentaarse koostöö jätkamise osas. Arvatakse, et seda kaotada oleks lühinägelik (N7, N3, N14). Balti Assamblee kaotamisega kaoks parlamentide instrument rahvusvahelisel areenil oma ühiseid seisukohti väljendada. Nagu eelpool mainitud, ei ole Balti välispoliitilise ühishuvi esindamine teiste

parlamentaarsete assambleede (nt. OSCE PA ja ENPA) töö raames alati võimalikuks osutunud ning Balti Assamblee pakuks endiselt foorumi selle jaoks. Samuti saaks ta teha välispoliitilisi avaldusi, mida rahvusparlamentidel eraldi ei oleks võimalik teha (N8, N14, N16). Ka päris viimaste kuude sündmused näitavad, et välispoliitilistes küsimustes võib see ka tulevikus endiselt vajalik olla.

Samas tajutakse Riigikogus selget vajadust Balti Assamblee edasiste reformide järele, sest senisel kujul on ta liiga bürokraatlik, aeglane ning kohmakas organisatsioon, mis ei ole sobiv välispoliitiliste otsuste tegemiseks (N7, N8).⁹⁵ Eelkõige kritiseeritakse eelpool kirjeldatud Balti Assamblee komisjonide süsteemi. Kohmaka struktuuri tõttu on isegi arvatud, et Balti Assamblee on Balti koostöös pigem 'segav mehhanism', sest olulise osa koostöö sisulisest poolest saaksid ära teha rahvusparlamentide väliskomisjonid ja spiiikrid (N7). Balti Assamblee siseselt näib ka Läti kolleegidel olevat kasvav arusaam reformimise vajadusest eesmärgiga muuta koostöö pragmaatilisemaks,⁹⁶ samas kui Leedu poole hinnangul peetakse Balti Assambleed "aktiivseks ja tõhusalt toimivaks organisatsiooniks".⁹⁷ BA sekretariaadi ja Läti delegatsiooni ametnike arvates ei ole Balti Assamblee struktuuri ja toimimisega pärast põhimääruse 2004. a. täiendusi erilisi probleeme ning vajalik on vaid koostööle uue eesmärgi leidmine (N10). Selline lähenemine on teatud mõttes kummaline, sest eeldab koostöövormi s.h. vahendi põhjal eesmärgi leidmist. Loogiline oleks pigem vastupidine lähenemine – vastavalt eesmärgile valitakse sobivad vahendid.

Viimastel aastatel on reformide osas välja käidud mitu ettepanekut, millest osa on ka õnnestunud realiseerida 2004. a. põhimääruse muudatustena. Siinjuures tuleb mainida delegatsioonide koosseisude ja komisjonide arvu vähendamist ning presiidiumide otsustuspädevuse suurendamist. See on ühelt poolt positiivne märk edu saavutamise võimalikkusest Balti Assamblee reformimisel, ent teisalt ka sellest, et liiga radikaalseid reforme tõenäoliselt korraga läbi viia ei õnnestu.⁹⁸

Edasise uuendusstrateegia koostamisel tuleks kõigepealt määratlada Balti parlamentaarse koostöö eesmärgid, mille puudumist on nähtud ühena Balti Assamblee peamistest probleemidest. Parlamentaarse koostöö üldine laiem eesmärk kujundada soodsat poliitilist keskkonda ja arendada parlamentaarset dialoogi (N11, N14) peaks koostöö tegeliku efektiivsuse saavutamiseks sisaldama endas mitmeid kitsamaid eesmärke. Balti riikide parlamentaarse koostöö peamised eesmärgid EL liikmelisuse tingimustes peaksid olema kõik või osad järgnevatest eesmärkidest:

- ühispositsiooni väljendamine olulistes rahvusvahelistes küsimustes,

⁹⁵ Läti parlamendi ning Balti Assamblee sekretariaadi ametnikud seda seisukohta ei jaga, pidades Balti Assamblee struktuure piisavalt lihtsateks (N10). Samas võiks nende arvates vähendada delegatsiooni liikmete arvu, sest 60 inimesega istungjärke peetakse liiga suureks.

⁹⁶ Petersons, A., Balti Assamblee peab muutuma pragmaatilisemaks, RiTo 11/2005, lk. 25.

⁹⁷ Simulik, V., Balti riikide edasine koostöö Balti Assamblee vaatenurgast, RiTo 11/2005, lk. 27.

⁹⁸ Riigikogu väliskomisjoni ja välissuhete osakonna varasem radikaalne nägemus nägi Balti Assamblee koosseisu vähendamist kokku vaid üheksa liikmeni, kes koordineeriksid kogu ühistegevust. Vähem radikaalse plaani kohaselt oleksid delegatsioonid koosnenud kuuest liikmest igast riigist, mis moodustaks 18-liikmelise Balti Assamblee. Väike Assamblee koosseis oleks täiendatud paindliku komisjonide süsteemiga, mis lubanuks suurendada operatiivsust ja reageerida kiiresti rahvusvahelistele sündmustele. Nimetatud reformiplaanid kutsusid esile eriarvamusi nii Riigikogu siseselt kui partnerite hulgas, muuhulgas autoritele heideti ette, et komisjonide ning fraktsioonide kaotamine viiks organisatsiooni kadumisele. Varasema reformiplaani kohta vt. väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>.

- Balti riikide huvide võimalikult tulemuslik esindamine EL-s,
- vajadusel Balti riikide positsioonide selgitamine ja kooskõlastamine rahvusvaheliste parlamentaarsete organisatsioonide töös,
- info ja kogemuste vahetamine seadusloome kvaliteedi parandamiseks ning konkreetsete probleemide lahendamiseks,
- toimida regioone ühendava sillana, edendades parlamentaarset dialoogi EL uute naabritega ning pakkudes oma reformide kogemust.⁹⁹

Parlamentaarne koostöö peaks vältima liiga kitsaid valdkondlikke valitsustevahelise koostöö eesmärgi, mille täitmiseks parlamentaarne koostöö ei ole oma põhimõttelise eripära tõttu sobiv. Seevastu peaks Assamblee andma oma panuse eelkõige välispoliitiliste küsimuste lahendamisele ning riikide huvide esindamisele EL kontekstis. Balti Assamblee raames keskenduda sellele, milleks on nii jõudu, kui tahet ja huvi (N13).

Ülaltoodud eesmärkidest lähtuvalt peaks Balti Assamblee koostöövorm kombineerida formaalse ja paindliku koostöö elemente. Formaalne koostöö nt. igaaastase istungjärgu toimumine ning rutiinsed kohtumised tagaks parlamentaarse organisatsiooni järjepidevuse. See peaks olema täiendatud paindlike struktuuridega, mis on ühisseisukohtade kiireks väljatöötamiseks hädavajalikud. Suur osa Balti Assamblee tööst võiks toimuda paindliku koostöö raames, mis lubaks paremini kasutada ressursse ning tegeleda prioriteetsete temadega põhjalikumalt.

Loetletud parlamentaarse koostöö eesmärkidest lähtuvalt võiks Balti Assamblee struktuur olla järgmine:

- istungjärg,
- rahvusparlamentide vaheliste alaliste komisjonide ühisistungid ja nende paindlik koostöö,
- juhtorgan (presiidium, alaline komisjon või juhtisikute grupp),
- sekretariaat,
- vajadusel teemapõhised *ad hoc* töögrupid.

Ülaltoodud parlamentaarse koostöö eesmärkide valguses tuleks Balti Assamblee komisjonide süsteem asendada rahvusparlamentide alaliste komisjonide ühisistungite süsteemiga.¹⁰⁰ Koostöö nurgakiviks peaks olema Balti riikide parlamentide väliskomisjonid ja Euroopa Asjade Komisjonid. Väliskomisjonide vahelised otsekontaktid täidaksid efektiivselt eesmärgi kooskõlastada seisukohti rahvusvaheliste parlamentaarsete organisatsioonide töös, välispoliitikat puudutavates küsimustes EL kontekstis ja Balti riikide jaoks olulistes küsimustes seisukohtade kujundamisel. Balti riikide parlamentide väliskomisjonidel on pikaajaline hästi toimiv regulaarne koostöö, mida saaks ühendada Balti Assamblee tööga. Sellise koostöömudeli puhul oleks võimalik suhteliselt kiiresti oma seisukohta väljendav ühisdokument. Balti Assamblee istungjärg või juhtorgan võiks dokumendi formaalselt

⁹⁹ Osa nimetatud eesmärkidest sisalduvad ka väliskomisjoni 2004. a. reformiplaanides. Vt. Väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>.

¹⁰⁰ Seda lahendust on ka varem välja pakutud, vt. Väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>, Riigikogu esimehe pr. Ergma kiri Läti ja Leedu kolleegidele juunis 2005.

vastu võtta. Kuna presiidiumi kohtumisi on võimalik organiseerida suhteliselt kiiresti, tõuseks Assamblee otsustuskiirus oluliselt.

Balti riikide huvide parema esindamise eesmärgil EL-s tuleks veelgi tugevdada nende Euroopa Liidu Asjade Komisjonide vahelist koostööd. EL poliitika kujundamise protsessis annaks koostöö lisaväärtuse just väikeriikidele, sest see suurendab oluliselt nende võimalust poliitikat mõjutada. ELAK-ide vaheline koostöö peab olema *ad hoc* põhimõttel avatud ka teistele Läänemere regiooni parlamentidele, sest see parandab võimalusi suurendada poliitilist mõju EL otsustusprotsessis. Balti riikide ja Poola parlamentide Euroopa Asjade Komisjonide vahel algatatud koostöö on ka heaks näiteks sellest, kuidas on ühiste huvide kaitsmise nimel võimalik suurendada oma mõju. Sarnane teemapõhine koostöö EL liikmetega Põhjamaades riikides aitab samuti oluliselt võimendada oma positsioone EL kontekstis ning muuta Läänemere regiooni puudutavad teemad nähtavamaks. Parlamentide ELAK-ide vaheline koostöö peaks olema suunatud nii oma valitsuste positsioonide mõjutamisele kui EL parlamentaarse suhtlemise kanalite paremale ärakasutamisele regiooni seisukohast oluliste küsimuste esiletoomisel ning ühishuvide kaitsmisel.

Paindlik koostöö Balti riikide rahvusparlamentide alaliste komisjonide vahel toimib mitmete komisjonide vahel juba pikemat aega. Seni toimuv koostöö väliskomisjonide, ELAK-ide, kaitsekomisjonide kui sotsiaalkomisjonide vahel tuleks ühendada Balti Assambleega. Seda edukaks peetavat koostöömudelit võiks laiendada ka teistele alalistele komisjonidele. **Rahvusparlamentide alaliste komisjonide koostööd peaks juhtima Balti Assamblee juhtivorgan, nimetatagu seda presiidiumiks, alaliseks komisjoniks, juhtisikute grupiks vms.**¹⁰¹ Juhtorgani liikmed võiksid olla delegatsioonide juhid, keda võiks vajadusel asendada/abistada asejuhid.

Rahvusparlamentide alaliste komisjonide süsteem ei pruugi kõiki komisjone haarata. Komisjonidel võib olla ebaühtlane huvi ja vajadus koostöö vastu. Võib eeldada, et Balti koostöö olulisemates koostöövaldkondades on huvi koostöö vastu olemas (nt. keskkond, kultuuri- ja haridusküsimused). Ehkki mõne komisjoni reaalseid võimalusi koostööks Balti kolleegidega on hinnatud piiratuks seoses suure töökoormusega (N8), peetakse määravaks siiski komisjoni liikmete tegelikku huvi sellise koostöö vastu (N11). Alalised komisjonid peaksid kohtuma vähemalt ühe korra aastas, et tagada koostöö järjepidevus ja regulaarsus. Samas jääks võimalus kohtuda erakorraliselt komisjonide või nende esimeeste tasandil ning vahetada informatsiooni elektrooniliselt. Alalistes komisjonides võiksid koostöö jätkumise eest vastutada sekretariaadi juhatajad.

Alaliste komisjonide vahelised otsekontaktid täidaks ka seadusloome kvaliteedi paranemise ning tegeliku parlamentaarse kontrolli tõhustamise eesmärgi. Alaliste komisjonide koostöö eelisteks oleks see, et istungitel kohtuvad oma ala eksperdid, kellel on oma valdkonnas kogemus ning võimalus koostöö käigus omandatud ekspertiisi oma töös kasutada. See lubab aktiivsemat osalemist ning kõrgemal tasemel diskussiooni istungitel. Selline koostöövorm vähendaks info edastamisega seotud kulu, sest ühisistungite informatsioon läheks otse komisjonidesse. EL kontekstis võimaldaks alaliste komisjonide vaheline regulaarne koostöö rahvusparlamentide

¹⁰¹ Vastavasisulisi ettepanekuid on ka varem esitatud, viimati Riigikogu esimehe pr Ergma poolt oma kolleegidele saadetud kirjas 2005.a. suvel.

vahel olulisemaid positsioone kooskõlastada (nt. finantsraamistiku osas vms). On arvatud, et komisjonide ühisistungite ettevalmistatud dokumentidel on suurema ekspertiisi tõttu rohkem kaalu kui Balti Assamblee omadel (N16). Ka valdkondlike alaliste komisjonide dokumendid võiks Balti Assamblee või tema juhtorgan formaalselt heaks kiita.

Balti Assamblee struktuur peaks säilitama **istungjärgu**. Samas võiks istungjärgud muuta teemapõhiseks, mis võimaldaks organisatsioonil tõmmata tähelepanu vähemale arvule konkreetsetele probleemidele ning suurendaks tema võimalust realselt midagi korda saata. Teemapõhistele istungjärgudele võiks kutsuda partnereid ning seeläbi arendada parlamentaarset dialoogi uute naabritega (nt. Kaukasuse regioonist, Ukrainast, Moldovast või Venemaa subregionaalsete parlamentidest). See võimaldaks Balti Assambleel toimida regioonide ühendava sillana parlamentaarse dialoogi edendamisel ning oma reformikogemuse pakkumisel. Ühisistungite säilitamise puhul jääks ka alles seos BMN-iga, mis jätkaks parlamentidele teoreetilise võimaluse poliitikat algtada või mõjutada. See võib osutuda oluliseks nt. EL kontekstis, kus Balti riikide parlamendid saaksid oma valitsuste tegevust EL tasandil olulisemate küsimuste puhul suunata (nt. EL Põhjadimensiooni tegevuskava puudutavate ettepanekute edastamine vms). Istungjärgule peaks jääma võimalus luua teemapõhiseid töögrupe, mis looks võimaluse tegeleda mõne temaga intensiivsemalt kui komisjonide töö seda võimaldaks ning keskenduda olulistele teemadele, mida käsitletakse EL kontekstis vähem.

Lähematel aastatel võiks uuendustest välja jääda Balti Assamblee **koosseisu** radikaalne vähendamine. Rahvusparlamentide delegatsioonide suurust tuleks vähendada 12 liikmeni vastavalt praegusele põhimäärusele. See leevendaks parlamentide probleemi leida delegatsioonidesse Balti koostööst huvitatud motiveeritud saadikuid, suurendaks nende vastutust ning aitaks kärpida organisatsiooni kulusid. Liiga radikaalne reform selles küsimuses võiks tekitada Läti ja Leedu kolleegide vastuseisu ning blokeerida läbirääkimised olulisemates küsimustes s.h. koostöö viimine rahvusparlamentide alaliste komisjonide tasandile.

Riigikogu siseselt võiks väliskomisjoni roll Balti Assamblee töö korraldamisel olla veelgi suurem (N12, N14). Delegatsioonide moodustamisel võiks väliskomisjonil olla tugevam sõnaõigus. See aitaks suunata mõnede välissuhtluses kogenumate ning prominentsete poliitikute suunamist delegatsiooni koosseisu, mis suurendaks Assamblee autoriteeti ja nähtavust. Samuti võiks delegatsiooni juht olla väliskomisjoni liige, mis lihtsustaks info liikumist.

Üks olulistes teguritest reformide läbiviimisel on soov vähendada Balti Assamblee **kulusid**. Riigikogus on selleks välja pakutud erinevaid võimalusi. Kokkuhoiu tooks töökorralduse parem planeerimine s.h. komisjonide ja presiidiumi istungite korraldamine ühisistungitega samal ajal, istungjärgude lühendamine ühele päevale ja nende korraldamine senisest enam Riias, mis vähendaks osapoolte sõidu- ja ajakulu (N7). Lisaks delegatsioonide suuruse vähendamisele on välja pakutud inglise keelele üleminekut ning senisest enam internetipõhist tööd.¹⁰² Kulude kokkuhoiu eesmärgil on ka välja pakutud Balti kultuuriauhindade süsteemi muutmist¹⁰³ ning Balti

¹⁰² Väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>.

¹⁰³ Siinjuures on kaalutud kultuuriauhindade väljaandmise sageduse vähendamist nt. igalt aastalt igale kolmandale aastale või ühe kultuuriauhinna väljaandmist igal aastal valdkonda kindlaks määramata.

Assamblee medalite massilise väljastamise lõpetamist. Uuenduste käigus tuleks uuesti tõstatada sekretariaadi suuruse vähendamise ning tema viimise küsimus Läti Seimi ruumidesse, mis vähendaks üürikulusid. Võib eeldada, et sekretariaadi töömaht väheneks oluliselt ühiskomisjonide töö lõpetamisega.¹⁰⁴ Koostöö viimine rahvusparlamentide alaliste komisjonide tasemele võiks viia Balti Assamblee eelarve vähenemiseni, sest neid saaks finantseerida rahvusparlamentide eelarvetest.

5.3. Võimalused rahvusvahelise koostöö laiendamiseks

Regionaalsete küsimuste keskme laienemine nõuab intensiivsemat koostöö võrgustikku Läänemere regioonis ning väljaspool seda. Kitsalt Balti riike puudutavad huvid ring ning spetsiifiline Balti erisus on aegamööda vähenemas. Eriti EL liikmelisus tähendab koostöö laiendamise vajadust nii organisatsiooni enda sees kui uute naabritega. Balti riikide parlamentide hästitoimiv koostöö Põhjamaade parlamentidega peaks tulevikus veelgi tihenema. Samas peaks Balti koostöö olema avatud ka teistele partneritele nt. kaasates ühiste huvid esindamisel Poolat ja teisi Kesk- ja Idaeuroopa riike, ning arendamaks läbi koostöö parlamentaarset dialoogi Venemaa ja teiste EL uute naabritega. Baltimaade üks olulistest rollidest võib olla ka teiste regioonide lähendamine.¹⁰⁵

Läänemere piirkonnas jääb Põhjamaade Nõukogu Balti Assamblee peamiseks koostööpartneriks. Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu vahelisele edasisele koostööle on pandud hea alus 2005 a. aprillis ühise *ad hoc* töögrupi heakskiidetud lõppraportiga. Koostöö eesmärgiks on Läänemere ja Põhja-Euroopa regioonide demokraatliku, sotsio-majandusliku ja kultuurilise arengu edendamine ja tema ees olevate väljakutsete teadvustamine.¹⁰⁶ Selle üldise eesmärgi raames nähakse järgmisi koostöö prioriteete: sotsio-majandusliku integratsiooni tugevdamist Läänemere regioonis, koostööd uute naabritega ning Põhjamaade probleemidega tegelemise ühtse lähenemise edendamist.¹⁰⁷ Nimetatud prioriteedid sisaldavad endas omakorda all-eesmärke, mille raames viiakse läbi konkreetsed koostöö initsiatiivid.

Ad hoc grupi raport sisaldab endas uut lähenemist koostöö vormile, mis kombineerib formaalse institutsionaliseeritud kui ka paindlikku koostöövormi elemente ning võiks põhimõtteliselt olla ka eeskujuks Balti Assamblee enda koostöömudeli uuendamisel. Uute koostöövormide eesmärk on muuta edasine koostöö paindlikumaks, suurendada konkreetsete projektide osatähtsust ning nende elluviimise tulemuslikkust. Tulevaste koostöö vormidena määratleti:

- rutiinsed kohtumised,
- suurem osa tööst tehtaks paindlike töögruppidega konkreetsete ülesannete lahendamiseks,

Praegusel juhul on rakse leida hea kvaliteediga töid igal aastal igale auhinnale, mis on oluliselt viinud alla auhinna taseme (N7). Alternatiiv võiks olla ka viia nende väljaandmine valitsustevahelisele tasandile ning rahastada riigieelarvest.

¹⁰⁴ Väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>.

¹⁰⁵ Hallik, K., Balti riikide parlamentide koostöö ja selle võimalikud tulevikusuunad, RiTo 11/2005, lk. 71.

¹⁰⁶ http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf.

¹⁰⁷ *ibid*.

- seni iga kahe aasta tagant toimivad ühisistungid sulatatakse üks kord aastas toimuvaks presiidiumide ja komisjonide esindajate nn tippkohtumiseks, kus tehakse kokkuvõtteid tehtud tööst ning määratakse uusi prioriteete,
- komisjonide ja presiidiumide poolne temaatiliste seminaride ja konverentside korraldamine, kaasates valitsusesindajaid, kodanikuühiskonda ning eksperte,
- vajadusel ühisdeklaratsioonide tegemine rahvusvahelise nähtavuse tõstmiseks.¹⁰⁸

Muuhulgas nähakse ette tugevdatud kontakte Põhjamaade Nõukogu ja Balti Assamblee ja rahvusparlamentide komisjonide liikmete vahel nii infovahetuse kui kohtumiste vormis. Sellest võib järeledada, et multilateraalse parlamentaarse organisatsiooni ja rahvusparlamentide komisjonide vahelises koostöös struktuurset probleemi üldiselt ei nähta (N7, N11). Argument, nagu oleks Balti Assamblee senist struktuuri vaja säilitada koostööks partneritega (N15), ei näi seega paika pidavat. Pigem muudaks see koostöö asjalikumaks ning konkreetsemaks, sest tõuseks osalejate ekspertiis. Paindlike töögruppide moodustamine annaks vajaduse korral võimaluse tegeleda spetsiifiliste temadega põhjalikumalt. Esimene positiivne kogemus on olemas mainitud *ad hoc* grupi tegevuse näol ning edasised märgid nende moodustamisest on olemas nt. keskkonna ja hariduse valdkonnas (N7).

Ühe võimaliku lahendusena on välja pakutud Põhjamaade ning Balti riikide koostöö sulandumist pikemas perspektiivis nn NB8 vormis.¹⁰⁹ Siiski pole hetkel Balti riikide liitumine Põhjamaade Nõukoguga päevakorras ega Põhjamaade Nõukogu alusdokumendi Helsingi deklaratsiooni kohaselt võimalik (N17). Põhja-Balti koostöö sulandumine saaks olla vaid väga pikaajaline protsess, mis nõuab teatud eelduste täitmist (N14). Põhjamaad ei pruugi põhimõtteliselt nõus olla Balti riikide liitumisega, eelistades ajaloolistel ja kultuurilistel põhjustel oma organisatsiooni põhiolemust mitte muuta. Samuti tooks see kaasa praktilisi s.h. keelelisi ja organisatoorseid probleeme (N11). Põhjamaade Nõukogu on esialgu andnud Balti Assambleele signaali selle kohta, et kõigepealt peaks Assamblee oma sisemiste reformidega ühele poole saama (N7, N11). Edasise koostöö tihenedes võiks ehk realselt kõne alla tulla assotseerunud liikme staatus.

Viimastel aastatel on mitmel korral ilmnunud Balti riikide ja Poola ühishuvid, mis on leidnud konkreetse väljenduse nii parlamentide väliskomisjonide kui ELAK-ide vahelises koostöös. Eelkõige puudutab Balti-Poola ühishuvi poliitika kujundamist EL kontekstis,¹¹⁰ ent ka ühispositsiooni väljendamisel suhetes Venemaaga.¹¹¹ On tõenäoline, et ka tulevikus on huvid kattumisel eriti Balti riikidel selge vajadus sellelaadse koostöö järele, sest see annaks nende positsioonidele oluliselt suurema kaalu.

Samuti tuleks parlamentaarne koostöö Läänemere regioonis hoida avatud nn uutele naabritele. See võimaldaks Balti riikidel toimida regioone ühendava sillana, pakkuda

¹⁰⁸ http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf.

¹⁰⁹ Välisminister Urmas Paeti sõnavõtt Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu 5. ühisistungil, 28. aprill 2005, Pärnu, http://www.vm.ee/est/kat_46/5375.html?arhiiv_kuup=kuup_2005.

¹¹⁰ Senised näited hõlmavad EL suhteid uute naabritega, EL finantsperspektiiviga (s.h. regionaalpoliitikaga) seonduvat, transpordi- ja innovatsioonipoliitikat, keskkonnapoliitikat, isikute vaba liikumist ja tööhõive valdkondi.

¹¹¹ Nt. Teise Maailmasõja 60. aastapäeva üritustest osavõtu temaatika.

parlamentaarset dialoogi arendamise foorumit, aidata kaasa esindusdemokraatia põhimõtete levikule ning edastada oma üleminekuaja kogemusi EL uutele naabritele. Lisaks Venemaa kaasamisele teemapõhiselt Balti Assamblee või Balti-Põhjamaade ühistegevustesse tuleks koostööd senisest enam arendada kaugemate naabritega nt. Ukraina, Moldova ja Kaukasuse regiooni riikidega. Nimetatud riikide näol võivad Balti riigid leida ka liitlasi oma välispoliitiliste huvide kaitsmisel. Alustada võiks nende kutsumisest teemapõhistele Assamblee istungjärgudele ning seminaridele ja konverentsidele.

Venemaa olulisus Läänemere regioonis väljendub osalemises mitmes regionaalse koostöö initsiatiivis, eelkõige EL Põhjamõõtnes. Eriti Põhjamaad soovivad tugevdada edasist koostööd Venemaaga, nähes teda osana paljude probleemide lahendamisest. Ka Balti-Põhjamaade koostöös on sildade ehitamine 'uute naabritega' olulisel kohtal, haarates koostööd poliitiliste ja majanduslike teemade edendamiseks, kodanikuühiskonna arendamist ning kodanike turvalisust.¹¹² Balti riikide seisukohast võiks lisada olulise prioriteedina ka piiriülese koostöö tõhustamise Venemaaga. Tuleb märkida, et suhtlemist kui niisugust Venemaaga peetakse parlamentide liikmete tasandil lihtsamaks kui valitsuste vahel (N14). Seda peetakse oluliseks informatsiooni saamise eesmärgil, mis võimaldab maandada riske ja suurendada teineteise positsioonide mõistmist (N14). Siiski esineb arvamust, et parlamentaarses koostöös Venemaaga tuleks säilitada teatud ettevaatlikkus (N13, N14). Muuhulgas tuleks vältida liigselt institutsionaliseeritud koostöö struktuure, sest see võib tekitada nendega manipuleerimise võimaluse (N13). Pigem peaks parlamentaarne koostöö Venemaaga olema paindlik ja teemapõhine. Üldiselt on Balti riigid konstruktiivse koostöö suhtes Venemaaga senistele kogemustele toetudes jätkuvalt skeptiliselt meelestatud.¹¹³

5.4. Praktilised soovitusel uuenduste läbiviimiseks

Kokkulepe Balti Assamblee puudutavate muutuste läbiviimiseks nõuab konsensust kõigi liikmesriikide delegatsioonide vahel ning seda saab teha ainult Balti Assamblee istungjärgul. Kuna varasemad reformikatsed on õnnestunud vaid osaliselt suuresti reformistrateegia puuduliku selgitamise tõttu (N11), tuleks läbirääkimiste taktika hoolikalt läbi kaaluda. Allpool on toodud 10 soovitusel Riigikogu väliskomisjonile ja Balti Assamblee Eesti delegatsioonile, mille jälgimine võiks lihtsustada partnerite veenmist uuenduste läbiviimisel.

1. Saavutage üksmeel Riigikogu siseselt uuenduste osas ning esindage partneritega suheldes ühtset positsiooni erinevatel tasanditel (spiikri, väliskomisjoni ja Balti Assamblee delegatsiooni tasandil)! Valmistage positsioonid ette väliskomisjoni ja delegatsiooni ühiskohtumisel, et delegatsioon oleks kaasatud, võtaks positsiooni omaks ja oleks kursis neid põhjendavate argumentidega. Saage üle teema liigsest emotsionaliseerimisest ning parteipoliitilistest vaidlustest;
2. Selgitage uuenduste põhjendamisel, et rahvusvaheline muutuv keskkond nõuab pidevat koostöövormide kohandamist vastavalt muutuvatele oludele. Ka

¹¹² http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf.

¹¹³ Muuhulgas lõppes kevadine katse kutsuda Venemaa Riigiduumas esindajaid külalistena Balti Assamblee istungitele 'virgutava elektrilöögiga', mille käigus külalised süüdistasid Lätit ja Eestit venekeelse kultuuri-, haridus- ja informatsiooniruumi ahendamises ning Isamaasõja veteranide jälitamises. Vt. <http://www.parnupostimees.ee/020505/esileht/uudised/10055519.php>.

teised parlamentaarsed organisatsioonid nt. Põhjamaade Nõukogu otsivad lahendusi koostöö ratsionaliseerimiseks;

3. Tooge välja 2004 a lõpus läbi viidud reformide positiivne kogemus kui näide organisatsiooni reformivõimest ja konsensuse saavutamise võimalikkusest. Rõhutage, et läbiviidud uuendused on juba võimaldanud Assamblees kiiremat otsustusprotsessi;
4. Delegatsiooni lobitööl on partnerite veenmisel äärmiselt oluline roll. Delegatsiooni liikmed, teadvustage see endale! Partnerite veenmine võib aega võtta ja liigselt kiirustada ei tasuks;
5. Saavutage esmaselt konsensus partneritega Balti parlamentaarse koostöö eesmärkide osas ning liikuge alles seejärel struktuuri ja eelarve läbirääkimistele. Raha kokkuhoid võib olla oluline põhjus reformi läbiviimiseks, ent ei saa olla eesmärk omaette. Eelarve ei tohiks domineerida reformiplaani;
6. Vältige sõna 'reformi' partnerite tundlikkuse tõttu kui vähegi saate ja rääkige selle asemel "uuendustest" või "kohandamisest";
7. Selgitage, et uus Balti-Põhjamaade koostöö mudel võiks olla ka Balti Assamblee tulevaste struktuuride eeskujuks sisaldades rohkem paindlikkust ja tulemustele orienteeritust. Läti ja Leedu on ju Balti-Põhjamaade uue mudeli heaks kiitnud, mistõttu ei tohiks selle koostöövormi ülekandmisega Balti Assambleele põhimõttelisi probleeme tekkida;
8. Assamblee delegatsioonide liikmete arvu radikaalse vähendamise asemel kindlustage 12-liikmeliste delegatsioonide süsteemi käivitamine ja panustage Balti Assamblee komisjonide süsteemi asendamisele rahvusparlamentide alaliste komisjonide vahelise koostööga (muide, ka see sisaldub heakskiidetud Balti-Põhjamaade uues mudelis);
9. Rõhutage, et alaliste komisjonide vaheline koostöö Balti riikide parlamentide vahel on praktikas toiminud juba ligi kümme aastat – see tuleks ühendada Balti Assamblee tegevusega;
10. Veenge Läti ja Leedu kolleege läbi Balti Ministrite Nõukogus läbi viidud reformi prisma. Balti valitsustevaheline organisatsioon on suutnud lihtsustada struktuuri ning saavutada suuremat paindlikkust, ka Balti Assambleel oleks aeg ajaga kaasas käia.

VI Kokkuvõte

Balti Assamblee on oma senise tegutsemise jooksul teinud ära hulga tänuväärset tööd ja andnud eriti taasiseseisvumise järgsel perioodil olulise panuse Balti riikide riikluse tugevdamisse ning nende välispoliitiliste positsioonide kindlustamisse s.h. EL ja NATO liikmelisuse saavutamisel. Eriti 1990ndate algul pakkus Balti Assamblee Balti riikide poliitikutele kõrgelt hinnatud foorumi parlamentaarse dialoogi arendamiseks ja vastastikku huvi pakkuvate küsimuste arutamiseks. Tema raskemini mõõdetav saavutus on olnud Balti poliitilise eliidi sotsialiseerimine ning teatud soodsa poliitilise keskkonna kujundamine Balti riikide vahelises suhtlemises. Seega võib öelda, et Balti Assamblee on oma peamised eesmärgid auga täitnud.

Suur osa Balti Assamblee valdkondlikest tegevusest aastatel 1991-2005 ei ole seevastu konkreetseid tulemusi toonud. Valdav osa vastuvõetud 186-st poliitilise sisuga dokumendist ei ole mingit tagasisidet leidnud ning teadlikkust Assamblee tegevusest peetakse äärmiselt madalaks isegi Balti riikide parlamentides endis. Assamblee suutmatust määratleda uusi eesmärke, tema bürokratiseerinud struktuur ning poliitilise eliidi vähenenud huvi Balti asjade vastu on järjest enam takistanud Balti Assamblee toimimist ning autoriteeti. Kõige teravamad viimasel ajal üles kerkinud lahkavumused puudutavad organisatsiooni eelarvet ja struktuure. Igasugusele arutelule koostöö vormidest peaks siiski eelnema ühine arusaam koostöö sisust ja eesmärkidest.

Rahvusvahelise keskkonna muutumisega s.h. EL liikmelisuse saavutamisega on Balti riikide koostöö asetunud laiemasse rahvusvahelisse raamistikku. Oluliselt on laienenud vastastikku huvipakkuvate koostöövaldkondade ring ning rahvusvahelise suhtlemise intensiivsus. Kõik Balti riigid osalevad oma delegatsioonidega mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide (s.h. OSCE, NATO, Euroopa Nõukogu) parlamentaarsete assambleede töös ning mitmes regionaalse koostöö initsiatiivis Läänemere regioonis. Lisaks seovad neid erinevad kanalid EL parlamentaarsete koostöö raames.

Vaatamata hetkel tajutavale eesmärgitusele Balti Assamblees ning piisavatele rahvusvahelise suhtlemise võimalustele väljaspool seda, on Balti parlamentide vaheline koostöö endiselt vajalik ja seda tuleb kindlasti jätkata. Balti riikide koostööd ühendavad ka tulevikus mitmed ühishuvid. Parlamentaarsete koostöö seisukohast tuleks esile tõsta sarnast rahvusvahelist keskkonda, eelkõige julgeolekupoliitilist situatsiooni ning sarnast olukorda EL-s ja NATO-s. Samuti on Balti koostöö vajalik teatud sisepoliitiliste sarnasuste tõttu, mis tulenevad riikide lähiajaloost. Oluline on ka silmas pidada seda, et teiste parlamentaarsete assambleede raames ei pruugi Balti välispoliitilise ühishuvi kaitsmine alati võimalikuks osutuda. Paljudes välispoliitilistes küsimustes jääb Balti Assamblee Eesti, Läti ja Leedu võimaluseks väljendada oma ühised seisukohti.

Tulevikule vastu minnes peaks **Balti Assamblee enda jaoks määratlema Balti parlamentaarsete koostöö eesmärgid ning sellest lähtuvalt kujundama uued koostöö vormid ja koostöö eelarve.** Balti Assamblee eesmärgid ei tohiks väljuda parlamentaarsete koostöö sfäärist ning peavad keskenduma sellele, milleks on jõudu,

tahet ja huvi. Balti Assamblee eesmärgid tuleb näha Balti riikide EL liikmelisuse kontekstis ning nad peaks sisaldama kõiki või osasid järgmistest eesmärkidest:

- ühispositsiooni väljendamine olulistes rahvusvahelistes küsimustes,
- Balti riikide huvide võimalikult tulemuslik esindamine EL-s,
- vajadusel Balti riikide positsioonide selgitamine ja kooskõlastamine rahvusvaheliste parlamentaarsete organisatsioonide töös,
- info ja kogemuste vahetamine seadusloome kvaliteedi parandamiseks ning konkreetsete probleemide lahendamiseks,
- toimida regioone ühendava sillana, edendades parlamentaarset dialoogi ja pakkudes oma reformide kogemust uutele naabritele.

Ehkki nimetatud eesmärgid pole erinevalt senistest eesmärkidest nagu diplomaatiline tunnustus ja EL ja NATO liikmelisus nn. ühekordselt saavutatavad, on nad vägagi ambitsioonikad, nõudes pidevat tööd ja pühendumist. Samuti nõuab nende täitmine sobivate koostöövormide olemasolu. Ülaltoodud eesmärkidest lähtuvalt võiks **Balti Assamblee struktuurid suuresti liikuda Balti-Põhjamaade uuendatud mudeli suunas, kombineerides formaalse ja paindliku koostöö elemente.** Formaalne koostöö nt. korraliste istungjärkude ja rutiinsete kohtumiste vormis tagaks parlamentaarse organisatsiooni järjepidevuse. See peaks olema täiendatud paindlike struktuuridega, mis võimaldaks kiiret reageerimist nii välispoliitiliste küsimuste osas laiemalt kui EL kontekstis kitsamalt. Riikide väiksusest tingitult on vaja optimeerida inim- ja finantsressursi kasutamist, mistõttu tuleks eelistada vähe institutsionaliseeritud struktuure. Koostööd tuleks tugevdada juba olemasolevate struktuuride ja toimivate edukate koostöövormide baasilt.

Loetletud parlamentaarse koostöö eesmärkidest lähtuvalt võiks Balti Assamblee struktuur olla järgmine:

- istungjärg,
- rahvusparlamentide vaheliste alaliste komisjonide ühisistungid ja nende paindlik koostöö,
- juhtorgan (presiidium, alaline komisjon või juhtisikute grupp),
- sekretariaat,
- vajadusel teemapõhised *ad hoc* töögrupid.

Ülaltoodud parlamentaarse koostöö eesmärkide valguses tuleks Balti Assamblee komisjonide süsteem asendada rahvusparlamentide alaliste komisjonide ühisistungite süsteemiga. Parlamentaarset koostöö eesmärkidest lähtuvalt peaksid koostöö nurgakivid olema väliskomisjonid ja Euroopa Liidu Asjade komisjonid. See aitaks vajadusel kiiresti tegutseda, võtta vastu ühine välispoliitiline seisukoht või koordineerida positsioon EL asjades. Balti riikide parlamendid peaksid maksimeerima koostööd EL kontekstis oma ühishuvide kaitsmisel - nii oma valitsuste positsioone mõjutades kui EL parlamentaarse suhtlemise kanaleid kasutades.

Koostöö Balti riikide parlamentide mitmete alaliste komisjonide vahel on praktikas toiminud juba ligi kümme aastat – see tuleks ühendada Balti Assamblee tegevusega. Koostöö laiendamine rahvusparlamentide alaliste komisjonide vahel aitaks oluliselt tõsta valdkondlikku ekspertiisi, vähendada infokadusid ning tõsta seega Balti Assamblee töö tulemuslikkust. Formaalselt võiks alaliste komisjonide

ühisdokumendid heaks kiita Balti Assamblee istungjärg või juhtorgan. Istungjärgule peaks lisaks jääma võimalus luua teemapõhiseid töögrupe kolme parlamendi esindajatest, mis saaksid tegeleda mõnede temadega intensiivsemalt. Samuti võiks muuta istungjärgud teemapõhisteks, mis annaks võimaluse keskenduda vähemale arvule teemadele.

Balti koostöö peaks olema senisest avatum ka teistele partneritele. Ühiste välispoliitiliste huvide esindamisel võiks ka tulevikus kaasata enam Poolat. EL kontekstis tuleks teha võimalikult laia teemapõhist koostööd nii Põhjamaade, Beneluxi, Poola kui teiste Kesk- ja Idaeuroopa riikidega, et võimendada oma mõju ühishuvide kaitsmisel. Läänemere piirkonna probleemide esile toomisel on hädavajalik efektiivne Balti-Põhjamaade koostöö. EL välissuhete raames võiks Balti Assamblee täita regioone ühendava silla rolli, edendades parlamentaarset dialoogi, levitades esindusdemokraatiat ning jagades reformikogemust partneritele Venemaal ja teistele EL uute naabritele s.h. Ukrainale, Moldovale ja Kaukasuse piirkonna riikidele.

Rahvusvaheline muutuv keskkond nõuab pidevat koostöövormide kohandamist vastavalt muutuvatele oludele. See ei ole sugugi ainult Balti Assamblee probleem, vaid puudutab ka teisi parlamentaarseid ja valitsusvahelise koostöö organisatsioone. Hiljuti viidi Balti Ministrite Nõukogus läbi uuendused eesmärgiga muuta koostöö paindlikumaks ja tulemuslikumaks, lihtsustada struktuure ning keskenduda vähemale arvule prioriteetsetele tegevusvaldkondadele. Samuti käivad sarnased arutelud Põhjamaade Nõukogus koostöö tõhustamiseks ning selle potentsiaali paremaks kasutamiseks.

2004 a lõpus läbi viidud Balti Assamblee põhimääruse muudatused on hea näide konsensuse saavutamise võimalikkusest organisatsioonis. Need on praktikas juba võimaldanud Assamblees kiiremat otsustusprotsessi. Samuti on hea paindliku koostöö kogemus olemas *ad hoc* grupi töögrupi tegevuse ning ligi 10 aastat toiminud kontaktide näol rahvusparlamentide alaliste komisjonide vahel. Tulevane koostöö tuleb üles ehitada tuginedes senistele positiivsetele kogemustele, loobudes vähem edukatest koostöö vormidest edukamate kasuks. Vaid nii saab Balti Assamblee liikuda minevikust tulevikku ja säilitada oma päevakohasuse.

Kasutatud allikad

Alatalu, Toomas, Varjatud mängud Balti Assambleega, 26.03.2004,
<http://www.kesknadal.ee/index.php?aid=3843>

Balti Assamblee, Baltijas Asambleja, Baltijos Asambleja 1991-2001, Presidium of the
Balti Assambly, Tallinn 2001

Balti Assamblee Põhimäärus, <http://www.baltasam.org/documents/23/doc9.htm>

Baltic Assembly Presidium, Nordic Council Presidium, Joint Baltic Assembly –
Nordic Council Ad Hoc Working Group (AHG), 28 April 2005,
http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf

Commission of the European Communities, Commission Working document, The
second Northern Dimension Action Plan, COM(2003) 343 final, Brussels, 10.6.2003,
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf

Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Leedu Vabariigi parlamentaarse ja valitsustevahelise
koostöö kokkulepe, [http://web-
static.vm.ee/static/failid/132/1994_06_Kokkulepe_%20parlamentaarsetest_ja_valitsuste
vahelisest_koostoost_est.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/132/1994_06_Kokkulepe_%20parlamentaarsetest_ja_valitsuste_vahelisest_koostoost_est.pdf)

Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide euroopa ja ühenduse asjade komisjonide
konverentsi kodukord, (2004/C 270/01), Euroopa Liidu Teataja, 4.11. 2004,
<http://www.cosac.org/en/documents/basic/procedures/Estonian/>

Guidelines for Interparliamentary cooperation in the EU, 3 July 2004,
<http://www.cosac.org/en/documents/basic/interparliamentary/>

Hallik, K., Balti riikide parlamentide koostöö ja selle võimalikud tulevikusuunad,
RiTo 11/2005, lk.69-75

Joint Baltic Assembly – Nordic Council Ad Hoc Working Group (AHG), *Report*, 28
aprill 2005, http://www.norden.org/ncba5/sk/BA-NC_AHG_Report.pdf

Jurkynas, M., Brotherhood reconsidered: Region-building in the Baltics, *Journal of
Baltic Studies*, Vol. XXXV, no. 1, Spring 2004, pp. 1-31

Kasack, Christiane, Interaction of inter-parliamentary with inter-governmental bodies:
The example of the Baltic Sea Region, *Estonian Foreign Policy Yearbook 2005*

Nordic Council, The Nordic Agenda,
<http://www.norden.org/faktab/uk/nordicagenda.pdf>, kasutatud 25. aug. 2005

Petersons, A., Balti Assamblee peab muutuma pragmaatilisemaks, RiTo 11/2005, lk.
25-26.

Simulik, V., Balti riikide edasine koostöö Balti Assamblee vaatenurgast, RiTo 11/2005, lk. 27-28

Taimla, A., Balti Assamblee suurte muutuste teel, RiTo 11/2005, lk. 23-24
<http://www.norden.org/naromraaden/uk/naer-m-app.pdf>

Vilgats, Kalev, Balti Assamblee vastulööb Venemaa propagandale, 30.04.2005, <http://www.parnupostimees.ee/020505/esileht/uudised/10055519.php>

Väliskomisjoni pressiteade 22.03.2004, Riigikogu väliskomisjoni seisukoht Balti riikide parlamentaarsest koostööst pärast liitumist Euroopa Liidu ja NATO-ga, <http://www.riigikogu.ee/?id=13432>

Välisministerium, Eesti, Läti ja Leedu koostöö, Eesti eesistumine Balti Ministrite Nõukogus, 29. aprill 2005, http://www.vm.ee/est/kat_50/437.html

Lühendid

BA	Balti Assamblee
BMN	Balti Ministrite Nõukogu
COSAC	Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa ja Ühenduse asjade komisjonide konverents
EL	Euroopa Liit
ELAK	Euroopa Liidu Asjade Komisjon
ENPA	Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee
EP	Euroopa Parlament
IPU	Interparliamentary Union (Parlamentidevaheline Liit)
NATO PA	NATO Parlamentaarne Assamblee

Lisa 1:
Balti Assamblee vastuvõetud dokumendid 1992-2004

Aasta	BA istung-järk nr.	Vastuvõetud dokumentide loetelu
1992	1	soovitus ühistegevuses hariduse, kultuuri ja teaduse arendamisel, soovitus Balti riikide juriidilise büroo taastamise kohta, soovitus kommunikatsioonide arendamise ühistegevuse kohta, üleskutse Vene Föderatsiooni presidendile ja Ülemnõukogule Vene vägede väljaviimise kohta
	2	soovitus Balti riikide juriidilise büroo määrustike ja õigusabi lepingu kohta, soovitus koordineeritud tegevuste kohta hariduse, kultuuri ja teaduse valdkonnas, soovitus kommunikatsioonivõrgustike arendamise kohta soovitus energiavarusid puudutava koordineeritud tegevuse kohta, Balti Assamblee ja Põhjamaade Nõukogu Parlamentaarse Koostöö Lepe
1993	3	resolutsioon Balti Nõukogule Eesti, Läti ja Leedu valitsusvahelise organisatsiooni loomise kohta, avaldus Balti Infobüroo loomise kohta, resolutsioon Vene vägede väljaviimise kohta, resolutsioon kaubandust puudutava seadusandluse kohta, resolutsioon Balti parlamentaarsete delegatsioonide tegevuse koordineerimise kohta, üleskutse Põhja Atlandi Assamblee peasekretärile koostöö tugevdamise kohta NATOga, üleskutse ÜRO peasekretärile ÜRO liikmemaksu kohta, resolutsioon Balti Assamblee kultuuri, kunstide ja teaduse auhinna loomise kohta üleskutse Läti seimile ja valitsusele BA sekretariaadi loomiseks Balti Assamblee Põhimääruse vastuvõtmise otsus
1994	4	resolutsioon Balti Koostöölepe kohta Eesti Vabariigi, Läti Vabariigi ja Leedu Vabariigi vahel, memorandum rahvusliku identiteedi lahendamise seotud küsimuste lahendamiseks Balti riikides, resolutsioon suhetest Venemaaga, avaldus seoses Vene Föderatsiooni poolt avaldatava survega Balti riikidele, avaldus suhete kohta Višegradi riikidega, üleskutse Balti parlamentidele kodakondsusega seotud seadusloome kohta, resolutsioon piiriületuse kohta, üleskutse Põhjamaade Nõukogule ühise konsulaarabi kohta, üleskutse Lääne-Euroopa Liidu Assambleele koostöö kohta, resolutsioon energeetika kohta, resolutsioon pensionide ja sotsiaalabi kohta Balti Assamblee kirjanduse, kunsti ja teadusauhindade määrustike vastuvõtmine
	5	resolutsioon sõjalise koostöö kohta Balti riikide vahel, resolutsioon Kaliningradi regiooni demilitariseerimise ja tuleviku arengu kohta, resolutsioon Balti Assamblee Infobülletääni koostamise kohta, resolutsioon viisade väljastamise ja piiriületuspunktide kontrolli protseduuride koordineerimise kohta, resolutsioon kultuurialase koostöö kohta,

		<p>resolutsioon haridusalase koostöö kohta, resolutsioon teaduse ja kõrghariduse alase koostöö kohta, resolutsioon Balti Nõukogu ja Põhjamaade Nõukogu koostöösuundade kohta tulevikus, resolutsioon Balti riikide vahelise koostöö kohta EL liikmelisuse taotlemisel, täiendused Balti Assamblee kirjanduse, kunsti ja teadusauhinna määrustikus, üleskutse Põhjamaade Nõukogule koordineeritud viisa ja konsulaarabi poliitika kohta Balti riikide suhtes, resolutsioon immigratsiooni- ja tagasipöördumise alase koostöö kohta, avaldus tuumarelvade eemaldamise kohta Läänemere regioonist, resolutsioon poliitiliselt represseeritud maaomanike kompenseerimise kohta, resolutsioon turismi arendamisest Balti riikides, resolutsioon Balti riikide integratsioonist energeetika valdkonnas</p>
1995	6	<p>resolutsioon EL integratsiooniprotsessi tugevdamise kohta, resolutsioon tööstusliku koostöö ja spetsialiseerumise võimaluste kohta, resolutsioon põllumajandus- ja kalandustoodete kaubandusliku seadusandluse harmoneerimise kohta, resolutsioon BALTRAIL raudteepileti kohta, resolutsioon ühiste meditsiinitehnika hangete kohta, resolutsioon ravimite registreerimise alase koostöö kohta, resolutsioon etnilise identiteedi alaste uuringute toetamise kohta, soovitus suhete kohta Ukrainaga, resolutsioon Sergei Kovaliov'i kandidatuuri kohta Nobeli rahupreemia taotlemiseks, resolutsioon Tšetšeenia kohta, avaldus Vene Föderatsiooni käitumise kohta, resolutsioon Eesti, Läti ja Leedu piiräärsete elanike probleemide kohta, resolutsioon Teise Maailmasõja lõpu 50. aastapäeva kohta, resolutsioon piiriprotseduuride harmoneerimise ja ühise infosüsteemi loomise kohta Balti riikides</p>
	7	<p>resolutsioon piirikontrolli ja illegaalsete immigrantide probleemi kohta, resolutsioon parlamentaarse programmi väljatöötamise kohta, resolutsioon Balti Assamblee ja BMN koostöö kohta, resolutsioon ajutise maalelubamise konventsiooniga ühinemise kohta, soovitus Via Baltica projekti rakendamise kohta, resolutsioon koostöö tugevdamise kohta BENELUXi parlamentidevahelise konsultatiivnõukoguga, soovitus Balti Tolliliidu kohta, soovitus BALTRANSPLANT projekti realiseerimise kohta, avaldus suhetest Lääne Euroopa Liidu Assambleega, üleskutse Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee delegatsioonidele, resolutsioon Balti riikide ühtsuse põhimõtetest, avaldus Vene Parlamendi käitumise kohta, resolutsioon lahkarvamuste lahendamise kohta Balti riikide vahel, resolutsioon kaitsealase koostöö kohta</p>
1996	8	<p>resolutsioon parlamentaarse programmi heakskiitmise kohta, Balti Assamblee parlamentaarne programm, üleskutse Euroopa Liidu valitsustevahelisele konverentsile, avaldus seoses sündmuste arenguga Vene Föderatsioonis, resolutsioon Balti riikide koostööst Läänemere uurimisel, resolutsioon Balti riikide koostööst Läänemere merepõhja ja kallaste kasutamisest , resolutsioon Balti riikide koostööst piiriületava keskkonnareostuse vähendamisel, resolutsioon tuberkuloosivastase võitluse ühisprogrammi kohta, resolutsioon Balti riikide koostööst dopingu kasutamise vastu spordis,</p>

	9	<p>otsus Balti Assamblee kultuuri, kunsti ja kirjandusauhindade määrustiku muutmise kohta</p> <p>resolutsioon Balti riikide ühise poliitika kohta NATO liikmelisuse saavutamiseks,</p> <p>resolutsioon piiripoliitika koostöö kohta,</p> <p>resolutsioon seadusandluse harmoneerimise kohta,</p> <p>resolutsioon kriminaalkaristuste kandmise süsteemi reformimise kohta,</p> <p>resolutsioon laste õiguste kohta,</p> <p>resolutsioon energia ratsionaalse kasutamise ning taaskasutatavate energiaallikate potentsiaali kasutamise kohta,</p> <p>deklaratsioon metsade säästliku arengu kohta,</p> <p>resolutsioon arhiivide tagastamise kohta,</p> <p>resolutsioon ühise Balti riikide filmi ja video leviku ruumi loomise kohta,</p> <p>resolutsioon Balti riikide koostööst illegaalse kaubanduse vastu võitlemiseks,</p> <p>Balti Assamblee põhimääruse muutmise otsus</p>
1997	10	<p>resolutsioon surmanuhtluse kaotamise kohta,</p> <p>resolutsioon Balti riikide ühise poliitika kohta illegaalse immigratsiooni vastu võitlemiseks,</p> <p>resolutsioon rahapesu vastu võitlemiseks,</p> <p>avaldus EL integratsiooni kohta,</p> <p>resolutsioon NATO liikmelisuse kohta,</p> <p>resolutsioon laste õiguste suurendamise kohta,</p> <p>resolutsioon Schengeni viisaruumi läbirääkimiste kohta,</p> <p>resolutsioon illegaalselt omandatud kinnisvara kohta,</p> <p>resolutsioon suhetest ja koostööst Ukrainaga,</p> <p>resolutsioon Tšetšeeni Vabariigi Itšekeeria parlamendi pöördumise kohta</p>
	11	<p>resolutsioon Balti riikide territooriumi kaitse kohta madala kvaliteediga kaupade eest,</p> <p>resolutsioon korruptsiooni vastu võitlemiseks,</p> <p>resolutsioon uimastite vastu võitlemise kohta,</p> <p>resolutsioon kriminaalmenetluses osalejate kaitse tõhustamise kohta,</p> <p>resolutsioon laste huvide kaitseks,</p> <p>resolutsioon piiriülese koostöö kohta,</p> <p>resolutsioon Balti riikide transatlantilise integratsiooni kohta,</p> <p>otsus BA revisjonikomisjoni loomise kohta,</p> <p>resolutsioon Balti riikide integratsiooni kohta EL-i,</p> <p>deklaratsioon Vene presidendi 24. 10.1997 avalduse kohta Balti riikide julgeolekugarantiide kohta ning usalduse tugevdamise meetmete kohta Balti riikide ja Venemaa vahel</p>
1998	12	<p>resolutsioon ühiskonna informeerimise kohta EL-st,</p> <p>resolutsioon Balti riikide koostööst vältimaks piiriülese iseloomuga õnnetusi ja hädaolukordi,</p> <p>resolutsioon mootorsõidukite omanike kohustusliku tsiviilvastutuse kindlustuse alase kokkuleppe sõlmimise kohta ,</p> <p>resolutsioon Föderatsiooni süüdistuste kohta Läti Vabariigi suhtes</p>
	13	<p>deklaratsioon NATO laienemise kohta,</p> <p>deklaratsioon US Kongressi 105 koosseisu 320. resolutsiooni kohta</p> <p>resolutsioon turvalisuse tagamise kohta avalikel üritustel,</p> <p>resolutsioon alkoholiaktsiisi kohta,</p> <p>resolutsioon Via Baltica projekti rakendamise kohta,</p> <p>otsus BA põhimääruse täiendamise kohta,</p> <p>otsus BA 1999 a. eelarve ettevalmistamise kohta</p>
1999	1 erakorraline	<p>otsus Balti Assamblee Sekretäri ametisse nimetamise kohta</p> <p>üleskutse Põhjamaade Nõukogule</p> <p>resolutsioon Balti Tee 10.aastapäeva puhul</p>
1999	14	resolutsioon Balti riikide saatkondade taastamise kohta Pariisis ja Roomas,

	15	<p>resolutsioon kultuuripärandi säilitamise kohta, resolutsioon Balti energeetikastrateegia kohta, resolutsioon Via Baltica projekti elluviimise kohta, üleskutse BMN-le koostööinstitutsioonide arendamise kohta, resolutsioon BA sekretariaadi 1999 ja 2000 a. eelarvete kohta Balti Assamblee Põhimääruse vastuvõtmine</p> <p>resolutsioon aktsiisimaksude protseduuride kohta, resolutsioon koordineeritud põllumajanduspoliitika kohta, resolutsioon piirialase koostöö arendamise kohta, resolutsioon Balti riikide parlamentide koostööst USA Kongressiga, resolutsioon olukorra kohta Kaukasuse piirkonnas, resolutsioon Eesti, Läti ja Leedu etnilise kultuuri säilitamise kohta, resolutsioon poliitiliste vangide ja deporteeritute isiklike andmete tagastamise kohta, resolutsioon Balti riikide repressiooni ohvriks langenud residentide matmiskohtade ja haudade korrashoidmise kohta, BA rahaliste vahendite kasutamise määrustik, BA lipu määrustik, BA logo määrustik, BA 2000 eelarve vastuvõtmine</p>
2000	16	<p>resolutsioon ebaseadusliku kaubitsemise tõkestamise meetmete kohta, resolutsioon veterinaaria-, fütosanitaar- ja toidukontrolliteenistuste koostöö kohta, resolutsioon Balti riikide säästliku arengu kohta, resolutsioon olukorra kohta Valgevenes, otsus BA põhimääruse art. 54 muutmise kohta, resolutsioon laste kaitsmise kohta uimastite eest, resolutsioon turismi arendamise kohta Balti riikides , üleskutse Balti riikide ringhäälingunõukogudele</p>
	17	<p>avaldus NATO integratsiooni kohta, üleskutse BMN-le raudteetranspordi arendamisest, resolutsioon noorteturismi arendamisest, resolutsioon muuseumide tegevuse intensiivistamisest, BA sekretariaadi määrustik, BA 2001 eelarve vastuvõtmine</p>
2001	18	<p>avaldus BA ja Põhjamaade Nõukogu koostöö arendamise kohta, üleskutse valitsustele piiriülese koostöö kohta, resolutsioon ühise Balti haridusruumi loomise kohta, üleskutse BMN-le uimastitega kaubitsemise vastu võitlemise kohta, üleskutse BMN-le kliima muutuse leevendamiseks, üleskutse Venemaa riigiduumale ja Tšetšeeni Vabariigi Itšekeeria juhtkonnale</p>
	19	<p>deklaratsioon Balti riikide solidaarsusest rahvusvahelise terrorismivastase koalitsiooniga, üleskutse Balti riikide parlamentidele EL-ga liitumise referendumite korraldamise kohta, resolutsioon Balti riikide rahvuskeelte arendamisest ühises Balti haridusruumis, resolutsioon mereturismi arengust Balti riikides, deklaratsioon Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma põhimääruse ratifitseerimise kohta Eesti, Läti ja Leedu parlamentides, resolutsioon ohtlike nakkushaiguste leviku kontrolli alase koostöö kohta, resolutsioon veterinaarteenistuste koostöö kohta loomsete nakkushaiguste leviku tõkestamiseks, avaldus illegaalsete migrantide tagasivõtulepete ratifitseerimise kohta, resolutsioon alkoholismi leviku tõkestamise kohta, BA 2002 eelarve vastuvõtmine</p>

2002	20	<p>avaldus BA ja Läänemere Nõukogu koostöö kohta, resolutsioon koostöö kohta Vene Föderatsiooni Kaliningradi oblastiga, resolutsioon põllumajanduspoliitikast, resolutsioon EL abi kasutamise edendamise kohta, resolutsioon raamatukogude rollist infoühiskonna arendamisel, resolutsioon ajaloo õpetamise parandamise kohta, BA medalit puudutava määrustiku vastuvõtmine, otsus BA tulevase struktuuri ja tegevuste strateegia kohta, BA 2001 eelarve raporti heakskiitmine</p>
	21	<p>resolutsioon Balti riikide NATO-sse integreerimise kohta, resolutsioon uimastite leviku tõkestamise kohta, resolutsioon liikluse taastamisest Kreeta koridoris, resolutsioon Eesti, Läti ja Leedu vahel teaduse ja tehnoloogia arendamise kohta, otsus BA reformide ja põhimääruse täiendamise kohta, BA naisterühmituse tegevuse määrustiku vastuvõtmine, 2003 eelarve vastuvõtmine</p>
	2 erakorraline	<p>Leedu, Eesti ja Läti BA delegatsioonide ühisavaldus referendumite korraldamise tähtsusest liitumisel EL-ga, dokument julgeoleku kohta Põhjamaades ja Balti regioonis</p>
2003		<p>Ühisavaldus BMN-ga ja valitsusvahelise ja parlamentidevahelise koostöö kokkuleppe protokolliga allkirjastamine</p>
2004	22	<p>resolutsioon D-6 naftavälja ökoloogilise ohu kohta Läänemerele, resolutsioon naiste ja lastega kaubitsemise vastu võitlemise kohta, resolutsioon meretranspordi integratsiooni kohta, resolutsioon mere kultuuripärandi kohta Eestis, Lätis ja Leedus, resolutsioon Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee ettepaneku toetamiseks totalitaarse kommunistliku režiimi kuritegude uurimise ja hukkamõistmise kohta, soovitus Läänemerele paisatud keemilisi aineid sisaldava laskemoona jälgimise kohta, otsus BA Põhimääruse muutmise kohta, parteifraktsioonide tegevuse määrustiku vastuvõtmine, otsus BA kirjanduse, kunsti ja teadusauhindade põhimääruse täiendamise kohta, otsus BA põhimääruse täiendamisest BA auhindade laureaatide tööde avalikustamise kohta, BA lipu määrustiku täiendamine, BA rahaliste vahendite kasutamise määrustiku täiendamine, 2003 eelarve vastuvõtmine</p>
	23	<p>resolutsioon vajaduse kohta hinnata okupatsiooni poolt tekitatud kahju Balti riikidele, resolutsioon tööturupoliitika ja migratsiooni kohta EL kontekstis, resolutsioon tervishoiu finantseerimise kohta, resolutsioon koostöö kohta Balti riikide ja Põhjamaade vahel seoses hariduse kvaliteediga, resolutsioon Balti riikide koostööst Schengeni tegevuskava rakendamisel, otsus BA Põhimääruse täiendamise kohta, BA Põhimääruse vastuvõtmine, otsus BA sekretariaadi määrustiku täiendamise kohta, BA sekretariaadi määrustik, resolutsioon Vene Föderatsiooni Riigiduumas süüdistuste kohta, resolutsioon olukorra kohta Ukrainas, üleskutse BMN-le hinnangu andmiseks selle kohta, kas Rootsi rakendab täielikult direktiivi 96/71/EC nõudeid</p>

2005 ¹¹⁴		pöördumine Vene parlamendi poole mõistmaks hukka okupatsiooni Balti riikides, pöördumine G. W. Bushi poole Balti riikide okupeerimist puudutavas küsimuses
---------------------	--	---

¹¹⁴ 5. ühisistung Põhjamaade Nõukoguga.

Lisa 2

Balti Assamblee poolt aastatel 1992-2005 vastu võetud dokumendid valdkondade lõikes¹¹⁵

Teema Aasta	istung järk nr	integrat- sioon EL ja NATO- sse	koostöö teiste rahvus- vaheliste organi- satsioonidega ¹¹⁶	suhted Vene Föderat- siooniga	suhted teiste riikidega v.a. Vene- maa	Balti koostöö institut- sionali- seerimine	koostöö hariduse kultuuri, teaduse alal	seadus- andluse harmo- neerimine, juriidilised küsimused	keskkonna- kaitse, kommuni- katsioonide, infrastruk- tuuride arendamine	piiri- ületuse lihtsusta- mine ja piiriülene koostöö
1992	1			X			X	X	X	
	2		X				X	X	X	
1993	3	X	X	X		X X X	X	X X		
1994	4		X X	X X	X	X	X	X		X
	5	X	X X	X		X	X X X	X		X
1995	6	X		X X	X		X		X	X
	7		X X X	X		X X X X			X X	
1996	8	X		X			X		X X X	
	9	X					X	X X X	X	X
1997	10	X X		X	X			X X		
	11	X X		X				X X		X
1998	12	X		X						
	13	X			X				X	
1999	1ek ¹¹⁸		X							
1999	14				X	X	X		X	
	15				X X		X			X
2000	16				X				X	
	17	X					X		X	
2001	18		X	X			X		X	X
	19	X					X		X	
2002	20	X	X	X			X X			
	21	X					X		X	
	*119					X				
2003										
	22		X				X		X X	
2004	23		X	X	X					
2005				X	X					
Kokku		15	14	16	10	11	19	13	18	7

¹¹⁵ Käesolevas tabelis on kajastatud 2005 I poolaastani vastuvõetud poliitilise sisuga dokumendid. BA töö administratiivseid dokumente (31 ajavahemikus 1992-2004) see tabel ei kajasta. 20

¹¹⁶ v.a. EL ja NATO.

¹¹⁷ s.h. organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine.

¹¹⁸ 1. erakorraline istungjärk.

¹¹⁹ 2. erakorraline istungjärk.