

Lordide Koja raport liikmesriikide parlamentide rollist Euroopa Liidus

Sissejuhatus

Selle üle, millist eesmärki erinevad institutsioonid kannavad ning kuidas nad osalevad otsustusprotsessides, arutletakse tihti. Riigivalitsemise nüansirikkamaks muutumisel hakkab iga väiksema detail suuremat tähtsust omama ning mida keerulisem on lõpuks ahel tahte ja tulemuse vahel, seda komplitseeritumaks muutub rollide jaotus ning hägustub pädevuste piir. Üksikisikut ühendab riigiülese valitsemise tasandiga, nagu seda on Euroopa Liit, üsna pikk otsustusprotsesside kett ning tihtipeale kipub ununema algse tahte sisu. Võib argumenteerida, et iga arvamust ongi keeruline suurel tasandil arvesse võtta, mistõttu on loomulik, et tulemus võib olla üldistus üksikutest tahetest. Siiski ei tohi seda algset mõtet täiesti tähelepanuta jätta, vaid vastupidi, seda tuleb pidada väga oluliseks. Sama kehtib ka muudel tasanditel, siinses kontekstis liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Liidu institutsioonide vahel.

Seetõttu on loogiline, et Euroopa Liidus peaksid otsustused toimuma võimalikult lähedal kodanikele ning arvestama demokraatlikku korda, mitte elama oma elu määramatus kauguses liikmesriigi piiridest väljaspool. Lordide Koda eesotsas lord Boswelliga on kokku pannud raporti liikmesriikide parlamentide, demokraatia ühtede alustalade rollist Euroopa Liidus ning alljärgnev on ülevaade selle raporti olulisematest punktidest. Osalt on need tähelepanekud iseenesestmõistetavatest parlamentide funktsioonidest Euroopa Liidu tasandil, kuid teisalt pakub raport ka mõned uued ideed, mille üle loodetakse arutelu tekitada ning mille tulemusel vähendada eelkõige demokraatia puudujääki Euroopa Liidu otsustusprotsessides.

Raporti aluseks olnud küsimused ja selle valmimisele kaasaaitajad

Lordide Koja Euroopa Liidu asjade komisjon hakkas liikmesriikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus informatsiooni koguma 2013. aasta juulis, kui avaldas ja saatis eeldatavatele huvilistele välja küsimustiku, millele oodati vastuseid 27. septembriks 2013. aastal. Vahemikus 2013. aasta oktoobrist kuni 2014. aasta jaanuarini kohtuti 28 inimese ja organisatsiooni esindajaga, et uuringuteemadel suuliselt mõtteid vahetada. Uuringu aluseks oli mitmeid küsimusi, sh kuidas nähakse liikmesriikide parlamentide rolli Euroopa Liidus, milline on institutsioonide omavaheline kommunikatsioon ja kuidas saaks koostöö kvaliteeti täiustada. Lühidalt kokku võttes olid küsimused järgmised:

Raporti peamisi küsimusi on see, kuidas toimivad formaalselt liikmesriikide parlamentidele antud õigused praktikas.

- mis roll peaks olema liikmesriikide parlamentidel Euroopa Liidu otsustusprotsesside a) vormimisel ja b) järelevalves?
- kuidas toimivad praktikas liikmesriikide parlamentidele formaalselt aluslepingutega antud funktsioonid, sh nn kollase ja oranži kaardi menetlused?
- milline on Euroopa Liidu institutsioonide, sh Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi ning liikmesriikide parlamentide, ning liikmesriikide parlamentide omavahelise seotuse kvaliteet? Kui palju võimekust on liikmesriikide parlamentidel selleks, et omada suuremat mõju Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamise järelevalves?
- milliseid muid võimalusi kasutades peaks liikmesriikide parlamentide rolli Euroopa Liidus muutma või suurendama?

Uuringusse said panustada kõik, kes teemast huvitatud olid. Kokku sai Lordide Koja Euroopa Liidu asjade komisjon 38 vastust liikmesriikide parlamentidelt ja valitsustelt, Euroopa Parlamendi liikmetelt, ülikoolidelt ja erinevatelt uurimisasutustelt.

Õiguslikud alused liikmesriikide parlamentide osalemiseks Euroopa Liidu asjades

Kuigi liikmesriikide parlamendid on Euroopa Liidu otsustusprotsessides alati omanud tähtsat rolli, sõnastati konkreetsemad funktsioonid alles Lissaboni lepinguga, mis on Euroopa Liidu asju reguleeriv õiguslik dokument 2009. aasta detsembrist. Euroopa Liidu lepingu artiklites 5(3) ja 12 ning aluslepingutele lisatud protokollis nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus ja protokollis nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta on sätestatud peamised liikmesriikide parlamentide võimalused Euroopa Liidu asjades osalemiseks. Lissaboni leping tõi endaga muudatusi, mille hulgas oli näiteks liikmesriikide parlamentide õigus saada informatsiooni otse Euroopa Liidu institutsioonidelt, teha koostööd omavahel ja Euroopa Parlamendiga ning tagada subsidiaarsuspõhimõtte järgimine. Varasemates Euroopa Liidu alusdokumentides oli liikmesriikide parlamentide roll oluliselt tagasihoidlikumalt kajastatud.

Natuke rohkem kui neli aastat kehtinud formaalselt sätestatud võimaluste kohta võib aga tekkida õigustatud praktikas rakendumise küsimus – kas liikmesriikide parlamentidele antud pädevused on olnud efektiivselt toimivad ja realselt mõjutanud Euroopa Liidu õigusaktide väljakujunemist? Sõltuvalt lähenemisest võivad vastused erineda, kuid teatud indikatsioone annab siinkohal Lordide Koja raport.

Raporti olulisemad järeldused

Raport on oma lähenemise aluseks võtnud neli liikmesriikide parlamentide võtmetegevust, mille kohta on vastavalt osalejate poolt edastatud arvamustele tuginedes esitatud kokkuvõtted. Liikmesriikide parlamentide ülesandeks on eelkõige:

- teostada järelevalvet, mõjutada ja tekitada vastutus oma valitsuste otsustuste suhtes;
- osaleda dialoogis Euroopa Liidu institutsioonidega, eriti Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendiga;
- viia läbi subsidiaarsuskontroll Euroopa Liidu õiguslike ettepanekute suhtes (põhjendatud arvamuse menetlus);
- osaleda parlamentidevahelises koostöös.

Euroopa Liidu aluslepinguid pole vaja muuta, tähtis on parlamendiliikmete tahe Euroopa Liidu asjadega tegeleda ja valitsuste arvestamine selle tahtega.

Võttes arvesse neid funktsioone ning eelnevalt mainitud õiguslikke aluseid, leiti üldiselt, et liikmesriikide parlamentide rolli suurendamiseks pole vaja aluslepinguid muuta, vaid nende raames on võimalik kvaliteetsem tulemus saavutada parlamentide rolli parema lahtimõtestamisega. Lisaks sellele mainitakse väga olulise asjaoluna ühelt poolt parlamendiliikmete tahtet teemaga tegeleda ning teiselt poolt valitsuste valmisolekut sellele tahtele vastata.

Järelevalve

Olgugi et on võimatu pakkuda üldistatud järelevalve mudelit, mis sobiks kõigile liikmesriikide parlamentidele, on oluline võimalikult tõhusaks järelevalveks see, et tagataks vastutus ja legitiimsus liikmesriikide valitsuste tegevustes Euroopa Liidu suunal. Raportist selgub, et on küll iga parlamendi ülesanne töötada välja oma järelevalvemeetodid, kuid õppida tuleb mh ka teistelt parlamentidelt. Nii tuuakse näiteks Hollandi *Tweede Kameri* eeskuju, kasutamaks Euroopa Komisjoni aasta tööplaani, et selgitada välja endale prioriteetsed algatused ning neil siis ka tugevamalt silm peal hoida.

Viidates konkreetselt Lordide Koja olukorrale, tuuakse olulisena välja ka seda, et mitte ainult Euroopa Liidu asjade komisjon ei peaks Euroopa Liidu asjadega tegelema, vaid see peaks olema kogu parlamendi huvi teostada järelevalvet valitsuse tegevuste üle selles vallas. Nii leitakse, et paremaks järelevalveks on vaja valdkondlike komisjonide tagasisidet ning võimalikult laialt parlamendiliikmete kaasamist.

Valdkondlike komisjonide ja parlamendiliikmete kaasamine; teemade prioriseerimine; infoedastuse kvaliteet.

Tähtsaks peetakse ka seda, et valitsusepoolne infoedastus koos selgitustega oleks kvaliteetne ja õigeaegne ning et informatsioon üldiselt võimalikult ladusalt liiguks, sh liikmesriigi Brüsseli esindustega suheldes.

Parandamiseks suhtlust Euroopa Liidu institutsioonidega, pakutakse raportis välja järgnevad täiustamise ideed:

- varasem liikmesriikide parlamentide kaasamine Euroopa Liidu õigusaktide ettepanekute ja teiste poliitikate arengutesse;
- Euroopa Komisjon peaks informeerima, millal ja kuidas liikmesriikide parlamentid mõjutasid poliitikate arenguid, milleks tuleks:
 - tuvastada liikmesriikide parlamentide panused kokkuvõtteraportites ja hilisemates poliitikakonsultatsioonides, mh tooma välja, kuidas poliitika lõpuks vormiti või muudeti;
 - vastata operatiivselt poliitilise dialoogi raames liikmesriigi parlamentide ettepanekutele, üldiselt kolme kuu jooksul;
 - märkida iga-aastases raportis suhete kohta liikmesriikide parlamentidega, millised olid parlamentide mõjud otsustustele.
- uus Euroopa Komisjon peaks võtma kohustuse, et volinikud ja vanemametnikud kohtuvad liikmesriikide parlamentide komisjonidega;
- võiks välja töötada menetluse, mis lubaks teatud grupil liikmesriikide parlamentidel esitada konstruktiivseid poliitikate või õigusaktide ettepanekuid (nn roheline kaart).

Nn roheline kaardi menetlus võimaldaks liikmesriikide parlamentidel pakkuda ise suundi Euroopa Liidu õiguse arenguks.

Üks huvitav ettepanek on viimane, nn roheline kaardi menetlus, mis lisanduks praegusele nn kollase ja oranži kaardi menetlustele. Tõsi küll, võimalikus uues menetluses nähakse probleemi Euroopa Komisjoni algatusõigusesse sekkumisel, mille tõttu jõutakse raportis järeldusele, et see ei peaks tähendama liikmesriikide parlamentidele formaalse algatusõiguse andmist, vaid arvestamist teatud hulga parlamentide ettepanekutega poliitikate ja õigusaktide väljatöötamiseks.

Subsidiarsuskontroll

Subsidiarsusmenetlus on üks liikmesriikide parlamentide parimaid võimalusi mõjutada Euroopa Liidu õiguse arenguid. Subsidiarsuspõhimõtte kohaselt „[v]aldkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil“ (Euroopa Liidu lepingu artikkel 5(3)). Selleks, et väljendada oma seisukohta, võib „[i]ga riigi parlament või selle koda [...] kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale liidu ametlikes keeltes koostatud põhjendatud arvamuse selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta tema arvates subsidiarsuse põhimõttele“ (Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 2 artikkel 6).

Kui eelnõu saab põhjendatud arvamusi rohkem kui 1/3 kõikide liikmesriigi parlamentide vastavatest häältest, siis on tegemist nn kollase kaardi juhtumiga ja Euroopa Komisjon peab ettepaneku üle vaatama, kuid võib selle menetlusega ikkagi edasi minna. Kui hääli tuleb kokku üle poole, saab eelnõu nn oranži kaardi ning Euroopa Komisjon peab ettepaneku üle vaatama ja põhjendama, kui otsustab menetlusega siiski edasi minna.

Subsidiarsusmenetluseks võiks 8 nädala asemel olla 12 või 16 nädalat; lisada proportsionaalsuse analüüs; vähendada hääldenõuet nn kollaseks kaardiks; suurendada Euroopa Komisjoni vastutust.

Raportis leitakse, et subsidiarsusmenetlus on tähtis instrument liikmesriikide parlamentide käes, mis peab efektiivsemalt toimima. Selleks pakutakse välja, et subsidiarsuskontroll võiks hõlmata ka hinnangut proportsionaalsuse põhimõtte järgimisele, kuna need kaks kontseptsiooni on omavahel tugevalt seotud. Lisaks võiks taoline kontroll sisaldada arvamust õigusakti eelnõu õigusliku aluse kohta. Muuhulgas leiti, et kaheksanädalast reageerimisperioodi võiks pikendada 12 või 16 nädalani paremakvaliteediliseks menetluseks. Täiendavalt märgiti, et Euroopa Komisjon peaks parandama subsidiarsuse kohta käivaid selgitusi õigusaktide seletuskirjades. Oluliseks peeti ka nn kollase kaardi tähenduse muutumist selles suunas, et kui eelnõu on sellise hoiatuse liikmesriikide parlamentidelt saanud, peaks Euroopa Komisjon ettepanekut oluliselt muutma või selle tagasi võtma. Eelnevale lisaks pakuti välja seda, et võiks vähendada nn kollaseks kaardiks vajalikku häälte arvu.

Parlamentidevaheline koostöö

Eelnevalt kirjeldatu saab paljuski efektiivselt toimida, kui eksisteerib hea koostöö. Näiteks ei saa ühegi liikmesriigi parlament üksi vastu Euroopa Komisjoni ettepanekutele, nagu oli näha subsidiaarsusmenetluse olemusest. Seega on ülitähtis, et parlamendiliikmed näeksid koostöövajadust Euroopa Liidu asjades. Suhtlust erinevate liikmesriikide parlamendiliikmete vahel ja Euroopa Parlamendi liikmetega on tarvis selleks, et informatsiooni jagada, arutada poliitikaid ning jõuda ühistele arusaamistele.

Mitmed raporti valmimisse panustajad on näinud vajadust otsekontaktide loomiseks ning aja kokkuhoiu eesmärgil infotehnoloogiliste lahenduste kasutamiseks paremaks kommunikatsiooniks. Lisaks sellele peetakse oluliseks foorumi olemasolu nagu seda on COSAC (Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents), mis „võib esitada Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile läbivaatamiseks iga seisukoha, mida konverents peab asjakohaseks. Lisaks sellele edendab konverents riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi, sealhulgas nende valdkondlike komisjonide vahelist teabe ja kogemuste vahetamist“ (Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 1 artikkel 10).

Kokkuvõte

Olgugi et Euroopa Parlament on ainuke otsevalitav Euroopa Liidu institutsioon, nagu liikmesriikide parlamendidki, jäävad viimased siiski oluliseks lüliks demokraatia säilitamisel liidus. Liikmesriikide parlamentidel on parem ülevaade nii oma riigist kui ka regioonist ning seega ei saa nende rolli Euroopa Liidu otsustusprotsessis alahinnata. Lordide Koja raport on üks samm selgitamaks, millised on võimalused liikmesriikide parlamentide paremal kaasamisel. Selleks, et demokraatia puudujääki Euroopa Liidus vähendada, on ilmselgelt vaja arvestada ka liikmesriikide parlamentide rolliga ning eeldatavasti ärgitas Lordide Koja raport sel teemal edasisi arutelusid pidama.

Kokkuvõtteks, nii nagu on leitud ka raportis, saab iga kulutust Euroopa Liidu õigusaktide järelevalveks harva pidada raisatud kulutuseks, kui selle kaudu täiustub Euroopa Liidu õigus.

Kristjan Aruoja
nõunik
tel 6365

Allikad:

- Report: The Role of National Parliaments in the European Union:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf>
- Evidence: The Role of National Parliaments in the European Union:
<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf>
- The Role of National Parliaments in the European Union:
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/inquiries/parliament-2010/role-of-national-parliaments-in-eu/>
- National parliaments should have greater role in EU decision-making:
<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/news/eu-national-parliaments-report-published/>