



## EUROOPA PARLAMENDI SUHTED LIIKMESRIIKIDE PARLAMENTIDEGA

Euroopa integratsiooni edenemisega on muutunud ka liikmesriikide parlamentide roll. Et panna Euroopa õigusloome kõikidel tasanditel alus tõhusale demokraatlikule kontrollile, on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide koostööks loodud mitmeid vahendeid. Seda suundumust toetavad ka Lissaboni lepinguga lisandunud sätted.

### ÕIGUSLIK ALUS

ELi lepingu artikkel 12 ja protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus.

### EESMÄRGID

#### A. Koostöö põhjused

Euroopa integratsiooniprotsessiga kaasneb liikmesriikide teatavate volituste üleminek ühistele otsustuspädevusega institutsioonidele, mille tõttu väheneb liikmesriikide parlamentide tähtsus seadusandlike, eelarvapädevate ja kontrolli teostavate organitena. Kuigi mitmeid liikmesriikide tasandi volitusi võttis ELi tasandil alguses üle nõukogu, on Euroopa Parlament järk-järgult omandanud täieliku parlamentaarse rolli.

- Liikmesriikide parlamendid on jõudnud arusaamisele, et tõhusama riikliku kontrolli teostamine oma valitsuste ELiga seotud tegevuse üle ning tihedamad suhted Euroopa Parlamendiga võiks olla üheks võimaluseks, kuidas suurendada oma mõju ELi poliitikakujundamise üle ning tagada samas Euroopa rajamine demokraatlikele põhimõtetele.
- Euroopa Parlament on omakorda seisukohal, et tihedad suhted liikmesriikide parlamentidega aitavad tugevdada tema õiguspärasust ning tuua Euroopa Liitu kodanikele lähemale.

#### B. Koostöö areng

Euroopa integratsiooni edenedes liikmesriikide parlamentide roll alguses nõrgenes: ühenduse (seejärel liidu) volitused suurenesid ja tema pädevusse kuuluvad valdkonnad laienesid, nõukogus hakkas reeglina toimuma enamushääletus ning ka Euroopa Parlamendi seadusandlikud volitused suurenesid.

Kuni 1979. aastani oli Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahel orgaaniline side, kuna Euroopa Parlamendi liikmed nimetati liikmesriikide parlamentide liikmete hulgast. Euroopa Parlamendi otsevalimised lõhkusid selle sideme ja ligikaudu



kümme aastat puudusid igasugused suhted. Soov sidemed taastada ilmnis pärast 1989. aastat, mil hakati kontakte looma ja tehti katseid kunagisi orgaanilisi suhteid taastada. Maastrichti leping toetas seda ja selle kohta lisati lepingule kaks deklaratsiooni (nr 13 ja nr 14), mis näevad ette järgmist:

- tunnustada liikmesriikide parlamentide osalemist Euroopa Liidu tegevuses (liikmesriikide valitsused peavad teavitama oma parlamente aegsasti ELi seadusandlikest ettepanekutest ja vajaduse korral tuleb viia läbi ühiskonverentse);
- arendada koostööd Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahel (tihedamate kontaktide, teabevahetuse, regulaarsete kohtumiste ja vajaduse korral vastastikku vahendite kasutada andmise kaudu).

Liikmesriikide parlamendid on aja möödudes omandanud teatava kontrolliõiguse oma valitsuste ELiga seotud tegevuse üle, seda nii põhiseaduslike reformide, valitsuste võetud kohustuste kui ka oma töökorralduses tehtud muudatuste kaudu ning mõnede liikmesriikide konstitutsioonikohtute poolt riigi põhiseaduslikele normidele antud tõlgenduse tõttu. Peamine roll on selles arengus ja koostöös Euroopa Parlamendiga olnud liikmesriikide parlamentide ELi asjade eest vastutavatel komisjonidel.

Amsterdami lepingule lisatud protokollis riikide parlamentide rolli kohta toetati liikmesriikide aktiivsemat kaasamist ELi tegevusse ja nähti sel eesmärgil ette konsulteerimisdokumentide ja komisjoni seadusandlike ettepanekute kiirem edastamine, et liikmesriikide parlamentidel oleks võimalik nendega tutvuda enne, kui nõukogu otsuse langetab. Liikmesriikide parlamendid olid olulisel kohal ka Euroopa Tulevikukonvendi (vt teabelehte [1.1.4](#)) aruteludes, kus nende teemat arutati ühes üheteistkümnest töörühmast. 2006. aasta mais otsustas Euroopa Komisjon, et liikmesriikide parlamentidele edastatakse kõik uued ettepanekud ja aruteludokumendid. Lissaboni lepingu jõustumisega sai selline poliitiline dialoog komisjoni jaoks juriidiliseks kohustuseks. Muu hulgas tagab ELi toimimise leping liikmesriikide parlamentidele suurema õiguse saada ELi institutsioonidelt teavet, sest kehtib kohustus edastada liikmesriikidele kõik seadusandlike aktide eelnõud ja ELiga ühinemise taotlused.

Lissaboni lepinguga võeti lõpuks kasutusele varajase hoiatamise süsteem, st mehhanism, mis võimaldab liikmesriikide parlamentidel kontrollida, kas seadusandlikes ettepanekutes järgitakse subsidiaarsuse põhimõtet (protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus ja protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta). Liikmesriikide parlamendid võivad kaheksa nädala jooksul alates õigusakti ettepaneku edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu eesistujale ja komisjoni presidendile põhjendatud arvamuse selle kohta, miks nad leiavad, et kõnealune eelnõu ei ole subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. See annab parlamentide enamusele võimaluse seadusandlike ettepanekuid blokeerida. Lõpliku otsuse teevad siiski seadusandlikud organid (Euroopa Parlament ja nõukogu) (vt teabelehte [1.2.2](#)). Seda mehhanismi on alates Lissaboni lepingu jõustumisest rakendatud kolm korda: 2012. aasta mais seoses nõukogu määruse ettepanekuga kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamishabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis (Monti II), 2013. aasta oktoobris seoses ettepanekuga võtta vastu määrus Euroopa



Prokuratuuri asutamise kohta ja 2016. aasta mais seoses [ettepanekuga vaadata läbi töötajate lähetamise direktiiv](#). Leping sisaldab ka uusi artikleid, millega muudetakse selgemaks liikmesriikide parlamentide roll ELi uues institutsionaalses ülesehituses (ELi lepingu artiklid 10 ja 12).

Alates 2010. aasta märtsist, mil ELis sai alguse riigivõla kriis, on euroalasse kuuluvate liikmesriikide parlamentide roll päästemeetmete ratifitseerimisel ja muutmisel selgelt näidanud, kui tähtis on parlamentidevaheline ja Euroopa Parlamendiga tehtav tihe koostöö ja pidev teabevahetus. 2013. aasta jaanuaris jõustunud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu artiklis 13 nähakse ette konkreetne koostöö liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel parlamentaarse kontrolli teostamiseks majandus- ja finantsjuhtimise valdkonnas.

## **SAAVUTUSED KOOSTÖÖVAHENDITE RAKENDAMISEL**

### **A. Euroopa Liidu parlamentide esimeeste konverentsid**

Pärast 1963. ja 1973. aastal toimunud parlamentide esimeeste kohtumisi hakati alates 1981. aastast korraldama esimeeste konverentse. Konverentsist võtavad osa liikmesriikide parlamentide esimehed ja Euroopa Parlamendi president ning algselt toimusid need iga kahe aasta tagant. Konverentside ettevalmistamiseks toimuvad peasekretäride kokkusaamised, kus arutatakse liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi koostöö konkreetseid küsimusi. Viimastel aastatel on ka parlamentide esimehed ja president kokku saanud igal aastal. Euroopa Parlamendil on alates 1995. aastast olnud tihedad sidemed assotsieerunud riikide ja kandidaatriikide parlamentidega. Euroopa Parlamendi president ja nende riikide parlamentide esimehed on regulaarselt kohtunud, et arutada ühinemisstrateegiaid ja teisi päevakajalisi küsimusi.

### **B. Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskus**

Suurel Viini konverentsil 1977. aastal otsustati asutada Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskus (ECPRD). Tegemist on dokumendi- ja uurimisteenistuste võrguga, mis arendab tihedat koostööd, et lihtsustada juurdepääsu teabele (sealhulgas riiklikele ja ELi andmebaasidele) ning koordineerida topelttöö vältimiseks uurimistööd. Keskus koondab ja levitab uurimistöid ning on teabevahetuse parandamiseks loonud veebisaidi. Keskuse kataloog lihtsustab suhtlemist liikmesriikide parlamentide uurimisosakondade vahel. Keskust juhivad ühiselt Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee. Keskusse kuuluvad ELi ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide parlamendid ja selle teenuseid võivad kasutada ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees vaatlejastatust omavate riikide parlamendid.

### **C. Ühenduse parlamentide konverents**

Idee sai teoks 1990. aastal Roomas toimunud konverentsiga „European assizes“. Selle kohtumise teema oli ühenduse tulevik, majandus- ja rahaliitu ning poliitilist liitu käsitlevate ettepanekute mõju ühendusele ja liikmesriikidele, eriti aga liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi roll. Osalejaid oli kokku 258, kellest 173 olid liikmesriikide parlamentide ja 85 Euroopa Parlamendi esindajad. Teist samalaadset kohtumist ei ole siiani toimunud.



#### D. Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents (COSAC)

See Prantsusmaa Rahvuskogu presidendi ettepanekul ellu kutsutud konverents on alates 1989. aastast toimunud iga poole aasta tagant. Konverentsil kohtuvad liikmesriikide parlamentide ELi asjadega tegelevad komisjonid ning kuus Euroopa Parlamendi liiget. Konverentsi kutsub kokku ELi eesistujariigi parlament, selle valmistavad ühiselt ette Euroopa Parlament ja eesistujariikide kolmiku parlamendid. Kõikidel konverentsidel arutatakse Euroopa integratsiooniga seotud olulisi küsimusi.

COSAC ei ole otsuseid tegev, vaid konsulteeriv ja koordineeriv organ, kes võtab oma otsused vastu konsensusel. Protokollis liikmesriikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus sätestatakse, et COSAC võib väljendada iga seisukohta, millele ta peab kohaseks juhtida ELi institutsioonide tähelepanu. Siiski ei ole COSACi seisukohad mingil viisil liikmesriikide parlamentide jaoks siduvad ega määra ette nende seisukohta.

#### E. Parlamentaarsed ühiskohtumised

Pärast Euroopa konvendi kogemust tundus nii Euroopa Parlamendile kui ka liikmesriikide parlamentidele, et konkreetsete teemade käsitlemiseks oleks kasulik luua poliitilise koostöö alaline vahend. Sellest tulenevalt on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide liikmed kohtunud alates 2005. aastast parlamentidevahelistel ühiskohtumistel, et arutada olulisi küsimusi, mis mõjutavad parlamente ELi poliitika kujundamise ja institutsioonide ülesehitamise protsessis.

#### F. Muud koostöövahendid

Enamik Euroopa Parlamendi alalisi komisjone konsulteerib liikmesriikide vastavate komisjonidega kahe- või mitmepoolsetel kohtumistel ning esimeeste ja raportöride külaskäikude ajal.

Euroopa Parlamendi fraktsioonide ja liikmesriikide parlamentide fraktsioonide vahelised kontaktid on arenenud erineval määral ning sõltuvad riigist ja vastavast erakonnast.

Halduskoostöö areneb eelkõige Euroopa Parlamendi teenistustes korraldatava praktika ning ametnike vahetuse kaudu. Enamikul liikmesriikide parlamentide esindajatel on tööruumid samas Euroopa Parlamendi hoones, kus asub ka riikide parlamentidega suhtlemise direktoraat. Järjest suurema tähtsuse omandab parlamentide tööga seotud teabevahetus, eelkõige õigusloome valdkonnas. Selleks kasutatakse kaasaegset infotehnoloogiat, nt internetipõhist IPEXi teabevahetussüsteemi, mida toetab elektrooniline andmevahetus- ja sidevõrgustik (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=ET>).

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament võttis 19. aprillil 2018 vastu [resolutsiooni liikmesriikide parlamente käsitlevate aluslepingu sätete rakendamise kohta](#), rõhutades selles, et liikmesriikide parlamendid edendavad Euroopa Liidu head põhiseaduslikku toimimist ja aitavad sellele aktiivselt kaasa, tagades seeläbi suurema mitmekesisuse ja demokraatliku legitiimsuse. Samuti tunnustatakse selles, et liikmesriikide valitsuste aruandekohustus



liikmesriikide parlamentide ees on „liikmesriikide parlamendikodade rolli alus Euroopa Liidus“. Euroopa Parlament tuleb meelde, et varajase hoiatamise süsteemi on pärast Lissaboni lepingu jõustumist kasutatud harva, ja leiab, et seda võiks praeguses aluslepingu raamistikus reformida. Euroopa Parlament kutsub sellega seoses Euroopa Komisjoni üles kehtestama tehnilise teavitamisperioodi, et võimaldada lisaajaga alates kuupäevast, mil liikmesriikide parlamendid saavad seadusandlike aktide eelnõud kätte, kuni kaheksanädalase perioodi alguse kuupäevani. Lisaks toetab Euroopa Parlament liikmesriikide parlamentide võimalust esitada komisjonile edasiviivaid ettepanekuid, et Euroopa tasandi arutelu ja komisjoni algatusõigust positiivselt mõjutada. Resolutsioonis esitatakse ka mitu ettepanekut, mille eesmärk on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide olemasolevaid koostöövahendeid tugevdada.

Roberta Panizza  
10/2018

