



3. Üldine töökorraldus

Euroopa Liidu poliitikas ja valitsemises on otsekui kaks kihti, mis toimivad kõrvuti ja teineteisega seotult. Ühte kuuluvad tegevused liidu tasandil, teise liikmesriikide sees. Mõlemal tasandil on olemas oma alus- ja tööreeglid, formaalinstitutsioonid, poliitilise ja kodanikuosaluse vormid, mis rajanevad avalikkussfäärile ning lõppkokkuvõttes kodanike subjektsusele.

Järgnevalt iseloomustame töökorralduse üldjooni, lisaks täpsemalt liikmesriigi haakumist liidu ühispoliitikate kujundamisega. Institutsioonide tööd tutvustavad eraldi materjalid, riikide tavapärase poliitika ja valitsemise tundmaõppimiseks läheb vaja eraldi õppeaineid.

Liikmesriigid on leppinud kokku tegutseda mitmetes valdkondades ühisinstitutsioonide ja ühisõiguse kaudu. Euroopa Liidul on ainupädevus või liikmesriikidega jagatud pädevus järgmistes valdkondades:

- tolliliit,
- eurot kasutavate liikmesriikide rahapoliitika, mille rahaühik on euro,
- ühine kaubanduspoliitika,
- siseturg ja konkurentsipoliitika,
- majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus,
- põllumajandus ja kalandus,
- keskkond,
- tarbijakaitse,
- transport,
- üleeuroopalised võrgud,
- energeetika,
- vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala,
- ühised ohutusprobleemid rahvatervise küsimustes.

Aluslepingutega on loodud Euroopa Liidu ühisinstitutsioonid, millele liikmesriigid on edasi andnud teatud õigused, kohustused ja vastutuse ehk pädevuse ning mille töös ja otsustusprotsessis liikmesriigid või nende esindajad osalevad. Teistes materjalides üksikasjalikult tutvustatavatest ühisinstitutsioonidest on kesksed:



- **Euroopa Liidu Nõukogu** ehk Ministrite Nõukogu, millel osalevad liikmesriikide vastava valdkonna ministrid ja mis on peamine seadusandlik institutsioon;
- **Euroopa Komisjon**, kuhu kuulub üks liige igast liikmesriigist, sealhulgas Eestist, mis on õigusakte algatav, elluviiv ja järelevalveinstitutsioon ning millele allub Euroopa Liidu ulatuslik administratsioon eesotsas peadirektoraatidega;
- **Euroopa Parlament**, kuhu kuulub üldjoontes elanike hulgale vastav arv esindajaid igast riigist (kokku 736, alates 2014. aastast 750, sh Eestist 6) ja mis osaleb koos Euroopa Liidu Nõukoguga seadusloomes, kinnitab Euroopa Liidu eelarve;
- **Euroopa Kohus**, kuhu kuulub üks liige igast liikmesriigist, sealhulgas Eestist, ja mis valvab Euroopa Liidu õiguse korrektse kohaldamise ja tõlgenduse üle ning lahendab sellealaseid ja Euroopa Liidu institutsioonide tööd puudutavaid vaidlusi ning mida abistab Euroopa üldkohus (varem esimese astme kohus).

Peale selle väärivad märkimist liikmesriikide juhtide kohtumised ehk ülemkogu, põhiõigusi kaitsev õigusvahemee, rahanduse järele valvav kontrollikoda, Euroopa Kohut abistav esimese astme kohus, samuti nõuandvad regioonide komitee ning majandus- ja sotsiaalkomitee. Euroopa ühisinstitutsioonide juures tegutseb hiigelhulk komiteesid eesotsas alaliste esindajate komiteega (COREPER), mille kaudu liikmesriigid räägivad läbi liidu õigusloomet. Mõistagi tegutsevad ühisinstitutsioonid koostöös liikmesriikide avaliku võimu institutsioonidega, selle kõrval püütakse liidu tasandil kaasata eri huvirühmi. Liikmesriigid osalevad ühisinstitutsioonide töös ja otsuste langetamisel ennekõike täitevvõimu kaudu.

Euroopa Liidu institutsioonid annavad oma pädevuse piires välja õigusakte, nn **teisest õigust ehk Euroopa ühisõigust (*acquis communautaire*)**, mis on liikmesriikidele kohustuslik. Euroopa Liidu määrustega sätestatud küsimustes ei tohi liikmesriik ise norme kehtestada. Euroopa Liidu direktiividega kirjutatakse ette eesmärgid, mida liikmesriigid siseriiklike õigusnormide andmisega peavad saavutama.

Ehkki võib tunduda, et ühisinstitutsioonidel on väga laialdane pädevus, on liikmesriigid nende otsustusprotsessis võtmekohal. See puudutab nii ettevalmistustööd kui vastuvõtmisotsuseid. Euroopa Liidu ühisõiguse ettevalmistustöö toimub mitmesuguste komiteede kaudu, kus liikmesriikide esindajad, tavaliselt valdkonnaga tegelevad ametnikud, räägivad omavahel läbi akti sisu ja püüavad jõuda kokkuleppeni. Mõnes valdkonnas on nõutav täielik üksmeel ehk konsensus, teistes ulatuslik häälteenus, ent sõltumata formaalsetest nõuetest püütakse ikka jõuda võimalikult laiapõhjalise kokkuleppeni.



Ka õigusaktide vastuvõtmisel on erinevad menetlused, ent Euroopa Komisjoni ja Parlamendi kõrval on neil võtmeroll liikmesriigi esindajatest koosneval nõukogul, kelle heaksiit on ühisõiguse kehtestamiseks tavaliselt vältimatu eeltingimus. Ühisõiguse rakendamine toimub liikmesriikide institutsioonide poolt, Euroopa ühisinstitutsioonid teostavad järelevalvet ja omavad teatud õigusi mittetäitjate korralekutsumiseks. Vaidlused lahendatakse sõltuvalt küsimusest ja selle poliitilisest tundlikkusest ühisinstitutsioonide ja liikmesriigi või liikmesriikide läbirääkimistel või ametlikumas korras Euroopa Liidu Kohtus või liikmesriigi kohtus.

Liikmesriigi osalust Euroopa Liidu institutsioonide töös ja õiguse loomisel sobib iseloomustama Eesti näide. Seisukohti EL-i algatuste ning eelnõude kohta koostavad ministriumid vastavalt oma valitsemisalale ning peaministri ja teda abistava riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi koordineerimisel. Ministriumide ülesandeks on korraldada seisukohtade kaitsmine EL-i institutsioonides ning jõustunud EL-i õigusaktide rakendamine. Valitsusel on kohustus esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt meie põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ja/või mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju. Riigikogu alaline Euroopa Liidu asjade komisjon annab vajadusel valitsusele mandaadi Eesti positsioonide kaitsmiseks nõukogus Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude osas.

Ühisinstitutsioonide kõrval toimivad liikmesriikide tavapärased poliitika ja valitsemise institutsioonid, mille hulk ja töökorraldus pole Euroopa Liidu tõttu oluliselt muutunud ja on meile tuttav Eesti näite kaudu. Tööjaotus põhineb sellel, kas küsimus on liikmesriigi poolt aluslepingutega vm viisil suunatud ühisinstitutsioonide lahendada või mitte. Ühisinstitutsioonid tegelevad nende pädevusse antud küsimustega, muu on liikmesriikide lahendada.

Seega on liikmesriigid Euroopa Liidu rahvusvahelisõiguslikule alusele tänaseks ehitanud väga ambitsioonika koostöökorralduse, kus terve rida institutsioone tegutseb paljudes valdkondades üldjoontes tavapärase riigivalitsemise sarnaselt. See tekitab küsimuse, kui tugev on Euroopa Liidu valitsemise poliitiline kandepind ja missugustel alusel see põhineb. Enne selle juurde asumist aga täpsustame liikmesriigi osalust ühisinstitutsioonide töös.