

KOOSTÖÖ EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE JA INSTITUTSIOONIDEGA

Koostanud: Julika Luts, Kadri Must, Juhan Lepassaar,
Keit Kasemets, Anu Randveer, Meelis Meigas, Olev
Aarmaa

Loengukursuse eesmärk (1):

- Ülevaade poliitika loomise, otsustus- ja rakendusprotsessist
- Tüüpilised avaliku teenistuse ülesanded kolmes faasis

Loengukursuse eesmärk (2):

- Eesti riigiametnike ettevalmistamine koostöökõs EL institutsioonidega: praktiliste näidete toomine erinevatest koostöövormidest, et luua läbi workshop`ide võimalus diskuteerida põhiliste probleemide üle, mis võiksid tulevikus ametikohustuste täitmisel ette tulla

Loengukursuse ülesehitus

- Teoreetilised loengud (2*45 minutit)
 - põhidefinitsioonid
- Workshop
 - praktiline kaasus: sissejuhatus ja töö gruppides – kaasusega tutvumine, võimalikud lahenduskäigud, diskussioon;
 - Diskussioonid
 - ettekanne ühe grupi poolt
 - üldine arutelu, võimalikud probleemid, mis kerkivad esile praktikas

Loengukursuse struktuur

I PÄEV	II PÄEV	III PÄEV
Sissejuhatus – loengukursuse eesmärk, struktuur	Sissejuhatus – loengupäeva eesmärk	Sissejuhatus – loengupäeva eesmärk
EL kui ainulaadne poliitiline koostöö vorm	Otsuse tegemise faas	Rakendusfaas
Poliitikaring: poliitika loome-, otsustus- ja rakendusfaas	Nõukogu komiteed ja töögrupid	Komitoloogia
Poliitika väljatöötamise faas: Komisjoni ekspertgrupid	Siseriiklik koordineerimise protsess	Workshop
Workshop EMAS	Workshop	Diskussioon
Diskussioon	Diskussioon	Loengukursuse lõpetamine: hindamine

Euroopa Liit kui ainulaadne poliitiline koostöövorm

- Mis on Euroopa Liit?
 - Rahvusvaheline organisatsioon
 - Konföderatsioon
 - Föderatsioon
 - Unitaarriik
 - Midagi muud...

Euroopa Liit ⇒ ainulaadne poliitiline koostöö vorm

- Euroopa Liit
 - Loob erilised poliitilised tingimused poliitiliseks võitluseks
 - Nõuab analüütilist mitte teoreetilist lähenemist
- Ainulaadne
 - Poliitiline kord
 - Iseseisev riik
 - Sise- ja välissuund
 - Euroopa Liit ei ole
 - Riik
 - Riikide vaheline koostöö
 - Föderatsioon
 - Konföderatsioon

Euroopa Liit kui ainulaadne poliitiline koostöövorm

Territoriaalne riik ← **EL** → **Rahvusvaheline org.**

On midagi uut ja ainulaadset, mida olemasolevad teooriad ei oska seletada

Euroopa Liidu poliitikalooome süsteem

Poliitika väljatöötamine/ ettevalmistamine

➤ Euroopa Komisjon

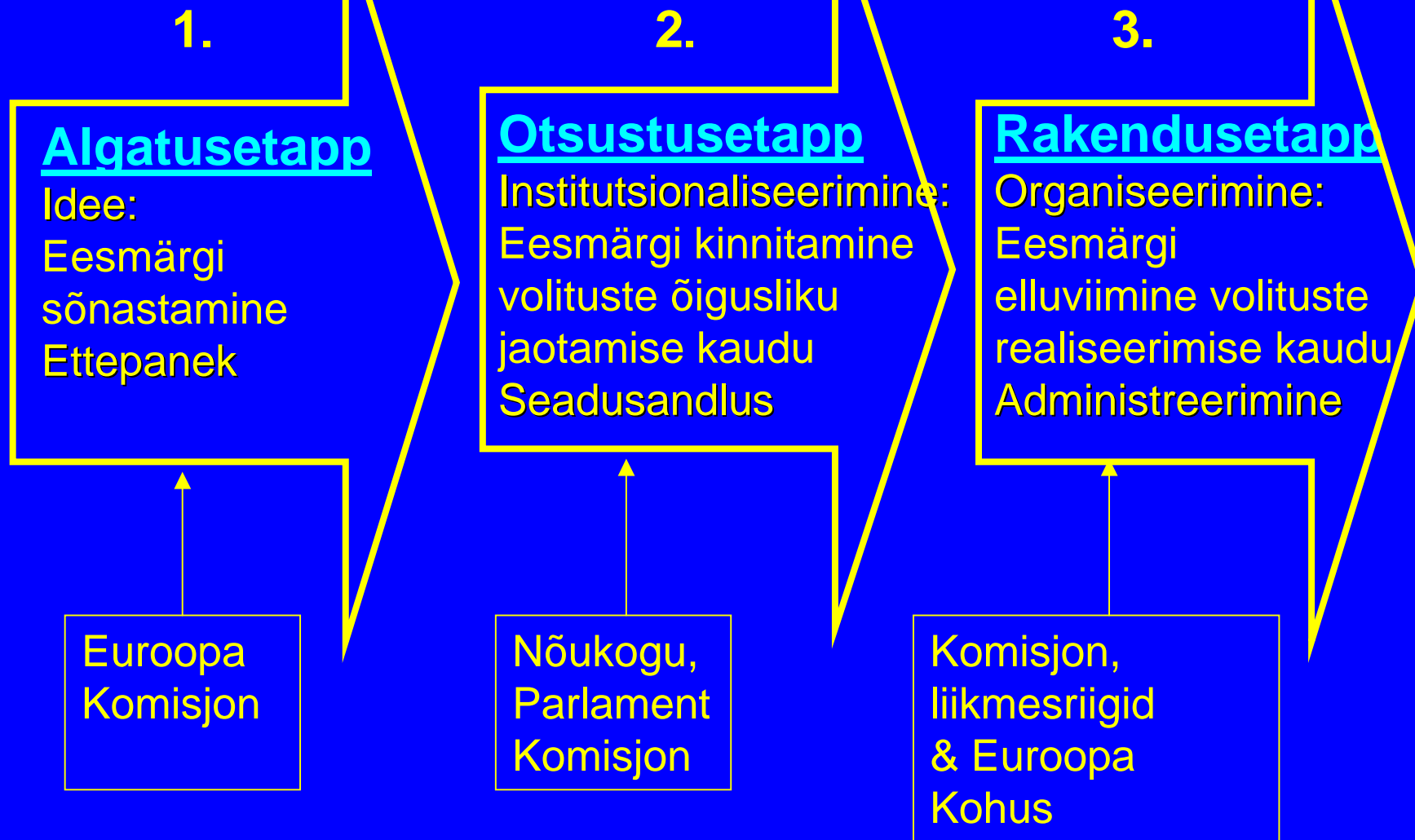
Poliitiliste suundade seadmine/ otsuste tegemine

➤ Ministrite Nõukogu

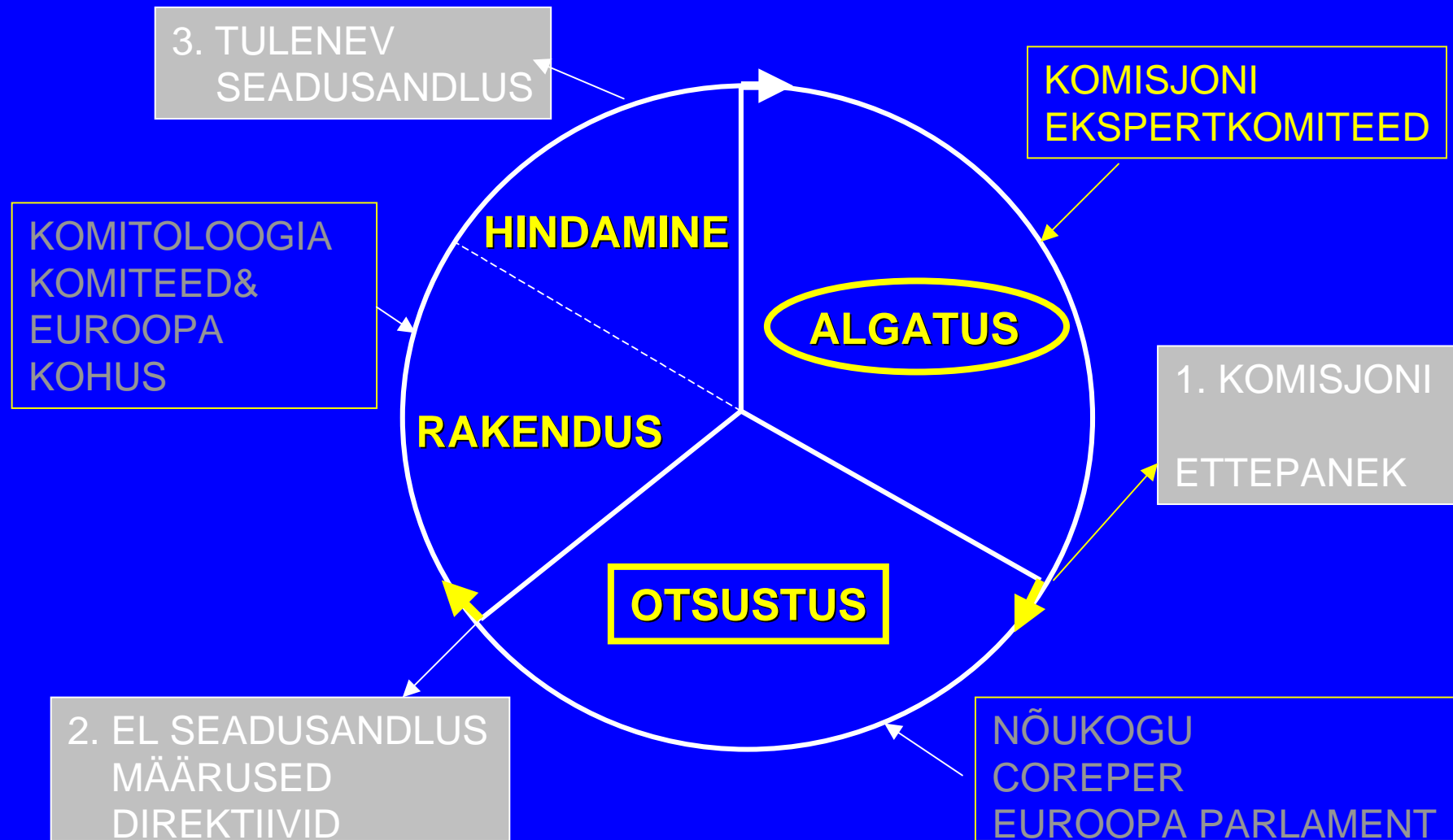
Poliitika elluviimine/ rakendamine

➤ Euroopa Komisjon/EL kohus

Õigusloome protsess

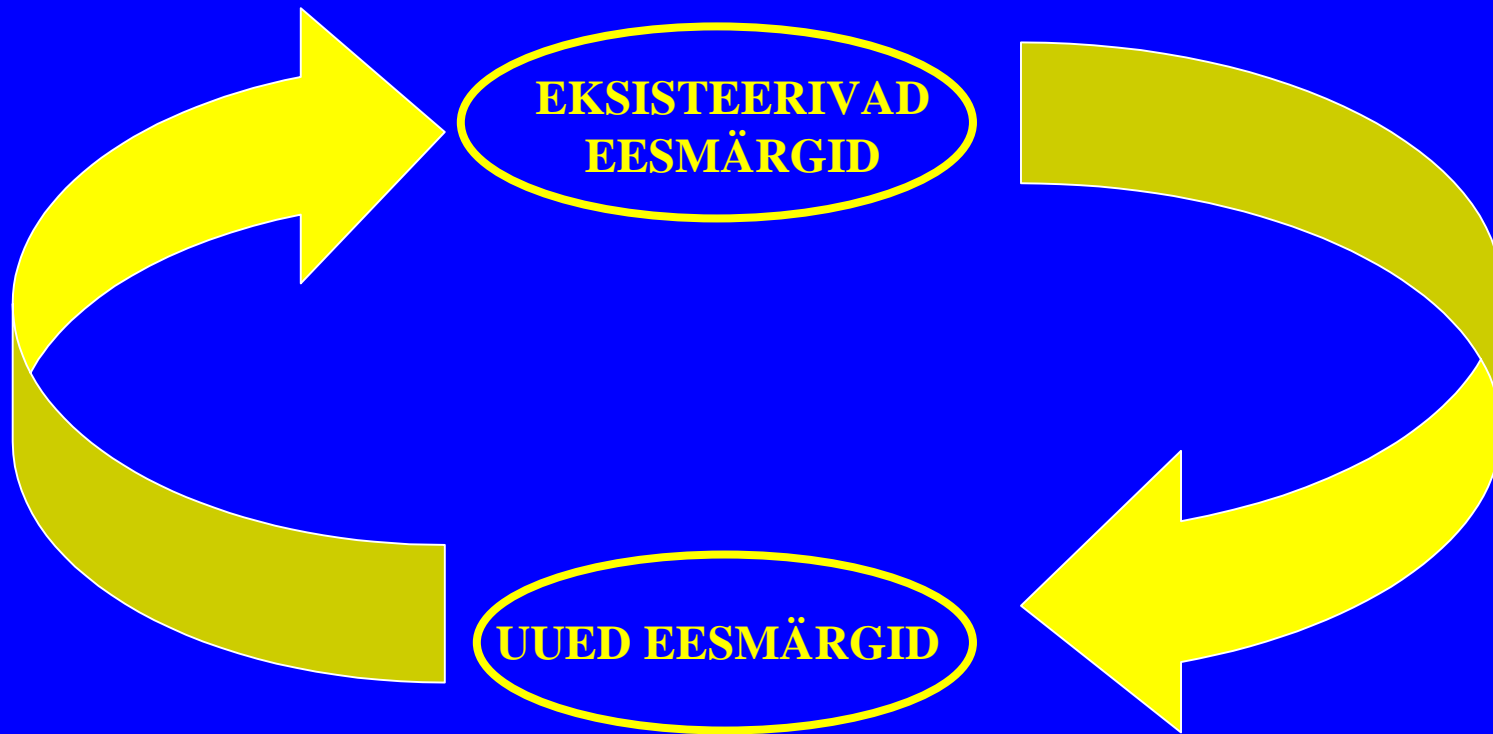


Poliitikalooome ringkäik



Euroopa Liit on iseennast kehtestav tervik

EL taastoodab ennast õigusaktide formuleerimise läbi



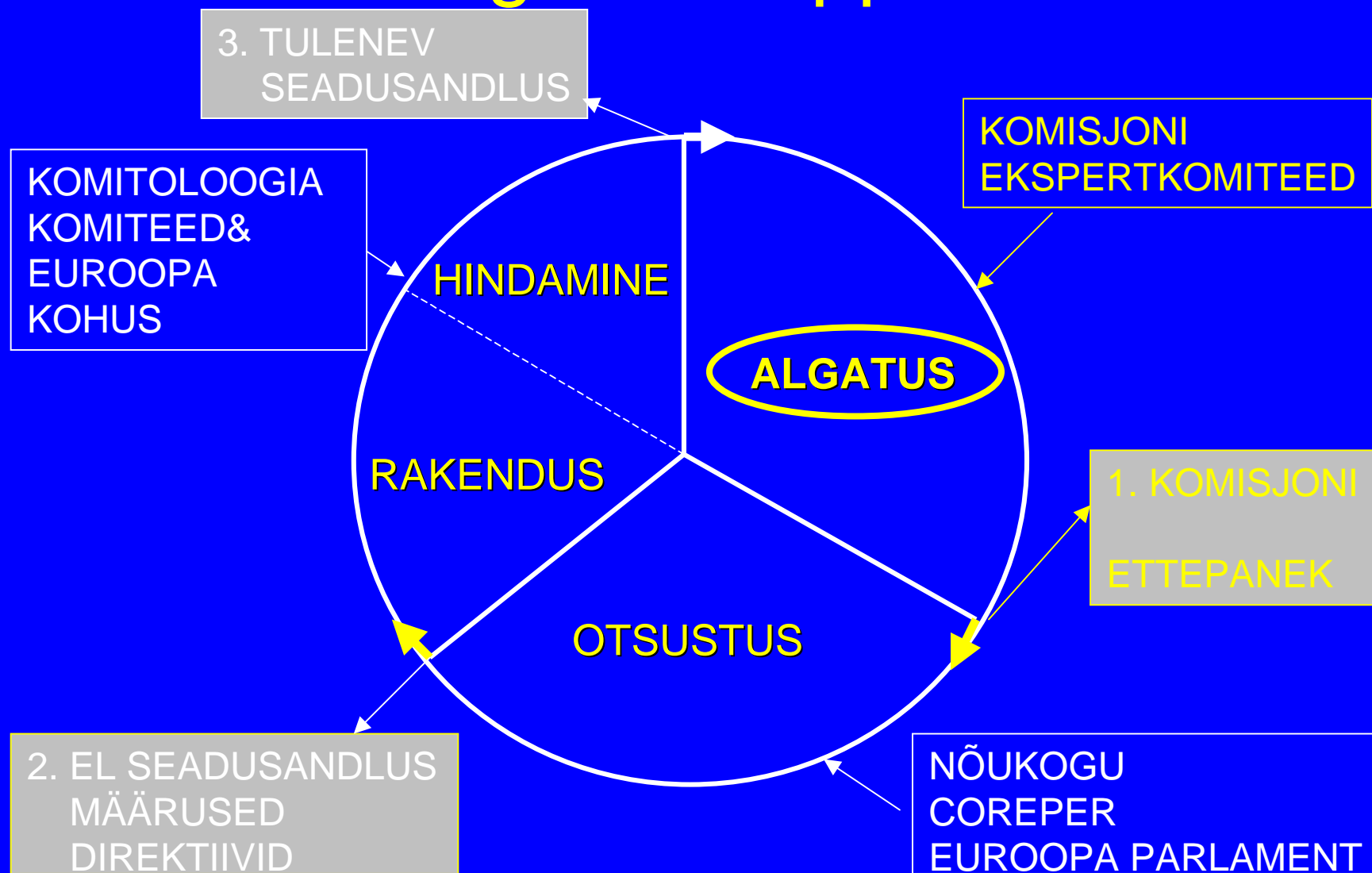
“Euroopa Liitu ei eksisteeriks ilma õigusloometa”

Koostöö EL liikmesriikide ja
institutsioonidega

Algatusfaas

Poliitikaloo ringkäik

Algatusetapp



Komisjoni ettepanekute allikad

%	Eelnõu tüüp
12	Tuginedes eelnevale kokkuleppele EL Nõukoguga
8	Kohustuslik tulenevalt asutamislepingutest või tuletatud sätetest
8	EL Nõukogu palvel
13	Liikmesriikide palvel
8	Ettevõtete palvel
10	Tulenevalt rahvusvahelistest läbirääkimistest (kahe/mitmepoolsed, konvets.)
18	EL siseaktid, mis tulenevad konventsioonide elluviimisest
15	Muudatused jõusolevates aktides
2	Euroopa Kohtu kohtulahendid või Euroopa Parlamendi nõudel
6	“Spontaansed” Komisjoni initsiatiivid

Õigusakti etapid läbides Komisjoni

- Komisjoni ettepanek
- Algteksti koostamine
- Teenistuste vaheline koordineerimine
- Arutelud büroode esindajate tasemel
- Arutelud bürooülemate tasemel
- Arutelu komisjonis

Komisjoni roll ettepanekute läbirääkimisel

- Tegutseb Euroopa “ühenduse huvides”
 - Poliitika liigsus & ametkonna defitsiit
- Õhutab väliste konsultatsioonide toimumist
 - Komisjoni poolt kehtestatud tingimustele vastavalt
- Püüab moodustada koalitsiooni järgnevate läbirääkimiste ja rakendamise õnnestumiseks
 - Tasakaalustab territoriaalseid (liikmesriikide) ja funktsionaalseid (era) huvisid
- On ise poliitiliseks “võitlustandriks”
 - Peadirektoraatide, kabinettide & volinike vahel ja sees
- Vastutab täiel määral tema poolt esitatud ettepanekute eest
 - Tegutseb ühtse rollitäitjana seadusandlikus protseduuris

Ekspertgruppide funktsioonid

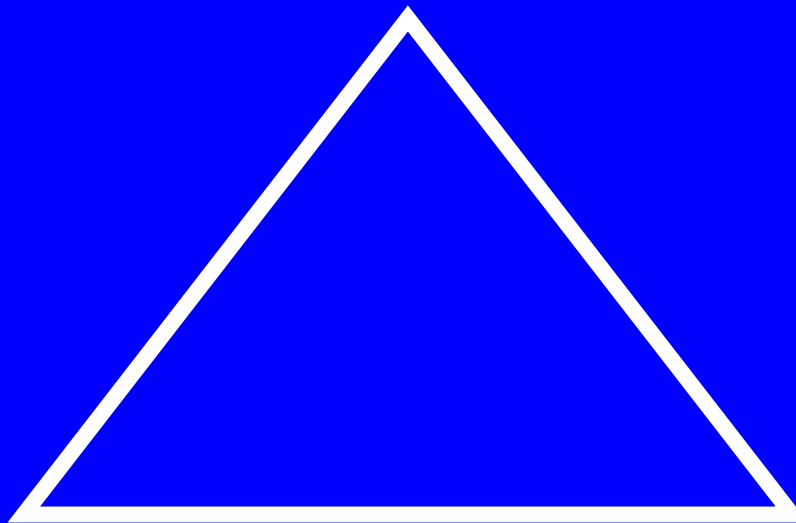
- Ettevalmistus edukaks menetlemiseks nõukogus ja parlamendis
- Otsuste konsensus
- Horisontaalne koostöö
- Euroopa dimensioon
- Tagab Komisjoni rolli ühtse rollitäitjana seadusandlikus protseduuris.

Koostöö institutsioonide vahel

Liikmesriigi administratsioon

Teiste LR
administratsioonid

EL struktuurid



Komisjoni nõuandefoorumid

- Üldine arvamusvahetuste foorum
- Nõuandekomiteed (*ad hoc*)
- Alalised ekspertgrupid

Ekspertgrupi koosseis

- Komisjoni esindajad
- EL liikmesriikide esindajad
 - Riigiametnikud
 - Akadeemiliste ringkondade esindajad
- Huvigruppide esindajad

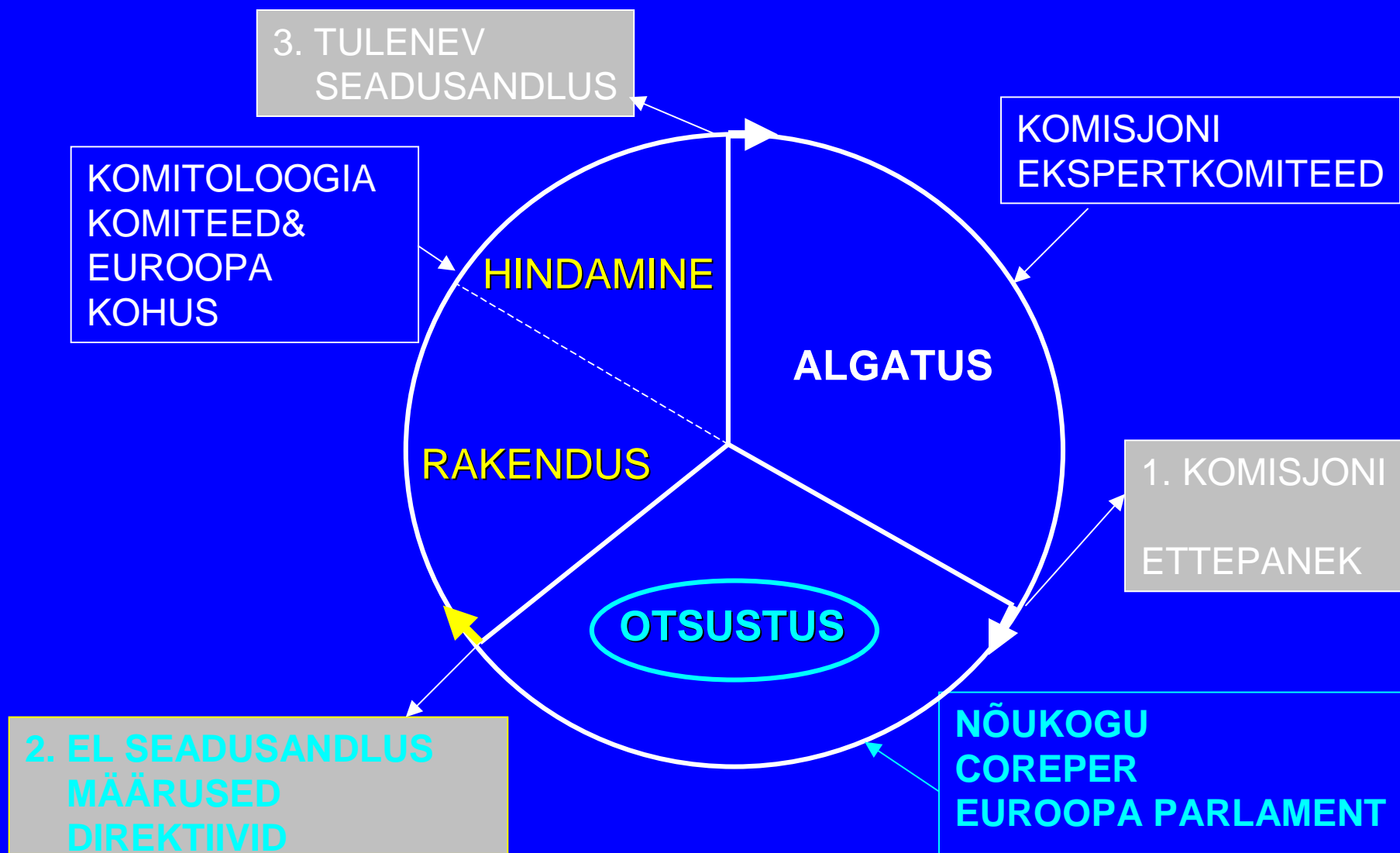
Koostöö EL liikmesriikide ja institutsioonidega

Otsustusfaas

Siseriiklik EL küsimuste
otsustamisprotsess ja
koordineerimine

Koostöö EL liikmesriikide ja institutsioonidega

Otsustusfaas



EL küsimuste koordineerimise eesmärgiks on tagada:

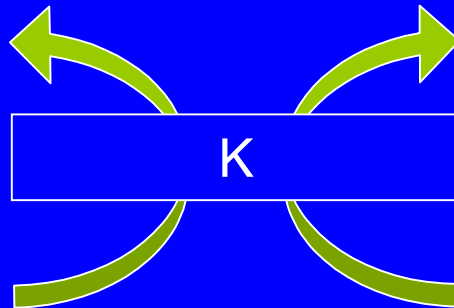
- riigi efektiivne osalus otsustetegemise protsessis
- riigi positsioon läbirääkimistel (seisukohtade kooskõlalisus ja jätkuvus)
- läbirääkimispositsiooni kiire väljaselgitamine
- positsiooni dokumenteeritus
- positsiooni ühtsus (konsensus/kokkulepe)
- parlamendi tugi valitsusele
- defineeritud läbirääkimisruum
- ministeeriumitevaheline stabiilsus

Poliitika koordineerimine

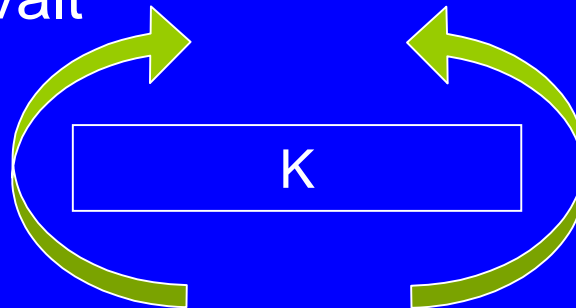
- Poliitiline koordineerimine
 - konsensususe tagamine
 - esindatus ja demokraatlike printsiipide rakendamine
- Funktsionaalne koordineerimine
 - poliitika formuleerimise ja poliitika elluviimise seostamine
 - efektiivsete ja stabiilsete otsustusmehhanismide kasutamine

GO-THROUGH / BY-PASS

- **Go-through** mudel: riigi era- ja mittetulundussektori ning regionaalsed huvid integreeritakse rahvuslikku positsiooni



- **By-pass** mudel: riigi era- ja mittetulundussektori ning regionaalsed huvid kanaliseeritakse otse EL institutsioonidele rahvusliku koordineerimismehhanismi kõrvalt



Aktiivsus või reaktiivsus

Aktiivne koordineerimine: siseriiklik otsustusprotsess käivitub varajases faasis, kui eelnõu on Komisjonis väljatöötamisel

- eeldab valmisolekut ja tahet
- informaalne
- võimalus eelnõud mõjutada
- suur töökoormus

Reaktiivne koordineerimine: koordineerimismehhanism käivitub üksnes ametlikult esitatud eelnõude puhul

- selgus (millele reageeritakse ja millele mitte)
- formaalne

Legitiimsus või efektiivsus

Milline on parlamendi (EL küsimustega tegeleva komisjoni) roll?

TAANI

- komisjon kinnitab mandaadi millest peab lähtuma

SOOME

- komisjoni informeeritakse riigi positsioonist, seda ei kinnitata

SUURBRITANNIA

- komisjoni roll on olematu

Liikmesriigid koordinatsiooniprotsessis

- Otsuse tegemise protsessi kontroll
- andmete ja informatsiooni kontroll
- informatsiooni liikumise koordineerimine
- riikliku positsiooni formuleerimine ja teiste riikide positsioonide selgitamine
- küsimuste lahendamise operatiivsus, efektiivsus ja professionaalsus

EL poliitika koordineerimise mehhanismid

- Formaalne koordinatsioon - välisministeerium või rahandusministeerium
- Liikmesriikide ministeeriumite tihe koostöö
- Liikmesriikide esindajate erinev pädevus Ministrite Nõukogus
- Ministrite ja teda saatvate ametnike erinev ettevalmistus

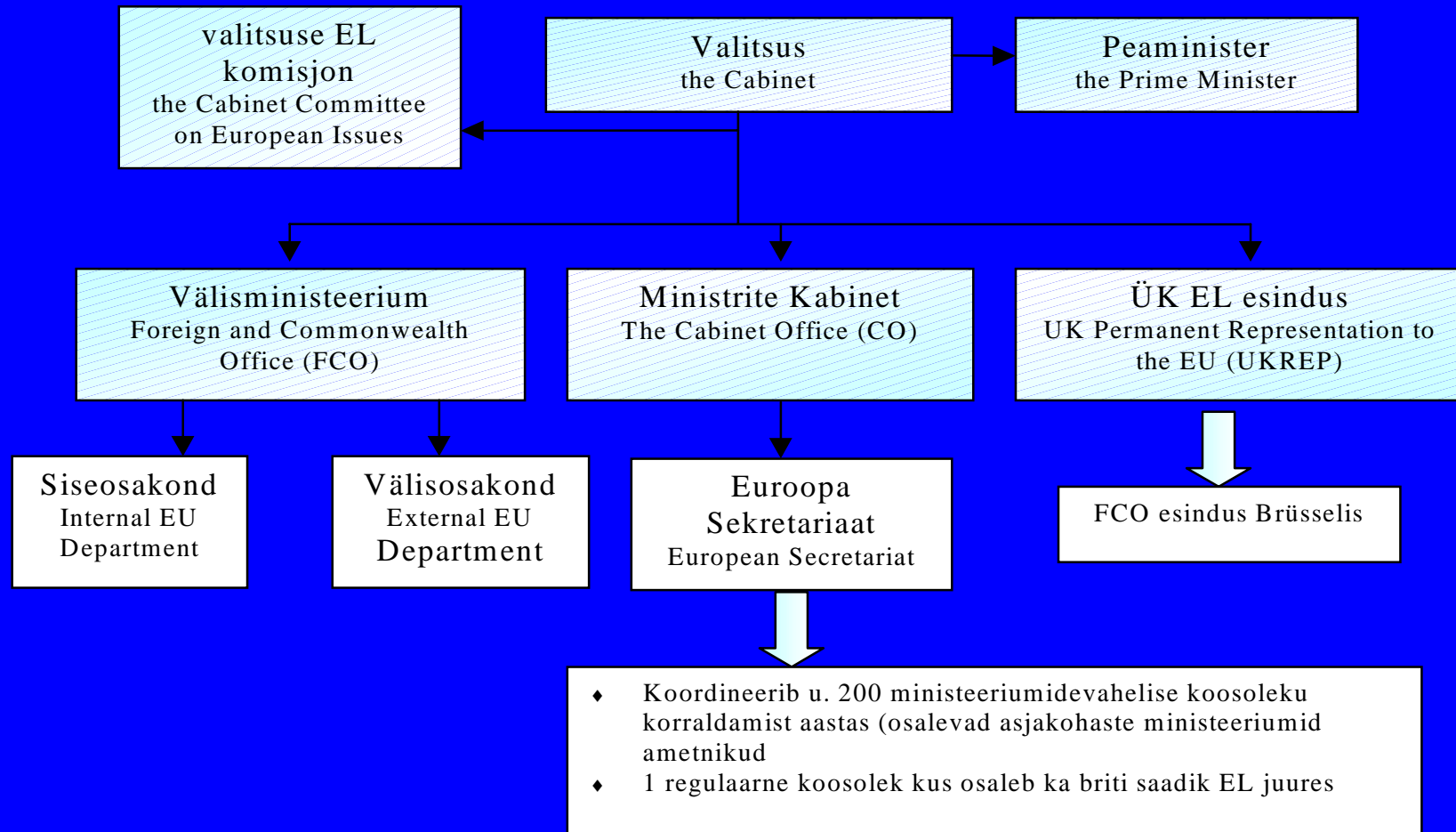
Riikide koordineerimisimudelid

- Tsentraliseeritud mudel
 - välisministri põhimõtteline vastutus
 - koordineerivaks üksuseks valitsuse kantselei
Euroopa Sekretariaat
- Detsentraliseeritud mudel
 - ministeeriumide ja regionaalsete omavalitsuste
ulatuslik autonoomia

Riikide koordineerimismudelid

- Välisministeeriumi mudel
 - Välisministeerium kui mõjukas koordineeriv ministeerium EL küsimustes
- Spetsiaalse kantselei mudel
 - Spetsiaalne kantselei EL poliitika koordineerimiseks
 - Prantsusmaa Euroopa Majanduskoostöö ministeeriumidevahelise komitee sekretariaat

Koordinatsioonimudelid - UK



Keskvalitsuse struktuuride ülesandeks on: Euroopa Liiduga seotud arengute koordineerimine, kontroll ja järelevalve; ühtse poliitilise joone olemasolu jälgimine erinevate poliitikavaldkondade lõikes; üldiste suuniste andmine seisukohtade kujundamiseks ning ministeeriumide ettevalmistatuse tagamine Ministrite Nõukogu koosolekuteks; pressikonverentside korraldamine olulistest küsimustes.

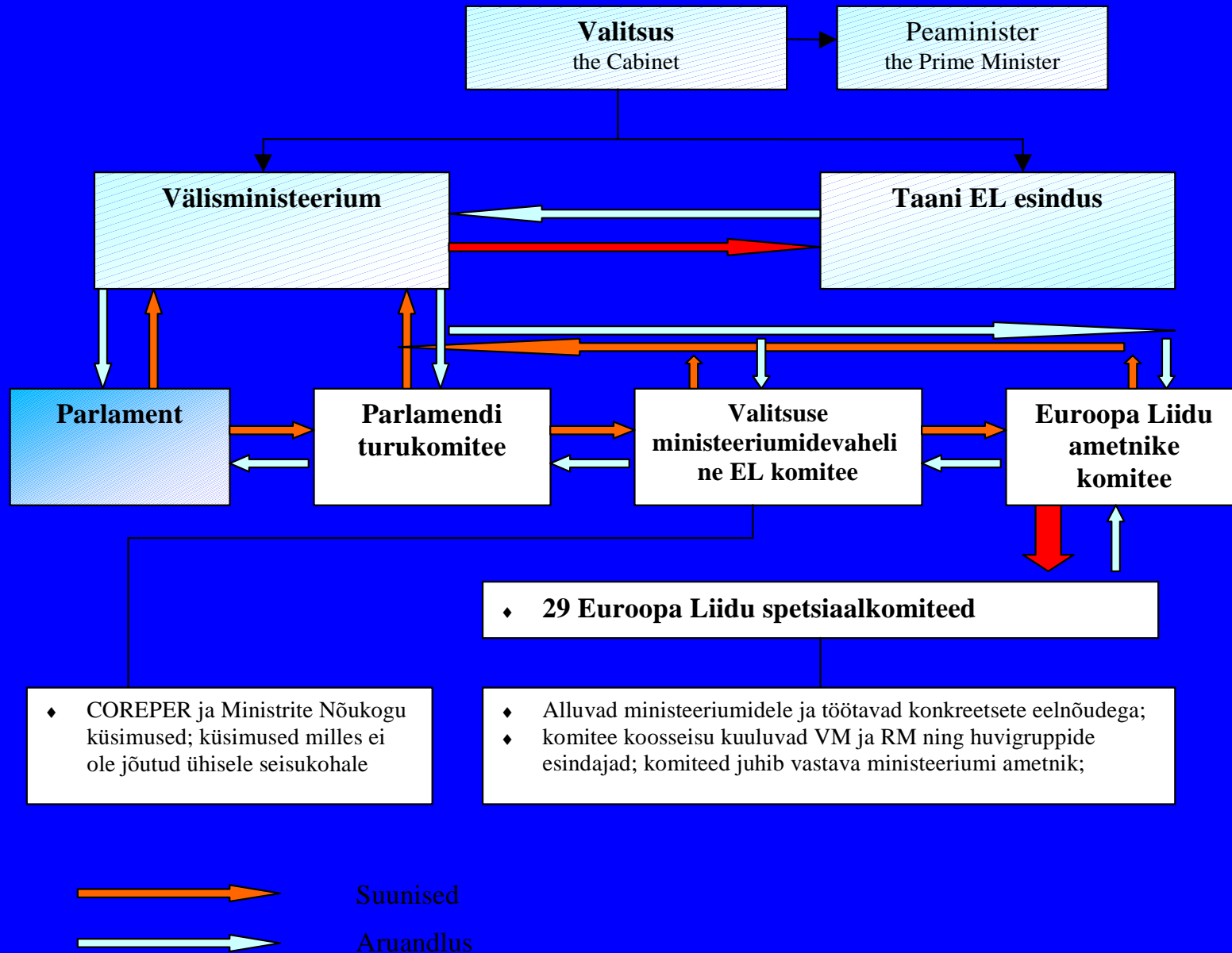
Koordinatsioonimudelid - Saksamaa

- Detsentraliseeritus ja keskse koordineerimiskeskuse puudumine
- Olulised institutsioonid
 - **EL küsimuste kantslerite komitee**
 - **Ministriumide EL asjade esindajate komitee**
 - **koordineerivad ministriumid**
 - **ministriumid oma valitsemisalas**

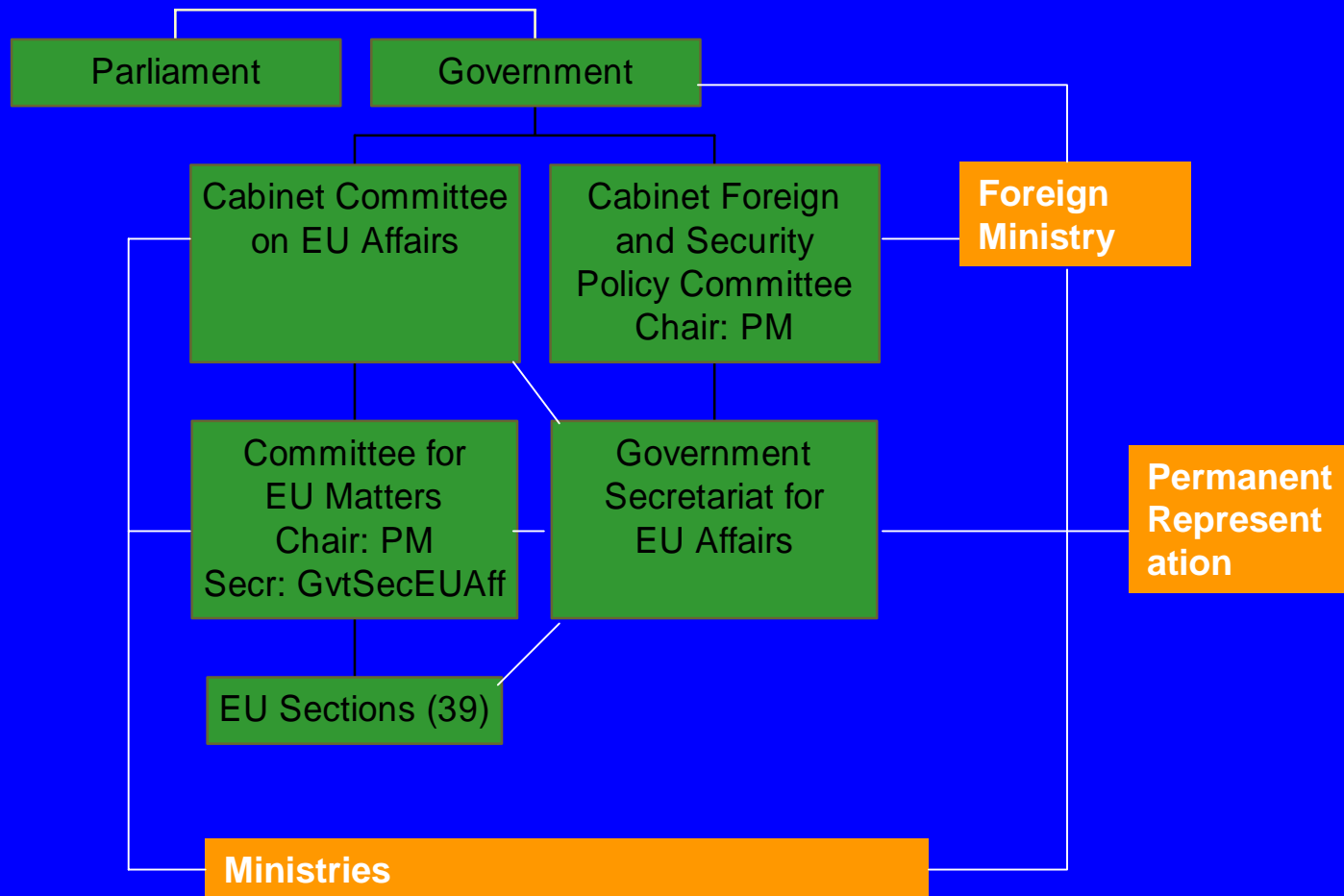
Koordinatsioonimudelid - Holland

- Välisministeeriumide kande roll ministeeriumide tegevuse koordineerimisel
- Olulised institutsioonid
 - Euroopa integratsiooni ja Rahvusvaheliste suhete Ministrite Nõukogu
 - Euroopa integratsiooni ja assotsiatsiooniküsimuste koordinatsioonigrupp
 - Euroopa Liidu alaline esindus
 - Asjaomased ministeeriumid

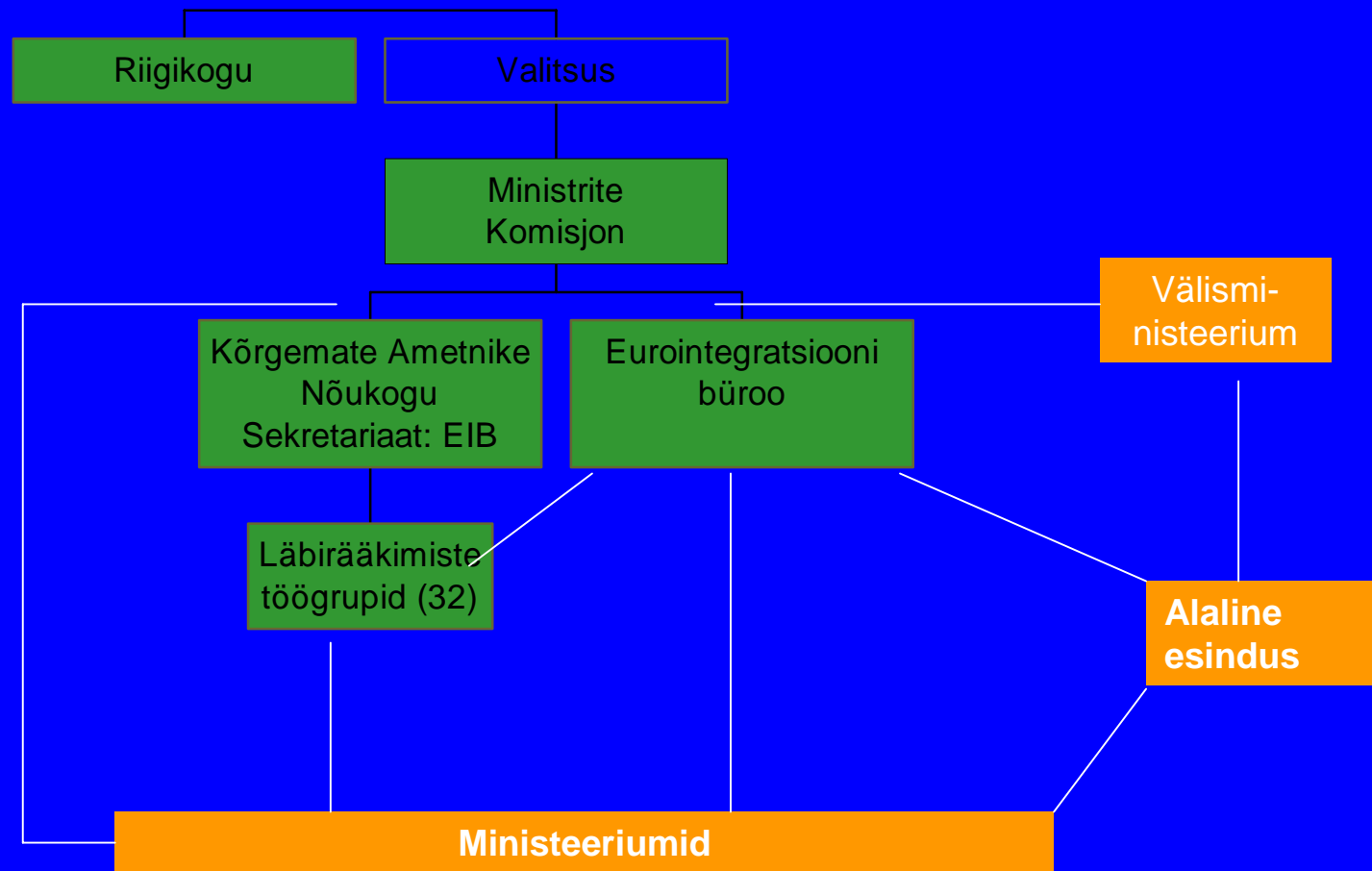
Koordinatsioonimudelid - Taani



Soome koordineerimisimudel



Eesti võimalik koordineerimisimudel



Siseriiklik otsustetegemise protsess

töökeskkond

- käsitletavate eelnõude arv
- eelnõude 'sügavus'
- kiirus
- horisontaalsed probleemid
- avalik arvamus

nõudmised-ootused

- valdkonna põhjalikum tundmine
- protseduuride põhjalikum tundmine
- horisontaalsete kontaktide süvendamine
- poliitiline teadlikus

Muutused valitsemissüsteemis

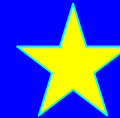
- Institutsionaalne mõõde
 - kuidas muutub institutsioonide pädevus (Riigikogu, valitsus, ministeeriumid, kohalikud omavalitsused);
- Protsessi mõõde
 - mis muutub seadusloome protsessis?
 - kes millist funktsiooni täidab?
 - milline saab olema EIB roll?
 - kuidas kujuneb poliitiline päevakord, kuidas seda mõjutada?

Koostöö EL liikmesriikide ja
institutsioonidega:
Otsustusfaas

Otsustusprotsess EL tasandil

Otsustusprotsessis osalevad EL organid

- Euroopa Komisjon
- Nõukogu töögrupid
- COREPER (I ja II)
- Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu
- Euroopa Parlament
- Euroopa Liidu Nõukogu



Otsustusfaas: Nõukogu töögrupid

- Ligikaudu 200-250 töögruppi
- Osalevad ametnikud, ka diplomaadid
- Osa töögruppide alalised, osa ajutised
- Tööd juhatab eesistujamaa esindaja

Otsustusfaas: COREPER (1)

- COmité de REpresentatives PERmanentes – alaliste esindajate komiteed
- Arutatakse poliitiliselt keerulisemaid küsimusi: nt direktiivi ulatus
- koosolekud regulaarsed
- Õigus eelnõu töögrupile tagasi saata
- Osalevad diplomaadid

Otsustusfaas: COREPER (2)

- Töögruppidest saadetakse eelnõu COREPERi soovitusena kui 'I punkt' (ei vaja arutelu COREPERis) või 'II punkt' (teatud küsimustes on vaja arutelu).
- COREPERist väljub eelnõu kui 'A-punkt' (formaalseks kinnitamiseks) või 'B-punkt' (läbirääkimisteks)

Otsustusfaas: EL Ministrite Nõukogu (1)

- Lahendab ca 10-20% probleemidest (rasked poliitilised küsimused)
- Eri aegadel saavad kokku eri valdkondade ministrid
 - 2000. aastal 16 foorumit
 - Üldküsimuste nõukogu, põllumajandusnõukogu, majandus- ja rahandusministrite nõukogu jne

Otsustusfaas: EL Ministrite Nõukogu (2)

- Nõukogu on EL seadusandlik organ
- Nõukogu koordineerib liikmesriikide üldist majanduspoliitikat
- Nõukogu sõlmib EL nimel rahvusvahelisi lepinguid
- Nõukogu ja Euroopa Parlament kinnitavad EL eelarve

(Euroopa Ühenduse Asutamisleping)

Otsustusfaas: EL Ministrite Nõukogu (3)

- Nõukogu langetab ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamiseks vajalikke otsuseid vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu loodud üldsuunistele.
- Nõukogu koordineerib liikmesriikide tegevust ja võtab vastu politsei ja kriminaalkohtu koostöö alaseid meetmeid.

(EL leping)

Otsustusfaas: EL Ministrite Nõukogu (4)

- Nõukogu juhatab eesistujamaa minister (troika)
- Ühine sekretariaat (2000-2400 ametnikku)
- Nõukogu võtab vastu määruseid, direktiive, otsuseid, soovitusi ja arvamusi (poliitilisi järeldusi, deklaratsioone, resolutsioone)
- Otsused ühehäälsed, kvalifitseeritud häälteenamusega või lihthäälteenamusega, kuid nn konsensusse kultuur

Otsustusfaas: Ministrite Nõukogu ja Euroopa Parlamendi koostöö

EP mõjuvõimu ulatuse järgi:

- Konsultatsiooniprotsess
- Koostööprotsess
- kaasotsustusprotsess

Otsustusfaas: Euroopa Komisjoni roll

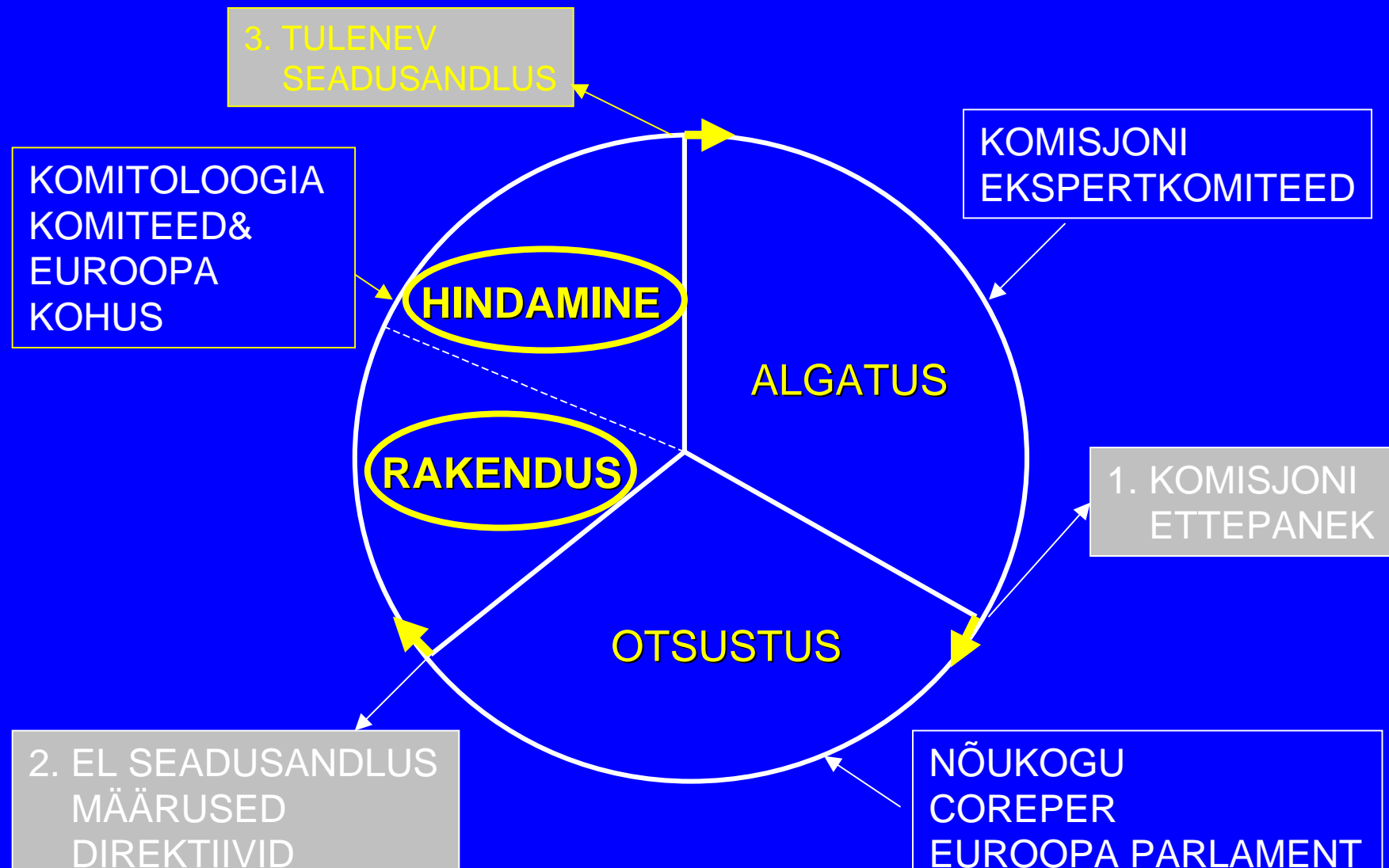
- Ainuõigus esitada eelnõusid
- Viibib arutelude juures
- Õigus eelnõu tagasi võtta

Otsustusfaas: EL Nõukogu

- Põhineb mitte lepingul, vaid praktikal
- Euroopa Liidu Lepingu artikkel 4: “Euroopa Liidu Nõukogu annab Liidu arenguks vajaliku poliitilise tõe ja määratleb selleks vajalikud üldised poliitilised suunised.”
- kooskõlastab ja vahendab keerulisi üldpoliitilisi küsimusi, nagu näiteks Euroopa Liidu laienemine

Rakendusetapp

Poliitikalooome ringkäik



Rakendusetapp

Mis on “rakendamine”

- Õigusaktides sätestatud poliitiliste eesmärkide teostamine
- Delegeeritud volituste täitmine ja organiseerimine
 - Järelevalve ja kontrolli volitused
 - Otsustamise volitused
- Rakendusetapp
 - Rakendusreeglite kehtestamine
 - Poliitika elluviimine
 - Poliitika hindamine ja kaasajastamine

Rakendusetapp Komisjon kui järelvalvaja

- Komisjon on `lepingu järelvaataja`, st kontrollib liikmesriikide poolset asutamislepingu täitmist
- Liikmesriigid teevad õigusaktide rakendamise ´rasket´ tööd ja komisjon teeb ´rasket´ inspekteerimise tööd
 - Liikmesriikide vaheline regulatiivne konkurents
 - Tänu liikmesriikide funktsionaalsetele huvidele toimub pidev teineteise jälgimine ja komisjonile teiste liikmesriikide eksimustest teatamine

Rakendusetapp Komisjon kui seadusandja

- Komisjon on `lepingu järelvaataja`
- Komisjonil on nõukogu poolt delegeeritud volituste alusel kehtestada reegleid (TEC art. 202, 211)
- Näiteks:
 - Ökoloogilist toodangut käsitlev nõukogu määrus (2092/91/EEC) sätestab järmised nõuded:
 - Ökoloogiline toit tohib sisaldada määruse lisa VI toodud lisandeid
 - Lisa VI muutmise volitus delegeeritakse Komijonile
 - Komisjon otsustab, millised lisandid on ökoloogilites toiduainetes lubatud

Rakendusetapp

Komisjoni tegevuse järelvalve

- Alates 1960. a. kontrollivad liikmesriigid komisjoni täidesaatvate volituste täitmisel (põllumajandus)
- Nõukogu kinnitas 1987 (ÜEA) komisjonile delegeeritud volituste täitmise reeglid: 'komitoloogia'
 - Komisjoni ettepanekud esitatakse enne kinnitamist järgmistele komiteedele:
 - Nõuandekomiteed
 - Korralduskomiteed
 - Regulaatiivkomiteed
 - Erinevatele komiteede tüüpidele kehtivad erinevad protseduurireeglid

Rakendusetapp

Komitoloogia protseduurid

- Nõuandekomiteed
 - Komitee konsulteerib
- Korralduskomiteed (a&b tüüp)
 - Komitee võib kvalifitseeritud hääleteenamusega küsimuse esitada nõukogule enne kui komisjon tohib meedet rakendada
- Regulasiivkomiteed
 - Komisjon peab saama komiteelt KHE heakskiidu, enne kui tohtis meedet rakendada
 - IIIa (Nõukogu saab ettepanekut muuta ühehäälselt)
 - IIIb 'hädapidur' (sama, mis IIIa+ nõukogu saab blokeerida lihthääleteenamusega)

Rakendusetapp

1999. a komitoloogia uus otsus

- I Nõuandekomiteed - ei muutunud
- II Korralduskomiteed- KHE annab komisjonile samasugused (või suuremad) volitused nõukogu suhtes, kuid seda Euroopa Parlamendi järelvalvel
- III Regulaatiivkomiteed - Komisjonil suuremad volitused nõukogu suhtes (KHE võimalik blokeerida ⇒ uus ettepanek), kuid EP järelvalve all

Rakendusetapp

Komitoloogia probleemid

Euroopa Liidu valitsemise taustal

- Komisjoni puudulik rakendusvõime
 - Puudulikud järelvalve ressursid
 - Puudulikud ressursid otsuse vastuvõtmiseks
 - Euroopa Kohtu kohtuprotsesside kasvav arv
- Uued komitoloogia reeglid ja legitiimsus
 - Euroopa Parlamendi poliitiline roll
 - Kuidas formuleerida liikmesriikide huvid

Rakendusetapp

Komitoloogia ja tulevik?

- Komisjoni valge raamat - 2 lahendust
 - Komitoloogiast loobumine - jätta see roll komisjoni ja reguleerivate organite täita
 - Raamdirektiivide rakendamine mittesiduvate õigusaktide kaasregulatsiooniga (näit. vabatahtlikud lepingud, tehniline standardimine)

Rakendusetapp

Euroopa Komisjon ja agentuurid

Sõltumatud Euroopa agentuurid

- abistavad Euroopa Komisjonil teostada järelevalvet

Moodustatakse:

- Euroopa Komisjoni ettepanek
- EL Nõukogu otsusega

Rakendusetapp

Euroopa sõltumatud agentuurid

1. Euroopa Kutsehariduse Arendamise Keskus
2. Elamise- ja Töötingimuste Parandamise Euroopa Fond
3. Euroopa Keskkonnaagentuur
4. Euroopa Ravimihindamise Agentuur
5. Siseturu Harmoniseerimise Amet (kaubamärgid ja disain)
6. Euroopa Koolitusfond
7. Euroopa Uimasti ja Uimastisõltuvuse Seirekeskus
8. Ühenduse Sordiamet
9. Euroopa Tööohutuse- ja Tervishoiu Agentuur
10. EL tõlketeenistus
11. Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Seirekeskus
12. Euroopa Rekonstruktsiooniagentuur

Rakendusetapp

Agentuuride jaotus

Vastavalt agentuuride pädevusele ja partneritele võib eristada:

1. Ühisturu toimimist toetavad agentuurid
2. Seirekeskused
3. Euroopa sotsiaalse dialoogi edendamise agentuurid
4. EL programme ja ülesandeid teostavad agentuurid

Rakendusetapp

EL poliitikate rakendamise järelevalve

Euroopa Komisjon teostab järelevalvet
rahvuslike struktuuriüksuste toel samas
nende tegevust kontrollides

Rakendusetapp

Komitoloogia komiteede iseärasused

1. Komiteede pädevus kitsalt piiritletud
2. Hääletamisel on riikide esindajate vastuhääled tihti seotud taktikaliste kaalutlustega
3. Komisjoni ei soovi ebapopulaarseid otsuseid läbi suruda
4. Nõukogu ei salli oma tegevuspädevuse piiramist komiteede (EK poolt)
5. Olulistes küsimustes, kus riigid ei saavuta kokkulepet komitee tüübi suhtes, rakendab nõukogu otsust ise

Rakendusetapp

Komisjoni tegevus EL õiguse täitmise tagamisel

Euroopa lepingud sätestavad EL õigusaktide rikkumiste puhul kohaldatavad protseduurid

Euroopa Komisjon saab rikkumistest infot:

- Liikmesriik esitab on direktiivi rahvuslikku õigusesse viimisel inkorporeerimisspetsifikatsiooni
- Liikmesriik on kohustatud informeerida siseriiklikust seadusloomest
- Kaebused isikutelt, organisatsioonidelt....

Rakendusetapp

Võimalikud EL õiguse rikkumised

- Liikmesriikide poolne rikkumine
- Ettevõtete poolne EL õiguse rikkumine
- EL riigiabi reeglite rikkumine
- EL ühimeemisreeglite rikkumised

Rakendusetapp

Probleemid

Järelevalve funktsiooni tuleb täita:

- Piiratud ressurssidega
- Piisava objektiivse ja asjakohase infoga
- Hulgaliste erinevate poliitilisi kaalutluste keskkonnas