Sisekaitseakadeemia
Halduskolledž

Irina Pavlovskaja

EUROOPA LIIDU SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE EESTIS

Lõputöö

Juhendaja:
Keit Kasemets, MA

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: mai 2009
Töö pealkiri: Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis	
Töö autor: Irina Pavlovskaja	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:

Lühikokkuvõte: Uurimustöö uurimisobjektiks oli subsidiaarsuse printsiip ning selle rakendamine Eestis. Tulenevalt sellest oli uurimustöö eesmärgiks analüüsida subsidiaarsuse printsiibile vastavuse kontrolli põhimõtteid ja selle praeguseid kitsaskohti ning pakkuda välja parandusettepanekud kontrolli tõhustamiseks. Uurimustöös püstitas autor järgmise hüpoteesi: subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli tulemuslik rakendamine eeldab selgemat õiguslikku regulatsiooni parlamendi ja valitsuse pädevusjaotuse osas. Hüpoteesi tõestamiseks kasutas autor uurimismeetodina kirjanduse ja õiguse analüüsi. Autor analüüsis ka Soome ja Hollandi praktikat selles valdkonnas. Lisateabe saamiseks viis autor läbi viis intervjuud. Uurimustöö tulemusena jõudis autor järeldusele, et Eestis hetkel kehtivat õiguslikku regulatsiooni subsidiaarsuse printsiibi rakendamise osas võib hinnata rahuldavaks ning pakkus välja järgmised parandusettepanekud kontrolli tõhustamiseks:

1. täpsustada ametnike poolt teostatavat subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli protsessi, sealhulgas ka mõjude analüüsi, millest subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll peaks tulevikus lähtuma;
2. sätestada täpsemalt Euroopa Liidu asjade menetlemise pädevusjaotuse alused seadusandluses, sealhulgas ka subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli teostamise alused, ning piiri, millest pädevuse ära andmisel ei tohi üle astuda;
3. rohkem tähelepanu pöörata Euroopa Liidu asjadega ning eeskätt subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisega seotud ametnike koolitamisele;
4. suurendada ministeeriumide vahelist koostööd subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise vallas.

Uurimustöö on kirjutatud eesti keeles ning sisaldab inglise keelset kokkuvõtet. Uurimustöö pikkuseks koos lisadega on 46 lehekülge. Autori teabe kohaselt pole selleteemalist uurimustööd Eestis veel kirjutatud. Seetõttu on uurimustöö uudne ning selle tulemusi saab kasutada Lissaboni lepingu jõustumise korral subsidiaarsuse kontrolli efektiivsuse tõstmiseks.

Võtmesõnad : subsidiaarsuse printsiip, Euroopa Liit, demokraatia, suveräänsus

Keywords : the principle of subsidiarity, European Union, democracy, sovereignty

Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia

Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja:	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON 2
SISUKORD 3
SISSEJUHATUS 4
1. SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE AJALUGU JA OLEMUS 6
1.1. Euroopa Liidu leping 6
1.2. Amsterdami leping 7
1.3. Lissaboni leping 9
1.4. Subsidiaarsuse kontrolli mõjutavad tegurid 12
2. SOOME JA HOLLANDI KOGEMUSED SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE RAKENDAMISE JÄRELEVALVE KONTROLLIMISEL 15
2.1. Soome 15
2.1.1. Seadusandlik kord ja pädevus 16
2.1.2. Kontrolli korraldus 17
2.1.3. Protsessi tugevused ja nõrkused 18
2.2. Holland 20
2.2.1. Seadusandlik kord ja pädevus 20
2.2.2. Kontrolli korraldus 21
2.2.3. Protsessi tugevused ja nõrkused 23
3. SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE KONTROLLI RAKENDAMINE EESTIS 24
3.1. Seadusandlik kord ja pädevus 24
3.2. Kontrolli korraldus 27
3.3. Järeldused ja soovitused 31
KOKKUVÕTE 34
SUMMARY 37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU 38
LISA 1. SUBSIDIAARSUSE KONTROLL SOOME VABARIIGIS 43
LISA 2. SUBSIDIAARSUSE KONTROLL HOLLANDI KUNINGRIIGIS 44
LISA 3. EUROOPA LIIDU SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE EESTIS. INTERVJUU KÜSIMUSTIK 45

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine on juba pikemat aega olnud nii Eestis kui ka Euroopa Liidus väga aktuaalne ning uurimist vajav teema. Nimelt viiakse Lissaboni lepinguga sisse muudatused subsidiaarsuse printsiibi rakendamise kontrollimise tõhustamiseks. Lissaboni lepingu jõustumisel suurenevad liikmesriikide parlamentide õigused Euroopa Liidu otsustusprotsessis kaasarääkimisel. Subsidiaarsuse printsiibi uued rakendumispõhimõtted toovad kaasa muudatusi parlamendi ja valitsuse töökorraldusse ning nende vahelistesse suhetesse. Sellega seoses tõstatuvad mitmed uurimist ning analüüsimist vajavad küsimused.

Uurimustöö eesmärgiks on analüüsida subsidiaarsuse printsiibile vastavuse kontrolli põhimõtteid ja selle praeguseid kitsaskohti ning pakkuda välja parandusettepanekud kontrolli tõhustamiseks.

Töös püstitab autor järgmise hüpoteesi: subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli tulemuslik rakendamine eeldab selgemat õiguslikku regulatsiooni parlamendi ja valitsuse pädevusjaotuse osas. Hüpoteesi tõestamiseks annab autor lõputöö esimeses peatükis ülevaate subsidiaarsuse põhimõtte olemusest, selle ajaloost ja analüüsib subsidiaarsuse kontrolli mõjutavaid tegureid. Teises peatükis võrdleb autor kahe Euroopa Liidu liikmesriigi (Soome ja Holland) praktikat subsidiaarsuse printsiibi rakendamise tagamisel. Nendele riikidele langes valik põhjusel, et neis mõlemais on parlamendi roll Euroopa Liidu otsustusprotsessides veidi erinev. Lisaks sellele on mõlemad riigid korraldanud Euroopa Liidu õigusaktide subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli erinevalt ning kõne all olev võrdlus võimaldaks mõista ühe või teise süsteemi positiivseid ja negatiivseid külgi. Saadud võrdluse põhjal analüüsib autor lõputöö kolmandas peatükis subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise mõju Eestile, sealhulgas ka seda, kuidas toimib printsiibile vastavuse kontrollimine praegu, ning kuidas see mõjutab parlamendi töökorraldust, töökoormust ning suhteid valitsusega.

Uurimustöös analüüsib autor olemasolevat teavet, kasutab teadusartikleid, konverentside ettekandeid, aruandeid, uuringute tulemusi, teooriaid ning nii Eesti kui ka Euroopa Liidu normatiiviakte. Normatiiviakte kasutatakse käesolevas töös 31.03.2009 seisuga. Saadud

tulemusi seostab autor teiste riikide kogemuste ja Eesti olukorra analüüsiga. Sellest tulenevalt kujutab uurimustöö endast kirjanduse ja õiguse analüüsi. Täiendava andmekogumismeetodina kasutab autor ka intervjuude läbiviimist. Intervjuud on läbi viidud viie antud valdkonnas pädeva inimesega, kes kõik on kursis subsidiaarsuse põhimõtte rakendamisega kas praktilisest või teoreetilisest küljest.

Autor tänab uurimustöö koostamisel abiks olnud inimesi – Toivo Klaari, Olev Aarmat, Viljar Veebelit, Ivar Raigi ning Kati Kiisverki. Suurimat tänu avaldab autor Riigikantselei strateegiadirektorile, Keit Kasemetsale, kes on lõputöö koostamisel olnud autorile suurepäraseks juhendajaks ja eeskujuks.

1. SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE AJALUGU JA OLEMUS

Esmakordselt sätestati subsidiaarsuse põhimõte Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepinguga, mis allkirjastati Roomas 1957. aastal. Siis sõnastati subsidiaarsuse põhimõte kui reegel, mille kohaselt võis ühendus võtta meetmeid valdkondades, mis ei kuulu tema ainupädevusse, ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärke, ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil (Euroopa Ühenduse lepingu artikkel 3b). Subsidiaarsuse põhimõtte edasist arendamist peeti ilmselgelt oluliseks, kuna nii 1992. aastal sõlmitud Maastrichti lepingus kui ka 1997. aastal sõlmitud Amsterdami lepingus käsitleti seda teemat põhjalikumalt ning lisati uusi võimalusi põhimõtte rakendamiseks. Tänaseks on subsidiaarsuse põhimõttest kujunenud Euroopa Liidu üks kesksemaid printsiipe. Põhimõtte olulisus on niivõrd suur, et selle rakendamise tõhustamise ning arendamise jaoks on peetud väga palju debatte ja korraldatud konverentse. 2007. aastal allkirjastati Lissaboni leping, mis peaks subsidiaarsuse printsiibi rakendamisesse tooma uued tuuled.

Käesolevas peatükis keskendub autor subsidiaarsuse põhimõtte arengu aspektist kolmele kõige tähtsamale lepingule ning analüüsib subsidiaarsuse põhimõtte rakendamist mõjutavaid tegureid.

1.1. Euroopa Liidu leping

1992. aasta 7. veebruaril allkirjastati Maastrichti leping, mida hiljem hakati kutsuma ka Euroopa Liidu lepinguks. Subsidiaarsuse põhimõtte arengust lähtuvalt seisneb lepingu tähtsus asjaolus, et ühendus võttis esmakordselt endale kohustuse võtta vastu otsuseid nii kodanikulähedaselt kui võimalik (Euroopa Liidu lepingu preambul). Eesmärke kohustuti saavutama lepingu kohaselt ning kooskõlas lepingus esitatud tingimuste ja ajakavaga, ühtlasi kinni pidades subsidiaarsuse põhimõttest, nagu see oli määratletud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 3b.

Subsidiaarsuse printsiibi kohaldamine on eeskätt seotud rahvusparlamentide ning nende identiteedi väärtustamisega Euroopa Liidus[1]. Esmakordselt pöörduti rahvusparlamentide poole just Euroopa Liidu lepingu deklaratsioonides nr 13 ja 14. Deklaratsioonides tunnistati vajadust hoida rahvusparlamente kursis Euroopa Liidus toimuvaga ning saada regulaarselt vajalikku informatsiooni. Kõike seda peeti vajalikuks, et tõhustada parlamentide vahelist koostööd[2].

Seega on täiesti asjakohane järeldada, et Euroopa Liidu lepinguga sisustati ja täpsustati subsidiaarsuse põhimõtte olemust Euroopa Liidu kontekstis. Selle kohaselt tuli Euroopa Liidu poliitilised otsused teha alati madalaimal võimalikul haldus- ja poliitilisel tasandil ning võimalikult lähedal kodanikele.

1.2. Amsterdami leping

Viis aastat hiljem, 1997. aastal sõlmiti Amsterdami leping. Subsidiaarsuse printsiibi arengu aspektist omab olulist tähtsust lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamist käsitlev protokoll. Põhjus seisneb selles, et just protokolliga reguleeriti peamisi subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli vallas sisse viidavaid muudatusi. Lisaks sellele muutusid protokollis sisalduvad juhtnöörid ja subsidiaarsuse printsiibi rakendamise kord lepingu vastuvõtmisega kõikidele liikmesriikidele ning Euroopa Liidu institutsioonidele kohustuslikeks ja tõid kaasa mitmeid töökorralduslikke ümberkorraldusi.[3]

Protokolli koostamisel arvestati 25. oktoobri 1993. aasta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni institutsioonidevahelist lepingut subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise kohta. Protokolli eesmärgiks oli luua tingimused Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 3b nimetatud subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamiseks, pidades silmas nende kohaldamiskriteeriumide täpsemat määratlemist ning nende range järgimise ja järjepideva rakendamise tagamist kõigis institutsioonides. Nii kohustatigi igat institutsiooni järgima ja

[1] Oppermann, T. 2002. Euroopa Õigus. Tallinn: Juura. Lk 171.
[2] Kiiver, Ph. 2006. The composite case for national parliaments in the European Union: Who profits from enchanced involvement? – European Constitutional Law Review. TMC Asser Press and Contributors. Lk 231.
[3] The European Commission. The Amsterdam Treaty: institutional matters. http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a27000.htm 10.11.2008.

tagama subsidiaarsuse põhimõtte kontroll (punkt 1). Subsidiaarsuse põhimõtte järgimist täpsustati järgmiste nõuetega:

1) iga kavandatava ühenduse õigusakti puhul tuleb ära märkida põhjused, millel see rajaneb, pidades silmas subsidiaarsuse põhimõttega sobivuse põhjendamist (punkt 4);
2) komisjon on kohustatud põhjendama oma ettepanekute asjakohasust, pidades silmas subsidiaarsuse põhimõtet ning esitama Euroopa Ülemkogule, Euroopa Parlamendile ja nõukogule aastaaruande asutamislepingu artikli 3b kohaldamise kohta (punkt 9).

Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamiskriteeriume täpsustati samuti. Sätestati, et ühenduse meetme õigustamiseks, peavad olema täidetud kaks subsidiaarsuse põhimõtte aspekti: esiteks see, et kavandatava meetme eesmärke ei saa piisavalt saavutada liikmesriikide meetmega nende riikide põhiseaduse süsteemi raames, ja teiseks, et neid on parem saavutada ühenduse meetmega (punkt 5). Mõlemad tingimused peavad olema alati täidetud koos[4].

Lisaks nendele kahele tingimusele peab subsidiaarsuse põhimõtte rakendamiseks olema kontrollitud subsidiaarsuse põhimõtte seos pädevusjaotusega, kuna subsidiaarsuse põhimõtte juures tuleb silmas pidada Euroopa Liidu piiratud pädevuse olulisust. Subsidiaarsuse põhimõte kehtib jagatud pädevusega valdkondades ning selle eesmärk ühelt poolt kaitsta liikmesriikide suveräänsust ja teiselt poolt õigustada Euroopa Liidu meetme valikut, mis on tegelikult kaks vastureäkivat eesmärki.[5]

Tulenevalt eelmainitust võib tähtsaimateks muudatusteks pidada komisjoni kohustust põhjendada oma ettepanekute asjakohasust ja vastavust subsidiaarsuse põhimõttele ning kohustust esitada Euroopa Ülemkogule, Euroopa Parlamendile ja nõukogule aastaaruanne asutamislepingu artikli 3b kohaldamise kohta. See oli esimene samm liikmesriikide identiteedi austamise suunas ning sellega soodustati tulevikus võimalikku rahvusparlamentide otsest osalust liidu tegevuses[6].

Mõistmaks paremini liikmesriikide elanike soove ja vajadusi ning vähendamaks demokraatia defitsiiti tekkiski vajadus tähtsustada rahvusparlamente rohkem ning soodustada nende suuremat

[4] Laffranque, J. 2006 Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura. Lk 103.
[5] Samas, lk 102.
[6] Kiiver, Ph. 2006. The composite case for national parliaments in the European Union: Who profits from enchanced involvement? – European Constitutional Law Review. TMC Asser Press and Contributors. P. 231.

osalemist Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise ning Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahelise pädevuse täpsustamiseks loodi töögrupp, kes 2002. aasta septembriks jõudis järelduseni, et subsidiaarsuse pintsiipi saab rakendada seda tõhusamalt, mida varem põhimõttega arvestatakse seadusandlikus protsessis. Seetõttu peaks iga ettepanek sisaldama analüüsi subsidiaarsuse printsiibile vastavuse kohta, et liikmesriikidel oleks võimalik hinnata seda oma vaatevinklist. Lisaks hindas töögrupp rahvusparlamentide osalust Euroopa Liidu otsustusprotsessis liiga väikeseks ning pakkus luua uue poliitilise jälgimise mehhanismi, mis aitaks rahvusparlamentidel rohkem osaleda Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning tagada subsidiaarsuse põhimõtte korrektne rakendamine. Töögrupi ettepanekuid arvestati uue lepingu (Euroopa Liidu põhiseadusleping) väljatöötamisel. [7]

1.3. Lissaboni leping

Lissaboni leping allkirjastati 13. detsembril 2007 ning ta on hetkel ratifitseerimisel liikmesriikides. Eesti ratifitseeris Lissaboni lepingu 11. juunil 2008. Lepingu jõustumiseks peavad lepingu ratifitseerima kõik 27 liikmesriiki. Praeguseks on lepingu heaks kiitnud 25 liikmesriiki ning 23 neist on oma ratifitseerimiskirja Roomas hoiule andnud[8]. Lepet ei ole ratifitseerinud Iirimaa ja Tšehhi[9]. Tšehhi parlament ratifitseeris Lissaboni lepingu 6. mail 2009, kuid ratifitseerimisprotsessi lõpetamiseks peab selle allkirjastama ka Tšehhi president[10]. Lepingutele pole allakirjutanud ka Saksamaa ning Poola presidendid. 12. juunil toimus Iirimaal lepingu osas referendum, mille tulemusena hääletas leppe vastu 53,4 ja poolt 46,6 protsenti valijaist[11]. Uus referendum on planeeritud 2009 aasta oktoobrile[12]. Seetõttu ei saa Lissaboni lepingu jõustumist veel tõsikindlalt eeldada.

Võrreldes Amsterdami lepinguga on subsidiaarsuse põhimõtte rakendamises palju muutunud. Samas olid paljud Lissaboni lepingus subsidiaarsuse põhimõtet käsitlevad muudatused,

[7] EurActiv. Future EU: Subsidiarity. http://www.euractiv.com/en/future-eu/future-eu-subsidiarity/article-117271?_print 10.11.2008.
[8] Euroopa Komisjon. Millal ja kuidas jõustub Lissaboni leping? http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_et.htm#21 05.05.2009.
[9] Euroopa Liidu Infokeskus. Lissaboni leping. http://elik.nlib.ee/?id=5122 05.05.2009.
[10] COSAC. Ratification of the Treaty of Lisbon. http://www.cosac.eu/en/info/Treaty/ 12.05.2009.
[11] Euroopa Liidu Infokeskus. Lissaboni leping. http://elik.nlib.ee/?id=5122 05.05.2009.
[12] Wikipedia entsüklopeedia. Treaty of Lisbon. http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Lisbon#Ireland 12.05.2009.

sissekirjutatud juba Euroopa Liidu põhiseaduslepingus, mis allkirjastati 2004. aastal, kuid mis jäi jõustamata[13]. Subsidiaarsuse põhimõtte arengu seisukohast omab kõige suuremat tähtsust Lissaboni lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise protokoll. Võrreldes Amsterdami lepingu samanimelise protokolliga on subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli arendatud ning püütud tuua otsustusprotsess rahvusparlamentidele veelgi lähemale. See on oluline ka demokraatia defitsiidi vähendamiseks, kuna subsidiaarsuse kontroll rahvusparlamentide poolt suurendab parlamendi järelvalvet valitsuse tegevuse üle ja vähendab seeläbi demokraatia defitsiiti. Näiteks kohustatakse nüüd Euroopa Liidu institutsioone (komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu) edastama seadusandlike aktide eelnõud (mida kindlasti põhjendatakse ning analüüsitakse subsidiaarsuse printsiibile vastavuse osas) otse riikide parlamentidele (artiklid 4 ja 5). Parlamentidele omakorda antakse kaheksa nädalat aega, et saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamus selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta nende arvates subsidiaarsuse põhimõttele (punkt 6). Tähtaega on pikendatud võrreldes 2004. aastal allkirjastatud Euroopa Liidu põhiseaduslepinguga ning kindlasti on see teretulnud muudatus. Sellist käitumist nimetatakse varase hoiatuse süsteemiks *(early warning system)*. See peaks võimaldama rahvusparlamentidel osaleda rohkem Euroopa Liidu otsustusprotsessis eesmärgiga, et eelnõud saaksid koostatud võimalikult vastavalt liidu kodanike vajadustele[14]. Ehk siis kui Amsterdami lepingule lisatud protokolliga kohustati komisjoni põhjendama ettepaneku asjakohasust, pidades silmas subsidiaarsuse põhimõtet, siis nüüd saavad lisaks Euroopa Liidu institutsiooni poolsele selgitusele rahvuslikud parlamendid olla kursis ka kõikide koostatud eelnõudega, ning neid ise analüüsida. Eriti tähtis on sellise süsteemi rakendamine (ning kindlasti selle arendamine tulevikus) just nüüd, kui Euroopa Liidu liikmesriikide arv on tunduvalt kasvanud ning pole välistatud ka liidu laienemine[15].

Kui kontrollimise protsess on riigis korraldatud tõhusalt ning parlament saab adekvaadse ülevaate eelnõust ega nõustu sellega, annab Lissaboni lepingu protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibi kohaldamise kohta rahvusparlamentidele õiguse esitada põhjendatud arvamusi eelnõu mittesobivuse kohta. Seda võib pidada väga oluliseks muutuseks,

[13] Kiiver, Ph. 2007. Implementing the Early Warning Mechanism for Subsidiarity: National Parliaments Beyond the Constitutional Treaty. Conference Paper. Berlin. P. 1.
[14] Declaration by the Chair. Conference "Europe begins at home" 18. – 19.04.2006. Austria. Punkt 6 http://uealc.at/en/News/Press_Releases/April/1904Declaration.html 15.11.2008.
[15] Rupel D. A region with a view. Conference "Europe begins at home" 18. – 19.04.2006. Austria. http://uealc.at/en/News/Speeches_Interviews/1804Rupel.html 15.11.2008.

kuna see annab liikmesriikidele õigusliku aluse oma riigi identiteeti kaitsmiseks. Protokolli aktikli nr 7 lõike 2 kohaselt tuleb eelnõu uuesti läbi vaadata kui põhjendatud arvamusi seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta esitavad vähemalt kolmandik kõikide riikide parlamentide häälte üldarvust[16]. Pärast nimetatud läbivaatamist võib komisjon või vajadusel liikmesriikide rühm, Euroopa Parlament, Euroopa Kohus, Euroopa Keskpank või Euroopa Investeerimispank, juhul kui nad on seadusandliku akti eelnõu koostajad, otsustada eelnõu samaks jätta, seda muuta või see tagasi võtta. Nimetatud otsust tuleb põhjendada.

Protokolli artikli 7 lõige 3 sätestab, et mida rohkem rahvusparlamente esitavad põhjendatud arvamusi, seda suurema tõenäosusega neid arvamusi arvestatakse ja aktsepteeritakse. Nimelt kui arvamuse esitab mitte üks kolmandik vaid juba riikide parlamentide häälte lihtenamus siis tuleb ettepanek uuesti läbi vaadata. Pärast nimetatud läbivaatamist võib komisjon otsustada ettepaneku samaks jätta, seda muuta või see tagasi võtta. Kui komisjon otsustab ettepaneku samaks jätta, peab ta põhjendatud arvamuses esitama põhjused, miks tema arvates ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Nii asjaomane põhjendatud arvamus kui ka riikide parlamentide põhjendatud arvamused tuleb edastada liidu seadusandjale menetluse raames kaalumiseks. Enne esimese lugemise lõpetamist kaalub seadusandja (Euroopa Parlament ja nõukogu), kas seadusandlik ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, võttes eelkõige arvesse nii riikide parlamentide väljendatud põhjendusi, mida enamik neist jagab, kui ka komisjoni põhjendatud arvamust. Kui seadusandja jõuab nõukogu liikmete 55 %-lise häälteenamusega või Euroopa Parlamendis antud häälte enamusega arvamusele, et ettepanek ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, seadusandliku ettepaneku menetlemist ei jätkata.

Kui ühel või teisel juhul lükatakse rahvusparlamentide põhjendatud arvamus tagasi siis annab protokoll liikmesriikidel õiguse kaevata subsidiaarsuse printsiibi rikkumise asjus Euroopa Liidu Kohtusse.

Arusaadav on, et kõik need planeeritud muudatused on rahvusparlamentide seisukohast vajalikud ning peaksid suurendama nende võimalust osaleda Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Võrreldes Amsterdami lepinguga suureneb rahvusparlamentide võimalus (õiguslik alus) jälgida

[16] Igal liikmesriigi parlamendil on kaks häält, mis jagatakse vastavalt riigi parlamendi ülesehitusele. Lissaboni leping. Protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Artikkel 7 punkt 1.

ja mõjutada Euroopa Liidu otsustusprotsessi ning esitada oma argumenteeritud seisukohti subsidiaarsuse põhimõttest lähtuvalt. Rahvusparlamentidele antakse õigus protsessi menetlus peatada juhul kui see riivab subsidiaarsuse põhimõtet. See on väga tähtis just Euroopa Liidu liikmesriikide endi ning nende kodanike seisukohast, kelle heaolu sõltub õigete ning vajalike otsuste tegemisest Euroopa Liidu tasandil. Lisaks sellele suurendab see rahvusparlamentide rolli liikmesriikides endis ning annab õigusliku aluse, et suurendada kontrolli täievõimu üle.

Iga õigus toob kaasa kohustuse. Nii sellelgi juhul kaasneb rahvusparlamentide jaoks kõikide ülal mainitud õigustega kohustus pöörata suuremat tähelepanu Euroopa Liidus toimuvale ning leida vajalikud vahendid kõikide eelnõudega tutvumiseks. Seetõttu kaasnevad Lissaboni lepingu jõustumisega ümberkorraldused liikmesriikide parlamentide töös. Sõltuvalt riigi juhtimise süsteemist mõjutab Lissaboni leping, jõustumisel, ka valitsuste töökorraldust ning valitsuse ja parlamendi vahelisi pädevussuhteid. Põhjus seisneb ennekõike selles, et kui enne Euroopa Liidu põhiseaduslepingut puudus rahvusparlamentidel otsene kohustus Euroopa Liidu asju arutada ning iga riik korraldas Euroopa Liidu dokumentide kontrollimise vastavalt oma riigisisesele korrale, siis nüüd on see kohustus lepingule lisatud protokolliga sissekirjutatud ning iga Euroopa Liidu liikmesriik on Lissaboni lepingu jõustumisel sunnitud suuremal või väiksemal määral kaasama parlamendi liidu asjade arutamisesse. Seega suureneb esindusvõimu roll ning seeläbi luuakse eeldus demokraatia defitsiidi vähendamiseks. Nendes riikides, kus parlament oli juba enne lepingu allkirjastamist kaasatud Euroopa Liidu asjade arutamisesse, toimub loomulikult vähem muudatusi. Teistes riikides tuleb muudatusi teha suuremal määral.

1.4. Subsidiaarsuse kontrolli mõjutavad tegurid

Sellest ajast saati, kui subsidiaarsuse põhimõtet on hakatud Euroopa Liidu normatiiviaktidega arendama, on kerkinud pinnale ka küsimus: kas sellise süsteemi paberile panemine ja nii-öelda kohustuslikuks tegemine lahendab kõik tekkinud probleemid? Kas vaid reeglite paika panemine toob rahvusparlamendid Euroopa Liidu otsustusprotsessile lähemale? Mida on vaja selle jaoks, et saavutada püstitatud eesmärk? Vastuseid nendele küsimustele võib olla mitmeid.

Esiteks tuleb märkida, et reeglistiku paika panemine on vaieldamatult väga tähtis ning loob eeldused ühtse süsteemi toimimiseks. See paneb paika liikmesriikide õigused ja kohustused ning aitab neil paremini orienteeruda Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Sellegipoolest peavad liikmesriigid ise ilmutama aktiivsust, töökust ning tahtejõudu, et reeglite alusel paika pandud süsteem hakkaks toimima efektiivselt ning eesmärgipäraselt. Hetkel võib pidada puudulikuks riikide enda initsiatiivikust ning oskust suunata vajalikku infot õigeaegselt kõigile pädevatele institutsioonidele. Näiteks lünk valitsuse ja parlamendi vahel on igas riigis erinev ning tingitud väga mitmetest teguritest. Üheks nendest on võimetus vahetada õigeaegselt Euroopa Liiduga seotud informatsiooni. Selle jaoks, et riik saaks kujundada seisukoha eelnõu kohta peaks parlamendil olema vähemalt juurdepääs eelnõud puudutavale esialgsele dokumentatsioonile. Samas ei taga dokumentatsiooni kättesaadavus iseenesest adekvaadset ülevaadet olukorrast, kuna selleks ajaks, kui see on valmis ning kättesaadav, on tavaliselt liiga hilja selle jaoks, et rahvusparlamendid suudaksid avaldada sellele mingit mõju. Juhul kui tõeliselt soovitakse avaldada mõju ning osaleda dokumentide ettevalmistamise protsessis siis peaks kontroll algama juba varasemas staadiumis (näiteks Rohelise Raamatu faasis). Seega võib pidada üheks oluliseks subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli efektiivse teostamise teguriks kontrolli ajastust.

Peale selle ei tohiks parlamendid teha end sõltuvaks komisjonist või valitsusest ning ise konsulteerima pädevate allikatega. Siinkohal tekib loomulikult vastuolu informatsiooni saamise soovi ning reaalse töökoormuse vahel, kuna liiga suur dokumentide hulk tekitaks informatsiooni ülekülluse ning hoopis pärsiks parlamentide kontrollimise võimekust[17]. Järelikult, lisaks ajastusele, on subsidiaarsuse kontrolli aspektist äärmiselt tähtis riigisisese valitsemise korra efektiivne toimine ehk siis valitsuse ja parlamendi vaheliste pädevussuhete otstarbekas jaotus. Riik peab suutma paika panna reaalselt toimiva ja vajaliku pädevussuhete jaotuse ning fikseerima selle õigusaktides. Pädevusjaotuse täpne fikseerimine õigusaktides on vajalik, et kõik subsidiaarsuse kontrolli reguleerivad õigused ja kohustused oleksid protsessis osalejatele üheselt mõistetavad ning kõigile täitmiseks kohustuslikud.

Kolmandaks ei saa alahinnata parlamendisisese töökorralduse tähtsust, ehk siis seda, kuidas toimub subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll parlamendis endas. Sõltuvalt riigi eripärast peab parlament leidma enda jaoks efektiivseima töökorralduse vormi, kus kõik temale

[17] Kiiver, Ph. 2007. Implementing the Early Warning Mechanism for Subsidiarity: National Parliaments Beyond the Constitutional Treaty. Conference Paper. Berlin. P. 1 – 4.

kasutusse antud ressursid oleksid otstarbekalt ära kasutatud. Tähtis on see, kuidas parlament suudab ja peab vajalikuks kontrolli teostamise protsessi kaasata alalisi või ajutisi komisjone, spetsialiste või muid isikuid, kes annab kellele aru ning kes langetab lõpliku otsuse.

Seega on tulenevalt ülalmainitust võimalik järeldada, et vaid Euroopa Liidu normatiiviaktidest ei piisa, et tagada efektiivne subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll. Jõustumisel annab Lissaboni leping õigusliku aluse rahvusparlamentide suuremale osalemisele Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning seda väärtust ei saa alahinnata. Sellele lisaks, subsidiaarsuse kontrolli efektiivseks teostamiseks, peab aga liikmesriik ise leidma ja fikseerima enda jaoks parima pädevusjaotuse valitsuse ning parlamendi vahel, välja töötama efektiivse parlamendisisese töökorralduse ning panema paika ajaraamistiku, millesse tuleb eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel mahtuda.

2. SOOME JA HOLLANDI KOGEMUSED SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE RAKENDAMISE JÄRELEVALVE KONTROLLIMISEL

Juba Euroopa Liidu põhiseaduslepingu allkirjastamisest alates on paljud liikmesriigid alustanud ümberkorraldusi enda riigi otsustusprotsessis. Need riigid, kus parlamendi roll Euroopa Liidu dokumentide kontrollimisel oli eelnevalt suur, pidid tegema vähem ümberkorraldusi. Ülejäänud olid sunnitud läbi viima suuremaid muudatusi. Kõik nad aga seisid suuremal või väiksemal määral järgmiste küsimuste ees: kes peaks tegelema kontrollimisega? Kuidas jaotada parlamendi ja valitsuse ülesanded, et kontroll oleks kõige efektiivsem? Milline parlamendi juures tegutsev komisjon peaks olema vastutav protsessi läbiviimise eest? Paljud neist lahendasid need küsimused erinevalt.[18]

Soome ja Holland rakendavad subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisel erinevaid süsteeme. Neis mõlemais on parlamendi roll Euroopa Liidu dokumentide menetlemisel erinev: Soome Eduskuntal suur ja Hollandi senatil ja esindaval kogul väiksem. Käesolevas peatükis analüüsib ja võrdleb autor just nende riikide praktikat subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise kontrollimisel ning annab lühikese ülevaate ka põhilistest seaduslikest alustest, mis reglementeerivad kontrolli teostamise pädevust.

2.1. Soome

Soome on parlamentaarne vabariik. Parlamenti kuulub 200 liiget, valimised toimuvad iga nelja aasta tagant proportsionaalse valimissüsteemi alusel.[19]

[18] Kiiver, Ph. 2007. Implementing the Early Warning Mechanism for Subsidiarity: National Parliaments Beyond the Constitutional Treaty. Conference Paper. Berlin. Punkt 4.3.
[19] Eduskunta. How Parliament works.
http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx 15.12.2008.

2.1.1. Seadusandlik kord ja pädevus

Soome Vabariigis on Euroopa Liidu asjade menetlemise kord ning pädevusjaotuse alused reguleeritud Soome põhiseadusega. Ennekõike on selles paika pandud parlamendi (Eduskunta) pädevus Euroopa Liidu asjade menetlemisel ning valitsuse aruandekohustus parlamendi ees. Nii kohustab Soome põhiseadus valitsust viima parlamenti kurssi Euroopa Liidu asjadega ning ettevalmistatavate dokumentidega (§ 97). Valitsus peab kuulama ära parlamendi seisukohad ning põhjendama ja õigustama enda poolt esitatud seisukohti[20]. Valitsus vastutab EL-is tehtavate otsuste siseriikliku ettevalmistamise eest ja otsustab nendega seotud Soome toimingute üle vaid juhul, kui selline otsus ei nõua parlamendi heakskiitu (§ 93 lg 2). Seega ei ole Soomes antud valitsusele vabad käed vaid on olemas kindlad õiguslikud alused, mis sunnivad valitsust andma aru ning konsulteerima parlamendiga. Lisaks sellele vajab valitsus täitevvõimu teostamiseks parlamendi usaldust (§ 3).

Soome põhiseaduse paragrahv 96 sätestab, et parlament kaalub ettepanekuid aktide, lepingute ning teiste meetmete osas, mida otsustatakse Euroopa Liidus, mis muidu vastavalt põhiseadusele oleksid parlamendi pädevusalas[21]. Sellest tulenevalt jäävad Soome parlamendi pädevusalasse kõik need Euroopa Liidus otsustatavad küsimused, mis juhul, kui Soome poleks Euroopa Liidu liikmesriik, oleksid parlamendi otsustada[22]. Lisaks sellele võib parlament saada informatsiooni ja võtta sõna ka nendes küsimustes, mis muidu jääksid valitsuse pädevusse (§ 97). Parlamendi seisukoht Euroopa Liidu asjades väljendatakse tavaliselt läbi suure komisjoni. Suure komisjoni seisukoht on valitsusele tulenevalt parlamentaarse vastutuse põhimõttest siduv.

Tulenevalt eelmainitust on kohane järeldada, et Soome põhiseadus annab parlamendile küllaltki suure õigusliku aluse Euroopa Liidu asjade menetluse protsessis osalemiseks. See tähendab ka

---

[20] Hegeland H., Neuhold.C. Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches – European Integration online paper 6/10 2002. punkt 2.2.2. http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf 10.10.2008.

[21] Improving EU Scrunity. Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2005. http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=erekj&${BASE}=erekj&${THWIDS}=0.38/1242227018_80456&${TRIPPIFE}=PDF.pdf 15.11.2008.

[22] Hegeland H., Neuhold.C. Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches – European Integration online paper 6/10 2002. http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf10.10.2008.

seda, et parlamendil on suur osakaal subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise üle kontrolli teostamisel.

2.1.2. Kontrolli korraldus

Soome on järjepidevalt kontrollinud Euroopa Liidust tulevate ettepanekute vastavust subsidiaarsuse printsiibile aastast 1995[23]. Ta on osalenud nii 2005. aastal läbiviidud „subsidiaarsuse varajase hoiatuse mehhanismi" pilootprojektis kui ka sellele järgnevates subsidiaarsuse põhimõtte kontrolldes, mis on läbi viidud COSAC'i (Ühenduse ja Euroopa asjade komitee konverents) sekretariaadi poolt[24]. COSAC'i sekretariaadi selleteemaliste aruannete analüüs näitab, et Soome on alates Euroopa Liidu põhiseaduslepingu allkirjastamisest rakendanud suhteliselt ühtset süsteemi subsidiaarsuse printsiibi kontrollimiseks.

Kõik Euroopa Liidust tulevad eelnõud, mis vajavad kontrolli subsididiaarsuse põhimõttele vastavuse osas, suunatakse suurele komisjonile. Suur komisjon edastab eelnõud vastavalt nende spetsiifikale pädevatele alakomisjonidele. Alakomisjon analüüsib saadud dokumente ning annab seejärel oma põhjendatud arvamuse suurele komisjonile. See omakorda koondab enda kätte kõik Soome Vabariigi institutsioonidelt ning vajadusel ka muudelt pädevatelt isikutelt saadud arvamused parlamendi pädevusse jäävate Euroopa Liidu eelnõude kohta ning kujundab nende põhjal lõpliku seisukoha. Suur komisjon saab iga eelnõu kohta kirjaliku seletuskirja ka valitsuse käest. Lõplik seisukoht vormistatakse tavaliselt suuliselt ning komisjoni esimees teeb sellest kokkuvõtte. Vastavalt vajadusele väljendab komisjon oma seisukohti ka kirjalikus aruandes. Kirjeldatud süsteemi illustreerib autori poolt koostatud joonis (vt lisa nr 1). [25]

---

[23] Improving EU Scrunity. Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2005.http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=erekj&${BASE}=erekj&${THWIDS}=0.38/1242227018_80456&${TRIPPIFE}=PDF.pdf 15.11.2008.

[24] COSAC Secretariat. May 2005. Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism". http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/pilot/ 07.12.2008.

[25] Hegeland H., Neuhold.C. Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches – European Integration online paper 6/10 2002. punkt 2.2.2. http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf 10.10.2008 10.10.2008.

Järjepidevuse tagamiseks teostab subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli ka Euroopa Liidu sekretariaat. Kõik eelnõud vaadatakse läbi ning suurt komisjoni teavitatakse kõikidest tähelepanekutest.[26]

Suure komisjoni seisukoht on valitsusele poliitiliselt siduv (üleval pool mainitud valitsuse aruandekohustuse tõttu parlamendi ees). Juhul kui valitsus käitub komisjoni juhtnööridele mitte vastavalt, on ta kohustatud komisjoni koheselt sellest teavitama[27]. Euroopa Liidu asjade menetlemise range põhjalikkuse taga on eesmärk autoriseerida valitsuse läbirääkimiste positsiooni Euroopa Liidus. Subsidiaarsuse põhimõtte kontroll on siinkohal Soome parlamendi jaoks teisejärguline eesmärk[28]. Sellegipoolest on Soome teinud vajalikke muudatusi kiirelt ja efektiivselt ning COSAC'i sekretariaadi aruannetest subsidiaarsuse kontrolli teemal võib järeldada, et Soome on Lissaboni lepingu jõustumisel valmis tegema koheselt veel viimaseid muudatusi riigi seadusandlikus süsteemis[29].

2.1.3. Protsessi tugevused ja nõrkused

Soomes rakendatavat subsidiaarsuse printsiibi kontrollimise süsteemi peetakse küllaltki edukaks ning seda on järgimas mitmed riigid üle Euroopa, nende hulgas ka Eesti[30]. Soome on üks riike, kus parlamendi roll kontrolli teostamisel on küllaltki suur. Sellest tulenevalt on Soomel vaja teha vähem muudatusi, et olla vastavuses Euroopa Liidu seadusandlusest tulenevate nõuetega.

---

[26] COSAC Secretariat. November 2008. Annex to the Report on the subsidiarity check on the Proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation: National Parliaments replies to the questionnaire. P. 30. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-dscrimination.pdf/ 07.12.2008.

[27] Hegeland H., Neuhold.C. Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches – European Integration online paper 6/10 2002. punkt 2.2.2. http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf 10.10.2008 10.10.2008.

[28] COSAC Secretariat. November 2008. Annex to the Report on the subsidiarity check on the Proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation: National Parliaments replies to the questionnaire. P. 21. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-dscrimination.pdf/ 07.12.2008.

[29] Sama.

[30] Kiiver, Ph. 2007. Implementing the Early Warning Mechanism for Subsidiarity: National Parliaments Beyond the Constitutional Treaty. Conference Paper. Berlin.

Süsteemi tugevuseks peetakse ülesannete jagunemist parlamendi ja valitsuse vahel, ennekõike just komisjonide aruandekohustust suurele komisjonile. Selline töö korraldus suurendab mingil määral komisjonide enda töökoormust, kuid tasub end lõppkokkuvõttes ära, kuna suurel komisjonil tekib tänu sellise süsteemi rakendamisele palju parem ülevaade Euroopa Liidu dokumentidest. Nii suudab parlament eraldada tähtsad asjad vähemtähtsatest, olla paremini kursis eelnõude tegeliku sisuga ning langetada õigemaid otsuseid. Sellise süsteemi toimimine eeldab mitmete subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise seisukohast oluliste tegurite olemasolu. Esiteks näitab Soome võime analüüsida kõiki eelnõusid seda, et parlamendisisene töökorraldus on efektiivne – töö on jaotatud pädevate komisjonide vahel otstarbekalt ning selline töökorraldus võimaldab lõplikku otsust langetaval komisjonil teha otsus tuginedes mitmele objektiivsele seisukohale. Teiseks võib ülal toodud analüüsist järeldada, et parlamendile on seadusega antud piisavalt võimu, et teostada kontrolli valitsuse tegevuse üle. Seega on seadusega piisaval määral reguleeritud parlamendi ja valitsuse vahelised pädevussuhted ning viimane vajab täidesaatva võimu teostamiseks kogu parlamendi usaldust (Soome põhiseaduse §3 lg 2).

Subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli pärssivatest asjaoludest võib välja tuua selle, et valitsuse aruandekohustus parlamendi ees ning nõue esitada koos Euroopa Liidust tulevate eelnõudega ka valitsuse hinnang ja seisukoht, on Soomes tekitanud olukorra, kus valitsuse töökoormus on väga suur ning tihtipeale ei suuda valitsus nõutud aruandeid kõige kvaliteetsemalt koostada – valitsuse seisukoht jääb puudulikuks või eelnõu on pealiskaudselt analüüsitud[31]. COSAC on alates aastast 2006 – 2008 viinud läbi viis subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kontrolli erinevate eelnõude osas[32]. Soome parlamendil on õnnestunud anda vajalik tagasiside õigeaegselt kolme eelnõu kohta[33]. Selline olukord võimaldab teha kaks järeldust. Esiteks, kuigi parlamendi ja valitsuse vahelised pädevussuhted on seadusega põhjalikult reguleeritud, pole nad reaalsetele vajadustele päris vastavad ning valitsuse töökoormus ületab tema võimeid. Teiseks viitab hilinenud tagasiside andmine sellele, et Soome pole suutnud ajastada eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli kõige paremini.

[31] Hegeland, H., Neuhold,C. Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches – European Integration online paper 6/10 2002. http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf 10.10.2008.
[32] COSAC. Subsidiarity control in national Parliaments. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/ 10.12.2008.
[33] COSAC Secretariat. February 2008. Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism. Lk 21. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/Test/reldoc/ 07.12.2008.

2.2. Holland

Hollandi riigikord on konstitutsiooniline monarhia. Kuningal on parlamendiga seadusandlik võim koostöös Riiginõukoguga ja valitsus vastutab Generalstaatide (parlamendi) ees. Hollandi parlament koosneb kahest kojast. Ülemkojas (Eerste Kamer) on 75 saadikut ja alamkojas (Tweede Kamer) on 150 liiget. Ülemkoja valivad provintside esindajad proportsionaalsel esindatusel. Alamkoda valitakse üldvalmistel iga nelja aasta tagant. [34]

2.2.1. Seadusandlik kord ja pädevus

2006. aasta jaanuarist alustas Hollandis tööd ajutine subsidiaarsuse komisjon. Komisjon koosneb nii ülem- kui alamkoja liikmetest ning selle pädevuses on eeskätt Euroopa Liidust tulevate dokumentide analüüs subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete osas.[35]

Erinevalt Soomest ei käsitle Hollandi põhiseadus valitsuse ja parlamendi vahelisi pädevussuhteid kuigi põhjalikult. Ainukese sättena kohustab Hollandi Kuningriigi põhiseaduse artikkel 68 ministreid ja osariikide sekretäre andma ülem- ja alamkojale nõutud informatsiooni, isegi kui seda palub vaid üks liige. Lisaks sellele kohustab Hollandi parlament Amsterdami ja Nice'i lepingute ratifitseerimise statuudiga valitsust teavitama parlamendi mõlemaid kodasid kõikide uute ettepanekute kohta, mis tulenevad Euroopa Liidu lepingu kuuendast jaotisest[36].

Tulenevalt ülalmainitust võib järeldada, et parlamendi osalus ja pädevus subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisel pole väga suur. Ta on kaasatud info saamise tasandil. Parlamendi väiksemat kaasatust subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisse ning muude Euroopa Liidu asjade otsustamisesse tõendab ka asjaolu, et parlamendil puudub otsene õigus mõjutada valitsuse

[34] Wikipedia entsüklopeedia. Holland. http://et.wikipedia.org/wiki/Holland#Poliitika 10.12.2008.
[35] Tans, O. 2006. The Dutch Parliament and the European Constitution – Kiiver P. National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order. Groningen. Europa Law Publishing, p. 89.
[36] Kiiver, Ph. 2007. Implementing the Early Warning Mechanism for Subsidiarity: National Parliaments Beyond the Constitutional Treaty. Conference Paper. Berlin. Punkt 4.2.

poliitikat ning otsuseid antud valdkonnas. See omakorda tähendab seda, et kogu subsidiaarsuse kontrolli teostamine sõltub ennekõike valitsusest endast ning viitab kaudselt demokraatia defitsiidi ohule. [37]

2.2.2. Kontrolli korraldus

Holland on väga aktiivselt osalenud subsiaarsuse põhimõtte kontrollimise projektides. Nii nagu Soome, on ta osa võtnud nii 2005. aastal läbiviidud „subsidiaarsuse varajase hoiatuse mehhanismi" pilootprojektist kui ka sellele järgnevates subsidiaarsuse põhimõtte kontrollides, mis on läbi viidud COSAC'i sekretariaadi poolt[38]. Ka praegu on Holland üks kõige väljapaistvamaid ja innukamaid riike, kes kontrollib subsidiaarsuse põhimõttele vastavust igas vajalikus eelnõus. COSAC'i sekretariaadi aruannetest subsidiaarsuse kontrolli projektide osas kinnitab järjepideva süsteemi olemasolu, mille Holland on loonud eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimiseks.

Ajutisel subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli komisjonil on koordineeriv funktsioon[39]. Nii nagu suur komisjon Soomes, jagab ajutine subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli komisjon Hollandis Euroopa Liidust tulevad ettepanekud laiali pädevatele alalistele komisjonidele, paludes neil kolme nädala jooksul anda oma kirjalik arvamus eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse osas[40]. Ajutine subsidiaarsuse komisjon ise tugineb seisukoha võtmisel just nendele arvamustele ning seejärel edastab selle parlamendi mõlemale kojale arutluseks[41]. See võimaldab komisjonil saada parem ülevaade ettepanekutest ning pöörata enam tähelepanu kõige tähtsamatele küsimustele enda riigi kontekstis. Hollandi subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli teostamise süsteemi illustreerib hästi Hollandi parlamendi enda poolt koostatud joonis, mis on

---

[37] Hollandi parlament. Dutch Parliament and the European Parliament. http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/the_netherlands_a_european_country/dutch_parliament_and_the_european_parliament/index.jsp 11.12.2008.
[38] COSAC Secretariat. May 2005. Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism". http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/pilot/ 07.12.2008.
[39] COSAC Secretariat. February 2008. Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/Test/reldoc/ 07.12.2008.
[40] Sama.
[41] Sama.

lisatud käesolevale uurimustööle (vt lisa nr 2). Joonisel märgitud alalised komisjonid vahetuvad vastavalt subsidiaarsuse kontrolli vajavale eelnõu spetsiifikale.

Lisaks ajutisele subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli komisjonile koostab nn fische ka Hollandi valitsus. Fische kujutab endast valitsuse esialgset hinnangut eelnõule. Sarnaselt Soomes kehtiva korraga käsitletakse selles muuhulgas ka eelnõu vastavust subsidiaarsuse põhimõttele.[42]

Erinevalt Soomest pidi Holland subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimiseks oma riigi valitsemise süsteemi ümber korraldama. Süsteemi ümberkorraldamisega püüti parandada protsessi läbipaistvust ning edendada nii parlamendi kui ka kodanike osalust kontrolli protsessis[43]. Esialgselt loodud ajutisest subsidiaarsuse põhimõtte komisjonist on saanud tegelikkuses alaline komisjon, kes koordineerib Euroopa Liidust tulevate eelnõude analüüsimist. Praeguseks on Holland võtnud sõna väga mitmete eelnõude osas, mis riigi arvates riivavad subsidiaarsuse põhimõtte rakendamist. Erinevalt Soomest, on Holland COSAC'i poolt, ajavahemikus 2006 – 2008, subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise projektide raames avaldanud arvamust kõigi kohta ning leidnud, et kaks neist rikuvad subsidiaarsuse põhimõtet. Märkimisväärne on asjaolu, et erinevalt Hollandist pole Soome leidnud ühegi eelnõu puhul subsidiaarsuse põhimõtte riivet. Näiteks juhul kui Soome suur komisjon leidis, et COSAC'i subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kontrolli raames esitatud eelnõu „Regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters" ei riku subsidiaarsuse põhimõtet siis Holland oli vastupidisel arvamusel. Lisaks sellele on Holland olnud väga avatud diskussioonidele ning pigem neid ise alustanud, pidades kirjavahetust mitmete Euroopa Liidu institutsioonidega nii subsidiaarsuse printsiibi kui ka riikide vahelise koostöö kohta.

[42] COSAC Secretariat. November 2008. Annex to the Report on the subsidiarity check on the Proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation: National Parliaments replies to the questionnaire. P. 82. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-dscrimination.pdf/ 07.12.2008.
[43] Tans, O. 2006. The Dutch Parliament and the European Constitution – Kiiver P. National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order. Groningen. Europa Law Publishing, p. 89.

2.2.3. Protsessi tugevused ja nõrkused

Hollandi Euroopa Liidu asjade kontrollimise süsteemi on järginud mitmed riigid üle Euroopa (näiteks Prantsusmaa, Saksamaa). Parlament osaleb subsidiaarsuse printsiibi rakendamise kontrollimisel võrreldes Soome riigi parlamendiga vähem. Ka vaatamata õigusele saada informatsiooni Euroopa Liidu asjade analüüsimiseks ei ole parlamendil lõplikku sõnaõigust Hollandi positsioonide kujundamisel ning poliitika elluviimisel Euroopa Liidus. Subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli teostab küll parlamendi juures tegutsev subsidiaarsuse kontrolli komisjon, kuid kõik selle komisjoni seisukohad kinnitab valitsus. Sellest järeldub, et pädevusjaotus ei ole riigis korraldatud võrdselt ning suurem otsustusõigus on Euroopa Liidu asjades jäetud valitsusele ning seega pole välistatud ka demokraatia defitsiidi oht.

Teisest küljest on Holland suutnud panna tööle süsteemi, mis on suuteline läbi töötama kõik subsidiaarsuse kontrolli vajavad eelnõud. Tuleb arvestada, et Hollandi parlament ja komisjonide liikmete arv on suhteliselt suur ning mida suurem on süsteem, seda aeglasemini tavaliselt toimub selles info liikumine. COSAC'i sekretariaadi aruannete ning muude asjakohaste dokumentide analüüsist järeldub, et Holland on suutnud subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise süsteemi kaasata võrdselt mõlemad kojad ning panna informatsiooni ringlema piisavalt kiiresti, et mahtuda nõutavatesse tähtaegadesse. See tähendab, et Holland on suutnud luua efektiivse parlamendisisese töökorralduse ning olnud edukas subsidiaarsuse kontrolli ajastamises.

Lisaks kui Soome parlament peab tähtsaks pigem valitsuse seisukohtade kontrollimist siis Holland väärtustab just eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse jälgimist ja sellele eelnevat riikide vahelist info vahetamist. Seega võib väita, et rahvusparlamentide rolli suurendamine subsidiaarsuse kontrollil on Hollandi parlamendi rolli Euroopa Liidu otsustusprotsessis oluliselt suurendanud. Seda isegi tingimustes, kus rahvusparlamentide suurem roll on ette nähtud vaid Lissaboni lepingu eelnõus, mis pole veel jõustunud.

3. SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE KONTROLLI RAKENDAMINE EESTIS

Kuna Eesti on võrreldes Soome ja Hollandiga noorem Euroopa Liidu liikmesriik siis on tal ka vähem kogemust eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel. Sellegipoolest peab Eesti Lissaboni lepingu jõustumise korral suutma teostada subsidiaarsuse kontrolli efektiivselt, ennekõike lähtuvalt Eesti enda huvist kaitsta oma identiteeti ja suveräänsust.

Käesolevas peatükis analüüsib autor subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise õiguslikke aluseid, küsimuse praktilist külge, planeeritud muudatusi ning võrdleb seda Soome ja Hollandi kogemustega. Lisateabe kogumiseks antud küsimuses viis autor läbi intervjuud Olev Aarmaga, Kati Kiisverkiga, Toivo Klaariga, Viljar Veebeliga ja Ivar Raigiga, kes kõik on subsidiaarsuse kontrolli teostamisega kursis kas teoreetilise või praktilise poole pealt. Lisaks sellele on nende viie intervjueeritava seas nii positiivsema kui ka kriitilisema arvamuse esindajaid. Seetõttu on selline intervjueeritavate valim võimaldanud uurimustöö autoril saada realistlikumat pilti subsidiaarsuse kontrolli teostamisest Eestis. Intervjuude aluseks oli autori poolt koostatud küsimustik, mis on lisatud käesolevale uurimustööle lisana nr 3.

Lisateabe, õigusaktide ning Soome ja Hollandi praktika analüüsi tulemusena jõuab autor järeldusteni ning ettepanekuteni, mida kajastab käesoleva peatüki viimases alapeatükis.

3.1. Seadusandlik kord ja pädevus

Eesti Vabariigi õigusruumis reguleerivad Euroopa Liidu asjade menetlemise korda Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, Vabariigi Valitsuse seadus ning muud nende seaduste alusel ja korras kehtestatud õigusaktid. Eesti Vabariigi põhiseadus ei reguleeri Euroopa Liidu asjade menetlemise pädevust. Ka subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli ei reguleeri

praeguseks ükski konkreetne õigusakt. Sellest tulenevalt peab selline kontroll olema korraldatud lähtudes seadustes sätestatud üldistest Euroopa Liidu asjade menetlemise alustest.

Praegusel ajal on Euroopa Liidu asjade menetlemisel ning Eesti Vabariigi seisukohtade kujundamisel täitevvõimu roll väga suur. Nii kuulub Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 20^1 kohaselt Vabariigi Valitsuse pädevusse Eesti poliitiliste prioriteetide määratlemine EL küsimustes, lühemaajaliste eesmärkide kujundamine prioriteetide elluviimiseks ning oma pädevusalasse kuuluvates küsimustes Eesti seisukohtade heakskiitmine. Vabariigi Valitsusele esitatakse heakskiitmiseks Eesti seisukohad ka muude olulise tähtsusega Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja Euroopa Liidu asjade kohta, kui Vabariigi Valitsuse seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister (§20^1 lg 2). Kuna peaminister esindab ja juhib Vabariigi Valitsust siis on tema pädevuses ka Euroopa Liidu asjade siseriikliku koordineerimise juhtimine (§ 36 lg 1). Ta kannab poliitilist vastutust siseriikliku otsustusprotsessi tõhusa ja eesmärgipärase kulgemise eest. Ministeeriumide pädevusalasse kuulub subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisel Eesti seisukohtade õigeaegse väljatöötamise korraldamine vastavalt oma valitsemisala valdkondadele koostöös teiste ministeeriumide ja asjaomaste asutustega (Euroopa Liidu dokumentide menetlemise korra § 2). Sealjuures vastutavad ministritrid VVS § 49 alusel Eesti seisukohtade kujundamise eest Euroopa Liidu otsustusprotsessis ja Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest oma ministeeriumi valitsemisala piires. Vabariigi Valitsuse töö kavandamisel tuginetakse lisaks muudele normatiiviaktidele ka Vabariigi Valitsuse reglemendile.

Euroopa Liidu eelnõude riigisisese menetlemise koordineerimisega tegeleb ministeeriumidevaheline komisjon - Euroopa Liidu koordinatsioonikogu (KOK) (Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine. Punkt 1). KOKi peamisteks ülesanneteks on ministeeriumidevahelise kooskõla tagamine valitsuse positsioonide osas, vaidlusküsimuste lahendamine, infovahetus ning kõikvõimalike muude Euroopa Liiduga seotud probleemide kaardistamine ja lahenduste leidmine. KOK sõelub välja algatused, mille osas on vajalik positsiooni kinnitamine valitsuses ning määratleb vastuvõetud EL-i õigusaktide siseriikliku rakendamise eest vastutavad ministeeriumid. Selle koosseisu kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Eesti Panga esindajad, kellele lisanduvad vaatleja staatuses Riigikogu Euroopa asjade komisjoni ja presidendi kantselei esindajad. [44]

[44] Riigikantselei. ELi asjade siseriiklik koordineerimine. http://www.riigikantselei.ee/?id=5004 17.02.2009.

Kuigi Vabariigi Valitsuse pädevus on küllaltki lai, ei ole valitsusel õigust kõikides küsimustes iseseisvalt seisukohta võtta. Nii kohustab Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^1 lõige 1 Vabariigi Valitsust esitama Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist, ning mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju. Lisaks sellele peab Vabariigi Valitsus esitama Riigikogule omal algatusel või Euroopa Liidu asjade komisjoni või väliskomisjoni nõudel arvamuse andmiseks ka muid olulise tähtsusega Euroopa Liidu asju (§ 152^1 lõige 2). Siinkohal on „muud asjad“ seaduses määratlemata ning seetõttu jääb Vabariigi Valitsusele selles osas väga suur kaalutlusõigus. Teisest küljest võimaldab see säte Riigikogul nõuda ja saada informatsiooni mitmesuguste, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^1 lõikes 1 määratlemata eelnõude kohta. Selle sätte alla on siiani liigitatud ka subsidiaarsuse kontrolli vajavad eelnõud.

Riigikogu nimel tegutseb Euroopa Liidu asjade kontrollijana ja analüüsijana üks Riigikogu alalistest komisjonidest – Euroopa Liidu asjade komisjon ehk ELAK. Pädevuse kujundada Riigikogu seisukohta Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude suhtes, anda arvamust muude Euroopa Liidu asjade kohta ning kontrollida Vabariigi Valitsuse tegevust Euroopa Liidu poliitika teostamisel annab ELAK-ile Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 18 lg 3. Muid ELAK-ile antud õigusi ja kohustusi reguleerivad Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 22, § 25 lg 2 ja §§ 152^1- 152^5. Subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli teostamiseks on ELAK-il õigus saada enda kätte kontrolli vajavaid eelnõusid (§ 152^1 lg 1), nõuda valitsuse käest seletuskirju (§ 152^2 lg 1) ja saada eelnõu kohta arvamust ka teiste alaliste komisjonide käest (§ 152^3). Sarnaselt Soomes toimivale süsteemile on ELAK-i poolt vastu võetud seisukoht Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^4 lõike 3 kohaselt Vabariigi Valitsusele siduv. Juhul, kui Vabariigi Valitsus ei pea kinni ELAK-i seisukohast, on ta kohustatud seda põhjendama. Oleks kohane eeldada, et ELAK-i seisukohast mitte kinni pidamine toob kaasa ka poliitilise vastutuse, kuid kehtivast seaduse regulatsioonist ei ole võimalik seda üheselt välja lugeda. Küll aga annab Eesti Vabariigi põhiseaduse § 97 Riigikogule õiguse avaldada umbusaldust Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile.

Lisaks Vabariigi Valitsuse seadusele, Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele ning nende alusel kehtestatud muudele õigusaktidele, on kontrolli teostamisel mänginud siiani olulist rolli ka

mitmed juriidiliselt mitte siduvad dokumendid nagu näiteks ELAK-i poolt 2004. aastal koostatud soovitus „Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud materjalide esitamiseks Riigikogule ning koostööks valitsuse ja Riigikogu vahel Euroopa Liidu küsimustes“. See dokument kirjeldab, kuidas peaksid nägema välja ja milliseid pidepunkte peaksid käsitlema Riigikogule esitatavad dokumendid, tähtajad ja muu sellega seonduv. Kuna dokument ei oma aga juriidilist jõudu siis pole see ka täitmiseks kohustuslik.

Tulenevalt ülalmainitust võib järeldada, et Riigikogule on seadusandlusega antud mitmed vajalikud õigused, et teostada subsidiaarsuse kontrolli. Teisest küljest on Vabariigi Valitsusele seadusandlusega antud üsna suur nii otsustus- kui kaalutlusõigus Euroopa Liidu asjade menetlemisel, mis teatud mõttes vähendab esindusvõimu rolli ning soodustab demokraatia defitsiidi tekkimist. Lisaks sellele kujutavad mõned subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli aspektist olulised juhised endast juriidiliselt mitte siduvaid dokumente. Ka Eesti Vabariigi põhiseaduses puuduvad sätted, mis reguleeriksid Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu pädevust Euroopa Liidu asjade menetlemisel, sealhulgas ka subsidiaarsuse kontrolli teostamisel.

3.2. Kontrolli korraldus

Eesti on subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontolli teostanud suhteliselt vähe – osaletud on vaid pilootprojektide tasandil ja COSAC-i nõudel. Iseseisvalt pole initsiatiivi üles näidatud. Seetõttu võib pidada Eesti praktikat Euroopa Liidu eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavusele analüüsimise osas suhteliselt väikeseks.

Siiani on eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimine käinud ELAK-i initsiatiivil. ELAK on palunud vajaliku eelnõu osas Vabariigi Valitsuse seletuskirja, millele on Vabariigi Valitsus lisanud ka subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse analüüsi[45]. Subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse analüüsi on tulnud eraldi paluda, kuna Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^2 lõike 1 kohaselt märgitakse seletuskirjas eelnõu eesmärk, eelnõu Euroopa Liidu institutsioonides menetlemise kord ja ajakava, ülevaade eelnõu õigusaktina vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest ning Vabariigi Valitsuse seisukoht eelnõu suhtes. Ka ELAK-i poolt

[45] Aarma, O. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 19.01.2009.

loodud soovitusliku iseloomuga juhendis[46] ei sisaldu nõuet analüüsida eelnõud subsidiaarsuse põhimõtte aspektist. Küll on seal kaetud osa subsidiaarsuse põhimõtte analüüsiks vajalikest valdkondadest nagu eelnõu mõju seadusandlusele, eelarvele, sotsiaal-majanduslik mõju ja rakendamisega seotud administratiivne mõju. Seletuskirja ning subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse analüüsi on siiani koostanud pädeva ministeeriumi ametnikud.

Seejärel on Vabariigi Valitsus saatnud eelnõu ning palutud seletuskirja Riigikogu juhatusele, kes on selle edastanud ELAK-ile ning määranud eelnõu analüüsimisega tegelema ühe või mitu alalist komisjoni (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^2 lg 3). Ka siinkohal on tekkinud erinevus seaduse ja ELAK-i soovitusliku iseloomuga juhendi vahel. Kui Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^2 lg 2 sätestab, et Vabariigi Valitsus esitab eelnõu esimesel võimalusel pärast eelnõu saamist, siis ELAK-i juhendi punkt 1.6 ja 3.5 kohaselt tuleb materjalid Riigikogule esitada vähemalt 2 nädalat enne Eesti seisukoha EL nõukogu töögrupis kaitsmist või vähemalt 4 nädala jooksul alates eelnõu Eestisse saabumisest. Praegune praktika näitab, et Vabariigi Valitsus on püüdnud talitada ELAK-i soovitustega kooskõlas[47].

Kui ELAK on kätte saanud nii Vabariigi Valitsuse seisukoha kui ka teiste pädevate alaliste komisjonide seisukohad siis on ta võtnud eelnõu oma istungi päevakorda ja võtnud eelnõu suhtes seisukoha tuginedes nii Vabariigi Valitsuse kui ka valdkondlike komisjonide arvamusele (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^4). Istungi tulemusest on teavitatud ka Vabariigi Valitsust, kuna Eestis püütakse järgida põhimõtet „üks riik üks seisukoht“[48]. Lisaks sellele on Vabariigi Valitsus kohustatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §152^4 lg 3 kohaselt Riigikogu seisukohast kinni pidama.

Kogu ülalmainitud protsess on pidanud ära mahtuma kas siis 6 (Euroopa Liidu põhiseaduslepingu kohaselt) või 8 (Lissaboni lepingu kohaselt) nädalastesse tähtegasesse. Eestile on sellised ajaraamid enam-vähem vastuvõetavad, välja arvatud juhtudel, mil eelnõu on jõudnud valitsuse kätte kas suve hakul, kui Riigikogu on puhkusel, või jõulupühade eel[49]. Tähtaegadesse ei ole mahutud ka selliste eelnõude puhul, mis on olnud väga mahukad ning on

[46] ELAK. 2004. Soovitused Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud materjalide esitamiseks Riigikogule ning koostööks valitsuse ja Riigikogu vahel Euroopa Liidu küsimustes. Tallinn. Punkt 1.4.
[47] Aarma, O. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 19.01.2009.
[48] Sama.
[49] Sama.

nõudnud pikemaajalist analüüsimist pädeva ministeeriumi ametnike poolt[50]. Siiani ei ole Eesti leidnud üheski Euroopa Liidu poolt esitatud eelnõus subdisiaarsuse põhimõtte riivet[51]. Küll aga leidis Eesti, 2005. aastal COSAC'i sekretariaadi poolt läbiviidud pilootprojektis, et kuigi eelnõus esitatud ettepanekud ei ole vastuolus subsidiaarsuse põhimõttega, siis paremini oleksid need saavutatavad liikmesriikide tasandil rahvusvaheliste kokkulepete kaudu. Võrdluseks, Holland leidis, et eelnõu rikub subsidiaarsuse põhimõtet, ning Soome, et ei riku.

Ülal pool analüüsitud süsteem on toiminud alates Euroopa Liiduga liitumisest. Lissaboni lepingu jõustumise puhul võib kõne alla tulla aga kehtivasse süsteemi teatud muudatuste sisseviimine. Tõsi, muudatused pole veel jõudnud seaduse muutmise eelnõu koostamise faasi, kuid muudatusettepanekute arutamise kallal tegutsetakse juba praegu. Nii on näiteks arutletud selle üle, kelle õlule jääb tulevikus subsidiaarsuse printsiibile vastavuse kontrollimine: jääb selleks valitsus või võtab ülesande enda peale Riigikogu? Lissaboni leping annab Riigikogule õigusliku aluse ja võimaluse tulla Euroopa Liidu otsustusprotsessile lähemale. Edaspidine subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimine sõltub nüüd eeskätt Eestist endast. Tõsi, otsust pole selles osas veel langetatud, kuid hetkel läbirääkimiste faasis olevad seadusandluse muudatused võivad anda teatud ettekujutuse sellest, milliseks tulevik kujuneb.

Näiteks võib tulevikus kõne alla tulla Vabariigi Valitsuse reglemendi muutmine muuhulgas nendest aspektidest, mis puudutavad subsidiaarsuse kontrolliga seotud küsimusi. Võimalike muudatuste kohta on arutlenud Euroopa Liidu asjade menetlemise regulatsioonide ülevaatamise töörühm. Töörühma aruande kohaselt võiks Vabariigi Valitsuse reglemendi punkti 34 täiendada alapunktiga 9^1 järgmises sõnastuses: „Euroopa Liidu asjas seisukoha eelnõu puhul tuleb lisada esitaja hinnang selle põhiseaduse aluspõhimõtetele ja subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kohta, arvamus õigusaktidele vastavuse kohta, seisukohtade põhjendused ning märkida asja Euroopa Liidu institutsioonides menetlemise kord ja ajakava."[52]. Sellise muudatuse sisseviimine on loomulikult teretulnud, kuna sellega reguleeritaks õiguslikul tasandil subsidiaarsuse kontrolli läbiviimise pädevust. Sätte kohaselt jääks selline pädevus seletuskirja koostajale, mis praktikas tähendaks ministeeriumide ametnikke. Senine kontrolli protsess iseenesest ei muutuks: eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse analüüs hakkaks ka edaspidi põhinema mõjude analüüsil.

[50] Sama.
[51] Sama.
[52] Kiisverk, K. EL asjade menetlemise regulatsioonide ülevaatamise töörühma aruanne. 28.11.2008.

Kuna Euroopa Liidust tulevaid ning subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli vajavaid eelnõusid on aastas ca 1000, siis tähendaks kõikide eelnõude kontroll ametnike töökoormuse olulist tõusu[53]. Lähemal uurimisel aga selgub, et muudatuse eesmärk ei ole tagada absoluutselt kõikide eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll[54]. Kontrollida plaanitakse vaid kõiki neid eelnõusid, millede puhul mõjude analüüsi käigus selgub, et need on olulise mõjuga[55]. Selliseid eelnõusid on senise praktika kohaselt aastas umbes 50 ringis[56]. Sellisel kujul nõude tõlgendus võimaldab järeldada, et erinevalt Soomest ja Hollandist ei plaani Eesti hakata kontrollima kõiki Euroopa Liidust tulevaid eelnõusid subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse osas. Hakatakse rakendama eelnõude prioritiseerimise süsteemi, millega selgitatakse välja need, olulise mõjuga eelnõud, mis vajaksid kontrolli subsidiaarsuse põhimõtte osas. Oluline on märkida, et kuigi subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll tehakse vaid olulise mõjuga eelnõudele, siis mõjude analüüs tehakse kõikide eelnõude kohta. Selline lahendus tuleneb Eesti eripärast. Nimelt kui Soomel ja Hollandil võtab kõikide eelnõude kontroll tohutult ressurssi siis kui palju nõuaks see ressurssi Eestilt? Sellist ressurssi oleks Eestil suhteliselt raske leida[57]. Lisaks ei ole otstarbekas raisata ressurssi ja teostada kontrolli kõikide eelnõude osas, juhul kui need ei olegi Eestile olulise mõjuga. Seega on selline kontrolli korraldus küllaltki mõistlik, kuid saab toimida vaid eeldusel, et mõjude analüüs teostatakse korrektselt ning sellest tehakse õiged järeldused. Lisatingimusena võib siinkohal käsitleda ka asjaolu, et täitevvõim peab kasutama talle antud pädevust otstarbekalt ning kooskõlas kodanike huvidega. Vastasel korral tekib demokraatia defitsiit, täitevvõimule antud suur otsustusõigus muutub riigile kahjulikuks ning tekib oht, et subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli hakatakse kasutama valedel eesmärkidel.

Muudatus Vabariigi Valitsuse reglemendi punktis 34 võimaldab järeldada ka seda, et ka edaspidi jääb subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimine ministeeriumide kanda ehk siis Riigikogu ei hakka täies mahus kasutama Lissaboni lepinguga talle antavaid õigusi. Põhjus võib seisneda selles, et mõlemad pooled – nii Riigikogu kui ka valitsus – on rahul praeguse töökorraldusega. Eelnõude subsidiaarsusele vastavuse kontroll nõuab pädevust ning praegu on selles valdkonnas

[53] Klaar, T. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 26.01.2009.
[54] Kiisverk, K. EL asjade menetlemise regulatsioonide ülevaatamise töörühma aruanne. 28.11.2008.
[55] Sama.
[56] Sama.
[57] Raig, I. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 30.01.2009.

pädevamad kontrolli siiani teostanud ametnikud[58]. Seega on edaspidine tööjaotus puhtalt kokkuleppe küsimus ning Riigikogu sooviks on jätkata subsidiaarsuse kontrolli koostöös valitsusega[59]. Nii nagu see siiani on toiminud. Seega erinevalt Hollandist ei too Lissaboni lepingu jõustumine Eesti jaoks valitsuse ja parlamendi vahelistesse pädevussuhetesse tõenäoliselt mingisuguseid suuremaid muudatusi[60].

Teise võimaliku muudatusena võib kõne alla tulla Vabariigi Valitsuse reglemendi täiendamine tähtaegadega, mis reguleeriksid eelnõu seletuskirja ringlemise aega. Täpsemalt pakutakse Vabariigi Valitsuse reglemendi punkti 26 muuta ning muuhulgas lisada sinna nõue, et seisukoha eelnõu Euroopa Liidu asjade kohta esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks viie nädala jooksul pärast nende esitamist Euroopa Liidu nõukogule või hiljemalt kaks nädalat enne asja menetluse algust Euroopa Liidu nõukogus või konsultatsiooniperioodi lõppu. Selline tähtaeg ei kehtiks „Vabariigi Valitsuse seaduse“ § 20^1 lõike 2 punktides 2 ja 3 nimetatud, samuti Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes.[61] Selline täpsustus tähtaegade osas on kindlasti teretulnud ning selle kohaselt peaks Riigikogul jääma umbes 2 nädalat aega, et eelnõud ise menetleda. Tähtaegade määratlemine on eriti tähtis just tuleviku perspektiivis. See tähendab, et juhul, kui senine Eesti praktika põhineb vaid loetud eelnõude analüüsimisel, siis Lissaboni lepingu jõustumisest alates suureneb analüüsitavate eelnõude arv oluliselt. Siis, nagu näitab nii Soome kui ka Hollandi praktika, muutub kontrolli õige ajastamine väga tähtsaks.

3.3. Järeldused ja soovitused

Subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll on Eesti seadusandluses täpselt määratlemata ning seetõttu on see siiani toiminud üldiste Euroopa Liidu asjade menetlemise sätete alusel. Need sätted panevad üldiselt paika Euroopa Liidu asjade menetlemise põhimõtted ning valitsuse ja Riigikogu vahelise pädevussuhete jaotuse, kusjuures valitsusele on antud üsna suur nii otsustus kui kaalutlusõigus. Selline olukord seab ohtu nii demokraatia kui ka subsidiaarsuse põhimõtte eesmärgipärase rakendamise.

[58] Veebel, V. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tartu, 21.01.2009.
[59] Aarma, O. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 19.01.2009.
[60] Raig, I. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 30.01.2009.
[61] Kiisverk, K. EL asjade menetlemise regulatsioonide ülevaatamise töörühma aruanne. 28.11.2008

Subsidiaarsuse põhimõtte efektiivseks rakendamiseks peaksid pädevussuhted Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel olema täpselt paika pandud ning seetõttu vajavad regulatsioonid täpsemat määratlemist. Seepärast võib regulatsioonide üldisust ning soovituslikku iseloomu pidada hetkel kehtiva süsteemi üheks puuduseks. Esimesi samme probleemi lahendamiseks on juba astutud – läbirääkimiste tasandil on Vabariigi Valitsuse reglemendi muutmine. Positiivseks võib pidada sealjuures ka ajalise planeerimise aspekti täpsustamist, kuna täpselt paika pandud ajaline raamistik on üheks subsidiaarsuse põhimõtte efektiivse kontrolli eelduseks. Nendest muudatustest ainuüksi aga ei piisa ning kaaluda tuleks kindlasti ka teisi võimalikke tegevusi.

Esiteks, arvestades senist praktikat ja õiguslike regulatsioonide analüüsi, tuleks täpsustada ametnike poolt teostatavat subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli protsessi, sealhulgas ka mõjude analüüsi, millest subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll peaks tulevikus lähtuma. Praegused juhendid on vaid soovitusliku iseloomuga ning jätavad ametnikele väga suure kaalutlusõiguse kontrolli teostamisel ja otsuste langetamisel. Täpse regulatsiooni sätestamine on eriti tähtis arvestades asjaolu, et mõjude analüüsi tulemuste põhjal otsustatakse eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli üle. Seepärast tuleks selles valdkonnas vähendada ametnike kaalutlusõigust, et vältida vigade tekkimist ning seeläbi ohu tekkimist riigi identiteedile. Sama käib ka eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli kohta.

Teiseks võiks järgida Soome eeskuju ning sätestada täpsemalt Euroopa Liidu asjade menetlemise pädevusjaotuse alused seadusandluses, sealhulgas ka subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli teostamise alused, ning piiri, millest pädevuse ära andmisel ei tohi üle astuda. See kaitseks Eesti Vabariigi suveräänsust ning piiraks täitevvõimu kaalutlusõigust.

Kolmandaks tuleks rohkem tähelepanu pöörata Euroopa Liidu asjadega ning eeskätt subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisega seotud ametnike koolitamisele, et suurendada nende pädevust ja seega ka kontrolli efektiivsust. See vajadus tuleneb kahest eelmisest ettepanekust ning toetab nende eesmärki – tagada nii mõjude analüüsi kui ka subsidiaarsuse kontrolli korrektne teostamine ning tulemustest õigete järelduste tegemine.

Neljandaks tuleks suurendada ministeeriumide vahelist koostööd subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise vallas, kuna see võimaldaks saada kontrolli teostamisel terviklikumat pilti kogu Eesti vajadustest lähtuvalt.

Kindlasti pole vajalike muudatuste loetelu siinkohal ammendav ning subsidiaarsuse kontrolli teostamisel parema tulemuse saavutamiseks on alati võimalik leida ka muid muutmist või reguleerimist vajavaid küsimusi. Muutmist vajavad valdkonnad muutuvad kindlasti ka läbi aja ning varieeruvad sõltuvalt olukorrast. Sellegipoolest tuleb millestki alustada, et jõuda arenguetappi, kus riik kasutaks efektiivselt ja õiguspäraselt talle Lissaboni lepinguga antavat õigust teostada subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli. Eesti riigil on olemas teatud eeldused, et teostada subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli efektiivselt. Eesmärgi saavutamiseks tuleks need eeldused ära kasutada ning viia süsteemi sisse ka teatud muudatused. Just sellisteks esmatähtsateks muudatusteks võib autori arvates pidada ülal pool loetletud soovitusi.

KOKKUVÕTE

Käesoleva uurimustöö eesmärgiks oli analüüsida subsidiaarsuse kontrolli põhimõtteid ja selle praeguseid kitsaskohti ning pakkuda välja parandusettepanekuid kontrolli tõhustamiseks.

Euroopa Liidu aluslepingute analüüsi tulemusena jõudis autor järeldusele, et jõustumisel annab Lissaboni leping rahvusparlamentidele õigusliku aluse, et tulla Euroopa Liidu otsustusprotsessile lähemale. See, kuidas ning mil määral rahvusparlamendid seda õigust kasutavad, sõltub neist endist. Ennekõike sõltub subsidiaarsuse põhimõtte efektiivne kontroll liikmesriigi parlamendi ja valitsuse vahelisest pädevuse jaotusest, parlamendisisese töö korraldusest ning kontrolli ajastamisest.

Subsidiaarsuse kontrollile omastele positiivsete ja negatiivsete joonte väljaselgitamiseks analüüsis autor kahe Euroopa Liidu liikmesriigi praktikat. Soome praktika analüüsi käigus selgus, et Soomes osaleb Eduskunta subsidiaarsuse kontrolli teostamises palju. Parlamendi alalised komisjonid kontrollivad eelnõusid subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse osas ning lõpliku otsuse teeb suur komisjon. Otsuse tegemisel arvestatakse ka valitsuse arvamust. Seega on riigis täpselt paika pandud parlamendi ja valitsuse vahelised pädevussuhted ning parlamendisiseselt toimib efektiivne töökorralduse süsteem. Sellegipoolest on Soomes tekkinud olukord, kus valitsuse töökoormus on väga suur ning hinnangud eelnõude kohta on tihti pealiskaudsed. Seetõttu tundub pädevusjaotus valitsuse ja parlamendi vahel olevat tasakaalust väljas. Lisaks sellele ei ole riik suutnud rakendada toimivat ajastamise süsteemi, sest mitmel korral on Soome jäänud hiljaks COSAC'ile seisukohtade esitamisega.

Hollandis on olukord veidi teistsugune, kuna erinevalt Soomest pole Hollandi parlamendi pädevus väga suur lõplike otsuste langetamise osas. Subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollis osalevad nii parlamendi juures tegutsevad alakomisjonid kui ka ajutine subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli komisjon. Pärast seisukoha võtmist esitab ajutine subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli komisjon selle kinnitamiseks valitsusele. Seega erinevalt Soomest on Hollandis parlamendi ja valitsuse vaheline pädevus jaotatud viimase kasuks. Vaatamata sellele on Holland osalenud kõikides subsidiaarsuse kontrolli pilootprojektides ning suutnud vastata neist kõigile

õigeaegselt. Lisaks, erinevalt Soomest, on riik ilmutanud ise initsiatiivikust subsidiaarsuse kontrolli teostamise osas. Sellest tulenevalt on võimalik järeldada, et kehtiv pädevusjaotus toimib üsna hästi ning parlamendi osalus subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel on suurenenud olukorras, kus Lissaboni leping ei ole veel isegi jõustunud. Ka on suutnud riik paika panna kontrolli teostamiseks enda jaoks sobiva ajalise raamistiku.

Eesti Vabariigi õigusnormid annavad Riigikogule küllaltki suure pädevuse subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli teostamiseks ning valitsuse tegevuse kontrollimiseks. Seega selles osas võib Eestis kehtivat subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli süsteemi pidada sarnaseks Soome Vabariigis kehtiva süsteemiga. Nii Hollandi kui ka Soomega on sarnane asjaolu, et Eestis teostavad subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolli Riigikogu alalised komisjonid, kes teatavad oma seisukohast ELAK-ile. ELAK teeb eelnõu subsidiaarsuse kontrolli tulemuse osas lõpliku otsuse. Tõsi, erinevalt Soomest, põhineb nii ELAK-i kui ka pädevate alaliste komisjonide arvamus Vabariigi Valitsuse arvamusel.

Intervjuude ning õigusaktide analüüsi tulemusena selgus, et vaatamata asjaolule, et õiguslik regulatsioon annab Riigikogule pädevuse kontrolli teostamiseks, puuduvad Eesti õigusaktides konkreetselt subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli reguleerivad sätted. Lisaks sellele on teatud dokumendid, mida on siiani kasutatud subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli teostamisel, õiguslikult mitte siduvad. Selle probleemi lahendamiseks on astutud juba esimesi samme ning läbirääkimiste staadiumis on vajalike muudatuste tegemine Vabariigi Valitsuse reglementi. Autori hindab sellist tegevust vajalikuks, kuid oma analüüsi tulemusena jõuab järeldusele, et lisaks sellele tuleks sisse viia veel teatud muudatusi. Sellega leiab kinnitust ka uurimustöös püstitatud hüpotees, mille kohaselt eeldab subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli tulemuslik rakendamine selgemat õiguslikku regulatsiooni parlamendi ja valitsuse pädevusjaotuse osas

Soome ja Hollandi, intervjuude ning õigusaktide analüüsi tulemusena jõudis autor järeldusele, et subsidiaarsuse kontrolli tõhustamiseks peaks Eesti rakendama teatud meetmeid. Esiteks tuleks täpsustada ametnike poolt teostatavat subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli protsessi, sealhulgas ka mõjude analüüsi, millest subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll peaks tulevikus lähtuma. Teiseks võiks järgida Soome eeskuju ning sätestada täpsemalt Euroopa Liidu asjade menetlemise pädevusjaotuse alused seadusandluses, sealhulgas ka subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli teostamise alused, ning piiri, millest pädevuse ära andmisel ei tohi üle astuda.

Kolmandaks tuleks rohkem tähelepanu pöörata Euroopa Liidu asjadega ning eeskätt subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimisega seotud ametnike koolitamisele. Neljandaks tuleks suurendada ministeeriumide vahelist koostööd subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise vallas.

Kokkuvõtteks hindab autor hetkel Eestis kehtivat õiguslikku regulatsiooni ning praegust arengusuunda rahuldavaks ning peab seda vajalikuks eelduseks subsidiaarsuse põhimõtte efektiivseks kontrollimiseks. On mõistetav, et efektiivse subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli teostamiseni on Eesti Vabariigil veel palju arenguruumi ning autori hinnangul sobiksid esimesteks sammudeks eesmärgi saavutamise suunas hästi ülal pool toodud soovitused.

SUMMARY

The object of this paper was the principle of subsidiarity and its application in Estonia. Therefore the aim of this research was to analyze main principles of subsidiarity check, their current flaws and to make suggestions in order to improve the subsidiarity check. The following hypothesis was stated: effective subsidiarity check requires more accurate legal adjustment of the competence distribution between parliament and government. To prove the hypothesis the method of analysis of literature and law was used. In addition to that the author has analyzed the scrutiny process in Finland and in Kingdom of the Netherlands. In order to gain additional information has author carried out five interviews.

Relying on the results of the research has author reached the conclusion that valid legal regulation of subsitiarity check can be valued as satisfactory and has made the following suggestions in order to improve the scrutiny process:

1. specify the process of subsidiarity check, which is carried out by public servants, including the influence analysis, which the subsidiarity check derives from;
2. enact more accurately the basis of competence distribution in European Union matters, including the basis of subsidiarity check, and the limit, over which the competence cannot be given away;
3. pay more attention to educating those public servants, who are connected to European Union matters and scrutiny process;
4. increase the cooperation between the ministries in the area of subsidiarity check.

The paper is written in Estonian language and includes a summary in English. Length of the paper is 46 pages including the appendixes. Author has no information according to which a paper on the same or similar subject has been written in Estonia. Therefore the paper is innovative and its results can be used in improving the process of subsidiarity check after the Lisbon treaty will come info force.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Amsterdami leping. http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc 20.09.2008

Aarma, O. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 19.01.2009.

COSAC Secretariat. February 2008. Annex to the Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/Test/reldoc/ 07.12.2008.

COSAC Secretariat. February 2008. Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/Test/reldoc/ 07.12.2008.

COSAC Secretariat. May 2005. Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism". http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/pilot/ 07.12.2008.

COSAC Secretariat. November 2006. Report on the results of COSAC's subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a Regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/ 07.12.2008.

COSAC Secretariat. November 2008. Annex to the Report on the subsidiarity check on the Proposal for a Council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation: National

Parliaments replies to the questionnaire. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/anti-dscrimination.pdf/ 07.12.2008.

COSAC. Ratification of the Treaty of Lisbon. http://www.cosac.eu/en/info/Treaty/ 12.05.2009.

COSAC. Subsidiarity control in national Parliaments. http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/ 10.12.2008.

Craig, P., Burca, G. 2007. EU Law. Oxford: Oxford University Press.

Declaration by the Chair. Conference "Europe begins at home" 18. - 19.04.2006. http://uealc.at/en/News/Press_Releases/April/1904Declaration.html 15.11.2008.

Delebarre, M. Subsidiarity: A dynamic tool for bringing Europe closer to its citizens. Conference "Europe begins at home" 18. - 19.04.2006. http://uealc.at/en/News/Speeches_Interviews/1804delabarre.html 15.11.2008.

Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349, RT I 2007, 33, 210.

ELAK. 2004. Soovitused Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seotud materjalide esitamiseks Riigikogule ning koostööks valitsuse ja Riigikogu vahel Euroopa Liidu küsimustes. Tallinn.

Estella, A. 2002. The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique. Oxford: Oxford University Press.

EurActiv. Future EU: Subsidiarity. http://www.euractiv.com/en/future-eu/future-eu-subsidiarity/article-117271?_print 10.11.2008.

Euroopa Komisjon. Millal ja kuidas jõustub Lissaboni leping? http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_et.htm# 21 5.05.2009.

Euroopa Liidu Infokeskus. Lissaboni leping. http://elik.nlib.ee/?id=5122 5.05.2009.

Euroopa Liidu leping. http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc 20.09.2008.

Euroopa Ühenduse leping. http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc 20.09.2008.

Hegeland, H., Neuhold, C. Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches - European Integration online paper 6/10 2002. http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-010.pdf 10.10.2008.

Hollandi Kuningriigi põhiseadus. http://www.minbzk.nl/contents/pages/6156/grondwet_UK_6-02.pdf 25.11.2008.

Hollandi parlament. Dutch Parliament and the European Parliament. http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/the_netherlands_a_european_country/dutch_parliament_and_the_european_parliament/index.jsp 11.12.2008.

Improving EU Scrunity. Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2005. http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=erekj&${BASE}=erekj&${THWIDS}=0.38/1242227018_80456&${TRIPPIFE}=PDF.pdf 15.11.2008.

Kiisverk, K. 28.11.2008. EL asjade menetlemise regulatsioonide ülevaatamise töörühma aruanne.

Kiisverk, K. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 22.01.2009.

Kiiver, Ph. 2007. Implementing the Early Warning Mechanism for Subsidiarity: National Parliaments Beyond the Constitutional Treaty. Conference Paper. Berlin.

Kiiver, Ph. 2006. The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement? - European Constitutional Law Review. TMC Asser Press and Contributors, p. 231.

Klaar, T. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 26.01.2009.

Laffranque, J. 2006. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura.

Lissaboni leping. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ET:HTML 20.09.2008.

Oppermann, T. 2002. Euroopa Õigus. Tallinn: Juura.

Raig, I. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tallinn, 30.01.2009.

Riigikantselei. ELi asjade siseriiklik koordineerimine. http://www.riigikantselei.ee/?id=5004 17.02.2009.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. 11.02.2003. - RT I 2003, 24, 148, RT I 2007, 44, 316.

Rupel, D. A region with a view. Conference „Europe begins at home" 18. - 19.04.2006. Austria. http://uealc.at/en/News/Speeches_Interviews/1804Rupel.html 15.11.2008.

Soome parlament. How Parliament works. http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/howparliamentworks.htx. 15.12.2008.

Soome Vabariigi põhiseadus. http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf 25.11.2008.

Tans, O. 2006. The Dutch Parliament and the European Constitution - National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order. Kiiver P. Groningen: Europa Law Publishing, p. 89.

The European Commission. The Amsterdam Treaty: institutional matters. http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/a27000.htm 10.11.2008.

Vabariigi Valitsuse 14. märtsi 2005. a korraldus nr 149. Euroopa Liidu koordinatsioonikogu moodustamine. RTL, 29.03.2005, 35, 501.

Vabariigi Valitsuse 2. oktoobri 2003. a määrus nr 253. Euroopa Liidu dokumentide menetlemise kord. RTI, 10.10.2003, 64, 433.

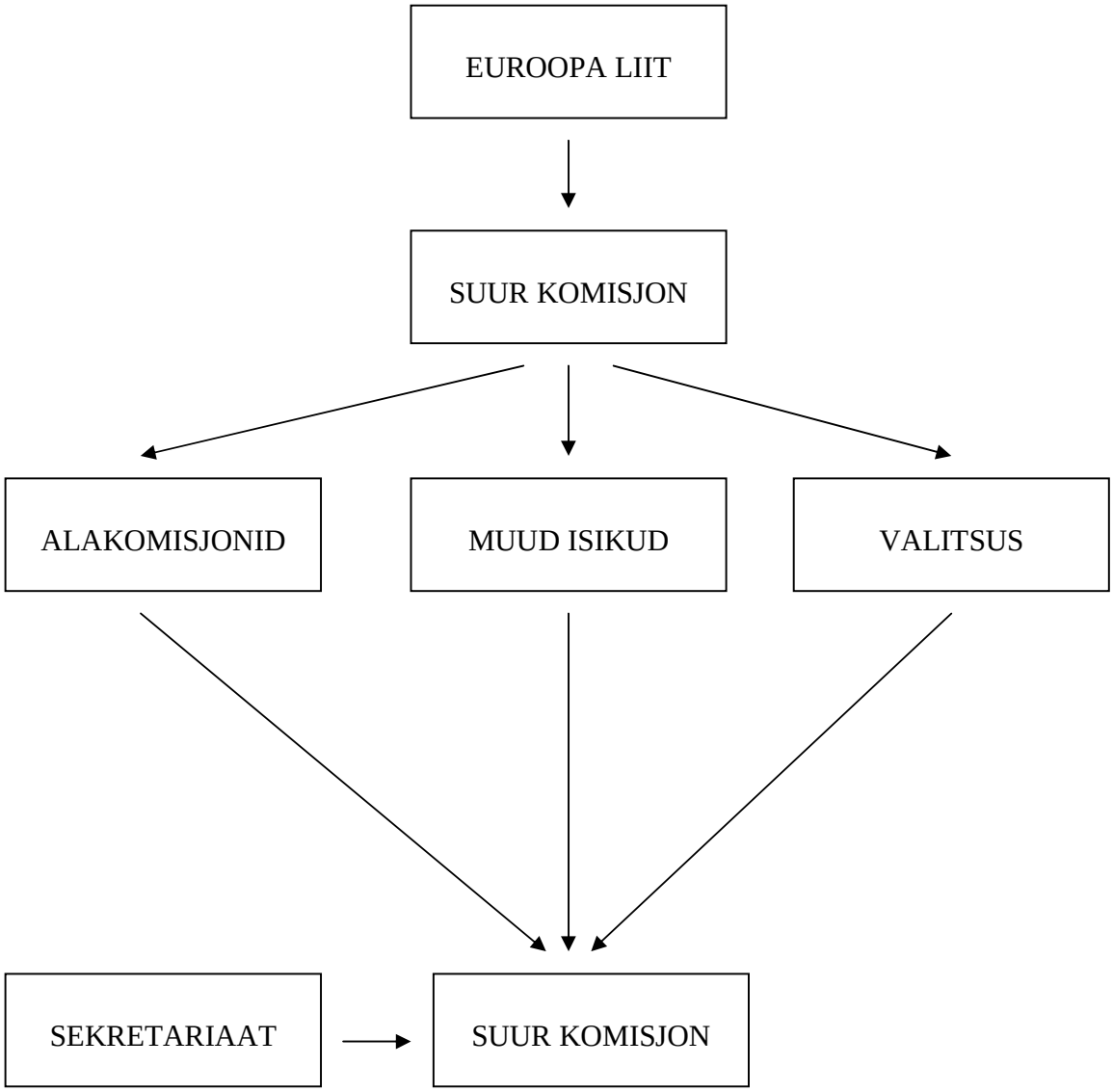
Vabariigi Valitsuse seadus. 13.12.1995. - RT I 1995, 94, 1628, RT I 2007, 66, 408.

Veebel, V. Euroopa Liidu subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine Eestis. Autori üleskirjutis. Tartu, 21.01.2009.

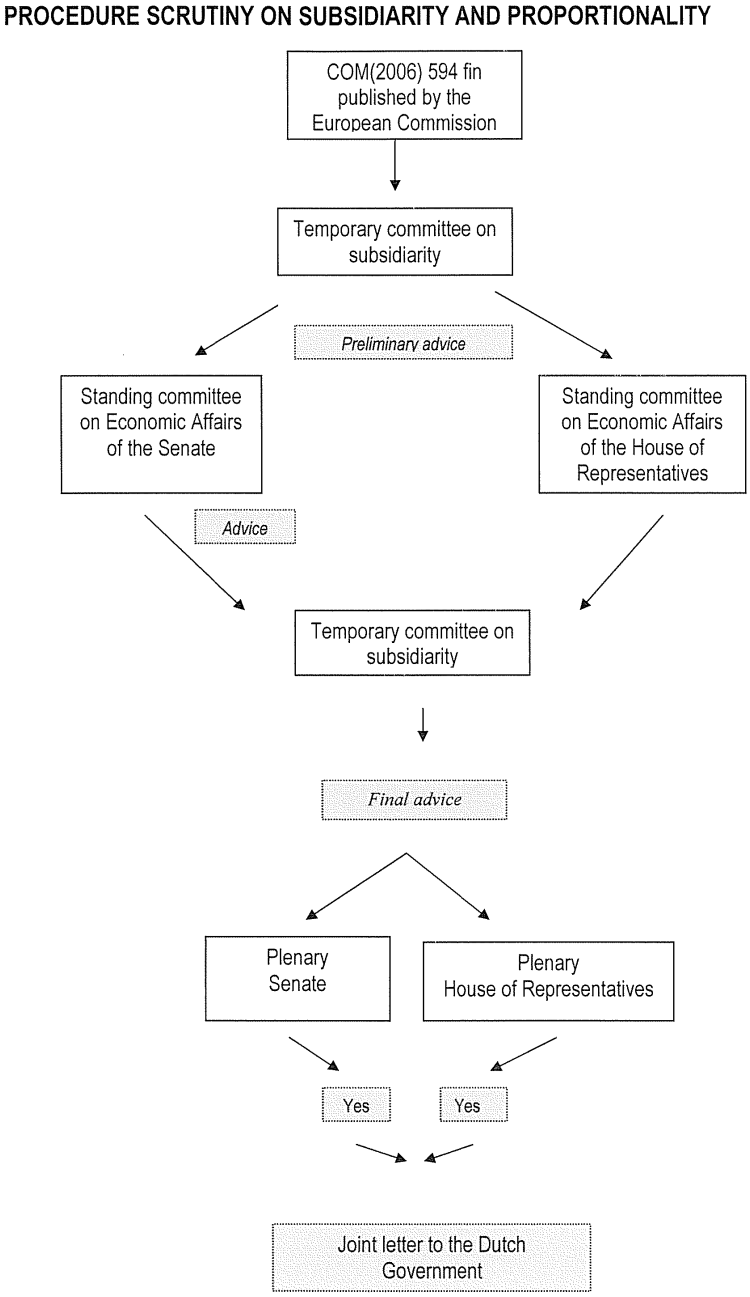
Wikipedia entsüklopeedia. Holland. http://et.wikipedia.org/wiki/Holland#Poliitika 10.12.2008.

Wikipedia entsüklopeedia. Treaty of Lisbon. http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Lisbon#Ireland 12.05.2009.

LISA 1. SUBSIDIAARSUSE KONTROLL SOOME VABARIIGIS



LISA 2. SUBSIDIAARSUSE KONTROLL HOLLANDI KUNINGRIIGIS



LISA 3. EUROOPA LIIDU SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE EESTIS. INTERVJUU KÜSIMUSTIK

Lissaboni lepinguga muudetakse kohustuslikuks kõikide eelnõude saatmine liikmesriikide parlamentidele. Lepingu kohaselt on parlamentidel kaheksa nädalat aega, et kontrollida eelnõu vastavust subsidiaarsuse põhimõttele.

1. Kuidas see mõjutab Riigikogu töökorraldust ja töökoormust?
2. Milliseid muudatusi toob see endaga kaasa Riigikogu rolli?
3. Milliseid muudatusi arvate, et Lissaboni leping toob Riigikogu ja valitsuse vahelistesse pädevussuhetesse?
4. Milliseid muudatusi on juba sisse viidud?
5. Milliseid muudatusi plaanitakse ellu rakendada?
6. Milliseid muudatusi on Teie arvates vaja veel sisse viia?
7. Mida arvavad parlamendiliikmed muudatustest?
8. Kas alalised komisjonid (peale Euroopa Liidu asjade komisjoni) saavad olema ka kuidagi kaasatud subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise protsessi?
9. Keda veel plaanitakse kaasata kontrollimise protsessi?

Alates Euroopa Liidu põhiseaduslepingu allkirjastamisest on läbi viidud mitmeid pilootprojekte, mille eesmärgiks oli uurida liikmesriikide tegevust subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimise teostamisel.

10. Kuidas on Eesti parlament osalenud siiani eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel?
11. Kas ja kelle poolt on eelnõud olnud siiani analüüsitud?
12. Kas ja kes on väljendanud Eesti seisukohta eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse osas?
13. Millised on senised kogemused selles vallas? (Kas on mahutud tähtaegadesse? Kas on leitud mõni subsidiaarsuse põhimõtte riive? Kas sellest on teada antud? Millist tagasisidet on saadud Euroopa Liidust?)
14. Kas subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli osas tehakse koostööd teiste EL-i liikmesriikidega?

Soomes ja Hollandis annab valitsus parlamendile seletuskirja subsidiaarsuse põhimõtte kontrolli all oleva eelnõu kohta. Selles väljendatakse valitsuse seisukohta antud teemal ning tuuakse välja riigi jaoks kõige rohkem tähelepanu väärivad punktid.

15. Kuidas on Eestis see küsimus lahendatud / plaanitakse lahendada?
16. Kas see toob valitsusele uusi kohustusi?
17. Mida see tähendab tähtaegades?
18. Kui suur pädevus jääb valitsusele eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse üle otsustamises?

Mida kokkuvõttes arvate Eesti senisest praktikast eelnõude subsidiaarsuse põhimõttele kontrollimise vallas?

Kas sooviksite veel midagi lisada?