



**S**IGMA

**Support for Improvement in Governance and Management  
in Central and Eastern European Countries**

**POLIITIKA KUJUNDAMISE RAHVUSVAHELISTUMINE.  
INSTITUTSIOONILISED JA ORGANISATSIOONILISED  
VALIKUD POLIITIKA KUJUNDAMISE SISERIIKLIKE JA  
RAHVUSVAHELISTE ASPEKTIDE ÜHENDAMISEKS**

**SIGMA KOGUMIK: Nr. 6**

**POLIITIKA KUJUNDAMISE RAHVUSVAHELISTUMINE.  
INSTITUTSIOONILISED JA ORGANISATSIOONILISED  
VALIKUD POLIITIKA KUJUNDAMISE SISERIIKLIKE JA RAHVUSVAHELISTE  
ASPEKTIDE ÜHENDAMISEKS**

**SIGMA KOGUMIK: Nr. 6**

**MAJANDUSLIKU ARENGU JA KOOSTÖÖ ORGANISATSIOON (OECD)**

**Pariis 1996**

## SIGMA PROGRAMM

SIGMA programm — toetus Kesk- ja Ida-Euroopa riikide haldusasutuste ja juhtimissüsteemide parandamiseks – on OECD üleminekuriikidega koostöö keskuse ja EÜ/Phare ühisalgatus, mida rahastab põhiliselt EÜ/Phare. Ka OECD ja mitmed OECD liikmesriigid varustavad vahenditega. SIGMA toetab avaliku halduse reforme Kesk- ja Ida-Euroopas.

OECD – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon – on valitsustevaheline organisatsioon, mis ühendab 25 arenenud turumajandusega demokraatlikku riiki. Keskus suunab OECD nõuandeid ja abi kõige erinevamate majandusküsimuste kohta Kesk- ja Ida-Euroopa ning endises Nõukogude Liidu reformiriikidele. EÜ/Phare pakub rahalist abi, et toetada oma partnereid Kesk- ja Ida-Euroopas, kuni nad jõuavad staadiumisse, kus on valmis üle võtma Euroopa Liidu liikmelisuse kohustused.

1992. aastal loodud SIGMA, toimib OECD haldusjuhtimise talituses (PUMA). PUMA annab infot ja eksperthinnanguid haldusjuhtimise kohta poliitikakujundajatele OECD liikmesriikides ning lihtsustab sidepidamist ja kogemuste vahetamist avaliku sektori juhtide vahel. PUMA kaudu pakub SIGMA 11 riigile mitme uurimis- ja tegutsemisaasta jooksul kogutud väärtuslikke tehnilisi teadmisi.

Osalevad valitsused ja SIGMA sekretariaat teevad paindlikku koostööd, et luua programme, mis on kavandatud suutlikkuse tugevdamiseks juhtimise paremaks muutmiseks kooskõlas iga valitsuse prioriteetidega ning SIGMA missiooniga. Algatus toetub avaliku halduse kogunud spetsialistide võrgule, et pakkuda nõustamisteenuseid ja võrdlevat analüüsi juhtimissüsteemide kohta. SIGMA töötab tihedalt koos teiste haldusreformi ja demokraatia arengut edendavate rahvusvaheliste toetajatega.

Oma töös on SIGMA määranud kõrge prioriteedi valitsuste vahel koostöö kergendamisele. Selleks pakub SIGMA logistilist tuge võrgu loomiseks Kesk- ja Ida-Euroopa avaliku halduse ametnike ja nende kolleegide vahel OECD liikmesriikides.

SIGMA tegevus on jagatud kuute valdkonda: haldusasutuste reform, poliitika kujundamise juhtimine, kulude haldamine, avaliku teenistuse juhtimine, administratiivne järelevalve ja infoteenused.

Copyright OECD, 1996

**Internationalisation of Policy-Making: Proceedings of a Conference held in July 1995 in  
Natalin/Internationalisation des politiques  
SIGMA Paper n° 6 (1996).**

**Taotlused käesoleva materjali osaliseks või terviklikuks tõlkimiseks või reprodutseerimiseks tuleb esitada: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Käesolevas väljaandes esitatud vaated ei esinda Euroopa Komisjoni, OECD liikmesriikide ega programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlikke seisukohti. Kõik seisukohad kuuluvad väljaandes esindatud autoritele.**



**EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT**

**KIRJASTATUD JA TRÜKITUD AVATUD EESTI FONDI TOETUSEL**

The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary)

Tõlkinud ja toimetanud: Gert Antsu  
Trükitud kirjastuses "Infotrükk"

## SISUKORD

SIGMA PROGRAMM .....	3
SISSEJUHATUS .....	7
EESSÕNA .....	8
I. POLIITIKA KUJUNDAMISE RAHVUSVAHELISTUMINE.....	10
Sissejuhatus.....	10
1.    Strateegiad .....	12
2.    Korraldus .....	15
3.    Õiguslikud Ja Regulatiivsed Aspektid .....	18
4.    Inimressursid.....	20
II. RIIGI ETTEVALMISTUS RAHVUSVAHELISEKS POLIITIKA KUJUNDAMISEKS Riigi Poliitika Koordineerimise Juhtimine Eurointegratsiooni Kontekstis .....	21
Sissejuhatus.....	21
1.    Siseriiklik Ettevalmistus .....	25
2.    Tavamudel: Koordineerimine Kui Tsentraalne Kontroll .....	25
3.    Riigi Poliitika Koordineerimise Juhtimine .....	27
4.    Poliitika Koordineerimise Skaala .....	28
5.    Euroopa Poliitika Koordineerimine Seitsmes El Liikmesriigis .....	31
Austria.....	31
Taani .....	33
Prantsusmaa .....	34
Saksamaa.....	35
Iiri.....	37
Hispaania.....	37
Ühendkuningriik .....	40
Järeldused.....	41
III. INSTITUTSIOONILISED PÕHIVALIKUD SISERIIKLIKU EUROOPA LIIDU ALASE TÖÖ KOORDINEERIMISEKS .....	42
1.    Siseriikliku El Poliitika Koordineerimise Probleemid.....	42
2.    Institutsiooniline Valik Koordineerimise Keskpunktiks.....	43
A.    Välisministeerium koordineerimise keskpunktina .....	43
B.    Spetsiaalne sekretariaat koordineerimise keskpunktina .....	44
C.    “Range” koordineerimine keskusest .....	44
D.    Detsentraliseerimine ministeeriumidevahelise arbitraa iga.....	45
3.    Järeldused.....	45
IV. JÄRELDUSED.....	47

V. KOORDINATSIOONIMEHCHANISMIDE LÜHIKIRJELDUSED KOOSTANUD OSALENUD RIIGID.....	51
Albaania .....	52
Bulgaaria.....	53
Eesti.....	53
Leedu.....	55
Läti .....	55
Poola .....	56
Rumeenia .....	57
Slovaki Vabariik .....	61
Sloveenia.....	62
Tšehhi Vabariik.....	63
Ungari .....	64

## SISSEJUHATUS

See väljaanne on saanud teoks 1995. aasta juulis Varssavi lähedal Natolini Euroopa Kõrgkoolis peetud seminari "Poliitika kujundamise rahvusvahelistumine" tulemusena. Seminari korraldas SIGMA. Selle eesmärgiks oli pakkuda Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kõrgematele ametnikele võimalust arutada poliitika rahvusvahelistumise kaasmõju valitsussüsteemidele ning uurida struktuure ja protsesse, mis aitaksid ühendada poliitika kujundamise siseriiklikke ja rahvusvahelisi aspekte. Lähtudes OECD liikmete ja Euroopa Liidu eri põlvkondade liikmesriikide kogemustest, võimaldas seminar osalejatel võrrelda koordinatsioonimehhanisme ja saada praktilisi nõuandeid selleks, kuidas parandada poliitika kujundamise süsteeme.

## EESSÕNA

Derry Ormond, OECD haldusjuhtimise talituse juhataja

Rahvusvahelistumise tähtsamaid mõjusid valitsusele on vajadus suurendada tõhusa poliitika kujundamise osa. Näiteks OECD riikides võib täheldada, et suhtelise eelise loomine on kõrgelt hüvitatud, samas maksab poliitika kujundamise segamine end rängalt kätte, nii otseselt kui loobumiskuluna. Võib ka täheldada, et rahvusvaheline süsteem ise areneb tingituna ülemaailmsest, mitte ainult Euroopa muutumisest, ja selle tulemusena on OECD riigid sunnitud rakendama haldusjuhtimise reforme mitmes valdkonnas. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ja teised võivad nende tähelepanekute põhjal võtta arvesse asjaolu, et arenevasse globaalsesse ja euroatlantilisse süsteemi sisenemine ja selles osalemine nõuab haldusjuhtimise põhjalikku ja jätkuvat reformimist.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides sõltub kiire kohanemine rahvusvahelistumisega seda, kas saadakse aru (mis siiski ei tähenda tingimata kopeerimist) lääne süsteemidest, institutsioonidest ja seadustest. See sõltub ka suuremast investeerimisest inimestesse ja teadmiste omandamisse, sest nagu lääneriigid, peavad nemadki peale hakkama struktuursete ja administratiivsete kohandustega, selleks et tegutseda suurenevas vastastikuse sõltuvuse keskkonnas. Neil on vaja leida sobivaid lahendusi olulistele probleemidele, millega kõik valitsused puutuvad kokku uues ümbruses. Näiteks, missugused on välisministeeriumi ja rahandusministeeriumi uus roll? Kuhu asetada kõikehaaravas protsessis haruministeeriumid? Mis jääb valitsuse ülesandeks? Kas on vaja rohkem horisontaalstruktuure või uusi koordineerimismehhanisme?

Enamik Kesk- ja Ida-Euroopa riike käsitleb rahvusvaheliseks muutumise küsimusi Euroopa integratsiooni perspektiivist — paljudele neist on see keskne poliitiline surve. See annab küsimustele vastuse leidmiseks konkreetse empiirilise vaatepunkti. Tähelepanu keskendumine liitumisele ei tohi poliitikakujundajaid kõrvale juhtida üldisematelt küsimustelt, millega valitsused puutuvad kokku rahvusvahelises kontekstis. Ka ei tohiks see neid takistada nägemast, missuguseid võimalusi rahvusvahelistumine avab, nagu näiteks ühiste lahenduste otsimine sellistele poliitikaprobleemidele, mida valitsused ei saa lahendada üksi (keskkonnakaitse, rahvusvaheline kuritegevus), või poliitika valikuvõimaluste vahetamine valitsuste vahel (haldusjuhtimise reformi strateegiad OECD riikides näitavad üha rohkem reformiideede piiriülest liikumist).

See, mida OECD poliitikakujundajad õpivad globaliseerumise kohta, kinnitab üht avaliku halduse põhitõde, et *poliitika kujundamine on poliitilis-administratiivne süsteem, mida võib ja peab kujundama, juhtima ja kohandama*. See tähendab, et Kesk- ja Ida-Euroopa valitsused, kes nagu teisedki on praegu seatud vastamisi vastandlike surveavaldustega, mis tulenevad suurenevast kodumaiste ja rahvusvaheliste küsimuste segunemisest, peavad koondama oma jõupingutused järgmistele võtmealadele:

- *Strateegiline lähenemine*. Poliitika ühtlustamise püüded kiiresti arenevas ja mitmepalgelises tänapäeva kontekstis nõuavad strateegilist lähenemist, mille aluseks on pikaajaliste eesmärkide ja küsimuste kõikehaarav perspektiiv. Kindlaks tuleb määrata huvide järjestus, määratleda prioriteedid ja järgida neid kindlalt, et vähendada riski kursilt kõrvale kalduda ja vastuolulisi eesmärke järgida.
- *Koordineeritud lähenemine*. Kõige olulisem on seejuures, et valitsused looksid struktuurid (ministeeriumid, ametid), mis selgelt vastutavad kindlalt määratletud poliitikavaldkondade eest. Alles seejärel saab luua tõhusaid koordineerimismehhanisme kõigi nende vahel, kes poliitika kujundamisel ja teostamisel osalevad. Samuti on tähtis, et koordineerimine



keskenduks komplekssetele poliitikavaldkondadele, millesse on kaasatud mitu ministeeriumi, nagu näiteks Euroopa integratsioon.

- *Seadusandlike ja reguleerivate juhtimissüsteemide täiustamine.* Valitsused peavad jätkama nende institutsioonide ja protsesside tugevdamist, mis toodavad ja rakendavad õigusnorme. See on selliste avalike institutsioonide arengu põhitingimus, mis toetavad turumajandust ja loovad aluse demokraatlikule pluralistlikule süsteemile. See on vajalik sellekski, et toetada seaduste ühtlustamist Euroopa siseturuks ettevalmistumisel.
- *Inimeste arendamine.* Ükski valitsus ei saa toimida hästi, arendamata kõikidel juhtimistasanditel tugevat inimkapitali: keeleoskuste ja erialaste teadmistega inimesi vajatakse eelkõige niisugustes valdkondades nagu majandusteadus, õigusteadus ja avalik haldus. Nende pingutustega peavad kaasnema meetmed, mis tagavad kõrgematele ametnikele *karjääri* ja pakuvad võimalusi saavutada rahvusvahelist *väljundit* ning kasutada oma *kogemusi*.

## I. POLIITIKA KUJUNDAMISE RAHVUSVAHELISTUMINE

Jacques Fournier

### Sissejuhatus

1. Kõik maailma riigid seisavad praegu vastamisi nähtusega, mida nimetatakse kas poliitika globaliseerumiseks või rahvusvahelistumiseks. Neil sõnadel ei ole täpselt sama tähendus, kuid nad tähistavad sama suundumust. Rahvusvahelistumist määratletakse kui mõistet, mis väljendab riigi poliitika juhtimisel rahvusvahelise mõõtme kasvavat kaalu. See mõõde mõjutab kõiki avaliku tegevuse valdkondi. Kuna sellel on ülemaailmsed tagajärjed, on õigustatud ka globaliseerumise termini kasutamine.

2. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid nagu kõik teisedki maailmariigid peavad praegu kohandama oma halduspoliitika planeerimist ja järgimist uue olukorraga, mis tuleneb majanduse globaliseerumisest ja poliitika rahvusvahelistumisest. Varasema olukorraga võrreldes, on need probleemid nimetatud riikide ette kerkinud täiesti uuel kujul ja nad peavad need lahendama väga lühikese ajavahemiku jooksul. Seetõttu on kasulik, kui need riigid oleksid võimelised süvendama kõnealuse teema uurimist ja võrdlema oma kogemusi nii üksteise vahel kui ka OECD riikidega, kellel on tulnud samade raskustega kokku puutuda.

### *Suundumused Ja Mõjurid*

3. Rahvusvahelistumisel kui nähtusel on tehniline, kultuuriline ja poliitiline mõõde. Tehniline progress transpordi valdkonnas, praegu veelgi rohkem infotehnoloogias, on enneolematult suurendanud sidevõimalusi. Selle tulemusel on maailm tõepoolest pisikeseks jäänud. London ja Tokyo on teineteisest sama kaugel kui ühe alpiküla kaks karjasemaja.

4. Kaubanduse ja investeringute liberaliseerimine on võimaldanud luua ülemaailmse majanduspiirkonna, kus suure hargmaise korporatsiooni strateegiast kujuneb peamine tegur tegevuse asukoha kindlaksmääramisel. Ideede, info ja toodete ringlemine lähendab tarbimiskäitumist ning ajendab veel laiemalt üle maailma leviva kultuurimudeli teket. Seda ei saa valitsused jätta arvesse võtmata.

5. Samal ajal rahvuslike identiteetide tunnustamisega, mis on praegusaja peamisi suundumusi, peame tunnustama maailma poliitilise südametunnistuse teket (nimelt seoses arvukate konfliktidega Lähis-Idas, Aafrikas ja Euroopas ning rahvusvaheliste institutsioonide tegevusega).

### *Mõju Halduspoliitika Kujundamisele*

6. Enam ei ole ühtegi valdkonda, kus haldustegevust saaks juhtida, arvestamata rahvusvahelist keskkonda. Kõigepealt peab see väide paika majanduspoliitika puhul, mille mõju majanduskasvule, valuutakurssidele ja tööhõivele on otseselt tingitud kapitali ümberpaigutumisest, hargmaistest ettevõtetest, selliste rahvusvaheliste institutsioonide nagu Maailmapanga ja IMF-i tegevusest ning G7 tippkohtumistel vastuvõetud otsustest.

7. Eelõeldu kehtib ka sotsiaalpoliitika puhul, mis üha rohkem peab arvestama majandusliku konkurentsivõime nõudmisi, tehes seda kas passiivselt, näiteks piirates sotsiaalkulutusi, et mitte tõsta kulusid, või aktiivselt, püüdes eksportida sotsiaalstandardeid konkureerivatesse maadesse.

8. Kuid globaliseerumise mõju ulatub kaugemale sellistest aruteludest, kui jõutakse sinnamaani, kus tegeldakse laiemate probleemidega, millest sõltub meie planeedi tulevik, nagu näiteks arutelud, mis käsitlevad rahvastiku kasvu (Kairo konverents 1994) ja keskkonda (Rio, 1992) või vajalikku koostööd, et võidelda tänapäeva nuhtlustega (kuritegevus, uimastid, aids) ja kontrollida inimeste rännet.

9. Kõik praeguse olukorra seatud piirangud valitsuspoliitika sõnastamisele ja rakendamisele ei ole võrdväärsed. Need tulenevad kas faktidest, millega valitsused peavad arvestama, või õigusnormidest, mis neid seovad. Mõlemal juhul võivad need olla kohustuslikud. Tuleb siiski märkida järgmist:

- esiteks, viimastel aastatel on poliitika rahvusvahelistumise tempo hakanud järsult kiirenema. Kõigepealt andis selleks tõuke nn. inforevolutsioon, mille tunnistajaks oleme viimased kakskümmend aastat olnud, ning õige hiljuti ida ja lääne vaheliste tõkete kokkuvarisemine;
- teiseks, Euroopas tähistab kõnealust nähtust eelkõige areneva Euroopa Liidu loomine.

### *Euroopa Ülesehitamise Iseärasused*

10. 15 Euroopa Liidu liikmesriikidele ja kandidaatmaadele annab Euroopa mõõde poliitika rahvusvahelistumise nähtusele ainulaadse olemuse. See iseärasus, mis nüüd eristab Euroopat kõigist teistest maailma piirkondadest, tuleneb nii Euroopa lähenemisviisi kõikehaaravusest kui ka liikmesriikidele kohustuslike kitsenduste jõust.

11. Euroopa ülesehitamine algas ühisturu loomisega, milles konkurentsimehhanismid võiksid vabalt toimida. Kuid aastate jooksul ilmnes järk-järgult ühelt poolt, et konkurentsi mõiste dünaamilisus viis paratamatult kõigi majandussektorite allutamiseni Euroopa Ühenduse distsipliinile, ja teiselt poolt, et Euroopa ülesehitamine nõudis teatud hulga ühtsete poliitikate rakendamist, mille ulatus ja määr muutus progresseeruvalt laiemaks ja sügavamaks, viies Maastrichti lepingu sõlmimiseni.

12. Lisaks tekitas Euroopa ülesehitamine õigusmenetluste ja mehhanismide sisseseadmise selleks, et integreerida siseriiklikke seadusi ja poliitikaid Euroopa Ühenduse seadustesse ja poliitikatesse. Seega me teeme tähtsa sammu: me astume lihtsate läbirääkimiste staadiumist, mis viisid kokkulepete sõlmimiseni, – loomulikult on need riikidele siduvad, kuid samas jätavad nende endi valida kohaldamismeetmed, – staadiumisse, kus integreerub rida institutsioone, millel on riigiülene otsustusvõim, kuigi võib olla vastumeelne rääkida sellega seoses föderalismist.

13. Euroopa liikmesriigid on astunud täielikult sellesse mehhanismi. Nad on nõustunud suveräänsuse kaotusega mitmes valdkonnas ja peavad seepärast aktsepteerima neid tagajärgi. Nad ei saa enam üksi otsustada paljude küsimuste üle. Riikide valitsuste töö ja nende osalemine Euroopa Ministrite Nõukogu organites mõjutavad pidevalt üksteist vastastikku. Liikmesriigid peavad Euroopa Ühenduse direktiive ja määrusi siseriiklikku õigusesse üle võtma või vahetult kohaldama oma riigi piires. Liikmesriigid on pidanud respekteerima neid kitsendusi, mis mõjutavad kõiki valitsustegevuse valdkondi, ning sisse seadma asjakohaseid struktuure ja menetlusi.

14. Kandidaatriigid on EL-ga liitumiseks teistsuguses olukorras, kuid sugugi mitte muretud kõige selle pärast, sest nad peavad valmistuma nii keerulisteks läbirääkimisteks kui ka hakkama kohandama oma õigusakte ja poliitikat olukorrale, mis saab nende läbirääkimiste tulemuseks. Ka nemad peavad end varustama kõige vajalikuga, et olla võimelised adekvaatselt käsitlema kirjeldatud probleeme.

### *Kesk- ja Ida- Euroopa Riikide Olukord*

15. Rahvusvahelistumisega seotud probleemid kerkivad eriti teravalt esile Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. On paradoks, et just sel ajal, kui need riigid hakkavad saavutama tõelist suveräänsust, peavad nad

aktsepteerima teatud piiranguid selle teostamisel. On terve hulk uusi ja samas kiireloomulisi küsimusi, mis neil tuleb selle protsessi käigus lahendada.

16. Ülesandeid on arvukalt: Euroopa Liiduga ühinemine, millele need riigid lähenevad eri teid pidi, ei ole sugugi ainus küsimus. Sellega on kaasatud ulatuslikum rahvusvahelistumine. Eelkõige võib märkida rahvusvahelise kaubanduse väljavaadet, suhete rajamist Maailma Kaubandusorganisatsiooniga, strateegilisi küsimusi ja suhteid NATO-ga ning suhteid teiste arenenud maadega, mida saab edendada OECD kaudu, vastuvõtt Euroopa Nõukogusse jne.

17. Need ülesanded on suurel määral uued. Rahvusvaheliste suhete raamistik on nende maade jaoks tundmatuseni muutunud. Geopoliitiline ühtekuuluvus, kaubandusvood, majandusmehhanismid ning kohtumiste ja otsuste tegemise kohad ei ole enam samad, mis varem. Mis puutub haldusjuhtimisse, siis on selle tulemusena nüüd suurem vajadus kajastada neid küsimusi ja kindlaks määrata tõhusaks tegevuseks vajalikud mehhanismid.

18. Lõpuks, need ülesanded on kiireloomulised. Siirdeperioodi ei tohi liiga pikaks venitada, ilma et see ei tekitaks ohtu kõnealuste maade julgeolekule, majanduslikule tugevusele ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele. Need maad tunnevad väga tugevat vajadust stabiliseerida oma uus seisund võimalikult kiiresti. See tähendab, et läbirääkimisi, mis võivad osutada eriti keeruliseks, tuleb pidada suhteliselt lühikese ajavahemiku vältel. Sellest seisukohast on jällegi väga tähtis asjakohaste otsustamisstruktuuride ja -menetluste loomine.

## 1. Strateegiad

19. Kõnealuste riikide jaoks on rahvusvahelistumine omamoodi sundus, aga ka võimalus. See on väljastpoolt pealesurutud areng, kuid see võib olla ka soovitud areng. Seda enam võib rahvusvahelistumisest saada eelis, kui see riik on juba olnud võimeline määratlema ja rakendama strateegiat, et edendada oma eluliselt tähtsaid huve. Sellise strateegia väljatöötamisel tuleb arvesse võtta rahvusvahelistumise peamisi tunnuseid.

### *Globaalne Lähenedmine*

20. Rahvusvahelistumine on kõikehaarav protsess, mis haarab kõiki riigi tegevusvaldkondi. Eelkõige kehtib see eurointegratsiooni puhul. Kõik poliitikad, kõik ministriumid on sellest kaasa haaratud. Igaühel on oma huvid, mida kaitsta ja mille eest seista. Sellest esimesest tunnusest tuleneb mitu järeldust.

- Probleeme on vaja käsitleda *üldises perspektiivis* ja mõista, et ei ole võimalik võita korraga kõikidel rinnetel. Huvid tuleb seada järjestusse ja kindlaks määrata prioriteedid.
- Peab seadma *pikaajalisi eesmäärke*, ilma nendeta ähvardab risk kursilt kõrvale kalduda ja seetõttu vastuolulisi eesmäärke järgida.
- Tuleb vältida osaviisilist lähenemist. On vaja valmis seada nende küsimuste *paketid*, milles pingutatakse maksimaalselt, et saada heakskiitu mõnes punktis, tehes samal ajal järeleandmisi teistes küsimustes.
- Kui eespool nimetatud tingimused on täidetud, tekib vajadus tõhusa *koordineerimis- ja arbitraa isüsteemi* järele, mis kaalul olevate küsimuste laadi, erinevust ja tähtsust silmas pidades peab olema valitsusele võimalikult lähedal.

### *Interaktiivne Lähenemine*

21. Rahvusvahelistumine on interaktiivne protsess: selles on rahvusvahelise keskkonna mõju riikide poliitikale, kuid välistatud ei ole riikide poliitikate teatud mõju rahvusvahelisele keskkonnale. Nende kahe teguri suhteline raskus sõltub mõju avaldavate jõudude tasakaalust: Euroopa suhtes on ühisturu loomises aastal 1958 osalenud asutajariik eelistatumas olukorras kui kandidaatriik, kes aastal 1995 loodab ühineda juba hästi väljakujunenud Euroopa Liiduga. Kuid manööverdamisruumi jätkub alati ja strateegiline planeerimine võib seda ruumi laiendada. Selleks on eelkõige vaja:

- koguda informatsiooni, mis on seda kasulik, mida kaugemalt otsuste tegemisest on see saadud; parem veel, kui seda tehakse enne esimeste seisukohtade võtmist;
- otsida liitlasi teistest asjassepuutuvatest maadest;
- kui on tegemist rahvusvaheliste organisatsioonidega, siis tunda väga hästi selle sisemist otsustamisahelat.

22. Euroopa Liidu puhul näiteks tuleb olla võimeline tegutsema nii komisjoni, nõukogu kui parlamendi tasandil sõltuvalt vajadusest. Eelkõige peab suutma hoida tasakaalukat ja kindlaksmääratud tegevusliini, suheldes komisjoni talitustega, kes järgivad täpselt seatud eesmärgi. Seda viimast nõuet on mõnikord raske rahuldada muudatuste tõttu, mis toimuvad Euroopa Liidu institutsioonide juures tegutsevates riikide esindustes, samuti üksteise vahel tehtud kompromisside tõttu. Sellest hoolimata on see vaieldamatult oluline nõue.

### *Ajaline Mõõde*

23. Rahvusvahelistumine areneb hüppeliselt: intensiivse tegevuse perioodidele järgnevad rahulikud. Intensiivne võib olla esialgne läbirääkimiste periood, millal otsustatakse uue institutsiooni tegevuse tingimused või muuta olemasoleva institutsiooni olemust; näitena võib nimetada Rooma ja Maastrichti lepingut, ühtset Euroopa akti. Veel üheks näiteks on kandidaatriikidega peetavad läbirääkimised liitumiseks Euroopa Liiduga. Just sel ajal määratakse kindlaks mängureeglid, ja seetõttu lähevad kõik selles staadiumis tehtud vead tulevikus tõenäoliselt palju maksma. Kaalulolevate küsimuste tähtsus õigustab vastavate mehhanismide sisseseadmist, et läbi arutada niisugune oluline samm nagu liitumine.

24. Sageli järgneb nn. ristlemisperiood, mille jooksul võetud otsuse rakendamine on põhimõtteliselt vaid aja küsimus. Kuid see ei ole tähtsusetu, sest rakendamine mõjutab üha suuremat hulka valdkondi ja võib põhjustada eelnevalt määratletud poliitika täpsustamist. Nagu on näidanud Lääne-Euroopa riikide kogemused, läheb seetõttu jällegi vaja asjakohast organisatsioonilist vormi. See ei pea olema ilmtingimata samal tasandil: valitsus on otseselt seotud esimesel juhul, samal ajal kui tema sekkumine teisel juhul ei pruugi olla nii süstemaatiline.

### *Institutsioonilised Ja Sisulised Küsimused*

25. Vajalikud kompromissid ja kindlaksmääratavad prioriteedid puudutavad kahte küsimusteringi, mis on küll omavahel seotud, kuid mida sellest hoolimata on kasulik eristada.

- Esimene küsimustering on seotud integratsioonimääruga, mida kõnealune riik on rahvusvahelise institutsiooni suhtes valmis aktsepteerima või mida ta soovib saavutada. Euroopa Liidu puhul on selles suhtes päevakorral kaks peamist küsimust: subsidiaarsuse põhimõttele antav sisu ja ühenduse otsuste vastuvõtmise tingimused (enamus või ühehäälsus).

- Teine ring sisaldab kõiki sisulisi küsimusi, mis tulevad ette rahvusvahelistes suhetes. Euroopa Liidu puhul on selleks ühiste tegevuspoliitikate sisu ja see, mil viisil need arvestavad – rohkem või vähem – asjassepuutuva riigi huve.

26. Valik, millest lähtub enamik Euroopa riike oma tegevuses, ükskõik kas nad on Euroopa Liidu liikmed või taotlevad liitumist, on rõhutada teist kaalutluste kategooriat, s.t. püüda saada kõige rohkem tulu integratsioonist, mis ei ole ainult aktsepteeritud, vaid ka soovitud. Sellest seisukohast lähtuvalt koondatakse strateegiline mõtlemine järgmistele sisulistele küsimustele:

- üldine majanduspoliitika, mida tuleb järgida, et täita vajalikud ühinemistingimused või et jõuda uude etappi (Maastrichti kriteeriumid);
- nõuded, mis tuleb formuleerida Euroopa ülesehitamisest rohkem ohustatud majandussektorite kaitseks;
- Euroopa Liidus osalemise tõttu tekkinud rahavoogude tasakaalu saavutamine.

27. Tõsiasjaks jääb, et Euroopa Liitu kuulumise, sinna jäämise või edasise integratsiooni aktsepteerimise põhimõtet peab hindama riik ise, otsustades, kuidas kindlustada kõige paremini oma elulisi huve. Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel võib seega olla raske leida tasakaalu julgeoleku- ja majanduskaalutluste vahel, seda, missuguseid majanduspiiranguid on riik valmis aktsepteerima parema kaitse nimel.

28. Tõsiasjaks jääb ka, et rahvusliku identiteedi säilitamine on kahtlemata üks olulisemaid tingimusi Euroopa idee arenguks. Nagu alljärgnevalt on näha seoses kommunikatsiooniprobleemidega, ei ole avalik arvamus alati valmis esimest teise nimel ohverdama. Selle tagajärjeks on, et riigid säilitavad valvsuse igasuguse riigiülese võimu laienemise suhtes, mida ei õigusta ühenduse üldine huvi. See on subsidiaarsuse põhimõtte sisu.

#### *Kommunikatsiooniküsimused*

29. Halduspoliitika rahvusvahelistumise seisukohast on väga olulised kommunikatsiooniprobleemid. Mõistagi tunnevad inimesed suuremat huvi siseriiklike kui rahvusvaheliste asjade vastu. Peale selle on viimased nii keerukad kui ka läbipaistmatud. Põhifakte on vähe teada ja otsustamismehhanismid ei ole selgelt läbinähtavad.

30. Niisugune olukord võib aja jooksul kujundada tunnustamatusrefleksi rahvusvaheliste institutsioonide suhtes, keda peetakse vastutavaks siseriiklike raskuste eest. Lääne-Euroopa riigid kogesid seda Maastrichti lepingu ratifitseerimise ajal, samuti täheldati aastal 1994, et Euroopa Liitu astuvates riikides oli avalik arvamus kaugel sellest, et kindlalt pooldada neile pakutud arengut.

31. Viimasel juhul on risk seda suurem, et liitumisele viiv tee seab vajalikke kitsendusi, mis ei too endaga kaasa olulist paranemist üldises majandusolukorras ja tekitavad aja jooksul suurenevat vastuseisu. Sellest tuleneb ühelt poolt strateegilistes planeeringutes ajalise piiri kindlaksmääramise tähtsus, teiselt poolt vajadus tohutuks kommunikatiivseks pingutuseks, mille suhtes iga riik peab seadma oma eesmärgid ja määrama kindlaks parimad viisid nende saavutamiseks. See tekitab hulga olulisi küsimusi. Mis on sellise pingutuse sihiks? Mis on edastatava informatsiooni sisuks? Missugune sõnum peab kohale jõudma? Milline on ajakava?

## 2. Korraldus

### *Välisasjade Igapäevastumine*

32. Poliitika rahvusvahelistumine kohustab kõiki riike läbi mõtlema ja muutma valitsuse tööstruktuure ja -korda, et kohaneda uue olukorraga. Lähtuda tuleks ilmingust, mida võib nimetada välisasjade igapäevastumiseks. Kui välisministeeriumil oli varem sellel alal monopoolne seisund, siis praeguseks on ta selle kaotanud.

33. Praegu on kõikidel ministeeriumidel küsimusi, millega tuleb tegelda rahvusvaheliselt, ja järelikult on neil selleks ka volitused. Ministeeriume kallutab üha rohkem neid volitusi kasutama asjaolu, et tegemist on nende ülesannete meeldiva aspektiga, mis rõhutab nende kohustuste tähtsust, avardab neid ja lubab aeg-ajalt neil mööda pääseda teatud sisepiirangutest, näiteks eelarveküsimustes.

34. See kehtib enam-vähem kõigi keskvalitsuse allüksuste, aga ka teistegi üksuste puhul, nagu regionaalsed võimuorganid või surverühmad. Lääne-Euroopa riikide jaoks leidub Brüsselis ettevõtetud algatuse ekvivalent tihtipeale Londonis, Pariisis või Roomas.

35. See toob kaasa kahekordse riski – järjekindlusetus ja riiklike positsioonide nõrgenemine. Mitmesugused sektoriviisilised lähenemised võivad osutada vastuoluliseks. Nende üksteisest lahus hoidmine ei võimalda tegutseda kooskõlastatult. Sektoraalne loogika kipub varjutama riiklikku loogikat ja valitsus, mis on igast küljest ära lõigatud, kaotab järk-järgult kontrolli riigiasjade üle.

36. Selle suundumuse negatiivsete tagajärgede vältimiseks on vaja luua uut tüüpi organisatsioone ja õigupoolest riigid seda teevadki. Neid toetab kaks eesmärki.

- Esiteks, ja kahtlemata on see oluline eesmärk: kõigi osaliste vahel koordinatsioonimehhanismide rajamine, mis võimaldab valitsusel tervikuna täielikult täita oma kohustusi rahvusvahelise poliitika üle kontrolli säilitamise kaudu.
- Kuid selleks, et parandada vastava riigi efektiivsust ja seega tema mõjuvõimu, on vaja ka sisestruktuure kohandada vastavalt äsja rahvusvahelises keskkonnas toimunud muudatustele. Praeguseks võib peamiste suundadena täheldada järgmisi: uue positsiooni leidmine välisministeeriumile, uute koordinatsiooniorganite loomine ja keskvalitsusele suurema rolli andmine. Need püüdlused ilmnevad eelkõige Euroopa asjadega tegelemisel.

### *Euroopa Asjade Juhtimise Ja Koordineerimise Struktuurid*

37. Kui me kohaldame eespool kirjeldatud lähenemisi eri Lääne- ja Ida-Euroopa riikide Euroopa asjadega tegelemisel, näeme peaaegu igal pool võrreldavaid suundumusi. Kuid need ei paku tingimata identseid lahendusi. Euroopa asjadega tegelemise struktuurid tulevad ilmsiks kolmel tasandil.

38. *Esimene* on haruministeeriumide tasand, kus Euroopa asjade eest vastutavad üksused või bürood. Seda tüüpi üksusi ei ole igal pool, välja arvatud riigid, kus see on kohustuslikus korras ette nähtud. Kuid neid tekib järjest juurde. Mõnikord luuakse selline üksus koos talitusega, mis tegeleb rahvusvaheliste asjade kui tervikuga. Üksus peab sidet hiljem käsitletava koordinatsiooniorganiga. Üksus ise koordineerib asjakohase ministeeriumi osakondade poolset Euroopa asjade juhtimist. Ta peab oma tegevuses silmas nii algfaasi – valmistada ette riigi positsioone läbirääkimisteks Euroopa Ühendusega kui ka lõppfaasi – rakendada ühenduse direktiive.

39. *Teine tasand* on ministeeriumid, kellel oma kohustuste tõttu on juhtroll vähemalt Euroopa asjade teatud aspektide juhtimisel. Need järgmised.

- Kõigepealt muidugi *välisministeerium*. Hoolimata faktist, et ta on minetanud oma monopoolse seisundi, on see ministeerium siiski kõikides riikides säilitanud täiesti olulise rolli. Ta ei ole enam ainus ega isegi peamine infoallikas, kui jutt on sellest, mis toimub väljaspool riigipiire, aga tal on loomulik koht rahvusvahelistumise kõigi geopoliitiliste aspektide koordineerimisel ja kajastamisel. Tänu oma kogemustele ja ametkondade asukohale on ta ka kõige paremini paigutunud organ, et juhtida läbirääkimisi ja täita oma ülesandeid välismaal. Praegused liikmesriigid teevad seda eelkõige oma Brüsselis asuvate esinduste kaudu.
- *Rahandus- või majandus- või rahvusvaheliste majandussuhete ministeerium* – täpne nimetus võib riigiti varieeruda – on tänapäeval teine ligitõmbepunkt. See on ministeerium, kellel on peamine vastutus üldise majanduspoliitika juhtimisel ja seega ühenduse arenguks või ühendusega integreerumiseks vajalike tingimuste loomisel. Ta vastutab konkurentsi ja väliskaubanduse eest, mis on Euroopa ülesehitamise tähtsad aspektid. Lõpuks vastutab ta eri sektorite tegevuse koordineerimise eest, et ära hoida tagasilööke majandusele.
- Selle poliitilise ja majandusliku pooluse kõrval ilmneb mõnikord – vähemalt mõnes riigis – tendents luua õiguslik poolus *justiitsministeeriumi* näol. Näiteks Ungaris vastutab just see ministeerium kogu seaduste ühtlustamise protsessi eest. Mujal (näiteks Prantsusmaal) on see roll teistel asutustel.

40. *Kolmas tasand* on valitsuse Euroopa asjade üldise koordineerimise rolli eest vastutava organi tasand. Harilikult luuakse selline organ, mille ülesandeks on ühise seisukoha saavutamine, kompromisside ettevalmistamine ja prioriteetide määratlemisel kaasaaitamine. Kuid selle asukoht ja vastutuse ulatus varieeruvad riigiti. Prantsusmaal, Poolas, Rumeenias, Ühendkuningriigis on niisugune asutus valitsuse juures.

- Prantsusmaal on SGCI (Euroopa majanduskoostöö ministeeriumidevahelise komitee peasekretariaat) lähedalt seotud peaministri ja vabariigi presidendi talitusega ja tal on monopol alalisele esindusele Brüsselis antavate instruksioonide üle.
- Poolas paikneb eurointegratsiooni büroo ministrite nõukogu büroos, mis assisteerib peaministrit kui valitsusjuhti tema ülesannete täitmisel.
- Rumeenias moodustab eurointegratsiooni osakond osa peaministri büroost ja vastutab nii koordineerimise kui ka välisabi korraldamise eest.
- Ühendkuningriigis töötab valitsuse büroo Euroopa sekretariaat, väiksem, aga võimekas organ, tihedas kontaktis UKREP-ga (esindus Brüsselis) iganädalaste kohtumiste näol.

41. Mujal paikneb koordineeriv üksus välisministeeriumis. See on nii Hispaanias (Euroopa Ühenduste riigisekretariaat, kellel on rohkem vahendaja kui vahekohtuniku roll ja puudub monopol Brüsseli suhete üle) kui ka hiljuti Lätis ja Tšehhi Vabariigis loodud üksuse puhul. Ungaris on koordineeriv organ tööstusministeeriumis (algselt oli see välismajandusministeeriumi juurde liidetud, nüüd ära kaotatud). Lõpuks võib lisada, et mõnes riigis, näiteks Saksamaal, ei olegi üldist koordineerivat organit. Sõltuvalt küsimusest kindlustab juhtimise kas välisministeerium või majandusministeerium.

### *Valitsuse Ülesehitus Ja Euroopa Asjad*

42. Siiaamaani oleme tegelnud ainult haldusstruktuuridega, aga Euroopa asjade juhtimine võib ka õigustada kohandusi valitsuse enda koosseisus. Selles suhtes tuleks arvesse võtta kahte tegurit.



- Ühelt poolt on läbirääkimised ja Euroopa süsteemi funktsioneerimine väga aeganõudvad, eriti ministri tasandil isiksuste jaoks. See võib tingida spetsiaalselt nende asjade eest vastutava ministri ametissenimetamise.
- Teiselt poolt ei ole tõelise Euroopa asjade ministeeriumi loomine tingimata hea idee. Euroopa riikide omavaheline lähenemine, nagu me oleme näinud, on nii globaalne kui ka sektoriviisiline. Kõigi Euroopa asjadega tegelev ministeerium tõmbaks enda ligi kõik olulisimad küsimused ja tungiks nii teiste ministeeriumide kui ka peaministri võimupiiridesse.

43. Kahtlemata on mõistlik lahendus vahepeal. Selleks võib olla Euroopa asjade minister, aga mitte ministeerium, s.t. poliitiline isiksus, keda toetab eelpool käsitletud koordineerimisorgan, tegutsedes tihedas koostöös peaministri, välisministeeriumi ja majandusministeeriumiga, kuid ilma tema enda ametkonnata. Niisugune on üldjoontes Prantsusmaa lahendus. Alternatiivne võimalus oleks see, kui Euroopa asjadega kõige rohkem kokku puutuvaid ministreid (välis-, rahandus-, majandusminister) abistaks Euroopa asjade riigisekretär või aseminister. Niisuguse lahenduse on valinud Ühendkuningriik.

#### *Teised Osalised*

44. Riigipoolne korraldus rahvusvaheliste asjadega tegelemiseks ei piirdu valitsuse ja keskhaldusega. Tutvustamist vajavad kolm lisamõõdet, mida selles artiklis saab vaid möödaminnes mainida. Need puudutavad vastavalt järgmisi aspekte.

- Riigi parlamendi osalemine rahvusvaheliste asjade juhtimises. See pole vajalik mitte ainult põhimõtte, vaid ka kasulikkuse pärast. Parlament on ühel või teisel viisil seotud diskussioonidega, mis mõjutavad tema seadusandlikku tegevust ja riigi laiemaid suundumusi. Mis puutub Euroopa asjadesse, siis võib see seotus kujutada endast olulist tegurit ühenduse korra paremaks mõistmiseks ja vastuvõtmiseks. Korraldused, mis Hispaania on selles suhtes teinud (Euroopa Ühendustega tegelev ühiskomisjon, ühine mõlemale kojale), on päris huvitavad.
- Roll, mida võivad etendada detsentraliseeritud võimuorganid. See küsimus kerkib esile eelkõige liitriikides, nagu Saksamaa, ja kõrgelt detsentraliseeritud riikides, nagu Hispaania.
- Toimingud, mida tuleb teha rahvusvaheliste institutsioonidega, eelkõige Euroopa institutsioonidega (komisjon, parlament, kohus) nende asukohas. See küsimus erineb oma olemuselt kahest eelnevast, kuid on väga tähtis. Selleks et mõjutada Euroopa võimuorganite tegevust, on vaja mõista õigusemehhanisme, sotsioloogilist käitumist ja kriteeriume, mille alusel valitakse poliitikat. Riikide investeringud oma tegevuse tõhustamiseks sellel tasandil – nimelt oma alaliste esinduste kaudu Brüsselis – on kindlasti kõige kasulikud, mida selles vallas teha saab.

#### *Koordineerimise Määr Ja Efektiivsus*

45. Kõikidest valitsuse loodud struktuuridest on vähe tulu, kui need ei võimalda saavutada vähemalt osa oma poliitika koordineerimise eesmärkidest ja kui need ei suurenda võimet tõhusaks tegutsemiseks. Professor Les Metcalfe'i arendatud poliitika koordineerimise skaala (vt. *International policy coordination and public management reform*, IRAS, k. 60, 1994, lk. 271–290) on kasulik vahend esimese eesmärgi hindamiseks. Autor kasutas seda enne viimast liitumisvooru Euroopa Ühenduse moodustanud 12 riigi Euroopa asjade juhtimise puhul. Oleks huvitav kasutada seda ka selleks, et püüda hinnata Kesk- ja Ida-Euroopa riikides vastuvõetud lahendusi.

46. Eelnevate käsitluste põhjal peavad valitsused leidma vastuse mõningatele olulistele küsimustele, sealhulgas järgmistele:

- eri ministeeriumide roll, informatsiooni ringlemine ja side, koordineerimismehhanismide olemasolu;
- valitsusjuhi, majandusministri ja välisministri roll;
- üldine koordineerimisorgan, selle asukoht ja roll;
- kohandused kogu valitsuse struktuuris;
- süsteemi üldine toimimine.

### 3. Õiguslikud Ja Regulatiivsed Aspektid

#### *Rahvusvaheline Õigus Ja Siseriiklik Õigus*

47. Halduspoliitika rahvusvahelistumine sunnib valitsusi palju tihedamini kui varem tegutsema rahvusvahelisel tasandil. Selle tulemuseks on rahvusvaheliste lepingute arvu kasv ja nende reguleerimisala laienemine, seda nii kahe- kui ka mitmepoolsete lepingute puhul. See arengusuund toob esile uutest tingimustest tekkinud siseriikliku õiguse ja rahvusvahelise õiguse vahelise suhte küsimuse. Kõikidel Euroopa riikidel on selles punktis ühine tendents kinnitada selgemalt kui varem rahvusvahelise õiguse ülimuslikkust siseriikliku õiguse suhtes. Ühel või teisel viisil seab enamik tänapäeva põhiseadusi lepingud seadustest kõrgemale ja kohtud kohaldavad seda järjestust kohtuasjade puhul.

48. Vastavad korraldused leiduvad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide põhiseadustes. Michel Lesage'i järgi (artikkel ilmumas) "ulatuvad kasutatud valemid ratifitseeritud lepingute ülimuslikkusest siseriiklike seaduste suhtes (Bulgaaria, Horvaatia, Eesti) lihtsa kinnituseni, et seadusega kooskõlas ratifitseeritud lepingud moodustavad osa siseriiklikust õigusest (Rumeenia, Leedu); nende vahele mahuvad lepingud, mis on ratifitseeritud ja ametlikult välja kuulutatud, otsese kohaldamise põhimõtte (Sloveenia), Ungari formuleering, mille kohaselt "Ungari õigussüsteem ... tagab, et tema rahvusvaheliselt sõlmitud kokkulepped on kooskõlas siseriikliku õigusega"". Sellest hoolimata "jätavad mitmed põhiseadused eeliskohaldatavuse seaduste ees inimõigusi käsitlevatele lepingutele (Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Sloveenia)".

#### *Ühenduse Õigus*

49. Võttes taas arvesse Euroopa ülesehitamise iseärasusi, lisandub analüüsile uus mõõde. Euroopa Liidu liikmesriikide suhtes on Euroopa Ühenduse õigus tegelikult palju koormavam kui traditsiooniline rahvusvaheline õigus. Tõsiasi järele jääb, et mitte ainult esmane ühenduse õigus, s.t. asutamislepingud ise, pole siseriiklikku õigusse üle võetud, vaid ka tuletatud ehk teisesed õigusaktid, s.t. kõik ühenduse institutsioonide antud direktiivid ja määrused.

50. Seda tüüpi tekste on arvukalt (31. detsembri 1993. aasta seisuga oli 1150 liikmesriikidele kohaldatavat määrust või direktiivi). Veel enam, kuna need on kas komisjoni või sagedamini nõukogu antud, siis erinevalt asutamislepingutest ei ole neid esitatud parlamentidele ratifitseerimiseks. See kujutab endast märkimisväärset kõrvalekallet traditsioonilisest parlamentide ülimuslikkuse tunnustamisest. Sellest hoolimata on liikmesriigid niisugust toimimisviisi aktsepteerinud, kaasa arvatud Ühendkuningriik, kus 1972. aasta Euroopa Ühenduste seadus muutis põhilikult õigussüsteemi, milles seni paiknes seadus õigusnormide hierarhia tipus.

### *Ühenduse Õiguse Rakendamine*

51. Selline olukord on pannud riike kasutusele võtma uusi menetlusi, mis on mõeldud selleks, et algjärgus võimaldada riikidel mõjutada ühenduse seadusloomet ja lõppjärgus võimaldada riikidel see tulemus üle võtta siseriiklikku õigusse.

52. Algjärgus tähendab see tulevaste ühenduse õigustekstide suunamist võimalikult palju riikide huvidele soodsas suunas. Sellise tulemuse saavutamiseks on mitu tegevusliini omavahel seotud, s.t. riigi valitsuse tegevus on seotud Euroopa Komisjoni talituste omaga, valitsusliikmete tegevus ühenduse ministrite nõukogu organites ja ka võimalike ühiskondlik-professionaalsete surverühmade tegevus omavahel. Parlamendiühendus võib ka selle tulemuse saavutamisele sõltuvalt riigist oma mõju ja tegevusega kaasa aidata.

53. Lõppjärgus tähendab see ühenduse direktiivide siseriiklikku õigusse ülevõtmist (usaldusväärset ja õigeaegset viisil). Eri riikides selles suunas tehtud pingutused näivad vilja kandvat, 31. detsembri 1993. aasta seisuga oli olenevalt riigist liikmesriikidele kohaldatavatest õigusaktidest siseriiklikku õigusse üle võetud 88–95 protsenti. Nende ülesannete täideviimisega kaasneb vastavate struktuuride loomine. Prantsusmaal toimub “ühenduse õiguse järelevalve” riiginõukogu ja SGCI koostöös. Ühendkuningriigis on rahandusministeeriumi õigusosakond ühenduse õigusjärelevalve põhikeskus.

### *Seaduste Ühtlustamine*

54. Kandidaatriikides kerkivad probleemid esile teistmoodi, kuid neilgi on seos eespool öelduga. Neis riikides ei ole ühenduse õigus otse kohaldatav, kuid integreerumise eesmärk, mille nad on endile võtnud, ja lepingud, millest osa on juba sõlmitud, kohustavad neid ühenduse õigust arvesse võtma. See on õigusaktide ühtlustamise protsess, nagu on sätestatud juba sõlmitud või lähikuudel sõlmitavates Euroopa lepingutes.

55. Ühtlustamine puudutab nii praegusi kui tulevasi õigusakte. See kehtib paljudes olulistes valdkondades: toll, äriühingud, maksustamine, intellektuaalomand, töötaja kaitse, finantsteenused, konkurents, inim-, looma- ja taimetervishoid, tarbijakaitse, tehnilised standardid, transport ja keskkond. Ühtlustamine nõuab kindlasti märkimisväärset tööd. Kõigepealt tuleb esitada uued nõuded kontrollimehhanismidele, et tagada nende vastavus ühenduse õigusaktidele. Paistab, et enamik riike on seda juba teinud. Selline kord on kasutusele võetud näiteks Poolas (kohustuslik arvamuse küsimine eurointegratsiooni büroolt) ja Ungaris (justiitsministeeriumi egiidi all). Jääb üle oodata, missugused viivitused sellega kaasnevad ja missugune on nende menetluste üle toimunud kontrolli kvaliteet.

56. On veel palju ulatuslikum probleem – viia olemasolevate siseriiklike tekstide kogum vastavusse Euroopa õigusaktidega. See ülesanne on lahutamatu üldisest üleminekust turumajandusele, mida on alustanud mitmed riigid, ja moodustab selle õigusliku komponendi. Seda ülesannet saab viia ellu ainult järk-järgult, üksteisele järgnevate etappidena, mida on kasulik eelnevalt kavandada. Nii näiteks on Ungari valitsus võtnud vastu programmi, mis määrab valdkonnad, milles ühtlustamine peaks olema lõpule viidud kahe järgmise viieaastase perioodi jooksul. Aastaks 1995 on koostatud täpne tegevusplaan ning justiitsministrile on tehtud ülesandeks anda perioodiliselt aru programmi täitmise kohta.

57. Käsilolev töö ei ole kerge. Kuidas ühendada siseriikliku õiguse juriidilisi kategooriaid ühenduse õiguse kategooriatega, mis ei pruugi tingimata kokku langeda? Missugust kohandamisvaru või erandeid võib aktsepteerida siseriiklikus õiguses ühenduse õiguse suhtes? Kas teatud arengusuundi ühenduse õiguses tuleks ennetada ja kui, siis kuidas seda teha? Need on mõned küsimused, mis vajavad vastust. Need küsimused peaksid panema valitsusi uurima, kuidas korraldada rahvusvahelise õiguse ja siseriikliku õiguse vahelisi suhteid ning õigusaktide ühtlustamist, samuti hindama edasiminekut ja ettetulevaid raskusi.

#### 4. Inimressursid

##### *Üldised Plaanid*

58. Poliitika rahvusvahelistumise kui protsessi hea juhtimine tähendab, et valitsused peavad mobiliseerima vastavaid inimesi. See nõue puudutab endastmõistetavalt neid, kes peavad valitsuses, poliitilistes organisatsioonides, halduses sekkuma asjaomastesse küsimustesse, kuid ulatub sellest palju kaugemale. Kogu kodanikuühiskond leiab end puudutatuna rahvusvahelistumise protsessist. Ühiskondlikud kutseorganisatsioonid, ühendused, haridussüsteem ja meedia – kõik peavad olema võimelised mõistma sellist nähtust ja kaasa aitama selle põhjalikule omandamisele.

59. Arendada tuleb oskusi ja erialast ettevalmistust, mis on kõige otsesemalt seotud rahvusvahelistumise eri aspektidega. Need puudutavad eelkõige:

- majandusteadusi, kõike, mis on seotud rahvusvahelise kaubanduse ja maailmamajanduse globaliseerumissuundade analüüsiga;
- mitmeid õigusharusid, s.t. äriühinguõigust ja konkurentsiõigust, siseriiklikku ja rahvusvahelist avalikku õigust, samuti kõikide nende distsipliinidega kokkupuutuvat ühenduse õigust.

Seetõttu ei olegi üllatav, et majandusteadlased ja juristid on kõige nõutavamad spetsialistid. Kuid ka keeleoskus mängib olulist rolli ja õigustab sellele osutatavat tähelepanu.

60. Lõpuks peab rõhutama *järjepidevuse ja kogemuse* tähtsust tugeva inimjõukapitali arendamisel ja säilitamisel. Rahvusvaheliste asjade valdkonnas saab edasiminekuks olla vaid aeglane ja improviseerida ei ole siin soovitatav. Valitsusel on oluline moodustada järk-järgult kõikidel rahvusvahelistumise seotud juhtimistasanditel vanemametnike võrk, kes on harjunud tegelema selliste probleemidega ning pidama läbirääkimisi väliskolleegeide ja rahvusvaheliste institutsioonidega.

61. Nende üldiste plaanide rakendamine ühenduse asjadega tegelemises toob esile hulga küsimusi, nende hulgas on ka järgmised:

haridussüsteemi plaanid, et juhatada sisse või arendada rahvusvahelistumise ja Euroopa ülesehitamisega seotud erialasid;

- korraldused, et vastata sellele huvile tulevaste ametnike koolituse algstaadiumis;
- ametnike jätkuva koolituse korraldamine;
- ametissenimetamine, ümberpaigutamine ja spetsialistide kasutamine administratsioonis (missuguseid karjäärivõimalusi neile pakutakse);
- keeleõpetuse korraldamine;
- nendes valdkondades rahvusvahelise koostöö tulemuste kindlaksmääramine ja hindamine.

## II. RIIGI ETTEVALMISTUS RAHVUSVAHELISEKS POLIITIKA KUJUNDAMISEKS Riigi Poliitika Koordineerimise Juhtimine Eurointegratsiooni Kontekstis

Les Metcalfe

### Sissejuhatus

62. Iga riigi valitsus on järjest enam kaasa haaratud rahvusvahelisse poliitika kujundamisse. Avatus rahvusvahelisele keskkonnale ja globaalne üksteisest sõltuvuse suurenemine esitavad uusi küsimusi, mis nõuavad vastuseid. Selleks et valitsus suudaks hästi toime tulla kasvava rahvusvahelistumise ja globaliseerumisega, ei piisa sellest, et laiemalt kasutada tavapäraste valitsustevaheliste suhete hoidmise meetodeid. Sellega kaasneb jätkuv osalemine arvukates rahvusvahelistes kutseorganisatsioonides, mis on osa üldisest suundumusest juhtimise rahvusvahelistumise poole. Lisaks kuulub siia ka osalemine regionaalse integratsiooni süsteemis nagu Euroopa Liit. Iga tegur neist esitab eriti karme nõudeid riigi poliitikute ja ametnike ajale ja tähelepanule, sest kaalul on tähtsad riiklikud huvid. Neid nõudeid ei saa tõhusalt rahuldada tavaliste diplomaatiameetodite ega välisasjade juhtimise kindlaks kujunenud vahendite abil. Need nõuavad uusi vastuseid, mis sobivad teistsugusele tingimuste ja vajaduste kogumile. Riigi valitsuse sisemine välissuhete juhtimine vajab läbimõtlemit ja ümberkujundamist.

63. Vajadus uue lähenemise järele rahvusvahelise poliitika ettevalmistamisel on eriti oluline, kui vaadelda riikide valitsuste ja Euroopa Liidu institutsioonide vahelisi suhteid. Senine ja edaspidine EL areng osutavad pigem kasvavale kui kahanevale valitsuste töökoormale. Euroopa integratsiooni laienemine ja süvenemine nõuavad järjest enam, et uuesti vaadataks põhjalikult läbi, kuidas valitsused korraldavad ja juhivad oma välissuhteid. Kuigi EL ei ole ainuke organisatsioon, mis paneb riikide valitsustele uusi kohustusi, teevad küsimuste olulisus ja keerulisus, millega EL tegeleb – samuti siseriiklik poliitiline tundlikkus – põhjaliku siseriikliku ettevalmistuse Euroopa poliitika kujundamiseks väga hinnatavaks. Riigi valitsuse eeltöö selleks, et osaleda Euroopa poliitika kujundamises, on märksa karmim valitsuse võimete proovilepanek kui ükskõik mis muu rahvusvaheliste suhete aspekt.

64. Oma puhtpraktilise asjakohasuse ja ulatuslikumate järelduste tõttu valitsuste rahvusvaheliste suhete juhtimise kohta keskendub artikkel sellele, kuidas riikide valitsustel tuleks “oma etteasted kokku saada”, et esindada oma huve mitmel areenil, kus Euroopa poliitikat sõnastatakse ja otsustatakse. Järgnevalt esitatud materjal on nii empiiriline kui ka analüütiline. Empiiriliselt keskendutakse sellele, kuidas EL liikmesriigid valmistavad ette oma riigi poliitika seisukohta, et Euroopa tasandil läbirääkimisi pidada. Selle hulgas käsitletakse mitmesuguseid seoseid, liitumisläbirääkimiste nõudeid ja liikmetena läbirääkimiste pidamist. Analüütiliselt on peamine eesmärk luua süstemaatiline ja standardne lähenemine valitsuse suutlikkuse hindamiseks rahvusvahelise poliitika eeltöö tegemisel. Tutvustatakse ka poliitika koordineerimise suutlikkuse analüüsi meetodit. See meetod võimaldab valitsusi võrrelda ja lihtsustab üksteise kogemustest õppimist. Erilist tähelepanu osutatakse vajadusele mõjusate vahendite järele poliitika koordineerimise juhtimiseks ministeeriumide hulgas, kes osalevad otseselt ja kaudselt Euroopa poliitika kujundamises.

### *Välised Ja Sisemised Kitsendused*

65. Riigi osalemine Euroopa poliitika kujundamises sõltub kahte liiki kitsendustest – välistest ja sisemistest. Kavandades juhtimist nende vahepeal tuleb arvesse võtta mõlemad. Väljastpoolt tekitab EL

keskkond ühise nõuete kogumi, millele kõik riigid peavad vastama enam-vähem ühtemoodi, näiteks luues alalise esinduse ja otsustades, missugune minister või ministeerium on kõige sobivam riigi esindaja nõukogu või komisjoni istungjärkudel. Samas peab iga riik looma oma valitsusesisese poliitika ettevalmistamise ja koordineerimise süsteemi, mis on kohandatud just selle riigi tingimustele ja vajadustele, kaasa arvatud põhiseaduslik raamistik ning valitsuse võimu ja volituste jaotus.

66. Euroopa poliitika protsessi erilised tunnused ja kaalukad nõuded vajavad spetsiifilist ettevalmistust ja omaette koordineerimiskorda valitsuses, et tagada ministrite ja ametnike saabumine hästi ettevalmistatuna ja korralikult instrueerituna õigel ajal õigesse kohta õigele kohtumisele. Kuid esialgu tasub täheldada, et riiklike huvide esindamise süsteem Euroopa tasandil või teistel rahvusvahelistel foorumitel on rajatud üldisele sisepoliitika koordineerimise süsteemile ja sõltub sellest. Kui siseriiklikus süsteemis on nõrgad kohad või puudujäägid, on väga tõenäoline, et need avalduvad rahvusvahelistel läbirääkimistel – võib-olla märkimisväärse majandusliku või poliitilise hinna näol. Vastupidi, vabatahtlikud püüded parandada ja uuendada valitsuse poliitika koordineerimise suutlikkust, selleks et muuta välissuhete juhtimine tõhusamaks, annavad tõenäoliselt lisatulu, osutades selles suunas, kuidas tugevdada sisepoliitika koordineerimist.

67. Riigi perspektiivist vaadatuna on Euroopa Liit nii lootuste keskpunkt kui ka hirmude allikas. Lootused on rajatud positiivsetele ootustele saada majanduskasu ja teha teistes suundades edusamme vastastikuse abi toel. Kuid garanteeritud tulu ei ole. Selle kohta on üks oluline näide. Oodatud majanduse paranemine 1992. aasta siseturu väljakujundamise programmi põhjal ei ole veel tegelikkuseks saanud, nagu seda näitab praegune muretsemine kõrge töötusetaseme üle. Hirm tekib kartusest, et suveräänsus kaob ja otsustamisvõim läheb üle rahvusvahelisele tasandile. Sageli arvatakse, et see tähendab samaväärset kaotust kontrolli ja võimu üle riigi tasandil ning selles nähakse ohtu rahvuslikule iseseisvusele ja identiteedile. Siiski ei ole mingit põhjust *a priori* oletada, et rahvusvahelistumine üldiselt või eurointegratsioon iseäranis oleks null summaga lõppev mäng. Riikide valitsused ei anna lihtsalt oma vastutust üle Euroopa institutsioonidele. Neist saavad iseäranis keerulise rahvusvahelise poliitika protsessi osalised. Selles protsessis on neil oluline vabadus avaldada mõju, et langetatud otsused tooksid endale kasu. Kuid selleks peavad nad olema hästi ette valmistatud, et asuda Euroopa poliitika tegemise protsessis tekkivate arvukate küsimuste kallale, ja piisavalt hästi organiseeritud, et suuta täielikult osaleda Euroopa poliitika kujundamises.

#### *Kvantitatiivsed Ja Kvalitatiivsed Muudatused*

68. Pidades silmas kontrolli kaotamise kartust, mida eurointegratsioon tekitab, tähendab see paradoksaalsel kombel valitsuse poliitikutele ja ametnikele rohkem tööd. Nad peavad osalema keerulisemates ja tähtsamates otsustamisprotsessides, kui nad tahavad olla efektiivsed riigi huvide esindamisel. Just EL poliitika kujundamine seab raskeid nõudeid riikide valitsuste administratsioonidele, et tugeva ajasurve all ette valmistada ja koordineerida oma panust mitmesse paralleelsesesse poliitika kujundamise liini. Vähe sellest, et pole võimalik vabastada valitsusi vastutusest ega vähendada neile seatud nõudeid, eurointegratsioon tekitab jätkuvalt suurt töökoormat, mis pigem kasvab kui kahaneb koos eurointegratsiooni süvenemise ja laienemisega. Peale selle on vaja teha nii kvalitatiivseid muudatusi haldusstruktuurides ja juhtimissüsteemides kui ka neid suurendada.

69. Eurointegratsioon lõhub riigi valitsuse tasandil piiri välis- ja sisepoliitika kujundamise vahel. Välisministeeriumid ei saa enam tegutseda värvavalvuritena välisküsimustes, kontrollides pääsu rahvusvahelisse keskkonda ja mängides domineerivat rolli kõikides poliitika ettevalmistamise faasides. Euroopa poliitika kujundamises on haruministeeriumid otseselt kaasatud EL poliitika protsessi. Ministrid ja ametnikud osalevad komiteedes ja nõukogudes otseselt esindajate ja ekspertidena. Süvenev eurointegratsioon suurendab sellist rollide segunemist ja muudab järjest ähmasemaks piiri sise- ja välispoliitika vahel. Seetõttu nõuab Euroopa poliitika protsessist haaratud ühisala juhtimine

välisministeeriumi ja teiste ministeeriumide rolli ümbersõnastamist, samuti nende omavaheliste suhete reorganiseerimist.

### *Euroopa Poliitika Kujundamine Kui Läbirääkimine*

70. See valitsuse kohandamine ja uuendamine peab täiel määral arvesse võtma vajadusi, mis tekivad rahvusvahelise poliitika kujundamises kui läbirääkimiste protsessis. Euroopa Liit on ainulaadne riigi poliitika kujundajatele esitatavate nõuete keerulisuse, mitmekesisuse ja püsivuse poolest. Iga liikmesriik peab sõnastama ja esindama oma riigi huve valdkondades, mida tuleb aina juurde, näiteks põllumajandusest hariduseni ja tehnoloogilisest innovatsioonist keskkonnakaitseni. Igaüks peab püüdma kindlustada oma erinevate läbirääkimispositsioonide kokkukuuluvust ja vastastikust sobivust, hoolitsedes asjakohase koordineerimise eest vastavate ministeeriumide ja nende huvide vahel. Veelgi enam, nende kohustustega tuleb tegelda järjekindlalt. Erinevalt rahvusvahelistest läbirääkimistest, mille eesmärgiks on jõuda kokkuleppele, nagu lepingu sõlmimine, jätkuvad EL läbirääkimised lõpatuseni. Seetõttu nõuab see püsivat suutlikkust poliitika ettevalmistamise juhtimisel ja ministeeriumidevahelisel koordineerimisel. Oluline on meeles pidada vajadust püsiva ja tugeva koordineerimissuutlikkuse järele. Muidu võivad ajutised abinõud liitumisläbirääkimiste lähenemisel tõkestada püüdeid luua alus pikaajalisele efektiivsusele.

71. Liitumisläbirääkimised loovad ilmselt nähtuse, mida võib nimetada ülekoormatuse probleemiks. Poliitiline prioriteet kindlustada EL liikmeks saamine ja raskused uue poliitika ja tohutu õigusaktide hulga omaksvõtmisel nõuavad ülesandele pühendunud meeskonna loomist. Lühiajalised surved toidavad illusiooni, et pärast liikmeks saamist muutuvad asjad lihtsamaks ja valitsusele esitatavate nõuete kõrgpunkt on möödas. Kuid olukord ei muutu kunagi taas "normaalseks". Kogemused osutavad vastupidist. Liikmeks olek loob küll teistsuguse, kuid mitte lihtsama olukorra. Pärast liitumist tuleb täita liikmekohustusi läbiräägitud üleminekuperioodi jooksul. See tähendab märkimisväärset investeringut Euroopa normidega kooskõlas oleva otsuste rakendamise suutlikkusse. Kuid Euroopas tuleb päevakorda jätkuvalt uusi vaidlusküsimusi. Selleks et luua riigi seisukoht läbirääkimisteks, mis kajastaks soovivat ja teostatavat, tuleb arvestada ja hinnata nii uute võimaluste kui ka probleemide mõju. Kuna Euroopa poliitika kujundamine toimub järjest rohkem kvalifitseeritud häälteenamuse alusel, peab teostatavuse analüüs sisaldama teiste valitsuste toetushinnanguid ning soovivat puhtalt riigi perspektiivist.

72. Pealegi ilmneb tendents vaadelda Euroopa poliitika protsessi liiga piiratuna. Väga palju tähelepanu pööratakse tipptasandile, s.t. sellele, mis juhtub Brüsselis. Üldise ja poliitilise ettekujutuse kohaselt kipub otsustamine koonduma Euroopa institutsioonidesse. See on arusaadav, sest seal on protsessi kulminatsioon; see on huviäratav: suhteliselt lihtne on esitada pilti sellest, mis juhtub läbirääkimistelaua taga, ja see sobib kokku rahva ettekujutusega kokkulepete tegemisest üldiselt ja iseäranis Euroopa poliitika kujundamisest. Kuid see ettekujutus pole kaugelt täiuslik, vaid näitab ainult jäämäe tippu. Sellest on välja jäetud riigi tasandil tehtud tohutu eeltöö. Muidugi tehakse eeltööd ka Euroopa tasandil. Kuid arvestades Euroopa Komisjoni ja ministrite nõukogu süsteemi väiksust ja piiratud ressursse, tuleb suur osa poliitika ettevalmistamisest teha riigi tasandil liikmesriikide valitsustel. Kui seda ei tehta, kannatavad riigi huvid, sest poliitikud ja ametnikud järgivad Euroopa tasandil teadmatult või teadlikult vastuolulist poliitikat, järelikult on Euroopa poliitika protsessi efektiivsus kahjustatud. Vähe instrueeritud esindajad esitavad ebaselgeid ja lõpetamata asju ning peavad aina tagasi pöörduma oma alalisse esindusse või riigi pealinna, et saada nõu ja juhiseid. Hilisemas etapis on poliitika rakendamine takistatud tõlgendamiskeskuste tõttu, mida tekitab seda poliitikat kindlaksmääravate direktiivide ja määruste halb sõnastus.

73. Kuigi on keeruline mõõta või saada usaldusväärseid hinnanguid selle kohta, kui palju aega kulutatakse eri läbirääkimisfaasides, on kindel, et suur osa tööst on kodutöö. Võib-olla koguni 90 protsenti rahvusvahelise poliitika kujundamisele kulunud ajast ja pingutusest on tegelikult tehtud riigi tasandil ettevalmistuste käigus. See ei ole ainult ekspertide tehtud tehniline ettevalmistus, see on ka läbirääkimiste valitsusesisene järk, mil määratakse kindlaks edaspidi Euroopa poliitikaareenil järgitavad eesmärgid. Seetõttu, et sisepoliitika ja Euroopa poliitika tihedalt läbi põimuvad, kasvab ettevalmistuse tähtsus riigi

tasandil. Tuleb teha vabatahtlikke pingutusi siseriiklike erinevuste kaotamiseks ja riigi poliitiliste huvide määratlemiseks Euroopa perspektiivis. Kui seda ei tehta, võivad huvirühmad hakata riigi tasandit eirama ning võivad suunduda otse Euroopa tasandile. Tõenäolisemalt on selle tagajärjeks killustumine riigi tasandil ja ülekoormus Euroopa tasandil kui poliitika kujundamise efektiivsuse paranemine.

74. Mida teha, et kindlustada valitsusepoolne efektiivne rahvusvahelise poliitika kujundamise juhtimine? Missuguseid kohandusi on vaja ja kuidas arendada suutlikkust nii, et esindajad jõuaksid läbirääkimistelaua taha oma valitsuse seisukohta esitama õigel ajal, õiges kohas ja hästi instrueerituna? Osa vastusest sellele küsimusele sõltub muidugi tehnilisest ettevalmistusest: teada teemat, päevakorda, vaidlusküsimusi ja valikuid. Teine osa vastusest nõuab vajalike läbirääkimisoskuste omandamist huvide ja eesmärkide määratlemiseks, nende saavutamiseks strateegia ja taktikate (kaasa arvatud koalitsiooni loomine) väljatöötamist. Kolmas osa vastusest tuleneb heast koordineerimisest nende ministeeriumide vahel, kes on Euroopa poliitika läbirääkimistega seotud. Viimast aspekti on tõsiselt alahinnatud ja väärsti mõistetud.

75. Euroopa poliitika tõhus kujundamine nõuab, et ministeeriumid töötaksid pigem käsikäes kui sõltumatult, või mis veel halvem, üksteise eesmärkidele vastu. Sageli jäetakse ministeeriumidevaheline koordineerimine unarusse või saab sellest hoopis bürokraatliku poliitika ja ebaproduktiivse valitsusesise konflikti aren. Paljudel juhtudel ei pöörata sellele tähelepanu kui tegevusele, mis vajab kavakindlat juhtimist. Juhtimist käsitletakse väga piiratud tingimustel, nagu oleks tegemist vaid üksikorganisatsiooni juhtimisega. Kuid valitsuse jaoks on oluline, et a) mitmesuguste organisatsioonide vahel oleks välja arendatud head töösuhted ja et b) organisatsioonidevaheline juhtimine ei jääks juhuse hooleks. Halduspoliitika on harva üksikorganisatsioonide ainuke vastutusala. Teatud poliitika valdkonnas seotud organisatsioonide vaheline tööjaotus muudab asjade käigu tõhusamaks ainult siis, kui nendevahelised seosed on hoolikalt juhitud. Muidu puhkevad vaidlused jurisdiktsiooni üle ja lahkarvamused poliitika üle nõrgendavad riigi huvide esindamist.

#### *Artikli Kava*

76. Järgnevates osades vaatleme, kuidas valitsused tegelevad koordineerimisülesannetega, täpsemalt Euroopa poliitika siseriiklike sisendite koordineerimisega. Euroopa Liidu poliitikal on liikmesriikidele ja kandidaatriikidele otsese praktilise tähtsuse kõrval ka laiem tähendus. Kuna see on kõige arenenum (kuigi kaugel lõpuleviimisest) regionaalse integratsiooni ja riigiülese koostöö süsteem maailmas, toob see väga selgelt esile, missugust suutlikkust on vaja, et valitsused saaksid edukalt töötada üha olulisemas ja dünaamilises rahvusvahelises keskkonnas. EL kogemusele põhinedes näitab siseriikliku poliitika koordineerimise probleemide ja ohtude uurimine, mida on võimalik teha nende ärahoidmiseks ja ületamiseks. Investeeringud riigi välissuhete juhtimise suutlikkuse rajamiseks õigustavad kulusid mitmekordselt.

77. Nende küsimuste süvendatud käsitlemiseks on käesolev artikkel jagatud kolmeks põhiosaks. Esimene kirjeldab riikide põhiseaduslike raamdokumentide põhielemente, mis kujundavad ja kitsendavad siseriikliku poliitika koordineerimist. Selles osas tehakse ka kokkuvõtte mõnedest puudustest, mis esinevad konventsionaalsel arusaamisel valitsuse poliitika koordineerimise kohta. Eelkõige juhitakse tähelepanu ühtse tsentraalse kontrolli mudeli sobimatusele. See mudel ei toimi tõenäoliselt valitsustes, mis koosnevad mitmest üksteisest sõltuvast ministeeriumist, mis peavad töötama koos, aga ka juhtima oma valdkonna tegevust.

78. Teine osa pakub välja teistsuguse poliitika koordineerimise käsitluse, mis on suunatud suutlikkusele ja ministeeriumidevaheliste suhete juhtimisele üksteisest sõltuvates valdkondades. See lähenemine toetub nägemusele, et valitsused on pigem organisatsioonide võrgud kui integreeritud monoliitsed struktuurid. Selle käsitluse aluseks on poliitika koordineerimise skaala, mis on loodud spetsiaalselt Euroopa poliitika ettevalmistamise ja koordineerimise analüüsimiseks EL liikmesriikides. Skaala eristab mitu eri tüüpi koordineerimispahevuste vahel. Need pahevused on süstemaatilisel



üksteisega seotud. Kõrgema tasandi koordineerimise tõhusus sõltub alluvate tasandite usaldatavusest. Skaala pakub sõltumatu koordineerimispädevuse mõõdupuu, mis võimaldab võrrelda eri valitsussüsteeme.

79. Kolmandas osas on esitatud seitsme EL liikmesriigi siseriikliku poliitika koordineerimisüsteemi kokkuvõtted. Valitud riigid – asutajariigid ja hiljem liitunud – illustreerivad teatavaid Euroopa poliitika koordineerimise võimalusi ja probleeme. Olulised on erinevused, mis ilmnevad riigiti koordineerimispädevuse tasanditel, samuti erinevused selles, kuidas koordineerimist juhitakse ja kasutatakse. Poliitika koordineerimise skaala annab analüütilise vahendi koordineerimissuutlikkuse hindamiseks ja selleks, et kindlaks määrata, kus ja kuidas seda strateegiliselt tähtsat suutlikkust peaks tugevdama.

## 1. Siseriiklik Ettevalmistus

80. Siseriiklik ettevalmistustöö rahvusvahelise poliitika kujundamiseks leiab aset põhiseaduslikus ja poliitilises kontekstis, mis sunnib peale piiranguid ja toob kaasa probleeme, kuid pakub ka võimalusi. Kuigi ei ole võimalik luua korralikku riiklike kontekstide klassifikatsiooni ja kasutada seda koordineerimisüsteemide rühmitamiseks, võib siiski kindlaks teha peamised parameetrid, milles koordineerimine ja ettevalmistus toimuvad. Neli parameetrit mõjutavad oluliselt, kui lihtsalt või keeruliselt toimub riigis ettevalmistus.

- i. Riigi struktuur. Unitaarriigis on ettevalmistusel ja koordineerimisel vabamad tingimused kui liitriigil.
- ii. Tasakaal ministeeriumi autonoomsuse ja kesk võimu vahel. Konstitutsioonisätted võivad anda ministeeriumidele rohkem või vähem autonoomiat ja valitsusele suurema või väiksema rolli.
- iii. Parteiorganisatsioon. Ühtsele arvamusele ja kokkulepitud läbirääkimispositsioonile jõudmist lihtsustab pigem enamus- kui koalitsioonivalitsus.
- iv. Parlamentaarne järelevalve võib kujutada suuremat või väiksemat survet kokkulepitud läbirääkimispositsioonidele. Ühelt poolt vähendab see täitevvõimu otsustusõigust, teiselt poolt tugevdab läbirääkijate demokraatlikku legitiimsust.

81. Nende nelja parameetri esinemine mõjutab üksikjuhtudel viisi, kuidas siseriiklik poliitika ettevalmistamine läheb. Need võivad muuta ülesande keerulisemaks või tülikamaks, võivad piirata täidesaatja valikuõigust, kuid need ei määra ega kontrolli täielikult protsessi. Need parameetrid ei loo ületamatuid takistusi siseriikliku poliitika ettevalmistamise ja koordineerimise tõhusaks juhtimiseks. Ikkagi on võimalus kujundada ja arendada koordineerimisüsteeme, millel on piisav suutlikkus hakkama saada neile seatavate kasvavate nõuetega. Takistuste ületamine ja välissuhete tõhusaks juhtimiseks tingimuste loomine sõltub osaliselt siiski tavalise koordineerimismudeli piiravate asjaolude nägemisest.

## 2. Tavamudel: Koordineerimine Kui Tsentraalne Kontroll

82. Ametlik pilt siseriiklikust ettevalmistusest rahvusvahelise poliitika kujundamises peegeldab tavaarusaama sellest, kuidas poliitika kujundamise protsess toimub. Eeldatakse, et poliitika ettevalmistus toimub ülalt-alla-mudeli kohaselt: poliitikud teevad otsuseid, mis on ametnikel detailsemalt välja töötatud. Haldustegevus on kavandatud kooskõlas poliitiliste prioriteetidega. Selline mudel eeldab, et valitsused kui monoliitsed süsteemid on ühendatud poliitise juhtimisega. Peamine rõhk asetatakse *struktuuride*, eriti tipptaseme struktuuride määramisele, eeldades samal ajal, et on olemas piisav suutlikkus ja asjakohased *menetlused* poliitika ettevalmistuse juhtimiseks. Nagu hiljem selgub, ei pea need oletused sageli paika. Ülalt-alla-mudeli puhul tekitab olulise vaidlusküsimuse eraldiseisva valitsuse osa “koordinaatoriks”

nimetamine. Selline “koordinaator” võib olla peaministri või presidendi büroo, valitsuskabinet, välis- või rahandusministeerium või mõned spetsiaalselt selleks loodud “koordineerivad” asutused. Teisisõnu, koordineerimine võrdsustatakse tsentraalse kontrolliga.

83. Üks probleem koordinatsiooni kui tsentraalse kontrolli mudeliga on see, et see osutab liiga vähe tähelepanu ministeeriumidevahelisele horisontaalsele koordineerimisele. See rajaneb kesksel kahtlustusel haruministeeriumide valmisoleku ja võimekuse üle oma tegevust üksteisega koordineerida. Kuid tegelikkuses sõltub koordinatsioonisüsteemi tõhusus tohutu palju just koordinaatorita koordineerimisest. See tähendab otsust, sageli mitteametlikku horisontaalset koordineerimist ilma keskse koordinaatori järelevalveta selle üle, mis toimub. Kui sellist suutlikkust ei ole piisavalt ja haruministeeriumid ei saa jagada oma ettevalmistuse ja koordineerimise töökoormat, langeb liiga palju ülesandeid tiptasandi koordineerimisinstiitutsioonidele, mis on varsti üle koormatud ja ummistatud hulga probleemidega, mis nõuavad detailseid otsuseid. Seega on struktuursel lähenemisel ületsentraliseerituse ja aeglase vastamise oht. See on oluline nõrkus, sest rahvusvaheline poliitika kujundamine võib sageli nõuda kiireid vastuseid. Muutuste tempo ja otsuste ajastamine ei ole sedavõrd riigi kontrolli all kui siseriiklike otsuste puhul.

84. Veel üks probleem, mis heidab kahtlust kogu mudeli töökõlblikkusele – raskus kokku leppida, kus peaks koordineeriv võim paiknema. Selleks on mitu võimalust. Rahvusvaheliste asjadega tegelemise puhul on loomulik, et välisministeerium peab end juhtivaks riigi läbirääkimispositsioonide koordineerimisel. Kuid see ei saa kunagi olla eksklusiivne vastutus. Poliitilisel tasandil nõuavad oma rolli ka president, peaminister ja valitsuskabinet, samuti on asjaga alati seotud majandus- ja rahandusministeerium. Kui igäüks surub peale oma nõudeid, et üritada domineerida, võivad lahkarvamused selle üle, kus peaks vastutus koordineerimise eest paiknema, manduda bürokraatlikuks võimuvõitluseks. Tegelikkuses ei saa ükski ministeerium või keskasutus muutuda monopoliks. Koordineerimist ei või lihtsalt võrdsustada unitaarse keskkontrolliga. Hästi juhitud valitsussüsteemis kehtib tööjaotus nii koordineerimise kui juhtimiskohustuste puhul. Koordineerimine on kaasatöötamine, mida toetavad nii haruministeeriumide ekspertiis kui ka tsentraalsete instiitutsioonide ülevaade. Koordineerimise puhul on vaja teada pigem seda, kuidas süsteemi eri osade pingutused haakuvad üksteisega, kui seda, kuidas üks süsteemi osa üritab ülejäänut kontrollida.

85. Tavapärane ülalt-alla-mudel kirjeldab pigem viisi, kuidas poliitika on seadustatud ja volitatud, kui viisi, kuidas poliitikat praktikas tõhusalt juhitakse. Tõhus juhtimine nõuab selget organisatsioonide (ministeeriumide ja teiste organite) pluraalsuse tunnistamist, mis peavad olema kaasa haaratud efektiivsesse ettevalmistusse ja koordineerimisse. See on pigem kohandumine, võrgu loomine kui hierarhiline kontrollimine. Halduspoliitika juhtimine toob tavaliselt kaasa kestva koostöö mitme organisatsiooni vahel, mitte puhtalt sõltumatu tegevuse. Kuid sageli tuleb koostööd juhtida hierarhiaväliste vahendite abil. Need hierarhiavälised lateraalse ja horisontaalse koordineerimise vahendid on eriti olulised, et juhtida osavõttu rahvusvahelisest poliitika kujundamisest. Tsentraalne kontroll on sageli mõttetu ja ebaefektiivne selles mõttes, et poliitika positsioonide ettevalmistamiseks vajalik ekspertiis ja informatsioon paiknevad haruministeeriumides; hierarhilise kontrolli pealesurumine ei anna mingit lisaväärtust. Kehtib subsidiaarsuse põhimõte. Siiski võib tsentraalset koordineerimist mõnikord vaja minna, selleks et vältida järjekindlustust ja vastuolusid ning et tagada üksteisest sõltuvate läbirääkimispositsioonide vastastikune sobivus.

86. Selles perspektiivis on olulisem käsitleda koordineerimise *suutlikkust* ja *menetlusi*, mitte asetada tavapäraselt rõhku *struktuuridele*. Eriti oluline on käsitleda läbirääkimispositsioonide ja strateegiate ettevalmistamiseks vajalikke infovoogusid ning infol põhinevate valitsusotsuste tegemiseks nõutavat suutlikkust ja menetlusi. Sageli tuleb vajaminev informatsioon hankida arvukatest välisallikatest, nii siseriiklikest kui välismaistest, see kokku koguda ja laiali jagada poliitika eri tahkude eest vastutavate ministeeriumide vahel ja nende siseselt.

### 3. Riigi Poliitika Koordineerimise Juhtimine

87. Tavamudel kipub valitsusi kohtlema kui monoliite. Esmane tähtsus on antud struktuuride loomisele, eeldades, et struktuurid töötavad hierarhiliselt ülalt alla üheainsa keskkoordinaatori kontrolli all. See mudel ei vasta liikmesriikide mitmesugustele tegevustele ega Euroopa poliitika protsessi vajadustele, sest on liiga jäik. See mudel ei jälgi ka, kuidas koordineerimismenetlused tegelikult töötavad ministeeriumide läbirääkimispositsioonide kokkusobitamiseks. Veelgi enam, see ütleb vähe nende efektiivse töö tagamiseks vajaliku suutlikkuse kohta. Sageli oodatakse riigi administratsioonilt kiireid lahendusi ja paindlikku kohanemist. Kui üksikud ministeeriumid teevad sõltumatuid otsuseid või kui otsene horisontaalne ministeeriumidevaheline koordineerimine kindlustab koherentsuse ja ühtse eesmärgi või vähemalt väldib vastuolusid, on piisavalt põhjust vastavalt ka tegutseda. See ei välista keerukamate ja tsentraliseeritumate korralduste võimalikkust poliitika koordineerimiseks. Mõnikord võivad need olla vajalikud mitme ministeeriumi huve mõjutavate probleemide ja üldiste poliitika vaidlusküsimuste lahendamiseks.

88. Koordineerimisüsteemide kujundamisel tekib oluline küsimus: kuidas võimaldada sellist paindlikkust, s.t. võimet vastata eri probleemidele eri viisil, lastes ministeeriumidel juhtida oma ettevalmistustööd, kuid võimaldades selleks juhtimisvahendid. Sellele küsimusele vastust kavandades ei ole autoril kavatsust pakkuda alternatiivi tavamudelile. Vastupidi, artikli järgmine osa annab ülevaate koordineerimisüsteemide analüüsimise, võrdlemise ja kujundamise meetodist.

89. Kõnealuse arutelu lähtekohaks on arvamus valitsusest kui iseseisvate organisatsioonide võrgust. Valitsus koosneb ministeeriumidest ja arvukatest muudest organisatsioonidest, millel igaühel on oma funktsioonid, kuid mis sõltuvad üksteisest mitmel viisil ja eri määral. Juhtimisprotsess üksikutes organisatsioonides hõlmab sisemisi toiminguid. Kuid üksteisest sõltumise juhtimiseks on vaja koordineerida organisatsioonide vahel. See on haldusjuhtimise üldprobleem. Organisatsioonidevahelise koordineerimise raskused on eriti ilmsed Euroopa poliitika puhul, sest selles on pidevalt vaja arvestada riiklikust vaatepunktist poliitika eri elementide vastastikust mõjutust. Sellest perspektiivist nõuab tõhus koordineerimine ministeeriumide vahel omaette menetlusliike ja suutlikkust organisatsioonisiselt neid menetlusi juhtida. Mõjusaks koordineerimiseks vajalikke menetlusi võib vaadelda skaalana, mille moodustavad eri astmed. Poliitika koordineerimise skaalal, mis on kokku võetud alljärgnevas diagrammis, on hulk spetsiifilisi omadusi, millest on vaja selgelt aru saada, et hinnata praktilist mõju.

- i. See on kvalitatiivne skaala, mis eristab eri tüüpi koordineerimispädevuse järjestuse. Iga aste skaalal kujutab kvalitatiivselt erinevat koordineerimispädevuse liiki.
- ii. Skaalal määratletud pädevuste järjekord on tähtis. Iga kõrgem tasand kuhjub ja lisandub alluvale tasandile. Nagu trepi puhul, sõltub kõrgemate tasandite usaldatavus alumiste tasandite stabiilsusest. Nõrk alus kahjustab kõrgemate tasandite efektiivsust.
- iii. Kõrgema tasandi koordineerimispädevuse olemasolu ei tähenda, et seda peab alati kasutama. Kui koordineeritud probleeme saab lahendada otse ministeeriumide vahel, ei ole tsentraliseerituma koordineerimismenetluse järele vajadust.
- iv. Samas kui koordineerimissuutlikkust võib kasutada ülalt alla, on selle arendamisel oluline alustada ehitamist alt üles.

90. Poliitika koordineerimise skaala on algselt loodud selleks, et pakkuda mõõtmisvahendit. Skaala võimaldab võrrelda poliitika koordineerimisüsteeme omavahel. Läbilõikeliste võrdluste kõrval saab seda kasutada ka pikisuunaliste võrdluste tegemiseks, nii võib jälgida samas süsteemis aja jooksul toimuvaid muutusi. Peale nende kirjeldavate kasutuste sobib skaala ka diagnoosimis- ja planeerimisvahendiks. Selle abil on hea identifitseerida ja diagnoosida koordineerimise puuduste põhjusi. Täpsem diagnoos lubab seejärel kergemini keskenduda arendamispuuetele.

#### 4. Poliitika Koordineerimise Skaala

10. REORGANISEERIMINE JA REFORM
9. VALITSUSE PRIORITEEDID
8. MINISTEERIUMIDE KESKSED PIIRANGUD
7. ARBITRAA
6. LEPITAMINE
5. KONSENSUS MINISTEERIUMIDE VAHEL
4. MINISTEERIUMID RÄÄGIVAD ÜHEL HÄÄLEL
3. KONSULTEERIMINE MINISTEERIUMIDE HULGAS
2. KOMMUNIKATSIOON MINISTEERIUMIDE HULGAS
1. SÖLTUMATU POLIITIKA ETTEVALMISTUS MINISTEERIUMIDES

Enne jätkamist selgitatakse lühidalt iga skaala astet. See selgitab iga astmega kaasnevaid koordineerimismenetlusi ja nendeks vajalikku juhtimisfunktsiooni.

##### *Esimene Tasand: Sõltumatu Poliitika Ettevalmistus Ministeeriumides*

91. Koordineerimise põhitasand on see, et üksikud ministeeriumid valmistavad ette läbirääkimispositsioone oma pädevusalas. Nad säilitavad tegevuse autonoomsuse ja sõltumatuse oma jurisdiktsioonis. Tööjaotus ministeeriumide hulgas põhineb hästi määratletud ja tunnustatud Euroopa poliitika kohustuste määramisel. Ministeeriumi sõltumatu poliitika ettevalmistuseks nõutavad menetlused ja funktsioonid on organisatsioonisisised. See võib tunduda koordineerimatusena. Kuid tegelikkuses tõmmatakse sellega piir ministeeriumidesise ja ministeeriumidevahelise koordineerimise vahele. See kehtestab sõltumatud alad, kus ministeeriumid tegutsevad autonoomselt, ja üksteisest sõltuvad alad, kus ministeeriumid peaksid tegema koostööd. Nendel aladel muutub oluliseks kõrgema tasandi koordineerimispädevus.

##### *Teine Tasand: Infovahetus Ministeeriumide Hulgas*

92. Seepärast, et ministeeriumid ei ole üksteisest täielikult sõltumatud ja Euroopa poliitika kujundamine toob esile üksteisest sõltuvad alad, on ministeeriumide vahel teatud koordineerimine vajalik. Esimene samm vastava suutlikkuse loomisel on kommunikatsioon. Infovahetus ministeeriumide vahel on vajalik selleks, et ministeeriumid oleksid teadlikud teiste rakendatavatest poliitikasuundadest ja algatustest. Nii elementaarne kui see võib ka paista, ei kulge see probleemideta. Organisatsioonidevaheline teavitamine on palju keerulisem ja tundlikum protsess kui organisatsioonisisene teavitamine. Bürookraatlikus poliitikas kujutab info endast võimu. Et ületada suhtlustõkkeid ja isegi suhtlemist segavaid tendentse, on vaja norme ja konventsioone, mis kohustavad ametnikke ja poliitikuid hoidma küllaldast infovoolu organisatsioonist väljapoole. Süstemaatiline kommunikatsioon tähendab, et esindajaid Brüsselis tõenäoliselt ei üllatanud eriti see, mida kolleegid teistes ministeeriumides teevad. Infovahetus ei kahjusta ministeeriumide sõltumatust. Kuid see tähendab, et sellesama valitsuse eri osad töötavad enam-vähem ühtsete andmete alusel. See ei tähenda, et hädavajalikud oleksid suured investeeringud infotehnoloogiasse. Infovahetuseks kasutatakse palju ametlikke võrgustikke ja mitteametlikke kanaleid.

##### *Kolmas Tasand: Konsulterimine Ministeeriumide Hulgas*

93. Kuigi mõnes kontekstis ei pruugi ministeeriumid hoolida väljastpoolt tulnud arvamusest, on konsulterimisest kõvasti kasu, kui see on normina kehtestatud. Kui teise tasandi koordineerimine hõlmas

juhitud infovahetust ministeeriumide hulgas, siis kolmas tasand toob kasutusele konsulteerimise ja tagasiside. Ministeeriumid ei kasuta saadud infot ainult oma eesmärkidel, vaid nad ka vastavad saatjamineeriumile, esitades kommentaare, kriitilisi märkusi ja nõuandeid. Antud konsultatsiooni ja tagasiside käigus saab saatjamineerium arvamusi just selle poliitikaliigi kohta, mida ta välja töötab. See võib anda ajendi kohandada oma läbirääkimispositsioone. Kuid et tegemist on ainult nõuandega, võib ta valida, kas arvestada või ignoreerida seda. Ulatuslikul konsulteerimisel ministeeriumide hulgas on tähtis kõrvalmõju, tõstes valitsuse ühtekuuluvust. Ministeeriumid hakkavad nii mõistma üksteise huve ja eesmäärke. Nad on võimelised ette nägema üksteise reaktsioone ettepanekutele. Siiski jääb sellel koordineerimistasandil vastutus üksikministeeriumidele ja nad võivad jääda eri seisukohtadele.

#### *Neljas Tasand: Ühel Häälel Rääkimine*

94. Järgmine samm koordineerimisel nõuab ministeeriumidepoolset valmisolekut vältida lahkavuste esiletoomist avalikkuse ees. See nõuab ministeeriumidevahelisi menetlusi jõuda kokkuleppele, kuidas esitada läbirääkimispositsioone. Teavitamine ja konsulteerimine võivad teistele valitsustele paljastada ministeeriumidevahelisi huve ja eesmärkide erinevusi. Kuid selliste erimeelsuste esiletoomine on kahjulik. Riiklikust vaatepunktist on kasulik "rääkida ühel häälel". Avalikkuse ees ühtse rinde hoidmine tugevdab läbirääkimispositsioone isegi siis, kui ministeeriumid tunnistavad, et tegelikult on poliitika ja perspektiivi erinevusi. Jagatud riiklike huve kaitsmisel on oluline vabatahtlik püüe jääda kindlaks ühtsetele joontele ja kokkulepetele. Et vältida lahkavuste esitamist, peavad ministeeriumid kontrollima üksteist enne endale avalike kohustuste võtmist. See on nn. negatiivne koordineerimine, sest ei tee muud kui varjab lahkavusi. Kuid isegi sellisel määral koordineerimine on oluline surve ametnikele ja poliitikutele, et "koosõlastada oma tegevus". Koalitsioonivalitsustes on isegi seda madalat koordineerimistaset raske hoida.

#### *Viies Tasand: Konsensuse Otsimine Ministeeriumide Vahel*

95. Selle asemel et lihtsalt vältida lahkavusi, võivad ministeeriumid püüda saavutada poliitika koosõlastamist üksteisest sõltuvatel aladel. Negatiivsele koordineerimisele, mida on vaja, et ministeeriumid jõuaksid üksmeelele, võib lisada positiivse koordineerimise menetlused, mis on kavandatud konsensuse saavutamiseks. Konsensuse rajamine nõuab intensiivsemat probleemide lahendamist ministeeriumide vahel, et identifitseerida ja määratleda üksteisest sõltuvad alad ning lahendada vaidlusi ja lahkavusi, mis muidu nõrgendaksid riigi läbirääkimispositsioone. See koordineerimistasand nõuab juhtimissuutlikkust, et lahendada konflikte asjaspepuutuvate ministeeriumide hulgas. Tähtis on see, et konflikti lahendamist juhivad asjaspepuutuvad ministeeriumid, kes püüavad jõuda konsensusele ilma mingi välise sekkumisvajaduseta.

#### *Kuues Tasand: Lepitamine*

96. Ministeeriumid jõuavad mõnikord sellisesse punkti, kus nad ei suuda konflikte konsensuse alusel lahendada, ja on oht, et valitsusesisesed erinevused lõövad välja avalikkuse ees. Lahkavused teevad võimatuks valitsuse eri osade ühehääle esinemise. Kui nii juhtub, on oht, et koordineerimine võib tõsisemalt ja kestmalt kahjustuda, s.t. ministeeriumid kaotavad usalduse üksteise vastu. Mõjusaks koordineerimiseks vajaliku vastastikuse usalduse määr hakkab kaduma. Sellises olukorras tuleb esile uus oluline koordineerimispädevus. Esimest korda jõuavad ministeeriumid sellisesse staadiumi, kus nad ei saa lootma jääda omaenda pingutustele koordineerimise juhtimisel. Läheb vaja mõningat abi väljastpoolt. Selleks et vältida ministeeriume kinnistamast oma läbirääkimisseisukohti ja arendamast vastastikku üksteisega vaenulikke suhteid, tuleb võtta vahendajaks neutraalne kolmas pool. Koordineerimine konfliktide juhtimiseks ja erinevuste lepitamiseks on lepitusmenetlus või vahendus. Neutraalne kolmas osapool toimib katalüsaatorina, aidates kaasa kohandamisele ja täpsustamisele, mitte sekkudes hierarhilise võimuorganina.

### *Seitsmes Tasand: Ministeeriumidevaheline Arbitraa*

97. Ainult siis läheb vaja vahekohut ehk arbitraa i, kui lepitamisel ja vahendusel ei õnnestu lahendada ministeeriumidevahelisi konflikte. Arbitraa erineb lepitamisest selle poolest, et lepitamisel püütakse osapooli aidata erinevustes kokkuleppele jõuda, mis eeldab osaliste kokkulepet. Vahekohtunik arvestab vastaste arvamusi ja huve, kuid teeb sõltumatu otsuse, mis on pooltele siduv. Vahekohus toob kasutusele koordineerimisprotsessi hierarhilise võimu elemendi, mis puudub alumistel astmetel. Vahekohus on nagu vaidluse üleandmine kohtunikule, kui püüded “kokkuleppele jõuda väljaspool kohut” on ebaõnnestunud. Analooz on kohane ja kasulik. Esiteks rõhutab see asjaolu, et arbitraa i tuleks kasutada säästlikult: parem on piirduda juhtumitega, kus koordineerimisprobleeme ei ole skaala madalamatel tasanditel lahendatud. See seisukoht ei lange kokku üldise oletusega, et koordineerimine toob alati kaasa hierarhilise tsentraalse kontrolli. Teiseks, vahekohus on reaktiivne negatiivne koordineerimismenetlus, mis hakkab toimima siis, kui madalama tasandi menetlustest ei piisa koordineerimise juhtimiseks. Kui madalamate tasandite ebapiisavus suurendab vahekohut nõudvaid probleeme, on vahekohtumenetlused kiiresti üle koormatud ning poliitika ettevalmistamise ressursid liiga tsentraliseeritud ja aeglased.

### *Kaheksas Tasand: Piirangute Seadmine Ministeeriumidele*

98. Keskvalitsusel võib olla ka ennetav koordineeriv roll, kehtestades parameetrid, milles ministeeriumid töötavad. Juhised määravad eelarve ja poliitika piirangute raamistiku, milles eeldatakse ministeeriume töötavat. Sellel tasandil keskus kehtestab piirangud ja määrab pigem kindlaks, mida ministeeriumid ei tohi teha, kui et täpsustab, mida nad peavad tegema. Kuigi on loodud raamistik, jääb ministeeriumidele valikuvabadus ja paindlikkus arendada oma poliitikat ja läbirääkimispositsioone.

### *Üheksas Tasand: Valitsuse Prioriteetide Kehtestamine*

99. Keskvalitsus võib minna edasi, jälgides Euroopa poliitika ettevalmistust, kehtestades prioriteetid ja töötades välja peamised riigi poliitika jooned. Selged prioriteetid annavad ministeeriumidele määratletud mudeli ja töösuuna ning loovad poliitika konteksti horisontaalseks koordineerimiseks nende seas kui ka keskuse sekkumiseks. Kuid tuleb meeles pidada, et see ei ole ühesuunaline protsess, lihtsalt poliitiliselt määratud eesmärkide esitamine ülalt alla. Valitsuse prioriteetide reaalne areng sõltub poliitika koordineerimise madalamate tasandite tõhusast toimimisest. Selle tipus läheb vaja strateegilise mõtlemise suutlikkust.

### *Kümnes Tasand: Reorganiseerimine Ja Reform*

100. Kõik skaala eelnevad tasandid huvitusid poliitika koordineerimisest kui protsessist. Tiptasandil reorganiseerimis- või reformisuutlikkuse loomine muutub tähtsaks, kui olemasolevat koordineerimisüsteemi tuleb kohandada uutele asjaoludele. Et valitsusasutuste võrgu reformimine või reorganiseerimine on äärmiselt keeruline, on siin eelduseks, et kõige efektiivsemalt saab seda juhtida, kasutades rajatud funktsiooni ja ministeeriumidevahelise koordineerimise menetlusi ning neid aluseks seades. Selle tasandi funktsioon on pigem juhtida enesemuutmist, kui toetuda šokiteraapiale. Pole kuigi tõenäoline, et šokiteraapia, püüdes juhtida muutusi, kasutades välist survet ja sundides peale muutuste tempot, võiks õnnestuda. Seda laadi keeruliste reformide juhtimine nõuab selleks, et luua koordineerimise juhtimiseks vajalik suutlikkus, pikaajalist investeerimist inim- ja ühiskondlikku kapitali. Selles perspektiivis pakub poliitika koordineerimise skaala diagnostilise vahendi, mille abil hinnata olemasoleva süsteemi tugevust ja nõrkust ning formuleerida plaane, et arendada suutlikkust, mida on vaja riigi huvide efektiivseks esindamiseks.

## 5. Euroopa Poliitika Koordineerimine Seitsmes EL Liikmesriigis

### Austria

#### *Taust*

101. Austria on üks neid riike, kes hiljuti kindlustas endale EL liikme staatuse. Tema sellekohased kogemused pakuvad kasulikke näpunäiteid tulevastele potentsiaalsetele kandidaatidele. Tuleb teha kolm esialgset tähelepanekut. Esiteks: oluline on selge ajaline perspektiiv läbirääkimisteks. Protsess ei ole kiire. Teiseks: kasulik on tunnustada sel teel teatud tähiseid, mis pakuvad struktuuri ja raamistiku ettevalmistustööde juhtimiseks ja konsultatsioonideks. Muidu võib tulemuseks olla segadus ning riigi huvid võivad saada pikaks ajaks kahjustada. Kolmandaks: väga oluline on mõista, mille poolest liitumisläbirääkimised erinevad konventsionaalsetest valitsustevahelistest läbirääkimistest. Läbirääkimiste laad on teistsugune, sest need toimuvad kandidaatriigi valitsuse ja EL kui riigiülese organisatsiooni vahel.

102. Eduka tulemuse kindlustamiseks on vaja head ettevalmistustööd riigi tasandil. Austrias algasid ettevalmistused tublisti enne, kui 1989. aastal esitati ametlik liitumistaotlus. 1984 hakkasid liiduministeeriumid uurima liikmeksoleku mõju liidumaade ja sotsiaalpartnerite abiga. Pidades kinni Austria tavast, loodi ulatuslik konsultatsioonisüsteem.

103. Ettevalmistustööd alustas kaks eraldiseisvat algatusrühma, mis hiljem liideti. Ühte juhtis välisministeerium ja teist liidukantselei. Välisministeeriumi komitee tähelepanu oli suunatud läbirääkimiste ettevalmistamisele kui tavalisele välissuhete eest vastutamise kohustuse laienemisele. Kantselei keskendus erilise hoolega valitsusesisesele koordineerimisele, et kindlustada riigi huvide kaasamine ja nende üle konsulteerimine. Välisministeerium lõi laia plenaargrupi, seejärel spetsiifiliste küsimuste uurimiseks alagrupid. Kantselei komitee tuli kokku ainult laia plenaargrupina.

104. Teatud aja jooksul toimisid kaks algatusrühma paralleelselt. Kuid varsti oli näha, et vahetegemine rahvusvaheliste läbirääkimiste ja siseriikliku koordineerimise vahel on kunstlik ning järk-järgult see süsteem lagunes. Kahe komitee koosseisulise kattuvuse tõttu oli lihtsam need kokku liita kui lahus hoida. Pärast liitmist komitee esimees vaheldus.

105. Kindlustamaks, et ühtegi uut probleemi ei loodaks asjatult, kehtestati kaks tava. Seadusandlikul tasandil juhatati sisse EÜ vastavuse klausel. Kogu seadusandlikku tegevust alates 1987 tuli kontrollida, et näha, kas see on kooskõlas EÜ õigusaktidega. Peale selle arendati kommet informeerida komisjoni seadusloome plaanidest, seega oli tegemist kahekordse kontrolliga.

106. Juulis 1989 esitati ametlik liikmeks saamise avaldus ja kaks aastat hiljem, aastal 1991, andis ministrite nõukogu positiivse arvamuse. Läbirääkimised algasid aastal 1993 pärast Edinburghi tippkohtumist ja lõppesid 1994. aasta keskel. Avalduse esitamise ja ühinemise vahele jäi kolm ja pool aastat. Kuid tuleb rõhutada, et sellele eelnes pikk ettevalmistustöö periood. Olulised tegurid, mis määrasid ajavahemiku pikkuse avaldusest ühinemiseni, olid kasutada olev piiratud jõud ning tähelepanule konkureerivad nõuded Euroopa tasandil, nii komisjonis kui ka nõukogus. Need nõuded sisaldasid vajaminevat tööd, et kiirendada siseturu väljakujundamist, Maastrichti lepingu läbirääkimisi ja Delors II eelarvepaketti.

#### *Läbirääkimisteks Raamistiku Loomine*

107. Juhtides läbirääkimisi kui tervikut ja struktureerides arutelu üksikasjalike teemade üle, oli väga oluline teatud juhistekogumi loomine, millest igaüks aru sai. Läbirääkimiste sisu jagati 29 peatükiks. Tegelikke läbirääkimisi juhtis rühm, mis koosnes 15–19 liiduministeeriumide ametnikust. See läbirääkijate

tuumik pidi hoidma konsultatiivsuhted laiema, 60–70 inimesest koosneva konsultatiivrühmaga. Konsultatiivrühm omakorda hoidis avatud liine infovahetuseks ja kontaktideks sotsiaalpartneritega.

108. Liitumisläbirääkimiste laadi ei kuulu andmine ja võtmine võrdsete vahel. Liikmeks olek nõuab ühenduse *acquis*' aktsepteerimist. See ei ole küll täielikult "võta-või-jäta-olukord", kuid kandidaatriikide valik on läbirääkimistel piiratud. Manööverdamisruumi on ajastamises ja üleminekuperioodide tingimustes. Ainsad tegelikud erandid, nagu arktilise piirkonna talupidajad Soomes, loovad uusi pretsepte, mille üle saab läbi rääkida esimestest põhimõtetest peale.

109. Läbirääkijad ei alustanud sellisest seisukorrast, kus nad oleksid pidanud hakkama käsitlema kõike algusest peale. Euroopa majanduspiirkonna lepinguga oli juba 60 protsenti *acquis*'st kaetud. Komisjon töötas välja ühtse raamistiku kontrollimaks, mis on juba tehtud ja mida neli kandidaatriiki pidid tegema (kuigi igaüks pidas läbirääkimisi eraldi). Mõnel juhul, kui kaasnesid hellad küsimused, nagu neutraliteet, põllumajanduse toetus või kaitse, keskkonnakaitse (transiitliiklus) ja tollikontroll, oli võimalik teha mõningaid erandeid standardsest praktikast.

110. Esialgu toimusid pikad eelläbirääkimiste kohtumissarjad komisjoniga, s.o. 130 kohtumist Brüsselis (*acquis*' sõelumine) ja 70 järgnevat kohtumist. Need olid mõeldud arutamiseks, mitte otsustamiseks. Suurem jagu aega kulus eelnevalt spetsialistide grupis väljatöötatud kokkulepete kinnitamiseks. Kuid määrati kindlaks ka lahkarvamuste valdkonnad ja lahendamata probleemid. Sellal sai esile tuua selliseid lähemat tähelepanu nõudvaid poliitiliselt helli küsimusi nagu naiste töötamine öösiti, lennukimüra, tuumaenergia (energia ja jäätmed), transport ja transiit, keskkonnastandardid. Siis oli võimalik jõuda näiteks sellistele erikokkulepetele:

- kahepoolne tippkohtumise kokkulepe piirata keskkonda kahjustavat liiklust (kaasa arvatud juhtimise põhimõtted kokkuleppe rakendamiseks);
- teatud ajaks piirikontrollide allesjätmine, et kaitsta põllumajandust;
- teised elukohad: viieaastane üleminekuperiood mittediskrimineerivale poliitikale.

Läbirääkimised tõid kaasa tiheda koostöö nõukogu järgnevate eesistujariikidega ja teadmise, et otsustamisfaasis toimuvad läbirääkimised liikmesriikidega, nagu nad on esindatud nõukogus, mitte komisjoniga.

#### *Näpunäited Austria Kogemuste Põhjal*

- Võta omaks, et tuleb kohaneda EL-ga, mitte vastupidi.
- Struktuurse dialoogi tähtsus, s.t. raamistik, menetlused ja foorumid, kus ministrid kohtuvad oma kolleegidega olemasolevatest liikmesriikidest.
- Kõik osapooled kasutavad sama "kaarti" kui juhti, et näidata, kuidas asjad arenevad ja juhtida läbirääkimisi.
- Riigi huvide ettevalmistamine nii valitsuses kui ka väljaspool. Ministeeriumid peavad arendama suutlikkust uute ülesannete täitmiseks ja huvigrupid peavad oma pingutusi ümber suunama.
- EL vastavuse klausel säästis hilisemast lisatööst.
- Üksikisiku arendamine: praktiseerimine; EL juristide koolitus, et nad suudaksid kasutada õigeid argumente; arusaamine EL institutsioonide tööst, sest kui läbirääkimised juba käivad, on vaja kiiresti leida vastused.



- Järjepidevalt tuleb ulatuslikult levitada infot kodusel rindel. Kui on siseriiklik mure või poliitiliselt hell küsimus, tuleb see viia läbirääkimistele isegi siis, kui on vaid väike võimalus tegelikult eduks. Kriitika selle kohta, et ei õnnestunud järeleandmisi või muudatusi teha, on parem kui kriitika selle kohta, et ei proovitud. “Seesolijaid” võidakse süüdistada ebaõnnestumises, kui nad prognoosivad läbirääkimiste tulemusi, selle asemel et läbida kogu protsess.
- Ole kannatlik, sest liitumine on keeruline ja pikale veniv protsess.

## Taani

### *Taust*

111. Taani ühines EÜ-ga 1973 koos Iiri ja Ühendkuningriigiga. Tema Euroopa poliitika koordineerimise süsteem kujunes välja varsti pärast liitumist ja on sellest ajast peale jäänud laias laastus samaks. Tegemist on hästi arenenud süsteemiga. Suutlikkuse poolest on see võrreldav Prantsusmaa ja ÜK süsteemiga. Taani on unitaarriik, mis teeb koordinatsioonisüsteemi väljaarendamise lihtsamaks. Kuid ebatavaline on see, et hästi arenenud süsteem eksisteerib koos vähemusvalitsusega ja tugeva parlamentaarse kontrolliga. Taani paistab teiste liikmesriikide hulgas silma pingsa tähelepanu poolest, mida parlament osutab Euroopa poliitika ettevalmistamisele.

### *Peamised Institutsioonid*

112. Praegune Taani süsteem on koordineerimise põhirolli andnud välisministeeriumile. See ei ole alati nii olnud. Koordineerimiskohustuste jaotamise üle vaieldi enne EÜ liikmeks saamist. Kuid pärast liitumist viis debatt, kuidas paremini esindada Taani huve Euroopa laval, süsteemini, milles majandusministeeriumi asemel sai esmase rolli välisministeerium. Selge kohustuste määramine ministeeriumidele nende kompetentsuse valdkondades on kokku sobitatud ministeeriumidevahelise koordinatsioonisüsteemiga, mida juhivad välisministeerium. Hästi loodud tsentraalse koordineerimise süsteem institutsionaliseerib kahtlustava ja skeptilise Taani suhtumise edusammude suunas eurointegratsioonis.

113. Süsteemi toimimist on kasulik vaadelda altpoolt üllespool. Ministeeriumidevahelist koordineerimist juhitakse Euroopa poliitika asjades hästi määratletud erikomiteede (21) süsteemi kaudu. Ministeeriumide esindatus nendes erikomiteedes sõltub nende ülesannetest (konkurentsipoliitika, tolliküsimused, kalandus) ja ministeeriumide kohustustest. Mõnes komitees on esindatud ka huvigrupid. Erikomitee arutab asjakohaseid komisjoni ettepanekuid. Selles staadiumis otsitakse konsensust. Iga lahendamata probleem või ministeeriumidevahelised poliitika erinevused erikomiteedes lähevad arutamiseks Euroopa Liidu komiteele.

114. Euroopa Liidu komitee on kõrgema tasandi ametlik komitee, mida juhivad välisministeerium. See koosneb kümnest kõige rohkem EL asjadega seotud ministeeriumi alalisest sekretärist. Samas kui enamik erimeelsusi lahendatakse erikomiteede tasandil, võivad EL komiteesse esitatud probleemid saada lahenduse lepitamise teel. EL komiteel ei ole vahekohtuniku volitusi. Tema roll on tõlgendada ja kohaldada valitsuse juhtnööre, kuid mitte määrata lahendusi. Poliitiliselt hellad küsimused ja peamised konfliktid tehakse kindlaks ja suunatakse käsitlemiseks teisele, valitsuse ühisturu komiteele.

115. Ühisturu komitee eesistujaks on välisministeerium, mis kindlustab ka sekretariaadi (sama kehtib ka EL komitee kohta). Komitee koosseisu kuuluvad peaminister ja EL-ga seotud ministeeriumide eest vastutavad ministrid. Komitee funktsiooniks on kindlaks määrata Taani poliitika EL suhtes. Erialakomiteed ja EL komitee töötavad poliitika kehtestatud raamistikus. Struktuuride seisukohalt võttes on tegemist kõrgelt arenenud ja ilmselt tsentraliseeritud poliitika koordineerimise viisiga. Kuid praktikas toimib see nii,

et on kindel lootus alati jõuda otsusele konsensusega detsentraliseeritud viisil erialakomiteede struktuuris. Sellel tasandil tehakse suur hulk poliitika ettevalmistusest ja ministriumidevahelise koordineerimise tööst. Kuid tõsiasi, et on olemas väljaarendatud ja hästijuhitud superstruktuur, mitte üksnes ei võimalda ametnikele raamistikku poliitika formuleerimiseks ja erinevustes kokkuleppele jõudmiseks, vaid loob ka olukorra, kus juhid saavad ennetada huvide kokkupõrkeid ja otsida üksmeelseid lahendusi. Põhjamaade konsensuse kultuuri iseloomustab, et paljude probleemidega tegeldakse ilma tsentraalse koordineerimisenetlusteta.

116. Kõrgelt arenenud koordineerimisüsteem ja tugev konsensuse kultuur, mis soodustab detsentraliseeritud otsustamist, kujutavad erilist joont Taani lähenemises Euroopa poliitika koordineerimise juhtimisele. See on siiski parlamendi mõju ja tema kaasatus protsessis, mis tugevalt eristab Taanit teistest riikidest. Ühelgi teisel valitsusel kaheteistkümne liikmesriigi valitsuse hulgas ei ole olnud sellist parlamentaarset järelevalvet Euroopa poliitika kujundamises osalemise üle. See võib muutuda Maastrichti lepingu ratifitseerimise raskuste tõttu, 1996. aasta valitsustevahelise konverentsi väljavaatega ja kolme uue liikmesriigi (Austria, Soome ja Rootsi) saabumisega, kus parlament paistab tõenäoliselt mängivat tugevamat rolli. Sellest hoolimata paistab Taani süsteem silma järelevalvega täidesaatva võimu üle, mida teostab parlamendi kaubandussuhete komitee, mis on moodustatud parteilise kuuluvuse järgi (selle koosseis peegeldab parteide tasakaalu parlamendis).

117. Kaubandussuhete komitee käsitleb kõiki ettepanekuid Euroopa poliitika kohta ja osutab, kas ministriumide pakutud juhtnöörid on vastuvõetavad. (Tehniliselt on sõnastus selline, et valitsus võib edasi minna, kui ettepanekud ei ole vastuvõetamatud.) Teisisõnu, heakskiit antakse, kui enamik komiteest ei ole valitsuse ettepaneku vastu. Seega on Taani läbirääkijatel ainulaadselt parlamendi mandaat. Nii nagu eelnevat heakskiitu taotletakse, nii peavad ministrid pärast läbirääkimisi ka komiteele aru andma.

118. Tugevat poliitika koordineerimist peetakse sageli sõltuvaks tugevast tsentraalsest kontrollist ja iseseisvast täitevvõimust, mida tugevdab ühe partei enamusvalitsus. Taani kogemus näitab, et teistsuguste tingimuste tulemuseks võib olla kõrgelt arenenud süsteem. Hoolimata vähemusvalitsustest annavad konsensusel põhinev administratiivne kultuur, hästi organiseeritud komiteede süsteem ja tihe parlamendi järelevalve kombineerituna kokku tõhusa süsteemi. Ehkki järeltuleks tuleb öelda, et see on süsteem, mis on hästi organiseeritud pigem oma riigi huvide kaitsmiseks kui eurointegratsiooni edendamiseks.

## **Prantsusmaa**

### *Taust*

119. Ühe Euroopa Ühenduste asutajaliikmena on Prantsusmaal pika aja jooksul rajatud ja hästi välja arendatud Euroopa poliitika koordineerimise süsteem. Kuigi Prantsusmaa avaliku halduse detsentraliseerimiseks ja regionaliseerimiseks on olnud reforme, on jäänud nii, et Euroopa poliitika koordineerimise põhiraamistikku moodustavad tsentraliseeritud juhtimine selge sihiga ja kindla vahekohtumenetlusega. Pealegi seetõttu, et Prantsusmaa on traditsiooniliselt mänginud liidrirolli Euroopa tasandil, on poliitika koordineerimine tähtis ka sellest vaatepunktist.

### *Peamised Institutsioonid*

120. Euroopa poliitika koordineerimise peamine keskne kohustus lasub ministriumidevahelise Euroopa majanduskoostöö komitee peasekretariaadil (SGCI). SGCI annab aru peaministrile ja samas talle delegeeritud peaministri volitused Euroopa asjade valdkonnas. SGCI-sse kuulub 130-140 ametnikku. Tööjaotus selles peegeldab peamisi Euroopa poliitika tahke. SGCI positsiooni tugevdab tõsiasi, et ta on ametlik kanal, mille kaudu liigub informatsioon Prantsusmaa alalisest esindusest Brüsselis.

121. SGCI ei ole ainuke tsentraalne koordinaatsiooniasutus. Tähtsad vaidlusküsimused jõuavad igal juhul peaministri ja presidendi kätte. Kuid välisministeeriumil koos Euroopa asjade riigisekretäri ja ning ka majandus- ja rahandusministeeriumil on oluline juhtroll oma vastavas valdkonnas. Sellest hoolimata on SGCI-l võtmeroll Euroopa poliitika ettevalmistamisel ja ministeeriumidevahelisel koordineerimisel. Tema asukoht süsteemis, tema volitused ja tema käsutuses olevad inimressursid tähendavad, et ta mõjutab tugevalt Euroopa poliitika koordineerimise tõhusust Prantsuse valitsuses.

122. Võtmetegur SGCI mõju maksmapanekul süsteemis (ja süsteemile) on see, et ta on ametlik kommunikatsioonikanal Prantsusmaa ministeeriumide ja Brüsselis asuva alalise esinduse vahel, samuti Brüsselist ministeeriumidesse saabuva info kanal. Läbirääkimispositsioonidest antakse alalisele esindusele teada ka SGCI kaudu. Need teabevood, mis kulgevad Prantsuse valitsuse ja Euroopa poliitika protsessi vahelise ühendusliini kaudu, loovad kindla aluse Euroopa läbirääkimistes järjest kasvava töömahu juhtimiseks.

123. Rõhuasetus teabevoogudel ei tähenda, et SGCI täidab ainult teadete edastamise ja posti sorteerimise funktsiooni. Ka ei ole väidetud, et SGCI on ainus kommunikatsioonikanal. Ta ei ole saavutanud ja tõenäoliselt ei saakski saavutada infomonopoli. Kuna SGCI on nii rohke teabevoo keskpunktiks, on tal siiski tugev positsioon koordineerimisülesannete täitmiseks, et kindlustada haruministeeriumide roll koordineerimisel ning garanteerida Prantsusmaa järjekindlus Euroopa tasandil. SGCI vastutab selle eest, et ministeeriumid on oma läbirääkimispositsioonid eelnevalt ette valmistanud. Kui on vajalik, korraldab SGCI ühendkohtumisi, et käsitleda probleeme (järjekindlus, vastus, dubleerimine, puudused), mis võivad ebasoodsalt mõjutada Prantsusmaa positsiooni tutvustamist mitmel areenil. Sellega seoses õpivad Prantsuse ametnikud – olenemata sellest, kas neil on esindusroll Brüsselis või mitte – ennetama vajadusi läbirääkimiseks arenevas siseriiklikus poliitikas.

#### *Koordineerimine*

124. Prantsusmaa süsteemi kirjeldatakse sageli kui tsentraliseeritud süsteemi. Täpsem oleks öelda, et see on tugevalt arendatud tsentraalse suutlikkusega süsteem. Sellisel funktsioonil on suur mõju kogu süsteemi funktsioneerimisele. Vahekohtu struktuuridel on eriline koht Prantsuse valitsuses ja Prantsuse ühiskonnas üldisemalt. See kajastub SGCI positsioonis ja tähtsuses. Kuid oleks vale pidada seda ainsaks koordinaatsioonivahendiks. Nagu teistes hästi arenenud ja efektiivsetes süsteemides, teevad suurema osa igapäevasest koordinaatsiooni juhtimise tööst asjaomaste ministeeriumide ametnikud. Kus nende poliitika üksikeisest sõltub, on surveid ja stiimuleid üksmeele otsimiseks ja kompromissi saavutamiseks. Üks võtmetegureid vastastikuse koordineerimise menetluste toimimiseks on see, et SGCI tagab tõhusad teabevood, seda nii otseselt kui ka kaudselt.

#### **Saksamaa**

##### *Taust*

125. Nii nagu Prantsusmaa on ka Saksamaa EÜ asutajaliige. Kuid neil kahel on olulisi erinevusi. Saksamaa on EL-i suurim ja majanduslikult kõige tähtsam liige. Tal on föderaalne konstitutsioon, mis ainult ei jaga kohustusi valitsuse eri tasandite vahel, vaid annab ka liiduministeeriumidele sõltumatu positsiooni. Liidukantsleril on teatud volitused koordineerida üldiselt ja Euroopa valdkonnas eelkõige juhtnõuade sõnastamise kaudu. Kuid administratiivsed traditsioonid ja koalitsioonipoliitika sõdivad vastu tugevale, juhtivale ja keskele koordineerimisele. Hoolimata oma suurusest, on Saksamaal juhtimist vähem märgata kui Prantsusmaal.

### *Peamised Institutsioonid*

126. Peamise üldistusena Euroopa poliitika kujundamise kohta Saksamaal võib öelda, et tsentraalne suutlikkus ei ole nii kõrgelt arendatud, kui on Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis. Samas võib olla eksitav pidada süsteemi detsentraliseerituks. See vihjab keskusest kohustuste vabatahtlikule delegeerimisele. Kuid asjakohasem on mõista Saksamaa süsteemi arenevana pigem alt üles kui ülalt alla.

127. Kolm institutsioonilist võtmetegurit mõjutavad ja piiravad Euroopa poliitika koordineerimist Saksamaal. Üks on föderalism, mis jagab kohustused valitsuse eri organisatsioonide ja eri tasandite vahel ja seetõttu suurendab koordineerimisvajadust. Unitaarriigis saadakse koordineerimisprobleemidega hakkama rohkem organisatsioonisiselt ja koordineerimissuutlikkus saab hõlpsamini areneda tsentraalse võimu raamistikus kui föderaalses süsteemis. Teine tegur on liiduministeeriumide konstitutsiooniline autonoomia. Ministeeriumid eraldi on väga professionaalsed ja piisavalt võimelised ette valmistama ja arendama läbirääkimispositsioone oma vastutusalas. Kuid nende iseseisvus muudab keerulisemaks üksmeele tagamise ja lahkarvamuste vältimise ühises poliitikas. Kuigi kantsler võib juhtnööre välja anda, jätab nende keerukus ja tõlgendamine ministeeriumidele hulga võimalusi. Kolmandaks, koalitsioonipoliitika soodustab poliitikas tsentripetaalsete tendentside tugevdamist. Selle tagajärjeks on pigem konsensuspoliitika ja konflikti vältimise eelistamine kui konflikti lahendamine.

128. Kui erinevusi ministeeriumide hulgas ei saa lahendada kompromissi ja vastastikuse kohanemise teel, ei kiputa küsimust forsseerima, sest mingit vahekohtumenetlust ei ole tagatud. Föderalism, funktsionaalne ministeeriumide iseseisvus ja koalitsioonipoliitika töötavad vastu tsentraalsele juhtimisele ja kõrvalekalduvale poliitika kujundamisele, mis võivad nõuda konfrontatsiooni ja konflikti lahendamist ministeeriumide hulgas. Konsensuse saavutamise kultuur toob kaasa kompromisside ja väikseima ühishimmetajaga kokkulepete otsimise. Kui neid ei õnnestu leida, võivad ministeeriumid ja ministrid lihtsalt kokku leppida, et nad on lahkarvamusel, ja proovida asju hiljem uuesti lahendada.

129. Euroopa poliitika koordineerimine on keeruline tõsiasi tõttu, et liidumaadel on konstitutsiooniline õigus osaleda föderaalset poliitika kujundamises ja seetõttu ka selle EL mõõdet mõjutada. Kuid teatud aja järel on föderaalvalitsusel vaja otsustusõigust, selleks et ta saaks ise juhtida läbirääkimisi Euroopa tasandil.

130. Kantsleril ja kantsleri bürool on oluline, kuid piiratud roll. Kantsler on kaasatud kõikidesse poliitika väljatöötamise faasidesse. Peamised toetajad on välisministeerium ja majandusministeerium: esimene üldasjade nõukogus ja alalist esindust personaliga varustades ning teine, tegeldes valdkondade poliitikaga ja hoides kontakti alalise esindusega. Rahandusministeerium peab jälgima kõiki tulude ja kulude aspekte ning ta on esindatud nõukogu istungjärkudel, kui päevakorras on finantsküsimused.

### *Koordineerimine*

131. Euroopa poliitika koordineerimine Saksa valitsuses sõltub väga vastastikusest kohandumisest ja vabatahtlikust kokkuleppes ministeeriumide hulgas. Kantsler võib anda poliitika kohta juhtnööre ja teha üksikasjalikke algatusi, kuid süsteemi pluralism föderaaltasandil ning föderaaltsandi ja liidumaade vahel ei ole tasakaalus, seda ei kompenseeri keskne koordineerimissuutlikkus. Seetõttu on raske tagada, et Saksamaa esindajad astuksid Euroopa läbirääkimistel välja üksmeelselt. See suurendab tõenäosust, et erinevusi ministeeriumide vahel ei lahendata või et parimaks saavutatavaks tulemuseks on väikseima ühishimmetajaga kompromissid. Ehkki on selge, et keskne suutlikkus Euroopa poliitika koordineerimiseks ei ole Saksamaal kõrgelt arenenud, on oluline märkida, et üldised pädevusstandardid ja kasutada olevad ressursid ministeeriumi tasandil on kõrged. Vahekohtu ja juhtimissuutlikkuse puudumine keskuses ei ole nii tähtis, kui poliitika koordineerimine saab toetuda horisontaalsetele töösuhetele ja vabatahtlikule püüdele saavutada konsensus.

## Iiri

### *Taust*

132. Iiri poliitika koordineerimise süsteem teenindab palju väiksemat valitsussüsteemi kui on Prantsuse, Briti või Saksa omad ning võib seetõttu pakkuda erilist huvi. Kuigi konstitutsioonilise korralduse järgi on tegemist unitaarriigiga ning administratiivne kultuur ja tavad on ajalooliselt rajanenud sarnasustel Briti süsteemiga, on toimunud areng pärast liitumist aastal 1973. Oluline tegur selles arengus on olnud asjaolu tunnustamine, et liitumisläbirääkimistel ja nende järel alahinnati EÜ liikmeks oleku mõju Iiri valitsusele. Euroopa poliitika kujundamise protsessiga seotuse määra ja mõjutatud huvide ulatust ei mõistatud täielikult. Ruttu saadi aru, et eesisev töökoorem on suurem ja keerulisem, kui oli eeldatud, eriti siis, kui Iiri pidi aastal 1975 üle võtma eesistumise ministrite nõukogus.

### *Peamised Instituutsioonid*

133. Ametlik vastutus Euroopa poliitika eest on valitsuskabinetil ja *Taoiseach*'i (peaministri) poliitilisel juhtimisel. Liitumisläbirääkimistel võttis initsiatiivi enda kätte rahandusministeerium kui peamine majandusega tegelev ministeerium. Kuid seejärel läks võtmeroll Euroopa poliitika koordineerimises üle välisministeeriumile.

134. Euroopa poliitika koordineerimise komiteed on palju tagasihoidlikumalt arendatud kui suuremates valitsustes. Olemasolevad komiteed, nimelt Euroopa Ühenduste kõrgemate ametnike komitee, tulevad suhteliselt harva kokku. Palju suurem lootus on pandud detsentraliseeritud horisontaalsele koordineerimisele. Infovood, kommunikatsioon ja konsulteerimine toimivad hästi pigem mitteametlikult kui ametlikult. Hästi on sisse seatud ühtse rinde ja läbirääkimiste all olevates küsimustes kokkulepitud seisukohtade kindlustamise tava.

### *Koordineerimine*

135. Mitteametlik ja detsentraliseeritud poliitika koordineerimine Iirimaal on võimalik osaliselt tänu Iiri valitsuse väiksusele, osaliselt ministeeriumide hulgas tugeva vastastikuse kohandumise ja korraldamise tõttu. Kõrgelt on väärtustatud kokkulepetele jõudmine, erisuste kõrvaldamine ja esindajate üksmeele saavutamine. Neid tugevusi suurendab vabatahtlik püüe olla kursis Euroopa uute arengujoontega ning valmisolek kohanduda ja vastata uutele nõuetele.

136. Süsteemi piiratud võimsus, eriti keskuses, tähendab siiski, et Iiri poliitika koordineerimine on peamiselt reaktiivne. Napib jõudu, et arendada pikaajalist strateegiat või seada valitsuspoliitika prioriteete, mis ulatuvad kaugemale järkjärgulisest kohandamisest teatud poliitika valdkondades. Teatud juhtudel, nagu kalanduspoliitika puhul, suudab Iiri valitsus mobiliseerida oma ressursse ja keskendada pingutusi. Kuid sellised lühiajalised tõusud kindla eesmärgi saavutamiseks kipuvad tugevdama pilti süsteemist, mis toimib hästi Euroopa poliitika kujundamise taktikaga tegelemisel, kuid millel puudub keskne suutlikkus, et arendada ja juhtida pikaajalist strateegiat, mis nõuab koordineeritud muutusi mitmes poliitika valdkonnas ja sellega seotud ministeeriumis.

## Hispaania

### *Taust*

137. Hispaania kogemus pakub erilist huvi, sest Hispaania pidi alles hiljuti vastu võtma liitumise ja liikmeksoleku proovikivi. Hispaaniast sai EÜ täisliige 1. jaanuaril 1986. Üleminek liitumisläbirääkimiselt liikmesriigina läbirääkimisele oli märkimisväärne katsumus, mis mõjus šokilaadselt Hispaania valitsusele.

Hispaania riiklike huvide esindamine Brüsselis nõudis 1) palju suuremat ettevalmistust kindlustamaks, et läbirääkijad on täiesti instrueeritud ja et neile on arusaadavad valikud ja prioriteedid ning 2) palju rohkem koordineerimist ministeeriumide vahel, et tagada vastavus läbirääkimispositsioonide vahel üksteisega seotud küsimustes.

138. Võrreldes olukorraga, millega puutusid kokku Ühendkuningriik, Taani ja Iiri oma liitumisel aastal 1973, oli EÜ edasi liikunud ja kavatses kiiresti edasi liikuda. Nn. euroskleroosi periood oli just lõpule jõudmas ja Jacques Delors'i juhtimisel oli EÜ saavutanud uue hoo. Hispaania oli hiljuti läbinud poliitilise teisenemise, asendades Franco re iimi parlamentaarse süsteemi ja regionaalse, kuigi mitte föderaalse struktuuriga. EÜ liikmeks olek tõi mõne aasta jooksul kaasa teise poliitilise teisenemise.

#### *Peamised Institutsioonid*

139. Kõigepealt tasub käsitleda institutsioonilisi korraldusi enne liitumist. Mitme aasta jooksul, enne kui Hispaania saavutas liikmestaatuse, oli vaja Euroopa küsimustega tegelemiseks teha ettevalmistusi ja koordineerida poliitikat ministeeriumide sees ja nende vahel. Alates esialgse avalduse esitamisest aastal 1977 langes vastutus koordineerimise ja Hispaania huvide esindamise eest uuele ministeeriumile – Euroopa Ühendustega suhete ministeeriumile. See seisis eraldi välisministeeriumist, kuid kavatseti integreerida pärast liitumist. Ometi viis valitsuse vahetus aastal 1981 administratiivsele ümberkorraldamisele ja EÜ-ga suhete ministeeriumi välisministeeriumiga ühendamiseni. Selle funktsioonid koondati EÜ-ga suhtlemise riigisekretariaati. 1982. aasta oktoobri üldvalimiste järel asus Felipe Gonzáles tugevalt kindlustama EÜ liikmeks saamist. Hispaania ühinemise tingimustes lepitati kokku 1985. aasta keskel.

140. Keskvalitsuses oli peamiseks ettevalmistuse ja koordineerimise vahendiks ministeeriumidevaheline nõukogu – EÜ-ga suhete koordineerimise nõukogu. 1983 määrati selle funktsioonideks koordineerida kõikide ministeeriumide pingutusi, et uurida, arutada, heaks kiita ja kindlaks määrata alternatiivseid ettepanekuid läbirääkimispositsioonidele. Nõukogu juhtis EÜ-ga suhete koordineerimise riigisekretär (kes oli vastutav välisministri ees), sel oli kaks asepresidenti, üks presidendi kantseleist ning teine majandus- ja rahandusministeeriumist. Kõik ministeeriumid olid esindatud tehniliste peasekretäride kaudu, kes võisid tuua kaasa vastavad peadirektorid oma ministeeriumist.

141. See lai nn. katusgrupp kohtus üks kord kuus. Töö ettevalmistamine ja protsessi juhtimine volitati töörühmale, mis moodustati peamiselt eurointegratsiooniga seotud ministeeriumide esindajatest: majandus ja rahandus, põllumajandus, tööstus, töö ja sotsiaalkindlustus, EÜ-ga suhtlemise sekretariaat ja valitsuse esimees. Seega sõltus koordineerimine, mis seisis eraldi läbirääkimispositsioonide ettevalmistamisest, sellest suhteliselt väikesest tuumikust.

142. Peale keskvalitsuse ministeeriumide püüti kaasata autonoomseid regionaalseid valitsusi ettevalmistustöösse. Üle 250 kohtumise peeti autonoomsete valitsuste esindajatega. Samapalju kohtumisi peeti tööandjate organisatsioonide ja ametiühingutega.

143. Seega tehti liitumisläbirääkimiste perioodil ühine ponnistus kaasata ministeeriume, regionaalvalitsusi ning tööandjaid ja ametiühinguid poliitika ettevalmistusprotsessi ja Euroopa läbirääkimispositsioonide koordineerimisse. See ei näita, et süsteem töötas täiuslikult. Kuid uute institutsioonide loomine andis protsessile kõrge poliitilise maine.

#### *Üleminek Liikmeksolekule*

144. Tajuti, et liitumisläbirääkimised nõuavad erilist pingutust ning selle tähtsuse tõttu kohustuti kõvasti koos töötama ja kaasama keskvalitsuse väliseid organisatsioone. Pärast liitumist olukord ja süsteem muutusid.

145. Liikmeks saamine aastal 1986 tõi kaasa uued nõuded, mida hakati märkama 1985. aasta vaatlejastaatusega osalemise prooviperioodil. Läbirääkimiste olukord muutus keerulisemaks. Läbirääkimised ise hõlmasid rohkem küsimusi. Hispaania valitsuse esindajad ametnike ja poliitilisel tasandil olid täielikult kaasatud Euroopa poliitika kujundamisse. Nad pidid käsitlema kõiki määrusi ja direktiive, mitte ainult neid, mis mõjutasid Hispaania huve. Peale selle tuli läbirääkimistel (seetõttu ka ettevalmistuses ja läbirääkimispositsioonide koordineerimisel) arvesse võtta teiste liikmesriikide seisukohti. Kui mõni uskus, et pärast pingutavaid liitumisläbirääkimisi saabub hingetõmbeaeg ja sujuv arengutee, kus on lihtsamad koordineerimisülesanded, siis pärast liitumist selgus peagi, et nad on eksinud.

146. Selleks et vastata liikmeks oleku suurenenud nõuetele, võeti kasutusele uus Euroopa poliitika koordineerimise süsteem – EÜ sekretariaat ja ministriumidevaheline komisjon majandussuheteks EÜ-ga. Sekretariaadi ressursse suurendati. Esialgu kavatseti nende muutustega luua ametlikum ja tsentraliseeritum süsteem. Infovoogude ametlik tee Brüsselist alalise esinduse kaudu käis läbi välisministeeriumi (EÜ sekretariaat), kes edastas info iga haruministeeriumi tehnilisse üldsekretariaati. See omakorda hoolitses info jagamise eest ministriumis.

147. Keskne institutsioon erinevustele ja probleemidele keskendumiseks on ministriumidevaheline komisjon majandussuheteks EÜ-ga. Küsimused, mis puudutavad eri ministriumide, tuleb lahendada siin. Kui mitte, tuleb need edasi saata majandusasjade valitsuskomisjonile ja lõpuks ministrite nõukogule.

148. See süsteem ei töötanud nii, nagu planeeritud. Ministriumidevaheline komisjon pidi koordineerima EÜ-ga seotud majanduspoliitikat, olema informeeritud ministrite võetud otsustest, lahendama eriarvamusi ministriumide vahel, kus nende poliitika sõltub üksteisest, ja tooma keerulised või prioriteetsed küsimused majanduskomisjoni. Kuid ministriumidevaheline komisjon ei suutnud käituda nende kõrgete ambitsioonide järgi. Komisjon töötab peamiselt informatsiooni vahendajana, arendades konsulteerimist ja võimaldades negatiivset koordineerimist lahkarvamuste vältijana. Komisjon ei võimalda vahekohtu pidamist ega pikaajalisema poliitika kujundamist, tema perspektiiv on lühiajaline. Kuid isegi nendes üksikasjades ilmnisid liitumisjärgsel perioodil süsteemi nõrkused. Seetõttu olid Hispaania huvid esindatud killustatult. Ebapiisava ettevalmistuse ja kehvade koordineerimise tõttu ministriumide vahel tekkis mure koherentsuse puudumise pärast. Aega jäi väheks ja esindajad leidsid, et lähevad läbirääkimistele piisavalt ette valmistamata ja ilma eelnevalt koordineeritud läbirääkimispositsioonideta.

149. Nende vajakajäämist peamine põhjus oli ressursside puudus. Vajadusi oli alahinnatud mitte üksnes kompetentsuse ja erialase ettevalmistuse suhtes, vaid ka aja ja ministriumidelt nõutud pingutuste suhtes koordineerida oma tegevust üksteisega. Tõhus Euroopa poliitika koordineerimine nõudis rohkem inimesi, kes oleksid pädevad nii tehniliselt kui diplomaatiliselt. Piisavate ressursside puudumine valitsusesiseseks koordineerimiseks tähendas, et iga ministrium kippus lähenema Brüsselile iseseisvalt ja arendama oma sõltumatut poliitikasuunda.

150. Napid ressursid olid ainult osa Madridi koordineerimisprobleemist. Kvantitatiivse ressursside probleemi kõrval oli ka kvalitatiivne probleem struktuuride ja koordineerimise kujundamisel, mis vastaksid tegelikele Hispaania poliitika ja valitsuse vajadustele. See oli administratiivse kultuuri probleem kiire ja korrapäratu muutuse perioodil. Traditsiooniline koordineerimise kontseptsioon – mõistagi mitte unikaalne Hispaania valitsuse jaoks – võrdsustas koordineerimise tsentraalse kontrolliga. Selline hierarhiline vaade koordineerimisele eeldas, et “koordineerimine ei ole võimalik koordineerimata”, ning oletas, et koordineerimine sõltub kõrgema võimu sekkumisest.

151. Kuid Euroopa poliitika koordineerimine sõltub keerulisemast ja eristatumast protsesside kogumist, mida ei saa sobitada ülekaalukalt hierarhilisse mudelisse. Isegi sellised tsentraliseeritud süsteemid, nagu on Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis, ei sõltu ainult keskvoimu koordineerimisingutustest. Tõepoolest, nende efektiivsus sõltub ministriumidest, mis võtavad endale

suure osa vastutusest vastastikuse koordineerimise eest. Ilma selleta oleks keskne koordineerimise masinavärk varsti üle koormatud.

152. Peale selle on järjest enam saanud selgeks, et autonoomsete regionaalvalitsuste arendamine Hispaanias nõuab ulatuslikumat konsulteerimist ja osalemist. See tekitab mõningaid tõhusa koordineerimise tagamise probleeme, mis on juba tuttavad Saksamaalt, kus föderalism laiendab niisuguste küsimuste ulatust, mille puhul on vaja eri valitsustasandite vahelist koordineerimist.

153. Ühinedes EÜ-ga puutus Hispaania kokku järsu õppimisvajadusega, ta alahindas nõudeid, mida liikmeks olek esitab siseriiklikule poliitika koordineerimisele. Pärast kõhklevat algust on tehtud tõsiselt mõttekohaseid jõupingutusi, et arendada suutlikkust ja tugevdada praktikat organisatsiooniliste reformide, infotehnoloogia investeringute ja koolitusprogrammide kaudu.

## **Ühendkuningriik**

### *Taust*

154. Ühendkuningriigis on Euroopa poliitika koordineerimise süsteem kõrgelt arenenud ja kindlalt juhitud. See kindlustab, et kõik, mis Briti valitsuse esindajad on EL kohtumistel öelnud ja kokku leppinud, peab kokku sobima sellega, mida teised räägivad teistel kohtumistel. Peale selle lepatakse mõneski läbirääkimispositsioonis eelnevalt kokku: esindajad teavad oma piire, on kindlad, et nad võivad tegutseda nende ulatuses ja et on taustsüsteem, mis võimaldab kiireid vastuseid muutuvate tingimuste puhul. Briti Euroopa poliitika koordineerimise süsteemi aluseks on kabinetivalitsuse kontseptsioon ja kollektiivse ministriumide vastutuse doktriin, mis nõuab, et ministrid (ja EL poliitika kujundamisel ametnikud) räägivad ühel häälel.

### *Peamised Institutsioonid*

155. Euroopa poliitika koordineerimise institutsioonilised korraldused sobivad üldisemasse Briti valitsuse raamistikku. Briti süsteem on unitaarne ja tsentraliseeritud. Kabinet, mida juhib peaminister, moodustab süsteemi tuuma. Süsteemi unitaarset iseloomu ja potentsiaali tihedaks koordineerimiseks on põhjendatud pika aja jooksul väljakujunenud tendentsiga üheparteivalitsusele, mitte koalitsioonivalitsusele.

156. Peamised keskse koordineerimise institutsioonid on valitsuse büroo Euroopa sekretariaat ja Euroopa koordineerimise osakonnad välisministeeriumis. Need töötavad tihedalt koos Ühendkuningriigi alalise esindusega. Osana valitsuse süsteemist on Euroopa sekretariaadil kohustus kindlustada koordineerimissüsteemi terviklikkus ja selle sõltumatus üksikutest haruministeeriumidest. Personal koosneb ministriumide ametnikest. Euroopa sekretariaat püüab kindlustada, et 1) määratakse prioriteedid ja praktikas peetakse nendest kinni; 2) eelnevalt tehakse kindlaks potentsiaalsed vastuolud ja nendega tegeldakse; 3) muutuva olukorra vajadusi silmas pidades tehakse kiiresti kohandusi.

157. Välisministeeriumil on eriline vahenduskohustus: kui mitmel ministriumil on seaduspärane huvi teatud poliitikaküsimuses, püüab ministrium saavutada enne läbirääkimisi ministriumide vahel vastastikku aktsepteeritava kokkuleppe. Kui see ei ole võimalik vabatahtlikkuse alusel, võimaldab Euroopa sekretariaat arbitraa isüsteemi, mis on mõeldud spetsiifilistes küsimustes selgete valitsusotsuste saavutamiseks, mis on siduvad haruministeeriumidele. Lõppotsusteni jõudmiseks ja lahkarvamuste lahendamiseks ministriumide vahel enne läbirääkimistele minekut avaldatakse tugevat survet. Seda survet tugevdab rahandusministeeriumi valvas tähelepanu Euroopa poliitika arengute rahalistele järeelmõjudele. Rahandusministeerium koostab finantsülevaateid, mis põhinevad ajakohasel infol EL eelarvest ja finantsolukorrast.



## *Koordineerimine*

158. Kuigi kesksed koordineerimisasutused on Briti valitsuses hästi rajatud ja juhitud, ei toimi koordineerimissüsteem pelgalt ülalt alla. Vastupidi, süsteemi tõhusus sõltub selgelt määratletud ministeeriumide kohustustest ja hästi korraldatud horisontaalsest teavitamisest haruministeeriumide vahel ning tavast lahendada probleeme ühiselt. On välja kujunenud nn. konsulteerimiskultuur, mis stimuleerib eri ministeeriumide ametnikke üksteise ettepanekutele ja järelepärimistele täielikult ja viivitamata vastama. Kehtib põhimõte, et ministrid ja ametnikud räägivad ühel häälel. Tehakse suuri pingutusi, et hoida ühist suunda. Kui see ei peaks õnnestuma, mis on praegu väga ilmne, peetakse seda pigem tõsiselt kahjustavaks ebaõnnestumiseks kui lihtsalt juhuseks.

159. Välisministeerium täidab olulist vahendaja ja lepitaja rolli, kui ministeeriumid on võimetud lahendada üksmeelselt omavahelisi lahkarvamusi. Euroopa sekretariaat on kohustatud kindlustama arbitraa i muude lahendamata konfliktide puhul. Tal on ka võtmeroll piirangute ja prioriteetide kehtestamiseks seoses valitsuse tööga, kaasates seejuures rahandus- ja välisministeeriumi. Kuid tema käsutuses on palju vähem inimesi kui SGCI-l.

## **Järeldused**

160. See artikkel on püüdnud keskenduda ja struktureerida arutelu rahvusvaheliseks poliitika kujundamiseks vajaliku siseriikliku suutlikkuse kohta. Poliitika kujundamise üleminek mitmesugustele rahvusvahelistele organitele esitab rohkem nõudeid riikide valitsustele. Nad peavad ette valmistama ja koordineerima oma poliitika seisukohti, et kaitsta ja edendada riigi huve ning osaleda täielikult rahvusvahelisel tasandil otsustamises.

161. Rahvusvahelistumise probleeme ja riikide valitsustele esitatavaid nõudeid alahinnatakse pidevalt. Kui rahvusvahelistumist vaadelda kui riigi võimuorganitelt suveräänsuse äravõtmist, paistab see nõudvat pigem vähem kui rohkem tegevust, pigem vähendavat kui kasvavat töökoormat. Kuid käsitledes rahvusvahelistumist kui üksteisest sõltuvuse juhtimist, nõuab see riikide valitsustelt suurt tähelepanu otsustele ja poliitikasuundadele, mis mõjutavad riigi elulisi huve.

162. Kuskil mujal ei pea see rohkem paika kui Euroopa Liidus. Kaugel sellest, et riikide valitsusi riigiülesest või valitsustevahelisest poliitika kujundamisest välja arvata, just eurointegratsioon nõuab jätkuvat liikmesriikide osalemist Euroopa poliitika kujundamises. EL-i liikmeks olek on tõenäoliselt kõige raskem katsumus riigi võimetele juhtida oma asju rahvusvahelises keskkonnas. Süvendamine ja laiendamine – mis endiselt arenevad – on loonud süsteemi, mis esitab suuri nõudeid riikide valitsustele valmistada ette ja koordineerida kavatsetavaid läbirääkimispositsioone. Valitsused peavad jätkuvalt pidama läbirääkimisi mitmepoolsel alusel ja järjest erinevamate valdkondade poliitika üle.

163. Vastates nendele probleemidele peavad liikmesriigid (ja kandidaatriigid) arendama oma süsteeme poliitika koordineerimise juhtimiseks ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste ning valitsusväliste organisatsioonide vahel, kellel on huvid Euroopa poliitikates. Loodud süsteemid erinevad nii vormi kui ka oma mõjususe poolest. Mitme riigi süsteeme on kirjeldatud koordineerimise vormide mitmekesisuse illustreerimiseks. Koordineerimise efektiivsus ei sõltu nende vastavusest tavapärasele hierarhilisele mudelile, mis võrdsustab koordineerimise tsentraalse kontrolliga. Pigem sõltub pluralistlikes, mitmeorganisatsioonilistes valitsussüsteemides tõhus koordineerimine sellest, kas ministeeriumidel on asjakohane suutlikkus ja kas nad arendavad üksteisega koordineerimise juhtimiseks sobivaid protsesse.

### III. INSTITUTSIOONILISED PÕHIVALIKUD SISERIIKLIKU EUROOPA LIIDU ALASE TÖÖ KOORDINEERIMISEKS

Rolf Kaiser

#### 1. Siseriikliku EI Poliitika Koordineerimise Probleemid

164. EÜ otsustamisprotsess koosneb põhiliselt kolmest etapist, millest igaüks nõuab riiklikku koordineerimist või vähemalt riigi osalemist:

- EÜ poliitika *formuleerimise etapis* koondub töö mitmesajale komisjoni loodud sõltumatute ekspertide grupile. Tavaliselt on üle poole ekspertidest liikmesriikide riigiteenistujad, kes osalevad nendes gruppides poolametlikult.
- *Läbirääkimiste etapis* peab komisjoni väljatöötatud ettepanekute alusel läbirääkimisi ligi 200 riigiteenistujate töögruppi (osaliselt pealinnadest, osaliselt Brüsselis asuvatest alalistest esindustest).
- Lõplik *otsustamisetapp* kaasab ligi 20 eri ministrite nõukogu (kõige tuntum neist on üld-, põllumajandus-, tööstus-, siseturu ja keskkonnanõukogu), kellest paljud tulevad kokku iga kuu, see teeb kokku üle 120 istungi aastas.

165. Peale selle toimuvad EÜ tippkohtumised (*Euroopa Ülemkogu* nagu hiljuti Cannes'is) regulaarselt detsembris ja juunis (iga EÜ kuuekuulise eesistumise lõpus) koos täiendavate erakorraliste tippkohtumistega, mis on viimastel aastatel mõningat mõju saavutanud.

166. Meeles tuleb pidada ka igapäevase alaliste esindajate komitee (COREPER – liikmesriikide suursaadikud EÜ juures) kohtumisi, mis vajavad koordineerimist ja suunamist, kui ka järjest kasvaval hulgal kohtuprotsesse Euroopa Kohtus, mis nõuavad kindla *EÜ õigusüksuse* olemasolu igas riigis.

167. Nende vajaduste põhjal on EÜ liikmesriikides tavaliselt jõutud järgmiste vastukajade ja järeldusteni.

- Ühelt poolt, märgatav sektorivaheline seotus EÜ läbirääkimiste käigus (“paketid”) toob esile suurema vajaduse *strateegilise poliitilise juhtimise* järele igas riigis.
- Teiselt poolt tuleb tegelda üha kasvava asjade hulgaga, jõudes sageli reguleerimise üksikasjadeni; see nõuab ministrite ja riigisekretärade tasandil *tippkoordineerimise ja otsustamisorganite vabastamist* neid ähvardavast infouputusest ja igapäevaste otsuste koormast.
- Seetõttu on paljud riigid, kohandades pragmaatiliselt administratiivtavasid, jõudnud luua *mitmeastmelise ja mitmetasandilise protsessi* siseriiklike Euroopa poliitika positsioonide väljatöötamiseks ja lõplikuks vormistamiseks. See tähendab võimu delegeerimist, tehnilise probleemi lahendamist võimalikult madalal tasandil, jättes üks kuni kolm ülemist tasandit arbitraa iks ja vaidluste lahendamiseks, jõudes viimase võimalusena täiskabineti arutelule.

- Selline tööjaotus ei välista siiski vajadust tsentraliseeritud infovahetusega *tegeleva keskpunkti* järele, mis on oluline selleks, et siduda poliitilist ja administratiivset sfääri, korraldada kohtumisi ja lõpuks, edastada juhtnööre riigi alalisele esindusele EÜ juures Brüsselis.

## 2. **Institutsiooniline Valik Koordineerimise Keskpunktiks**

168. Arvestades mitmetasandilist ja mitmeastmelist protsessi on sõna “keskpunkt” siin kasutatud teadlikult selles mõttes, et see ei kirjelda saajaprotsendilisel ainuõiguslikku pädevust valitsussüsteemis kogu EÜ liikmeks olekuga seotud tegevuse koordineerimiseks. Rollid on jagatud peaaegu klassikalise siseriikliku poliitika kujundamise struktuuri järgi selliste osalejate vahel nagu peaminister, ministereeriumid ja spetsiaalsed asutused. Eriviisilistes lähenemistes pakuvad huvi ülesannete eristamine ning kompetentsuse osa tüüpilistes lahendustes.

169. Võib märgata nelja peamist valitsusmehhanismi tüüpi, mille kese on välisministeeriumis, spetsiaalses sekretariaadis, valitsuskeskuses ja arbitraa iga detsentraliseeritud mudelil.

### A. *Välisministeerium koordineerimise keskpunktina*

170. Selgelt enamikus EL liikmesriikidest paikneb koordineerimise keskpunkt välisministeeriumis, kuigi lahus nn. klassikalistest välispoliitika üksustest. Sõltuvalt ministeeriumi suurusest juhib seda välisministeeriumi koordineerimisüksust tavaliselt peadirektor või alaline sekretär/riigisekretär, nagu näiteks Taanis (välisministeeriumi majandusosakonna riigisekretär) või Hispaanias (Euroopa Ühenduste sekretariaat).

171. Selle üksuse peamisteks ülesanneteks on toetada välisministrit poliitilise ülesande täitmisel kogu integratsioonipoliitika valdkonnas, toimida info ja dokumentide jaotuskeskusena, kutsuda kokku ja arbitreerida ministeeriumidevahelisi kohtumisi, valmistada ette valitsuskabineti arutelusid ning teha lõppotsuseid riigi Brüsseli alalisele esindusele antavate juhtnööride kohta ja neid edastada. Selle üksuse ja peaministri vahel on tavaliselt väga tihe, praktiliselt igapäevane side, kontaktisikuks peaministri büroos on välispoliitika või Euroopa poliitika peanõunik.

172. Näiteks Taanis toimub Euroopa poliitika koordineerimine tüüpiliselt kolmetasandilise süsteemi kaudu, mis jätab piisavalt palju haruministeeriumidele otsustada ja koordineerida, samal ajal kindlustab EL poliitika kujundamise sektoritevahelise seotuse läbirääkimisi kavandades. “Tsentraalse järelevalve, organiseerimise ja korralduse” keskpunkti roll lisandub välisministeeriumi majandusosakonnale eraldi riigisekretäri alluvuses. Altpoolt üles vaadates on kolm astet järgmised.

- Iga ministeerium, kes on kõige rohkem mingi poliitika valdkonnaga seotud (“juhtministeerium”), juhib sektori *ministeeriumidevahelist komiteed*, kes tegeleb Euroopa asjadega ja saab iga nädal kokku. Komisjonis on esindatud välisministeerium, vajaduse korral tuleb kohale peaministri kantselei esindaja. EÜ juures Brüsselis asuva Taani alalise esinduse struktuur peegeldab neid sektoralseid komisjone. Olulised ja vastuolulised küsimused saadetakse edasi:
- vahetasandile, kus välisministeeriumi majandusosakonna riigisekretär juhatab iganädalast *erikomiteed*, mis koosneb riigisekretäridest või teiste ministeeriumide kõrgetest ametnikest.
- Enamvähem igakuisel koosolekul juhatab välisminister kõige rohkem Euroopa poliitikaga seotud ministritest koosnevat *valitsuskomisjoni*. Välisministeeriumi majandusosakonna riigisekretär tegutseb sekretärina selle valitsuskomisjoni juures.

173. Järeldusena selgub, et see protsess (kus suureneva tähtsusega küsimuste puhul tehakse lõppotsused järgnevatel tasanditel) vähendab tublisti kogu valitsuse EL-ga seotud töökoormat. Muidugi ei kaota see valitsuse eelisõigust tõstatada mõni muu küsimus.

#### **B. Spetsiaalne sekretariaat koordineerimise keskpunktina**

174. Prantsusmaa lahendus on keskusele lähemal, s.t. peaministri alluvuses, kuid mitte peaministri büroos. Selleks on Euroopa majanduskoostöö ministriumidevahelise komitee alaline sekretariaat (SGCI), kus on kokku umbes 130–140 töötajat.

175. SGCI kutsub iga aasta arbitraa üks ja konsensuse leidmiseks kokku mitusada ministriumidevahelist koosolekut, kus käsitletakse Prantsusmaa riiklikke seisukohti EL-s. Kogu informatsioon alalisest esindusest Brüsselis, samuti instruksioonid alalisele esindusele lähevad SGCI kaudu.

176. SGCI peab ennast vägagi kõnekaks “strateegilis-poliitilise” sfääri ja administratiivse sfääri vahel (viimast toetavad enamikus haruministriumide rahvusvaheliste asjade büroodes 6–12 ametnikku). Ministriumidevahelised vastuolud, mida ei saa lahendada SGCI tasandil, võib saata edasi peaministri kabinetile (peaministri lähimate poliitikanõunike ring – küllalt erinev tähendus inglise sõnast *kabinet*, mis viitab ministrite nõukogule).

177. Tihedad sidemed on vabariigi presidendiga, Prantsusmaal on presidendil oma osa välis- ja riigiülese poliitika kujundamises, välisministriumiga (*Quai d’Orsay*) ja Euroopa asjade eest vastutava ministriga, kes alates 1981. aastast vastutab nii eurointegratsiooni poliitika peamiste aspektide eest kui ka Prantsusmaa majanduse siseturuks kohandamise eest.

178. Euroopa asjade eest vastutav minister, kes töötab ainult väikese ametnikkonnaga, erineb üsnagi mitmesektorilisest “Euroopa ministrium” lahendusest, mille peale eri ajal mõeldi mitmes EÜ riigis, kuid mida ilmsete “superministrium” tagajärgede tõttu ei ole siia maani valitud.

#### **C. “Range” koordineerimine keskusest**

179. EL liikmesriikide põhiseaduslik korraldus varieerub ministriumidele antava autonoomsuse määra poolest või vastupidi, kollektiivse valitsuse rõhutamise ja/või peaministri põhiseadusliku eelisõiguse poolest sekkuda ministriumide poliitika juhtimisse.

180. EL poliitika koordineerimise praktika peegeldab tihedalt neid riikide rõhuasetusi kolmnurgas valitsuskabinet – peaminister – ministrid.

181. Väljapaistvama näitena peegeldab Ühendkuningriigi EL poliitika koordineerimise mudel poliitika kujundamisel tugeva tsentraalse juhtimise traditsiooni. Kui välisminister kannab poliitilist vastutust, siis valitsuskabineti büroo Euroopa sekretariaat, mida juhib riigiametnik (tavaliselt mitte välisministriumist), toimib kui tugev ministriumidevahelise koordineerimise üksuse ja EÜ küsimustes valitsusesisese informatsiooni edastamise ning instruksioonide keskus. Euroopa sekretariaat kinnitab ka ÜK delegatsioonide koosseisu, kes osalevad mitmesugustes EÜ aruteludes ja otsustamisorganites.

182. Strateegilise juhtimise tingimustes – poliitikavaldkondade vahel seoste loomise võime (pakettide moodustamine läbirääkimisteks ja nende ümberkorraldamine läbirääkimiste ajal) ning ÜK riigiametnike järjepidev sekkumine Euroopa organites – on paljud teised EL riikide kolleegid hinnanud viimastel aastatel seda süsteemi, kui ühte “rangeimat” ja tõhusaimat tegutsemist EL areenil. Sellist hinnangut andes on sageli

mainitud Euroopa sekretariaadi üleviimist valitsuskabineti büroole, et ta asuks geograafiliselt võimalikult lähedal peaministrile, rahandusministeeriumile ja välisministeeriumile.

#### **D. Detsentraliseerimine ministeeriumidevahelise arbitraa iga**

183. Paljusid EÜ liikmesriike peale Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi *iseloomustab ministeeriumide autonoomsuse kõrge määr* valitsusjuhi või kabineti poolt väljaantud üldiste poliitikajuhiste ulatuses. Seda omadust on sageli rõhutanud koalitsioonivalitsused, mis tulenevad üleriigiliste valimiste proportsionaalsest valimissüsteemist. Poliitikat genereeritakse sellisel juhul peamiselt juhtministeeriumis, kelle kontrolli all toimub intensiivne arbitraa paljude teiste asjassepuutuvate ministeeriumidega, mille järel vastav poliitika esitatakse lõplikuks kinnitamiseks kabinetile. Oleks loomulik eeldada, et nendes maades toimub EL liikmeks oleku juhtimine enam-vähem sellise mudeli järgi.

184. Silmapaistvalt on EL asjade koordineerimise lahendanud Saksamaa. Esmane poliitika seisukohtade väljatöötamine EL kontekstis toimub sektoriviisiliselt, rohkesti kasutatakse riigiametnike ekspertiisi, ministeeriumides valitseb järjepidevus (mida rõhutab madal personali rotatsioonimäär – tunnus, mis iseloomustab jällegi ministeeriumide kõrget autonoomiat). Igal ministeeriumil on sisemiseks koordineerimiseks ja informatsioonivoogude juhtimiseks *Euroopa laud*.

185. *Ministeeriumidevahelise arbitraa i* kutsub kokku vastutav juhtministeerium vastavalt riigiteenistuse hierarhiale, jõudes vajaduse korral ministritevaheliste kohtumisteni.

186. *Ministeeriumidevahelise arbitraa i tulemused* vormistatakse juhtnöörideks, mis antakse Saksa alalisele esindusele Brüsselis iganädalasel ministeeriumidevahelisel riigiametnike kohtumisel majandusministeeriumis, mis täidab ka keskse dokumentide jaotuse ja edastamise punkti ülesannet. Peale nende iganädalaste instruksioonide (just enne Brüsseli COREPER-i kohtumist) on ka EÜ nõukogu koosolekud (iga kuu või harvem) tavaliselt ettevalmistatud riigiametnike tasandil ministeeriumidevaheliste nõupidamiste ajal Bonnisis.

187. Laiemate küsimuste suunamine ja koordineerimine kõrgemal tasandil on tagatud enam-vähem iga kuu peetavate *Euroopa asjade riigisekretärade komisjoni* koosolekutega, mida juhatab välisministeeriumi parlamentaarne riigisekretär (*Staatsminister*). Alaliselt on esindatud välisministeerium, majandus-, rahandus- ja põllumajandusministeerium kui ka Euroopa Ühenduste juures asuva alalise esinduse juht. Side valitsuskeskusega (kantslei või *Bundeskanzleramt*) on kindlustatud kantsleri *Staatsminister*'i sagedase kohalolekuga, keda toetavad nii *Bundeskanzleramt*'i välisasjade büroo kui ka eraldiseisev kolme ametnikuga Euroopa üksus. Lahendamata lahkarvamused suunatakse kantslerile ja lõpuks täiskabineti istungile.

### **3. Järeldused**

188. Seetõttu, et Euroopa Liidu tegevus üha süveneb ja muutub laiaulatuslikumaks, peavad siseriikliku EL poliitika koordineerimise struktuur ja protsess rohkem kui kunagi varem *vastama kahele peamisele, kuid sageli vastuolulisele eesmärgile*.

- Selge kogus igapäevast tööd nõuab ulatuslikku detsentraliseerimist ja volituste delegerimist, et vältida kõrgemate otsustamisinstantside ülekujumist detailide laviiniga. Kuid:
- puhtalt sektoriviisiline lähenemine eitaks vajadust kiiresti toimiva siseriikliku EL poliitika otsuste keskuse järele ning jätaks märkamata selle võimalused seoses sektoritevahelise ülevaatega ja suutlikkusega siseneda "seoste poliitikasse" poliitika valdkondade kaudu.

189. Kuivõrd põhiseaduslikud raamistikud ja administratiivtavad riigiti erinevad, ei ole ühtset ideaalset lahendust. Iga riik peab kasutama oma vajadustele kohandatud tsentraalse kontrolli ja detsentraliseeritud korralduse vahepeal asuvat struktuuri ja korda.

## IV. JÄRELDUSED

Jacques Fournier

### *Tulemuslik Ja Laiaulatuslik Arutelu*

190. Nagu näitab osavõtjate nimekiri, olid kõik üksteist SIGMA programmiga seotud riiki Varssavis esindatud. Enamik delegatsioone koosnes kolmest inimesest, kes kuulusid kas peaministri ametkonda, töötasid välisministeeriumis või Euroopa asjadega tegelevates organites. Peale SIGMA meeskonnas osales seminaril tosin eksperti OECD riikidest, esindades riikide nelja põlvkonda, mis praegu moodustavad Euroopa Liidu.

191. Nelja istungjärgu jooksul, mis tegelesid strateegia, korralduse, õiguslike ja regulatiivsete aspektidega ning inimressurssidega, toimusid mõned väga tulemuslikud ja laiaulatuslikud mõttevahetused, arvestades selle rühma kvaliteeti ja mitmekesisust. Arutelu keskendus loomulikult eurointegratsiooni probleemidele, mis oli esindatud riikide ühine ja keskne poliitika eesmärk. Nendes lõpumärkustes olen püüdnud kindlaks määrata, ehkki küll subjektiivselt, mõned põhilised mõttesuunad.

### *Ees On Veel Pikk Tee*

192. Praeguste Euroopa Liidu liikmesriikide kogemused selle kohta, kuidas nad sillutasid teed ühinemisele liiduga ja kuidas nad on korraldanud oma ühisasjad, on ilmselt kasulik riikidele, kes praegu käivad sama teed. Sel teemal väljendati ettekannetes paras jagu huvi. Mõttevahetustes selgus Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ees olevate probleemide eriline olemus, mis tuleneb sellest, et nad alustavad kaugemalt ja jõuavad kohale hiljem kui teised.

193. Nad alustavad kaugemalt, sest praegustes EL liikmesriikides on turumajandussüsteem toimunud kaua. Muidugi on viimaste vahel olnud erinevusi, vahel ka olulisi, kuid neil on alati olnud suur ühine poliitiliste, majanduslike ja kultuuriliste põhimõtete ning institutsioonide tagavara. Kesk- ja Ida-Euroopa riigid peavad läbima pikema tee. Nende seaduste ühtlustamine EL seadustega toob kaasa radikaalse lahtiütlemise minevikust. See moodustab osa nende riikide alustatud üldisest siirdeprotsessist turumajandusele. Ei ole mingit kahtlust, et selles suunas on tehtud märkimisväärsed samme, kuid minna on veel pikk tee. Ükskõik kui palju ka ei soovita seda teekonda lühendada, võtab see siiski aega.

194. Seetõttu jõuavad need riigid kohale hiljem kui teised, siis, kui *acquis communautaire*'i või ühenduse pärandina tuntu on veelgi kasvanud. Euroopa Ühenduse asutajaliikmed alustasid päris algusest, neil ei olnud kelleltki midagi pärida. Nemad hakkasid rajama Euroopa õigust ja praktikat. Pärastpoole oli teistmoodi. Iga uue liitujate ringi ees oli ühenduse pärandus, mis on pidevalt laienenud ja mida tuleb aktsepteerida.

195. Praegu koosneb *acquis* rohkem kui tuhandest Euroopa Ühenduse direktiivist ja määrusest. Komisjoni poolt eelmisel kevadel koostatud valge raamat integratsiooni ettevalmistamise kohta näitab seotud valdkondade rohkust ja kehtestatud kohustuste tihedat võrgustikku. Ühine turg on muutunud ühtseks turuks, mis on hakanud tasapisi sekkuma kogu majanduspoliitikasse. Ehitise lõpetamiseks on nüüd lisatud teine ja kolmas samm.

196. Selle tulemusena puutuvad tulevased liitujad vältimatult kokku lisaraskuste ja kitsendustega. Ükski mõtleval inimene ei saa integratsiooni suhtuda pealiskaudselt.

### *Kommunikatsiooni Esmajärguline Tähtsus*

197. Suur hulk seminari osalejaid rõhutas kommunikatsiooniküsimuste olulisust. Praegu elab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide avalik arvamus kaasa eurointegratsiooni ideele, oodates, et see pakub nii poliitilist julgeolekut kui ka majanduse arengut. Kuid piirangud, mida tuleb aktsepteerida, järeleandmised, mida tuleb teha, ja ajaskaala, millega ollakse seotud, võivad seda suhtumist muuta, eriti seetõttu, et võib tekkida ahvatlus teha Euroopa patuoinaks siseriiklike probleemide eest. Mitmed Lääne- ja Põhja-Euroopa riigid on kogenud niisugust avaliku arvamuse pööret, kas Maastrichti lepingu ratifitseerimise ajal või hiljuti Euroopa Liiduga ühinemise ajal.

198. Avalik informatsioon, nagu märgiti seminaril, peab olema hoolikalt *suunatud ja läbi mõeldud*, kuid see saab olla tõhus ainult siis, kui jääb objektiivseks.

199. *Informatsioon peab olema hoolikalt suunatud*, arvestades, et see peab jõudma erinevate nõuetega vastuvõtjateni. Tuleb jõuda kõigini, nii nendeni, kes on otseselt seotud integratsiooniga – sotsiaalsed ja majanduslikud osalised (ettevõtted, ametiühingud) – kui ka avaliku arvamuseni kõige laiemas tähenduses, kuid mitte samal viisil ega samade kanalite kaudu.

200. *Informatsioon peab olema hoolikalt läbi mõeldud*, arvestades, et tuleb saavutada kompromiss Euroopa idee väärtusi ja põhimõtteid rõhutava poliitilis-kultuurilise lähenemise ning majandusliku lähenemise vahel, mis rõhutab ühise turu hüvesid majanduskasvu ja elatustaseme tingimustes. Viimane lähenemine võib paista efektiivsem, kuid kogemused on näidanud, et seda tuleb käsitleda ettevaatlikult.

201. *Informatsioon peab olema objektiivne*, võttes arvesse, et tuleb teadvustada ja selgitada võimalikke takistusi ja tagasilööke. Eriti on vaja selgitada, kuidas ühenduse masinavärk töötab. See on vajalik ülesanne, olles põhjendatud toetuse eeltingimus, aga ka keeruline, sest Brüsseli institutsioonid on kauged ja suhteliselt läbipaistmatud.

### *Kahekordne Nõue: Võimalikult Ulatuslik Kohustuste Jaotus Ning Sünteesi Ja Ettevalmistustöö Suutlikkus*

202. Mis puutub organisatsioonilisse baasi, mida valitsused vajavad Euroopa asjade juhtimiseks, on esile kerkinud kaks nõuet, mis rohkem täiendavad teineteist kui on vastuolulised.

203. Esiteks: *vastutus Euroopa küsimuste eest tuleb jaotada nii ulatuslikult kui võimalik kogu valitsuse ja riigiteenistuse struktuuris*. See puudutab halduspoliitika kujundamist tervikuna. Kõigil ministeeriumidel juba on või nad saavad oma kolleegid Brüsselis. Tähelepanu nõudvaid küsimusi on igasuguseid. Ei ole mõeldav jätta Euroopa asjad lahendada käputäiele spetsialistidele. Eriti tuuakse siin näiteks Taanit, kus on 21 erikomisjoni, mis koosnevad eri ministeeriumide esindajatest ja mida juhatab kõige otsesemalt asjaga seotud minister. Kuid samasugused struktuurid on ühel või teisel kujul olemas peaaegu igal pool ning vastavalt tuleb korraldada informatsiooni jagamist ja koolitust.

204. Teiseks: *iga riik peab tagama, et tal on võimalik toimida kooskõlas peamiste tähtaegadega, mis märgistavad Euroopa kalendrit*, näiteks liitumisläbirääkimised, lepingu muutmise kõnelused, regulaarsed tippkohtumised. Seetõttu on vaja ülevaadet, selgitada prioriteedid ja panna kokku paketid, mis ühendavad eri küsimusi, juhuks kui läbirääkimised on otsustavad. Selleks peab valitsusel olema oma keskusele võimalikult lähedal Euroopa asjade üldspetsialistide meeskond, kes on hästi tuttav Euroopa Ühenduse institutsioonide tööga ja kelle põhiroll on esitada sünteesi ning ette valmistada kompromisse riigipea või valitsusjuhi jaoks.

205. *Vajadus siduda neid kahte organiseerimistasandit on sundinud enamikku EL riike looma koordineerimisüksusi*. Üldiselt vastutavad need üksused mõne või kõigi järgmiste ülesannete eest: informatsiooni levitamine, sektoriviisiliste menetluste progressi jälgimine ja arbitraa, neis üldise valitsuse



poliitikaga seotud küsimuste jaoks sünteeside ja pakettide ettevalmistamine ning koolituse ja kommunikatsiooni arengu juhtimine.

206. Arutelu seminaril näitas, et selline üksus oli olemas või loomisel enamikus riikides, nii ida- kui ka lääneriikides, kuid selle asukoht erineb riigiti, olles valitsuse keskuses, välisministeeriumis või kuskil mujal. Palju ametnikke nendest üksustest osales seminaril. Tõdeti, et SIGMA raames oleks kasulik edaspidi aidata neil üksustel rakendada neid meetmeid ja korda, mille eest nad vastutavad.

207. Saada lahti ministeeriumide viisi lahterdamisest, hakates vastu halduslikule feodalismile, nagu nimetati seminari ajal, ja kehtestada kindel kord ministeeriumidevaheliseks konsulteerimiseks on ülesanded, mis ei ole spetsiifilised Euroopa asjade juhtimises. Ometi on eriti tähtis täita need selles valdkonnas ja kui see õnnestub, on tegemist suure panusega riigi reformimisse üldiselt.

### *Seadusloome Kiirendamine*

208. Kõik seminaril osalejad leidsid, et järgneva viie aasta olulisemaid ülesandeid Varssavis esindatud riikide jaoks on seaduste lähendamine assotsiatsioonilepingute alusel. Ühtlustamise põhialad on selgemalt määratletud hiljuti avaldatud valges raamatus. Seda teemat mainiti sageli kui üht edasise tegevuse prioriteeti.

209. Kui tahetakse saavutada lähendamine mõistliku ajavahemiku jooksul ja sellisel viisil, et mitte üleliia aeglustada liitumisprotsessi, peab õigusnormide väljatöötamise mehhanism toimima õigesti. See tähendab erilise tähelepanu osutamist probleemidele, mis on seotud seaduste ja määruste väljatöötamisega. See küsimus on praegu muutunud aktuaalseks paljudes riikides. Probleemi peamised tunnused on järgmised.

- Mis laadi õigustekste tuleb kaasa haarata? Kas igal juhul on vaja just seadust? Kas oleks võimalik laiendada määrustega kaetud ala (andes valitsusele võimaluse jõustada üldnorme aladel, mis ei ole jäetud ainult seaduse reguleerida) või delegeerida volitused seadusandlikult tasandilt täidesaatvale tasandile – andes valitsusele õiguse võtta tarvitusele teatud abinõusid kindlaksmääratud tingimustes ja aja piires, mis tavaliselt on seaduse ainuõigus?
- Missugused on eelnõu koostamise protseduurid? Kuidas kiiremini lahendada enamuse ja opositsiooni vahelisi või enamuse eri osade vahelisi vaidlusi? Missuguseid volitusi anda valitsusele kindlustamiseks, et parlament tema seaduste eelnõusid arvestaks ja nende poolt hääletaks?

### *Inimjõu Optimaalne Kasutamine*

210. Mais 1995, kuu aega enne Varssavi seminari, peeti Budapestis kohtumine valitsusametnike koolituse teemal, arvestades ühinemist Euroopa Liiduga. Kaht kohtumist oli lihtsam seostada tänu sellele, et mõned osavõtjad osalesid mõlemal kokkutulekul. Varssavi seminari lähenemisviis oli laiem, ulatudes üle avaliku teenistuse piiride, et haarata ühiskonda kui tervikut, ja hõlmas koolitusprobleemide kõrval ka karjääri, personali komplekteerimisega jms. seotud küsimusi.

211. Need on ilmselt esmahuvi küsimused ja see on valdkond, kus koostöövajadus on kõige kiireloomulisem, seda nenditi ka seminari lõpus. Lisaks jätkuva avalike teenistujate koolituse vajadusele kerkisid arutelu käigus esile järgmised punktid:

- *põhikoolituse* tähtsus kooli ja ülikooli tasandil;
- eelised, mis tekivad *rahvusvahelise liikuvuse* loomisel riikide avalike teenistujate ning riikide ja ühenduse teenistujate vahel;

- *infokampaania* positiivne mõju kõrgema astme juhtidele ja poliitika kujundajatele;
- keeleoskuse ja läbirääkimisteks ettevalmistumise tähtsus.

#### *Järelkaja*

212. Varssavi seminar näitas veel kord, kui väärtuslik on arvamuste ja kogemuste vahetamine Kesk- ja Ida- Euroopa riikide ning nende riikide ja lääneriikide vahel. Osalejad leidsid, et sellele arutelule eurointegratsioonist tulenevate probleemide üle peaks järgnema:

- vastavalt riigi spetsiifilistele vajadustele kujundatud *analüüs, konsulteerimine ja teave*;
- edaspidi regionaalselt korraldatud mitme riigi kohtumised küsimustes, mis tuleb kindlaks määrata.

Seesugune vahetus on viljakam, kui iga riik suudab oma ekspertide kaudu teha sellesse panuse. Igal riigil tuleb määratleda ja ellu viia integratsiooni strateegia, mida ta peab kõige sobivamaks oma siseriiklikele huvidele. Sellel alal ja oma teistes töövaldkondades on SIGMA programm kavandatud selleks, et aidata parandada poliitika kujundamist ja elluviimist, toetades riikide kogemuste vahetust ja võrdlevalt analüüsida jagatud probleeme.

**V. KOORDINATSIOONIMEHCHANISMIDE LÜHIKIRJELDUSED  
KOOSTANUD OSALENUD RIIGID**

Albaania  
Bulgaaria  
Eesti  
Leedu  
Läti  
Poola  
Rumeenia  
Slovaki Vabariik  
Sloveenia  
Tšehhi Vabariik  
Ungari

Järgnevad kirjeldused koostas iga osavõttev riik enne Varssavi seminari, selleks et varustada osalejaid infoga selle kohta, kuidas iga valitsus koordineerib poliitikaküsimuste siseriiklikke ja rahvusvahelisi aspekte, kaasa arvatud selliste küsimustega seotud eri organite kohustused, liikmelisus ja menetlused.

## Albaania

Albaania valitsuse peamised osalised välissuhete ja -koostöö alal on ministrite nõukogu (nii majandusarengu ja välisabi koordineerimise osakond kui ka avaliku halduse osakond), välisministeerium ja rahandusministeerium. Haruministeeriumid, nagu transpordi-, tööstus- ja kaubandusministeerium, turismi- ja ehitusministeerium, haridusministeerium, justiitsministeerium, energeetika- ja maavarade ministeerium jt., on kaasatud ainult siis, kui see koostöö on seotud nende vastutusalaga.

Ministrite nõukogu volitused on väga suured. Valdava osa välissuhetega seotud otsustest kinnitab ministrite nõukogu, pärast seda, kui haruministeeriumid või asutused on need ette valmistanud või koostanud. Sel viisil on ministrite nõukogul koordineeriv roll. Ministrite nõukogul on kolm nõustavate talitustena tegutsevat ministeeriumidevahelist komisjoni.

Majanduspoliitika komisjon uurib majanduspoliitika koostamise, elluviimise ja hindamise, eelarve koostamise ja makromajandusliku reformi küsimusi. Ta analüüsib poliitika väljatöötamise ettepanekuid, olulisi seaduseelnõusid ja rahalist mõju omavaid otsuste eelnõusid.

Sotsiaalpoliitika komisjon tegeleb küsimustega, mis on asjakohased sotsiaalpoliitika, sotsiaalkaitse, sotsiaal- ja ravikindlustuse, koolituse jms. ettevalmistamiseks, elluviimiseks ja hindamiseks.

Riikliku julgeoleku poliitika komisjoni hoolde on antud avaliku korra, kaitse, välispoliitika ja eurointegratsiooni küsimused, koordineerimine ja seadusandluse ühtlustamine.

Rahandusministeerium vastutab kogu makromajandusliku reformi eest. Ta suhtleb kõigi selles valdkonnas abiga tegelevate või abi pakkuvate välisasutuste ja -agentuuridega (IMF jt.). Rahandusministeerium vastutab ka kõigi valitsusele antud laenude eest. Ta kiidab heaks kõik laene käsitlevad läbirääkimised ja laenukokkulepped, olenemata valdkonnast, kus laenu kasutama hakatakse.

Välisministeerium vastutab riigi välispoliitika ja diplomaatiliste suhete eest. Hiljuti loodi selles ministeeriumis välismajandussuhete sekretäri ametikoht, mida tuleb veel tugevdada. Ministeerium on teatud määral siiski seotud välismajanduse ja välisabiga, peamiselt kahepoolsete doonoritega.

Peaministri kantselei avaliku halduse osakond püüab koordineerida Albaania avaliku halduse reformi. Ta toimib kõigi Phare algatatud nende programmide kontaktosakonnana, mis on seotud avaliku halduse reformiga.

Majandusarengu ja välisabi koordineerimise osakond (ministrite nõukogu juures) on üks võtmeinstituut, kes peab ette valmistama ja ellu viima valitsuse riiklike investeeringute programmi (rahastatud nii siseriiklikest kui ka välisvahenditest), töötama välja valitsuse majandusprogrammi ja koordineerima kogu välisabi ning sellekohast informatsiooni. Osakond vastutab kõigi haruinstituutide investeeringute nõuete läbivaatamise ja valitsuse investeeringute eelarve jaotamise eest. Välisrahastamisel on osakond peamine, kes suhtleb kõigi kahe- ja mitmepoolsete välisdoonorite ning rahvusvaheliste finantsasutustega.

Haruministeeriumid ja asutused on kaasatud kavandamis- ja läbirääkimiste faasis, tegeldes peamiselt asjaomaste küsimuste tehniliste aspektidega. Laenude puhul on osakonna roll tihedalt seotud ja koordineeritud rahandusministeeriumiga. Osakond on ka kogu välisabi ja -ressursside koordineerija, olles nii Albaania asutuste kui ka välisdoonorite koordinaator.

Erandiks on transpordi-, tööstus- ja kaubandusministeerium, kes peale kohustuste nendes kolmes sektoris vastutab ka väliskaubanduslepingute läbirääkimise ja täitmise jälgimise eest.

## **Bulgaaria**

Ministrite nõukogu määrusega nr 66 (22. märts 1995, Riigi Teataja 29/95) on rajatud uus mehhanism Bulgaaria Vabariigi kohustuste koordineerimiseks ja elluviimiseks Euroopa Liidu suhtes. Loodud on järgmised organid.

### *Valitsuse Eurointegratsiooni Komitee*

Komiteed juhivad peaminister ja see koosneb üheksast valitsuse liikmest. Komitee saab kokku kord kuus, kutsutud võivad olla ka teised ministrid ja keskasutuste juhid.

Komitee töötab välja Bulgaaria üldpoliitikat Euroopa Liidu suhtes, juhivad integratsiooniprotsessi arengut ja edendab seda kui prioriteeti, kiidab heaks Euroopa lepingu rakendamise protsessiga seotud dokumente, teeb otsuste ettepanekuid valitsusele ja juhivad avaliku halduse koordineerimist selle suhetes Euroopa Komisjoniga.

### *Eurointegratsiooni Koordineerimise Komisjon*

Komisjoni juhivad ministrite nõukogu eurointegratsiooni sekretär, komisjon koosneb 20 aseministrist ja riigiasutuse juhust. Komisjon kohtub kaks korda kuus. Komisjon koordineerib ministeeriumide ja asutuste vastavaid üksusi, valmistab aruandeid ja ettepanekuid valitsuskomitee päevakorda võtmiseks, koordineerib komitee otsuste elluviimise igapäevast tööd, kontrollib lepingu nõuetega määratletud Bulgaaria ülesannete elluviimist, määratleb töörühmade ülesanded ja koordineerib nende tegevust ning esitab valitsuskomiteele otsuste eelnõusid.

### *Eurointegratsiooni Sekretariaat*

Allub valitsuse eurointegratsiooni komitee esimehele.

### *Ekspertide Töörühmad*

Valitsuskomitee juurde kuuluvatena tegelevad need töörühmad eurointegratsiooni küsimustega, kaasa arvatud seaduste ühtlustamine. Töörühmi juhivad koordineerimiskomisjoni liikmed, kes on komitee nimetatud.

Seaduste lähendamiseks Euroopa õigusaktidega uue mehhanismi korraldus ja funktsioneerimine täpsustatakse tulevase määrusega, mille annab justiitsminister.

Uutes institutsioonides sisalduvad ka pika- ja lühiajalised rahvusvaheliste organisatsioonide kavandatud programmid; koolitus; riigiteenistuse seaduste vastuvõtmine, et luua stabiilsus ja esitada kõrgeid kutsealaseid nõudmisi.

## **Eesti**

1993. aastal moodustati eurointegratsiooni küsimuste analüüsimiseks parlamendi liikmetest, ministeeriumide kõrgematest ametnikest, ülikoolide ja teiste teadusasutuste ekspertidest komisjon.

Peale välisministeeriumi analüütiliste struktuuride, millel on olnud peamine roll Eesti ja Euroopa Liidu (EL) suhete arengus, on loodud vastavad üksused rahandus- ja majandusministeeriumis. Euroopa õiguse osakond loodi justiitsministeeriumis 1994. aastal.

Riigikantselei on teinud ettevalmistusi õigusdokumentide tõlkimiseks muudest keeltest eesti keelde ja vastupidi. Õigustõlkekeskus on valmis korraldama õigusaktide eelnõude läbivaatamist välisekspertide poolt, kui valitsus peab seda vajalikuks. Vabakaubanduslepingu sõlmimise järgselt, mis jõustus 1. jaanuaril 1995, kehtestasid Eesti ja Euroopa Liit vabakaubanduspiirkonna ja kirjutasid 12. juulil 1995 alla Euroopa lepingule. Leping peaks ratifitseeritama lähitulevikus, pärast seda, kui mõlemad pooled on lõpule viinud oma ratifitseerimise protseduurid.

Märtsis 1995 võttis valitsus vastu põhimõtted valitsusasutuste tegevuse koordineerimiseks integratsiooniprotsessi suhtes:

- Portfellita *Euroopa asjade minister*, kaasatud uude valitsusse aprilli keskel 1995, vastutab Eesti jaoks eurointegratsiooni protsessis strateegiliste juhiste ettevalmistamise eest. Ministri büroo luuakse riigikantseleisse (s.t. valitsuse ja peaministri kantselei), kuid eurominister asendab välisministrit tema äraolekul, mis loob head eeldused koheseks koostööks vastavate struktuuridega välisministeeriumis, kus novembris 1994 loodi EL küsimustega tegelev tööühm.
- *Kõrgemate ametnike nõukogu* asutati kui koordineeriv organ, kes juhib eurointegratsiooni ministeeriumide vahel. Nõukogu istungid kutsuvad kokku ja neid juhib Euroopa asjade minister vähemalt kord kuus. Nõukogu vastutab selle eest, et poliitika ja tegevus on kooskõlas Euroopa Liitu integreerumisega. Üks nõukogu esmaseid eesmärke on määratleda liitumiseelse strateegia ja seaduste ühtlustamise prioriteedid. Nõukogu vastutab valitsusele esitatavate määruste ja korralduste eelnõude koostamise eest; ta organiseerib koostööd uurimisasutustega ja avalikkusega.

Hinnates eelmise valitsuse otsustamiskorda, tuleb rõhutada, et nende kavatsused otsuste koordineerimiseks rahvusvaheliste küsimustega olid järjekindlad. Samal ajal puudus kindel mehhanism kavatsuste elluviimiseks. Enamikul juhtudel käsitleti otsuste rahvusvahelist mõju peamiselt otsustamise lõppjärgus. Kontaktid välisministeeriumiga, kes tegutseb rahvusvahelise integratsiooniprotsessi koordineerijana, ja kontaktid teiste ministeeriumidega ei ole veel selgelt reguleeritud. Osaliselt kergendasid otsustamise koordineerimist ministeeriumidevahelised komisjonid, mis on loodud kindlate küsimuste lahendamiseks, kuid nende analüütilise tegevuse tulemused ei ole veel laialdaselt kättesaadavad.

Selleks et analüüsida mõne vastava otsuse tegelikku mõju, on korraldatud ministeeriumidevahelisi ajurünnakuid.

Kõrgemate ametnike kontaktid väliskolleegeedega on võimaldanud võrrelda eri riikide poliitikakujundamist.

Kõige praktilisem vorm kõrgemate riigiametnike koolitamiseks oleks nende lähetamine teistesse riikidesse või rahvusvahelistesse organisatsioonidesse. Selliste lähetuste ja õppereiside kestel peaks oluline osa ajast kuluma praktiliste juhtimisküsimuste uurimisele. Pärast õppe- või koolitussessiooni lõppemist peaks jätkama järjekindlalt nii, et lähetuse ajal õpitud teadmisi saaks täiendada. Lähetused aitaksid Eesti riigiteenistuse eest vastutajatel saada praktilisi kogemusi Euroopa organisatsioonilise juhtimise mudelites, mis oleks hindamatu vastava Eesti arengustrateegia väljatöötamiseks.

Osalemine rahvusvahelistel konverentsidel, seminaridel ja mõttetalgutel on samuti oluline selleks, et valmistada kõrgemaid ametnikke süstemaatiliseks uurimiseks ja otsustamise rahvusvaheliste aspektide käsitlemiseks ning integratsiooniprotsessis vastavate strateegiliste suundade kavandamiseks.

Eesti Haldusjuhtimise Instituut koostöös mitme Euroopa institutsiooniga (EIPA, Soome Haldusjuhtimise Instituut, RIPA International, Taani Haldusjuhtimise Kool jt.) on alustanud uusi kursusi, mis tutvustavad Euroopa riikide seadusandlikke ja haldussüsteeme.

## Leedu

Leedu Vabariigis ei ole ühtegi eurointegratsiooni koordineerimise eest vastutavat omaette asutust. Praegu vastutavad eurointegratsiooni ning siseriiklike ja rahvusvaheliste poliitikasuundade koordineerimise eest järgmised valitsusasutused:

- *Seimas* (parlament)
- valitsus
- välisministeerium
- teised ministeeriumid ja osakonnad
- Leedu Pank

Jooksvalt tegeleb Leedu Vabariigi ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste suhete koordineerimise, loomise ja hoidmisega välisministeerium.

Kui teatud küsimus toob kaasa lahkavamusi integratsioonipoliitika siseriiklikes ja rahvusvahelistes aspektides, edastab välisministeerium kõnealuse küsimusega seotud materjalid valitsusele käsitlemiseks.

Peaministri büroo rahvusvaheliste asjade osakond nõustab peaministrit, tutvustab valitsuse istungitel küsimusi ja juhib vastuvõetud otsuste elluviimist.

Valitsus püüab sobitada ka ministeeriumidevahelisi huvisid.

Pärast Euroopa Liidu ja Maailma Kaubandusorganisatsiooniga liitumisprotsessi algust on algatatud läbirääkimised EL ja Leedu vahelise vabakaubanduslepingu üle. Moodustati vastavad läbirääkimisrühmad, et koordineerida ettevalmistustöid läbirääkimisteks ja kõneluste pidamiseks. Need koosnevad ministeeriumide ja teiste asutuste esindajatest. EL-ga läbirääkimiste töörühma juhib asevälisminister.

Vastavalt valitsuse korraldusele nr. 105p moodustati 15. veebruaril 1994 töörühm, mis vastutab Leedu ja EL vahelise vabakaubanduslepingu läbirääkimiste ettevalmistamise ja pidamise eest. Töörühma kaasati välisministeeriumi, põllumajandusministeeriumi, tööstus- ja kaubandusministeeriumi ning tolliosakonna esindajad. Töörühma juhtis välisministeeriumi majandusosakonna direktor. Lepingu tekst, lisad ja protokollid koostati osakonna kaubandusbüroos.

15. novembril 1994 andis peaminister välja korralduse nr. 594p töörühma moodustamise kohta Euroopa lepingu üle läbirääkimisteks ja sellealase töö koordineerimiseks. Töörühma juhib asevälisminister, see koosneb 28 ministeeriumide ja teiste asutuste esindajast. Rühm peab regulaarseid istungeid, kus arutatakse ettevalmistustööd.

## Läti

Poliitika kujundamise küsimuste siseriiklike ja rahvusvaheliste aspektide koordineerimine kajastub haldusaktides, mis ministrite nõukogu on vastu võtnud iga ministeeriumi jaoks eraldi. Nendes aktides on fikseeritud iga ministeeriumi funktsioonid, eesmärgid, kohustused ja struktuurid. Näiteks 22. novembril 1994 vastu võetud ministrite nõukogu määrus sätestab, et "välisministeerium koostab uusi seadusandlikke eelnõusid, õigusakte ja rahvusvaheliste lepingute eelnõusid, mis on ministeeriumi pädevuses; ta nõustab riigiasutusi ja teeb oma järeldusi õigusaktide eelnõudest ja rahvusvahelistest lepingutest rahvusvaheliste avalike suhete sfääris".

Välispoliitika kontseptsioon on samuti välja töötatud ja parlament on selle heaks kiitnud.

On kehtestatud kindel kord, mille kohaselt lahendatakse läbiräägitavaid küsimusi. Küsimusi menetletakse sellises järjekorras:

- riigiametnikud
- vastavate ministeeriumide juhtide kohtumine
- riigisekretärade kohtumised
- komiteed
- ministrite nõukogu kontseptuaalne töö
- peaminister.

Euroopa Liiduga integreerumiseks vajalike spetsiifiliste ülesannete täitmiseks, nagu seaduste ühtlustamine ja koordineerimine, loodi valitsuse korraldusega koordineerimisorgan – *euointegratsiooni büroo*. Büroo peamised ülesanded on:

- õigusaktide ja korralduste ühtlustamine, et tagada nende vastavus EL õigusaktidele ja korraldustele;
- osalemine EL ja tema liikmesriikide integratsiooniprotsessiks osutatud abi jaotamises;
- koostöös avaliku halduse kooliga riigiametnike EL koolitusprogrammides osalemise koordineerimine.

Seaduste ühtlustamiseks loodi 24 töögruppi. Need koosnevad ministeeriumide ja avalike organisatsioonide esindajatest ja nende tööd koordineerib euointegratsiooni büroo.

Enamasti käsitletakse rahvusvahelisi aspekte, kuid on olukordi, kus siseriiklikud aspektid on poliitiliselt tähtsamad, näiteks Balti riikide vahelisi suhteid puudutavad küsimused.

Balti riikide vaheliste suhete oluline aspekt on praktiliste koostööküsimuste lahendamine. Sellel alal on suurenev roll antud Balti Ministrite Nõukogule ja tema 19 alakomiteele, kes vastutavad igapäevaprobleemide ja tulevase koostöö koordineerimise eest.

Märkida tuleks järgmisi esmatähtsaid valdkondi: kaubandus, transport, toll, piirikontroll, kindlustus jne. Kolme Balti riigi valitsused võtavad vastu ühisotsuseid ja resolutsioone, mille kohaselt ühtlustatakse õigusakte. Läti praegune põhiülesanne on tugevdada kolme Balti riigi vahelist koostööd ja pöörduda Euroopa Liidu suunas, jälgides selle korraldusi ja soovitusi. Läti saab selles suhtes kasulikke ideid Põhjamaade kogemusest.

## **Poola**

Pärast Euroopa lepingu jõustumist 1. veebruaril 1994 saavutas erilise tähtsuse kõigis lepinguga hõlmatud valdkondades ühtlustamisprotsessi rutiinse koordineerimise küsimus. Kohandamise elluviimine – mis on laadilt mitmetahuline – nõudis avalikus halduses ettevõetud pingutuste koordineerimise tugevdamist, samuti selles valdkonnas saavutatud progressi jälgimist.

Kui välisministeerium vastutab poliitilise dialoogi eest Euroopa Liiduga, siis *valitsuse täievolilise esindaja büroo euointegratsiooni ja välisabi küsimustes* on peamine koordineerija euointegratsiooni alal ning



Poola majandus- ja õigussüsteemi Euroopa lepingu nõutele kohandamise protsessis. Büroo loodi 26. jaanuaril 1991 ministrite nõukogu resolutsiooniga nr. 11. Resolutsioonis nimetati büroo peamiste ülesannete hulgas Euroopa integratsiooniprotsessi kontseptuaalset, inimeste ja teabe ettevalmistamist.

Euroopa lepingu sätete rakendamiseks ettevõetud tööde koordineerimise kontseptuaalsed alused töötati välja valitsuse täievolilises büroos. Põhialustes sisaldub:

- *valitsuse täievolilise esindaja büroo eurointegratsiooni ja välisabi küsimustes* tegevus. Büroo koosneb välisabi osakonnast (välisabi käsitletakse integratsioonivahendina) ja eurointegratsiooni osakonnast. Viimases on majandus-, õigus-, info- ja koolitusüksus ning eurodokumentatsiooni keskus. Ministrite nõukogu resolutsioonis nr. 11/91 määratud ülesannete kõrval on ministrite nõukogu kohustanud bürood tagama, et kõik valitsuse normatiivsed õigusaktid oleksid vastavuses EL seadustega (ministrite nõukogu 29. märtsi 1994 resolutsioon nr. 16).

*Töö Valitsusesisesel Tasandil:*

- *Euroopa lepingu ministriumidevahelise komisjoni* istungid, mida juhib valitsuse täievoliline esindaja eurointegratsiooni ja välisabi küsimustes ning mis moodustab põhifoorumi ministriumide ja kesksete valitsusasutuste tegevuse kooskõlastamiseks. Istungil osalevad ministriumide ja kesksete vastavate osakondade või eurointegratsiooni üksuste kõrgemad esindajad.
- Poola – EL assotsiatsiooninõukogu kui ka Poola – EL assotsiatsioonikomitee ning selle alakomiteede ettevalmistus pideva koostöö kaudu valitsuse täievolilise esindaja büroo, välisministriumide ja teiste haruminstriumide vahel.
- Valitsuse täievolilise esindaja korraldatud niinimetatud *K-3 kohtumised* aseriigisekretäreide tasandil, keda saadavad vastavad direktorid. Konsultatsioonide käigus arutatakse kiiret lahendamist nõudvaid küsimusi eelkõige kolme asutuse osalusel, kes on kõige tihedamalt seotud Euroopa lepingu rakendamisega – välisministrium, välismajanduskoostööministrium ja valitsuse täievoliline esindaja. K-3 istungid tegelevad peamiselt ühtse Poola seisukoha väljatöötamisega lähenevateks Poola – EL assotsiatsiooninõukogu või Poola – EL assotsiatsioonikomitee istungiteks ning pikaajaliste tegevussuundadega, mis on seotud Poola tulevase liikmelisusega EL-s. Istungitel koostatakse ka vastuseid Poola jaoks tähtsate EL dokumentidele ja ettepanekutele.
- Vajaduse korral valitsuse täievolilise esindaja korraldatud *ad hoc konsultatsioonid* asjahuviliste ministriumidega.

*Töö Väljaspool Valitsusstruktuure:*

- *Euroopa lepinguga tegelev parlamendi (Sejm) komitee* jälgib Euroopa lepingu sätete rakendamist parlamendi poolelt.

## **Rumeenia**

Välissuhete korraldamisega tegelevad peamiselt president, parlament ja valitsus.

1. Põhiseaduse kohaselt esindab president Rumeenia riiki, selles pädevuses sõlmib president Rumeenia nimel rahvusvahelisi lepinguid ning esitab need ratifitseerimiseks parlamendile.

2. Valitsus on kohustatud esitama parlamendile aruandeid ja muud temalt nõutud informatsiooni, sealhulgas välispoliitikaalase tegevuse kohta.
3. Parlamendi mõlemal kojal on oma välissuhete komisjon, hiljuti loodi mõlemakojaline eurointegratsiooni komisjon.

Valitsusasutustest on välissuhetesse kaasatud järgmised institutsioonid.

<b>Valitsusasutused</b>	<b>Pädevus Välissuhete Valdkonnas</b>
Välisministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• peamine vastutus riigi poliitiliste suhete ja välispoliitika eesmärkide edendamisel;</li> <li>• valitsusasutuste välissuhetega seotud tegevuse koordineerimine.</li> </ul>
Kaubandusministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• välisriikidega kaubandussuhete edendamine ja jälgimine.</li> </ul>
Kaitseministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• välisriikidega, euroatlantiliste julgeolekustruktuuridega ja julgeoleku valdkonnas volitatud rahvusvaheliste organisatsioonidega (NATO, WEU, OSCE, ÜRO) sõjaväeliste suhete edendamine ja juhtimine.</li> </ul>
Rumeenia valitsuse eurointegratsiooni ministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kõigi valitsusasutuste tegevuse koordineerimine, mis on seotud Euroopa ja euroatlantilise integratsiooniga, riigi peamise välispoliitilise eesmärgiga;</li> <li>• Rumeeniale seoses integreerimisega pakutud abiprogrammide juhtimine.</li> </ul>
Majanduskoordinatsiooni, -strateegia ja -reformi nõukogu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rumeenia majandusreformi strateegia kohandamine rahvusvaheliste majandussuundadega ja riigi peamiste välispoliitiliste eesmärkidega;</li> <li>• rahvusvahelise toetuse ja abi tagamine majandusreformiks.</li> </ul>
Rahandusministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• teiste riikidega, rahvusvaheliste finantsasutustega Rumeenia finantssuhete edendamine ja juhtimine koos majanduskoordinatsiooni, -strateegia ja</li> <li>• reformi nõukoguga ning Rumeenia Keskpangaga.</li> </ul>
Rumeenia Arengu Agentuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• välisinvesteeringute edendamine ja jälgimine Rumeenias;</li> <li>• riigi arenguprogrammidele rahvusvahelise toetuse hankimine.</li> </ul>

Teised valitsusasutused, kes oma tegevusvaldkonnas on volitatud hoidma välissuhteid:

- töö ja sotsiaalse kaitse ministeerium
- siseministeerium
- tööstusministeerium

- põllumajandusministeerium
- transpordiministeerium
- sideministeerium
- keskkonnaministeerium
- haridusministeerium
- kultuuriministeerium
- teaduse ja tehnoloogia ministeerium
- tervishoiuministeerium
- noorte ja spordi ministeerium.

Eurointegratsiooni ja Euroopa lepingu juhtimist ning nendega seotud riigi strateegia küsimuste lahendamiseks on kesk- ja sektoritasandil loodud süsteem, mis koosneb järgmistest struktuuridest.

#### *Ministeeriumidevaheline Komitee*

Juhib peaminister, koosneb ministritest, teiste integratsiooniküsimuste eest vastutavate valitsusasutuste ja -agentuuride juhtidest; muud asutused, kaasa arvatud valitsusvälised organisatsioonid, võivad kutsumise korral osaleda komitee istungitel.

Komitee vastutab Euroopa lepingu rakendamise hindamise ja aruandmise eest. Ta teeb lepingus sätestatud eesmärkide elluviimise kohta ettepanekuid ning töötab välja juhiseid Euroopa Liiduga integreerumiseks.

#### *Eurointegratsiooni Osakond*

Valitsuse täidesaatva organina koordineerib Rumeenia eurointegratsiooni poliitikat ja teeb selle kohta ettepanekuid. Allub otse peaministrile ja seda juhib riigisekretär.

Osakond koordineerib ja toetab valitsust Euroopa lepingu sätete ja riigi strateegia elluviimisel. Jälgib Rumeenia seaduste ühtlustamist Euroopa seadustega, arengu-, ümberstruktureerimis- ja reformiprogrammide vastavust Euroopa lepingu sätetele ja riigi strateegiale. Koostöös välisministeeriumi ja kaubandusministeeriumiga kindlustab Rumeenia – Euroopa Liidu assotsiatsioonikomitee sujuva töö. Juhib Phare abiprogramme.

#### *Kesk- Ja Kohaliku Halduse Talitused*

Eurointegratsiooniga tegeldes vastutavad oma valdkonnas meetmete ja tegevussuundade elluviimise, jälgimise, analüüsimise ja hindamise eest.

#### *Parlamendi Komisjon*

Komisjon koosneb Parlamendi mõlema koja liikmetest. Vastutab ühtlustamisprotsessi eest ja suhete eest Euroopa Parlamendiga Rumeenia – Euroopa Liidu parlamentaarse assotsiatsioonikomitee kaudu.

#### *Seadusandlik Nõukogu*

Nõukogu luuakse tulevikus ja see hakkab vastutama Rumeenia seaduste EL seadustega ühtlustamise järelevalve eest.

## Slovaki Vabariik

Sellest peale, kui Slovaki Vabariik eksisteerib sõltumatu suveräänse riigina, on ta täielikult kindlaks määranud oma pikaajalise strateegilise eesmärgina ühinemise Euroopa Liiduga, kõigepealt assotsieerunud liikmena ja lõpuks täieõigusliku liikmesriigina.

Pärast Euroopa lepingu jõustumist 1. veebruaril 1995 ja Slovaki Vabariigi saamist Euroopa Liidu (EL) assotsieerunud liikmeks on kogu integratsiooniprotsess saanud täielikult uued mõtted. Selles suhtes võiks üldist strateegiat iseloomustada järjepideva süsteemse lähenemisena kogu liitumiseelsele strateegiale. Uus valitsus on rõhutanud teiste programmiliste aspektide hulgas oma kindlat otsust kiirendada Slovakkia integreerumist Euroopa Liiduga.

Selle uue lähenemise ja strateegia mõningaid jooni võiks iseloomustada järgmiselt:

- kogu integratsiooniprotsess liigub poliitiliste deklaratsioonide tasandilt praktilise rakendamise tasanditele ja aladele kõigis Euroopa lepingu põhiosades;
- eurointegratsiooni toetab järgnev institutsionaliseerumise ja/või institutsioonide rajamise protsess;
- kogu eurointegratsiooni mõistetakse laiahaardelise protsessina, mis hõlmab kõiki eluvaldkondi ja sotsiaal-majandusliku arengu aspekte.

Slovakkia uue süsteemse lähenemise kohaselt eurointegratsioonile peab kogu liitumiseelne strateegia hõlmama peale integratsiooni seadusandliku tasandi, s.t. seaduste lähendamise (mis iseenesest kujutab kogu liitumiseelse strateegia õiguslikku alust) ka kõiki muid integratsiooni tasandeid ja valdkondi:

- eurointegratsioon kui üldine välispoliitika ja siseriiklike poliitikate peamine siht;
- üldine makromajanduslik ja sotsiaalpoliitika kui osa pikaajalisest ühiskonna ettevalmistamisest liitumiseks;
- haridus ja täiendkoolitus kõigis EL aspektides kui osa nii kõrgemate haridusasutuste korraldest õppekavadest kui ka riigiametnike täiendkoolitusprogrammidest;
- regionaalkoostöö Višegradi grupis ja teiste assotsieerunud riikidega;
- üldine infrastruktuuride, tootmise, teenuste, kaupade jne. integratsioon vastavalt EL normidele ja standarditele ning süstemaatiline tingimuste ettevalmistamine kaubanduse liberaliseerimiseks, kaupade, inimeste, teenuste ja kapitali liikumiseks, s.t. niinimetatud füüsilise integratsiooni ettevalmistus;
- OECD, Maailma Kaubandusorganisatsiooni jt. integreerumiseks soodsa keskkonna ja tingimuste arendamine;
- institutsioonide tugevdamise protsess, mis hõlmab kõiki ministereid, osakondi, uurimisasutusi, teaduskondi, ülikoolide osakondi jt.;
- tehnilise abi, nõuandeteenuste ja koostöö programmid Phare ja Tempuse raames, samuti kõik muud seda laadi kahe- ja mitmepoolsed programmid;
- infosüsteemid ja infotehnoloogia ning nende integratsioon EL-s ja selle liikmesriikides juba olemasolevate samasuguste süsteemide ja andmebaasidega.

Kõigi nende protsesside ja süsteemide lähendamine mitmesugustele eurointegratsiooni aspektidele vajab järgnevat institutsioonilist tugevdamist. Selleks on Slovaki Vabariik rajanud eurointegratsiooni tarbeks järgmise põhistruktuuri:

- *valitsuse nõukogu Slovaki Vabariigi integreerimiseks EL-i* on loodud valitsuse nõuandva ja koordineeriva organina kõigis eurointegratsiooni aspektides. Nõukogu koordineerib kõiki Euroopa lepingu rakendamise protsesse, toetab valitsust kõigi ministeeriumide tegevuse koordineerimisel, koordineerib kõiki tegevusi, mis on seotud Slovakkia – Euroopa Liidu assotsiatsiooninõukoguga, Slovakkia – Euroopa Liidu assotsiatsioonikomiteega ja selle alakomiteedega, Euroopa Komisjoniga, OECD-ga;
- nõukogu juhib üks kolmest asepeaministrist; välisminister on asejuhataja ja nõukogu liikmeteks on kõigi ministeeriumide ja teiste keskorganite ja -asutuste riigisekretärid;
- nõukogu tööd toetab otseselt *töörühm*, mis koosneb kõigi ministeeriumide ja teiste keskorganite eurointegratsiooni osakondade direktoritest.

Peale selle on kõigis ministeeriumides ja teistes keskorganites loodud *erialased eurointegratsiooni osakonnad*, et koordineerida ja ellu viia integratsiooni spetsiifilisi protsesse ministeeriumides ja teistes keskorganites ning nende allorganisatsioonides ja -asutustes.

Teine keskne koordineeriv üksus on loodud valitsuse kantselei juurde. See uus *eurointegratsiooni koordineerimise osakond* allub otse asepeaministrile – valitsuse eurointegratsiooni nõukogu esimehele. Selle osakonna peamised kohustused ja ülesanded on koordineerida eelkõige ministeeriumide eurointegratsiooni osakondi, et kindlustada järjekindel süsteemne lähenemine Euroopa lepingu rakendamisele kõigis ministeeriumides ja keskorganites, sõltumata ühegi asutuse eripärast.

Valitsuse kantselei juures asuv eurointegratsiooni koordineerimise osakond pakub ka valitsuse kantseleile endale vajalikke informatsiooniteenuseid ja toimib riikliku eurointegratsiooni infokeskusena EL ja selle üksikute organite ja institutsioonide kohta. Osakonna direktor, kes on ka valitsuse nõukogu koordinaator, kooskõlastab riigi ja ka EL ekspertidest koosnevate alatöökomisjonide tööd.

*Ad hoc erikomisjone* luuakse mitmesuguste eurointegratsiooni probleemide lahendamiseks, kui need vajavad asjaomaste spetsialistide süstemaatilist tähelepanu ja /või lahendust. Selles mõttes kujutavad alakomisjonid endast teadusuuringute panust eurointegratsiooni vajadustele ja selle elluviimisele.

*Seaduste ühtlustamise* alal tehtava töö koordineerimiseks on *valitsuse kantselei juures eriosakond*. Lähitulevikus laieneb see seaduste ühtlustamise instituudiks (valitsus on selle kinnitanud), mis peaks edasi tugevdama eurointegratsiooni protsessi üldist institutsionaliseerumist ning jätkama Slovakkia seaduste ühtlustamist Euroopa Liidu õigusaktidega. Selles suhtes on kõigis tegevusvaldkondades olnud üks peamisi eesmärke seotud EL valge raamatu ettevalmistamisega ning selle hilisema kohandamisega Slovaki Vabariigi spetsiifilistele tingimustele ja riigi prioriteetidele.

## **Sloveenia**

Välisministeeriumis on loodud *Euroopa asjade büroo*, selleks et sisemiselt koordineerida Sloveenia Vabariigi pädevate ministeeriumide tegevust eurointegratsiooni valdkonnas. Võrreldes teiste ministeeriumi osakondadega on büroo üsna autonoomne üksus, seda juhib direktor.

Büroo on riiklik koordineerija suhetes Euroopa Liiduga. Büroo koordineeris assotsiatsioonilepingu läbirääkimisi ja sõnastas üldised Euroopa Liitu käsitlevad poliitika küsimused.

Euroopa asjade büroo koordineerib ka liitumiseelset strateegiat, samas loodi eelmisel aastal spetsiaalne ministeeriumidevaheline komisjon Sloveenia seaduste ühtlustamiseks EL seadustega valges raamatus seatud ülesannete täitmise raames. Komisjon koosneb kõigi ministeeriumide õigusosakondade esindajatest

ja mõne muu valitsusasutuse esindajast. Komisjoni juhib portfelli minister (valitsuse õigusloome büroo juhataja) ja komisjoni toetab valitsuse õigusloome büroos loodud sekretariaat.

## **Tšehhi Vabariik**

Vastava poliitika väljatöötamise ja koordineerimise menetlus algab ministeeriumis, mis vastutab selle valdkonna eest nn. materiaalsest vaatepunktist. Näiteks eluasemepoliitikaga seotud küsimus algatatakse majandusministeeriumis, raudteede erastamist puudutav küsimus aga transpordiministeeriumis.

Kui küsimus sisaldab muid aspekte (sageli nii juhtub), näiteks rahalisi, rahvusvahelisi, erastamist jne., konsulteeritakse asjakohase ministeeriumiga. Seejärel valmistab vastutav ministeerium küsimuse ette ning esitab valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks. Kui see on ülitähtis ja nõuab põhjalikumalt käsitlemist, võib seda eelnevalt arutada ministrite nõukogus, mida juhib peaminister ja mis toimib paindliku konsultatiivorganina, mille töös vastavalt arutatavale päevakorra osalevad asjaomased ministrid. Ministrite nõukogu istungid toimuvad teisipäeviti, üks päev enne valitsuse istungeid.

Peaministri nõunike kolleegium vaatab läbi valitsuse päevakorra jaoks ettevalmistatud küsimused ja valmistab ette peaministri seisukohad poliitilisest vaatepunktist. Samal ajal töötab valitsuse seadusloome nõukogu kõigi valitsusliikmete jaoks välja seisukohad kõnealuste küsimuste kohta seadusandlikust vaatepunktist.

Seejärel arutab valitsus neid küsimusi, võttes arvesse kõiki, ka rahvusvahelisi aspekte, ja teeb lõppotsused. Kui asi on seotud seadusloomega, arutatakse iga seadusandlikku algatust valitsuses, kes avaldab oma seisukoha enne, kui see antakse üle parlamendile.

Ministeeriumides on loodud *töörühmad*, mis tegelevad Euroopa lepingu küsimustega. *Avaliku halduse ja seadusloome büroo* juhib *seaduste Euroopa Liidu õigusaktidega ühtlustamise töörühma*. Rühm koosneb kõikide ministeeriumide ja teiste riigi keskasutuste esindajatest. Töörühma istungid toimuvad kord kuus või kahe kuu järel.

Töörühmad annavad aru *töökomiteele*, mis koosneb töörühmade juhtidest ja kõikide ministeeriumide esindajatest. Töökomitee vastutab strateegiate koostamise eest. Seda juhib asevälisminister. Töökomitee annab aru *valitsuse eurointegratsiooni komiteele*.

Valitsuse eurointegratsiooni komitee loodi eurointegratsiooniküsimuste menetlemiseks. Komiteed juhib peaminister ja see koosneb eurointegratsiooni kaasatud ministritest.

See komitee vastutab strateegiliste ülesannete eest ning Euroopa lepinguga ja tulevikus Tšehhi Vabariigi Euroopa Liidu täisliikmelisusega seotud tegevuse koordineerimise eest. Komitee annab aru valitsusele, kes langetab lõppotsused.

Euroopa küsimustega töötavad Tšehhi Vabariigi organitele vastavad Euroopa Liidu ühisorganid.

<b>Tšehhi organid</b>	<b>Tšehhi – Euroopa Liidu organid</b>
Seaduste ühtlustamise töögrupp	Seaduste ühtlustamise alakomitee
Töökomitee	Assotsiatsioonikomitee
Valitsuse komitee	Assotsiatsiooninõukogu

## Ungari

1994. aasta hilissügisel andis Ungari valitsus välja valitsuse korralduse uute koordineerimismenetluste ja vastutuse eeskirjade kohta, arvestades riigi integratsiooni Euroopa Liiduga. Neid eeskirju ja menetlusi kehtestades püüti saavutada kooskõla Euroopa Liidu liikmesriikides kehtivate korraldustega ja vastata Ungari spetsiifiliste ülesannete nõuetele ja institutsioonilistele struktuuridele selleks, et kindlustada kõige tõhusamad rakendusmehhanismid.

Valitsus kannab täisvastutust:

- Euroopa lepingu rakendamise eest;
- Ungari ja Euroopa Liidu (EL) vahelise koostöö arendamise eest ja;
- Ungari liitumisläbirääkimisteks ettevalmistamise eest.

Valitsus analüüsib regulaarselt – vähemalt kord aastas või olenevalt küsimusest sagedamini – integratsiooniprotsessi üldist olukorda ja otsustab peamiste esseeisvate ülesannete üle. Valitsus kinnitab kõige olulisemate Euroopa Liiduga läbirääkimiste peamised põhimõtted, kaasa arvatud juhised assotsiatsiooninõukogu ja assotsiatsioonikomitee jaoks.

Valitsuse kohustused ei mõjuta ministriumide üksikkohustusi. Iga minister vastutab seadusega tema asutusele määratud spetsiifiliste integratsiooniülesannete elluviimise eest oma pädevusala piires.

Valitsuse otsuste ettevalmistamise ja rakendamise koordineerimiseks ning Euroopa küsimusi puudutavate ministriumide tegevuse koordineerimiseks on loodud *ministriumidevaheline eurointegratsiooni komitee*. Selle komitee esimees on välisminister, liikmete hulgas on esindatud kõikide asutuste riigisekretärid. Komiteesse kuuluvad ka mitmesuguste valitsusasutuste alalised esindajad ja komiteel on õigus kutsuda vajaduse korral istungitele eksperte.

Ministriumidevaheline komitee kohtub regulaarselt, tavaliselt kord kuus. Prioriteetsete küsimuste asjus tegutsevad komitee juures strateegilised töörühmad ja alakomiteed. Need organid töötavad aastase tööplaani alusel ja informeerivad komiteed pidevalt. Näiteks *majanduskoostöö töökomitee* juht, *tööstus- ja kaubandusministeeriumi Euroopa asjade büroo esimees* vastutavad ministriumidevahelise komitee raames majandusülesannete koordineerimise eest. Kui mõnes küsimuses ei saavutata üldist kokkulepet, tuleb see esitada valitsuse majanduskabinetile.

Ministriumidevaheline komitee vastutab oma saavutuste kohta aastaaruande ettevalmistamise eest, mille komitee esimees peab esitama valitsusele. Komitee teeb otsuseid üldise konsensuse alusel. Kui konsensust ei saavutata, peavad liikmed hääletama. Võrdse häälte arvu korral on otsustav esimehe hääl. Komitee sekretariaadi ülesandeid täidab välisministeeriumi eurointegratsiooni osakond. Nende ülesannete hulka kuuluvad istungite ettevalmistamine, komitee otsuste juhtimine, otsuste elluviimiseks vajalik sise- ja väliskordineerimine ning iga istungi järel meelespea koostamine.



Valitsuse korraldus kehtestas eeskirjad Ungari esindatuseks Ungari — EL assotsiatsiooni institutsioonides. Valitsust esindab Ungari — EL assotsiatsiooninõukogus välisminister ja Ungari — EL assotsiatsioonikomitees tööstus- ja kaubandusministeeriumi Euroopa asjade büroo esimees, kes on kohustatud küsima enne iga otsust välisministri ja rahandusministri nõusolekut.

Brüsselis Ungari huvisid esindav Ungari missioon Euroopa Liidu juures moodustab lahutamatu osa Euroopa asjade institutsioonilisest struktuurist. Missiooni juhib täievoliline suursaadik, kes annab aru otse välisministrile.

Viimase kuue kuu jooksul on uus koordineerimis- ja kohustuste süsteem näidanud, et see suudab tagada valitsuse integratsioonipoliitika plaanide elluviimise ja koordineerimise ning et see on kohane Euroopa asjades Ungari huvide tõeliseks esindamiseks rahvusvahelisel areenil. Selles staadiumis suudab eespool kirjeldatud süsteem rahuldavalt oma funktsioone täita, kuigi suurenevad ülesanded võivad nõuda selle arendamist Ungari integratsiooniprotsessi hilisemas järgus.