

## **Euroopa Liidu Nõukogu otsib ühishuve**

Urmas Paet (RiTo 13), välisminister, Eesti Reformierakond

**Sajanditevanune idee ühendada Euroopa, kehtestada ühtsed kauplemisreeglid ja lihtsustada omavahelist läbikäimist on päädinud Euroopa Liiduga, mille kolmest põhiinstitutsioonist on just Euroopa Liidu Nõukogu see, kes reegleid ja seadusi kehtestab.**

Ühenduse põhiline otsusetegija on Euroopa Liidu Nõukogu, kuhu kuuluvad kõigi liikmesriikide ministrid. Esmapilgul pisut arusaamatuna tunduv kooslus saab selgemaks, kui öelda, et istungil osalevad käsitletava teema eest vastutavad ministrid: majandus- või rahandusministrid, sise- või justiitsministrid, põllumajandus- või keskkonnaministrid, kultuuri- ja haridus- või sotsiaalministrid. Euroopa Liidu suhteid ülejäänud maailmaga arutab üldkõnõkõsimuste ja välissuhete ehk välisministrite nõukogu.

Üheksa valdkonna ministrid moodustavad nõukogu. Nõukogu teeb kokkuleppeid, otsustab, kas õigusaktid saavad heakskiidu või mitte.

Kolme põhiinstitutsiooni lihtsustatud võrdlust kasutades võib öelda, et Euroopa Liidu Nõukogu esindab liikmesriike, Euroopa Komisjon seisab Euroopa Liidu kui terviku huvide eest ja Euroopa Parlament esindab kodanikke.

Euroopa Liidu Nõukogu loodi Euroopa Ühenduse asutamislepinguga 1950. aastail. Nõukogu toimib põhimõttel, et iga liikmesriik on kuus kuud nõukogu eesistuja. Tänavu on esimesel poolaastal eesistuja Austria, juulist võtab eesistujakohustused üle Soome. Eesistuja vastutab nõukogu päevakorra eest ja juhatab kohtumisi, korraldades seadusandlike ja poliitiliste otsuste vastuvõtmist ning vahendades liikmesriikide vahelisi kompromisse.

Eesistujariiki abistab peasekretariaat, kes valmistab ette nõukogu tööd kõigil tasandil. 1999. aastal nimetati nõukogu peasekretäriks Javier Solana, kes on ühtlasi välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning aitab nõukogul koostada poliitiliste otsuste eelnõusid ja neid ellu viia. Ta esindab nõukogu ka poliitilises dialoogis Euroopa Liitu mittekuuluvate riikidega.

## **Ei kunagi enam ükski**

Mida see tegelikus elus tähendab? Laua taga istuvad 25 riigi ministrid püüavad kõne all olevates küsimustes leida kõiki rahuldavaid lahendusi, riikide ühishuve. Algselt võivad huvid olla üsna erinevad, kuid samm-sammult läbirääkimisi pidades ja kompromisse tehes jõutakse lõpuks kõigile sobiva tulemuseni. Või nagu Brüsselis öeldakse – me saame selle tulemusega elada.

Enne ühinemist rääkisime palju sellest, kui oluline on olla laua ääres, kus tehakse otsuseid: et me saaksime sõna sekka öelda ja oma riigi huve kaitsta. Nüüd oleme laua ääres olnud juba kaks aastat. Tsiteerin siinkohal hiljuti meie hulgast lahkunud president Lennart Merit, kes rõhutas, et Euroopa Liidu liikmesriigiks saades on Eesti sõnum: “Ei kunagi enam ükski!” Ja

me pole enam üksi, me oleme osa suurest ühendusest, mille liikmeks olek on soodustanud majanduslikku ja poliitilise stabiilsuse kasvu ning suurendanud turvatunnet.

Kuidas nõukogus otsuseid ette valmistatakse ja vastu võetakse? Milline on nõukogu otsuste tegemise protsess ja eripära?

Nõukogus on igal ministril õigus võtta oma valitsusele kohustusi ehk teisisõnu – ministri allkiri tähendab kogu valitsuse allkirja. Veelgi enam, iga minister vastutab nõukogus oma riigi parlamendi ja nende kodanike ees, keda parlament esindab. See tagab nõukogu otsuste demokraatliku õiguspärasuse.

Igal riigil on nõukogus teatud hulk hääli, mis proportsionaalselt vastab enam-vähem riigi rahvaarvule, häälte jagunemisel on väikeste riikide häälte suurem kaal. Nice'i lepingu kohaselt tehakse enamik otsuseid häälteenamusega, kuid tundlikes küsimustes, nagu maksustamine, varjupaiga- ja sisserändepoliitika ning välis- ja julgeolekupoliitika, on vaja ühehäälselt otsust.

Tõsi, otsest hääletussüsteemi kasutatakse harva. Viimase aasta jooksul ei meenu mulle ühtki otsust, mille tegemiseks oleks vaja olnud saalihääletust. Ikka püütakse nii kaua läbi rääkida, kuni kõik osalised ühisotsusega nõusse jäävad. Aeg-ajalt on kohtumised veninud seetõttu varahommikuste tundideni.

Üks pikemaid läbirääkimisöid oli näiteks möödunud sügisel, kui otsustati Türgi ja Horvaatiaga liitumiskõneluste alustamise üle. Enamus toetas kõneluste alustamist, kuid paar riiki polnud kõigi lähtetingimustega nõus. Toonane eesistuja Suurbritannia üritas oma pikaajalise diplomaatikogemusega saavutada konsensust, pidades osapooltega tõsisid maratonkõnelusi. Varahommikuks kompromiss leiti ja ühinemiskõneluste alustamine oli otsustatud.

### **Töörühmi sadade kaupa**

Kogu nõukogu tööd – otsused ja muud õigusaktid – valmistab ette liikmesriikide alaliste esindajate komitee COREPER (*Comité des représentants permanents*), kelle hallata on n-ö eelläbirääkimised ja kuhu kuuluvad suursaadikud. Et valdkondi on palju ja neid on aastate jooksul lisandunud, on komitee jagatud kaheks: COREPER I ja COREPER II. COREPER I koosneb alaliste esindajate asetäitjatest ja lahendab kõikvõimalikke siseturu küsimusi ehk teisisõnu neid, mis puudutavad otseselt elanike igapäevaelu. COREPER II koosneb alalistest esindajatest ehk liikmesriikide esinduste juhtidest ning arutab olulisi poliitilisi probleeme – välispoliitikat, rahandust, sise-justiitsküsimusi.

COREPER-ide tööd valmistavad omakorda ette ligikaudu 250 komiteed ja töörühma, mis koosnevad liikmesriikide esindajatest. Töörühmade ja komiteede arv muutub vajaduse järgi ehk esilekerkivatele teemadele või nende lahendamisele vastavalt. Mitteametliku statistika kohaselt lahendatakse töörühmades ligikaudu 70% küsimustest. Ülejäänud lähevad arutamiseks COREPER-i, seal jõuavad suursaadikud kokkuleppele veel umbes 15% osas.

Nende küsimuste puhul, milles üksmeelt ei saavutata, on vaja juba poliitilist otsust ja seetõttu jõuavad need ministrite lauale.

Kui erimeelsused on nii suured, et ka ministrid ei saavuta kokkulepet, ning on näha, et kokkulepet ei tule ka kõrgeimal võimalikul tasandil ehk riigijuhtide kohtumisel, saadetakse vaidlusalane küsimus tagasi töörühma, kus kõik otsast peale hakkab. Nii võib mõnikord otsuste vastuvõtmiseni kuluda aastaid.

### **Uued ja vanad ühe laua ääres**

Tahaksin mõne sõna rääkida ka paljukõneldud n-ö vastasseisust uute ja vanade või suurte ja väikeste liikmesriikide vahel. Aeg-ajalt tundub, et riikide eriarvamusi püütakse võimendada ja neis teravat vastasseisu leida. Nii nagu perekonnas on ka riikidel aeg-ajalt eriarvamusi. Iga riik kaitseb eelkõige oma huve. Ministrid võtavad otsuseid vastu oma riigi nimel ja teevad seda valitsuse suuniste kohaselt.

Vanade ja uute liikmete vahele ei ole võimalik piiri tõmmata. Koostööd teiste riikidega tehakse riigi huvidele vastavalt. Olen kindel, et aja jooksul erinevused kindlasti vähenevad, kümne viimase liituja puhul on seni märgata jõulisemat suhtumist kõigesse, mis puudutab Ida-Euroopat. Just viimati liitunud riigid tõstatasid Valgevene presidendivalimiste demokraatlikkuse küsimuse, olles aktiivsed Euroopa Liidu ühisarvamuse kujundamisel ja teema päevakorras hoidmisel.

Rääkides riikide võimalikest erihuvidest ja nende lahendamise viisidest, tahaksin lisada Euroopa Kolledži emeriitprofessori ja Londonis asuva uurimisinstituudi *Federal Trust for Education and Research* esimehe John Pinderi arvamuse. Tema sõnul on mitmed olulised otsused Euroopa Liidus vastu võetud pragmaatilistel kaalutlustel, väga sageli olevat võtmetähtsusega olnud Prantsusmaa soov tasalülitada Saksamaa mõjuvõimu kasvu (nt euro kasutuselevõtt).

Pinder on väitnud, et Euroopa Liit on algusest peale olnud keeruline geopoliitiline tervik, kus piinliku täpsusega jälgitakse, et keegi ei tõuseks teiste seast liialt esile. Kuigi esialgselt jäikusest (nt absoluutse häälteenamuse nõue) on tasapisi loobutud, hoolitsetakse endiselt selle eest, et ühelgi suurriigil poleks võimalust oma huve läbi suruda ega väikeriikidel koos nn suurte eelistusi blokeerida.

Sellega võib mitte nõustuda ja sellele vastu vaielda, kuid omalt poolt lisaksin, et nõukogu otsustusprotsess pole kellegi tasalülitamine, vaid pigem üksteise huvide ja vajadustega arvestamine. Euroopa Liidus on erineva suurusega riigid ning senine ajalugu on näidanud, et väikeriikide huvidega on üsna edukalt arvestatud. Sestap arvan, et kuigi meis võib sügaval sisimas peituda hirm suurte domineerimise pärast ja see hirm niipea ei kao, saame liikmesriigina arvestada Euroopa Liidu kui hirmude tasandajaga.

## Riigijuhtide osa nõukogu töös

Euroopa Liidu riikide liidrid (riigipead ja valitsusjuhid) hakkasid regulaarseid kohtumisi korraldama 1974. aastal. Ühtse Euroopa akt muutis selle tava seaduseks 1987. aastal.

Liikmesriikide presidendid ja/või peaministrid kohtuvad Euroopa Ülemkogu istungeil neli korda aastas. Neid juhib parasjagu Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja ametis oleva riigi president või peaminister. Tippkohtumistel pannakse paika Euroopa Liidu üldine poliitika, kui kasutada pisut bürokratlikumat keelt, antakse ülemkogul suunised ühenduse edasiseks tegevuseks.

Maastrichti lepingu kohaselt sai ülemkogust ametlikult Euroopa Liidu tähtsamate poliitiliste algatuste tegija, ühtlasi sai ta ka otsustusõiguse nende keerukate küsimuste üle, kus ministrid (nõukogu) ei suuda kokkuleppele jõuda. Ülemkogul arutatakse olulisi maailmapoliitika küsimusi ning just siin on viimasel ajal teravalt tõusnud päevakorda vajadus kõnelda ühel häälel. See on ühise välis- ja julgeolekupoliitika puhul suure tähtsusega, olgu kõne all suhted naaberriikide või kaugemate maadega.

16. sajandi Belgia humanisti Justus Lipsiuse nime kandva hoone seinad, kus käivad koos ka töörühmad ja toimuvad ministrite kohtumised, on näinud igasuguseid ülemkogusid. Kui arutatakse üliolulist teemat nagu ühenduse eelarve, on vaidlused kestnud tunde ja tunde.

Meenutaksin siinkohal viimast detsembri ülemkogu, kus ühtekokku poolteist ööpäeva murti piike 2007.–2013. aasta eelarve üle. Kokkulepe saavutati hommikul kella nelja–viie ajal, kuid see oli ka kokkulepe, mis kajastas ühtaegu nii Euroopa Liidu kui terviku ambitsioone ja kohustusi kui ka tema üksikute liikmete vajadusi. Võtaksin selle kokku veel kord Lennart Meri sõnadega, kes ütles kümme aastat tagasi, kui Eestile hakkas terendama Euroopa Liiduga ühinemise perspektiiv: “Parim võimalik variant terviku jaoks on ka parim võimalik variant iga osalise jaoks.” See lause kehtib nõukogu otsustusprotsessi ja tulemuste kohta 100%-liselt.

## Nõukogu välispoliitika

Lõpetuseks mõni sõna minu otsesest valdkonnast ehk nõukogu välispoliitikast. Euroopa Liit muutub maailmaareenil üha tugevamaks tegijaks, kelle sõna maksab ja kes suudab ulatada õnge abivajajatele (mitmesugused humanitaarmissioonid) ning toetada demokraatlikke protsesse. Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat koordineerib eespool mainitud Javier Solana. Kui meenutada kunagise USA tipp-poliitiku Henry Kissingeri ütlust, et Euroopas pole inimest, kellele helistada, kui on vaja nõu pidada, siis nüüd on Solana see “härra Euroopa” ja USA välispoliitiline partnerisik.

Välis- ja julgeolekupoliitikas on palju valdkondi, millest praegu puudutan ainult paari. Eesti pöörab suurt tähelepanu Euroopa Liidu naabruspoliitikale, mille raames saame kaasa aidata demokraatliku arengu jätkumisele ja süvenemisele eelkõige Ukrainas, Gruusias ja Moldovas. Läbinud samasuguse tee, mida mööda nüüd need riigid käivad, on meil võimalik ulatada

neile oma sõbrakäsi ning jagada kogemusi ja teadmisi praegustest ja eesseisvatest raskustest ning probleemidest, reformide vajalikkusest ja olemusest.

Nõukogus on juba mõnda aega märgata, et seda piirkonda on tõsisemalt teadvustatud ning seal toimuva ja nende riikide toetamise vastu on tekkinud sügav huvi. Tahaks väga loota, et huvi ei vaibu ning me suudame neile riikidele reformide käänulisel teel tuge pakkuda.

Olen seda ka enne öelnud, kuid rõhutan taas, et Euroopa Liit peaks oma välissuhetes muutuma avatumaks, nägema kaugemale ja jätkama Euroopa Liidu piiride avardamist. Meie kui hiljutised liitujad peaksime seda kõikjal eriti selgelt ja kõva häälega ütleva. Euroopa Liidu laienemine tähendab stabiilsuse ja heaolu vööndi laiendamist, see on kõigi huvides, see on hea ja õige asi.