

Euroopa Liidu tulevikuväljavaated ja Eesti: võimalused ja valikud

Jane Õispuu (RiTo 14), Tübingeni Ülikooli politoloogiadoktorant

Kui Eesti tahab kaasa rääkida meile sobiliku Euroopa Liidu tulevikumudeli väljatöötamisel, peame endale selgeks tegema, missugused valikud on võimalikud.

Pärast Prantsusmaa ja Hollandi referendumi läbikukkumist 2005. aasta suvel on Euroopa Liit tardunud nn refleksioonifaasi. Üks osa poliitikuid võrdleb praegust seisundit Euroopa Liidu ajaloos korduma kippuvate stagnatsiooniperioodidega ja kutsub üles säilitama rahu, teiste arvates on olukord tõsine ning tegemist on tõelise kriisiga. Ka paljude politoloogide hinnangul on Euroopa Liidu ajaloos murranguperiood, veelgi enam – tõenäoliselt seisab ühendus suurte muutuste lävel.

Olukorda analüüsid võib eristada kolme kriisimõõdet. Esiteks valitseb Euroopa Liidus institutsionaalne kriis. See ei seisne liidu institutsioonide töövõimetuses, vaid nende tõhususe ammendumises. Kuigi Nice'i lepinguga reformitud struktuurid–reeglid on ka pärast laienemist vastu pidanud, ei suuda kuue liikmesriigi jaoks loodud organid juba ammu rahvusvahelise poliitika väljakutsetele paindlikult reageerida. Jäik reeglistik takistab kiiret ja ühtset reageerimist nii Hispaania põgenikedraama kui ka Iraani ja Liibanoni konfliktide puhul.

Teiseks on tegemist sügava usalduskriisiga. Legitiimsuse defitsiidist ning Euroopa Liidu võõrandumisest rahvast on räägitud 1980. aastaist alates, usalduskriisi tipp hetk jõudis kätte 2005. aasta suvel. Lausa kahekordse saatuse irooniana mõjub see, et põhiseaduslik lepe, Euroopa Liidu kõige demokraatlikuma organi – kaks kolmandikku Euroopa Tuleviku Konvendi liikmeist olid parlamendiliikmed – töö tulemus lükati tagasi kahel Euroopa Liidu asutajamaal. Poliitikud ei suutnud rahvale põhiseaduse eesmärke ja vajalikkust selgitada ning dokumendist sai populistide mängupall.

Kolmandaks kannatab Euroopa Liit nn visionäärse kriisi all – puudu on nii karismaatilistest juhtidest kui ka mõjusatest ideedest–visioonidest, mille abil vanker jälle käima lükata.

Olukorra tõsidusest hoolimata on debatt liidu tuleviku üle olnud suhteliselt nõrk, mõne kommentaatori arvates ei valitse Euroopa Liidus mitte järelemõtlemise aeg (refleksiooniperiood), vaid mõtteseisak. Samal ajal kui vanad liikmesriigid tegelevad peamiselt riigisiseste probleemidega, pole uued liikmed suutnud veel kandidaatriigi passiivset rolli aktiivse liikmerolli vastu vahetada. Tegu on just kui lapsega, kellele on antud klotsidest ehitatud maja ning kes ülejäänud mänguklotside hunniku ees istudes ei tule selle pealegi, et nende abil võiks maja kõrgemaks ja tugevamaks ehitada.

Kuigi tulevikudebati käigus pole veel leitud üht ja enamusvõimelist lahendit, on välja koorunud kolm põhilist strateegilist suunda, mis täpsemal vaatlusel haakuvad üsna hästi kolme eelnimetatud kriisimõõtmega. Tuntud saksa politoloogi Wolfgang Wesselsi järgi võiks neid nimetada sõna poliitika ingliskeelsete vastete kohaselt järgmiselt: *polity-reform* ehk

institutsionaalsed uuendused, *policy – reform* ehk poliitikate ümberkujundamine ning *politics* ehk poliitilise otsustusprotsessi reform (Faber, Wessels 2006).

Institutsionaalne reform ehk põhiseadus

Paljud poliitikud on jätkuvalt veendunud institutsionaalsete reformide vajalikkuses. Lähtutakse arvamusest, et pärast organite, otsustusprotsesside ja liidu pädevuse reformi muutub Euroopa Liit maailmapoliitikas arvestatavamaks tegelaseks ning õigustab end pikema aja jooksul ka rahva silmis. Seega tuleb ratifitseerimisprotseduuri jätkata – eriti seetõttu, et põhiseaduslikku lepet peetakse praegu parimaks kompromissiks.

Ametlikult pooldab enamik liikmesriike põhiseadusliku tee jätkamist, kartes lepingu liialt varase “matmise“ puhul valla päästa uut, keerulist ja aeganõudvat debatti uue leppe üle. Leping on nii-öelda surnuks kuulutanud üksnes Holland, euroskeptik ja Tšehhi president Václav Havel, Poola liidrid Lech ja Jaroslaw Kaczynski ning mitu Briti poliitikut ja alamkoda.

Samal ajal on selgeks saanud, et sellisel kujul leping ilmselt kehtima ei hakka (Prantsusmaa ja Holland on keeldunud referendumit kordamast) ning seetõttu räägitakse üha rohkem alternatiividest, mille abil oleks võimalik päästa vähemalt põhiseaduses sisalduvaid reforme. Seejuures ulatuvad ettepanekud puhtkosmeetilistest parandustest (nime muutus, sotsiaalprotokolli lisamine) väiksemate või suuremate sisumuutusteni (näiteks Prantsuse siseministri Nicolas Sarkozy nn minileping). Mõni riik eesotsas euroskeptilise Suurbritanniaga pooldab nn valikulist rakendamist (*cherry picking*), mille puhul Euroopa Liidu aluslepingud jääksid muutmata ja teatud reformid viidaks ellu nii-öelda tagaukse kaudu.

Poliitikate reform ehk projektide Euroopa

Vastupidise tulevikuväljavaatega läheneb probleemile aasta eest üles kerkinud nn projektide Euroopa ehk tulemuste Euroopa kontsept: enne kui asuda Euroopa Liidu institutsionaalset ülesehitust reformima, tuleb ületada usalduskriis ja tuua liit rahvale lähemale. Selleks on vaja nähtavaid tulemusi, see tähendab, et Euroopa Liidu senised poliitikad (näiteks majandus- ja sotsiaalpoliitika, julgeolekupoliitika) tuleb muuta tõhusamaks. Liidu pädevusse võiks tuua uusi tähtsaid valdkondi nagu energiapoliitika.

Tähelepanu väärib, kui erinevaid eesmärke projektide Euroopa toetajad järgivad. Enamiku liikmesriikide jaoks tähendab projektipõhine lähenemine eelkõige üleminekulahendust, mis võimaldab mõne aasta möödudes põhiseaduse juurde tagasi pöörduda. Näiteks püüab Prantsusmaa võita aega, et pärast 2007. aasta presidendivalimisi ja sisepoliitilise olukorra selginemist taas jõuliselt europoliitikasse sekkuda. Suurbritannia seevastu üritab projektide abil tähelepanu põhiseaduselt sootuks kõrvale juhtida – lootuses, et Euroopa Liit leppe lihtsalt unustab. Kahjuks pole ka Euroopa Komisjon tulnud siiani välja ühegi tõeliselt hea tulevikulahendusega ning üritab lepet käigus hoida üleskutsega keskenduda Euroopa Liidu projektidele ehk päevapoliitikale. Selles väljendub üsna selgelt komisjoni kui integratsioonimootori nõrkus.

Otsustusprotsessi reform ehk mitmekiiruseline Euroopa

Referendumikriis tõi uuesti päevakorda ka nn mitmekiiruselise Euroopa idee, mida on arutatud juba 1980. aastaist alates (näiteks Jacques Delorsi *avant-garde*'i visioon, Joschka Fischeri gravitatsioonikese jms). Põhjuseks on viimaseil aastakümneil, eriti pärast viimast laienemist suurenenud liidusisesed autonoomiapüüdlused ning tsentrifugaalsed arengud, mis raskendavad riikidevahelist otsustusprotsessi. See strateegia tähendab sügavamat lõimumist pooldavate liikmesriikide kiiremat edasiliikumist integratsiooniredelil, ilma et kõik liikmesriigid tuumikuga ühinema peaksid. Ilmselt muutuksid põhjalikult nii otsustusprotsessid (sest kaob vetovõimalus) kui ka liidu struktuur (tuumik(ud) pluss nõrgemalt lõimunud riikide grupp/grupid).

Kõige suuremat tähelepanu on pälvinud Belgia peaministri Guy Verhofstadti mullune nn Euroopa Ühendriikide ettepanek: eurotsooni riikide juhtgrupp süvendab koostööd majandus- ja sotsiaalpoliitikas, sise- ja justiitspoliitikas ning välis- ja kaitsepoliitikas (Verhofstadt 2006). Teoreetiliselt oleks juhtgrupp avatud kõigile, praktikas tähendaks see eelkõige konvergentskriteeriumide täitmise nõuet.

Euroopa tulevik ja Eesti

Milline võiks olla Eesti seisukoht nende tulevikustrateegiate kogumis? Kahjuks pole meie poliitiline eliit oma kujutlust Euroopa Liidu tuleviku kohta selgelt väljendanud, poliitikute sõnavõttud kontsentreeruvad enamjaolt lühiajalistele eesmärkidele (Schengeni ja eurotsooni liikmesus) ja rahvuslike (majandus) huvide maksimeerimisele. Tähtsad pikaajalised (samuti rahvuslikud!) eesmärgid Euroopa Liidu liikmena jäävad identifitseerimata.

Ühest küljest jätab see mulje, et meil on kindel soov Euroopa Liidu liikmena aktiivset rolli mängida. Teisalt ei jõua need hea tahte väljendused tegudeni, parim näide on Euroopa Liidu tulevikudebati ignoreerimine. Seejuures on Euroopa Liidu tulevikumudeli väljatöötamine Eesti tähtsaimaid ülesandeid Euroopa Liidu liikmena (siseturu täieõiguslikuks liikmeks saamise ja uue, Euroopa Liidu konteksti arvestava välispoliitika formuleerimise kõrval). Välja võib tuua neli põhipunkti, millest Eestil kui väikeriigil tasub oma europoliitikas juhinduda.

Esiteks kehtib enamasti reegel, et rahvusvahelised organisatsioonid on väikeriikide parimad sõbrad. Euroopa Liidus väljendub see väikseid liikmesriike soosiva põhimõtte "üks riik, üks hääl" küllaltki laias kasutuses ning Euroopa Komisjon on tuntud väikeriikide eestkostjana. Läänepoolsete väikeste liikmesriikide eeskujul tuleks agaralt kaitsta nn ühenduse meetodit (*community method*), mis tähendab institutsioonidevahelist tasakaalu, nii et otsused sünnivad Euroopa Liidu organite koostööna ja seega vastastikuse kontrolli all. See hoiab ära võimu kuritarvitamise mõne institutsiooni või suurriigi poolt. Näiteks töötab Luksemburg agaralt komisjoni nõrgestamise vastu, püüdes seejuures tugevdada Euroopa Parlamenti (praegu veel nõrgim institutsionaalne lüli). Ära tuleks hoida valitsustevaheliste kokkulepete (*intergovernmentalism*) levikut, mille puhul on väikeriikidel alati suhteliselt vähem kaalu.

Teiseks on iga väikeriik huvitatud rahvusvahelistest normidest kinnipidamisest. Euroopa Liidu reeglistik pakub kaitset ka suurriikide omavoli eest. Eestil tuleb hoolitseda, et

liidusisest poliitikat tehtaks alati kindla lepingulise baasi alusel, see tähendab, et võimalikult vähe otsuseid võetaks vastu aluslepingute väliselt (näiteks teatud liikmesriikide grupi omavaheliste läbirääkimiste tulemusena). Suurte mõjuvõimu tasakaalustamiseks tuleb väikeriikidel aktiivselt otsida koöperatsioonipartnereid. Euroopa Liidus on pikaajalised ning stabiilsed koalitsioonid asendunud *ad hoc* –koalitsioonidega erinevate poliitiliste teemade puhul (ka *franco-german couple* pole enam see mis varem), seetõttu tuleb otsida pidevalt liitlasi nii uute kui ka vanade liikmesriikide hulgas.

Piiratud võimalustega väikeriikidel pole kõigil aladel võimalik võrdselt aktiivne olla, seega tuleb spetsialiseeruda geograafilises ja temaatilises plaanis.

Põhiseadus kui esimene valik

Majanduspoliitilisest perspektiivist vaadates võib tugevam lõimumine vähendada väikeriikidele tähtsat võimalust oma majandust paindlikult reguleerida, poliitilisest vaatenurgast on põhiseaduslik lepe ja sellega kaasnev integratsiooni süvenemine Eestile positiivne. Kuigi lepe pole mingi imerohi, muudab see liitu tugevamaks ja tõhusamaks, mis on tähtis iga liikmesriigi, sealhulgas Eesti seisukohalt. Teovõimeline Euroopa Liit on Eesti jaoks käepikendus võitluses rahvusvaheliste probleemide ja üleilmastumise tagajärgedega, sest üksi on väikeriigi võimalused nullilähedased. Sealjuures ei ole alust hoiatustel, nagu viiks põhiseaduslik lepe edaspidi rahvusriikide kadumiseni – juriidilises mõttes on põhiseaduslik lepe võrdne iga teise Euroopa Liidu alusleppega.

Väikeste liikmesriikide seisukohalt on eriti positiivne, et põhiseaduslik lepe tugevdab Euroopa Parlamenti ja Komisjoni, arendades sel viisil edasi ühenduse meetodit. Paralleelselt sellega pidurdab lepe valitsustevahelise meetodi kasutusala ning aitab kaasa võrdväärus- ja solidaarsusprintsipi säilitamisele euroliidus, mis soodustab eriti väikeriikide positsiooni tugevdamist.

On siiski üsna ebatõenäoline, et lepe sel kujul jõustub, seetõttu tuleks teise variandina toetada lahendeid, mille eesmärk on lepingu reformituuma päästmine ja uue debati ärahoidmine. Näiteks tasub toetada järgmiste eesistujamaade, Saksamaa ja Prantsusmaa plaane elustada põhiseaduslik lepe järgmisel aastal, seejuures lepingut minimaalselt muutes. Jutuks on olnud nii nime muutmine (sõna põhiseadus(lik) on väärnimistamise pärast algusest peale probleeme tekitanud) kui ka leppe lühendamise. Ettepaneku (nn minileping) tegi algselt Prantsuse siseminister Nicolas Sarkozy. Selle kohaselt tuleb lepest välja jätta kolmas, vanu Nice'i lepingu artikleid sisaldav osa. Saksa kantsleri Angela Merkeli ettepaneku kohaselt tuleks leppele lisada sotsiaalklausel, mis aitaks teadvustada liidu sotsiaalpoliitilisi eesmärke (üks Prantsuse referendumite luhtumise põhjusi).

Eestile on kõige tähtsam vältida põhiseadusliku leppe nn lahtinõõrimist ja sellega kaasnevat uut debatti. Esiteks ei ole mingit garantiid, et Eesti tuleks neist vaidlustest välja sama soodsas tulemusega kui praeguses lepingus (Antsu 2006). Kaduma läheks ka väärtuslikku aega, sest kriis ehk Euroopa Liidu peataolek pikeneks ilmselt aastate võrra. Lepe on õrna sisemise tasakaaluga kompromiss, mis sai teoks nn vahetuskauba süsteemi (*package deals*) tõttu – kui üks riik polnud mõne artikliga rahul, sai ta nõustumise korral vastukaubaks mõne teise,

talle tähtsa artikli. Kui püüda leppe mõnda üksikut osa muuta, toob see kaasa uue debati kogu lepingu üle, sest riigid hakkavad vastukaubana nõudma muudatusi ka leppe teistes osades. Näiteks on Prantsusmaa ja Poola teatanud, et soovivad uuesti läbi arutada ministrite nõukogu topelthälteenamuse.

Väikeriigi seisukohalt negatiivne stsenaarium oleks ka leppe valikuline elluviimine (*cherry picking*). Põhimõtteliselt oleks Euroopa Liidu välispoliitika osalist reformi võimalik teostada ka Euroopa Nõukogu ja Komisjoni vahelise organitevahelise lepingu teel, mis reguleeriks uuesti kahe organi välispoliitilise pädevuse. *Cherry picking* meetod on siiski tunduvalt vähem efektiivne kui põhiseadusliku lepingu jõustumine, sest olulisi muudatusi (näiteks hälteenamuste reformi) pole võimalik sel viisil ellu viia. Euroopa Liidu seadustik muutub selle tulemusena veelgi keerulisemaks. Tagatipuks viiks ka *cherry picking* tõenäoliselt uue närvesööva debatin. Eesti seisukohalt on selline reform tagaukse kaudu ka selles mõttes ebasoodne, et organitevahelised kokkulepped ja muud üleminekulahendid ei paku kaugeltki sellist normikindlust kui põhiseaduslik lepe tervikuna.

Projektide Euroopa kui lühiajaline lahend

Projektide Euroopa kui püüe tõhusama poliitika abil Euroopa Liidu imagot parandada on lühiajalise toimega strateegia, mis ei taba liidu probleemistiku põhituuma. Kontsentreerumine efektsetele poliitikatele võib parimal juhul lühiajaliselt vähendada kriitikanooli, mis Euroopa Liidu suunas lendavad. Paljude analüütikute arvates pole projektide (näiteks globaliseerumisfondi või ühise energiapoliitika) materiaalselt efektiivsust enne 2009. aastat oodata.

Projektide Euroopa tähendab tähelepanu kõrvalejuhtimist põhiprobleemilt – olulistelt institutsionaalsetelt ja tulevikuküsimustelt, millele põhiseaduslik lepe vastuseid otsib (süsteemi liialt väike tõhusus ja politiseeritus, demokraatiadefitsiit jms). Üks projektipõhise lähenemise võimalikke tagajärgi on ka pime aktsionism ehk mõttetutele pisiprojektidele kontsentreerumine ning üleliigne reguleerimine.

Kuigi esmapilgul võib jääda mulje, et paljukritiseeritud kohmakas ja vanamoeline Euroopa Liit projektide Euroopa abil uue läike saab, ei paku see strateegia Eesti seisukohalt olulisi, pika perspektiiviga lahendeid.

Ettevaatust tuumik-Euroopaga

Mitmekiiruselise Euroopa kavandite puhul tuleb eelkõige vahet teha Euroopa Liidu aluslepingute põhjal ja neist väljaspool ehk riikidevaheliste lepingute baasil toimivate mudelite vahel. Euroopa Liidu lepingute alusel toimiv intensiivsem lõimumine on Schengeni lepingu ja eurotsooni näitel Euroopa Liidus juba aastaid kasutusel olnud. Kuigi Schengeni koostöö algas lepinguväliselt ja viidi alles hiljem üle Euroopa Liidu lepingute raamesse, on kõigil liikmesriikidel võimalik (küll teatud kriteeriumide alusel) selle leppega ühineda.

Samamoodi töötab ka Maastrichti lepinguga sisse viidud nn süvendatud koostöö printsiip (mida praktikas küll veel rakendatud pole): eri liikmesriigid süvendavad koostööd teatud

aladel, tulemuseks on mitmed tugevamalt lõimunud ja üksteisega osaliselt kattuvad tuumad. Kuigi tagajärg oleks ilmselt Euroopa Liidu fragmenteerumine ja nõrgestumine, ei viiks selline mitmekiiruseline Euroopa automaatselt kahe klassiga liidu tekkimiseni.

Samal ajal peituvad süvendatud koostöö põhimõtte taga ohud. Näiteks võib siinkohal tuua 2005. aasta 27. mail sõlmitud Prümi lepingu. Selle leppega süvendavad seitse liikmesriiki (Saksamaa, Austria, Hispaania, Prantsusmaa ja Beneluxi maad) koostööd terrorismi, kuritegevuse ja illegaalse migratsiooni vallas. Kuivõrd kõnealune leping viiakse (nii nagu Schengeni lepe) paari järgmise aasta jooksul ilmselt Euroopa Liidu aluslepingutesse üle, peavad need, kes süvendatud koostööringiga hiljem liituda soovivad, leppe reeglid üle võtma, ilma et nad nende väljatöötamise juures oleksid olnud.

Selline mitmekiiruselise Euroopa meetod on selgelt kahjulik nii Eestile kui ka paljudele teistele liikmesriikidele. Eesti üks põhihuve Euroopa Liidu liikmena peab olema ära hoida kõiki sellesarnaseid väljaspool Euroopa Liidu lepingulist raami tehtavaid poliitikatseid.

Eesti vajalikud sammud

Eriti ettevaatlik tuleb olla (praegu siiski üsna ebatõenäoliste) stsenaariumidega, mis näevad ette uue, praeguse Euroopa Liiduga paralleelselt eksisteeriva liidu loomist väljaspool Euroopa Liidu aluslepinguid, mille kohaselt sügavamalt lõimumist soovivad riigid sõlmiksid omavahel uue põhiseadusliku lepingu nn Euroopa Ühendriikide loomiseks. Sel viisil moodustunud ühendus ei funktsioneeriks avatud pioneeride grupina, vaid paneks küsimärgi alla Euroopa Liidu ühe alustala – võrdväärus– ja koostööprintsipi – ning jagaks Euroopa kaheks. On üsna selge, et selline Euroopa lõhestamise idee ei saa olla Eesti ega ühegi teise uue liikmesriigi huvides.

Kokkuvõttes on selge, et kui Eesti tahab Euroopa Liidu tulevikumudeli väljatöötamisel kaasa rääkida, tuleb selleks vajalikud sammud teha juba nüüd, sest üsna peatselt – 2007. aasta juunis – plaanib Saksamaa esitada tulevikuraporti, mida ettevalmistavaid riikidevahelisi konsultatsioone juba peetakse. Eestile mittesobiliku tulevikustsenaariumi eduka ärahoidmise või sobiliku elluviimise esimene eeldus on võimaluste teadvustamine ning nende vaagimine sisepoliitilise debati käigus.

Kui mõttevahetuse tulemusena ollakse veendunud, et tugevam lõimumine on Eesti kui väikeriigi seisukohalt kasulik, on vale otsida tulevikus liitlasi euroskeptiliste ja äraootaval seisukohal riikide hulgast nagu Suurbritannia. Seevastu aktiivne Euroopa tuleviku kujundamise protsessis osalemine võib ära hoida nii mõnegi Eestile negatiivse stsenaariumi. Ehk teisiti öeldes: Euroopa Liit on maja, mida kõik elanikud koos ehitavad. Kui mõni osanik ei viitsi kätt külge panna, on see tema enda mure – maja ehitab siis keegi teine oma äranägemise järgi, aga kõigi ühise raha eest.

Kasutatud kirjandus

Antsu, G. (2006). Euroopa Liidu Nõukogu pärast Euroopa Liidu laienemist. – Riigikogu Toimetised 13.

Faber, A., Wessels, W. (2006). Strategien und institutionelle Perspektiven nach der Verfassungskrise: "Funktionalistische" und "institutionalistische" Wege zu einem neuen europäischen Verhandlungspaket. – Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, Juni.

Verhofstadt, G. (2006). Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa. Eupen: Grenz-Echo Verlag.