

Euroopa föderaliseerumisest

Kristjan Aruoja

*Ükski eesmärk pole nõnda kõrge,
et õigustaks vääritud vahendeid
selle saavutamiseks.*

(Albert Einstein)

Euroopa Liit ei ole hakanud üleöö föderaalriigiks muutuma, vaid Euroopa projekt ongi sellisena kavandatud. Küsimus on selles, kuidas liikmesriigid ja nende kodanikud seda teadvustavad.

Euroopa Liidu arhitektid on oma ideedega Euroopa projekti teadlikult sisse kodeerinud liikmesriikide tiheda koostöö. Võib vaielda formaalsuste üle, näiteks föderalismis elementide ja nii-öelda nõuete üle, kuid puhas formalism ei pruugi alati korreleeruda sisuliste arengutega. Nii ei ole tegelikult vahet, kuidas me Euroopa Liidu „evolutsiooni” nimetame, kui on näha fundamentaalseid muutusi, mis lubavad arvata, et Euroopa Liit liigub suurema integratsiooni suunas. Sellist lähenemist toetavad Euroopa Liidu viimased arengud, mis poliitiliseks läbisurumiseks on vormitud kohati kaheldavate meetmete abil, s.t sisu ei ole alati korrektse vormi valatud. Piisab näiteks Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (*European Financial Stability Facility*, EFSF) või Euroopa Stabiilsusmehhanismi (*European Stability Mechanism*, ESM) meenutamisest, mille puhul eraõiguslike meetmetega teostatakse sisuliselt Euroopa Liidu avalik-õiguslikke funktsioone. Saab ka nii, kuid küsimus on, kas see on see, mida liikmesriigid ja eelkõige Euroopa Liidu kodanikud on tahtnud, või on see otsustajate õilis ja nii-öelda õige nägemus liidu edasisest integreerumisest, mida ei saagi praegu muude meetmetega saavutada, sest liikmesriigid „ei tule kaasa”.

Artikkel ei taotle kindlasti kõikide aspektide avamist Euroopa föderaliseerumise ilmingute väljaselgitamisel, vaid üritab selgitada (mõnede lugejate jaoks ilmselt üle korrata) neid Euroopa Liiduga seotud asjaolusid, mis kipuvad Eestis kas ununema või üritatakse neist mööda vaadata. Viimase paari aasta arengud finantskriisi taustal näikse olevat tekitanud teatava paanika, et Euroopa Liit areneb meeletu kiirusega ja radikaalseid teid pidi, ning seetõttu nähakse Euroopa Liitu pigem vaenulikuna, kaugel seismisest rääkimata. Võib-olla eksin, kuid siiski saab väita, et Eestil võiks olla parem arusaam selle liidu asjadest, kuhu kuulume, sest endiselt kipub vajaka jääma Eesti visioonist Euroopa Liidu liikmesriigina. Olgu siinkohal tasakaalustuseks öeldud, et tegemist pole loomulikult ainult Eesti probleemiga, vaid oluliselt mõjutab liidust arusaamist ka liit ise.

Majanduslik integratsioon

Enne kui Euroopa Liiduga seonduva juurde minna, oleks mõistlik alustada majandusliku integratsiooni teooriaga. Majanduslik integratsioon, mis näitab, kuidas mingi konkreetne riikide kooslus on ühtlustanud omavahelist suhtlust, avaldub mitmel tasandil. Vaatleme siinkohal viit – vabakaubanduspiirkonda (*free*

trade), tolliliitu (*customs union*), ühisturgu (*common market*), majandusliitu (*economic union*) ja poliitilist liitu (*political union*). Iga järgnev tasand on selles loetelus rohkem integreerunud kui eelmine.

Vabakaubanduspiirkondades, nagu Põhja-Ameerika Vabakaubanduse Assotsiatsioonis (NAFTA), on tollid liikmete vahel kaotatud või on neid tugevasti vähendatud. Samal ajal säilitavad kõik liikmed oma tollid kolmandate riikidega. Seevastu tolliliidus on liikmete vahel kokku lepitud tollides kolmandate riikide suhtes, s.t tolliliidus kehtivad ühised välistollid. Minnes integratsioonitasemel edasi, ühisturu juurde, liiguvad selle raames tootmistegurid nagu tööjõud ja kapital liikmete vahel vabalt, s.t puuduvad varjatud takistused, mis esinevad nii vabakaubanduspiirkonna kui ka tolliliidu puhul. Majandusliidus saab täheldada ka rahandus- ja fiskaalpoliitika harmoneerimist liikmete vahel, millele lisandub ühisraha kasutamine. Mingil määral on majandusliidus ühtlustatud ka teised poliitikavaldkonnad, sealhulgas näiteks teatud maksumäärad. Majandusliku integratsiooni tipuks peetakse poliitilist liitu, mis kätkeb endas ka ühist valitsust (Levels of Economic Integration. – <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/conc5en/economicintegration.html>).

Kuigi on väidetud, et majandusliitu tema tõelisel kujul tegelikkuses ei eksisteeri, nenditakse, et Euroopa Liit on lähim näide majandusliidust (*ibid*). Tuleb öelda, et Euroopa Liit jääb kuhugi majandus- ja poliitilise liidu vahepeale, kuid pole selgelt näha, et Euroopa Liidust võiks praegusel kujul lähiajal tõeline poliitiline liit saada, tingituna peamiselt mõne liikmesriigi, näiteks Ühendkuningriigi skeptilisest suhtumisest edasisesse integratsiooni. Sellest hoolimata on Euroopa Liit juba praegu tugevalt integreerunud. See, kuidas Euroopa Liit on saavutanud praeguse näo, tuleneb peamiselt kahest aspektist – Euroopa Liidu aluslepingute arengust ning Euroopa Kohtu antud tõlgendustest Euroopa Liidu õigusele (Scicluna 2012, 490).

Lepingute jõud

Euroopa Liidu integreerumine on tulenenud esmalt järkjärgulisest aluslepingute muutmisest ja täiustamisest. Alglähte leiame 9. mail 1950 esitatud Schumani deklaratsioonist.

Prantsuse välisminister Robert Schuman mainis oma kõnes muu hulgas seda, et „[s]õe- ja terasetootmise ühendamine tagab majandusliku arengu ühiste aluste kohese tekke, mis oleks Euroopa föderatsiooni esimene etapp [...]” ning et tema „ettepanek [pane] paika rahu säilitamiseks tarviliku Euroopa föderatsiooni esimesed konkreetse alustalad” (Schumani deklaratsioon – http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_et.htm). Mõni aeg hiljem, 1951. aastal sõlmisidki Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Beneluxi maad Pariisi lepingu (jõustus 1952), millega pandi alus Euroopa Sõe- ja Teraseühendusele (Weiler 1991, 2405). See leping on aluseks riikide ühendusele, mis on Euroopa Liidu eelkäija. Seega pandi Euroopa integratsiooniideele formaalne alus juba 60 aastat tagasi.

Rohkem kui poolsajandi vältel on Euroopa Liiduga seoses tehtud mitmeid lepinguarendusi, mille käigus on ellu viidud konkreetseid saavutusi ja

suurendatud ka liidu kompetentse. Föderaliseerumise seisukohalt saabus oluline hetk 2004. aastal, kui kavandati nn Euroopa konstitutsiooni, mis aga kunagi ei jõustunud. Selle lepingu artikkel I-8 nägi ette liidu sümbolid (lipp, hümn, moto, raha), mis osutab sellele, kui tõsised plaanid on olnud esialgu uue sõja vältimiseks loodud ühenduse föderatsiooniks saamisel. Kuigi selline lähenemine läbi ei läinud, tuleb nentida, et kärbitud, kuid paljus sama sisuga Lissaboni leping võeti 2009. aastal siiski vastu. Lissaboni leping tõi muu hulgas kaasa suurema võimu Euroopa Parlamendile, täiendas riikide parlamentide rolli, andis Euroopa Liidu kodanikele algatusõiguse ja kehtestas siduva põhiõiguste harta.

Tähelepanuväärsel kombel on viimasel, Euroopa Liidu põhiõiguste hartal omamoodi föderatiivne mõju. Säärane efekt on eriti märgatav olukordades, milles harta pakub õigusi, mida ei ole riikide konstitutsioonides. Kuigi Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhineb liikmesriikide ühisel konstitutsioonilisel traditsioonil, siis mitte kõik konstitutsioonilised traditsioonid ei ole ühised ja mitte kõiki hartas sätestatud õigusi pole kõikides liikmesriikide konstitutsioonides. Inimõiguste arengu seisukohalt võib sellist lähenemist tervitatakse pidada, kuid teisalt tähendab selline harta sekkumist liikmesriikide konstitutsioonilistesse väärtustesse (van den Brink 2012, 287–288).

Euroopa poolt näikse vaadatavat Euroopa konstitutsioonilepingu luhtumisele kui konstitutsioonilisele kriisile. Euroopa konstitutsiooni kärbitud versioon, Lissaboni leping, oli pigem plaan B ja ka selle ratifitseerimine takerdus Iirimaa rahvahääletuselt esialgu saadud mittetoetava tulemuse taha. Iirimaa on oma riigisisese regulatsioonist tulenevalt kohustatud sellistes olukordades rahvahääletuse korraldama ning seda tõlgendati Euroopa projekti seisukohalt pigem pidurdava mehhanismina (Harpaz 2011, 76–80). Ka Euroopa konstitutsiooni jõustumine jäi korraldatud rahvahääletuste taha.

Kohtupraktika mõju

Kirjeldatud aluslepingutega seonduvate edasimineku aeglustumise põhjuseks on olnud ka paralleelselt lepinguliste arengutega toimunud kohtupraktika kujundamine. Seega, erinevalt nn formaalsest arengust ehk aluslepingute „evolutsioonist”, on oluline kaal Euroopa Liidu kujunemises ka Euroopa Kohtu jõulisel sekkumisel. Kohati näib, et kohtu tõlgendustel on isegi rohkem mõju olnud. Nii on kohus võtnud endale sisuliselt konstitutsioonilise rolli, keeldudes tunnustamast Euroopa õiguslikku korda kui lihtsalt rahvusvahelist lepingut, mis toimib traditsiooniliste rahvusvahelise õiguse printsiipide alusel (Harpaz 2011, 74). Seda seisukohta on Euroopa Kohus väljendanud ka ühes oma teedrajas kohtuasjas *Van Gend en Loos*, milles on muu hulgas sedastanud, et Euroopa Liidu näol on tegemist uue õigusliku korraga rahvusvahelises õiguses (Kohtuasi 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] EKL). Nimetatud kohtulahendist tuleneb ka Euroopa Liidu õiguse üks põhiprintsiipe otsekohalduvus (*direct effect*), mis kokkuvõttes tähendab Euroopa Liidu õiguse mõju ulatust ka riigi õiguskorda ja liikmesriikide kohtute kohustust Euroopa Liidu õigust kohaldada.

Euroopa Kohtu praktika on ajapikku kuhjunud reeglite kogum Euroopa Liidu õiguse tõlgendamiseks, mille teket võib iseloomustada nn lumepalliefektiga.

Nimelt on Euroopa Kohus võtnud endale rolli anda aluslepingutele hinnanguid, milles – ilma, et see tuleks üllatusena – kaitstakse ja arendatakse edasi Euroopa projekti. Selleks on Euroopa Kohus kasutanud eesmärgipärast tõlgendusviisi, *effet utile*. Lihtsas keeles lahti seletades tähendab see, et kui tahame saavutada sellist või teist Euroopa Liitu, on meil vaja lepinguid ja muid õigusakte tõlgendada selle ideaali kohaselt. Sellise Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisega on peasihiks tagada selle õiguse praktiline efektiivsus.

Sama loogikaga on Euroopa Kohus kujundanud ülimuslikkuse (*supremacy*) põhimõtte, kui ta *Costa v ENEL* kohtuasjas järeldas, et riigi õiguse sätted ei saa tühistada õigust, mis tuleneb aluslepingust ja mis on iseseisva õiguse allikas (Kohtuasi 6/64 *Costa v ENEL*[1964] EKL). Olemuslikult tähendab see, et valdkondades, kus Euroopa Liidu õigus on olukordi reguleerinud, tuleb vastuolu korral liikmesriigi õigusega kohaldada liidu õigust. Selle põhimõttega seonduvalt on tekkinud küsimus peamiselt Euroopa Liidu õiguse ja liikmesriikide konstitutsioonide omavahelisest suhestumisest: kas ülimuslikkus tähendab ülimuslikkust ka põhiseaduste suhtes? Ükski liikmesriik pole sellist seisukohta täielikult omaks võtnud, kuid nii-öelda kõige sõbralikum tõlgendus sellele tuleb Eestist, kus Riigikohus ütles euroga ühinemise kohtuasjas, et Eesti võib euroga ühineda, sest Euroopa Liidu aluslepingud on prioriteetsed (kuigi teatud tingimustega) Eesti põhiseaduse ees (Chalmers *et al* 2010, 190–191).

Otsekohalduvus ja ülimuslikkus on kaks olulisimat, kuigi mitte ainust näidet, kuidas Euroopa Kohtu arvamust ei saa Euroopa föderaliseerumise protsessis alahinnata. Näiteks otsekohalduvuse puhul hakkasid üksikisikud ja nende advokaadid järjest rohkem nägema selles praktilist kasu ning lisasid oma argumentatsiooni ka Euroopa Liidu õiguse pakutavad võimalused. Nii said üksikisikutest sisuliselt Euroopa Liidu õiguse „kaitsjad” sarnaselt sellega, kuidas näiteks Ameerika Ühendriikides üksikisikud föderaalseadusi kasutavad (Weiler 1991, 2414).

Föderaliseerumise probleemid

Nagu eelnevast nähtub, toimub Euroopa Liidu õigusliku raamistiku areng peamiselt kahe kanali kaudu – aluslepingute täiustamise ja „konstitutsionaliseerimise” ning Euroopa Kohtu liidumeelse tõlgendusega Euroopa Liidu õigusele. Pärast nende aspektide teadvustamist tekib ilmselt küsimus, milles seisneb Euroopa projekti probleem. Arvestades, et Euroopa integratsiooni on kirjeldatud kui eliidi projekti (Ash 2012, 4), on ilmne vastandumise tekkimine valitsuste ja rahva vahel Euroopa Liidu asjades. Seega on Euroopa Liidu integreerumisel probleemiks kindlasti see, et mitte ainult riike ei saa integreerida, vaid seda tuleb teha ka inimeste puhul (Habermas 2012a, 486). Selleks on loogiliselt võttes vaja selgitust, mida Euroopa Liit endast kujutab. Ilmselt sellest siiski ei piisa, vaid vaja on ühelt poolt suhtumise ja teiselt poolt mõtlemise muutust. Laiem probleemistik on siin see, et Euroopa Liit ei peaks lähtuma institutsiooni huvidest, vaid väljendama kodanike tahet.

Sellist lähenemist võib pidada ilmselt liiga idealistlikuks. Euroopa projekti saaks tõhustada pigem rahva kaasamise kaudu kui tehnokraatliku aparaaadi kohati isegi

salajase või võõrapärase arendamise teel, sest Euroopa Liidu põhimõtteid on vastasel juhul lihtsalt raske omaks võtta. Olukord oleks muidugi teine, kui kõikvõimalik selgitustöö oleks tehtud, kuid rahvast see liit lihtsalt ei huvitaks. Ühelt poolt saakski siin näha Euroopa Liidu kodanike tahet, s.t inimestele ei pruugi Euroopa Liit korda minna, teiselt poolt, nähes objektiivseid eeliseid koostööle globaliseerunud maailmas, tuleks paremini esile tuua positiivseid aspekte konkreetsetes Euroopa algatustes (samal ajal ka kitsaskohti teadvustades). Mida rohkem rahvuslik kogukond tunnetab, kui tugevalt Euroopa Liidu otsused nende igapäevaelu mõjutavad, seda enam huvituvad nad oma demokraatlike õiguste realiseerimisest liidu kodanikena (Habermas 2012b, 347).

Sellest tulenevalt kerkib tugevalt esile selgitamisvajadus, mille käigus on võimalik Euroopa Liitu lähemale tuua neile, kes peaksid otsustama, kuidas demokraatia Euroopas toimib. Loomulikult pole säärast ettepanekut eelkõige süsteemi keerukuse tõttu lihtne ellu viia, kuid näikse, et kaasamine ja uus demokraatlik kvaliteet võiks Euroopa projekti arvestades olla tõhusam ja vastuvõetavam kui Euroopa Liidu ideede jäik pealesurumine 27 omanäolisele riigile. Vastasel juhul ei pruugi liidu integreerumisega säärasel kujul edasiminekuks olla õigustatud.

Kokkuvõte

Eespool toodud ülevaatlilikud selgitused ja mõtted Euroopa föderaliseerumisest võiksid nii otsustajate ringis kui ka rahva hulgas anda ainet mõtisklusteks, kuidas Euroopa Liidu asju selgitada ja pädeva informeerimise pinnalt otsustada, mida me Euroopa Liidus olles sellelt liidult tahame. Kuigi viimasel ajal on tunda, et Euroopa Liit liigub tormilise kiirusega föderatsiooni suunas, siis tegelikult ei vasta tõele, et Euroopa föderaliseerumine on saabunud ootamatult – Euroopa Liidu arengut vaadates on see olnud läbiv eesmärk. Nii on ka Joseph H. H. Weiler eespool viidatud 1991. aasta artiklis kirjutanud, et Euroopa Liit on radikaalselt arenenud. Seega ei ole praegustes oludes midagi drastiliselt uut.

Tundub, et on kaks võimalust: kas üritada Euroopa Liidust rohkem aru saada ja see oma asjaks teha või otsustada selles liidus osalemise piirid konkreetset paika seada. Vahepealne kõikumine ei pruugi olla viljakas tegevus. Teiselt poolt, olles ka ise Euroopas kaasarääkijad, tuleb seniks, kuni ollakse otsustanud Euroopa Liitu kuuluda ja sellega koos edasi minna, tagada, et eesmärged ei saavutataks nii, et see võiks kahjustada liikmesriikide, sealhulgas Eesti huve. Euroopa Liit ja selle föderaliseerumine peaks siiski kulgema Euroopa kodanike tahte kohaselt. Praeguses Euroopa Liidu arengus on ilmselt naiivne loota kõigi liikmesriikide ühist arusaamist kõigis aspektides ja küsitav on, kas seda üldse kunagi saavutatakse. Sellest hoolimata tuleb põhimõtteliselt aru saada, mis Euroopa Liit on, mida ta meile annab ja mida me selles ära saame teha.

Kasutatud kirjandus

Ash, T. G. (2012). The Crisis of Europe. How the Union Came Together and Why It's Falling Apart. – Foreign Affairs, vol 91, no 5.

Chalmers, D., Davies, G., Monti, G. (2010). European Union Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Euroopa Kohtu 5. veebruari 1963. a otsus kohtuasjas 26/62: *Van Gend en Loos*, EKL1963.

Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. a otsus kohtuasjas 6/64: *Costa v ENEL*, EKL 1964.

Habermas, J. (2012a). Bringing the Integration of Citizens into Line with the Integration of States. – European Law Journal, vol 18, no 4, pp 485–488.

Habermas, J. (2012b). The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. – The European Journal of International Law, vol 23, no 2, pp 335–348.

Harpaz, G. (2011). European Integration in the Aftermath of the Ratification of the Treaty of Lisbon: *Quo Vadis?* – European Public Law, no 1, pp 73–89.

Levels of Economic Integration. –

<http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/conc5en/economicintegration.html>

Schumani deklaratsioon – 9. mai 1950. – http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_et.htm

Scicluna, N. (2012). EU Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating Centralisation or Diffusion? – European Law Journal, vol 18, no 4, pp 489–503.

van den Brink, M. J. (2012). EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously? – Legal Issues of Economic Integration, vol 39, no 2, pp 273–290.

Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe. – The Yale Law Journal, no 8, pp 2403–2483.