

Euroopa föderatsioonist ja selle alternatiivist¹

Ivar Raig, majandusdoktor, VII Riigikogu liige

Euroopas loodava föderatsiooni ja selle alternatiivi selgitamiseks tuleb käsitleda föderatsiooni idee ajalugu ning ära seletada föderatsiooni mõiste.

Miks on Euroopale vaja föderaalset valitsemist? Kas Euroopa tugevus, tihedam koostöö ja suurem konkurentsivõime maailmas on saavutatav föderaalsete valitsemise kaudu? Kui jah, siis missugune on Euroopale sobivaim föderatsiooni mudel? Kui ei, siis missugused on paremad koostöö arendamise teed ja konkurentsivõime tõstmise meetmed üleilmastavas maailmas?

Nendele küsimustele pole keegi suutnud anda ammendavat ja praktikas edukalt rakendatavat vastust. Eestis on sotsiaalteadlased ja juristid nende teemadega vähe tegelnud. Õigupoolest on tehtud ainult üksikuid nimetatud küsimustega haakuvaid uuringuid. Kuid see ei tähenda, et me ei peaks nendel teemadel kaasa mõtlema. Vastasel korral mõtlevad ja otsustavad meie eest teised, sest föderatsiooni loomine on akuutne teema nii Euroopa Liidu ja liikmesriikide eliidi kui ka kodanikuühiskonna tasandil.

Euroopa föderatsiooni idee lühiajalugu

Esimeseks Euroopa föderatsiooni loomise ideoloogiks võib pidada inglise kirikutegelast William Penni, kes pakkus Euroopale rahuplaani Euroopa ühendriikide moodustamise kaudu (1693). Hiljem sai Penn tuntuks Philadelphia linna ja Pennsylvania koloonia rajajana. Ta koostas kolooniale demokraatliku põhiseaduse (1701), mis hiljem võeti Philadelphia konvendis (1787) aluseks USA föderaalsete põhiseaduse väljatöötamisel.

Mandri-Euroopas pakkus esimesena föderatsiooni idee välja prantsuse utoopilise sotsialismi teoreetikuna 19. sajandi algul tuntuks saanud hertsog Claude Henri de Saint-Simon. Ta oli osalenud USA iseseisvussõjas ja seadis seetõttu Euroopale eeskujuks ookeanitaguseid liitumisi ning unistas Euroopa ühendriikide põhiseadusest: iga riiki juhiks rahvusparlament, kuid see tunnustaks Euroopa ühisparlamendi ülimuslikkust. 1814. aastal ilmunud raamatus Euroopa ümberkujundamise kohta pakkus hertsog de Saint-Simon Euroopale laia võimupädevusega kahekojalist ühisparlament. See pidi tegelema kõigi üleeuroopalise tähtsusega küsimustega, eelkõige lahendama riikidevahelisi tülisid. Parlamendi pädevusse pidi kuuluma ka majanduse juhtimine kõigis üleeuroopalise tähtsusega ettevõtmistes (näiteks kanaliehitus, uute maade hõlvamine). Parlamendi tegevust finantseeritaks liidumaksude kaudu, mille suuruse määrab ühisparlament ise. Euroopa ühendamine pidi kindlustama Euroopale ülemvõimu kogu maailmas.

Tegelikkuses püüdis teostada võimu kogu Euroopa üle sõjakäikude ja vallutustega Prantsusmaa juht Napoleon I Bonaparte. Pärast kuulsat Waterloo lahingu kaotamist 1815. aastal ütles ta, et tema sõjakäikude eesmärk oli luua ühtne Euroopa, kus toimiks ühtne õigus ja kohtusüsteem ning kehtiks ühisraha frank ning sel teel

kujuneks ka Euroopa rahvas. Üks rahvas pidi teistest üle olema ja juhtima teisi riike rahu ja harmoonias elama. Napoleon pani aluse Prantsuse impeeriumi loomisele ning soovis näha teisi Euroopa riike Prantsuse föderaalriigi koosseisus.

Heitunud Napoleoni läbikukkumistest ning tajudes tööstuse arengu ja kapitalistliku tootmisviisi vastuolusid, muutusid silmapaistvate prantsuse, saksa ja itaalia intellektuaalide hulgas populaarseks Euroopa elukorralduse ja ühendamise sotsialistlikud ja rahvaföderalistlikud ideed.

Näiteks unistas itaalia rahvuslane Giuseppe Mazzini väikestest vürstiriikidest koosneva Itaalia ühendamise vabariigiks. Ta asutas selleks Noor-Itaalia ühingu ning 1834. aastal sõlmiti Noor-Euroopa pakt, millele kirjutasid alla 16 Euroopa rahva noorte esindajad, kes seadsid oma lipukirjaks rahu, vabaduse, võrdsuse ja rahvaste vendluse ideed võitluses ühiste eesmärkide eest. Mõni aasta hiljem väitis Mazzini, et Itaalias tuleb rahu, kui seal on loodud Euroopa ühendriigid, ühine Itaalia ühises Euroopas.

Victor Hugo kirjutas 1849. aastal oma visiooni Euroopa ühendriikidest: „Saabub päev, kui Prantsusmaa, Venemaa, Suurbritannia, Saksamaa ja kõik teised kontinendi rahvad, minetades oma kuulsusrikka individuaalsuse, sulanduvad täielikult kõrgemasse ühendusse ning moodustavad euroopaliku vendluse.” Seejärel tuleb aeg, kui kaks suurt rühma – Põhja-Ameerika ühendriigid ja Euroopa ühendriigid – vastastikku üle ookeani käed ulatavad. Tõsi, Ameerika Ühendriigid asusid Euroopa integreerumist mõjutama juba Esimese maailmasõja lõpust alates, kuid Euroopa ühendriikide loomise katsed on jätkuvalt luhtunud.

Prantsuse mittemarksistlik sotsialist Pierre Joseph Proudhon kirjutas 1853. aastal, et kõik kesksed autoriteedid ja tsentraliseeritud süsteemid kitsendavad vabaduse ja demokraatia arengut. Proudhon pidas Euroopa ühendriike väikerahvastele ohtlikuks, föderatsioonis neelaksid suured riigid väikesed alla ning viimased tõenäoliselt degenereeruksid. Tekiks nn uus püha liit, mis sisemiste muutuste käigus kujuneks ainuvõimsaks suureks Euroopa monarhiaks. Proudhon vastandas eliidi ülemvõimu rahva võimule ja uskus, et uut tüüpi paindlikku koostööd rahvaste vahel on võimalik saavutada rahvaalgatusliku revolutsiooni teel. Esimese sammuna demokraatliku koostöö kujundamiseks pidas ta vajalikuks üleeuroopalise föderalse rahvarinde loomist. Proudhon lootis, et rahvaalgatuslikust föderalismist saab valitsemise ja humanismi poliitiline vorm.

Proudhoni sõnastatud ohud leidsid kinnitust nii Saksamaa kui ka Venemaa suurriiklikes ambitsioonides enne ja pärast Teist maailmasõda. Need tuginesid Karl Marxi ja Vladimir Lenini ideoloogilisele pärandile. Mõlemad arendasid omamoodi edasi Euroopa ühendriikide ideed, mida püüti ellu viia totalitaarsete režiimide kehtestamisega. Teisi rahvaid ja majandusi püüti ühtse, nn ainuõige ideoloogia toel suurriigile allutada, kasutades diktatuuri ja sõjalist jõudu.

Fašismist sai Euroopa ühtsuse ja ühendamise ülim idee, mis pidi arendama Euroopa tsivilisatsiooni ja korda, puhastama seda teistest rassidest, valedest uskudest ja ideoloogiatest. Adolf Hitleri Barbarossa plaani tutvustati Saksa sõjaväelastele kui ristsõda uskmatute bolševike ja kommunistide vastu, millele

viitab tõsiasi, et Nõukogude Liidu alistamise sõjaplaani nimigi pandi Saksa keisri Friedrich Barbarossa järgi, kes oli tuntud keskaja ristsõdija.

Vene suurriiklik natsionalism tugines Karl Marxi väljatöötatud ning Vladimir Lenini poolt Venemaa jaoks kohandatud kommunistlikule ideoloogiale, mida püüdis ellu viia Nõukogude Liit eelkõige Jossif Stalini brutaalsel juhtimisel.

Proudhoni ideid arendas mitmeti edasi Austria krahv Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi kirjutises „Paneuroopa”, mis võeti 1923. aastal Euroopas vastu suure huviga. Krahv otsis vastust küsimusele, kuidas saaks poliitiliselt ja majanduslikult killustunud Euroopa kaitsta rahu ja sõltumatust üha tugevnevate välisjõudude vastu. Eneseusalduse kaotanud Euroopa lootis tol ajal USA ja Venemaa abile. See võis aga krahvi arvates saatuslikuks saada. Ta hoiatas ettenägelikult, et Venemaa tahab Euroopat vallutada, USA Euroopat investeerides ära osta. Coudenhove-Kalergi tegi ettepaneku luua üleeuroopaline konverents ja vahekohtukoda. Euroopa pidi kõigepealt looma oma julgeolekustruktuurid ja seejärel moodustama tolliliidu, millest areneks majanduslikult homogeenne ja konfliktideta piirkond. Kogu terviku krooniks pidi saama Euroopa ühendriikide valitsus koos kahekojalise parlamendiga, millest üks esindaks rahvaid ja teine riike. Sellest mõttest lähtudes asutas krahv 1926. aastal Paneuroopa Liidu. See oli esimene rahvaliidumine Euroopas, mis pöördus vahetult kodanike poole. Seda toetasid mitmed tuntud poliitikud, eriti Prantsusmaa mitmekordne peaminister ja välisminister Aristide Briand, hilisem Rahvasteliidu president. Ta oli veendunud, et Euroopa rahvusriikide kultuuriline sarnasus on piisav alus ühtse föderaalriigi loomiseks. 1930. aastal esitas Briand Rahvasteliidule memorandumi Euroopa föderaalsete liidu rajamise kohta, mida pidi hakkama välja töötama Rahvasteliidu töörühm. Paraku põrkus see algatus mitmete riikide vastuseisuga.

Kahjuks pole ma kohanud uuringuid, mis selgitaksid ammendavalt, miks mitmed suured Euroopa riigid ja rahvad pole aastasadade jooksul jõudnud Euroopa föderatsiooni loomiseni ning pole seda suutnud isegi nüüdisaja suurima majanduskriisi ehk suure depressiooni tingimustes.

Pärast Teist maailmasõda, eriti Nõukogude Liidu, Jugoslaavia ja Tšehhoslovakkia föderatsioonide lagunemise järel, Euroopa ühendriikidest või Euroopa föderatsioonist kaua aega ei kirjutatud ega räägitud. Küll aga rõhutati rahvusriikide järjest tihedama koostöö vajadust eri valdkondades – söe- ja terasetööstuses, aatomienergeetikas, kaubanduses ja tollinduses, põllumajanduses ja kalanduses, kuni majandus-, raha-, pangandus- ja eelarveliiduni välja.

Euroopa föderatsiooni tänapäevased käsitletused

Uuesti tuli Euroopa föderatsiooni idee tipp-poliitika päevakorda Euroopa tulevikudebattides, mis algasid 2000. aasta maikuu Saksamaa välisministri Joschka Fischeri kõnega „Konföderatsioonist föderatsiooni. Mõtted Euroopa integratsiooni lõppkujust” Berliinis Humboldti Ülikoolis. 2001. aastal Euroopa Liidu Laekeni (Belgia) tippkohtumisel seati Euroopa tulevikudebati ametlikuks eesmärgiks korrastada ja muuta lihtsamaks Euroopa Liidu aluslepingute süsteem, määrata täpsemalt Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide pädevused erinevate

poliitikate kujundamisel, suurendada riikide parlamentide rolli liidu otsustusprotsessis ning määratleda Euroopa põhiõiguste harta staatus.

2002. aasta veebruaris tööd alustanud, Prantsusmaa endise presidendi Valéry Giscard d'Estaing'i juhitud Euroopa tuleviku konvent koostas Euroopa põhiseaduse (põhiseaduse lepingu), mis kirjutati alla 29. oktoobril 2004 Roomas. Giscard d'Estaing võrdles 2002. aasta veebruaris Euroopa Parlamendis ennast koguni Benjamin Frankliniga, kelle juhtimisel pandi 1787. aastal Philadelphias kokku Ameerika Ühendriikide põhiseadus. USA põhiseaduse 15-leheküljeline dokument kehtib oma põhiolemuses tänini. Euroopa Liidu enam kui 300-leheküljeline Euroopa põhiseadus ei leidnud toetust 2005. aastal Prantsusmaal ja Hollandis toimunud rahvahääletustel.

Palju on vaieldud selle üle, miks kahes Euroopa Liidu asutajariigis rahvas Euroopa Liidu föderaliseerumist ei toetanud. Küsitlused ja uuringud näitasid, et põhjused peitusid nii vastuseisus liidu edasisele laienemisele kui ka integratsiooni föderalistlikule süvenemisele. Põhiseaduse koostamine ise ei vastanud tänapäeva arusaamistele demokraatiast ning sellele lisaks ilmnas, et Euroopa Liidu rollist Euroopa ja maailma kujundamisel puudus suurriikide vahel ühesugune arusaam. Kõrvuti koostöö tihendamise ja integratsiooni süvenemisega mitmetes valdkondades on kasvanud mõnes liikmesriigis (nt Suurbritannias, Hispaanias, Hollandis, Belgias) suundumus desintegratsiooniks – poliitika ja majanduse dereguleerimiseks subsidiaarsusprintsipi alusel. Lahkhelid on lahvatanud mitte ainult eelarve- ja rahanduspoliitikas, vaid isegi välis- ja julgeolekupoliitikas, kus tihedama koostöö vajadus on kõige suurem. Euroopa majanduslik konkurentsivõime ja poliitiline identiteet on jätkuvalt kriisis ning tugevnenud on mitme suurriigi protektsionism teenuste, tööjõu ja isegi kapitali vaba liikumise suhtes. 2008. aastal alanud raha- ja majanduskriisi tingimustes poliitilised erimeelsused võimendusid.

Samal ajal on Ameerika Ühendriigid ja Saksamaa föderaalriikidena jätkuvalt suhteliselt edukalt toimunud, sest nende riikide elanikke ühendavad ühesugused väärtused, rahvus ja keel. Paraku terviklikku Euroopa rahvast ja keelt, millele föderaalriiki rajada, pole sajandite jooksul kujunenud. Ka ei saa rääkida ühtsest elektoraadist ega üleeuroopalistest erakondadest. Ilmselt sellepärast ei suuda praegused Euroopa võimud rahvusriike üheks föderaalriigiks kokku sulatada. Sellele pole märkimisväärselt kaasa aidanud ka Euroopa Liidu hümn, lipu, ühisraha, ühise välispiiri ja kodakondsuse kehtestamine.

Lennart Meri kahetses 2000. aastal Turu Ülikoolis peetud kõnes, et Eestil pole õnnestunud korraldada Tallinnas väikeriikide kongressi, mis aitaks väikeriikidel üle saada „vaikiva enamuse” sündroomist maailma poliitikas ja seista vastu rahvusvaheliste organisatsioonide suurriikidekesksusele. Veelgi enam, Meri astus julgelt vastu Euroopa Liidust föderaalriikliku institutsiooni kujundamise ideele: „Mõni algatus peab jääma akadeemiliseks ekskursiks. Nii mõistan ka Saksamaa välisministri Joschka Fischeri euroföderalismi.” Tolleaegne välisminister Toomas Hendrik Ilves esitas 2001. aastal Humboldti Ülikoolis loengu „Uut Euroopat ehitades”, milles kutsus looma kahekojalist Euroopa Parlamenti. Ameerika Ühendriikide eeskujul Euroopas föderatsiooni loomise vajadust tuletas ta Eesti

avalikkusele meelde ka hiljutises Postimehe intervjuus. Paraku on ajalugu tõestanud, et Euroopas multikultuurset, USA-ga sarnast ühiskonda luua pole ilmselt võimalik ega mõttekas.

Tõsi, praegu on Euroopa Liit järk-järgult veel suundumas föderalistliku valitsemise suunas. Rahvusriikide valdavalt konföderaalsetel alustel toimunud koostööst on saanud valdavalt föderaalsetel alustel toimiv ühendus alates Nizza lepingu jõustumisest, kui kvalifitseeritud enamusega otsustamisel oli esimest korda selge ülekaal konsensusega tehtavate otsuste üle. Kuid edasised sammud eelarve- ja pangaliitude loomiseks ning majanduspoliitikate, välis- ja julgeolekupoliitika ühtseks juhtimiseks ja vastavate keskvalitsuste loomine föderaalriikliku ühenduse toimimiseks on takerdunud.

Uuesti elavnesid debatid Euroopa Liidu tuleviku üle 2008. aastal alanud sõjajärgse suurima majanduskriisi ajal. Esitatud on mitmeid visioone Euroopa Liidu reformimiseks: Euroopa Komisjoni juhi José Manuel Barroso ettepanekud „rahvusriikide föderatsiooni” loomiseks pangandus-, eelarve ja majanduspoliitika liitude kaudu, Euroopa Parlamendi liikmete Daniel Cohn-Benditi ja Guy Verhofstadti „Euroopa manifest” rahvuslujärgse kodanike Euroopa moodustamiseks ning Suurbritannia peaministri David Cameroni Euroopa kõne, milles pakutakse välja fundamentaalsed reformid Euroopa Liidu poliitikates viie printsiibi (globaalne konkurentsivõime, paindlikkus, subsidiaarsus, legitiimsus ja õiglus) alusel. Päevakorras on nii samm-sammult üleeuroopalise föderalistliku valitsemissüsteemi edasiarendamine (tsentraliseerimine) poliitilise eliidi poolt kui ka kodanike rahvasteülene Euroopa ning uute põhimõtete ja eesmärkidega rahvusriikide koostöö (detsentraliseerimine).

Föderatsiooni peamised tüübid

Föderaal- ehk liitriikides on riiklik suveräänsus jagatud keskvõimu ja liikmesriikide (osariikide või liidumaade) vahel teatud valdkondades ja piirides, mis on sätestatud põhiseaduses või muul moel legitiimselt kokku lepitud. Föderaalriigi keskvõimu ja föderatsiooni allosade võimupädevused võivad olla jaotatud riikides erinevalt, kuid piisavalt selgelt ning nii, et kumbki riigivalitsemise tasand ei saaks teineteise põhiseadusega sätestatud suveräänsust vähendada.

Ajaloost on teada mitmeid püstitatud eesmärkidest sõltuvaid föderaalriigi ülesehitamise võimalusi. Föderaalriigid tekkisid eelkõige suurtes või mitmerahvuselistes riikides, et hõlbustada haldamist ja hoida ära konflikte. Paljud föderaalriigid rajati Euroopa koloniaalimpeeriumide lagunemise järel. Sotsiaal- ja ühiskonnateaduste eri harudes käsitletakse föderalismist erinevalt.

Järgnevalt lähtume eelkõige õiguslikust ja institutsionaalsest lähenemisest. Eristatakse nelja peamist föderalismist tüüpi: sümmeetriline ja asümmeetriline ning vertikaalne ja horisontaalne. Mõistagi pole olemas ühtegi puhtatüübilist föderatsiooni. Praktikast esineb föderatsioone, mis on suuremal või vähemal määral ühe või teise tüübi tunnustega. Teoreetiliselt võib nende nelja tüübi alusel luua palju föderatsioonitüüpide kombinatsioone.

Sümmeetrilise föderatsiooni puhul on föderatsiooni osade staatus võrdne (nt USA Senatis esindab iga osariiki kaks senaatorit).

Asümmeetrilises föderatsioonis on riigi osad esindatud peamistes otsustuskogudes ajaloolistel või poliitilistel põhjustel erineval määral (näiteks India ja Kanada).

Vertikaal- ehk duaalföderalismis on võimu teostamise valdkonnad ja kompetentsid keskvõimu ja föderatsiooni osade vahel täpselt piiritletud. Nn kihilise tordi moodi föderalismi klassikaline näide on USA, kus keskvalitsusel on täielik kompetents teostada välis- ja julgeolekupoliitikat ning rahapoliitikat. Samal ajal on osariikidel täielik vabadus kujundada oma ettevõtlus-, eelarve- ja maksupoliitikat.

Horisontaal- ehk kooperatiivföderatsiooni (nn vöödilise või marmortordi) puhul on kompetentsid jagatud juhtimistasandite (riik, liidumaa, kohalik omavalitsus) lõikes, kusjuures õigusloome toimub eelkõige riigi tasandil ning elluviimine kõigil juhtimistasanditel seaduste ja kokkulepete alusel. Tüüpiline näide on Saksamaa, kus keskvõim on kontsentreerunud seadusloomele ning föderaalüksused nende elluviimisele. Föderaalüksused on esindatud parlamendi teises kajas (*Bundesrat*), kus esindajate arv sõltub rahva arvust föderaalüksuses.

Nimetatud föderatsioonitüüpidele lisaks võib eristada veel mitme nimetusega föderatsioone. Tarastatud föderatsiooni puhul on tegemist tsentraliseeritud või ülemäära reguleeritud bürokraatliku föderatsiooniga, kus keskvalitsuse detailsed regulatsioonid võivad sattuda vastuollu kohalike vajaduste ja võimalustega. Tarastatud föderatsiooni tunnustega on Vene Föderatsioon, aga ka Euroopa Komisjoni kujundatud põllumajanduspoliitika. Viimane on kehtestanud näiteks piirkondade ebavõrdse kohtlemise regulatsioonid. Paljud autorid ei tunnista autoritaarset või tsentraliseeritud juhtimist omaseks föderaalriigile, nimetades selliseid riike „võltsföderatsioonideks”. Tõelisteks föderaalriikideks peetakse ainult demokraatlikus ühiskonnas toimivaid riike, kus võimu teostavad ja poliitikaid viivad ellu rahva valitud institutsioonid.

Uue (otse)demokraatliku föderatsiooni tingimustes delegerib rahvas võimu valitsemisorganitele rahvaküsitluste ja referendumite kaudu (nagu Šveitsis). Sellistes tingimustes taotlevad kodanikuühendused järjest suuremal määral võimu detsentraliseerimist ning teostamist võimalikult kodanikulähedasel juhtimistasandil. Otsedemokraatia eeldab tugeva kodanikuühiskonna olemasolu.

Õiguskirjanduses võib kohata juriidilise föderalismi terminit, millega tähistatakse põhiseaduslikke ja muid vaidlusi keskvalitsuse ja föderaalriigi osade vahel võimupädevuste üle. Juriidilise föderalismi tingimustes otsustab Põhiseaduskohus või Riigikohus vaidlusküsimused põhiseaduse tõlgendamise kaudu, nii nagu otsustati eelmisel aastal Euroopa Stabiilsusmehhanismi raha eraldamise põhiseaduspärasus Saksamaal ja ka Eestis. Euroopa Stabiilsusmehhanismi ja Euroopa Liidu eelarveliiduga seostub omakorda fiskaalföderalismi termini kasutuselevõtt.

Sotsioloogias eristatakse rahvuslikke (ühe rahvusega), mitmerahvuselisi ja etnilisi föderatsioone. Saksamaa, USA ja Austraalia on sakslaste, ameeriklaste ja

austraallaste rahvusriigid, kus ametlikus riiklikus kasutuses on üks keel. Kanada, Belgia ja Šveits on mitmerahvuselised ja mitmekeelsed föderaalriigid. Etioopia on näiteks etno-föderaalne riik. Viimasel ajal käibele läinud Euroopa rahvusriikide föderatsioon peavad sotsioloogid ja politoloogid vildakaks kombinatsiooniks mõistetest, mis kokku ei sobi, sest Euroopa Liit on pikaajaliste traditsioonidega rahvusriikide paljurahvuseline ühendus. Ka kirjanik Mihkel Mutt on tabavalt hinnanud Barroso ettepanekut oma arvamusartiklis pealkirjaga „Rahvusriikide föderatsioon – rahvuste või föderatsioonita”: „Võib ka oletada, et juba kolmesaja aasta pärast on rahvusriiklusel Euroopas natukene väiksem tähtsus kui täna.”

Kõigil nimetatud föderalismis tüüpidel on omad plussid ja miinused. Milliseks kujuneb Euroopa föderatsioon või ühendriigid või leitakse lõpuks, et modernses maailmas pole uute föderatsioonide jaoks enam kohta, on praegu raske öelda. Pole välistatud, et loodavat Euroopa föderatsiooni tabab samasugune areng nagu stagneerunud Nõukogude Liitu ja tema satelliitföderatsioone.

Küsimus on selles, kas Euroopa Liidu valitsemissüsteemi ja valitsejaid on võimalik reformidega nii palju muuta, et see ei tooks kaasa lagunemist. Või on otstarbekam alustada uue või isegi uute rahvusvaheliste valitsemissüsteemide väljatöötamisega Euroopas ja maailmas. Nii nagu said alguse mitmed uued rahvusvahelised organisatsioonid pärast esimest üleilmset majanduskriisi ja Esimest maailmasõda, samuti pärast suurt depressiooni ja Teist maailmasõda (nt Rahvaste Liit ja ÜRO).

Millist föderatsiooni võiksid toetada väikeriigid

Kui föderatsioonist pääsu ei ole, millist siis toetada? Pole raske jõuda ühisele seisukohale, et väikeriikidele oleks kõige parem sümmeetriline duaalföderalism, kus nad on suurtega võrdselt esindatud otsustuskogudes (kas või mõnes neist) ning teatud poliitikasfäärid on kindlalt liidumaa (endise suveräänse rahvusriigi) pädevuses. Euroopa Liidus meile sellist võimalust praegu aga ei pakuta. Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Komisjoni juhtimisel ning Euroopa Parlamendi enamuse vaikival nõusolekul tehakse silmakirjalikku poliitikat, mis viib asümmeetrilise kooperatiivföderatsiooni kujunemiseni Saksamaa ja Prantsusmaa valitsemismallide alusel, kus seadusloome läheb veelgi rohkemates poliitikavaldkondades Euroopa Liidu pädevusse ning rahvusriikide vetoõigused poliitikakujundamise suhtes minimeeritakse või kaotatakse täielikult. Seejärel oleme varsti tagasi olukorras, kus on vaja alustada uue „Isemajandava Eesti” (IME) projektiga. Ma pole kindel, kas Eesti on selliseks katsumuseks veel valmis.

Eesti poliitikud ja juristid peaksid Lissaboni lepingut rahvusriigi suveräänsuse seisukohalt täpsemalt lahti mõtestama ning seadma konkreetsed piirid ja mehhanismid suveräänsuse edasisele delegerimisele. Kui tavaliste rahvusvaheliste lepingute puhul jätkavad lepingupartnerid täieliste õigussubjektidena ka pärast lepingu sõlmimist, siis Lissaboni lepingu suhtes see enam ei kehti, sest viimasega sai Euroopa Liit uue poliitilise subjekti õigused rahvusvahelistes suhetes. Näiteks Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) esindab Eestit Euroopa Liit ning G20 rühma kuulub 19 riiki (sh neli Euroopa Liidu liikmesriiki), lisaks Euroopa Liit.

Lissaboni leping sisaldab selgelt asümmeetrilise kooperatiivföderatsiooni tunnuseid, kuigi sõna „föderaalne” kui poliitiliselt tundlik termin on dokumendist välja jäetud. Ilmselt varsti võidakse Lissaboni lepingut tõlgendada ka sobilikuks fiskaalföderatsiooni ja Euroopa Liidu föderaalse rahandusministeeriumi loomiseks, hoolimata sellest, et rahvusriikide konstitutsiooni- ja riigikohtud on seadnud oma piirid valitsemiskompetentside edasiseks ülekandumiseks Euroopa Liidu või temaga seotud institutsioonidele. Selleks luuakse uusi Euroopa Kohtu lahendeid, mis saavad ülimuslikuks riikide seaduste suhtes.

Alternatiiv Euroopa föderatsioonile

Euroopa föderatsiooni asemele teisi võimalusi on vaja otsida ka seetõttu, et vastuseis föderaalsele valitsemisele kasvab mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis, mitte ainult Suurbritannias. Uue föderaalriikliku Euroopa Liidu aluslepingu ratifitseerimisega võib tekkida probleeme paljudes riikides. Muid võimalusi sunnib otsima ka suurriikide mõjuvõimu suurenemine Euroopa juhtimisel, uued majanduskriisi ilmingud Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal, Sloveenias ja Küprosel, eurotsooni võimalik lagunemine ning vabakaubanduslepingu kavandatud sõlmimine USA-ga. Viimasest tulenevalt võib Euroopa föderatsioonile kujuneda tõsiseks alternatiiviks Põhja-Atlandi Kaubandusassotsiatsiooni (NATA) moodustumine või isegi globaalse vabamajanduspiirkonna (GFTA) kujunemine. NATA moodustuks Euroopa Liidu ja USA vabakaubandusleppega ühinenud Euroopa Liidu liikmesriikidest ja Euroopa Vabakaubanduse Kokkuleppe (EFTA) riikidest. Uus moodustatav majandusühendus võiks tulevikus kujuneda Põhja-Atlandi julgeoleku- ja majandusalaks (NASEA) keskusega näiteks Londonis. Brüsseli 35 000-pealist eurobürokraatiat hakkaks asendama Londonis või Genfis paiknev maksimaalselt viiest tuhandest ametnikust koosnev sekretariaat.

Teist tüüpi alternatiiviks Euroopa ühendriikidele võib saada tihedam ja tõhusam regionaalne koostöö – näiteks koostöö Läänemere riikide, Balti ja Skandinaavia riikide (Baltoscandia) või Põhjamaade vahel, milleks on vastavad institutsionaalsed struktuurid juba loodud. Regionaalne koostöö areneb jõudsalt ka Vahemere piirkonna riikide vahel.

Kolmandaks võtaksin kinni Siim Kallase ettepanekust koostada Eestis uus Euroopa riikide koostöö alusleping aastaks 2018. Seda võiks teha tihedas koostöös Briti, Saksamaa ja Skandinaaviamaade poliitikute ja teadlastega, keda seovad meiega ammused tihedad sidemed. Tartu ja Tallinna ülikooli juristid võiksid alustada tihedamat koostööd Oxfordi ja Cambridge'i, Berliini ja Stockholmi ning teiste ülikoolide kolledžitega, et olla hiljemalt 2018. aastal valmis uue moodsa aluslepinguga, mis algataks oma tähtsust kaotavate õhtumaade muutumise uuesti ühiskondliku progressi ja maailmamajandust edasiviivaks generaatoriks.

¹ Artikkel on koostatud 22. märtsil 2013 10. rahvusvahelisel konverentsil „Eesti ja Euroopa Liit” peetud ettekande põhjal.

Kasutatud kirjandus

Barroso, J. M. (2012). Address Plenary Session of the European Parliament. Strasbourg, 12 September 2012. – http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

Cameron, D. (2013). European Speech. – Guardian, 23 January. – <http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum>

Cohn-Bendit, D., Verhofstadt, G. (2012). Euroopa Manifest. Rahvuslusjärgse Euroopa moodustamise manifest. – <http://www.tarand.ee>

Coughlan, A. (2005). Euroopa Liitu üheks riigiks muutva põhiseaduse analüüs. Euroopa põhiseaduse leping. Tallinn.

Euroopa Liidu tulevik ja Eesti. Kolm institutsionaalset tulevikuvisiooni (2003). Tallinn: Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

Fischer, J. (2000). From Confederation to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. Speech given at the Humboldt University, Berlin, 12 May.

Ilves, T. H. (2013). Ma ei saa aru tondist, mida maalitakse föderalismis ees. – Postimees, 14. jaan.

Mutt, M. (2013). Rahvusriikide föderatsioon – rahvuste või föderatsioonita. – Postimees, 3. veebr.

Mõtteline Euroopa. Valimik esseid Euroopa Liidust (2003). Koost M. Tamm, M. Väljataga. Tallinn: Varrak.

Raig, I. (2005). New Atlantic. Tallinn: Research Centre Free Europe.

Raig, I. (2008). Eesti tee Euroopa Liitu. Unistus paremast Euroopast. Tallinn.

Varblane, U. (2013). Me peame riiki nagu miljardäride klubi. – Postimees, 16. märts.