

Eesti presidendi roll europoliitika kujundamisel

Jaan Tepp (RiTo 8), Euroopa õpingute magister

Kuigi riiklikus valitsemisüsteemis pole Eesti presidendile Euroopa Liidu alast pädevust eraldi ette nähtud, ei tähenda see, et president ei saa eurointegratsioonipoliitikas üldse kaasa rääkida.

Eesti ühinemise tõttu Euroopa Liiduga on ülimalt aktuaalne Eesti riigipea ülesannete muutmine. Poliitilise diskussiooni jätkamiseks ühiskonnas on tekkinud vajadus uurimuse järele, mis toob välja presidendiinstitutsiooni rollide ja funktsioonide võimaliku muutumise Euroopa Liiduga ühinemise korral.

Integratsiooni riigisisese koordineerimise uurimisel on Eestis siiani olnud tähelepanu keskmes valitsus ja parlament. Kuigi presidendi ametikoht on institutsioon, mida meil kõige rohkem usaldatakse ja millel on suur mõju avalikule arvamusele, on presidendi rollile europoliitikas hoopis vähem tähelepanu pööratud. Eriti tähtis on presidendi Euroopa Liidu suunalist funktsiooni analüüsida sellepärast, et põhiseadus näeb riigipeale ette ülesandeid, mis pole täpselt piiritletud ja jätavad palju tõlgendusruumi. Eesti Euroopa Liiduga lõimumise kiire arengu tõttu on riigipea esindusfunktsiooni ümbermõtestamine väga oluline, et riigi huve valitsustevahelisel ja riigiülesel tasandil paremini esindada.

Presidendi roll poliitikas

Kõigepealt peaks pöörama tähelepanu riigipea esindusrollile välissuhtluses, selle formaalsetele ja mitteformaalsetele tahkudele ning poliitilise tegevuskava kujundamisele. Puhtformaalsete ülesannete hulka kuulub ratifitseerimiskirjade allkirjastamine, diplomaatide nimetamine ja tagasikutsumine ning välissaadikute volikirjade vastuvõtmine. Nimetatud tegevused on oma olemuselt passiivsed ja n-ö retrospektiivsed, s.t kinnitavad teiste põhiseaduslike institutsioonide varem langetatud otsuseid.

Samal ajal kehtib põhiseaduse § 78 punkti 1 mõistes ka täpselt määramata üldine esindusfunktsioon – maine loomine ja riigi välispoliitika elluviimine diplomaatilise suhtluse, riigivisiitide, kõnede ja kirjavahetuse kaudu. See on juba aktiivsem, oma olemuselt tulevikku suunatud poliitika. See presidendi töö tahk puudutab tema iseseisvat poliitilist funktsiooni, mis põhiseaduse seniste tõlgendajate arvamuse järgi on kõike muud kui presidendi iseseisev välispoliitiline tegevus.

Selleks, et täpsemalt määrata presidendi üldist esindusfunktsiooni Euroopa Liidus põhiseaduse § 78 punkti 1 mõistes, on tarvis piiritleda tema formaalsed ja mitteformaalsed ülesanded ning analüüsida pädevust neljas põhikategoorias: formaalne ja mitteformaalne tegutsemine riigis ja Euroopa Liidus. See lubab meil üldist esindusfunktsiooni liigitada: maine loomine ja riigi välispoliitika elluviimine mitmesuguste sammude kaudu, näiteks riigipea diplomaatiline suhtlus, riigivisiidid, kõned ja kirjavahetus (vt tabelit).

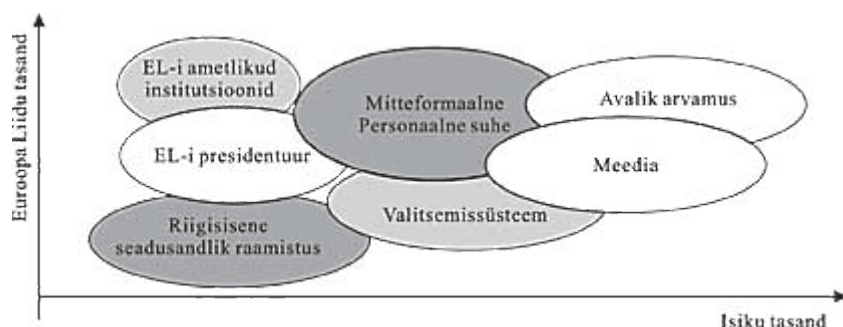
Nimetatud analüüsiplokid annavad ühtlasi vastuse küsimustele, kuidas saab president mõjutada riigi lõimumispoliitikat ning otsuste tegemist Euroopa Liidu tasandil, mis on tähtis tööülesannete kinnitamise seisukohalt.

Tabel. Presidendi funktsioonid neljas põhikategoorias

	Formaalne funktsioon	Mitteformaalne funktsioon
Riigi tasand	valitsemissüsteemist tulenevad ülesanded, juriidilised ülesanded	isiksus, institutsiooni usaldatavus, meedia
Euroopa Liidu tasand	Euroopa Liidu institutsioonid ülesanded, subsidiaarsusprintsibiit tulenevad ülesanded	välisvisiidid, riiklikud kohtumised, kõned

Formaalsete funktsioonide analüüs võimaldab kindlaks määrata riigipea mitteformaalsetest ülesannetest tuleneva tegevuse, mis kõige paremini iseloomustab presidendi üldist esindusrolli. Formaalset ülesannet on enamasti formaaljuriidilised ja tulenevad valitsemissüsteemide eripärast, neid riigipea oma tegutsemisega aktiivselt muuta ei saa. Küll aga mõjutab formaalne funktsioon otseselt mitteformaalset funktsiooni nii riigi kui ka Euroopa Liidu tasandil. Riigi tasandil võib selleks olla institutsiooni usaldatavus ja presidendi tegutsemine oma kantselei juhtimisel (mis pole paraku põhiseadusega reguleeritud), Euroopa Liidu tasandil meediakajastuste laiema mõju meie riigipea läbilöögivõimele. Presidendi Euroopa Liidu suunalisel tegevusel on tegureid, mis mõjutavad kord rohkem, kord vähem presidendi toiminguid (vt joonist).

Joonis. Funktsioonide koosmõju



Kaasarääkimine pole sekkumine

Poliitikute eesmärk peaks olema ühe metodoloogilise küsimusena analüüsida väljakujunenud valitsemissüsteemi mõju riigipea tegutsemisvabadusele ja poliitilisele aktiivsusele Euroopa Liidu suunal. Tüüpiseerides institutsionaalset mõõdet Euroopa Liidu poliitikate koordinatsiooni süsteemis, väljendub valitsuse roll (kelle koordineerida on kogu

eurointegratsioon) valitsusdelegatsioonide töö kooskõlastamises, lõimumise seaduseelnõude menetlemises ja Eesti tutvustamises ning Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide esindajatega suhtlemises.

Riigi parlamentaarne valitsemissüsteem põhineb võimude lahususel, eraldi on täidesaatev võim – valitsuskabinet ja riiklikud asutused – ning seadusandlik võim – parlament ja kohtuvõim. Eestis on Euroopa Liidu vallas keskne selline koordinatsioonimudel, kus välisministril on põhimõtteline vastutus ja peaministril põhivastutus allüksuste kaudu.

Üldiselt ei pea president *per se* eeldama, et tema välispoliitiline aktiivsus on allutatud valitsuskabineti poliitikale. Demokraatlikus riigis võib president tegutseda kooskõlas põhiseadusega. Kuna Eesti presidenti ei vali mitte rahvas, vaid parlament (valimiskogu) kui rahvast esindav institutsioon, peaks president uute laiapõhjaliste välispoliitiliste sammude kooskõlastamist alustama parlamendist. Selleks on mitu võimalust, näiteks sätestab põhiseaduse § 78 punkt 5 Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise vastavalt põhiseaduse §-le 68, Riigikogu kodukorra seaduse § 49 alusel saab kokku kutsuda täiendava istungi.

Valitsuskabineti ja poliitilise eliidi vastuseis presidendiinstitutsiooni tugevnemisele on etteaimatav, kui pidada erandiks peaminister Siim Kallase 2002. aasta 3. oktoobril ametnike foorumil tehtud ettepanekut kaotada tulevikus peaministri ametikoht ning anda valitsusjuhi ülesanded presidendile. Siim Kallase sõnul on täitevvõimuta presidendi roll vastuoluline ja ebaloomulik. Tema arvates on raske uskuda, et aastate pärast, kui presidenti hakatakse otse valida, suudaks valimisvõidu saavutanud poliitik leppida üksnes riigipea esindusfunktsiooniga.

Vaatamata väljakujunenud valitsuskesksele välispoliitika harmoneerimismehhanismile on presidendil peale peaministri ja välisministriga kooskõlastamise ka muid seaduslikke võimalusi isiklike algatusi ellu viia ja neid Riigikogus kooskõlastada.

Näiteks Riigikogu Euroopa asjade komisjon (EAK), kelle ülesanne on parlamentaarne järelevalve Vabariigi Valitsuse tegevuse üle eurointegratsiooni vallas. EAK kuulab korrapäraselt peaministri, valitsusliikmete, riigiasutuste juhtide ja spetsialistide aruandeid lõimumise käigust ja probleemidest, selgitab valitsusväliste organisatsioonide ja huvirühmade arvamusi ning annab valitsusele soovitusi seisukohtade kujundamises suhetes Euroopa Liidu institutsioonidega. Samuti Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarne Ühiskomitee – Euroopa Parlamendi ja Riigikogu kohtumiste ning arvamuste vahetamise foorum –, mis koosneb Euroopa Parlamendi ja Riigikogu vastavatest delegatsioonidest COSAC–is (Euroopa asjadega tegelevate komisjonide konverentsil). Mainitud institutsioonid peaksid olema esimesed riigipea välissuhtlusfunktsioonide rakendajad riigi huvides.

Kuna kogu Euroopa Liiduga integreerumise poliitika on allutatud Riigikantselei ja välisministeeriumi kaudu peaministrile, pole Vabariigi Presidendile riiklikus valitsemissüsteemis ette nähtud eraldi Euroopa Liidu alast pädevust. See ei tähenda aga seda, et president ei saa oma põhiseadusega tagatud õiguste rakendamiseks kasutada talle antud volitusi kaasa rääkida. Kaasarääkimist ei saa omakorda käsitleda sekkumisena

valitsuskabineti täitevõimu valdkonda, sest pädevused on valitsuse 1996. aasta otsusega jaotatud ja presidendiistituatsioon ei saa seda enda kasuks muuta. Samal ajal on presidendil osalemiseks mitu võimalust, nagu otsene kirjavahetus peaministri, riigisekretäri ja välisministriga, ning talle Vabariigi Presidendi töökorrasedusega tagatud õigus nõuandvaid komisjone kokku kutsuda.

Tegutsemisvabaduse mõjurid

Presidendi Euroopa Liidu suunalise rolli mõistmiseks peame välja tooma poliitilised raamid, mille ulatuses võetakse vastu enamik Euroopa Liidu otsuseid ning toimuvad riikidevahelised kooskõlastused. Selle taustal saame analüüsida tegureid, mis mõjutavad riigipea tegutsemisvabadust ja poliitilist aktiivsust Euroopa Liidu suunal.

Euroopa Liidu poliitika erineb klassikalistest süsteemidest, see on eri poliitiliste tasandite koostöö seadusandluses. See on riigiülene tasand – Euroopa Ühenduse instituatsioonid ja liikmesriikide poliitilised süsteemid –, kus otsustusmehhanismis põimuvad mõlema tasandi huvid.

Euroopa Liidu uus, senisest erinev otsuste tegemise käik surub valitsusele üha rohkem peale ühist otsuste tegemist. Tema poliitiline süsteem on detsentraliseeritud ja põhineb eelkõige liikmesriikidel, kellel on ainupädevus poliitika rakendamiseks (Kasemets 2000, 10).

Euroopa Liidu seadusandlus koosneb eri toimingutest, nagu koostöö- ja nõusolekumenetlus, kaasotsustamise ja laiendatud nõusoleku menetlus, konsultatsioonimenetlus ja laiendatud kaasotsustusmenetlus. Arvestades presidendi tasandi poliitilist iseloomu, on otstarbekas presidendiistituiooni häält kuuldavale tuua rohkem Euroopa Ülemkogu otsuste puhul ja vähem korralduslikke otsuseid langetavates komisjonides.

Mainitud otsustusmenetluste põhjalikum analüüs annab empiirilised suunised, kuidas on otstarbekas planeerida presidendi toiminguid. Samal ajal tuleb silmas pidada, et Euroopa Liidu poliitilist tegevuskava ei kujundata mitte õigusakte formuleerivates ühenduse instituatsioonides, vaid selleks on eelkõige valitsustevaheline konverents (VVK).

Just viimati mainitu on instituatsioon, kus riigijuhid (lähtuvalt esmastest õigusaktidest, nagu asutamislepingud, konventsioonid ja välislepingud) sõnastavad teiseste kohustuslike õigusaktide (määrused, direktiivid, otsused) raamid ja menetlusvormid. VVK-l põhjendatakse uute teiseste õigusaktide alustamise vajadust ja peetakse vaidlusi aluslepingute täiendamise küsimustes. Teiseste õigusaktide väljatöötamisel on tähtis roll ka riigijuhtidel, eriti direktiivide vastuvõtmisel, mida tehakse Euroopa Ülemkogus.

Euroopa Liidu otsustuskäigu determinantide süstemaatilised uuringud on välja toonud kolm põhilist mõjutamise meetodit:

1. valitsustevaheline koostöö ehk protsess, milles liikmesriigid kontrollivad otsustuskäiku;

2. valitsusväliste organisatsioonide survepoliitika: huvirühmad ja parlamendirühmad kasutavad ära legaalseid survemeetodeid;
3. poliitilise eliidi isiklikel kontaktidel põhinev mõjutamismehhanism.

Põhimõtteliselt tuleb aktsepteerida arusaama, et Euroopa Liidu otsustusmehhanism on enamasti valitsustevaheline ja selles on valdavad rahvuslikud huvid. Poliitiliste sisepingete maandamiseks ja neist vabanemiseks suunatakse need tihti valitsustevahelisele tasandile (Peterson, Bomberg 1999,7).

Riigipea saab plaanida vormiliste riigisiseste küsimuste edastamist Euroopa Liidu tasandile, osaledes VVK diskussioonides, tasakaalustades riigi survet valitsusele seaduste harmoneerimisel ning kaasates lõimumisse Euroopa Liidu otsustusmehhanisme.

Võimalikud mõjutamiskanaliid

Valitsuse üks eesmärk peaks olema luua riigipeale riigi huvide esindamiseks Euroopa Liidu institutsioonides seaduslikud alused. Vormiliselt on presidendi Euroopa Liidu suunaline tegevus põhiseadusliku esindusfunktsiooni täitmine valitsuse ametliku integratsioonipoliitikaga hõlmamata valdkondades, kasutades seadustega lubatud meetmeid huvirühmade esindamiseks Euroopa Liidu ametlikes institutsioonides, nagu Euroopa Ülemkogu, VVK, Euroopa Parlament, regioonide komitee ja Euroopa Komisjon.

Huvirühmadena ei tule käsitleda mitte üksnes erialaliituseid, vaid ka parlamendifraktsioone, kohalike omavalitsuste ühisindust, eri valdkondade asju ajavaid ühendusi, mis jäävad riigi ametliku liitumisläbirääkimise kõrval teiseseks.

Tuleb arvestada, et liitumise ajal on Euroopa Liidu asjade välispoliitikas esikohal valitsuse reglementeeritud tegevus ühenduse õigustiku (*acquis communautaire*) ülevõtmisel, kuid pärast muutuvad hoopis olulisemaks eri valdkondade lobitöö ja üldpoliitilised teemad, nagu näiteks Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsiooni huvide kuuldavale toomine majandus- ja sotsiaalkomitees või tulevikuvisionide arutelu Euroopa Tuleviku Konvendis.

Presidendi uue rolli kriitikud võivad esile tuua presidendi tähtsuse märkimisväärse vähendamise n-ö *low politics*'i ehk alama poliitika ja väita, et tähtis on tagada presidendile kaasaráääkimisvõimalus hoopis *high politics*'is ehk kõrgpoliitikas (Greenwood 1997, 13).

Sellekohane kartus pole põhjendatud, kui president esindab või vahendab erialaliitude huve Euroopa Liidus (regioonide komitees või Euroopa Parlamendis) protokollilise tähenduseta kirjavahetuse kaudu (*low politics*), säilitades õiguse ajada kõrgpoliitikat Euroopa Ülemkogus ja kasutades selleks liikmesriikide juhtide tasandit.

Loomulikult mõjutab riigi võimaluste kasutamist oma huvide esindamiseks Euroopas ametlik poliitikategemine, kus valitsustevaheline koostöö mängib märkimisväärset rolli. Põhiline tee Euroopa Komisjoni otsuste langetamiseni seadusloomes kulgeb valdavalt riigi kaudu (Nugent 1999, 85). Seega peavad riigi huvid olema alati kajastatud diplomaatiliste esinduste

tegevuskavas ning olema kooskõlastatud valitsusasutustega, kes käivad neid Euroopas esindamas.

Millise tasandini sobib isiklik kontakt?

Tsentraliseeritud koordineerimudeliga liikmesriikidel on harilikult parem riigiparaat Euroopa asjade haldamiseks kui detsentraliseeritud riikidel, kellel on koordineerimine tunduvalt keerulisem. Samas on rohkem tsentraliseeritud riigisüsteemi ametnikel COREPER-is (*Comité des représentants permanents*, liikmesriikide diplomaatidest koosnevas, Euroopa Komisjoni tegevuskavas olevaid tehnilisi küsimusi lahendav nõukogu) palju vähem võimalusi läbirääkimistel kaubelda ja surverühmade huve esindada (Nugent 1999, 32).

Ometi tundub, et president ei saa eriti mõjutada Euroopa Liidu otsuseid COREPER-i või Euroopa Komisjoni direktoraatide kaudu. Hoopis rohkem võimalusi on tal mõjutada Euroopa Komisjoni väljakujunenud seisukohti Euroopa Parlamendi kaudu (Dinan 1999, 278). Selle kõige tähtsam huvide suunamise mehhanism peitub parlamendikomiteede, raportööride, parlamendifraktsioonide ja toetusrühmade süsteemis. Seetõttu on riikidevahelised europarteid tihendanud tütarparteide liidrite kohtumisi, mis võimaldab kooskõlastada poliitilisi platvorme ja seisukohti Euroopa Liidu pikaajalise arengu kohta. Eelkõige on hakatud organiseerima kokkusaamisi Euroopa Ülemkogu tippkohtumiste eel, et üheskoos kaasa rääkida Euroopa Liidu poliitiliste suuniste määramises (Kasemets 2000,43).

Euroopa Parlamendi ja huvirühmade vahel toimuvad pidevad konsultatsioonid, kus informeeritakse raportööre ja komisjonide liikmeid eesmärgiga mõjutada hääletamistulemusi ning algatavaid seadusandlikke akte. Luuakse ka otsekontakte komisjonide, fraktsioonide ja toetusrühmadega ning levitatakse saadikute hulgas kirjalikke materjale (*ibid.*, 46).

Parlamendikomiteedel on harilikult kuni viieliikmeline sekretariaat, kes teavitab parlamentääridest komiteeliikmeid komitee päevakorrast ja varustab neid taustamaterjalidega (Greenwood 1997, 43). Samal ajal tuleb tunnetada, millal sobib presidendi isiklik kontakt ja millal tema nõunike oma.

Riigi võimaluste kasutamine

Eraldi sektor on liikmesmaade valitsustasand, kus saab mõjutada ministrite nõukogu otsuseid, kuid mitte otse, vaid riikide kanaleid kasutades. Kuna poliitilised seisukohad kooskõlastatakse ministeeriumide osakondade kaudu, toimib presidendi puhul valitsustevaheline koostöö enamasti mitteformaalse funktsiooni rakendamise teel. Samal ajal toimib ka regionaalsete ja kohalike omavalitsuste tasand, kus presidendi eestkostel saab kohalik omavalitsustegelane (nt maavanem presidendi kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ümarlaua liikmena) suunata oma probleemid lahendamiseks otse Euroopa Liidu regionaal- ja struktuuripoliitika institutsioonidele.

Liikmesriikide valitsustasandi alla saab panna ka eelmainitud osalemise Euroopa Tuleviku Konvendi töös, mitteametlike poliitiliste seisukohtade väljaütlemise rahvusvahelises pressis või isikliku kirjavahetuse tipp-poliitikutega. Euroopa Liit ei saa vastu võtta uusi liikmeid,

saamata üha laienevale pädevusringile laiapõhjalist toetust. Seetõttu vajab ta tegutsemiseks riigijuhtide toetust, et vältida võimalikku legitiimsuse kriisi. Siinkohal peab iga valitsus ja ka president teadma oma hääle kuuldavaletoomise võimalusi ning analüüsima meetodeid selle maksmapanekuks.

Tuginedes rahvusliku julgeoleku maksimile, saab president alati käsitleda Euroopa Liidu temaatikat eri variatsioonides ja institutsioonides talle usaldatud pädevuste ulatuses. Üks selline institutsioon VVK kõrval on Euroopa Ülemkogu, kelle pädevusse kuulub ühine välis- ja julgeolekupoliitika. See on juba kõrgpoliitika tasand, kus presidendil on otsene võimalus formaalselt kaasa rääkida Euroopa tuleviku teemadel. Kuigi reegli järgi esindab parlamentaarset riiki Euroopa Ülemkogus peaminister, ei saa valitsus ignoreerida riigipea osalemissoovi. Analoogilist koostööd nägime peaminister Mart Laari ja president Lennart Meri tandemis varasematel Euroopa Liidu tippkohtumistel.

Seega on võimalik oluliste mõjutuskanalitena välja tuua riigipea osalemise VVK töös, mis on uute poliitikate formuleerimise esmane institutsioon, ning aktiivse kaasalöömise Euroopa Ülemkogu töös, kus leiab aset formuleeritud strateegiliste poliitikate legitimeerimine, poliitilise tegevuskava kokkupanemine ja erinevate huvide kokkusulatamine.

Kolme liiki ideaalsuhe

Esindusfunktsiooni unikaalsust ei tohi alahinnata, eriti täidesaatva riigivõimu vähest läbipaistvust arvestades. Kuna põhiseaduste eesmärk on harilikult riigijuhtide võimu kärpida, vähemalt printsiibi järgi, siis selle kompenseerimiseks võimendavad põhiseadused riigijuhi esindusfunktsiooni.

Seega tuleb presidendi iga toimingut analüüsida eesmärgipärasuse aspektist – miks üks või teine samm on ette võetud. Kas selleks, et suurendada valitsuskabineti arvel oma võimu ja paista toimekas, või tegutseti tegeliku rollitunnetuse ja riigimeheliku käitumislaadi järgi. Selle teadasaamiseks tuleb analüüsida presidendi käitumist ja tema tegude loogikat ehk uurida presidendi mitteformaalse tegutsemise valdkonda spetsiaalsete teaduslike kriteeriumide abil.

Esimene kriteerium avab liidri omadused, nagu saavutuste ulatus laial või kitsal alal, ehk teisisõnu näitab, kas tegemist on revolutsionääri, ideoloogi, reformisti, uuendaja või kohanejaga. Teine kriteerium avab juhi suhte sootsiumiga ja vastupidi. Selle kriteeriumi arendas põhiliselt välja Max Weber, kes rõhutas kolme liiki ideaalsuhet – traditsionaalset, bürokratlik–legalistlikku ja karismaatilist (Greenwood 1997, 291).

Kui valitsuskabinet või parlament suudavad põhjendada eelmainitud klassifikatsioonile tuginedes presidendi aktiivsuse sisimaid põhjusi, võib see otseselt mõjutada riigijuhi kaasarääkimist lõimumispoliitikas kas soosiva või tõrjuva/kaitsva hoiaku kaudu.

Seda peab arvesse võtma ka president, kui ta hakkab kasutama uusi poliitilisi meetmeid kas valitsuse ja parlamendi või Euroopa Liidu suunal. President peab teadma, kuidas teda nähakse, ning vajaduse korral parima tulemuse saavutamiseks oma tegevust korrigeerima.

Vastasel juhul võib juba ette näha kogu poliitilise eliidi tõrjuvat hoiakut, mida saab nimetada valitsemissüsteemi emotsionaalseks piiranguks presidendi tegevuse suhtes.

Neli praktilist aspekti

Sellele lisaks mõjutab presidendi otsuseid alati neli praktilist aspekti. Esimene on teemade ring, millega president tegeleb: majandussüsteem; maailma poliitiline olukord; üldsuse ootused; rühmade nõudmised; parlamentaarne, bürokraatlik ja seadusandlik tegevus jms.

Teine aspekt on presidendi kantselei ja sellest lähtuv poliitika, kolmas presidendi lähimad nõuandjad. Viimane tähtis aspekt, nagu juba mainitud, on alati presidendi isik – tema võimekus, suhtlemisvalmidus, probleemide käsitlemise oskus ning maailmavaade (Greenwood 1997, 197). See tahk puudutab juba otseselt institutsiooni mitteformaalset külge ehk presidenti kui isiksust.

Eeltoodu mõjutab tavaliselt poliitikat, mida võib liigitada nelja kategooriasse: distributiivne, redistributiivne, regulatiivne ja loov poliitika (Blondel 1997, 361).

Distributiivne poliitika arendab uusi algatusi, nagu näiteks Presidendi Kultuurirahastu. Redistributiivne poliitika on suunatud olemasolevate vahendite ümberjaotamisele, redistributiivsena võib vaadelda presidendi tegevust riigieelarve kinnitamise või tagasilükkamise vallas. Regulatiivne poliitika on otseselt seotud presidendi tegevusega seadusloomes, mis tuleneb presidendi kantselei initsiatiivist, presidendi nõuandvate kogude taotlusest või riigipea isiklikust otsusest. Regulatiivse sekkumisena võib käsitleda ka kindlate poliitiliste suunistega kirju riigiasutuste juhtidele ja tipp-poliitikuile. Loov poliitika on uued, näiteks valitsuskabineti tegevusvaldkonnast välja jäävad ettevõtmised. Näiteks kodukaunistamise algatus, mahepõllumajanduse juurutamine ja taastuvenergeetika toetamine ehk riigisisene formaalne funktsioon.

Formaalse funktsiooni Euroopa Liiduga lõimumise kontekstis on presidendile sobivaim regulatiivne ja loov poliitika. Regulatiivne poliitika võib olla seotud rohkem presidendi kirjavahetusega Euroopa Liidu poliitika rakendamisel ning kitsaste, valitsuskabineti integratsioonimehhanismi mitteriivavate otsustega, näiteks otsus taastuvenergeetika riikliku sihtarvu väljakuulutamiseks aastaks 2010.

Loova poliitika rakendamiseks on Euroopa Liidu eesmärke arvestades tunduvalt laiemad võimalused. Näiteks võib Eesti president koos teiste Läänemere maade presidentidega rakendada uut keskkonnapoliitikat Läänemere puhtuse säilitamiseks. Nimetatud ettevõtmisega saab regioonide komitee kaudu alustada Euroopa Komisjoni uue merekeskkonna direktiivi täitmist.

Personaaldiplomaatia ulatus ja tingimused

Riigipea esindusfunktsiooni lahutamatu osa on mitteformaalset mõõdet puudutav personaaldiplomaatia. Paraku on see aga mõjutatud riigi välispoliitikast ja üheks

klassikaliseks meetodiks on hinnata poliitika kujundamise käiku riigis kehtiva poliitilise režiimi järgi. Sellel on vaieldamatult märkimisväärne mõju poliitikute suhtlemisele omavahel.

Valitsustevahelist (*intergovernmental*) poliitikat iseloomustavad eelkõige Euroopa Liidu poliitikate koordineerimismehhanismid, mida liikmesriigid rakendavad usinalt valitsustevahelistel konverentsidel vaidlusaluste küsimuste lahendamiseks, nagu Euroopa Komisjoni struktuur ja suurus, häälte jaotus ministrite nõukogus, kvalifitseeritud häälteenamuse (QMV) rakendusvaldkonnad ja uute poliitiliste meetmete alustamine jm (Kasemets 2000, 55).

Poliitiline koordineerimine hõlmab ennekõike riikidevahelist konsensuse tagamist lahenduste kooskõlastamisel, kõigi huviliste esindatust ja demokraatlike printsiipide rakendatavust. Mida tugevam on personaaldiplomaatia, seda edukamalt toimib koordineerimine. Peale poliitilise kooskõlastamise, milles riigipea saab valitsuskabineti pärusmaale tungimata osaleda, on olemas administratiivne ehk funktsionaalne koordineerimine, mis on rohkem ametiasutuste (ministeeriumide) keskne ja määratud tehnilise järelevalve funktsioonidega. Viimati mainitud koordineerimismudelit me selles artiklis ei käsitle.

Riigipeade omavaheline suhtlemine on legitimeeritud poliitilise koordineerimise vajaduse tõttu Euroopa Liidu eri poliitikate elluviimise käigus. Seda iseloomustab asjaolu, et riigipead võivad anda oma poliitilise hinnangu Euroopa Komisjoni välja töötatud meetmetele. Kuid valitsustevaheline koordineerimine toimub nii eelkirjeldatud tüpoloogia kui ka metodoloogiliste reeglite järgi.

Esiteks, poliitikas osalejad peavad olema ratsionaalsed, iseseisvad indiviidid või rühmad, kes toimivad omakasupüüdmatult ja riskivabalt. Teiseks, nad esindavad üksnes neid riigi huve, mis on integreeritud valitsustevahelisele tasandile ja haakuvad teiste valitsuste huvidega. Kolmandaks, riigi käitumine oma huvide esindamisel konfliktsituatsioonis peab olema adekvaatne ja selgesti välja tooma huvide lähteaspekte (Rosamond 2000, 142).

Teisisõnu, riigipea osalemine koordineerimispoliitikas võib olla riigipeakeskne üksnes seni, kuni tekib konfliktsituatsioon. Viimase tekkimisel on vältimatu, et administratiiv-funktsionaalne koordineerimismehhanism kaasab valitsuse ja täpsustab riigipea positsioone. Seega määrab mainitud reeglistik presidendi personaaldiplomaatia ulatuse ja liberaalsuse, kuid ei elimineeri seda.

Presidendil tähtis roll

Eraldi uurimist vajaks presidendi mõjukus Euroopa Liidu otsustusprotsessis olenevalt sellest, missugused valitsused on Euroopa Liidu liikmesriikides võimul tema ametisoleku ajal. Lihtsa tagasivaate puhul ilmneb huvitav asjaolu: liberaalse Lennart Meri ajal valitsesid liikmesriikides valdavalt sotsiaaldemokraadid ja vasakpoolsemad maaparteid, Arnold Rüütli ajal tsentristlikud või parempoolsed jõud. Seega jääb õhku rippuma huvitav dilemma: kas presidendivalimiste aegu peaksid võimuparteid jälgima Euroopa poliitilisi tendentse ja sellest lähtudes eelistama mõnda kandidaati rohkem kui teist? Praegu saame üksnes oletada, et

Eesti president oleks Euroopas edukam, kui tema poliitilised vaated langeksid kokku Euroopa valdava hoiakuga.

Kokkuvõtvalt võib väita, et tipp-poliitikute suhtlemises täpset koordinatsioonipoliitika metodoloogiat järgides leiab hea poliitilise vaistuga kandidaatriik alati oma seisukohtadele vajaliku rahvusvahelise toetuse, lülitades riigisiseseid formaalsed meetmed mitteformaalse isiku tasandi kaudu Euroopa Liidu otsustusmehhanismide üldpaketti. Kui riigipea välispoliitilised sõnavõttud on seotud ka poliitilise tegevuskavaga ja legitimeeritud nõuandvates komisjonides, osaleb ta alati Euroopa Liidu poliitika kujundamise protsessis ning on seega riigi välispoliitika kujundajana oluline figuur.

Kasutatud kirjandus

Blondel, J. (1997). Comparative Government. London: Prentice-Hall.

Dinan, D. (1999). Ever Closer Union? 2nd ed. London: The Macmillan Press.

Greenwood, J. (1997). Representing Interests in the European Union. London: Macmillan Press.

Kasemets, K. (2000). Poliitika kujundamise protsess Euroopa Liidus. Euroopa õpingute magistriprogrammi konspekt. Tartu.

Nugent, N. (1999). The Government and Politics of the European Union. 4th ed. Basingstoke: Macmillan Press.

Peterson, J., Bomberg, E. (1999). Decision-Making in the European Union. Houndmills: Macmillan Press.

Rosamond, B. (2000). Theories of European Integration. The European Union Series. Basingstoke: Macmillan Press; New York.