

Euroopa tulevik: liit või föderaalriik?

Paavo Palk (RiTo 5), Euroopa Liidu infosekretariaadi nõunik, Tartu Ülikooli polioloogiadoktorant

2002. aasta kevadel tulevikukonvendi näol tuult tiibadesse saanud Euroopa Liidu tulevikudebatt algas pool tosinat aastat tagasi, kui varises kokku Berliini müür ja endistele idabloki riikidele pakuti võimalust ühineda liiduga.

Just tollal asuti tõsisemalt arutama kõiki neid küsimusi, mis annavad tooni ka käesoleva kümnendi alguse tulevikudebatis. Debati nurgakiviks on arusaam, et 1950. aastail kuueliikmelisele liidule loodud institutsioonid ei sobi enam kui 20-liikmelisele liidule ja vajavad põhjalikku reformimist.

Teine otseselt kommunistliku süsteemi kokkuvarisemisega seotud liidu reformimise ajend peitub maailma jõudude vahekorra muutumises. 1990. aastail võis hakata varem julgeoleku valdkonnas Ameerika Ühendriikidest sõltunud Lääne-Euroopas tõsiselt rääkima märksa iseseisvamast julgeolekupoliitilisest rollist ja väljakutse esitamisest seni rahvusvahelistes arveldustes suveräänselt võimutsenud dollarile. Seetõttu on õhus küsimus, kas Euroopa riikidele oleks kasulik tugev föderaalvõim Brüsselis? Siis saaksid nad ka maailma asjades kaalukamalt sõna sekka öelda (Milward, Sorensen 1994).

Kolmas tulevikudebati ajend on süvenev vastuolu eliidi üleeuroopalise koostöö tihendamist pooldava poliitika ja liikmesriikide valijaskonna status quo'd eelistavate meeleolude vahel. See vastuolu ei seonu Lääne- ja Ida-Euroopa suhetega, kuid ta kerkis teravalt päevakorda samuti 1990. aastate algul, mil taanlased lükkasid referendumil tagasi Maastrichti lepingu ning prantslaste rahvahääletusel oli üllatuslikult selle heakskiitjaid vaid paar protsenti enam kui vastaseid.

Tulevikudebatt peaks pakkuma lahenduse liidu populaarsuse tõstmiseks, et ületada eliidi ja valijaskonna vastuolud suhtumises eurointegratsiooni.

Kaugemas perspektiivis kummitab kõigi kolme eelnimetatud tulevikudebatiga seonduva taga küsimus, kui tsentraliseeritud peaks olema Euroopa Liit (EL) ja kui suveräänsed peaksid olema liikmesriigid. Diskussioon seonduv küsimusega, mille püstitas 18. sajandil Euroopa liitumist soovitanud kuulus saksa filosoof Immanuel Kant: "Mida teha selleks, et tekkiv liit ühelt poolt liikmesriike ei lammataks ja teiselt poolt liikmesriigid liiduga ikkagi arvestaksid?" (Palk 1999).

Subsidiaarsuse dilemma

Mitmes EL-i tutvustavas raamatus märgitakse, et eespool nimetatud Kanti dilemma on lahendatud subsidiaarsuse põhimõttega, mida kasutab katoliku kirik ja mille pakkus Euroopa ühendamiseks 19. sajandi lõpul välja Carlo Cattaneo. Selle lähenemise kohaselt ei ole eri identiteetides nagu mulk, eestlane ja eurooplane vastuolu ning kõik otsused tuleb lihtsalt vastu võtta tasandil, kus vastava valdkonnaga saab kõige paremini tegelda.

Subsidiaarsuse põhimõte, mis kirjutati sisse 1993. aastal jõustunud EL-i asutamislepingusse ehk Maastrichti lepingusse, ei lahendanud siiski tegelikkuses liidu ja liikmesriikide huvide tasakaalustamise probleemi. Esiteks ei ole alati selge, milliseid probleeme saab kõige paremini lahendada EL-i ja milliseid riigi või koguni kohaliku omavalitsuse tasandil. Nt pole ühest vastust küsimusele, mil määral peaks EL-i eelarvest regionaalpoliitikaks eraldatava raha kasutamise üle otsustama EL, riik või kohalik omavalitsus. Samamoodi võib vaielda, mil määral peaks politsei alluma EL-i institutsioonidele, liikmesriikide valitsustele või kohalikele omavalitsustele.

Teiseks ei ole isegi praegune 15 liikmesriigiga EL nii ühtne, et liidu tasandil vastuvõetavad otsused oleksid ühtmoodi kasulikud kõigile liikmesriikidele. Nt võib antiikkaupade müügile käibemaksu kehtestanud direktiiv kahjustada suurte rahvusvaheliste oksjonite poolest (Sotheby jms) kuulsa Inglismaa konkurentsivõimet Ameerika Ühendriikide oksjonikorraldajatega, kuid teistele liikmesriikidele on sel eelkõige maksundust ühtlustav ja lihtsustav mõju. Samamoodi kahjustas tänavu aprillis jõustunud lennukimüra piirav direktiiv Venemaa vastumeetmete tõttu märkimisväärselt Soome lennundust, kuid kõigile teistele liikmesriikidele olid Venemaa sammud keskkonnakaitses saavutatud võiduga võrreldes tähtsusetud.

Osaliselt lahendab subsidiaarsusega seonduvad probleemid aeg. Sõe- ja terasetööstuste ühtsele juhtimisele allutamisest alguse saanud Euroopa integratsioon on praeguseks kandunud mitmesse uude valdkonda. Viimane olulisim samm oli majandus- ja rahaliidu sõlmimine liikmesriikide poolt. Sellega kaasnenud ühtse raha kasutuselevõttu 12 liikmesriigis ei saa integratsiooni vaatevinklist kuidagi alahinnata. 2002. aastal sularahana käibele tulnud euro on eelkõige väga praktiline näide Euroopa ühendatusest. Majandus- ja rahaliit eeldab veel senisele kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vabale liikumisele lisaks liikmesriikide majanduspoliitikate ühtlustamist. Kõik eurosooni maade valitsused peavad edaspidi oma otsustes lähtuma sellest, et hinnatõus ja eelarvedefitsiit oleksid väga väikesed. Ühtne majanduspoliitika ja teised, juba varem EL-is vastu võetud integratsiooni soodustavad otsused peaksid ajapikku viima selleni, et liikmesriikide huvid muutuvad üha sarnasemaks ning olukordi, kus mõni lahendus on ühtedele kasulik ja teistele kahjulik, tuleb ette üha vähem.

Eeldades, et aeg ei lahenda kõiki subsidiaarsusega seonduvaid probleeme ja need vajavad kiiremat käsitlemist, tuleb paratamatult otsida lahendust EL-i institutsionaalsest reformist.

Liit või föderaalriik?

Tulevikudebati raames käsitletavaid institutsionaalseid lahendusi võib vaadata kolmest aspektist. Esiteks muudatused, mis suurendavad liikmesriikide mõju liidu arvelt või vastupidi, teiseks liidu institutsioonide jõuvahekord ning kolmandaks teatud liikmesriikide võimalusi suurendavad või vähendavad otsused.

Et EL-i arengu üle otsustavad liikmesriigid, sõltuvad liidu probleemide institutsionaalsed lahendused ja see, kui kaugele integratsioon läheb, jätkuvalt riigisisestest poliitilistest kaalutlustest.

2000. aastal rääkis Saksamaa välisminister Joschka Fischer vajadusest luua senisest tunduvalt tsentraliseeritum EL. Föderaalsete elementide tugevdamise vajadusest liidus rääkisid ka Prantsusmaa president Jacques Chirac ja peaminister Lionel Jospin. Rahvusriikide-keskse EL-i säilitamise poolt kõnelnud Ühendkuningriigi peaminister Tony Blair paistis tollal olevat vähemuses (vt Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi ülevaadet Euroopa tulevikudebatist <http://www.eti.ee/el>).

Enamik Eesti poliitikuid on pidevalt pooldanud suhteliselt Blairi-laadset lähenemist Euroopa integratsiooni küsimustele, olles kindlalt vastu EL-i suuremale riigiülesusele. President Arnold Rüütel märkis mullu septembris Rahvusraamatukogus peetud kõnes, et EL on riikide liit, kus väikeste liikmesmaade huvid on olnud hästi esindatud, ja meie huvides on, et selles suhtes midagi oluliselt ei muutuks. Ka Edgar Savisaar märkis Keskerakonna kongressil tänavu jaanuaris, et eelistab "oma südames" tugeva keskuhtimisega EL-i asemel kindlalt iseseisvalt otsustavatest riikidest koosnevat EL-i. Säärased mõtted kordusid tänavu aprillis Riigikogus toimunud EL-i temaatika arutelul peaminister Siim Kallase, välisminister Kristiina Ojulandi ja Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esimehe Tunne Kelami sõnavõttudes.

Samas pole ükski Eesti juhtpoliitik kutsunud EL-i pädevust vähendama. Eesti kui väikeriik vajab võimalikult tugevaid rahvusvahelisi organisatsioone nagu kala õhku, sest nagu praktika näitab, suudavad üksnes tugevad rahvusvahelised organisatsioonid tagada rahvusvahelisest õigusest kinnipidamist. Nõrgast ja hambutust Rahvasteliidust polnud väikeriikidele Teise maailmasõja eel abi. EL-i tõttu on aga nt vähem kui poolemiljonilise elanikkonnaga Luksemburgi positsioonid läbirääkimistel Hiina või Venemaaga sama tugevad kui Saksamaa omad, sest EL-i positsioon hõlmab ühtmoodi nii Saksamaa kui Luksemburgi huve ja võitleb mõlemale välja samad õigused.

Kõige üllatavam võib riigi- või föderatsioonikesksuse diskussioonis olla see, et 2002. aasta kevadel on riigisisised kaalutlused viinud nii kaugele, et status quo pooldajate positsioonid on tugevamad kui kunagi varem viimase tosina aasta jooksul. Nimelt revideerisid Jospin ja Chirac presidendivalimiste eel oma varasemaid positsioone ja kinnitasid, et ei soovi senisest föderalsemat EL-i. (Föderatiivse Euroopa Liidu populaarsuse vähenemist poliitikute hulgas on viimati analüüsinud Charles Grant, Euroopa Reformikeskuse direktor; vt <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/?1100=1&204&OIDN=250207>.)

Küsimusega liit või tsentraliseeritud föderatsioon haakub ka väide, et rohkem tuleb kasutada enamushääletuse põhimõtteid. On enesestmõistetav, et mida suurem liit, seda enam probleeme võib tuua ühehäälsuse nõue. Osalt on diskussioon ajendatud siiski sellest, et senised liikmesriigid pole veendunud idaeurooplaste oskuses vetoõigust mitte kuritarvitada. Et niisugused kartused pole väga põhjendatud, hinnatakse üle ka enamushääletusele ülemineku pakilisust.

Institutsionaalsed lahendused

Mis puutub institutsioonide jõuvahekorda, siis räägivad poliitikud kõige enam Euroopa Parlamendi mõju suurendamise vajadusest, sest see muutvat EL-i demokraatlikumaks.

Eesti poliitikute sõnavõttudest EL-i tuleviku teemal on kõige enam tähelepanu pälvinud endise välisministri Toomas Hendrik Ilvese aasta tagasi Saksamaal Humboldti Ülikoolis peetud kõne. Ka Ilves ütles, et EL peaks arenema föderatsiooniks, millel on tunduvalt tugevam parlament kui seni. Kuna parlamendi valivad kodanikud otse, aitaks see kaotada väärarusaama Brüsselist kui kohast, kus otsuseid teevad bürokraadid, nentis Ilves.

Suhtumist Euroopa Parlamendi võimu võib võtta kui lakmustesti suhtumisest EL-i tulevikku. Kolmest EL-i õigusaktide vastuvõtmisse kaasatud institutsioonist – nõukogu, komisjon ja parlament – on kaks viimast rohkem EL-i kui liikmesriikide kesksed. Parlamendi võimu tugevdamine tähendab järelikult föderaalsemat EL-i.

Arvestades seda, et liikmesriikide kodanike enamus ei suhtu föderatiivsesse arengusse entusiastlikult, on raske uskuda, et Euroopa Parlamendi võimu suurendamine liidu mainet parandaks. Pigem on selline lähenemine osaliselt põhjustatud EL-i ekslikust samastamisest riigiga. Kui me ei võta EL-i riigi, vaid rahvusvahelise organisatsioonina, annavad EL-ile legitiimsuse mitte niivõrd selle enda institutsioonid, kuivõrd liikmesriikide demokraatlikult valitud parlamendid ja valitsused, kes siiani kontrollivad EL-i otsustusprotsessi.

Selles mõttes peab kindlasti nõustuma Tunne Kelami ja Kristiina Ojulandiga, kes ütlesid 2002. aasta aprillis Riigikogus toimunud EL-i küsimuste arutelul, et rahvusparlamentide roll liidu otsustusprotsessis peaks suurenema. Niisugune lähenemine ühtib ameerika politoloogi Barry Buzani klassikalisteks kujunenud seisukohtadega. Buzani sõnul seisneb EL-i negatiivne mõju ühiskonna ja valitsuse vahelises pingete kasvus integratsiooni süvenedes. Samas on tema sõnul oluline näha EL-i arenguga kaasnenud positiivset. EL võimaldab ühelt poolt suurendada valitsuste juhtimisvõimalust ja legitiimsust (sest just EL-i taoliste rahvusvaheliste organisatsioonide tõttu ei kaota nad mõju ja suudavad suunata globaalseid protsesse) ning teiselt poolt on ühiskonnal (eelkõige valitsusvälistel organisatsioonidel) tekkinud suuremad võimalused oponeerida valitsusele (Buzan 1993). (Seda, et globaliseeruv maailmas on rahvusriigi põhiülesanne tagada riigiüleste ja riigile alluvate valitsusmehhanismide legitiimsus ja vastutus, väidavad Paul Hirst ja Grahame Thompson (1996).)

Rahvusparlamentide sõnaõiguse suurendamine ei ole siiski imerohi, mis lahendab kõik probleemid. Senistest liikmesriikidest on suurim kaasaráäkimisõigus EL-i küsimustes Taani parlamendil, kuid nagu näitavad 1991. ja 2000. aasta referendumid, pole see liiduga seondunud küsimusi taanlaste jaoks lahendanud.

Prantsusmaa ja Saksamaa juhid tegid 2001. aasta algul avalduse, kus soovisid Ministrite Nõukogu osatähtsuse suurenemist EL-is. See tähendaks kindlasti liidu muutumist senisest enam liikmesriigi keskseks, sest nõukogu esindab liidu institutsioonidest viimaste huve kõige otsesemalt. Riigiülesusse EL-is skeptiliselt suhtujaile võiks niisugune lahendus meeldida. Eestlastel tasuks aga silmas pidada, et Soome on kindlalt nõukogu võimu suurendamise vastu, sest see toimuks eelkõige komisjoni arvelt. Soome peaminister Paavo Lipponen on sellise arengu vastu. Soome teadlased on osutanud, et väikeriikide huvid on paremini kaitstud just Euroopa Komisjonis (Kaasik 2001).

Eestile kui väikeriigile ei ole kasulikud rahvusvahelised organisatsioonid, kus otsuseid teevad vaid riigid. EL-i nõukogus jääb Saksamaa valitsusjuht alati "kaalukamaks" kui Eesti või Luksemburgi oma. Samas on EL-i kui terviku valitsuseks oleva Euroopa Komisjoni president olnud vaid korra sakslane, kuid kaks korda luksemburglane.

Institutsioonide jõuvahekorda analüüsid väärib tähelepanu ka Eesti prognoositav esindatus. Nagu näha allolevast tabelist, on otsustusprotsessis Eesti esindatud suhteliselt kõige tagasihoidlikumalt parlamendis.

Tabel. Eesti esindatus Euroopa Liidu institutsioonides ja rahvastikus Nice'i lepingu kohaselt 27 liikmesriigi korral

Eesti	Komisjon	Nõukogu	Parlament	Rahvastik
Esindajad (hääli)	1	4	6	1,35 miljonit
Protsent liikmete koguarvust	3,7	1,2	0,8	0,3

ALLIKAS: autori arvutused.

Euroopa mõistmiseks on vaja aega

28. veebruaril 2002 Brüsselis esmakordselt kogunenud Euroopa Liidu Tuleviku Konvendi eesmärk on töötada ühe aasta jooksul välja soovitud, missugune peaks olema EL tulevikus.

Tulevikukonvendis ei tasu seada sihiks liidu suureulatuslikku reformimist. Praegu on EL-is üpris hea tasakaal, lähtudes ühelt poolt vajadusest ühendada liikmesriikide jõud oma välis- ja majanduspoliitiliste huvide kaitseks ning teiselt poolt soovist säilitada liikmesriikide suveräänsus.

Pigem võiks keskenduda koostöö edasisele süvendamisele teatud valdkondades ja kujundada otsustusprotsessi liidus ümber vaid selleks, et see oleks inimestele paremini mõistetav. Nt milleks on kuriteos süüdistatava isiku väljaandmiseks ühest liikmesriigist teise ikka veel vaja kohtu otsust? Euroopat võiks käsitleda ühe tervikuna, kus usaldatakse täielikult üksteise õigussüsteeme. Tänavu aprillis toimunud Prantsusmaa presidendivalimiste esimene voor osutas, kuivõrd prioriteetne on eurooplastele võitlus kuritegevusega – liidu lähendamisel kodanikele tasub sellega arvestada. Samamoodi võiks praegu EL-i õigusaktide vastuvõtmise eest vastutava liidu Ministrite Nõukogu nimetada parlamendi alamkojaks. Inimesed on harjunud, et õigusakte võetakse vastu just parlamendis. Miks neile mitte vastu tulla? EL-i arengus on kodanike enamuse arvamust palju lihtsam arvestada, kui see esialgu paistab.

Paraku lähtuvad EL-i reformikavad pahatihti arusaamast, nagu põhjustaks rahulolematuse Euroopa integratsiooni süvendamisega liidu institutsionaalne korraldus. See on siiski sama kui väita, et sotsiaalministeeriumi struktuur on see, mis Eesti pensionärides pahameelt

tekitab. Kahjuks võib siin veel kord tsiteerida Barry Buzanit: "Kujutletud ohud pole reaalsed, kuid neil on siiski reaalne mõju."

EL-i reformimisel tasub arvestada lihtsat tõde, et inimesed pole võrdsed. Soovides kodanike laiemat toetust Euroopa integratsioonile, tuleb neile sellega kohanemiseks ja mõistmiseks rohkem aega anda. N-ö liikuv märklaud pakub pinget vähestele, enamikule käib selle tabamine üle jõu.

Kasutatud kirjandus

Buzan, B. (1993). State Security and Internationalization. – Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London: Pinter Publishers.

Hirst, P., Thompson, G. (1996). Globalization in Question. Cambridge: Polity Press.

Kaasik, S. (2001). What Kind of EU Would the Small States Want? Uurimistöö, Turu Ülikooli Jean Monnet' keskus.

Milward, A. S., Sorensen, V. (1994). The Frontier of National Sovereignty. History and Theory. London.

Palk, P. (1999). Euroopa ühendamise lugu. Tallinn: Tuum.