

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat
Eesti Tuleviku-uuringute Instituut

EUROOPA LIIDU TULEVIK JA EESTI

Kolm institutsionaalset tulevikuvisiooni

Toimetajad: Külliki Tafel ja Erik Terk

Tallinn 2003

Käesolev trükis on valminud Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi tellimusel ja finantseerimisel.

Trükis on koostatud Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi ja TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi poolt 2002 a teisel poolel läbi viidud uuringu tulemuste baasil, mida 2003 a esimesel poolel Tuleviku-uuringute Instituudi teadlaste poolt täiendati

Uuringu autorid tänavad poliitikuid, kes vaatamata suurele töökoormusele ei keeldunud meile vajalike intervjuude andmisest, ning samuti kõiki eksperte, keda töö eri staadiumidel kaasati, väärtuslike tähelepanekute eest

© Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat,
Eesti Tuleviku-uuringute Instituut, 2003

Käsikirja üldtoimetamine: Külliki Tafel, Erik Terk
Küljendus: Katrin Leismann

ISBN: 9949-10-180-8

EESSÕNA

Osalemine Euroopa Tuleviku Konvendis oli Eestile esimene omalaadne kogemus – esimest korda lõime me Euroopa otsuste kujundamisel kaasa pea võrdse riigina ja seda kohe niivõrd tähtsas küsimuses. Poolteist aastat tagasi, mil Konvent oma tööd alustas, tundus see ebahariliku ja ka veidi kõhedusttekitavana. Nüüdseks on Eesti koht läbirääkimiste laua taga kõigile tuttav, samuti ka meie seisukohad Euroopa tuleviku küsimustes. Meie ise aga oleme rikkamad mitte ainult kogemuse, vaid ka suure hulga koostööpartnerite võrra.

Mul on hea meel, et osalus Konvendis aitas meil edendada ka riigisisest koostööd. Tegelikult on kogu senine eurointegratsiooniprotsess sundinud omavahel koostööd tegema erinevaid ametkondi, erinevaid huvigruppe – kõiki, kes tunnevad end selle ettevõtmisega seotud olevat. Ka Konvent tõi Euroopa teemadel ühiselt mõtlema erinevate erakondade poliitikuid ja eri ametkondade ametnikke. Lisaks sellele tõi Konvent endaga kaasa seni suhteliselt harva nähtuse – valitsuse koostöö teadlastega. Rõõm on tõdeda, et teadlased suutsid erinevalt paljudest teistest kiiresti hoomata Konvendi olulisust Euroopa tuleviku kujundamisel.

Käesolevast uurimisest saame lugeda meie teadlaste mõtteid ja analüüsi Euroopa võimalike arengusuundade kohta. Tegemist on kindlasti huvitava lugemismaterjaliga, seda enam, et Euroopa-mudelitesse on paigutatud ka Eesti. Selleks, et mingit nähtust mõista, võib sageli olla vajalik lahutada see pisikesteks algkomponentideks. Siiski ei tohi kunagi silmist lasta tegeliku maailma keerulisust ja kordumatust. Euroopa on enam kui poole sajandi jooksul näidanud end kompromisside kompromissina ja ka Konvent polnud selles osas erand. Kõigil osalejatel on oma huvid ja nende koosmõju tulemusena vormubki Euroopa – nüüd loodetavasti ka veidi meie näoga. Seega, ühtegi teoreetilist mudelit me maastikult ei leia, see ei vähenda aga teoreetilise lähenemise olulisust – lõpeks lähtuvad kõik osalejad Euroopa kujundamisel ikkagi mingitest visioonidest, olgu need nii vastukäivad kui tahes.

Ma loodan, et käesolev uurimus kui omal alal üks esimesi pääsukesti Eestis, pakub huvi paljudele lugejaile – tudengitele, teadlastele, ametnikele, ajakirjanikele ja teistele huvilistele. Euroopa tuleviku kohta lugeda ja mõtiskleda pole kunagi hilja – 2003. aasta sügisel alustab valitsustevaheline konverents, mis võtab oma töö lähtepunktiks Konvendi koostatud põhiseadusliku lepingu projekti. Kui valitsused põhiseadusliku lepingu osas kokku lepivad, järgneb ratifitseerimisprotsess – ja pärast seda usutavasti taas vaidlused selle üle, kuidas Euroopat veel paremaks muuta... Ma usun, et igas järgmises arutelus kostab Eesti hääl järjest valjemini.

Head lugemist soovides ja teadlasi hea koostöö eest tänades

Henrik Hololei

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja

SISUKORD

Sissejuhatus.....	7
1 TEEL SÜVENEVALE INTEGRATSIOONILE.....	9
1.1 Majandus, poliitika ja „suur siire“	9
1.2 Konvendis ja pärast Konventi	11
2 EUROOPA LIIT 10 AASTA PÄRAST	13
2.1 Tulevikustsenaariumide koostamise meetodika ja lähtealused	13
2.2 Stsenaariumid	18
Esimene stsenaarium: Riigistuv Euroopa	18
Teine stsenaarium: Isamaade Euroopa/MinimaalEuroopa	26
Kolmas stsenaarium: Kodanike Euroopa	33
3 STSENAARIUMID KONVENDI ARUTELUDE TAUSTAL	41
4 VÕIMALUSED JAVARIANDID EESTILE	48
4.1 Eesti avalik arvamus	48
4.2 Eesti poliitikute nägemused	52
4.3 Rollirepertuaar Eestile: aktiivne osaleja, ettevaatlik kõrvalseisja või omapäine tiiger?	58
4.4 Eesti valikuvõimalused	61
Lisa 1 EL-i kesksed institutsioonid. Nende peamised funktsioonid ja omavaheline seotus	65
Lisa 2 Intervjuuküsimustik Eesti poliitikutele: Eesti ja Euroopa Liidu tulevik	66

SISSEJUHATUS

2002. aasta lõpul valmis Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi ja Tallinna Pedagoogikaülikooli (TPÜ) Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi koostöös Euroopa Liidu tulevikku ja Eestit käsitlev uurimus, tellijaks EV Riigikantseleile alluv Eurointegratsiooni-büroo¹. Uurimuse teostajate konsortsiumi kuulusid: **Kristi Raik** (Soome Välispoliitika Instituut), **Erik Terk** (Eesti Tuleviku-uuringute Instituut), **Külliki Tafel** (Eesti Tuleviku-uuringute Instituut), **Ivar Raig** (Audentes Mainor Ülikool), **Liia Kaarlõp** (Nice-Sophia Antipolise' Ülikool), **Leif Kalev** (TPÜ), **Raivo Vetik** (TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut), **Raul Allikivi** (TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut). Algselt kavandatud Eesti EL-i ja selle tulevikku puudutavate positsioonide väljatöötamisele keskenduv projekt kujunes laiemaks. Nii said töö käigus küllalt keske koha kolm erinevat EL-i tulevikustsenaariumi. See stsenaariumide pakett oli mõeldud kontseptuaalse aluse-na, millest lähtudes asuda Eesti võimalikke positsioone analüüsima ja täpsustama.

Stsenaristilise analüüsi mõte on püüdnud aidata kaasa sellele, et Eesti positsioonid kujuneksid võimalikult läbimõeldult, olulisi seoseid ja kontekste arvestades. Anname endale aru, et see ülesanne pole kerge, kuid usume, et ta on üritamist väärt.

EL-i tasandil kohtuvate erinevate osapoolte huvide hulk on nii suur, et EL-i reformimisel ei saa niikuinii arvestada kõigi ja kõikide soovidega. Ideaal on, et ühe või teise reformilahendi kasuks otsustamine ei toimuks mitte „jõu ja huvi“ meetodil, vaid püüdena kujundada optimaalne tervik, arvestades sealjuures nii EL-i kui terviku, riikide kui liikmesriikide kodanike olulisi taotlusi. Paraku tikub diskussioon tihti taktikaliseks võitluseks üksikküsimuste ümber; paistab, et võimalik tervik (tegelikult on taolisi tervikuid muidugi mitu ja nad võivad olla oluliselt erinevad) kipub silme eest kaduma mitte ainult sündmuste jälgijatel, vaid asjaosalistel poliitikutelgi.

Iga siin trükises esitatud stsenaarium kujutab endast erineva suunitlusega terviklahendit. Enne nende lahtikirjutamist on põgusalt puudutatud fooni, mille tõttu EL-i institutsionaalne reformimine üldse vajalik ja Euroopa Liidu Tuleviku Konventi kui vahendit EL-i erinevate (institutsionaalsete) reformilahenditega tegelemiseks. Seejärel püüame paigutada tulevikustsenaariumid hiljuti Konvendis toimunud diskussioonide konteksti, eesmärgiga paremini mõista, millises suunas Konventi arutelud liikusid. Raamatu viimases osas käsitletakse Eesti positsiooni EL-i tuleviku suhtes, uurides esmalt selle lähtealuseid nagu avalikku arvamust ja poliitiliste parteide seisukohti selles küsimuses. Nendest lähtuvalt ning võttes arvesse ka Konvendis toimuvat diskussiooni, püütakse näidata Eesti kaasarääkimise võimalusi ja võimalikkust Euroopa tuleviku kujundamisel.

Raamat on mõeldud nii poliitikutele, uurijatele, üliõpilastele kui muudele ajupingutust mitte pelgavatele asjahuvilistele. Loeme oma ülesande täidetuks, kui trükis

¹ Praegune Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

aitab lugejal saada Euroopa tuleviku kujundamise ümber toimuvast natuke paremini aru, mõista milliste põhimõteteliste tervikute elemendiks võiks olla üks või teine diskussioonides üleskerkinud lahend. Seejärel on võimalik juba ka prognoosida, kuhu mingi areng võib välja viia ja kujundada oma seisukoht. Mis on vajalik, sest Euroopa tulevik on ju lõppude-lõpuks meie kõigi asi.

1 TEEL SÜVENEVALE INTEGRATSIOONILE

1.1 MAJANDUS, POLIITIKA JA „SUUR SIIRE“

Euroopa ühendamise on olnud oma ideelt ambitsioonikas projekt juba algusest peale. Juba möödunud sajandi keskel, kui loodi miski, mida esialgu nimetati Euroopa Söe- ja Teraseühenduseks, oli tema visionääridest loojatel silme ees muidugi mitte ainult ühised jõupingutused paari (ehkki väga olulise) tööstusharu arendamisel, vaid inimeste ühiselu teatud uuelaadse vormi loomine Euroopas. Peeti silmas mitte ainult majanduslikku, vaid ka poliitilist ja muud laadi integreerumist. Tõsi, juba 1954. aastal tuli esimene tagasilöökk. Selgus, et poliitiliseks (kaitsepoliitika) integratsiooniks poldud veel valmis, jõupingutused pöörati eelkõige ühisturu loomisele. Siiski vaid eelkõige, tegelikult jätkusid, ehkki aeglaselt ja samm-sammult, ikkagi püüded ka sügavamaks integratsiooniks, seda nii uute koostöövaldkondade otsimise kui ka institutsionaalses mõttes.

Vormi, mida on tahetud Euroopale pakkuda, on nimetatud föderatsioonilaadseks; on räägitud Euroopa Ühendriikidest, kriitikud on hirmutanud üliriigi terminiga. Samas on see, mis on toimunud või toimumas Euroopas sedavõrd unikaalne, et ükski termin ega analoogia hästi ei tööta. Kindlasti pole Euroopa Liit oma riikide ja kultuuride kirevuses Ameerika Ühendriigid ja vaevalt, et ta taoliseks ühenduseks ka kunagi saab. Häda on ka terminiga „föderatsioon“ ja „föderalistlik“ – ühtedes maades, nagu näiteks Saksamaal, tõlgendatakse föderatsiooni sellise kahetasandilise valitsemisüsteemina, mis on üles ehitatud, lähtudes kodanikule lähema tasandi (ajalooliselt ja riigi kontekstis Liidumaa, antud käsitluses riik) prioriteedist ja mille puhul sealt ülesse on delegeeritud tõesti vaid see, mida on kõrgemal tasandil efektiivsem teostada. Teistes maades võib kohata tunduvalt suuremat umbusku föderatsiooni ülemise tasandi suhtes, sealt kardetakse ohte, piiranguid ja iseoma huvides tegutsemist. Siit tulenevad siis ka vastavad väärtustavad ja emotsionaalsed koormused.

Järgnevas püüame me rääkida föderalistlikest ja vähem föderalistlikest lahenditest neutraalses toonis. Piltlikult öeldes lähtume sellest, et Euroopa Liit asub kusagil rahvusvahelise organisatsiooni ja riigitaolise moodustise vahepeal. Ilmselt pole alust eeldada, et tast võiks saada see või teine puhtal kujul, küll võib aga rääkida sellest, kumba „pooluse“ poole eelnimetatud kahest areng teha tirib. Ning siinjuures tuleb mainida, et vähemalt käesoleval arenguperioodil, viimase mõnekümne aasta jooksul on toimunud nihe pigem riigitaolise moodustise ehk föderatsiooni mudeli poole.

Euroopa Tuleviku Konvendi kokkukutsumine, mis otsustati Laekeni tippkohtumisel 2001. aasta detsembris ning mille esimene istung toimus veebruaris 2002, tähistab kindlasti juba järgmist, kui mitte ülejäämist sammu sellel teel. Institutsionaalne reform lihtsalt tuli ette võtta, kuna reaalne integratsioon (ühisraha, integratsiooniüritused välis- ja kaitsepoliitika alal) oli vanad institutsionaalsed vormid, nii nagu ka vana rahvusvahelise organisatsiooni mudeli retoorika, ammu ammendanud, neist üle kasvanud. EL-iga toimunud on mõned autorid käsitlenud nn pooleteeintegratsioonina: suur osa majanduse korraldamisega seotud funktsioone on liikunud ühenduse tasandile, enamik teisi

(poliitilised, sotsiaalsed jt) jäänud riigi tasandile. Kui kaua võib taoline olek säilida? Tun- tud sotsioloog ja politoloog Amitai Etzioni² nendib kõigepealt, et EL on suutnud poolel teel püsida tõesti küllalt kaua ja ilma suurte kriisideta (üks väheseid stabiilse „pooletee- integratsiooni“ näiteid maailmas), samal ajal peale Maastrichti-järgseid samme majan- duspoliitika ühistamisel nõuab EL-i muutunud majanduskorraldus ilmselt talle vastavat institutsionaalset ja sotsiaalväärtuslikku toimimiskeskonda (majandus ei funktsioneerii „õhutühjas“ ruumis). Selle loomisega ei saa kaua viivitada. Probleemiks edasiliikumisel olevat aga ebapiisav eetilis-sotsiaalne dialoog EL-is (millist ühiskonda ja poliitikaid taha- vad inimesed näha), samuti ka uute ja teistsuguste liikmete juurdetulek. 2000. aasta mais peab Joschka Fischer oma föderalistliku suunitlusega kõne, millele järgneb ridamisi vastukajaid. Prantsuse president Jacques Chirac teatab, et algamas on „suur siire“, mille lõppväljundiks peab olema seisund, kus on stabiliseerunud nii Euroopa Liidu ins- titutsioonid kui tema geograafilised piirid.

Kuni Konvendi loomiseni võib EL-i liikumist föderatsiooni suunas nimetada pi- gem varjatud liikumiseks. Selle ajani püüti EL-i (vähemalt ametlikult) mahutada tradit- siooniliste valitsusvaheliste organisatsioonide alla ning katsed nimetada seda millekski rohkemaks olid üksikürituslikud nii selle pooldajate kui vastaste hulgas. Nimetus „föde- ratsioon“ oli tabu; hoolimata, et selles suunas tegutseti. Seega julgustükiks ei saa lugeda mitte tegutsemist, vaid tegutsemisele õige nime andmist. Kokkuvõtlikult võib senini toi- munut jaotada föderatsiooni suunas liikumise seisukohalt kolme staadiumi:

1. vaikimise, kuid tegutsemise staadium, mille käigus EL-i lepingud, institutsioo- nid jne hakkasid järk-järgult ületama tavapärase valitsustevahelise koostöö raamistikku;
2. „häälitsemise“ ja tegutsemise staadium, mil lisaks vastavale tegutsemisele hakkasid liikmesriikide tipp-poliitikud avaldama üksikuid arvamusi EL-i (föde- ralistliku) tuleviku kohta;
3. rääkimise ja tegutsemise staadium, mil tegutsemine valati institutsionaalses- se vormi – loodi Konvent – ning kus EL-i (võimalik föderalistlik) tulevik sai ava- liku arutelu objektiks.

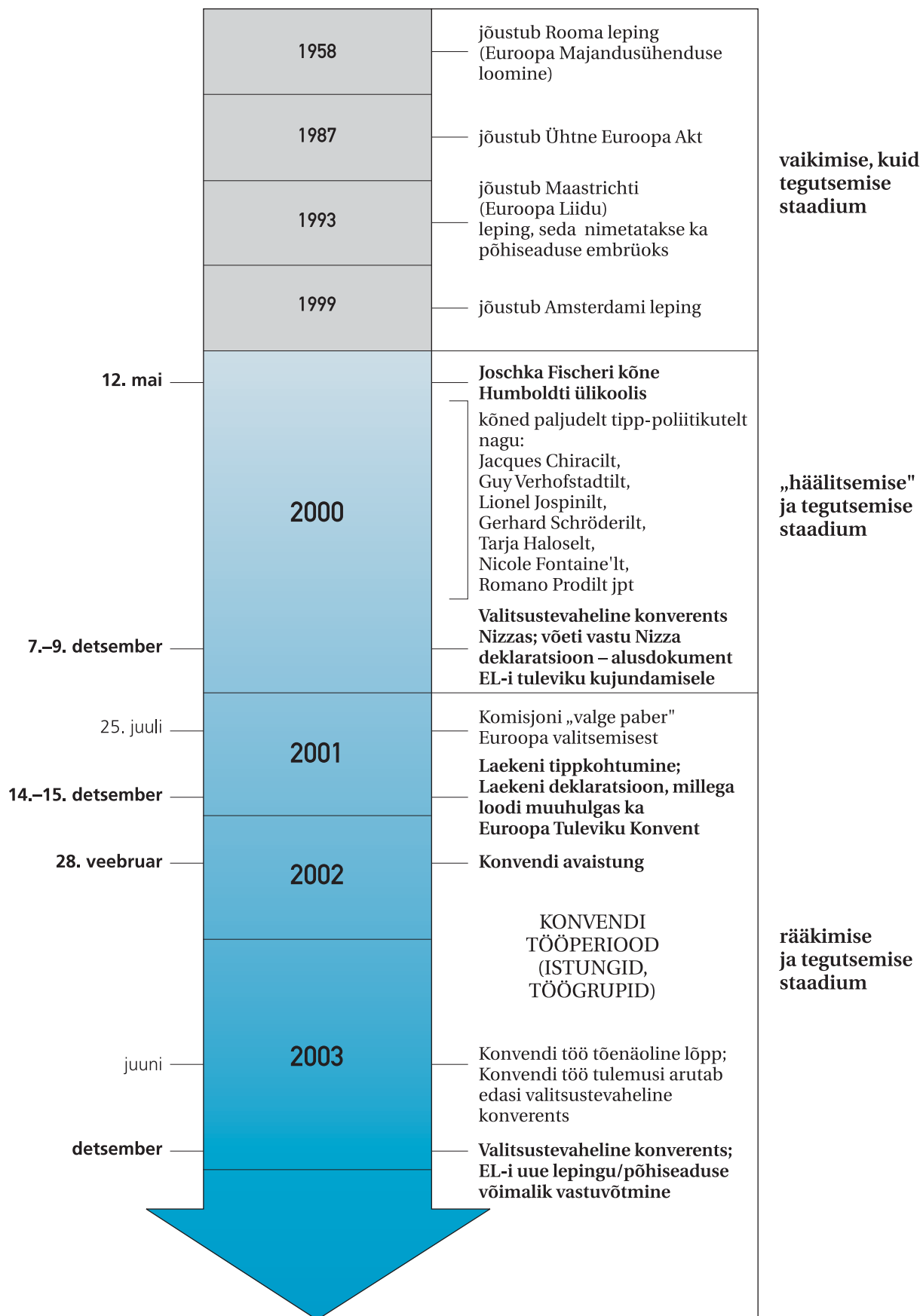
Vaikimise, kuid tegutsemise staadiumis sündis hulk dokumente, lepinguid jne, mis si- saldavad endis föderatsiooni algeid. Näideteks tuuakse Schumani deklaratsiooni, Roo- ma lepingut, EL-i Kohtu ülemvõimu sätestavat deklaratsiooni, Maastrichti lepingut (mida on nimetatud ka põhiseaduse embrüoks), Amsterdami lepingut jne³. Perioodi, alates Euroopa Majandusühenduse loomisest kuni Ühtse Euroopa Aktini, mille käigus ehitati üles EL-i supranatsionaalne õigussüsteem, võib nimetada EL-i majanduslikuks föderaliseerimiseks. Ühtse siseturu lõpuleviimise ja Maastrichti lepingu vastuvõtmise käigus kõrvutati liikmesriikide ja EL-i seadusandlust, võrreldes, kuivõrd liikmesriikide põhiseadused ja muud aktid on takistuseks EL-i ühtse seadusandliku ruumi loomisele⁴.

„Häälitsemise“ ja tegutsemise staadiumit alustas Saksamaa välisminister Joschka Fischer oma kõnega Berliini Humboldt'i Ülikoolis, esitades föderalistliku visiooni Euroopa Liidust. Temale järgnesid Prantsusmaa peaminister Lionel Jospin, Saksa kantsler Gerhard Schröder, Soome president Tarja Halonen, Euroopa Parlamendi pre- sident Nicole Fontaine, Euroopa Komisjoni president Romano Prodi ja paljud teised.

² Etzioni, A. Political Unification Revisited. On Building Supranational Community. 2001, lk XXV–XXXI

³ Beyme, A. Politically Democratic Integration. 2000, lk 2, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>; Piris, J.-C. Do the international treaties on which the European Union is founded constitute a “Constitutional Charter”? 2000, lk 2, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501-01.html#P679014>

⁴ Vt näiteks Joerges, Ch. The Law in the Process of Constitutionalizing Europe. 2002, lk 4-5, <http://www.arena.uio.no/events/Conference2002/documents/Joerges.doc>



Joonis 1 Konvendini jõudmine ja olulisemad sündmused Konvendil

Paralleelselt jätkus nn tegutsemine föderatsiooni suunal. Võeti vastu Nizza leping, mis mitte ainult ei avanud teed laienemisele, vaid samas süvendas ka Euroopa integratsiooni ja tõhustas koostööd liikmesriikide vahel.

Laekeni tippkohtumine tähistab **rääkimise ja tegutsemise staadiumi** algust, kuivõrd just selle tippkohtumise lõppdeklaratsioon sätestas Euroopa Tuleviku Konvendi loomise. Eeskujuna viimase moodustamiseks võeti Philadelphia 1787. aasta konvendist, mis lõppes Ameerika Ühendriikide asutamise ja Ameerika konstitutsiooni vastuvõtmisega. Ka Euroopa Tuleviku Konvendi loodetakse lõpetada EL-i põhiseaduse teksti loomisega. (Siiski Konvendi viimaste arengute taustal on ühe (loe: üksmeelse) põhiseaduse projektiga Konvendi töö lõpetamise variant muutumas üha vähem tõenäoliseks.)

Ülevaadet sellest, kuidas Konvendini jõuti ning millised on olulisemad sündmused Konvendi käigus, annab joonis 1.

1.2 KONVENDIS JA PÄRAST KONVENTI

Teemade ring, mis Konvendil arutamiseks püstitati, puudutas järgmiseid küsimusi: kuidas muuta EL-i demokraatlikumaks ja tema tööd läbipaistvamaks; kuidas lihtsustada otsuste tegemise protsessi; kuidas jaotada võimu EL-i enda institutsioonide, samuti liikmesriikide ja vastavate regionaalsete organite vahel; kas ja kuidas peaksid rahvusparlamendid olema kaasatud EL-i tasandil; kuidas muuta EL-i ühtset välis- ja julgeolekupoliitikat efektiivsemaks.

Teemade süvendatud käsitlemiseks ning Konvendi töö struktureerimiseks loodi Konvendi tööperioodi jooksul kokku 11 töögrupp: subsidiaarsuse, Põhiõiguste harta, EL-i juriidilise staatuse, rahvusparlamentide, EL-i täiendava pädevuse, majanduspoliitika korraldamise, menetlusviiside ja õigusmeetmete lihtsustamise, vabaduse, julgeoleku ja justiitsküsimuste, välispoliitika, kaitsepoliitika ning Sotsiaalse Euroopa töögrupp. Tänapäevaks on kõik nimetatud töögrupid tegevuse lõpetanud ja esitanud oma seisukohtadest ka lõppraportid.

Konvendi töö on tinglikult jaotatav kolme faasi: 1) märts – juuli 2002: erinevate ideede ärakuulamise faas; 2) september – detsember 2002: erinevate ettepanekute seostamise ja analüüsimise faas; 3) suveni 2003: ettepanekute sõnastamine, mis esitatakse 2003. aasta juunis toimuvale valitsustevahelisele konverentsile. Seega ollakse tänase seisuga kolmandas, st ettepanekute sõnastamise faasis. Vähemalt Konvendi töö esialgse graafiku kohaselt hakkab ka kolmas faas peagi otsi kokku tõmbama. (Käesoleva raamatu käsikirja toimetamine lõpetati 2003. aasta juuni keskel.)

Edasisi arenguid mõjutab paljuski asjaolu, milliseks Konvendi tulemus kujuneb. Arvamused Konvendi töö väljundi suhtes võib jaotada optimistlikeks, realistlikeks ja pessimistlikeks. Optimistid arvavad, et Konvent jõuab oma tööperioodi jooksul konkreetsete tulemusteni, st, et EL-il saab olema (uus) põhiseadus juba 2003. aasta lõpuks. Realistide arvates on Konvendi ülesanne komplitseeritud, mistõttu Euroopa Ülemkogu jõutakse esitada vaid võimalikke n-ö projekt-ettepanekuid, mis jõuavad lõppotsuste vormi alles 2004. või 2005. aastal. Pessimistid on aga kindlad, et mingisuguse kokkuleppeni ja sellest tuleneva lõppdokumendini lähitulevikus üldse ei jõutagi.

Siiski, vaatamata Konvendi tulemusele, on selge, et EL-i tuleviku kujundamine ei piirdu vaid Konvendiga. Arvestada tuleb, et Konvent on vaid üks osa tunduvalt pikemaajalisest EL-i reformimisest, mis jätkub pärast laienemist ning seetõttu ei tasuks Konvendi ka üle tähtsustada. Oluline on rõhutada, et ka Eesti tõsisem osalemine (osalemine EL-i liikmena) jääb just Konvendi-järgsesse perioodi. Seetõttu on otstarbekas vaadata Konvendist kaugemale ulatuvaid arenguteid, mis on ühtlasi ka kasulikuks fooniks Eesti jaoks Konvendil esitatavatele seisukohtadele.

2 Euroopa Liit 10 aasta pärast

2.1 TULEVIKUSTSENAARIUMIDE KOOSTAMISE METOODIKA JA LÄHTEALUSED

EL-i institutsionaalse reformimise ülesanne on ülikeeruline vähemalt kolmel põhjusel. Esiteks on EL juba praegu komplitseeritud mitmetasandiline süsteem (*multilevel governance system*), millele lähedasi analoogiaid ei leidu ja mis ei ole piisavalt hästi käsitletav olemasolevate lihtsustatud juriidiliste või organisatsiooniliste skeemide raames. Teiseks, tegemist on muutuva süsteemiga, kuhu lisandub täpselt mitte ettemäärataval hulgal funktsioone ja komponente. Kolmandaks ja mis kõige tähtsam: süsteemi täiustamisel lähtutakse erinevatest taotlustest, kusjuures pole kaugeltki selge, kui suures osas on vastavad taotlused ühitatavad.

Vaadeldes üksikuid EL-i poliitikate ja institutsioonide reformimise kavandeid omaette, tervikust väljas, ei ole võimalik saada ettekujutust sellest, kuidas üksikud pakutud lahendid omavahel kokku sobivad ja kui hästi või halvasti sel viisil reformitud EL, arvestades veel ka muutusi, mis seostuvad funktsioonide ja liikmesriikide lisandumisega, on võimeline toimima.

Kuna EL-i reformimisel on tegemist paljusid osalisi haarava poliitilise protsessiga, siis kulgeb tulevikudiskussioon muidugi kompromisside otsimise vaimus. Samas ei ole sugugi kindel, et need positsioonid, mis mingil momendil tunduvad realistlikena (poliitiliselt küllaldast toetuspinda töötavatena), saavad ka reaalselt olla aluseks praegust oluliselt paremini töötava ja tulevikumuutusi arvestava EL-i loomisel. Tuleb arvestada ka seda, et ühel või teisel diskussioonietapil pääsevad diskussioonilaua äärde mõneti erinevatel alustel komponeeritud seltskonnad. Nii näiteks domineerisid Konvendi-eelses diskussioonistaadiumis küllalt tugevalt EL-i võtmeriikide liidrid, nende esinemisi iseloomustas ühel või teisel viisil väljendatud veendumus edasise föderalistliku tee paratamatusest. Konvendi alg- ja keskperioodil oli küllalt tugev esindatus riikide parlamentidel ja parteidel, kes tundsid rõhutatult muret parlamentaarse kontrolli, subsidiaarsuse jmt küsimuste pärast. Konvendi lõpp-perioodil, samuti Konvendi-järgsetel etappidel (valitsustevaheline konverents jt) on jällegi ette näha teatud esindatuse muutust ja sellega seoses ilmselt ka rõhuasetuste muutust. Poliitilise diskussiooni vahestaadiumitel võivad senisest enam mõjule pääseda ekspertide hääled, kes teevad oma valitsusele selgeks, et poliitikute poolt suure vaevaga ja „kompromissitamisega“ kokkukeedetud puder reaalsuses lihtsalt tööle hakata ei saa ja seetõttu tuleb vajadusel teha näiteks samm või isegi kaks tagasi. Kokkuvõtlikult: kui Konvendi kulgemise mingil staadiumil võis tunduda, et reformimise põhijoon (*mainstream*) on juba kujunemas, et üks või teine lahend on lõplikult „in“ või lõplikult „out“, siis võib selline arusaam osutuda ekslikuks. Tegemist on lihtsalt väga keerulise ja tõenäoliselt küllalt pika protsessiga. Pealegi, nagu on mitmed autorid märkinud, polegi ju korrektne rääkida mingist EL-i *finalite*'st, paremal juhul vaid teatud arengustaadiumile enam-vähem vastavast

institutsionaalsest korraldusest. Ei ole välistatud ka edasiliikumine kriiside kaudu: mingi institutsionaalse ülesehituse variant võidakse tunnistada vastuvõetavaks, seejärel võib aga selguda, et ta ei tööta või isegi halvendab olukorda ning siit tekivad tagasilööki võib suunata mõtted hoopis teistsugustele lahenditele.

Selleks, et paremini mõista ja analüüsida erinevaid „võimaluste ruume“ EL-i institutsionaalselt täiustamisel või „ümberehitamisel“, on otstarbekas kasutada tulevikuuuringute ühte populaarsemat meetodit, nimelt **stsenaariumide koostamise** tehnikat.

Stsenaarium on teatud loogiliselt ülesehitatud arengu kirjeldus, mis näitab, kuidas olemasolevast või mingist muust etteantud seisundist võivad lahti hargneda järgnevad sündmustekogumid ja sealtkaudu siis ka järgmised seisundid. Stsenaariumimeetodi kasutamisel konstrueeritakse reeglina mitu võimalikku arengurada, igaüks sõltuvalt mingist tingimuste ja taotluste kombinatsioonist. Meetodi plussiks on see, et tema kaudu on võimalik tajuda mingit tüüpi arengut **tervikuna**, eri komponentide ja mõjufaktorite koosmõjus.

Stsenaariumeid ei konstrueerita tavaliselt mitte selleks, et tabada ära mingi üks, parim või kõige tõenäolisem variant. Keerukate süsteemide käitumine avatud keskkonnas on sedavõrd raskelt prognoositav, et tavaliselt realiseerub variant, mis sisaldab mitme stsenaariumi elemente ja tihti ka mitteprognoositud tegurite poolt kujundatud. Paremal juhul võib rääkida, et realiseerus näiteks stsenaariumile nr 2 lähedane versioon. Põhiküsimus pole aga niivõrd prognoosi täpsuses, vaid selles, et stsenaariumide konstrueerimise, analüüsi ja läbimängimise käigus hakkavad otsustajad paremini tajuma erinevate arengute võimalusi, piire, tekkivaid seoseid jne ning suudavad seetõttu käituda „sündmuste keerises“ otstarbekamalt.

Just eelöeldu tõttu ei soovitatagi konstrueerida kõige tõenäolisemana tunduvat arengurada või vähemalt mitte alustada sellest. Tunduvalt enam uut informatsiooni on võimalik toota, kui alustada mingi alusloogika järgi **puhaste variantide** konstrueerimisest. See aitab tajuda, millised on „võimaluste ruum“ ja erinevate taotluste „kokkukõlad“ või konfliktid. Alles seejärel on otstarbekas hakata püüdma otsida kõige tõenäolisemat või otstarbekamat.

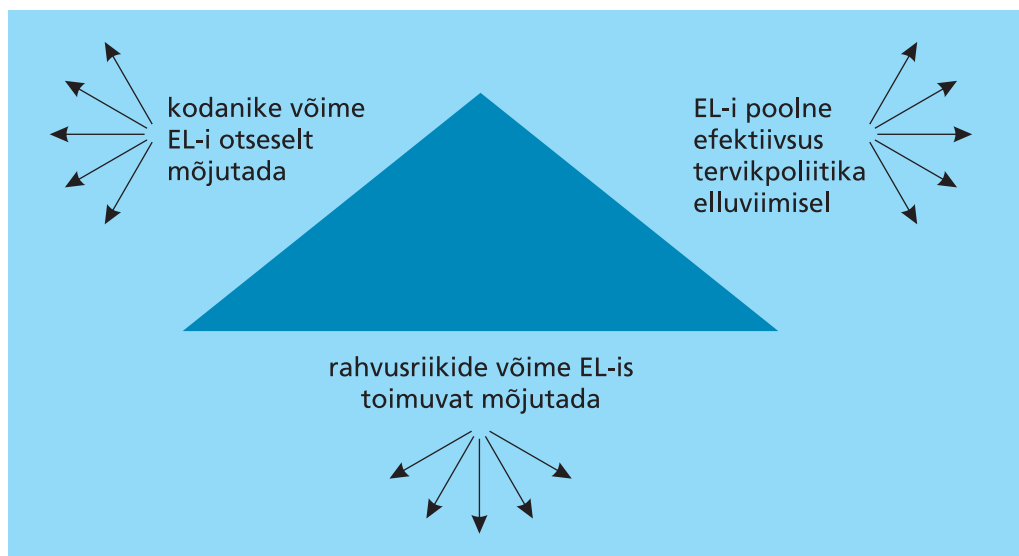
See, kui hästi mingi stsenaariumipakett töötab, sõltub väga palju, kui õnnestunult on valitud tema ülesehitamise **aluskonstruktsioon**. EL-i tulevikustsenaariumide kujundamise kontseptuaalseks aluseks on valitud järgnev skeemi, mis on konstrueeritud **kolme põhiparameetri alusel**. Nendeks on:

- EL-i poolne efektiivsus tervikpoliitika elluviimisel;
- rahvusriikide võime EL-is toimuvat mõjutada;
- kodanike võime EL-i otseselt mõjutada (vt ka joonis 2).

Kui jälgida viimasel viiel-kuuel aastal EL-i tuleviku ja erinevate institutsionaalsete lahendite osas toimunud diskussioone, siis näeme, et lõviosa neist on otsesemal või kaudsemal kujul viidavad just nimetatud kolme taotluse ja nende saavutamise teede peale. Sealhulgas on kaks esimest taotlust olnud olulised juba pikka aega, kolmas kerkinud tugevamalt esile viimasel ajal. Suureks tõukeks on olnud siin osavõtu vähenemine Euroopa Parlamendi valimistest, mis on juhtinud tähelepanu kodaniku võõrandumisele EL-i tasandil toimuvast ja vajadusele seda võõrandumist ületada.

Kui me leiame, et „Brüsseli bürokraatia“ on kontrolli alt väljunud või ebaefektiivne, siis on meil kaks edasise mõtlemise loogikat. Võime leida, et liikmesriigid ei ole suutnud panna Komisjoni talle riikide konsensussega pandud ülesandeid korralikult täitma. Sel juhul tuleks lihtsalt täiustada „regulaatorit“, millega Komisjoni kontrollida ja korrale kutsuda. Toimiks põhimõtteliselt samasugune mehhanism nagu riigisisiselt, kus kodanikud üritavad erineva edukusega sundida riigiparaati täitma kvaliteetselt talle

delegeeritud kohustusi, ainult et kodanike asemel peab nüüd kontrollimisega hakka-
ma saama riik. Teisel juhul me eeldaksime, et EL-i legitiimsus tuleneb Euroopa koda-
nikelt ja kui EL-i aparaat ei funktsioneeriks korralikult, siis võib põhjus olla selles, et ot-
sustamisel ja otsuste ettevalmistamisel domineerivad ametnikud, Euroopa kodanikud
on aga otsustamisest eraldatud. Järelikult peaksid kodanikud siis ka ise, kas personaal-
selt, oma esindajate, huvigruppide või muude ühenduste (vajadusel ka rahvusvaheliste)
(te) kaudu, püüdma olukorda parandada.



Joonis 2 Stsenaariumide konstrueerimise kolm põhiparameetrit

Iga nimetatud parameeter on mingis järgnevas stsenaariumis põhidominandiks ning kannab kogu vastava stsenaariumi teematikat. Lähtume arusaamast, et püüd mingit dominantit oluliselt tugevdada, võimendada saab toimuda vaid teatud piirini ning sealt edasi vaid mingite teiste taotluste „tagasitõmbumise“ arvelt. Põhiparameetreid ühe- aegselt maksimeerimida ei ole võimalik.

Piltlikult öeldes, saab iga dominant vastavas stsenaariumis olla mingi teatud „kogu“. Sellest tulenevalt kujunevad stsenaariumid välja järgmiselt: kas eelkõige EL-i ta-
sandi efektiivsusega EL, rahvusriikidekeskne EL või kodanikekeskne EL.

Nooled kolmnurga külgede juurest näitavad, et iga dominandi puhul on olemas rida teda toetavaid lahendeid. Parameetri – kodanike võime otseselt EL-i mõjutada – näiteks võivad olla kodanikepoolne Euroopa Parlamendi otsevalimine, kavandatav Euroopa Komisjoni presidendi otsevalimine, kodanikeühendustele suurema otsese mõjukanali andmine jne. EL-i poolse efektiivsuse parameetri näiteks võib olla tugev Euroopa Komisjon; ning parameetri – rahvusriikide võime EL-is toimuvat mõjutada – näideteks võivad olla Euroopa Parlamendi tugevdamine koos rahvusparlamentide rolli tugevdamise, mõnede EL-i poliitikate rahvusriikide kompetentsi tagasi andmine jne.

Institutsionaalsete lahendite kõrval tuleb vaadelda ka integratsiooniga haaratud poliitika hulka ehk integratsiooni ulatust (*scope*). Seda võiks kujutada järgmise skaala abil.



Joonis 3 Integratsiooniulatuse haaratud poliitikate arvu alusel

Institutsioonide ja integreeritud poliitikate menüü, mille lahendeid stsenaariumide lõikes vaadeldakse, on toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 1 Institutsioonide⁵ ja integreeritud poliitikate menüü

Institutsioonid	Integreeritud poliitikad
Euroopa Komisjon	Majandus- ja rahapoliitika (sh maksupoliitika)
EL-i Nõukogu	Ühtne põllumajanduspoliitika (<i>Common Agriculture Policy – CAP</i>)
Euroopa Ülemkogu	Ühtne välis- ja julgeolekupoliitika (<i>Common Foreign and Security Policy – CFSP</i>)
EL-i president/EL-i juhtfiguur	Justiits- ja siseasjad
Euroopa Parlament	Sotsiaalpoliitika (nn Sotsiaalne Euroopa)
Euroopa (Rahvaste) Kongress	EL-i eelarve koostamine
Rahvusparlamendid	
Euroopa Kohus	
Eesistumise süsteem	

Tulenevalt stsenaariumide eripärast ei kajastu ega saagi kajastuda kõik nimetatud institutsioonid ja poliitikad kõigis stsenaariumides.

Lähtudes stsenaariumide kolmnurksest alusskeemist ning erinevaid institutsionaalseid ja integreeritud poliitikate lahendeid kombineerides, kujunes töö autoritel kolm stsenaariumit:

I STSENAARIUM – *Riigistuv Euroopa (Superpower Europe)*
 II STSENAARIUM – *Isamaade Euroopa/MinimaalEuroopa*
 III STSENAARIUM – *Kodanike Euroopa*

Kõik kolm stsenaariumit on lahti kirjutatud järgmise ülesehituse kohaselt:

- **stsenaariumi käivitavad sündmused** – sissejuhatav tekst selle kohta, kuidas – st milliste muutuste tulemusena – võidakse antud stsenaariumini välja jõuda. On toodud ära näiteks teatud sündmuste kirjeldus, mille tulemusena on saanud domineerima tugevat (föderalistlikku) EL-i toetavad jõud ja seetõttu võib hakata peale jääma nn *superpower* EL-i stsenaariumi pooldamine;
- järgnevalt esitatakse **stsenaariumi lühikirjeldus** – st tuuakse välja peamised, sellele stsenaariumile iseloomulikud ja teda teistest eristavad parameetrid;
- edasi kirjutatakse stsenaarium lahti üksikute vastavate **institutsioonide arengute** lõikes: nt milline saaks selle stsenaariumi korral olema Euroopa Komisjoni roll, kas loodaks Euroopa (Rahvaste) Kongress jne. Institutsioonidele järgnevalt tuuakse ära **integreeritud poliitikate vallas toimuv**;
- markeeritakse poolte võimalikke **kriitika**id antud stsenaariumi osas – millised riigid (või millise halduskorraga riigid) oleksid antud stsenaariumi realiseerimisele vastu, mille osas konkreetsemalt ja mis põhjustel;
- formuleeritakse kokkuvõtlikult stsenaariumi **positiivsed ja negatiivsed küljed**;

⁵ Lisas 1 on toodud EL-i praeguste institutsioonide peamised funktsioonid ja nende omavaheline seotus.

- analüüsitakse iga **stsenariumi vastavust Eesti huvidele**. Vastavuse hindamisel lähtutakse kahest lähtealusest:
 - 1) lähtutakse Eesti kui väikeriigi eripärast;
 - 2) käsitletakse Eestit kui kiirest majanduslikust järelejõudmisest huvitatud maad (*catching-up country*);
- viimasena püütakse ette näha iga konkreetse stsenaariumiga vallanduda võivad **laiemat dünaamikat** – näiteks nendes ja nendes küsimustes tekivad vastuolud võtmeriikide vahel, ei suudeta võtta ühist positsiooni nt Araabiamaaade tõusva agressiivsuse suhtes, tugevnevad sisemised vastuolud, tulipäisemad ähvardavad välja astuda. Võib juhtuda näiteks, et löögi alla satub paradigma „tuum“ ja algab uus põhimõtteliste diskussioonide ring: kuidas edasi elada.

Järgnevalt esitamegi kolme stsenaariumi tekstid. Nende lugemisel tuleb arvestada toimunud kuuekuulist ajanihet (stsenaariumid kirjutati 2002. a lõpul), mistõttu mõningad prognoositavad sündmused võivad olla juba aset leidnud või teisalt, nende asetleidmine võib olla muutunud ebatõenäoliseks. Iga teksti ees on esmalt vastava stsenaariumi paarilausealine kontsentreeritud „tuum“, et lugejal oleks kergem stsenaariumisse sisse elada. Stsenaariumi järel on jällegi ühel lehel ära toodud vastava stsenaariumi olulisemad tunnused ja seisukohad, et mitmetel lehtedel kirjeldatut oleks lugejal võimalik ka korruga haarata.

2.2 STSENAARIUMID

2.2.1 ESIMENE STSENAARIUM: *Riigistuv Euroopa (Superpower Europe)*

Riigistuv Euroopa tähendab EL-i tasandile tsentraliseeritud funktsioonide arvu suurenemist, üle EL-iliste institutsioonide (eriti Euroopa Komisjoni) tugevnemist ning seega riikide rolli vähenemist. Lisaks ning teatud määral kompensatsiooniks tugevnevad mõõdukalt ka kodanikke esindavad institutsioonid.

Stsenaariumi käivitavad sündmused

Jõutakse arusaamale, et EL-i praegused integratsioonile allutatud poliitikad, sh ühisraha, on selgelt näidanud oma õnnestumist. Seevastu need valdkonnad, kus liikmesriigid on ajanud oma poliitika eraldi (nt välispoliitika), on läbi kukkunud. Ollakse tüdinenud EL-i vähesest edust taoliste situatsioonidele reageerimisel, mis nõuavad liikmesriikide vahelist koordineerimist. Viimase ilmekaks näiteks on EL-i suutmatus toime tulla tekkivate kriisidega Valgevenes ja Makedoonias. Nimetatud asjaoludest ajendatuna toimub otsustav nihe EL-i liikmesriikide, kus võimule on juba jõudnud uus põlvkond⁶, arusaamades. Saadakse aru, et edu tagab vaid koostegutsemine. Samuti tajutakse, et riikide mõiste klassikalises mõttes on oluliselt kaotanud/muutnud oma tähendust. Kujuneb järjest tugevam arusaam, et maailmapoliitika subjektideks (*actor*'iteks) ei ole enam suveräänsed riigid, vaid riikide vahelised koostöövõrgustikud. Tegelikult tähendab see riikide suveräänsuse vähenemist. Mõtted hakkavad kalduma suunas, kas kultuurilise eripära säilitamise jaoks on tingimata vaja säilitada riiki, võib-olla on seda võimalik teha millegi kultuuriautonoomiaolise näol.

Saksamaa ja Prantsusmaa otsustavad võtta juhtiva rolli enda peale ja muuta EL olulisemalt ulatuslikuma integratsiooniga riikide liiduks („riigistatud“ EL-iks). Suurbritannia näitab oma rahulolematust asjade käigu osas, kuid ta pannakse Saksamaa ja Prantsusmaa poolt n-ö fakti ette: ta kas „mängib mängu kaasa“ või tekib mitmekiiruseline (*multi-speed*) EL ning Suurbritannia jääb teise tasandi ringi, st põhiotsustajate hulgast välja. Kirjeldatud olukorras Suurbritannia, soovides oma positsiooni tuumikriikide seas säilitada, on sunnitud oma liberaalsetele (majanduspoliitilistele) vaadetele ja valitsustevahelise koostöö mudeli toetamisele selja pöörama ning mänguga kaasa minema. Taani – teine oluline vastane föderalistliku EL-i mudelile – nõustub samuti lõpuks *Riigistuv Euroopa* osalema. Argumendiks tema jaoks ei ole mitte julgeolek ja

⁶ Uus, n-ö rahvusvahelisustunud põlvkond, kes omab kogemust, et ülikooli ja töökoha vahetamisel ei ole riigi piirid olnud mitte piiravaks, vaid väljakutset esitavaks teguriks. Mõtteviisis domineerib laiem ratsionaalsus kitsamalt mõistetud patriootilisuse üle.

välispoliitika, vaid majandus, täpsemalt süvenev ühisturg, millest Taani näeb võimalust olulist kasu lõigata, arvestades, et laienenud EL-i tingimustes (EL-i laienemine Balti riikidesse) saab ta asuma n-ö EL-i „keskuses“.

Nimetatud protsessi kiirendab USA (Bush'i) EL-i jaoks vastuvõetamatu tegutsemine, mis väljendub sõjalistes aktsioonides Iraagi vastu (mida Euroopa riigid, sh Suurbritannia, ei ole heaks kiitnud). Just Suurbritannia-poolse USA toetuse langemine on oluliseks tõukejõuks ka teiste riikide USA tegutsemise vastasuse tõusule. Lisaks tajutakse, et EL hakkab majanduses oluliselt USA-le kaotama, silmapiiril ähvardab majanduskriis sarnaselt 1990.-te aastate algusega.

Alanud hoiakute muutumise protsessile aitab kaasa (ja kiirendab) Euroopa Tuleviku Konvendi tulemusrikas töö – jõutud on üksmeelse [niivõrd-kuivõrd see põhimõtteliselt on võimalik] lõppotsuseni, mis väljendub EL-i põhiseaduse teksti koostamises ja kõigi Konvendi liikmete poolses allakirjutamises. Antud asjaolu tugevdab ühtsuse (ühtse identiteedi) tunnet – tunnet, et ühiselt on võimalik midagi ära teha, veelgi enam, *edukalt* ära teha ning kindlustab juba föderalismis suunas liikuma hakanud väärtuste edasist muutumist. Oluline on, et esialgu ei „puhutud pilli lõhki“, ei mindud liiga järsku liiga radikaalsetele lahendustele, vaid tehti seda samm-sammult. Ühtlasi tähendab ühine allakirjutamine põhiseaduse tekstile tulevikukonvendi liikmete poolset tajumist, et *kõigi* (sh ka väikeriikide) huvide ja arvamustega on vähemalt mingil määral arvestatud.

Stsenaarium lühidalt

Institutsioonide areng toimub EL-i tasandile tsentraliseeritud funktsioonide arvu suurendamise suunas (sh välispoliitika, maksupoliitika, immigratsioonipoliitika) ja üle-EL-iliste institutsioonide volituste tugevdamise ja rahvusriikide rolli vähendamise kaudu. Kodanikke esindavaid institutsioone tugevdatakse mõõdukalt; seda nähakse kui teatud kompensatsiooni liikmesriikide mõju vähenemisele, võimalust näidata taotlust demokraatia defitsiidi vähendamiseks.

Orientatsioon on korraga nii integratsiooni tugevdamisele üle EL-iliste institutsioonide ja Ühenduse meetodi⁷ (*community method*) kaudu kui üldse tugeva ambitsioonika ja maailmapoliitikas „tegijana“ toimida võiva liidu kujundamisele.

Institutsioonide areng

Pärast ägedat vaidlust otsustatakse **Euroopa Komisjoni** rolli oluliselt tugevdada, laiendada Ühenduse meetodi kasutamist. Komisjoni rolli teiste institutsioonidega võrreldes tugevdatakse. Talle antakse muuhulgas initsiatiiviõigus praeguse teise ja kolmanda samba valdkondades⁸. Praeguse välissuhete voliniku ja CFSP kõrgema

⁷ Ühenduse meetod (*community method*) – EL-i institutsioonide abil võetavad meetmed ja põhimõtted; otsuste vastuvõtmise mehhanismid EL-i tasandil. Ühenduse meetodiga võetakse vastu otsuseid valdkondades, mis on EL-i tasandi pädevuses (nt siseturg). Antud meetodi/mehhanismi alternatiiv on valitsustevahelised meetmed/mehhanismid.

⁸ Esimene sammad on nn majanduskoostööalane sammad. Teine sammad koosneb ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast ning kolmas sammad hõlmab koostööd justiits- ja siseküsimustes. Esimeses sambas (vastavalt praegu kehtivale süsteemile) on liikmesriigid loovutanud (osa) oma suveräänsusest EL-ile ning selle valdkonna otsuseid võetakse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Teise ja kolmanda samba valdkonnas säilitavad liikmesriigid oma suveräänsuse, kuna koostöö toimub valitsustevahelisel tasandil ja otsused võetakse vastu ühehäälsuse alusel.

esindaja rollid ühendatakse. Suurendatakse Komisjoni rolli majandus- (sh maksupoliitika), immigratsiooni- ja teiste poliitikate küsimustes. Komisjoni rolli suurendamine toimub peamiselt EL-i Nõukogu arvelt. Siiski hoidutakse Komisjoni esialgu Euroopa valitsuseks nimetamast. Komisjoni püütakse suunata kõik vähegi detailsemate küsimuste otsustamine, kuna tema lihtsamad ja vähem ajamahukad tööprotseduurid võimaldavad tagada kiirema otsuste vastuvõtmise – siitkaudu ka EL-i kui terviku toimimise. Komisjoni tugevdamise poliitikat suudetakse muuta vastuvõetavamaks tema neutraalsuse argumendiga. Rõhutatakse seda, et riigid ei tee Komisjoni volinikke sõltuvaks päritoluriigist. Samas viib Komisjon ellu poliitilist tahet, mis väljendub Euroopa Parlamendi ja tugevnevate üle-euroopaliste erakondade kaudu. **Komisjoni presidendist** kujuneb kogu **EL-i juhtfiguur**, kes valitakse Euroopa Parlamendi poolt ja kes omab laialdast pädevust – omades EL-i esindaja rolli ka välispoliitikas.

Euroopa Komisjonist saab Euroopa valitsus. Enamik inimesi on veendunud, et selleks, et säilitada laienuvad EL-i tingimustes EL-i töövõimelisust, on taoline liikumine loogiline.

Kuigi Komisjoni otseselt EL-i valitsuseks nimetamist peetakse liialt suureks psühholoogiliseks murranguks, hakkab ta järk-järgult, kuid kindlalt omandama valitsusega sarnaseid jooni. Viie aasta pärast mõistetakse, et tema ümber nimetamine valitsuseks oleks vaid puuduv formaalne samm. Komisjonist saabki Euroopa Valitsus. (Tõsi, siin tekib väike vastuolu, kuna Komisjoni president on vahepeal juba kuulutatud EL-i presidendiks. Euroopa traditsiooni järgides tuleks teda nimetada pigem peaministriks.) Enamik inimesi on veendunud, et selleks, et säilitada laienuvad EL-i tingimustes EL-i töövõimelisust, on taoline liikumine loogiline (kui mitte ainuvõimalik).

Komisjoni rolli tugevdamisega seoses muutub **EL-i Nõukogu** kompetentsiala küll kitsamaks ning vähendatakse tema võimalusi sekkuda lühemaajalistesse küsimustesse, küll aga säilib tema roll pikaajaliste strateegiliste küsimuste otsustamisel. Sealjuures püütakse ratsionaliseerida ja täiustada EL-i Nõukogu otsustamisprotseduure. Nõukogu otsustada jäävad ka edaspidi üldpoliitika küsimused, kuid varasemast vähem detailsel kujul. Lisaks integreeritakse Nõukogu kompetentsi kuuluvad eri struktuuriüksuste kaudu hallatavaid valdkondi, nad ühendatakse suuremateks blokkideks. Otsustamisprotsessi tõhustamiseks võetakse üldreeglinas kasutusele kvalifitseeritud hääletamusega hääletamine.

Uuesti algab arutelu vahepeal juba kõrvalejätud idee üle moodustada kompensatsiooniks väiksematele liikmesriikidele **Euroopa Parlamendi** juurde teine koda. Nimelt pakuti võimalust moodustada teine koda liikmesriikide rahvusparlamentide esindajatest riikide võrdse esindatuse printsiibist lähtudes (praeguse Euroopa Parlamendi ehk siis tulevase esimese koja liikmed valitakse vastava liikmesriigi rahvaarvust lähtuvalt) ning anda teisele kojale õigus kontrollida EL-i õigusaktide eelnõude vastavust EL-i pädevustele ning subsidiaarsuse põhimõtte rakendamist ning konsulteerimisvõimalused veel mitmes muus sensitiivses valdkonnas. Pärast ägedaid diskussioone otsustatakse teist koda siiski liigse dubleerimise kartusel mitte luua ja asendatakse see mehhanism **rahvusparlamentidele** suuremate volituste andmisega seadusandluse plaanide eelneval kooskõlastamisel ja subsidiaarsuspõhimõtte järgmise kontrolli tugevdamisega. Lisaks püütakse EL-i tasandil kaasata otsustamisprotsessi ka üle-euroopalisi kodanike organisatsioone eesmärgiga saada EL-i ühistele poliitikatele enamat toetust. Vähemalt esialgu tekitab see küll küllalt segadust ja protseduurilisi venimisi. Niimoodi loodetakse panna kodanikud kaudselt mõjutama oma liikmesriigi rahvusparlamentide – kui kodanikud on EL-is toimuvaga rahul, ei saa rahvusparlamentki (oma huvides) oluliselt teistsugust seisukohta toetada. Kodanike võimu suurendamine oleks teataval määral tasakaalustavaks (kuid rahvusparlamentide seisukohalt ohustavaks) teguriks rahvusriikide tõrjutud asendi puhul.

Komisjon valmistab ette iga-aastase tegevusprogrammi, mis kiidetakse heaks Nõukogu ja Parlamendi poolt. Nõukogu langetab otsuseid vastavalt kvalifitseeritud häälteenamuse ning ühisotsustamise (*co-decision*) protseduurireeglitele. Nõukogu ülesannete hulka kuulub kõikide õigusaktide ning samuti eelarveseaduse menetlemine ehk nende heakskiitmine.

Eksisteerib tugev surve **eesistujamaade süsteemi** ärakaotamisele, mida põhjendatakse EL-i vaatluse alla võetavate küsimuste (*agenda*) muutumisele seoses riikide vahetumisega. Kuna antud süsteemi ärakaotamisele on mitmed riigid (väikერიigid näiteks) vastu, tehakse siiski kompromissotsus, mille kohaselt eesistumisperiodid hakkavad jagunema riikide gruppide vahel.

EL-i sambad, millel põhineb EL-i poliitikate jaotamine erineva integratsiooniastmega poliitikateks, kaotatakse ära ning ühine välis- ja julgeoleku poliitika ning justiits- ja siseasjad integreeritakse ühtsetesse otsustamisprotseduuridesse.

Kasvab surve õigussüsteemi ja kohtukorralduse süstematiseerimiseks tervikuna. EL-i õigusaktide loogiline süsteem korrastatakse ning suudetakse veidi kärpida regulatsiooni üldmahtu. Arusaam Euroopa Kohtu ülimumlikkusest ka liikmesriikide põhiseaduskohtute suhtes tugevneb. Euroopa Liidu tasandi kohtud muutuvad üha enam spetsialistide kogudeks, kuhu igast riigist tingimata esindajat kuuluma ei pea. Võimalik on ombudsmani rolli tugevdamine.

Tsentraliseerimist võib saata suurem tähelepanu kohalikele omavalitsustele. Neil nähakse olulist rolli subsidiaarsuspõhimõtte teostamisel. Samas nõrgestab see käik ka rahvusriikide seisundit.

Konvendi poolt kirjutatud ja allkirjastatud **EL-i põhiseaduse** tekst kiidetakse heaks 2003. aasta valitsustevahelisel konverentsil ning EL saab endale uueks alusdokumendiks põhiseaduse (nimetuse kohaselt küll põhiseadusliku lepingu – *consitutional treaty*). Põhiseaduse kirjutamisega on loodud ühtlasi alus EL-i institutsioonidele, nende praegusest selgemale omavahelisele põhimõttelisele tööjaotusele. Täpsest pädevuste jagamisest EL-i ja liikmesriikide vahel on põhiseaduses hoidutud. Põhiseadusesse on sisse kirjutatud mõningaid ühtse Euroopa identiteedile vihjavaid sätteid.

EL-i poliitikate areng

Integreeritud poliitikate osas toimuvad muudatused eelkõige välispoliitika, maksupoliitika ja ühtse põllumajanduspoliitika osas.

Majandusintegratsioon

Komisjonile antakse volitused Euroopa stabiilsuse ja kasvupaktis⁹ ettenähtud parameetreid rikkunud riikidele teha ilma Nõukoguga kooskõlastamata ettekirjutisi ja määrata karistusi. See tugevdab survet liikmesriikidele nõuetest tõesti kinni pidada, varem võis loota „protsessimisele“ Nõukogus. Komisjonis luuakse nn Lissaboni¹⁰ komisjonääri ametikoht, kellele pannakse vastutus EL-i majanduse konkurentsivõime tõstmise eest.

⁹ Euroopa stabiilsuse ja kasvu pakt toetab EL-i ühisraha, eurot. Pakt fikseerib muuhulgas piirangud euroga ühinenud riikide eelarvepuudujäägile (eelarve defitsiit võib olla kuni 3% SKT-st), määratleb mitmesugused sanktsioonid (algul nt intressivabade kohustuslike hoiuste vormis, hiljem konkreetseid trahvid) jne.

¹⁰ Lissaboni protsess (ka Lissaboni kriteeriumid, Lissaboni strateegia) on 2000. a Lissaboni tippkohtumisel vastu võetud majandus- ja sotsiaalreformide ning eesmärkide kooslus, mis kannab ambitsioonikat eesmärki muuta Euroopa Liit aastaks 2010 kõige dünaamilisemaks ja konkurentsivõimelisemaks majanduseks.

Maksupoliitika osas leitakse, et lisaks kaudsetele maksudele tuleks teatud harmoneerimine viia läbi ka otseste maksude osas. Seda ei tehta muidugi maksumäärade võrdsustamise teel, küll aga neile teatud kõikumispiiride ettekirjutamise kaudu. Maksustamisküsimusi hakatakse otsustama enamushääletamisega.

Minnakse EL-i eelarve formeerimisele küllalt suures osas spetsiifiliste, EL-i tasandi maksude, mitte riikide poolt tehtavate sissemaksete kaudu.

Eurole üleminek on tehtud uutele liitujatele kohustuslikuks, samas on nõuded ja sanktsioonid nende rikkumise eest karmid. Tulemusena otsustab mitu liitujariiki meele mõned eurole üleminekuks vajalikud kriteeriumid täitmata jätta.

Ühtne põllumajanduspoliitika (CAP)

Pärast 2006. aastal lõppeva eelarveperioodi lõppu (võimalik, et ka varem, kuna uue eelarveperioodi summade paikapanemine algab ikkagi juba kestva eelarveperioodi ajal) toimub tõsine diskussioon CAP-i koormusest EL-i eelarvele. Poola ja edasine Rumeenia liitumine ning neile algselt rakendatavate üleminekuperioodide lõppemine tähendab, et CAP-i raames antavaid toetusi pole võimalik hoida valdavas osas vanadele liikmesriikidele. Eelarvest CAP-ile minevad rahalised ressursid suurenevad oluliselt, mis teeb vanad olivad rahulolematuks ja sillutab teed kehtiva põllumajanduspoliitika muutmiseks. Prantsusmaa on küll algselt endiselt CAP-i reformimise vastu, kuid vajab ühtlasi liitlasi oma mitmete föderalistlike kavatsuste teostamiseks, mis paneb ta lõppkokkuvõttes CAP-i reformimise vastu võitlemisest loobuma. Praeguse CAP-i asemele tekib uus ühispoliitika, mis on vähem rahamahukam ja orienteeritud rohkem maaelu arendamisele üldiselt kui otsetoetuste maksmisele.

Ühtne välis- ja julgeolekupoliitika

Välispoliitikas teostatavate reformide sisu on lühidalt järgnev: tugevdatakse ühiseid sõjajõude (eesmärgiks lähipiirkonnas kriiside lahendamine, vajadusel kiire ja tõhus sekkumine); ühise välis- ja kaitsepoliitika võtmefiguuriks määratakse välispoliitika volinik (*external commissioner*), kelle volitused seega oluliselt kasvavad;

sõjalise dimensiooni eest vastutab kaitsepoliitika volinik (*defence commissioner*) ja talle alluv uus direktoraat; viimase tegevust koordineerib uuelaadne Kaitsenõukogu, mille liikmeteks on EL-i institutsioonide esindajad ja liikmesriikide kaitseministrid. Julgeolekupoliitika elluviimine antakse seega Komisjoni ehk täpsemalt EL-i „välis- ja kaitseministeeriumide“ ülesandeks. Liikmesriikidel säilib põhimõtteliselt küll ka iseseisev välis- ja julgeolekupoliitika, kuid praktikas on seda üha raskem eraldada EL-i ühistest poliitikatest, kusjuures põhirõhk on kandunud selgelt viimastele. Näiteks Venemaaga on eraldi suhted nii EL-il kui liikmesriikidel. EL-i oma Vene-poliitika laieneb ja tugevneb, kuid kehtima jäävad ka liikmesriikide bilateraalsed suhted Venemaaga. Need bilateraalsed suhted aga ei saa olla vastuolus EL-i ühise poliitikaga; liikmesriikide välisministrid koordineerivad tiheidalt oma tegevust riiklikul tasandil. Kõige tugevamana säilib riiklik

element kaitseküsimuses, kuid ka seal on esmatähtis see, et liikmesriikide sõjajõud ja strategiad jms on omavahel kokkusobitatavad.

Sise- ja justiitsasjad

Kuivõrd EL-i sammaste süsteem kaotatakse ära, inkorporeeritakse ka sise- ja justiitsküsimused EL-i ühtsetesse otsustamisprotseduuridesse. Asüüli, immigratsiooni ja piire ületavate kuritegude küsimused hakkavad kuuluma EL-i tasandi kompetentsi.

Liikmesriikide iseseisvat välis- ja julgeolekupoliitikat on üha raskem eraldada EL-i ühistest poliitikatest, kusjuures rõhk on kandunud selgelt viimastele.

Liikmesriikide kriitika stsenaariumile

Kui antud stsenaarium realiseerub, võib eeldada, et eelkõige toimub see riikide võime arvelt mõjutada EL-is toimuvat. Seega on antud stsenaariumi edasiarendamine – järjest enam föderalistliku ja tsentraliseeritud EL-i poole liikumine – piiratud liikmesriikide erihuvidest tuleneva soovimatusega allutada ennast Liidu tasandilt korraldatavale koostegutsemisele. Siit tulenevad konfliktid võivad EL-i nn üleriigistamise katsete korral anda liikmesriikide poolseid olulisi tagasilööke kuni EL-i laialilagunemiseni. Toetust *Riigistuvale Euroopale* hoiab üleval asjaolu, et EL-i poolne efektiivsus tervikpoliitika elluviimisel enamikel juhtudel suureneb [mis ühtlasi on stsenaariumi realiseerumise aluseelduseks]. Samas võib karta, et mõned (nagu näiteks põllumajandus) ühisele poliitikale allutatud valdkondadest võivad siiski osutada selgelt ebaefektiivseteks.

Eelöeldu tõttu kujuneb toetajaskond stsenaariumile liikmesriikide seas pikkamisi. Algselt ollakse liigselt kinni oma riiklike huvide kaitsmise soovis ning suveräänsuse kaotamise hirmus. Potentsiaalselt kõige suuremat vastuseisu stsenaariumi realiseerumisele tuleb Suurbritannia poolt, kes aga „mängitakse auti“ *multi-speed* Euroopaga hirmutamise abil. Kriitilisi noote stsenaariumile tuleb ka Taani, Rootsi ning samuti Iirimaa poolt. Taani, kes täna niigi on otsustavalt kõrvale jäänud mitmest EL-i poliitikast, ei taha kuuldagi ulatuslikumast integratsioonist erinevate poliitikate osas. Siiski Taani ja Rootsi, tundes küll muret rahvusliku suveräänsuse pärast, leiavad pärast teatavat stsenaariumi realiseerimisele vastutöötamist, et EL-i edasistest arengutes kõrvalejäämine on neile lõppkokkuvõttes kahjulikum kui „kaasamängimine“. Iirimaa teatakse selgeks, et pole õiglane, kui ta jätab julgeoleku tagamise koorma Euroopa lähipiirkonnas vaid teiste riikide vedada. Iirimaa on ju nüüd juba jõukas riik, kelle „kont kannatab“ ka julgeolekualaseid kulutusi.

Enim vastasseisu saavaks valdkonnaks osutub välispoliitika, eriti kaitse- ja julgeolekupoliitika. Soome ja Rootsi puhul osutub vastasseisu põhjuseks nende ajalooliselt väljakujunenud neutraliteedipoliitika. Taani jääbki ühisest välispoliitikast kõrvale, eelkõige föderalistliku Euroopa kui sellise vastustamise tõttu. Taanile tähendab see nn mitmekiiruselist Euroopat: ta ei saa kaasa rääkida mitmetes teistes valdkondades.

Stsenaariumi positiivsed ja negatiivsed küljed

Diskussioonide käigus kristalliseeruvad välja, et antud stsenaarium omab järgmisi põhilisi **plusse**:

- võimalus lahendada probleeme talutava kiirusega (küsimus, mis muutub eriti oluliseks pärast EL-i liikmete arvu hüppelist kasvu)
- stsenaarium tõstab tegutsemise efektiivsust (vähemalt selle termini kitsamas mõttes), kuna väheneb vajadus muuta paljude poliitiliste kompromissidega poliitika hägusteks, vastuolulisteks ja liigselt keerukateks;
- ta tugevdab seoseid eri poliitikate vahel, milledest varem ühed olid EL-i kompetentsis, teised mitte (näiteks väliskaubanduspoliitika ja välispoliitika vahel).

Stsenaariumi põhilisteks **miinusteks** on:

- tugevnevad konfliktid üksikriikide huvide vahel, millest osaliselt paratamatult ühtse tegevusliini kujundamise huvides üle sõidetakse;
- alaneb riikide valitsuste ja parlamentide staatuse elanikkonna jaoks, mis toob kaasa elanike võõrandatuse suurendamise võimu teostamisest (EL-i organid on ikkagi liiga kaugel, et tajuda neid omadena);

- võimu suurem liikumine Komisjoni kätte tugevdab nõudeid sellele kui täitev- võimu teostajale, mida ta alati ei suuda aga täita. Perioodiliselt kerkivad dis- kussioonid teemal „kas keegi üldse suudab Komisjoni kontrollida“ või „me ei saa ju enam võtta uusi funktsioone, kui Komisjon on vanadegi täitmisega um- bes“;
- tsentraliseeritud struktuurid võivad jääda jäikadeks ja eluvõõrasteks, mis tä- hendab lahendite kehva toimimist osades valdkondades ja vähest legitiim- sust.

Stsenaariumi vastavus Eesti huvidele

Eestis toimuvad teravad vaidlused selle üle, kas (üli)riigistuv EL on Eestile (**kui väike- riigile**) kasulik või kahjulik. Elanikkonna tasandil tugevdab föderalismile suundumise tendents hoiakut „ühest liidust tuleme ja kohe teise läheme“. Poliitikutel on aga argu- mente nii poolt kui vastu. Pooldajad kasutavad Soomes tekkinud arusaama (vt lähe- malt punkti 4.3), mille kohaselt on väikeriikide huvid föderalistlikus Euroopas isegi paremini kaitstud, kui nad oleksid seda valitsustevahelise mudeli puhul. Valitsusteva- helise mudeli puhul oleksid peamisteks tooniandjateks ju ikkagi suurriigid, *Riigistuva Euroopa* mudeli puhul peaksid oma suveräänsusest ja otsustamisõigusest loovutama rohkemal-vähemal määral kõik liikmesriigid.

Eesti seisukohalt on ühtse välis- ja kaitsepoliitika teke oluline kui garantii Vene- maa võimaliku agressiooni vastu. Ehkki vähemalt lähemas tulevikus Venemaa-poolne oht ei ole reaalne, omab see argument küllalt tugevat psühholoogilist mõju.

Eesti kui kiirest majanduslikust järelejõudmisest huvitatud maa (*catching-up country*) seisukohast võib stsenaariumi realiseerumine minna aga vastuollu Eesti hu- vide ja taotluste realiseerimisega. Tugeva integratsiooniga haaratud valdkondade hulk võib kaasa tuua suuremaid kulusid, kui Eesti tahaks teha. Stsenaariumile on omased rangemad makromajanduslikud nõuded. Kiiret majanduslikku järelejõudmist taotle- vale maale (*catching-up*) võib taoline reglementeeritus (erinevalt stabiilset majandus- süsteemi omavatest arenenud maadest) limiteerida kiire majanduskasvu võimalusi. Kiirema majandusliku järelejõudmise huvides võiks olla optimaalne mõnevõrra kõr- gem hinnakasv kui EL lubab. Positiivselt võib aga mõjuda tsentraliseeritud struktuuri- de soov arenguvahede kiiremaks ühtlustamiseks, mis tooks Eestile rohkesti arenguabi.

Kokkuvõtlikult võib antud stsenaariumi realiseerumisel täheldada vastuolusid Eesti kui väikeriigi ja Eesti kui *catching-up* maa seisukohalt. See võib raskendada ühtse Eesti positsiooni kujundamist selle stsenaariumi suhtes.

Stsenaariumiga vallanduv võimalik laiem dünaamika

Föderaliseeruv EL kogub esialgu plusse eelkõige ühtsema välispoliitilise tegutsemise eest. Lõppude-lõpuks suudetakse järjekindla tegutsemisega parandada situatsiooni Lähis-Idas, sõlmida Venemaaga olulised pikaajalised koostöölepped, teha küllaldase otsustavusega USA-le selgeks, et kõikides küsimustes ei pruugi Euroopa USA noorema venna rolli aktsepteerida. Integratsiooni süvenemise ja poliitikate ühtlustamise mõju hakkab ilmnema aeglasemalt. Aastal 2012 nenditakse, et EL on hakanud oma tehnoloogilise arengu vahet USA-ga vähendama, kahjuks pidurdavad aga sellesuunalist progressi vaid kaks aastat pärast seda plahvatavad konfliktid Saksamaa ja Suurbritania vahel EL-i ühiste tehnoloogilise arengu programmide finantseerimise koormuse jaotuse üle.

I STSENAARIUM – RIIGISTUV EUROOPA

Stsenaariumi põhijooned

- ' EL-i tasandile tsentraliseeritud funktsioonide arvu suurenemine
- ' üle EL-liste institutsioonide (eriti Komisjoni) tugevnemine
- ' rahvusriikide rolli vähenemine
- ' kodanikke esindavate institutsioonide mõju mõõdukas tugevnemine

Käivitavad sündmused

- ' integratsioonile allutatud poliitikad, sh ühisraha on näidanud õnnestumist
- ' EL-i võimetus reageerida kriisiolukordades + USA (sõjalised) aktsioonid ei leia Euroopa aktsepti
- ' õnnestunud Konvent

Institutsionaalsed lahendid

a) muutused institutsioonide kaupa

- ' Komisjoni rolli tugevdamine; Komisjoni presidendist EL-i president
- ' Nõukogule vaid pikaajaliste strateegiliste küsimuste otsustamise roll; eesistumine riikide grupiti
- ' Parlamendi roll ei muutu
- ' uusi institutsioone ei looda

b) integreeritud poliitikad

- ' majandus- ja sotsiaalpoliitika: Komisjoni volituste suurenemine, otseste maksude maksumääradele kõikumispiiride ette andmine
- ' CFSP: tugevdatakse ühiseid sõjajõude, välis- ja kaitsepoliitika võtmefiguuriks Komisjoni volinik
- ' CAP-i asemele uus ühispoliitika, mis on suunatud pigem maaelu arendamisele üldiselt

Plussid & miinused

Plussid:

- ' võimalus lahendada probleeme talutava kiirusega
- ' tõsta lahendite efektiivsust (vähemalt selle termini kitsamas mõttes)
- ' tugevdada seoseid eri poliitikate vahel

Miinused:

- ' tugevnevad konfliktid üksikriikide huvide vahel
- ' alaneb riikide valitsuste ja parlamentide staatus kodanike silmis – kodanike võõrandumise suurenemine võimu teostamisest
- ' võimalus Komisjoni võimu liigsele suurenemisele
- ' tsentraliseeritud struktuurid võivad olla jäigad ja eluvõõrad – tulemuseks lahendite vähene legitiimsus ja/või haldussuutmatkus

Vastavus Eesti huvidele

Poolt:

- ' väikeriigi huvid paremini kaitstud, kuna tugevad ühised institutsioonid ja normid kaitsevad väikeriike suurte diktaadi vastu
- ' ühtne välis- ja julgeolekupoliitika oluline Eestile tema geograafilise asukoha tõttu
- ' kuulumine tõusvasse globaalsesse suurvõimu toetab üldist arengut pikas perspektiivis

Vastu:

- ' raskused aktsepteerimisega elanikkonna tasandil: “ühest liidust tuleme, teise läheme” hoiak
- ' EL-i rangemad majandusnõuded piduriks Eesti majanduskasvule
- ' võimalused Eesti eksponeerimiseks maailmas pigem vähenevad

2.2.2 TEINE STSENAARIUM: *Isamaade Euroopa/MinimaalEuroopa*

Isamaade Euroopas on EL-i tasandile tsentraliseeritud funktsioonide arvu suurenemine pidurdatud, pigem toimub nende arvu vähenemine. Institutsionaalne areng toimub rahvusriikide positsioonide tugevdamise suunas, samuti süveneb nn mitmekiiruseline Euroopa, st mudel, kus riigid saavad valikuliselt otsustada, millistes integratsiooniüritustes osaleda, millistes mitte.

Stsenaariumi käivitavad sündmused

Liikumine praegusest situatsioonist *Isamaade Euroopana* kirjeldavasse stsenaariumi on mõeldav läbi mitme vaheetapi ja tagasilöökide. Esialgu toimub liikumine föderalistliku suunas. Vaatamata Euroopa Tuleviku Konvendi juhtide teatud silmategemisele rahvusriikide osa tähtsuse põhimõttele Euroopa integratsioonis, esitatakse Konvendi lõppdokumendiks ikkagi tuleviku Euroopa jaoks Saksamaa tüüpi föderaalriiki kujundava sisuga konstitutsioon.

2004. a valitsustevaheline konverents ei kiida taolise föderalistliku EL-i kujundamise ideed heaks ja piirdub paremate ideede ja üksmeele puudumisel kosmeetiliste parandustega Nizza lepingusse. Need puudutavad eelkõige pädevuste selgemat piiritlemist.

Saksamaa ja Prantsusmaa teevad meeleheitlikke pingutusi päästa Euroopa Ühendriikide moodustamise idee, pakkudes isegi ühisest põllumajanduspoliitikast loobumist, et saavutada Suurbritanniaga konsensust ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamiseks, mille puudumine on Euroopat veelgi nõrgestanud globaalpoliitikas ja võitluses terrorismi vastu. Mõistetakse, et endise CAP-i rakendamine uutes liikmesriikides toob kaasa tarbetuid kulutusi ning EL-i eelarvet on mõistlikum kasutada teistel eesmärkidel. Esialgu on need järeleandmise ideed suunatud küll vaid *Riigistuva Euroopa* stsenaariumi läbiviimise püüdele tingimustes, kus nimetatud projekti toetusfond pole küllaldane, kannavad aga eos ka mõningaid uusi võimalusi.

Eurotsooni¹¹ kehvad majandusnäitajad, euro nõrgenemine ja kasvav pinge liikmesriikide suhetes stabiilsuspakti nõuete täitmise pinnal tekitavad olukorra, kus Euroopa Komisjoni roll integratsiooniprotsessi juhtimises suureneb. Sellele aitab kaasa tippkohtumiste sagedasem korraldamine Brüsselis. Samas süveneb demokraatia defitsiit EL-i institutsioonides veelgi. Selle üheks väljenduseks saab ka fakt, et Euroopa Parlamendi 2004. aasta valimistest osavõtt langeb uue rekordmadala tasemeni.

2004. a saab enamik praegusi kandidaatriike liikmestaatuse ning EL-i seniste institutsioonide tegevus muutub veelgi keerulisemaks ja aeglasemaks. Ilmneb, et laienedud Euroopa Liidus pole võimalik enam saavutada üksmeelt ja isegi mitte kvalifitseeritud enamust paljudes praeguse esimese samba poliitikates. Hoiak muutub negatiivsemaks ja skeptilisemaks. EL-i vanad liikmesriigid hakkavad enam välja ütleva, et Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega on neil vähe ühist ning nende majanduse turgutamise võtab rohkem aega ja vajab komplekssemaid meetmeid, kui seni arvati.

Lõuna-Euroopa liikmesriikide (Hispaania, Kreeka, Itaalia ja Portugal) kodanike teadvusse jõuab teadmine, et senini valdavalt neile kuulunud EL-i struktuuri- ja regionaalpoliitika vahendid liiguvad uuest eelarveperioodist üha suuremas mahu uute vaeste liikmesriikide suunas. EL-i edasine laienemine hakkab venima, kuna mõned liikmesriigid ei kiirusta liitumislepingute heakskiitmisega ning on andnud mõista, et need võivadki jääda ratifitseerimata.

¹¹ Eurotsoon – Euroopa ühisraha, eurot, rakendav riikide kogum.

Iraagi sõjast ja naftahindade tõusust tingituna süveneb kriis Euroopa majanduses veelgi ning mitmed liikmesriigid ei ole rahul Euroopa Keskpanga poliitikaga. Lisaks hakkavad mitmed liikmesriigid oma majandushädades süüdistama Brüsseli bürokraatiat. Osa riike (näiteks Iirimaa) soovib isegi lahkuda eurotsoonist ning teha ka mitmetes teistes sfäärides iseseisvat poliitikat. Suurbritannia on asunud aga tihedamasse koostöösse USA-ga, tugevdades transatlantilisi sidemeid.

WTO läbirääkimiste raames hakatakse samal ajal arutama globaalmajanduse edasist liberaliseerimist ja uute vabamajanduspiirkondade loomist.

Euroopa Liidu uued juhid tunnistavad, et integratsioon Euroopa Ühenduste aluslepingute ja ka Euroopa Liidu täiendatud (Amsterdam ja Nizza) lepingute alusel on ammendunud, takistab Euroopa uuenemist ja pärsib Euroopa konkurentsivõime suurendamist maailmas.

Tunnistatakse, et õigusloomeprotseduurid Euroopa supranatsionaalne seadusandluse kujundamisel, kus seadusandliku initsiatiivi õigus on üksnes Euroopa Komisjoni ametnikel, ei vasta tänapäevastele arusaamadele demokraatiast, rahvavõimust ja õigusriigist.

Euroopa Liidu seniste institutsioonide usaldusväärsus ja efektiivsus langevad veelgi.

Euroopa välis- ja julgeolekupoliitika nõrkus, hambutus terrorismivastases võitluses, otsustusvõimetus, mittetegutsemine ja lõputud nääkleemised, aga ka majanduse stagnatsioon ja ülereguleeritus muudab Euroopa Liidu maailmas järjest vähemtähtsaks nii sõjaliselt kui ka majanduslikult. Euroopa muutub maailmas majanduslikult teisejärguliseks piirkonnaks. Sellistes tingimustes tekib pinnas uut tüüpi riikidevahelise koostöö kujundamiseks. Eurointegratsiooni ideoloogias tehakse radikaalne pööre.

Mitu Euroopa suurriiki teevad aastatel 2006–2010 ettepanekuid sõlmida kõigi Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide vahel uus Euroopa Leping, mis tähendaks äraliikumist föderalistlikult mudelilt ja mille kohaselt rahvusriikide demokraatlik koostöö toimuks tõesti vabatahtlikkuse ja subsidiaarsuse printsiipidest lähtuvalt. Otsitakse üles 2003. a Euroopa Tuleviku Konvendis vähe tähelepanu pälvinud briti teadlaste poolt pakutud uut tüüpi riikidevahelise koostöö kokkulepete projektid¹², millele alusel koostatakse uus üle-euroopalise koostöö kokkulepe.

Stsenaarium lühidalt

Uue liidu nimeks võetakse *Europe of Nation States*, tema põhidokumendis rõhutatakse selliseid väärtusi nagu rahvaste vabadus kui vabatahtliku koostöö alus, poliitiline pluralism ja kultuuriline mitmekesisus. Ka julgeoleku kinnistamine Euroopas kuulutatakse uue Liidu üheks põhieesmärgiks.

Stsenaariumi põhijooned on järgmised:

- EL-i tasandile tsentraliseeritud funktsioonide arvu kasv pidurdatakse, mõningaid tsentraliseeritud funktsioone püütakse anda isegi tagasi rahvusriikide tasandile. On isegi ettepanekuid jätta EL-i ainupädevusse vaid kaubanduspoliitika, aatomijaamade järelevalve, õhu- ja veesaaste ning kalavarude kontroll. Arutluse käigus tõmbutakse siiski radikaalsusest mõnevõrra tagasi;
- institutsionaalseid mehhanisme kujundatakse rahvusriikide positsioonide tugevdamise suunas;
- tunnustatakse nn mitmekiiruselise Euroopa mudelit.

¹² Vt näiteks briti Alan Dashwood'i põhiseaduse projekti: <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/verf/dashwood.doc>

Uus Ühendus hoidub piinlikult surumast liikmesriikidele peale selliseid ühiseid poliitikaide, mille tsentraliseerimisiniitsiatiiv ei tule liikmesriikidelt endilt. Teiselt poolt ei saa liikmesriikide gruppi, kes soovib koostööd süvendada, loomulikult takistada seda tegemast. Euroopas tekib rida funktsionaalseid ühendusi, mis võivad toimida nendes kuuluvate riikide soovil kas supranatsionaalsete ühendustena või riikidevahelise koostöö mudeli alusel toimivatena. Ühiselt tegutsevate tuumikriikide koostöösse võivad teised riigid ühineda *à la carte* põhimõttel.

Institutsioonide areng

Keskseks institutsionaalseks lahendiks antud stsenaariumis on **Euroopa (Rahvaste) Kongress**. Kongressi liikmeskond komplekteeritakse nii liikmesmaade seadusandliku kui täitevvõimu esindajatest. Kongress hakkab koos käima vähemalt kord kolme kuu jooksul.

Kongressi pädevuses on EL-i (põhiseaduslike) alusdokumentide koostamine ja muutmine, kusjuures nendes dokumentides fikseeritakse võimalikult täpselt EL-i ja liikmesriikide pädevuspiirid seadusloomes ja täitevküsimustes. Kongress kutsub ellu EL-i institutsioonid ning valib nende juhid. Kongressi ülesandeks on läbi arutada ja heaks kiita EL-i pikaajalised strateegiad, arengukavad ja seadusandluse väljatöötamise raamkavad, teostada EL-i tegevuse strateegilist koordineerimist, et muuta Ühendus jätkusuutlikuks. Euroopa Rahvaste Kongressi kuuluvad kõigi liikmesriikide riigipead, valitsusjuhid ja välisministrid ning rahvusparlamentide esindajad. Viimaste arv on proportsionaalses sõltuvuses rahva arvuga vastavast riigis.

Lähtutakse arusaamast, et kuna rahvusriigid saavad oma demokraatliku legitiimsuse rahvalt **rahvusparlamentide** kaudu, siis ettepanekud seadusandluse kujundamiseks ja EL-i institutsioonide juhtide valimiseks peavad tulema rahvusparlamentidelt.

Seadusandlike aktide projektid püütakse koostada paketiina mingi tegevusvaldkonna või probleemi terviklikuks reguleerimiseks või lahendamiseks. Seaduseelnõusid ei esitata Euroopa Parlamendile enne esimese lugemise läbimist kõigis rahvusparlamentides. Igal rahvusparlamendil on õigus pärast vastava seaduseelnõu esimest lugemist edasisest menetlemisest keelduda.

Euroopa Parlament koosneb liikmesriikide parlamentide poolt valitud rahvaesindajatest. Iga riiki esindab Euroopa Parlamendis 4 liiget ja lisaks veel üks liige iga 2 (3) miljoni elaniku kohta. Euroopa Parlament omab samuti Euroopa seaduseelnõude initsiatiivi õigust. Euroopa Parlamendi poolt esitatud seaduseelnõu menetlemist teisel lugemisel jätkatakse siis, kui selle menetlemisega on ühinenud vähemalt pooled liikmesriigid või riigid, kelle rahvastik kokku moodustab sealjuures üle poole EL-i rahvaarvust.

Riiklike ja üle-euroopalisi kodanikeühendusi kaasatakse seaduseelnõude ettevalmistamise protsessi nii rahvusparlamentide kui Euroopa Parlamendi tasandil.

Euroopa Komisjonilt võetakse seadusandliku initsiatiivi õigus küsimustes, mis ei kuulu EL-i ainupädevusse, tema roll muudetakse selgelt abistav-täidesaatvaks. Üheks võimaluseks on, et tema baasil moodustatakse näiteks neli sekretariaati, mis kokku moodustavad **Euroopa Kantselei**. Esimene sekretariaat aitaks koostada Euroopa seaduseelnõusid rahvusparlamentide jaoks. Teine sekretariaat töötaks Euroopa Parlamendi heaks. Kolmas sekretariaat teenindaks Euroopa (Rahvaste) Kongressi. Neljas sekretariaat töötaks Ministrite Nõukogu ja teiste EL-i institutsioonide heaks.

Nõukogu esindab liikmesriikide valitsusi. Ministrite Nõukogul on õigus teha parandusettepanekuid Euroopa Parlamendi menetluses olevatesse seaduseelnõudesse ja võtta vastu EL-i õigusakte tema ainupädevusse kuuluvates valdkondades

ning rakendusakte (teisese seadusandluse akte) EL-i seaduste elluviimise paremaks tagamiseks.

Euroopa Kohtu õigust tõlgendada EL-i seadusandlust piiratakse. Kohtu peamiseks ülesandeks jääb EL-i õigusnorme puudutavate riikidevaheliste ning EL-i institutsioonidevaheliste vaidluste lahendamine. Euroopa Kohtu kohtunikeks saab valida vaid rahvusriikides kohtunikena töötanud juriste.

Tunnustatakse liikmesriikide ülemkohtute otsustusõigust suveräänsuse piiramise põhiseaduslikkuse küsimustes. Riiklikud õiguskorrad muutuvad keskseks ning EL-i õigussüsteemi ülesandeks loetakse üha rohkem üldraamide seadmist, milles liikmesriikide parlamendid sõnastavad ja kohtud tõlgendavad kehtiva õiguse norme.

EL-i kõrgeimaks õigusdokumendiks on (**põhiseaduslik**) **liikmesriikide vaheline aluslepe**, mille õigusjõud on ülimuslik liikmesriikide põhiseaduste ja seadusandluse suhtes pärast lepingu ratifitseerimist liikmesriikide poolt. Põhiseadus määratleb täpselt EL-i ja liikmesriikide pädevusjaotuse; kandvaks tooniks põhiseaduses on suveräänsete riikide koostööle vihjavad sätted.

Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud **Euroopa seadused** (*European Laws*) kujundavad esmase seadusandluse ning on riikliku seadusandluse suhtes ülimuslikud ning otseselt kohaldatavad. Rahvusriikide valitsuste ja/või Nõukogus algatatud ning vastu võetud rakendusmäärused (**Euroopa direktiivid** – *European Directives*) kujundavad teisese seadusandluse, mis on liikmesriikide jaoks kohustuslikud saavutatava eesmärgi suhtes ning mille alusel rahvusriigid koostavad vastava ala siseriikliku reguleerimise rakendusaktid. Euroopa seadused võetakse Euroopa Parlamendis vastu kvalifitseeritud (2/3 häälteenamusega) ja rakendusmäärused (direktiivid) Nõukogus lihthäälteenamusega.

Seadused ja direktiivid on avatud ühinemiseks kõigile nendega esialgselt mitteliitunud liikmesriikidele, kuid seaduste ja direktiivide rakendamise pole pärast nende liitumist enam võimalik ühepoolselt loobuda. Õigusakt muutub kehtetuks, kui seda nõuavad pooled liikmesriigid või liikmesriigid, mille elanikute rahvaarv on üle poole EL-i rahvaarvust.

EL-iga liitumine ja väljaastumine on muudetud paindlikuks. Ühtse Euroopa seaduseid ja direktiive võivad üle võtta ka EL-iga mitteliitunud Euroopa riigid. Riigid, kes on üle võtnud Euroopa seadused ja direktiivid teatud ulatuses võivad esitada avalduse liikmeks saamiseks. Igal riigil on õigus, vastavalt siseriiklike otsustamisprotseduuridega, EL-ist välja astuda. Liikmesriik peab teavitama EL-ist väljaastumisest teisi liikmesriike vähemalt üks aasta ette.

EL-i poliitikate areng

Majandusintegratsioon

Liitumine Majandus- ja rahaliiduga on nimetatud stsenaariumi raames valikuline otsustamine (ka kandidaatriikidele). Sealjuures ei eeldata, et riigid peaksid ja prognoositavates majandus- ja muudes tingimustes eurot endale ilmtingimata kasulikuks pidama. Ei eeldata ka seda, et lähitulevikus, tõenäoliselt aastal 2003, korraldatavad referendumid eurotsooniga liitumiseks Rootsis, Taanis ja Suurbritannias annaksid „jah“ tulemusi (vähemalt mitte kõigis nimetatud riikides).

Kui eeldame aga seda, et USA ja tema lähedasema liitlase Suurbritannia mõjuvõim maailmas suureneb, Kontinentaal-Euroopa majandus on kriisis ning euro kurs oluliselt langenud, võib arvata, et Iirimaa esitab avalduse eurotsoonist lahkumiseks. (2/3 Iirimaa kaubavahetusest toimub mitte-eurotsooni riikidega, peamiselt USA ja Suurbritanniaga).

Mitmetel liikmesriikidel (eelkõige Lõuna-Euroopa riikidel) tekib tõenäoliselt probleeme, hoidmaks oma majandusnäitajaid stabiilsuspaktiga ette nähtud raames. Kustub lootus, et stabiilsuspakt aitab Euroopa majandust hoida stabiilse ja arenemisvõimelisena.

Ka mitmed Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ei pruugi soovida liituda eurotsooniga, kartes, et Euroopa Keskpanga poliitika pigem pidurdab nende majanduskasvu.

Riikide majanduspoliitikate kooskõlastamine toimub, sedavõrd kui seda peetakse vajalikuks, Nõukogu kaudu.

Ühtne põllumajanduspoliitika

Kesk- ja Ida-Euroopa riigid tunnetavad, et nende põllumajandus on pandud vanade liikmesriikide suhtes ebavõrdsesse konkurentsituatsiooni liikmesriikide suhtes ning taotlevad täielikus mahus otsetoetuste väljamaksimiseks kehtestatud üleminekuperioodi lühendamist. See tekitab täiendava surve EL-i eelarvele, mille tulemusel otsustavad rikkamad liikmesriigid (ka Prantsusmaa) loobuda EL-i eelarve kaudu subsidiumide eraldamisest põllumajandusele ja annavad sakslaste ettepaneku alusel nende eraldamise õiguse rahvusriikidele. Põllumajanduskaubandus, hoolimata probleemidest, mida tekitatakse farmeritele, liberaliseeritakse, põllumajandussaaduste hinnad Euroopas alanevad. Samas kehtestatakse kolmandate riikide suhtes ranged dumpingu ja konkurentsireeglite rikkumise meetmed.

EL-i eelarve kaudu subsidiumide eraldamisest põllumajandusele loobutakse; nende eraldamise õigus antakse tagasi liikmesriikidele. Põllumajanduskaubandus liberaliseeritakse. Samas kehtestatakse kolmandate riikide suhtes ranged dumpingu ja konkurentsireeglite rikkumise meetmed.

Eelarve

Seoses loobumisega ühtsest põllumajanduspoliitikast saab eelarve kulusid rohkem kasutada selliste Euroopa jaoks strateegiliselt tähtsate valdkondade arendamiseks nagu infotehnoloogia, üle-euroopaliste infrastruktuuride arendamine, teadus- ja arendustegevus, keskkonnanõuet, võitlus terrorismi ja kuritegevusega ning julgeolekupoliitika.

Ühtne välis- ja julgeolekupoliitika

Ehkki Euroopa rahu sobitamise ajalugu on pikk loend läbikukkumistest, üritatakse esialgu veel. Helsingi tippkohtumise otsused luua 2003. aastaks 60 000 liikmeline humanitaar-, pääste- ja kaitseotstarbeline Euroopa kiirreageerimisüksus on pörkunud aga nii poliitiliste, organisatsiooniliste kui ka finantsraskustega.

Terrorirünnakud Euroopa suurlinnades ja USA-Iraagi sõja tulemused veenavad Euroopa riike loobuma Euroopa oma kaitsestruktuuride väljaarendamisest. Kardetakse, et EL-i kaitsestruktuuride loomisega võidakse luua mõra transatlantilisse koostöösse NATO raames ning pealegi pole märke, et iseseisev tegutsemine võiks mõistlikke resultate anda. Otsustatakse ressurside killustamise vältimiseks panustada nii rahaliste kui ka inimressurssidega NATO Euroopa tiiva väljaarendamisse.

Vältimaks Euroopa diplomaatia ja välis- ja julgeolekupoliitika muutumist marginaalseks, sõlmib Ühendus USA-ga strateegilise kaitse lepingu. Seoses rahvusriikide identiteedi tugevnemise ja üle-euroopaliste püüdluste nõrgenemisega väheneb ka Euroopa-poolne püüd olla maailmaparandaja ja tegelda eelkõige „pehme julgeolekuga“ (*soft power*).

Sise- ja justiitsasjad

Sise- ja justiitsküsimusi EL-i ühtseteks poliitikateks ei muudeta. Viimane ei tähenda, et neid üldse EL-i pädevuses ei oleks; teatud (piiratud) koostööd liikmesriigid õigusküsimustes ikkagi teevad.

Liikmesriikide kriitika stsenaariumile

Suund minimaaleuroopale satub mitme riigi (Saksamaa, Benelux'i maad jt) tugeva kriitika alla. Väidetakse, et ta seiskab pikaks ajaks integratsiooni süvendamise. Stsenaariumit kaitsvad riigid (Suurbritannia, mõõndustega Taani) väidavad vastu, et kes pole rahul, võivad ju integratsiooniga omavahelise kokkuleppe raames edasi minna, stsenaarium võimaldab mitmekiiruselist Euroopat.

Stsenaariumi positiivsed ja negatiivsed küljed

Stsenaariumiga realiseerub mitmekiiruselise *a la carte* Euroopa kujunemise idee, mille peamised **positiivsed küljed** on järgmised:

- võimalus lahendada erinevaid probleeme erineva kiirusega (see lahend võib võita pooldajaid just pärast suurt laienemist);
- tõuseb lahendite paindlikkus, sest väheneb vajadus otsida lõputult kompromisse, mis sageli on vastuolulised ja raskesti praktikas elluviidavad;
- võib suureneda rahva toetus Euroopa tasandil, ehkki varasemast kitsamal pinnal tehtavale koostööle, sest rahvusriikide pädevus Euroopa seadusandluse kujundamisel oluliselt kasvab.

Kogetakse, et mitmetes valdkondades jõutakse vabatahtlikkuse printsiibi alusel kiiremini koostööle kui senise poolvägisi sundimise meetmeid (*package deal*) kasutades.

Stsenaariumi peamised **negatiivsed küljed** on järgmised:

- võivad tugevneda konfliktid erineva kiirusega liikuvate riikide gruppide vahel, sest erinevused elatustasemes tasanduvad loodetust aeglasemalt;
- esialgu pole näha, kes asendaks Saksamaad ja Prantsusmaad Euroopa integratsiooni mootorina. Saksamaa võib hakata nõudma oma osa vähendamist EL-i eelarve tulude poolel;
- otsuste vastuvõtmise seisukohalt aeglane ja raskepärane mehhanism. Nõrga Komisjoni (Kantselei) juures on probleeme ka vastuvõetud otsuste realiseerimisega (sedavõrd, kui realiseerimine eeldab üle-euroopalisi mehhanisme).

Stsenaariumi vastavus Eesti huvidele

Föderalistlikus Euroopas võiks Eestil tekkida mitmes poliitikavallas probleeme EL-i riigiülese seadusandluse rakendamisega. On oht, et Eesti satub mitmetesse juba ette kaotatud kohtuprotsessidesse Euroopa Kohtus.

Käesoleva stsenaariumi puhul on taoline oht palju väiksem. Lisaks pole kohustust rakendada mitmeid oma konkurentsieeliseid vähendavaid *acquis'* sätteid. Samas Eesti võimalus mõjutada EL-is toimuvat on, isegi arvestades teatud valimiseeliseid väiksema elanikkonnaga riikides, väga väike. Tõenäoliselt vähenevad oluliselt võimalused saada abirahasid EL-i fondidest.

Stsenaariumiga seotud võimalik laiem dünaamika

Esitatud stsenaariumi realiseerumisel väheneb oluliselt EL-i institutsioonide võime mõjutada koostööd Euroopas. Toimub mitmete poliitikate andmine tagasi rahvusriikide pädevusse, mille tulemusena võib küllalt suure tõenäosusega eeldada mitmesuguseid

II STSENAARIUM – ISAMAADE EUROOPA/MINIMAALEUROOPA

Stsenaariumi põhijooned

- ' EL-i tasandile tsentraliseeritud funktsioonide arvu suurenemine pidurdatud või nende arv väheneb
- ' institutsioonide areng rahvusriikide positsioonide suurendamise suunas
- ' mitmekiiruselise Euroopa mudeli tunnustamine

Käivitavad sündmused

- ' Konvendi töö tulemuse (föderaalriiki kujundava sisuga konstitutsiooni) mitteheakskiitmine 2004. aasta VVK poolt
- ' Eurosooni kehvad majandusnäitajad, euro nõrgenemine
- ' demokraatia defitsiit EL-is süveneb
- ' Euroopa välis- ja julgeolekupoliitika nõrgenemine, hambutus terrorismivastases võitluses
- ' ... mis kõik kokku viivad tagasilöögile, arengu pöördumisele teise suunda

Institutsionaalsed lahendid

a) muutused institutsioonide kaupa

- ' Komisjoni rolli oluline vähendamine; Komisjonist EL-i kantsleile
- ' Nõukogu roll väheneb, kuna allub uuele organile (Euroopa (Rahvaste) Kongressile)
- ' Parlamendi roll suureneb seaduseelnõude initsiatiivi õiguse tõttu
- ' uue institutsioonina Euroopa (Rahvaste) Kongressi (rahvusparlamentide + valitsuse esindajad) loomine; Kongressi presidendist EL-i president

b) integreeritud poliitikad

- ' majandus- ja sotsiaalpoliitika: valdavalt rahvusriikide poliitikad; euro osas domineerib mitmekiiruseline Euroopa
- ' CAP kaotatakse, toetuste eraldamise õigus rahvusriikide pädevusse
- ' CFSP: loobutakse ühiste sõjajõudude väljaarendamisest; julgeolekuga „kolitakse“ NATO tiiva alla

Plussid & miinused

Plussid:

- ' võimalus lahendada erinevaid küsimusi erineva kiirusega
- ' tõuseb lahendite paindlikkus, sest väheneb vajadus otsida kompromisse
- ' võib suurendada rahva toetus Euroopa tasandil toimuvale

Miinused:

- ' võivad tugevneda konfliktid erineva kiirusega liikuvate riikide gruppide vahel, sest erinevused elatustasemetes tasanduvad loodetust aeglasemalt
- ' integratsiooni mootori puudumine (kui Saksamaa ja Prantsusmaa seda enam ei ole)
- ' otsuste vastuvõtmine aeglane ja raske + otsuste elluviimine probleemne nõrga Komisjoni tõttu

Vastavus Eesti huvidele

Poolt:

- ' majanduspoliitiline liberaliseerumine EL-is annab Eestile teoreetilise võimaluse võita, panustades edasi tugevale liberaalsusele
- ' elanikkonna tasandil (algperioodil) “iseseisvaks jäämisest” positiivne meelestatus

Vastu:

- ' Eesti võimalus mõjutada EL-is toimuvat väga väike
- ' oluliselt vähenevad võimalused saada abirahasid EL-i fondidest

tagasilööke. Mitmed toiminud koostöösidemed võivad laguneda, majanduse efektiivsus kannatada. Samas, kui esialgu kitsendatud koostöö annab häid efekte, võidakse anda mitmed poliitikad vabatahtlikult uuesti EL-i pädevusse tagasi. Riikide vabatahtliku partnerluse põhimõtetest lähtuv koostöö võib selliselt astmeliselt tugevnedes anda Euroopa arengus rahva suuremat toetust ja ka efektiivsust.

Kui eeldada, et maailmas hoogustub järgneval perioodil uuesti majanduslik liberaliseerimine ning Eestil jätkub taolise poliitika jätkamiseks sisemist sotsiaalset ressursi, oleks taolises „lõdvemas“ ühenduses tegutsemine võimalus jätkata seni edu toonud tegevuskursi ja ülimalt liberaalse riigi imago. Ka „lõdvema“ Ühenduse vastuvõtmine oma elanikkonna poolt oleks lihtsam kui föderaliseeruva EL-i aktsepteerimine. Eesti võiks sel juhul, soovi ja võimekuse korral, ühineda kõrgema majandusvabadusega riikide grupiga.

Stsenaariumil on tema teostumisel ka mitmeid geopoliitilisi järelemeid. Jätkuv terrorismioht ning Kagu-Aasia majanduslik ja poliitiline pealetung sunnivad Euroopat tegema tihedamat koostööd USA-ga. Võib arvata, et majandusvabadusi suurendav Euroopa loob selleks koostööks paremad eeldused kui Saksamaa ja Prantsusmaa juhtimisel föderaliseeruv Euroopa.

Stsenaariumi ideed võivad edu korral laieneda Euroopast väljapoole. Ei ole välistatud, et ka WTO raames hakatakse moodustama erineva kiirusega majandusvabadusi arendavate riikide gruppe jne.

2.2.3 KOLMAS STSENAARIUM: *Kodanike Euroopa*

Kodanike Euroopa tähistab Euroopa demose ja kodanikuühiskonna mõjulepääsu EL-i tasandil. Otsustamismehhanismide keerukust ja aeglust aktsepteeritakse seetõttu, et tagatud on „kõikide huvidega arvestamise“ põhimõtte. Domineerib arutlev ja nõuandev valitsusviis. Rahvusriikide roll mõnevõrra väheneb, kuid teisalt on kultuuriline pluralism ja liikmesriikide vaheline võrdsus kõrgelt hinnatud väärtused.

Stsenaariumi käivitavad sündmused

Suurriikide domineerimise tendents Euroopa Tuleviku Konvendis hakkab tekitama pingeid, kuid selle positiivseks tagajärjeks on debati hoogustumine, eriti just legitiimsuse küsimustes. Väikeriigid asuvad 2003. a esimesel poolel aktiivselt oma huve kaitsma, mobiliseerides selleks senisest enam oma avalikkust ning ka kandidaatriigid väljendavad julgelt oma seisukohti. Demokraatia ja avalikkuse mõisted väärtustuvad. Et mitte lubada Konvendi läbikukkumist, on Konvendi juhtfiguurid ja suurriigid sunnitud nende seisukohtadega arvestama. Nii esitabki Konvent 2003. aasta suvel valitsustevahelisele konverentsile (VVK-le) EL-i põhiseaduse teksti, mis on valminud küll ägedate vaidluste tulemusel ja kus ükski osapool ei saavuta selgelt oma eesmärgi, kuid millel on küllalt laialdane toetus. VVK-l ei ole praktiliselt teist võimalust, kui ettepanek heaks kiita – muidu asetataks kahtluse alla Konvendi pika-aegne ja laiaulatuslik töö. Ka kandidaatriigid tunnevad, et neid on tõeliselt debatti kaasatud ja nende seisukohtadega (teatud määral) arvestatud.

Väga põhjanevaid muudatusi heakskiidetud projekt ei sisalda; pigem võib seda iseloomustada lahja kompromissina. Sellele vaatamata räägitakse olulisest nihkest, mille tagajärjel hakkab EL-i olemus muutuma. Milles see muutus siis seisneb? –

Võtmesõnadeks, mis iseloomustavad toimunud nihet, on demokraatia, kodanikud ja kodanikuühiskond, Euroopa 'avalik ruum' (*public space*) ja avalik debatt. Tugevneb usk, et on tekkimas Euroopa *demos*, mille puudumine on seni olnud EL-i demokrati-seerimise põhitakistuseks.

Stsenaarium lühidalt

EL säilib heterogeense, hübriidse, institutsionaalselt keerulise süsteemina, milles on ühendatud föderalistlikke ja valitsustevahelise koostöö elemente. Ühiste institutsioonide (eelkõige Komisjoni ja Euroopa Parlamendi) roll kasvab, kuid otsuste tegemisse püütakse senisest enam kaasata ka rahvusparlamente ja kodanikuühiskonda. Domineerib arutlev ja nõuandev valitsusviis. Kodanike ja kodanikeühenduste võimalusi EL poliitikat mõjutada lisatakse nii riikliku tasandi kui EL-i institutsioonide kaudu. Euroopa tasandil tegutsevad poliitilised rühmad ja kodanikeühendused tugevnevad ning kodanike identiteet seostub varasemast tugevamalt EL-iga. Rahvusriikide roll mõnevõrra väheneb, aga rahvuslikud identiteetidid ei kao kusagile. Rõhutatatakse EL-i mitmetasandilisust, kultuurilist pluralismi ja liikmesriikide vahelist võrdsust.

Institutsioonide areng

Kodanike poliitilise aktiivsuse suurenemisega kaasneb **esindusinstituutsioonide**, sealhulgas Parlamendi, **positsiooni tugevnemine**. Parlament moodustab nii liikmesriigi kui EL tasandil demokraatia alustala. EL-i tasandil kasvab Parlamendi roll eelkõige tänu ühisotsustusmeetodi (*co-decision*) lisamisele (sh välispoliitika ning sise- ja õigusasjade valdkonnas) ja parlamentaarse kontrolli tugevdamisele Komisjoni üle.

Parlamentaarsete institutsiooni tugevdamiseks luuakse uus **Euroopa Rahvaste Kongress** – Euroopa Parlamendi ja proportsionaalselt liikmesriikide parlamendisaadikuid (vastavalt riikide rahvaarvule) ning kodanikeühenduste esindajaid ühendav kogu. Kongress asendab senist COSAC'it¹³ ning seda peetakse jätkuks Konvendile, mille töömeetod on osutunud edukaks. Kuigi sellise uue kogu loomine muudab kohmakamaks Liidu erinevate institutsioonide vahelised suhted ja protseduurid, soodustab see siiski eri tasandite vahelist tihedamat koostööd.

Kongress hakkab kogunema üks kord aastas, et arutada EL-i tegevuse üldeesmäärke ning kiita heaks kesksed otsused. Selle kolme – EL-i, riigi ja kodaniku – tasandit esindava kogu ülesandeks on muuhulgas otsustada, kuidas peaksid olema jaotatud pädevused Liidu institutsioonide ja tasandite vahel, tagada, et rahvusparlamendid oleksid paremini informeeritud ning kaasatud EL-i tegevusse. Euroopa Rahvaste kogu kiidab heaks ka uute liikmete vastuvõtmise. Euroopa Parlamendile antakse õigus üksikute volinike vallandamiseks.

Rahvusparlamentide rolli üritatakse tugevdada lisaks Kongressile ka uue subsidiaarsuse kontrolli protseduuriga. Sellele vaatamata kipuvad rahvusparlamendid EL-i poliitikas kõrvalseisja rolli jääma. Liikmesriikide vahel on aga olulisi erinevusi sõltuvalt sellest, millised on suhted parlamendi ja valitsuse ning parlamendi ja kodanikuühiskonna vahel. Endisest tähtsamaks muutub rahvusparlamendi suhe oma riigi esindajatega Euroopa Parlamendis. Tugevad rahvusparlamendid suudavad mõjutada oma valitsust, jälgivad aktiivselt Euroopa Parlamendi tegevust ning teevad koostööd kodanikeühendustega, kes tegutsevad EL-i tasandil.

¹³ COSAC (Euroopa Ühenduse Küsimustega Tegelevate Komisjonide Konverents) on regulaarselt kooskäiv kogu, mis ühendab Euroopa Parlamenti ning rahvusparlamentide Euroopa asjade komisjone.

Komisjon säilitab enam-vähem oma senise rolli. Hoolega püütakse jälgida, et ta oleks EL-i ühishuvide kaitsja, kes on rahvuslike huvide suhtes neutraalsel positsioonil. Säilib ka Komisjoni ainuõigus esitada seadusandlikke eelnõusid. Samas kasvab Komisjoni poliitiline vastutus Euroopa Parlamendi ees. Komisjoni iga-aastane tööprogramm kiidetakse heaks parlamendis ning peegeldab seega parlamendi poliitilist koosseisu. Kodanikeühendusi kaasatakse senisest enam Komisjoni töörühmade töösse, et anda neile suuremad võimalused mõjutada EL-i seadusandlust juba ettevalmistustöö algstaadiumis. Igal liikmesriigil on oma volinik.

Palju vaidlusi tekitab küsimus **EL-i Presidendi** ametikoha loomisest. Ühelt poolt justnagu tahetakse EL-i tasandile ametikohta, kes omaks oma tugevuselt juhtfiguuri rolli, mis on võrreldav liidriga (peaministriga või presidendiga rahvusriigis). Teiselt poolt ühe tugeva juhi institutsiooni ei soovita siiski luua, kuna see oleks vastuolus EL-i mitmetasandilisuse ja heterogeensusega. Pakutakse välja erinevaid variante nagu EL-i Presidendi valimine Rahvaste Kongressi poolt või siis EL-i Presidendi ametikoha loomine Komisjoni Presidendi ametikoha baasil, kuid tema kinnitamisega Kongressi poolt, tugevdades ühtlasi parlamentaarse tasandi kontrolli Komisjoni töökavade formeerumise üle. Erinevate alternatiivide olemasolu tõttu lükatakse EL-i Presidendi ametikoha loomine kaugemasse tulevikku.

Eesistujamaasüsteem kaotatakse ja asendatakse viieks aastaks valitava **Nõukogu peasekretäri**ga, kes on EL-i ühtsuse sümbol ning autoriteetseim esindaja rahvusvahelistel areenidel. Samas seotakse välispoliitika koordinaatori roll Komisjoniga, mis nõrgendab peasekretäri rolli. Tekib mingil määral konkurentsi Komisjoni presidendi ja Nõukogu peasekretäri vahel.

Nõukogu roll on varasemast nõrgem, kuna valitsustevahelist koostööd vähendatakse. Nõukogu koosolekud muudetakse avalikuks ja koosseisude arvu vähendatakse.

Ülemkogu jääb uue Kongressi varju, kuigi liikmesriikide juhid kogunevad endiselt regulaarselt EL-i arengut arutama.

Euroopa Kohtu võimkond jääb vähemalt samaks või isegi suureneb põhivabaduste tagamise osas. Samas kaldub vähenema Euroopa Kohtu vaba tõlgendamise ruum, sest õigusloomes kasutatakse rohkem koostöö- ja konsultatsiooniprotseduure ning õigusaktid vastavad paremini tegelikele vajadustele. Ombudsmani institutsiooni võimalused suurenevad.

Konvendi poolt kirjutatud ja allkirjastatud **EL-i põhiseaduse** tekst kiidetakse 2003. aasta valitsustevahelisel konverentsil heaks. Põhiseaduses hoidutakse määratlemast pädevuste selget jagamist EL-i ja liikmesriikide vahel. Sisse kirjutatakse mõningaid EL-i kodanikesksusele viitavaid sätteid.

EL-i poliitikate areng

Majandusintegratsioon ja ühtne põllumajanduspoliitika

Põhimõtteliselt loob saavutatud kompromiss tee majandusintegratsiooni jätkumiseks, sh eurosooni laienemiseks. Samas takistab otsustusprotsesside keerukus ja väga paljude osapoolte lepitamise vajadus tegemast nii radikaalseid samme kui viimaks kokkulepitut järjekindlalt ellu. Tugevnev rõhuasetus sotsiaalsetele küsimustele tekitab vastuolusid majandusgrupeeringute *lobby*'ga, kelle arvates mitmed poliitikad takistavad EL-i majanduse konkurentsivõime tõusu. Teisest küljest majanduse ümberstruktureerimise käes kannatavad sektorid ja regioonid leiavad uuenenud süsteemi kaudu suuremaid võimalusi jõuda oma muredega Brüsselisse. Regulaarselt tekib probleeme Majandus- ja rahaliidu säilimiseks vajalike makromajanduslike kriteeriumide täitmisega. Suurte raskustega suudetakse euro siiski suurest langusest päästa.

Majanduspoliitika iga-aastaste suuniste (*Guidelines*) väljatöötamise kooskõlastamiseks luuakse keerukas protsess, kus peale Komisjoni erinevate direktoraatide (ka tööhõive, sotsiaalküsimustega tegelevad direktoraadid) ja Majandus- ja finantsnõukogu (*Ecofin*) osaleb ka Euroopa Parlament.

Peaaegu kõigile on saanud selgeks, et ühtne põllumajanduspoliitika on EL-il kaelas nagu vesikivi ja pole jätkatav; tema ümberkujundamine kaasaegsemaks maaelupoliitikaks venib aga huvigruppide mõju ja nendega lõputu kooskõlastamise tõttu arutult pikale perioodile. Väga raske on lahenda uute EL-i eelarveperioodide rahastamispõhimõtteid.

Oluline on, et vähemalt püüeldakse EL-i legitiimsuse tõusule rahva silmis: EL peab tegema seda, mida kodanikud temalt ootavad, kodanikke ära kuulates ja kaasates.

Ühtne välis- ja julgeolekupoliitika ning õigus- ja siseasjad

Sambad kaotatakse ning CFSP ja justiits- ja siseasjad integreeritakse ühtsetesse otsustusmehhanismidesse. Kuna kodanikud ootavad EL-ilt aktiivsemat tegevust just nendes valdkondades, tugevdatakse siin oluliselt ühiste institutsioonide rolli. Välispoliitika koordineerimine ja otsuste ettevalmistamine viiakse Komisjoni alluvusse, kuid samas püütakse säilitada tugev valitsustevaheline kontroll eelkõige julgeoleku- ja kaitsepoliitika küsimustes. Lisatakse EL-i ühisesindust rahvusvahelistel areenidel.

Nn maailmaparandaja ideoloogiat toetavatelt kodanikeühendustelt tõuseb üha tugevamaid häáli, mis nõuavad EL-ilt aktiivsemat globaalset rolli. Globaalselt aktiivse EL-i tugevdamist peetakse üheks vahendiks Euroopa identiteedi loomisel. USA suhtes ollakse kriitilised; Euroopast ei soovita luua võimukeset, mis rajaneks samadel reaalspoliitilistel põhimõtetel nagu USA. Otsitakse Euroopa identiteeti; omanäolist profiili globaalses poliitikas, mis kaitseks "euroopalikke väärtusi" ja pakuks vastukaalu USA-tüüpi võimule. EL-i välispoliitika keskmesse soovitakse asetada osalemine õiglasema maailmakorralduse (*global governance*) saavutamisel. EL-i ühine poliitika arenguabi, väliskaubanduse, keskonnakaitse ja põgenike küsimustes tugevneb. Võtmesõnadeks on globaalne solidaarsus, rahvusvahelise koostöö demokratiseerimine, ühiste normide ja väärtuste edendamine. Enam hakatakse rääkima ka õiglasest maailmakaubandusest.

Eelnimetatud eesmärkide edendamine põrkub aga sageli nn europroteksionistide ja "Euroopa kindluse" ehitajate vastuseisule. Viimased keskenduvad rohkem EL-i siseprobleemidele, kuid migratsiooni, väliskaubanduse, tööjõu jmt. küsimustes on neil vastasleeriga teravaid vaidlusi. Lahendid kujunevad tavaliselt kompromissidena. Euroopa poliitiline eliit peab ennetama omapoolsete karmide meetmetega populistide nõudmisi, et nii nende toetuspõhja nõrgendada. EL pöörab suurt tähelepanu oma piiride kindlustamisele; luuakse ühine piirivalve ja range migratsioonipoliitika. Samuti tugevdatakse politseikoostööd.

Vähehaaval süvendatakse kaitsepoliitilist koostööd, et kaitsta Euroopat välisohtude eest. Sõjalise julgeoleku osas ollakse aga endiselt sõltuvad USA-st ning transatlantiline suhe jääb tugevaks. EL püsib tsiviilvõimuna ja militaarse ühiskaitse loomisest öeldakse selgelt lahti. EL arendab oma tegevust kriisijuhtimise (*crisis management*) valdkonnas ja rõhutab konfliktide ennetamise tähtsust. CFSP ja NATO funktsioonide osas püütakse hoiduda dubleerimisest.

Loodetakse sellele, et USA ja Euroopa saavad olema partnerid, kelle vahel on mõlemale sobiv tööjaotus: USA kasutab võimu, sekkub kriisidesse vajaduse korral jõuliselt; EL "aitab haavu ravida" ja abistab ülesehitustöödes. Seda siis, kui olukord kriisikoldes on juba rahunenud. Mõlemad osapooled sõltuksid partnerist ja peaksid seetõttu arvestama

teeneteise huvidega. Reaalses elus on transatlantilistes suhetes siiski pidevad pinged. Euroopas ei olda rahul sellega, et EL on USA abilise rollis ning on sunnitud viimase tegevuse heaks kiitma ka siis, kui see eurooplaste nägemustega vastuollu läheb. Ameeriklasi ärritab aeg-ajalt eurooplaste kriitika ja "naaiivne moraliseerimine"; samuti pole USA rahul sellega, et sõjalised kulutused on Euroopas suhteliselt madalad.

Sotsiaalne Euroopa

Vaatamata oma maailmavaadete vastandlikkusele, pooldavad nii „maailmaparandajad“ kui perioodiliselt häälttõstvad populistid nn sotsiaalse Euroopa tugevdamist. Üldine avalik arvamus ootab EL-ilt aktiivsemat panust tööhõiveküsimumustes, töötajate õiguste kaitseks, miinimumsissetuleku ja sotsiaalse turvalisuse tagamisel. Koostöö lisamisele nendes valdkondades on ka väga tugevaid vastaseid; esmajoones äriühingud, kelle *lobby* Brüsselis on endiselt üks tõhusamaid ja kes suudavad oluliselt mõjutada mitmeid uute liitujate valitsusi. Väikeseid samme ühiste normide lisamiseks siiski astutakse. Sotsiaalse Euroopa tugevdamist toetab ka kodanikuühiskonna kaasamine otsuste langetamisse. Euroopa sotsiaalse turvalisuse kaitsmisega kaasneb aga kahjuks proteksionismi kasv. Tõsi, see pole ainult Euroopa areng; vabakaubanduse ideoloogia kriitikat ja üleskutseid kaitstuma ja proteksionistlikuma maailma järele kostub ka mujalt. Isegi USA-st.

Liikmesriikide kriitika stsenaariumile

Sellele stsenaariumile on tugevalt vastu Suurbritannia, kes on mures oma riikliku suveräänsuse ja identiteedi pärast. Samuti kardavad britid, et selline areng nõrgestaks nende maailmapoliitilist positsiooni. Mitmed teised suurriigid, eriti Saksamaa, oleksid valmis muutma EL-i otsustamisprotseduure, võrreldes kirjeldatava stsenaariumiga, tunduvalt tõhusamaks ja lihtsustama institutsionaalset struktuuri, kuid peavad arvestama mitmete teiste mõjuritega. Nendeks on ühelt poolt vajadus legitimeerida EL-i senisest paremini, teiseks nende maade elanikkonna enda soov muuta EL-ist instrument sotsiaalelu edendamiseks ja võtta see instrument senisest vahetumalt enda kätte. Kolmandaks teguriks on vajadus arvestada väikeriikide, eriti Põhjamaade nõuetega. Viimased ongi *Kodanike Euroopa* kõige suuremad pooldajad. Uued liitujamaad ei orienteeru situatsioonis esialgu väga hästi. Mitmed neist ei oska mudeli suhtes seisukohta võtta, mõned kritiseerivad, osa uusi liitujaid aga hakkavad siiski arvama, et stsenaariumi üldine ideoloogia vastab nende huvidele paremini kui „puhtamad“ mudelid, nii valitsustevaheline kui föderalistlik.

Stsenaariumi positiivsed ja negatiivsed küljed

Stsenaariumi plussiks on nii üksikute kodanike kui kodanikeühenduste poolsete mõjutamisvõimaluste lisamine; EL-i demokratiseerimine „alt üles“. Oluline on, et vähemalt püüeldakse EL-i legitiimsuse tõusule rahva silmis: EL peab tegema seda, mida kodanikud temalt ootavad, kodanikke ära kuulates ja kaasates. Stsenaarium maksimaliseerib EL-i demokraatlikkust, kuid see toimub tõhususe arvel. Soov kõiki arvamustega võimalikult palju arvestada aeglustab otsuste tegemist ning viib sageli kompromissideni, mis ei pruugi lõppkokkuvõttes rahuldada kedagi.

Teine probleem on institutsioonilise struktuuri raskepärasus, aeglus (eriti oluline on see liikmesriikide arvu suurenemise juures), kallidus. Tekib vastuolu, institutsionaalne

reform on tehtud kodanike survele ja nende huvides, samas on ta pidevalt kodanike rahulolematuse objektiks. Kuna majandusintegratsioon areneb selles stsenaariumis aeglaselt, siis tuleb nn Lissaboni protsessis püstitatud ambitsioonikad eesmärgid maha matta ja majanduslik efektiivsus samuti. Paljud on mures ka rahvusriikide mõju nõrgenemise pärast. Eliidid „euroopastuvad“ ning rahvusriikide võim muutub endisest piiratumaks. Rahvusriigi suveräänsuse asemel rõhutatakse nüüd pigem kultuurilisi identiteete ja kultuurilist pluralismi kui „euroopluse“ üht nurgakivi. Kuigi rahvuskultuure toetatakse ja tahetakse säilitada, minnakse mitmetes valdkondades üha enam üle inglise keelele. Rahvuskeelte kasutusala kitseneb. Euroopalike eliitide esindajad väärtustavad oma rahvuslikke juuri, kuid teisalt ei seo ennast sageli kodumaaga. Tööjõu liikuvus kasvab ja eriti noored, haritud inimesed tunnevad end üha enam Euroopa kodanikena.

Stsenaariumi vastavus Eesti huvidele

Eesti huvidele vastab see, et ehkki riikide positsioon tervikuna mõnevõrra nõrgeneb, on väikeriikide positsioon *Kodanike Euroopas* suhteliselt tugev ning ka kultuurilist pluralismi väärtustatakse. Olles enesekindel, võiks väita, et eesti keele ja kultuuri säilitamine elujõulisena sõltub ju eelkõige eestlastest endast – kui palju paneme rõhku oma keele kasutamisele; kas lahkume Eestist päriseks või käime vaid vahepeal kogemusi saamas; kas iive kasvab või mitte jne.

Kodanike Euroopa stsenaariumi teostumine mõjub positiivselt demokraatia ja kodanikuühiskonna arengule ning soodustab osalusdemokraatia teket. Võib leida teatud argumente, et näiteks poliitiliste parteide ja parlamendi positsioon võib tänu kahepoolsele infovahetusele ning kodanikuühiskonna laialdasele kaasamisele poliitilistesse otsustusprotsessidesse tugevneda. Samas on olemas ka tendents, et hästiorganiseeritud tugevad kodanikeühendused esindavad oma huve otse EL-i tasandil ning rahvusparlamendi vahendajaroll jääb tahaplaanile.

Välis- ja julgeolekupoliitika seisukohast võiks see stsenaarium tugevdada Eesti positsiooni; seda küll eeldusel, et Euroopa ja USA suhetes ei teki suuremaid probleeme ning säilib NATO sõjaline julgeolekugarantii. Väikeriikide huvidega arvestamine on Eestile eriti oluline EL-i ja Venemaa suhete arendamisel, millesse Eesti võib anda oma panuse. Stsenaarium soodustab ka regionaalset piireületavat koostööd, mille raames on võimalik toetada Venemaa lähipiirkondade arengut ning tugevdada Läänemere piirkonna koostöövõrgustikke.

Seevastu majanduslikust perspektiivist ei ole see stsenaarium Eestile kui EL-i majandustasemele kiiresti järele jõuda tahtvale maale (*catching-up country*) eriti soodne. Sotsiaalse Euroopa tugevnemine nõrgendaks Eesti majanduse konkurentsieeliseid ning välistaks nn Euroopa tiigri mudeli realiseerumise. Samuti ei vasta Eesti huvidele protektsionistlikud tendentsid. On oht, et Eesti võib jääda pikaks ajaks üsna vaeseks, perifeerseks väikeriigiks. Lootustel saada Euroopa majandustiigriks poleks selle stsenaariumi raamest erilist katet. Teisest küljest võiks see stsenaarium olla positiivne Eesti ühiskonna sidususe ja vaesemate sotsiaalsete gruppide seisukohast. Sotsiaalse Euroopa poliitika tooks Eestile EL-i toetusi, parandaks minimaalse sotsiaalse turvalisuse taset ja aitaks vähendada sotsiaalseid ja regionaalseid lõhesid.

Stsenaariumiga vallanduv laiem dünaamika

Stsenaariumi edasine käekäik sõltub sellest, kuidas suudetakse tema raames lahendada kaks vastuolu. Esiteks konflikt kahe maailmavaate vahel: eurointegratsiooni positiivselt

III STSENAARIUM – KODANIKE EUROOPA

Stsenaariumi põhijooned

- ' Euroopa “demose” ja kodanikuühiskonna oluline tugevnemine
- ' arutleva ja nõuandva valitsusviisi domineerimine
- ' rahvusriikide rolli teatav vähenemine
- ' institutsionaalne keerukus pigem suureneb

Käivitavad sündmused

- ' suurriikide domineerimine tekitab pingeid, mille tulemusena hakkavad väikeriigid oma positsioone enam kaitsma
- ' hoidmaks ära Konvendi läbikukkumist, ollakse (suurriigid) sunnitud väikeriikide huvidega arvestama + tulemusena tõusevad tähelepanu keskpunkti demokraatia, legitiimsuse ja osaluse küsimused

Institutsionaalsed lahendid

a) muutused institutsioonide kaupa

- ' Komisjon säilitab oma praeguse rolli
- ' Nõukogu roll varasemast nõrgem; Nõukogu peasekretär asendab eesistujamaasüsteemi, samas tema roll sümboolne
- ' Parlamendi positsiooni tugevdamine, kuid samas ka teiste institutsioonide rollid tugevnevad
- ' Euroopa Rahvaste Kongressi (Euroopa Parlamendi ja rahvusparlamentide esindajad proportsionaalselt + kodanikuühiskonna esindajad) loomine

b) integreeritud poliitikad

- ' majandus- ja sotsiaalpoliitikas rõhuasetus sotsiaalküsimustele
- ' CAP-i osas suund ära kaotamisele, mis aga venib huvigruppidega kooskõlastamise tõttu
- ' CFSP: tugevdatakse ühiste institutsioonide rolli, võtmefiguuriks Komisjoni volinik

Plussid & miinused

Plussid:

- ' kodanike ja kodanikeühenduste mõjutamisvõimaluste suurenemine, EL-i legitiimsuse tõus
- ' aktiveerub avalik debatt EL-i tasandil
- ' otsustusprotsessid muutuvad avatumaks ja läbipaistvamaks

Miinused:

- ' institutsionaalne keerukus säilib
- ' EL-i otsustamisefektiivsus madal
- ' kodanike Euroopa kipub olema eliitide Euroopa
- ' rahvuskultuurid mingil määral ohustatud

Vastavus Eesti huvidele

Poolt:

- ' väikeriikide tugev positsioon ja kultuurilise pluralismi väärtustamine
- ' soodustab demokraatiat ja kodanikuühiskonna arengut
- ' sotsiaalne mõõde tõstaks Eesti ühiskonna sidusust, vähendaks regionaalseid lõhesid

Vastu:

- ' EL-i protektsionistlikud tendentsid piduriks Eesti majanduskasvule
- ' sotsiaalse mõõtmega tugevnemine samuti nõrgendaks Eesti majanduse konkurentsieeliseid riigina eksponeerimise võimalused pigem vähenevad
- ' oht, et Eesti eliitide “euroopastumine” nõrgendab eesti keele ja kultuuri elujõulisust

suhtuvad n-ö maailmaparandajad ja rahvuslikult meelestatud jõud, kelle esmaseks eesmärgiks on „Euroopa kindluse“ tugevdamine. Euroopa äärealadel ja lähipiirkonnas aset leidvate kriiside tagajärjel võib näiteks kasvada järsult põgenike ja sisserändajate vool Euroopasse. See kasvatab mitmetes maades paremekstremistide populaarsust. Kuigi paremäärmuslased on tugevalt rahvusmeelsed ja on alati suhtunud EL-i skepsisega, aktiveerub nüüd nende koostöö ka Euroopa tasandil. Näiteks võivad nad muuta migratsiooniproblemaatika 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimiste loosungi „Turvalisema Euroopa nimel“ all keskseks teemaks ja vallandada tegelikult „avatuse-sulgumise“ teemalise avaliku debati. Paremäärmuslaste tõstatatud teemad – migratsioon, ühiste piiride kaitse, politsei tegevus, sotsiaalne turvalisus, töajooksimused jmt – on kodanikele olulised ja lisavad huvi EL-i poliitika vastu. Tugevneb arusaam, et EL-il peab olema nendes valdkondades oluline roll. Siit aga ei tulene, et nn „Euroopa kindluse“ ehitamist taotlevad rahvuslased ja populistid peaksid olema automaatselt valimiste võitjad. Võib arvata, et väljakutse tekitab terava vastureaktsiooni globaalsete küsimustega tegelevate kodanikeühenduste hulgas, kes omakorda mobiliseeruvad oma lahendite kaitseks.

Teine võtmeküsimus seisneb vastuolus kiire majandusliku arengu ja elu sotsiaalse kvaliteedi nõuete vahel. Stsenariumil on šanss teostuda juhul, kui tarbimisorientatsioonile suunatud arengumudel („rottide võidujooks“) mõnevõrra oma populaarsust kaotab ja elukvaliteediga (sh ka sotsiaalne ja kultuuriline mitmekesisus) seotud hoiakud enam domineerima pääsevad. Vastupidisel juhul peab ta teed andma kõrgemat majanduslikku efektiivsust võimaldavatele integratsiooniskeemidele.

Osalusdemokraatia ja „üks mees, üks hääl“ põhimõtete laiema kasutamine kipub vähendama Eesti kui väikese rahvaarvuga maa mõjujõudu. EL-i tähelepanu elukvaliteedile võib mõjuda mitmes mõttes Eestile soodsalt.

3 STSENAARIUMID KONVENDI ARUTELUDE TAUSTAL

Käsitletud kolm stsenaariumit on „puhtad lahendid“, mis tähendab, et isegi parimal juhul realiseerub vaid mingi eelesitatud stsenaariumi lähedane variant. Võib siiski küsida, milliste stsenaariumikonstruktsioonide foone võis aimata Konvendis toimunud ühtede või teiste arutelude taga. Etteruttavalt võib öelda, et väga selget ja tugevat toetust ühele EL-i (institutsionaalse) reformimise **tervik**variandile ei eksisteerinud. Kaldumist ühe või teise suunas on võimalik välja tuua pigem erinevate üksiklahendite tasandil, mis on veelkordseks kinnituseks hüpoteesile, et tegelikkuses töötavast EL-i reformivariandist oldi (ehk ollakse ka jätkuvalt) kaugel.

Arvamuste rohkuse kõrval, mis puudutasid erinevaid üksiklahendeid, sh eriti institutsionaalseid küsimusi, võis suuremat üksmeelt täheldada valdkondades, mis olid arutamiseks antud Konvendi töögruppidele. Töögruppide temaatikad on laias laastus jagatavad kaheks: pooled töögruppidest tegelesid üldiste, valdkondi/institutsioone läbivate, neid ületavate küsimustega (subsidaarsuse, EL-i õigusliku staatuse, rahvusparlamentide, EL-i täiendavate pädevuste, protseduuride ja meetmete lihtsustamise töögrupid) ning teine pool töögruppidest olid valdkonna-, eelkõige mingi poliitikaspetsiifilised (majanduspoliitika juhtimise, välispoliitika, kaitseküsimuste, õiguse, julgeoleku ja siseasjade ning sotsiaalküsimuste) töögrupid. Järgnevalt on tutvustatud töögruppide peamisi seisukohti, tuginedes nende poolt Konvendile esitatud lõppraportitele.

Arvati, et **subsidaarsuse** (*subsidiarity*) põhimõtte järgimise kontrolli õigus tuleb anda rahvusparlamentidele, tasakaalustamaks EL-i ja riikide võimuvahetust. Rahvusparlamentide jaoks tasuks sisse seada nn varane hoiatusüsteem (*early warning system*), kindlustamaks, et Komisjon ei ületaks oma tegevuses võimupiire. Hoidmaks rahvusparlamente toimuvaga enam kursis ning kindlustamaks seda, et akt võetaks vastu n-õ optimaalseimal tasandil (rahvusriigi, EL-i tasand jne), peaks Komisjon olema kohustatud saatma algatatud aktid teistele institutsioonidele lisaks ka rahvusparlamentidele.

Põhiõiguste harta (*Charter of Fundamental Rights*) töörühmas oldi üksmeelel, et nimetatud dokument tuleb muuta õiguslikult siduvaks ning samuti, et see tuleb integreerida loodavasse EL-i põhiseaduse teksti. Põhiõiguste harta teksti redigeerimise järele erilist vajadust ei nähtud; küll aga leiti, et EL peaks lisaks ühinema Inimõiguste konventsiooniga.

Mis puudutab **EL-i õiguslikku staatust** (*legal personality*), siis eksisteeris kindel üksmeel selles osas, et EL-i (õiguslik) struktuur vajab lihtsustamist. Pakutud variandid näevad ette, et Euroopa Ühendus(t)e Leping ja Euroopa Liidu Leping tuleb ühendada üheks dokumendiks. Pakuti ka seda, et EL-ile tuleks anda juriidiline staatus, mis ühtlasi annaks EL-ile õigusliku aluse sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid/lepinguid. Samuti saaks sellega lahendatud EL-i esindatuse probleem rahvusvahelistes organisatsioonides.

Rahvusparlamentide (*national parliaments*) osas oldi seisukohal, et EL-i põhiseadus/põhiseaduslik leping peaks (konkreetse sõnastusena) sisaldama mehhanismi, mismoodi saaksid rahvusparlamentid olla aktiivsemalt kaasatud EL-i tasandil. Pakuti, et rahvusparlamentidel peaks olema võimalus kontrollida valitsuse esindajate hääletamist Nõukogus, milleks omakorda Nõukogu peaks hakkama töötama nn avatud uste poliitikaga. Nõukogu istungite protokolle tuleks paralleelselt hakata saatma nii Euroopa Parlamendile, liikmesriikide valitsustele kui ka rahvusparlamentidele.

EL-i täiendavate pädevuste (*complementary competences*) kohta tehtud ettepanekud nägid kõigepealt ette nende ümbernimetamise toetavateks meetmeteks (*supporting measures*). Toetavad meetmed kaasaarvatud peaks EL-i põhiseaduses/põhiseaduslikus lepingus olema eristatud kolme eri liiki pädevusi (lisaks täiendavatele pädevustele veel eksklusiivsed ja jagatud pädevused). Toetavate meetmete näol peaks EL enam tegelema tööhõive, hariduse ja kutsehariduse, kultuuri, tervishoiu, üle-euroopaliste võrgustike, teadus- ja arendustegevuse küsimustega. Pakuti, et toetavad meetmed võiksid väljenduda finantsabi andmise, koordineerimise, pilootprojektide jms vormis.

Hoolimata sellest, et **protseduuride ja meetmete lihtsustamine** (*simplification of procedures and instruments*) on teema, millele keegi vastu ei vaidle, nenditi selle valdkonna töögrupi lõppraportis, et „ei ole midagi keerulisemat kui lihtsustamine“. Ettepanekute seas pakuti välja, et EL-i õiguslikud instrumentid vajavad ühesemat nimetamist ning et õiguslike instrumentide arvu tuleks vähendada; samuti tuleks EL-i regulatsioonid ja direktiivid nimetada vastavalt ümber EL-i seadusteks ja EL-i raamseadusteks.

Teema, kus ühisest positsioonist oldi vast kõige kaugemal, oli EL-i **majanduspoliitika korraldamine** (*economic governance*). Töögrupis osalejate ettepanekud erinesid oluliselt. Pea enamus oli siiski seisukohal, et tugevdama peaks Komisjoni rolli – Komisjonile peaks antama üldiste majanduspoliitiliste suundade määramise õigus, samuti peaks Komisjon teostama järelevalvet Stabiilsuspakti täitmise üle. Küllalt suurt toetust omas ka nn Eurogrupi (kuhu kuuluksid ainult need riigid, kes on euroga ühinenud) institutsionaliseerimise ettepanek. Ühtlasi nähti vajadust uue, sotsiaalsete küsimustega tegeleva töögrupi loomise järele. Vastu oldi muudatuste tegemisele Euroopa Keskpanga õigustesse.

Välispoliitika (*External Action*) osas ei nähtud vajadust EL-i sellealaste tegevuste/pädevuste ümbervaatomiseks. Suur enamus toetas EL-ile üheisikulise välispoliitilise esindaja ametikoha ja eraldi välispoliitika nõukogu (*External Action Council*) loomist. Lisaks peaks välispoliitiline esindaja omama kesksel kohta Euroopa Komisjonis, seda näiteks asepresidendi koha näol. Veel käidi välja ettepanek EL-i diplomaatilise korpusel loomise kohta.

Kaitseküsimuste (*Defence*) osas nähti vajadust kriisijuhtimise täiustamiseks, otsustusmehhanismide paindlikustamiseks ja liikmesriikide vaheliseks suuremaks koostööks; samuti nn solidaarsusklausli kehtestamist liikmesriikide vahel efektiivsemaks terrorismivastaseks võitluseks. Lisaks leiti, et kaitseküsimuste osas peaks olema suurem sõnaõigus antud ka Euroopa Parlamendile, samuti rahvusparlamentidele. Toetati ka EL-i armee loomist. Erinevalt välispoliitikast, mille üle arutelu käib n-ö abstraktsel tasandil, on kaitseküsimuste osas jõutud ka praktiliste sammudeni – seda näiteks Euroopa kiirreageerimisväe loomise näol.

Õiguse, julgeoleku ja siseasjade (*Freedom, Security and Justice*) osas nähti ette vajadust paigutada need nn kolmandast sambast ümber üldisesse EL-i õiguslikku struktuuri. Lisaks öeldi, et võimalikult palju peaks eristama omavahel seadusandlikke ja operatsioonilisi küsimusi.

Sotsiaalküsimuste (*Social Europe*) osas ei nähtud vajadust EL-i tasandi osakaalu suurendamiseks nende küsimustega tegelemisel, välja arvatud mõned küsimused tervise(kaitse) osas nagu näiteks piireületav võitlus bioterrorismi jms vastu.

Paralleelselt erinevate valdkondade käsitlemisele (töögruppides) käidi Konvendi töö käigus välja mitmeid EL-i põhiseaduse projekte. Ühtset lähenemist ei saa siin täheldada. Mitmeid ettepanekuid võib lugeda selgelt föderalistlikeks ja paigutada nad integratsiooni astme skaalal märksõna „tugev integratsioon“ alla. Viimastele vastukaluks on tehtud ka ettepanekuid jätta EL-ile kõigest kolm-neli pädevust.

Alljärgnevas tabelites (vt tabelid 2-4) on toodud Konvendi diskussioonide vältel enim sõelale jäänud institutsionaalsed ja poliitikatealased lahendused.

Tabel 2 Seisukohad praeguste institutsioonide reformimise kohta

PRAEGUSED INSTITUTSIOONID/OSAPOOLED	SEISUKOHAD REFORMIMISE KOHTA
Euroopa Komisjon	<p>Komisjoni rolli tugevdamine, eriti majanduspoliitika koordineerimisel, sise- ja justiitsküsimustes, välis- ja julgeolekupoliitikas (viimase all peetakse muuhulgas silmas ka EL-i välisministri ametikoha loomist, kes oleks samaaegselt ka Komisjoni asepresident).</p> <p>Samuti Komisjoni presidendi rolli tugevdamine, andes viimasele õiguse Komisjoni sisemist tööjaotust, töökorraldust jne sõltuvalt vajadusest ümber kujundada.</p> <p>Lisaks kaalutakse ka Komisjoni liikmete arvu vähendamist:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nt 25lt 15le, mille tagajärjel iga liikmesriik ei saaks omada volinikku; • või vähendamist sel moel, et oleks 15 nn peavolinikku + 10 asevolinikku, kes ei omaks hääleõigust; • igale liikmesriigile voliniku säilitamine aastani 2009 ning vähendades siis Komisjoni volinike arvu 15-le, kes omavad hääleõigust + 10 hääleõigusteta volinikku, kuid viimaste roteerumisklausliga.
Nõukogu	<p>Laiendada oluliselt valdkondade hulka, kus Nõukogu hääletab kvalifitseeritud häälteenamusega. St liikmesriikide veto-õiguse vähenemist.</p> <p>Jaotada Nõukogu funktsioonid kaheks: seadusandlikeks ja täidesaatvateks funktsioonideks, muutmaks aktide vastuvõtmise protsessi efektiivsemaks.</p> <p>Vähendada praegu kehtiva üheksa erineva Nõukogu koosseisu arvu viiele: üldasjade, seadusandlik (selle realiseerimistöenäosus on väike), välisasjade, majandus- ja finantsküsimuste ning justiits- ja julgeolekuküsimuste nõukogud. Nimeetatud nõukogudele nähakse ette ka juhid; nt välisasjade nõukogu juhiks EL-i välisminister, üldasjade nõukogu juhiks Komisjoni president.</p>
Euroopa Parlament	<p>Suurendada Parlamendi osakaalu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lisades kaasotsustusmenetlust; • kontrolli/järelevalve õigust Komisjoni üle; • anda Komisjoni presidendi valimisõigus (koos Nõukoguga); • tugevdades Parlamendi ja rahvusparlamentide koostööd.
Rahvusparlamendid	<p>Kaasata rahvusparlamente enam EL-i tasandile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • läbi subsidiaarsuse eelkontrolli; • anda neile õigus lükata tagasi Komisjoni algatatud eelnõusid; • institutsionaliseerida rahvusparlamendid EL-i tasandil – luua rahvusparlamentide (ja Euroopa Parlamenti ühendav) kongress.

Tabel 3 Seisukohad uute institutsioonide ja regulatsioonide loomise kohta

UUED INSTITUTSIOONID/ REGULATSIOONID	SEISUKOHAD NENDE LOOMISE KOHTA
EL-i president	<p>Eksisteerivad erinevad seisukohad presidendi institutsionaalse positsiooni osas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tugev Nõukogu/Ülemkogu president (st et liikmesriikide roteerumise alusel toimuv eesistumissüsteem kaob); 2) kompromissvariant: liikmesriikide roteerumise alusel toimuva eesistumise säilitamine teatud juhtudeks: <ol style="list-style-type: none"> 2a) eesistumine säilib teatud valdkondades; 2b) eesistumine säilib Nõukogus, kuid kaob Ülemkogus; 3) (väikeriikide seisukoht): ei mingit presidenti EL-i kui terviku tasandil (presidendi ametikoha loomine vaid rikuks institutsionaalset tasakaalu). <p>Erinevused eksisteerivad samuti selles osas, kelle poolt president peaks olema valitud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) liikmesriikide kodanike poolt otse valitav president; 2) liikmesriikide valitsuste poolt nimetatav president. <p>Presidenti toetaks kolmeliikmeline erinevate riikide valitsuste liikmetest koosnev büroo/presiidium; need kolm liiget roteeruksid teatud aja tagant.</p> <p>President saaks lisaks EL-i esindamisele olema kaasaráäkijaks EL-i üldiste (poliitiliste) suuniste määratlemisel, sh eriti välispoliitikas ja ka kaitse- ja julgeolekupoliitikas.</p>
EL-i välisminister	<p>Luuu EL-i välisministri ametikoht, koondades selleks olemasoleva Komisjoni välissuhete voliniku ja CFSP Kõrge Esindaja ametikoha. EL-i välisminister oleks ühtlasi ka Komisjoni asepresident.</p>
Euroopa Rahvaste Kongress	<p>Luuu Euroopa Rahvaste Kongress, mis koosneks rahvusparlamentide liikmetest (2/3) + Euroopa Parlamendi liikmetest (1/3); Kongressi juhataks Euroopa Parlamendi president.</p>
EL-i põhiseadus	<p>Tõenäoliselt aktsepteeritakse, et EL-il peaks olema põhiseadus/ põhiseaduslik leping.</p>

Antud tabelitest lähtuvalt võib teha kaks peamist järeldust. Esiteks, tihti on pakutud lahendid stiilis „enam-rohkem-paremini“, st kõike head soovitakse üheaegselt, arvestamata, et millegi tugevdamine saab ikkagi toimuda millegi teise (vähemalt mingil määral) vähendamise arvelt. Teisisõnu, pakutud lahendite koosrealiseerimine tõenäoliselt ei pruugiks luua tegelikult töötavat süsteemi.¹⁴

¹⁴ Heaks näiteks siin on ekspertidelt tulnud kriitika 2003. aasta jaanuaris väljakäidud “Saksa ja Prantsuse ajaloolise kompromissi” kohta, mille ideeks oli tekitada EL-ile kaks presidendi ametikohta: Euroopa Komisjoni President valituna Euroopa Parlamendi poolt (mitte riikide poolt, nagu pakkus Suurbritannia) ja EL-i Nõukogu President valituna riikide poolt ning mis asendaks Nõukogu seni roteerumise alusel töötavat eesistumissüsteemi. Ehkki taolise lahendi puhul oli antud “präänik” justnagu kõiki meie poolt esindatud stsenaariumide pooldajatele, leidsid paljud eksperdid õigustatult, et tulemuseks oleks pigem mitte institutsioonide parem harmoonia, vaid pigem nende omavaheline tugevnev konkurents. Lisaks veel muidugi väike nüanss, et taoline lahend on märksa sobivam suurriikidele, kelle sõna maksaks mõlemate presidentide valimistel, kui väikeriikidele.

Tabel 4 Seisukohad integreeritud poliitikate reformimise kohta

INTEGREERITUD POLIITIKAD	SEISUKOHAD REFORMIMISE KOHTA
Majanduspoliitika	<p>Eri interpretatsioonid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kas käsitleda majanduspoliitikat jagatud pädevusena EL-i ja liikmesriigi vahel või säilitada käsitus majanduspoliitikast (kust on välja arvatud osa Liidu tasandile delegeeritud funktsioone) liikmesriikide pädevusalana ja EL-i majanduspoliitikast kui liikmesriikide majanduspoliitikate koordineeritud kogumist; • vaidlus, kas anda Komisjonile selgem EL-i majanduspoliitikat koordineeriv ja korraldav roll majanduspoliitika üldiste suuniste (<i>Broad Economic Policy Guidelines</i>) koostamisel, stabiilsuse ja kasvupakti (<i>Stability and Growth Pact</i>) tingimustel hoiatuste ja ettekirjutuste tegemisel. • institutsionaliseerida tugevamalt euroga liitunud riikidest koosnev nn Eurogrupp. • laiendada EL-i funktsioonide ulatuse firmade tulude maksustamise reeglite ühtlustamise alal. • laiendada EL-i funktsioonide ulatust ka otseste maksude reguleerimisele. Seis: realiseerumine vähetõenäoline.
CFSP	<p>EL-ile suurema pädevuse andmine välispoliitika küsimustes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • luues EL-i välisministri ametikoha, koondades selleks olemasoleva Komisjoni välissuhete voliniku ja CFSP Kõrge Esindaja ametikoha. EL-i välisminister oleks ühtlasi ka Komisjoni asepresident; • vaieldakse võimaluse üle kaotada liikmesriikide vetoõigus CFSP küsimustes; • liikmesriikide sidumine terrorismivastase võitluse nn solidaarsusklausliga.
Sise- ja justiitsküsimused	<p>Mitmed selle ala valdkonnad (asüül, immigratsioon, rahvusvaheline kuritegevus) muuta EL-i poliitikateks.</p>

Teiseks: asetades lahendeid skaalale sügav/madal integratsiooniate, kipuvad need kalduma pigem esimese, st föderalistlikuma EL-i suunas. See väljendub eelkõige soovis luua EL-ile presidendi ametikoht, tugevdada Komisjoni, suurendada EL-i välispoliitilisi pädevusi ning lisada enamushäletuse kasutusvaldkondi. Loomulikult võib antud järeldus olla ennatlik, kuivõrd paljud, eelkõige institutsionaalsed lahendid on lahtised. Kui Konvendi algusperioodil väljakäidud EL-i reformimislahendite kohta võis veel öelda, et föderalistlikkuse suunas liikumine ei pruukinud olla tingimata taotluslik – võimalik, et lahendeid käidi välja mõtlemata, millisesse mudelisse (föderalistlikku, riikide-/valitsustevahelisse) need kuuluvad või vähemalt mõtlemata missuguse mudeli nad võiksid kooseksisteerides moodustada – siis Konvendi töö käigus hakkasid reformilahendid võtma järjest rohkem föderalistlikumat, siiski küll mõõdukalt föderalistlikku, ilmet. Viimast ilmet ei vähenda ka asjaolu, et teravate vaidluste tagajärjel suudeti sõna “föderatsioon” Konvendi poolt pakutud põhiseaduse tekstist välja jätta. Pigem osutab see tõsiasi, et liigutud on tagasi vaikumise, kuid tegutsemise staadiumisse

(vt 1. peatükk) ehk siis staadiumisse, kus “asjaga” küll tegeldakse – föderalistlikku EL-i ehitatakse – kuid õiget nime sellele anda ei juleta. Siiski, vaidlus – kas valitsustevaheline või tugevate ühiste institutsioonide suund – ei ole veel lõppenud, see saab jätkuma valitsustevahelisel konverentsil ning võib arvata, et osapoolte vahel püütakse edaspidi leida kompromisse, mis võivad sisaldada ka üllatavaid uusi lahendeid.

Toodud tabeleid interpreteerides saab teha ka veel kolmanda järelduse, mis ühtlasi toob hästi välja Konvendi lõpuperioodi arutelude tagajärjel lahvatanud vastuolude põhjuse. Nimelt, pakutavad reformilahendid soosivad enam suurriikide kesket kui väikeriikide huvidega arvestatavat EL-i. Seetõttu ongi EL-i tulevikudebatt paljuski sunnitud keskendumisele küsimusele, kuidas lahendada pingeid suurte ja väikeste liikmesriikide vahel. Situatsiooni pingestas omakorda tõsiasi, et laienenud EL saab olema tegelikult väikeriikide EL (25st liikmesriigist moodustaksid väikeriigid selge enamiku), mis tähendab, et täna olemasolevad reformilahendused esindavad mitte ainult suurriikide, vaid samaaegselt ka vähemuste huve. Väljakäidud reformilahenditest, on väikeriigid enim vastu Ülemkogu presidendi ametikoha loomisele. Väikeriigid kardavad, et tulevane president kuulaks rohkem suurriikide häält ning nõrgestaks samal ajal riikideülest juhtkonda – Euroopa Komisjoni. Teisalt ei saa jätta märkimata, et suurriigid ei ole huvitatud tegutsemisest institutsioonides, kus nendel ei ole suuremat hääleõigust. Siiski, suurriigid ei saa (tõenäoliselt) ka väikeriike lihtsalt ignoreerida ja peavad midagi nende positsiooni soosivale lahendile (nt Ülemkogu presidendile) midagi vastukaaluks andma. Erinevates diskussioonides pakutakse, et selleks võiks olla näiteks Komisjoni volinikukohtade arvu säilitamine vastavalt liikmesriikide arvule, mille vähendamist viimased reformilahendid ette näevad.

Kaks viimast järeldust – ühelt poolt mõõdukalt föderalistliku EL-i ja teisalt suurriikide kesksema EL-i suunas liikumine – vajavad lisakommentaari. EL-i reformilahendid viitaksid nagu tõsiasi, et föderalistlik EL tähendab ühtlasi ka suurriikide kesket EL-i, mis on tegelikult eksitav järeldus, kuid mis on kerge tulema, kui Konvendi diskussioonide arenguid ja nendele esitatud vastukaja vaadelda „ühes pajas“. Ometi on föderalism ja suurriikide kesksus vaid osaliselt kattuvad suundumused; õigemini on föderalistlikku suunda võimalik ajada nii väikeriikidele (vt nt Soome seisukohti punktis 4.3) kui suurriikidele sobilikul kujul. Vastuolemise näiteks suuremale maksuintegratsioonile, tähendab vastuolemist föderalistlikule EL-ile ning sellist seisukohta omavad mitmed nii väike- kui suurriigid. Samas näiteks Ülemkogu presidendist EL-i presidendile vastuolemise tähendab võitlemist suurriikide keske föderalistliku suundumusega EL-i vastu.

Lisaks sellele, et kavandatav Ülemkogu president saaks ennekõike olema suurriikide positsiooni soosiv, tuuakse selle loomise vastu argument, et viimane lõhuks EL-i institutsioonidevahelist tasakaalu.

Institutsioonidevaheline tasakaal kui selline vajab lähemalt peatumist. Hoolimata, et selle saavutamine või tagamine on EL-i tulevikudebati sõnavarasse juurdunud – seda peetakse silmas erinevate reformilahendite väljapakkumisel – on selle praktikasse rakendamine küllaltki komplitseeritud ülesanne. Erinevate väljakutse hulgas, millele EL-i institutsionaalne reform eelkõige peaks suutma vastata, on EL-i laienemine, (EL-i) poliitikate reformid, EL-i majanduslik positsioon ning EL-i potentsiaalselt tugevam roll välis- ja julgeolekupoliitikas ning samuti justiits- ja siseasjades¹⁵. Lisaks erinevatele väljakutsetele on institutsioonidevahelise tasakaalu praktikasse rakendamise keerukuse aluseks tõsiasi, et EL-i puhul ei saa rääkida selgest võimude jaotusest (või lahususest), vähemalt mitte selles mõttes, kui seda mõistetakse riigis jaotatud tasandil.

¹⁵ Wallace, H. Designing Institutions for an Enlarging European Union. 2003, lk 90-91 // Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00703en03.pdf>

Lisaks ei esinda iga olemasolev EL-i institutsioon mingit ühte selget funktsiooni (täidesaatev, seadusandlik jne), vaid rohkemal või vähemal määral mingit kombinatsiooni erinevatest funktsioonidest. Veel reformimata EL-is saab institutsionaalsest tasakaalust rääkida eelkõige kolme institutsiooni – Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Ministrite Nõukogu – vahel; Euroopa Ülemkogu on EL-i institutsionaalse arhitektuuri tuumikust kõrvale jäetud¹⁶ (tänapäevane Ülemkogu käib koos vaid paar-kolm korda aastas; arutab üldisi küsimusi). Samas EL-i reformimise kavad näevad paljuski ette Ülemkogu positsiooni tugevdamist ning tema kindlamat ja selgemat lülitamist institutsionaalsesse tasakaalu – kavandatav Ülemkogu president on üks näide selle kohta. On selge, et EL-i n-ö uue institutsiooni lisamine institutsionaalse arhitektuuri tuumikusse muudab EL-i institutsioonidevahelist tasakaalu; millises suunas – kas selgema või hägusama erinevate institutsioonide vahelise seotuse suunas – ei ole veel selge. Siiski leitakse, et pigem muudab Ülemkogu tugevam positsioon EL-i institutsionaalset arhitektuuri mitmetasandiliseks ehk siis keerukamaks kui praegu.

Heites veel Konvendis toimuvale arutelule pilgu kirjeldatud kolme tulevikustsenaariumi, õigemini iga stsenaariumi dominandi läbi (vt punkt 2.1), saab märkida järgmist. Pakutavate EL-i reformikavade kandvaks või põhimotiiviks on ennekõike EL-i poolne efektiivsus. Rahvusriikide võimet EL-is toimuvat mõjutada nähakse kui piirajat EL-i efektiivsuse kesksetele lahenditele, kuid siiski sellist piirajat, millega tuleb vähemalt mingil määral arvestada, et oleks lootust kokkuleppele üldse jõuda. Kolmas dominant – kodanike võime EL-i otseselt mõjutada – on jäänud tahaplaanile; hoolimata sellest, et erinevad kodanikeühendused on debatti kaasatud. Viimased avaldavad küll oma seisukohti aktiivselt, kuid nende seisukohtade kuulajateks on üldjuhul n-ö nemad ise – teised kodanikeühendused. Kokkuvõtlikult: kirjapandud EL-i reformikavadesse (nt EL-i põhiseadusliku lepingu mustandisse) on kodanike, samuti paljude liikmes- ja tulevaste liikmesriikide hääled seni veel visad jõudma.

¹⁶ Wallace, H. Designing Institutions for an Enlarging European Union. 2003, lk 90 // Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00703en03.pdf>

4 VÕIMALUSED JA VARIANDID EESTILE

Mistahes Eesti positsioonid ja samuti järeldused, mida Eestile lähtuvalt nii kirjeldatud stsenaariumidest kui Konvendi aruteludest on võimalik teha, peavad lähtuma esmajoones Eesti huvide kindlaksmääramisest. Peame küsima, millised seisukohad suudaksid koondada riigisiselt võimalikult laialdase poliitilise tahte ja oleksid vastuvõetavad Eesti kodanikele; millised on erinevate ringkondade arusaamad Eesti huvidest; mil määral on erinevad huvid ja nägemused kokkusobitatavad. Eesti huvide formuleerimine on rahvuslike seisukohtade kujundamisel kõige olulisem, kuid sugugi mitte lihtne etapp. Huvide formuleerimise ülesanne peaks lasuma poliitikutel, kes paralleelselt kaasaksid sellesse protsessi teadlasi, analüütikuid, huvigruppe, kodanikeühendusi jne.

Eesti huvid põhinevad esmalt teatud objektiivsetel kriteeriumidel: Eesti on väikeriik ning tema asukoht Euroopas on perifeerne. Samuti on oluline see, et tegemist on suhteliselt vaese, kuid n-ö *catching-up* ehk „järeletõmbamismajandusega“ riigiga, mille majandus peab arenema EL-i keskmisest kiiremini. Teiseks võib tuua välja mõningaid avaliku arvamuse aspekte, mis oluliselt määravad Eesti liikumisruumi EL-i poliitika kujundamisel. Eelkõige on eestlastele tähtis rahvuslik suveräänsus ning keele ja kultuuri säilimine, millest tuleneb üldine skepsis integratsiooni süvendamise suhtes. Kolmandaks, mis on mingil määral eelnevaga vastuolus, on Eesti huvides kahtlemata liituda EL-iga, mis oleks toimiv, tõhus ja võimaldaks edendada selliseid rahvuslikke huve, mida Eesti iseseisvalt nii hästi kaitsta ei suuda.

Seega, saamaks teha käimasolevast EL-i tulevikudebatist järeldusi Eestile, peatakse esmalt avaliku arvamuse ja Eesti erakondade vastavatel seisukohtadel; seejärel käsitletakse lühidalt mõningate liikmesriikide EL-i poliitikat, mis võiks pakkuda eeskuju Eesti seisukohtade kujundamisel ning lõpuks püütakse prognoosida, millistest positsioonidest Eesti puhul saaks üldse juttu tulla.

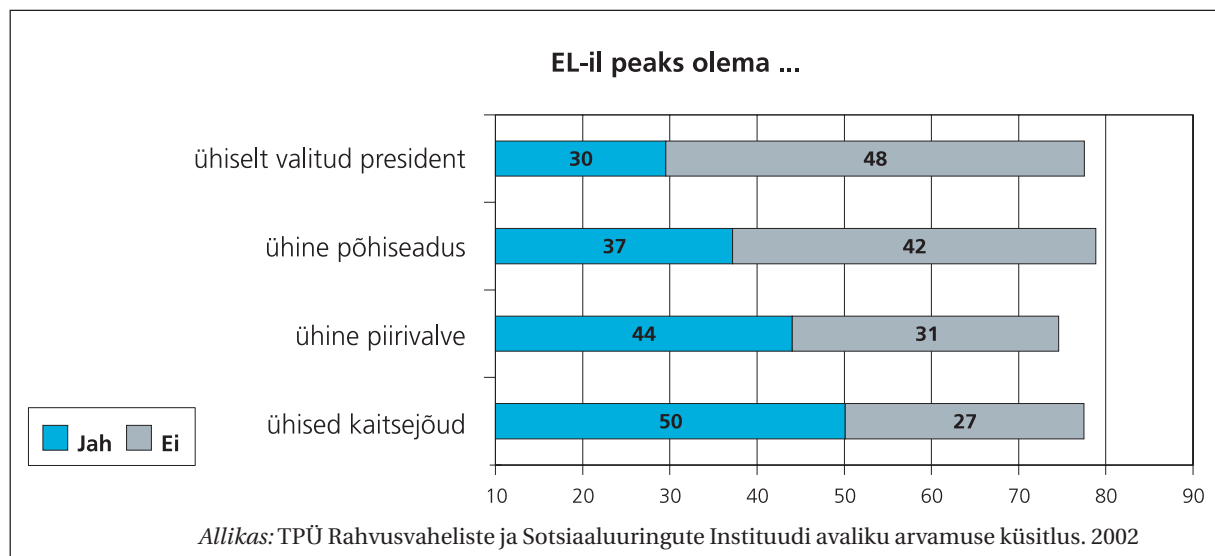
4.1 EESTI AVALIK ARVAMUS

Eesti avalik arvamus EL-i tulevase institutsionaalse struktuuri mõnede põhielementide ning Eesti inimeste üldised hoiakud EL-i suhtes on taustaks ja üheks sisendiks Eesti riigi ametlike seisukohtade kujundamisel. Eesti avaliku arvamuse kirjeldamiseks toetutakse suvel 2002 TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi poolt läbiviidud avaliku arvamuse küsitlusele. Viimane sisaldas muuhulgas ka järgmist küsimust:

Euroopa Liidus toimub praegu arutelu ühenduse tuleviku üle. Milline on Teie arvamus, kas Euroopa Liidul peaks olema ...

	JAH	EI	EI OSKA ÖELDA
... ühiselt valitud president	1	2	3
... ühine põhiseadus	1	2	3
... ühine piirivalve	1	2	3
... ühised kaitsejõud	1	2	3

Jooniselt 3 on näha, et pooldajaid on vastastest rohkem EL-i ühiste kaitsejõudude ja ühise piirivalve ning vähem ühiselt valitud presidendi ning ühise põhiseaduse puhul. See viitab, et Eesti inimesed näevad EL-is eelkõige riikliku julgeoleku garanteerijat ning et võimalike arengute suhtes, mis viitaksid EL-i raames tugeva keskusega föderatsiooni tekkimisele, ollakse skeptilised.



Joonis 3 Toetus valitud EL-i ühistele insitutsioonidele

Samas tuleb kohe lisada, et Eesti inimeste teadmised mitte ainult Euroopa Liidust, vaid ka selle võimukorraldusega seotud debatist on suhteliselt napid. Eesti avalik arvamus ei erista veel erineva tugevusega föderatsioonide tüüpe ning lähtub EL-i puhul arusaamast, et föderatsioonina oleks see tugeva keskusega moodustis, kus otsused tehakse Brüsselis ning riikide võimupiirid on äärmiselt kitsad. Kõige tuntum näide, mis kujundab eestlaste arusaamist föderatsioonist, on endine Nõukogude Liit. Kuna see kogemus oli negatiivne, siis leitaksegi, et väikeriik peab föderatsioonist igal juhul hoiduma, sest see tähendaks tema iseseisvuse kadu.

Taoline arusaam erineb mõnedes maades aktsepteerimist leidnud seisukohast, et just föderatsioon kui võimujao mehhanism kindlustab EL-is väikeriikide huvid parema kaitse. Seega tuleks avalikus debatis rõhutada, et föderatsioonid võivad olla erinevad ning lahti rääkida ühe või teise mudeli plussid ja miinused. Praegu on olukord paljuski selline, et ollakse vastu mõistele, teadmata selle täpset sisu ning toimub „möödarääkimine“.

Eesti elanike üldise EL-i hoiakute tüpoloogia (vt tabel 5) alljärgnev kirjeldus tugineb samale uuringule. Üldiste EL-i hoiakute kuuefaktorilise tüpoloogia¹⁷ analüüsimiseks kasutati faktoranalüüsi.

Tabel 5 Elanikkonna EL-i hoiakute tüüprühmad ja nende esindajad

EL-i hoiakute tüüprühmad:	Elanikkonna rühmad, keda on tüüprühmas proportsionaalselt enam kui valimis tervikuna:
1 Passiivsed negativistid	eestlased; naised; väiksemad linnad ja maa; madalam sissetulek
2 Mitteteadlikud	muulased; naised; madal haridus ja sissetulek
3 Kahevahelolijad	eestlased; mehed; väiksemad linnad ja maa; kõrgem haridus ja sissetulek
4 EL-i pooldajad	noored; pealinlased; mehed; kõrgem haridus ja sissetulek
5 Euroskeptikud	vanus 30 kuni 50; keskharidus; keskmine sissetulek; mehed
6 Seisukohata ("ei oska öelda")	muulased; madal haridustase ja sissetulek; naised; eakamad

Allikas: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi avaliku arvamuse küsitlus. 2002

Passiivsed negativistid

Seda tüüprühma iseloomustab ühelt poolt teistest märgatavalt madalam huvi EL-iga seonduva vastu, teiselt poolt aga EL-i positiivse imago kindel eitamine ning teistest kindlam nõustumine sellega, et EL-iga liitumine toob Eestile kaasa palju negatiivset. Samuti nähakse liitumises teistest suuremat ohtu rahvusliku ühtsustunde ja kultuuri säilimisele ning arvatakse, et olles ühest liidust alles äsja vabanenud, ei maksaks Eestil teise veel nii pea pürgida. Samas nõustub see tüüprühm teistest isegi pisut enam sellega, et liitumisel avarduksid eestimaalaste võimalused ning sotsiaalne heaolu ja ei ole ka vastu sellele, et Eestil oleks EL-is turvalisem ning et liitumine võiks Eestile kaasa tuua nii mõndagi positiivset.

Uurides selle tüüprühma taustandmeid, torkab silma, et passiivsete negativistide hulgas on võrreldes teiste tüüprühmadega enam väiksemate linnade ja maa elanikke ning selgelt vähem pealinnlasi; nad on põhiliselt eestlased ning suhteliselt madala sissetulekuga; nende hulgas on proportsionaalselt enam naisi kui mehi. Rahvahääletusel hääletaks neist EL-i poolt vaid ligikaudu 16%, pooled aga pole veel otsustanud, kas hääletada poolt või vastu. Samuti on selles tüüprühmas keskmisest enam neid, kes usuvad, et hääletusel enam hääletaks EL-i astumise vastu.

Mitteteadlikud

Selle tüüprühma iseloomulikuks jooneks on äärmiselt väikesed teadmised EL-i kohta ning suhteliselt madal huvitatus. Teiseks eripäraks on see, et teistest tunduvalt vähem usutakse, et EL-i imago sobivad pakutud negatiivse alatooniga märksõnad nagu "liigne sekkumine", "rahvusliku identiteedi nõrgenemine", "ebavõrdsus", "bürokratia"

¹⁷ Tüpoloogia loomisel kasutati k-keskmiste klasterdamise meetodit. Nii statistilisest kui tõlgenduslikult aspektist osutus kõige sobivamaks viie klastriga mudel ning koos lisaklastriga saadi kuus hoiakute tüüprühma (Tabel 1). Kõikide tüüprühmade osas uuriti, milliste demograafiliste taustandmetega inimesed igasse klastrisse tüüpiliselt kuuluvad.

jne ning kõige vähem tuntakse muret liitumise võimaliku negatiivse mõju pärast eesti rahvusliku kultuuri ja identiteedi säilimisele. Samas keskmisest vähem optimistlikud ollakse selles osas, et liitumine tooks kaasa eestimaalaste eluolu paranemise ning et Eestile oleks liitumine kasulik.

Selles tüüprühmas on teistega võrreldes suurem osakaal muulasi ning kodakondsuseta isikuid, kuigi ka eestlasi jagub antud hoiakuga inimeste hulka. Seda tüüprühma iseloomustab madal haridustase ja väga madala sissetulekuga inimeste suur osakaal. Siin on keskmisest enam naisi, kusjuures asula tüüpide lõikes paistab silma pealinnlaste madal ning maakonnakeskuste pisut keskmisest suurem osakaal, mis tuleb suuremate, põhiliselt muulastega asustatud, linnade arvelt. Üle poolte pole selle tüüprühma esindajad otsustanud, kas hääletada EL-i astumise poolt või vastu, samas ligikaudu 50% usub, et hääletuse tulemus oleks EL-i meelne.

Kahevahelolijad

Kahevahelolijad on keskmisest enam huvitatud EL-iga seonduvast, nõustuvad teistest kindlamini, et Eestil oleks üldkokkuvõttes EL-is turvalisem ja kasulik ning et EL-i üldiselt iseloomustavad positiivsed eesmärgid. Samas on nad keskmiselt enam nõus ka sellega, et liitumisel on Eesti jaoks teatud kindlad ohud ning et EL-i imagoga seonduvad positiivsetega samavõrra negatiivsed jooned. Eelkõige nähakse liitumises ohtu rahvuslikule identiteedile ning regionaalsele arengule ning teiste tüüprühmadega võrreldes ollakse kõige vähem optimistlikud liitumise positiivses mõjus töö- ja õppimisvõimaluste avardamisel ning elanikkonna sotsiaalse heaolu paranemisel.

Selles tüüprühmas on teistega võrreldes suurem osa maa ja väiksemate linnade elanikke; vastupidiselt eelmisele tüüprühmale on siin proportsionaalselt enam mehi kui naisi; keskmine vanus on kogu valimi keskmisest suurem ning haridustase ja ka sissetulek suhteliselt kõrge. Siia klasterisse kuuluvad sarnaselt esimese klasteriga põhiliselt eestlased. Rahvahääletusel hääletaksid siiski pooled selle rühma esindajad EL-i poolt ning vaid alla 10% on otsustanud hääletada EL-i vastu. Veelgi suurem osa (60%) usub, et hääletusel oleks enamusi siiski EL-i poolt.

EL-i pooldajad

EL-i pooldajate klaster on ülejäänud viiega võrreldes kõige suurem, hõlmates ligi ühe neljandiku küsitletutest. EL-i pooldajaid iseloomustab väga kõrge huvi EL-iga seonduva vastu, suhteliselt head teadmised, teistest märgatavalt paremad üldmuljed EL-i eesmärkidest ning mittenõustumine sellega, et liitumine võib kaasa tuua Eestile mittesoovitavaid tagajärgi, mistõttu peaks Eesti liitumisest hoiduma. Ühtlasi usuvad sellesse tüüprühma kuulujad keskmisest enam, et liitumine mõjub positiivselt nii Eestile üldiselt kui Eesti elanikele nende eluolu paranemise ning võimaluste avardamise läbi.

EL-i pooldajate keskmine vanus on tunduvalt madalam kui teistel, kusjuures eriti paistab silma väga noorte (kuni 30-aastaste) suur osakaal. Samuti on selge tendents, et pooldajad on pigem pealinlased kui väiksemate linnade ja maa elanikud; nad on keskmiselt kõrgema sissetulekuga ning nende hulgas on ka kõige suurem kõrgharidusega inimeste osakaal. Tüüprühmas on meeste ja eestlaste osakaalud pisut suuremad kui kogu valimis. Üle kaheksakümne protsendi pooldajatest on kindlalt otsustanud EL-i poolt hääletada, kusjuures ¾ neist usub, et ka enamusi hääletusel osalejaist hääletab liitumise poolt.

Euroskeptikud

Seda tüüprühma iseloomustavad negatiivsed muljed EL-ist ning tugev vastuseis sellele, et Eestil võiks EL-is mistahes moel kasulikum või turvalisem olla kui EL-ist väljas. Nad seostavad tugevalt EL-iga kõiki negatiivseid aspekte, kuid võrreldes esimese ja kolmanda tüüprühmaga muretsevad nad vähem, et liitumine võiks kujutada ohtu Eesti rahvusliku identiteedi ja kultuuri säilimisele või et liitumisega kaasnevad probleemid oleks Eestile ülejõukäivad. Seega on antud tüüprühma puhul EL-i vastasuse põhjuseks pigem EL-i negatiivne imago ning liitumise positiivse mõju mittenägemine kui liitumise negatiivsete tagajärgede kartus. Huvitav on mainida, et teadmiste tase EL-ist on selles tüüprühmas kõige kõrgem, kusjuures huvi EL-i vastu eitatakse.

Euroskeptikute hulgas on pisut enam mehi kui naisi, suur on keskealiste (30- kuni 50-aastaste), keskmise sissetuleku ning keskharidusega inimeste osakaal. Proportsionaalselt pisut vähem on euroskeptikute hulgas maakonnakeskuste elanikke, muude asulatüüpide osas on aga proportsioon väga lähedane valimi proportsioonile. Üle poolte euroskeptikutest hääletaks EL-i vastu ning vaid pisut üle kümne protsendi EL-i poolt. Teiste tüüprühmadega võrreldes usub euroskeptikutest kõige suurem osa (ligi 40%), et enamuse hääletaks valimistel EL-i astumise vastu.

Seisukohata ("ei oska öelda")

Antud tüüprühm tekkis lisaklastrina enne klasteranalüüsi rakendamist, kui oli vaja eraldada need, kellel seisukoht paljudes esitatud küsimustes puudus ning kellele ei olnud seetõttu võimalik faktortunnuste väärtusi arvutada. See rühm on EL-ist vähe huvitatud ning ka väheste teadmistega, nende üldmuljed EL-ist on keskmisest pisut negatiivsemad.

Nende hulgas, kes paljudes küsimustes ei oska seisukohta võtta on ülekaalus vanemad ja madalama haridustaseme ning sissetulekuga inimesed. Samuti on nende hulgas teiste tüüprühmadega võrreldes kõige suurem muulaste ja kodakondsuseta isikute osakaal, kusjuures pisut enam on selles klastris naisi kui mehi. Iseloomulik sellele tüüprühmale on see, et väga suur osa ei ole otsustanud, kas hääletada EL-i poolt või vastu ning veelgi suurem osa ei oska ennustada, milline võiks olla enamuse seisukoht kui hääletus peaks toimuma.

4.2 EESTI POLIITIKUTE NÄGEMUSED

Eesti poliitikute nägemuse teadasaamiseks intervjueriti¹⁸ kümnet Eesti poliitikut, keda võib pidada EL-i temaatika parimateks asjatundjateks Eesti erakondades. Intervjueritavate hulka kuulusid Reformierakonna, Isamaaliidu, Mõõdukate, Keskerakonna, Rahvaliidu ning Res Publica esindajad. Kokku oli intervjueritavaid kümme inimest, kes on kõik seotud enda parteide EL-i alase poliitika kujundamisega ning kelle hulgast kuus persooni pakuti läbiviidud intervjuudes kolme Eesti kompetentseima EL-i poliitiku hulka.

¹⁸ Intervjuuküsimustiku leiab lisast 2.

Poliitiline maastik

Eestis ei ole ühtegi parteid, mis oleks täielikult EL-i vastane. Sellegipoolest on võimalik koostada teatud pingerida, mis illustreeriks **parteide suhtumist eurointegratsiooni süvendamisesse**. Intervjuude tulemuste põhjal võib öelda, et kõige EL-i meelsemaks peetakse Mõõdukaid. Tihedalt nende kannul on Isamaaliit. Järgmised kaks kohta läheksid jagamisele Reformierakonna ning Keskerakonna vahel, sest mõlemat parteid nähti mõnel juhul kolmanda eurointegratsiooni pooldajana või hoopis eurovastasena. Kindlalt on jätnud kõige negatiivsema hoiakuga partei mulje aga Rahvaliit.

Parteide EL-i poliitika oluliseks osaks on ka **partnererakondade olemasolu** ning EL-i erakondade **koostöövõrgustikes osalemine**.

Keskerakonna partnererakondadeks on Põhjamaade (Soome, Rootsi) keskparteid, EL-i tasandil tehakse koostööd liberaalidega ning eesmärgiks on saavutada liikmestatus reformiparteide katusorganisatsioonis (*European Liberal Democratic Reform Party*), mille liikmeks Reformierakond juba on.

Reformierakonnal on partnererakondi rohkesti, mh Lätis, Hollandis, Taanis, Soomes ja Rootsis. EL-i tasandil on end selgelt ja üheselt määratletud, olles *European Liberal Democratic Reform Party* liige.

Mõõdukad on tähtsamad partnerparteid leidnud Soomes, Rootsis, Taanis ja Suurbritannias. Aktiivselt osaletakse EL-i tasandil Euroopa Sotsialistide Parteis (*Party of European Socialists*) tegevuses, Toomas-Hendrik Ilvese näol on Mõõdukatel esindatus ka nimetatud partei presidentuuris. Ollakse ka ülemaailmse Sotsialistliku Internatsionaali liige.

Isamaaliidu koostööd konservatiivsete välispartneritega arvestatakse alates 1989. aastast, mistõttu peetakse väljakujunenud sidemeid eriti tugevateks. Isamaa on Euroopa Rahvapartei (*European Peoples Party*) liige, suhted on sisse seatud ka Euroopa Parlamendi fraktsioonidega.

Rahvaliit pole endale Eestist väljaspool koostööpartnereid otsinud. Siiski ollakse liitunud parteigrupiga *Union for Europe of the Nations*. Rahvaliidu vastu on huvi tundnud peamiselt rohelised ning sotsiaaldemokraadid.

Res Publica on Euroopa Rahvapartei assotseerunud liige.

EL-i poliitiliste protsesside suurema erakonnastumise (tugevamad erakondlikud grupid Euroopa Parlamendis, Konvendis jne) kohta on peamine tõdemus, et tänaseks on nii ka juba juhtunud. Natukene on siiski võimalik eristusi teha selle põhjal, et Isamaaliit, Mõõdukad ja Reformierakond nõustuvad isegi tugevama erakonnastumise vajadusega, kusjuures Mõõdukate puhul toodi veel välja, et see ei tohiks nii olla Konvendis ning Reformierakond tähtsustas eelneva siseriiklikku kokkuleppe saavutamise vajadust. Keskerakond hindab hetkeseisu piisavaks. Ainsana oli tugeva erakonnastumise vastu, eriti ideoloogilise mustri alusel, Rahvaliit, kes põhjendas seda kaugenemisega rahvusriikide mudelist.

Üldised seisukohad EL-i küsimustes

Eestile kõige lähedasema poliitikaga liikmesriigid, keda tuleks eeskujuks võtta ning kellega koostööd süvendada on kõigi parteide arvates Soome, kes on palju saavutanud ning Taani, kelle euroskeptilisus tundus järgimist väärivat. Parteide lõikes erinevusi eriti ei esinenud, huvitav oli ehk EL-i lõimimisprotsessi jooksul koalitsioonis olnud parteide poolt Suurbritannia eeskujuks toomine. Eeskujuna nimetati ka Iirimaa (väikeriikide koostöö vallas) ning ühel korral mõningaste mõõndustega Portugali. Koostöö süvendamise poolt toodi välja erinevaid, osaliselt kattuvaid taksonoomiaid nagu väikeriigid,

teised praegused kandidaatmaad, lähinaabrid, Põhjamaad, Baltikum. Kõik parteid leidsid seega, et Eesti peaks tulevikus EL-is heitma ühte leeri pigem euroskeptiliste ning lõdvemat seotust pooldavate riikidega; ainsaks, kuid väga oluliseks erandiks on siinkohal Soome, kes kuulub riigiülese koostöö tugevaimate toetajate hulka EL-is.

Tihti on EL-i vastaste sõnavõtude põhiargumendiks oht meie **rahvuslikule identiteedile, keelele, kultuurile ning suveräänsusele**. Intervjuudega hõlmatud parteid aga seda ohtu ei näe. Ainukesena avaldas kartust Rahvaliid, tuues välja üleilmastumise mõjusid ning tööjõu vaba liikumisega kaasnevat kosmopoliitsust, mille tagajärjel vajadus eesti keele järele väheneb. Samas lootis ta vastumõjuefekti tekkele. Teised erakonnad väitsid, et kuigipalju sõltub ka meist endist, meie rahvuskultuur EL-i kuuludes hoopis tugevneb. Väideti ka, et oht kultuurile on olemas, kuid see tuleneb üleilmastumisest ning kuulumine EL-i koosseisu pigem aitab neid mõjusid vältida. Suveräänsuse juures oli valdavaks seisukoht, et jagame suveräänsust selle jagamata osa tugevdamise eesmärgil. Lõplik suveräänsus jääb igal juhul rahvale, sest alati on võimalik liidust välja astuda. Isegi Rahvaliidu arvamus ühtis teiste erakondadega, kuigi välja toodi eritingimus, et see kehtib juhul kui EL jääb riikide liiduks.

Mida Eesti EL-i astumisega võib võita ja mida kaotada? Ka selles küsimuses olid erinevad parteid asjadest küllaltki ühtemoodi aru saanud. Peamine kasu tuleb majanduse arengule ja seda läbi stabiilse majandussüsteemi osaks saamise ning läbi infrastruktuuride arengu. Loodetakse ka lisagarantiisid julgeolekule ning struktuurse

toetuse läbi regionaalarengule. Eraldi toodi välja veel õppimis- ja töövõimaluste avarumise, piirikontroll, turism, avaliku sektori tugevdamine ning sotsiaalsfäär. Keskerakond nägi sotsiaalpoliitika tähtsustumist peamiselt tänu EL-i survele ning ka Rahvaliid leidis, et EL surub peale asju, mis meil muidu vaeslapse ossa on jäänud nagu nt tarbijakaitse. Positiivsete mõjude juures töid Keskerakond, Rahvaliid ning ka Res Publica välja probleemi, et kui võidud on pikaajalised, siis osa kohustusi on kohesed (näiteks sanitaarnõuete täitmine), mis võivad nõrgemad ettevõtted pankrotini viia. Reformierakond nägi väikest probleemi toetuste saamise ajalisest nihkest, kus enne toetusfondidest raha laekumist tuleb tasuda liikmemaks.

Kaotab Eesti EL-i astudes peamiselt suhetes kolmandate riikidega. Löögi alla satuvad ettevõtted, kelle tegevuse põhisisuks on seni olnud kaubavahetus Venemaaga või Ukrainaga. Kaotused tulevad ka *tax-free* kaubanduse lõppemisest. Oht seisneb ka põllumajanduse arengu tootmiskvootidega blokeerimises (Keskerakond, Rahvaliid). Mõõdukad näevad ohtu juba tihedasti reguleeritud valdkondades, mille alla

kuulub kindlasti ka põllumajandus. Isamaaliit näeb lisaohu ka kodakondsuspoliitikale ning kardab üleminekuperioodil avalduvat uute ja vanade liikmete vahelist ebavõrdsust.

Arusaam valdkondadest, kus Eesti huvide kaitsmine on eriti oluline, sõnastati parteide poolt küllaltki erinevalt. Keskerakond näiteks leidis, et oluline on toetada ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ühehäälsuse printsiibi säilimist. Isamaaliit jäi võrdlemisi üldsõnaliseks, pooldades huvide kaitsmist kõigil aladel, samas nähes probleemina tööka, et rahvuslikud huvid on seni määratlemata. Mõõdukad jälle arvasid, et ühiselt tuleks teha kõike, mida seni edukalt teha suudetud on, kõige võimaliku koostegemise tuleks suhtuda aga ettevaatlikult. Reformierakond eristus huvide väljatoomisega maksupoliitika valdkonnas ning mainis ka põllumajandustoetusi. Rahvaliid nägi oluliste huvidenähtude kõigi võrdset kohtlemist ning põllumajanduse tootmiskvoote.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et erakonnad on end ühinemisega kaasnevate võimalike mõjudega küllaltki hästi kurssi viinud. Tulevaste huvide määratlemise peale on aga ilmselt natuke vähem mõeldud.

Arusaam valdkondadest, kus Eesti huvide kaitsmine on eriti oluline, sõnastati parteide poolt küllaltki erinevalt. Pakuti välis- ja julgeolekupoliitikas ühehäälsuse printsiibi säilimist, maksupoliitikat, võrdse kohtlemise printsiipi, samuti ka põllumajandustoetusi.

Vastates küsimusele, **millisena soovitakse näha EL-i kümne aasta pärast**, olid parteide nägemused taas suhteliselt sarnased. Loodetakse, et EL-ist on saanud suurem ja tugevam üleilmne aktiivne toimija. Eriti tugev saab see ühendus ilmselt olema majandusvallas, kuid kohati avaldati soovi ka paremaks koostööks NATO-ga. Toodi välja soovi näha laiemat sisemist koostööd välis- ja julgeolekupoliitika vallas (Keskerakond, Isamaaliit ja Reformierakond). Rahvaliit soovis nendes valdkondades ühise poliitika ajamise vastu. Üldiselt loodetakse, et selleks ajaks on suuremate reformide periood õnnelikult möödunud: liitunud on uued liikmed, institutsionaalsed reformid tehtud, EL-i (institutsionaalses) ülesehituses saavutatud selgus. Isamaaliit ja Reformierakond tõid veel eraldi välja lootust, et ühise põllumajanduspoliitikaga on selleks ajaks lõpparve tehtud ning panustatud innovaatikale ning Reformierakond lootis, et riikidele on ka siis maksupoliitika vallas vabad käed antud.

Kui vaadata erakondade seisukohti EL-i sisemise tugevuse ning ülesehituse osas, siis Keskerakond ja Mõõdukad usuvad, et toimunud on suurenev lõimitus. Valitsustevahelisest mudelist on toimunud väike nihe föderalistlikuma EL-i suunas. Ülejäänud parteid tõid välja aga lootuse, et kümne aasta pärast on EL-is jätkuvalt põhitegijateks rahvusriigid ning föderalistlike ja valitsustevaheliste elementide vaheline tasakaal on säilitatud. Kuigi visioonid olid täiesti olemas, suuri muudatusi iseenesest ei oodatud, sest nagu märkis intervjuueeritav Isamaaliidust, radikaalsete muudatuste asemel on kümne aasta pärast ilmnunud arengud pigem seniste mängureeglite modifikatsioonid, kui et midagi täiesti uut.

Silma torkas ka erakondade pessimism ühtse kodanikkonna tekkes – ühise identiteedi teke tundus ebausutav ega suudetud näha ka võimalusi, kuidas kodanikeühendused saaksid enda huvisid EL-i institutsioonide mõjutamiseks kanaliseerida. Kui, siis ainult läbi rahvusparlamentide. Res Publica leidis, et kuna elanikkond on ikkagi seotud riigiga, ei ole midagi parata: EL-i institutsioonidesse on mõningane demokraatiadefitsiit sisse programmeeritud. Rahvaliidu hinnates on kodanikeühenduste tungimine tunduvalt selgemat mandaati omavate poliitikute pärusmaale taunitav, samas mõõndi siiski et, „oma asjade” ajamiseks võivad nad siiski teha üleeuroopalist koostööd.

Huvitava nägemuse EL-ist 50 aasta pärast sõnastas Keskerakonna esindaja, leides, et selleks ajaks on praegused kandidaatriigid liikunud EL-i asjades juhtivale positsioonile.

Institutsioonid ja poliitikad

Eesti parteide kindlaks seisukohaks on, et EL ei peaks endale valima tugevat **juhtfiguuri**, Euroopa presidenti. Juhul, kui tema valimine peaks siiski paratamatuseks osutama, ei tohiks teda valida kodanikkond, vaid asi peaks käima rahvusparlamentide kaudu. Üldiselt pooldati hoopis senise korra säilimist ning meeldis ka rotatsioonipõhimõte ning sellega kaasnev valitseva „troika” tekkimine. Erakondade selline reaktsioon on ka mõistetav, sest ühise ja tugeva võimuulatusega presidendi valimise puhul on karta väikeriikide mõju vähenemist, kuid senise süsteemi säilimine lubab vähemalt enda eesistuaja jooksul EL-i poliitikat tõsiselt suunata.

Vaagides **valitsustevahelise koostöö ja ühiste institutsioonide omavahelist vahet**, jätkus arvamusi seinast-seina. Kohati tuli esile erinevusi juba erakondade endi sees, mis annab tunnisust tõigast, et erakonnasiseselt on teoreetilistest arutelude asemel keskendunud konkreetsetele küsimustele (mida näitasid võrdlemisi ühtsed ja läbimõeldud vastused näiteks liitumise mõjust Eestile). Vastused küsimusele võib jagada kolmeks – säilima peab tasakaal, tugevdada tuleb Komisjoni või valitsustevaheliste organite otsustuspädevust. Üldine seisukoht toetas – mõneti üllatavalt, arvestades väljendatud rõhuasetust valitsustevahelisusele – ühiste institutsioonide, sh Komisjoni,

tugevdamist. Põhjendusena toodi, et asjade ühine ajamine kaitseb väikeriikide huve. Siin on ilmselt tuntav Soome jt EL-i väikeriikide mõju, kuid paljud Eesti poliitikud ei ole seostanud seda seisukohta terviklikuma nägemusega EL-i tulevikust, mistõttu toetatakse omavahel vastuolus olevaid arvamusi. Ka tavaliselt kõige skeptilisema Rahvaliidu vastus oli sellele küsimusele ebamäärane. Reformierakond leidis näiteks, et mõnes valdkonnas on Komisjoni võim juba liiga suur, Mõõdukad samal ajal täheldasid, et igasse valdkonda polegi rahvusriikide suuremat kontrolli tarvis.

Parteide üldine seisukoht toetas ühiste institutsioonide, sh Komisjoni, tugevdamist. Samas ei ole seda seisukohta seostatud terviklikuma nägemusega EL-i tulevikust, kuna teisest küljest väljendati toetust jällegi valitsustevahelisust rõhutavatele (üksik)lahenditele.

Komisjoni senise ainuõiguse kohta seaduseelnõude esitamiseks I samba valdkonnas arvasid erakonnad, et see õigus tuleks kindlasti säilitada, iseasi küll kas just ainuõiguse näol. Keskerakonna esindaja arvas, et võiks anda selle õiguse ka liikmesriikidele ning Rahvaliid ja Isamaaliit laiendaksid seda õigust Euroopa Parlamendile. Ülejäänud erakonnad olid olemasoleva korra säilitamise poolt. Lisaks tõid veel Isamaaliit ning Reformierakond välja seisukoha, et rahvusparlamentidele tuleks anda järelevalvefunktsioon – Komisjon peaks enda kavatsusi tutvustama rahvusparlamentidele näiteks seadusandlike algatuste aastaplaani esitamise näol.

Euroopa Parlamendile teise koja loomise küsimuses poldud erakondade sees alati ühisele arvamusele jõutud ja avaldati pigem isiklikke nägemusi. Isamaaliidu ja Mõõdukate seast kostus arvamust, et Euroopa Parlamendi teise koja loomine oleks täiesti mõeldav ja isegi vajalik. Isamaa arvas küll, et pigem võiks see toimuda praeguse Nõukogu ümberorganiseerimise teel, kui uue institutsiooni loomisena. Teised erakonnad leidsid, et Euroopa Parlamendile teist korda tarvis pole – rahvusparlamentide saadikud on niigi tööga ülekoormatud ning probleeme võiks tekkida ka nende kohtade erakondadevahelises jagamises. Piisavaks peeti olemasolevat struktuuri.

Üldiselt toetatakse **rahvusparlamentidele** suurema **rolli** andmist, kuid samas peaks nende põhiliseks ülesandeks jääma subsidiaarsuse printsiibi järgimise kontroll. Sellel arvamusel on enamus, kui mitte kõik Eesti erakondadest. Otsustusprotsessis osalemine toimuks eelkõige läbi iga vastava maa valitsuse. Nagu Reformierakonnast tabavalt märgiti, on igas riigis parlamendi ja valitsuse põhiseaduslik suhe erinev, mis teeb raskeks ühtsete üleeuroopaliste põhimõtete rakendamise.

Juhul, kui **kodanikul on tarvis** enda **õigusi EL-i keskvõimu vastu kaitsma asuda**, tuleks tal Eesti erakondade arvates alustada ikka madalamalt, siseriiklikult kohtuastmelt ning siis, kui otsused ei rahulda, kõrgemale edasi kaevata. Vaid Mõõdukate vastusest võis välja lugeda soovitusel teatud tingimustel ka otse EL-i kohtu poole pöörduda (näiteks kui rikkujaks EL ise). Reformierakonna esindaja tõi veel välja näite, kus hetkel on EL-i kohtus põhilised vaidlused suurkorporatsioonide ja Komisjoni vahel majandusregulatsiooni küsimustes – tavakodanikul olevat ehk enda õigusi lihtsam taga nõuda läbi ombudsmani institutsiooni.

Mitmekiiruselise EL-i tekkimise juures oli sellise arengu tingimusteta toetajaks vaid Rahvaliid. Teised tunnistasid küll sellise arengu olemasolu ja paratamatust, olgugi, et iseenesest olevat tegu ohtliku asjaga. Oluliseks peeti tihedamat koostööd pooldavatele riikidele selle läbiviimiseks võimaluse andmist ning ühtlasi toodi välja vajadus vahel ühistest otsustest distantseeruda kaitse- ja välispoliitika vallas.

Leiti, et üldiselt Eesti ei tohiks esialgu EL-i arengutest kõrvale jääda, seda eriti majandusküsimustes. Kaitse- ja välispoliitika küsimustes võiks aga teatud olukordades Eesti muu Euroopaga mitte kaasa minna. Keskerakonna arvates juhtudel, mil tuleb sekkuda kriisikolletesse; Mõõdukate ja Reformierakonna esindajad viitasid juhtudele, mil võiksid toimuda Eesti jaoks ebameeldivad arengud EL-i ja Venemaa

suhetes. Mõõdukate esindaja mainis veel situatsioone, kus on ohustatud mingi riigi neutraliteet ning Reformierakond tõi välja võimalikud EL-i ja USA vastasseisuga kaasnevad probleemid ning vajaduse Eesti nendest distantseerumise võimalikuks tegemiseks.

Kui EL peaks kunagi üritama ühise maksupoliitika sisseseadmist, siis selle vastu astuvad ilmselt kohe Isamaaliit ning Reformierakond. Reformierakond avaldas veel kahtlust, kas Eestile on koheselt jõukohane ühineda näiteks Sotsiaalthartaga – seal tuleks algul võibolla kõrvale jääda mitte vastuseisu tõttu, vaid suutmatusest seda täiel määral rakendada. Toodud võimalikest erandites hoolimata jäi kõlama toon, et Eesti peaks mõnest koostöövormist kõrvale jääma vaid äärmise häda korral.

Ühise põllumajanduspoliitika tuleviku suhtes oli kõigi Eesti erakondade ühiseks arvamuseks, et läbi tuleb viia radikaalne reform. Olemasoleva süsteemi säilitamiseks ei jätku pärast laienemise teostumist lihtsalt enam ressursse. Taas oli Rahvaliit ainsaks, kes tahtis enne kindlale otsusele jõudmist näha, mida asemele pakutakse ja kas see “miski” ikka neid põllumajanduspoliitika eesmärke paremini täidab. Parteivahelisi erinevusi alternatiivide pakkumisel siiski oli. Kui Keskerakond annaks näiteks ühise põllumajanduspoliitika teostamise tagasi liikmesriikide kätte, siis Reformierakond tõi välja seisukohta, et seda just ei tohiks teha. Isamaaliit, Mõõdukad ja Reformierakond leidsid ka, et otsetoetuste süsteem pole kõige parem ning toetus maaelule võiks avalduda sihtotstarbelisemalt, näiteks infrastruktuuri arendamise teel. Mõõdukatele ei meeldinud ka põllumajanduse arengut pärssiv kvoodisüsteem.

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika

Kõik Eesti erakonnad usuvad, et **EL-i liikmelisuse saavutamine annab Eestile tugevama hääle rahvusvahelises poliitikas** ning paremad võimalused rahvusvaheliste protsesside mõjutamiseks. Tõsi Reformierakond ja Rahvaliit jäävad selles mõttes realistideks, et tunnistavad selle teokssaamises meie enda suurt osa. Samamoodi on üldine arvamus, et Eesti ühinemine EL-iga toob kaasa Eesti-Vene suhete paranemise. Natukene reserveeritumale positsioonile jääb selles küsimuses ehk Isamaaliit, kuid ka nemad tunnistavad, et üldine taustsüsteem muutub suhete parenemisele soodsamaks.

Kõik erakonnad peale Rahvaliidu toetavad ka **EL-i ühise välis- ja julgeolekupoliitika tugevdamist**. Rahvaliit nägi vajalikuna vaid riikide vastavate poliitikate head kordineerimist. Samas oli üksmeelne arvamus, et kogu ühine välis- ja julgeolekupoliitika peaks toimuma kindlasti valitsustevahelise koostöö vormis (10 intervjueeritu hulgast soovis vaid üks Komisjoni rolli tugevdamist, mis läks aga lahku tema erakonnakaaslase arvamusel). Euroarmee loomise küsimuses on atmosfäär samuti toetav, kuigi eriarvamusi oli. Näiteks kardeti Reformierakonnas, et selle loomiseks on aeg veel liialt varane, ka Isamaaliit suhtus küsimusse ilma üleliigse õhinata.

Tulevane **EL-i ühine julgeolekupoliitika** peaks olema kindlasti **NATO-ga** tihedalt seotud ning kandma eelkõige täiendavat rolli. Kõige levinum seisukoht on, et euroarmee võiks täita NATO raames mingeid kindlaid rolle (näites kiirreageerimisüksus) ning keskenduma eelkõige Euroopa probleemikolletele. Loodetakse, et ühtse julgeolekupoliitika ajamine NATO-t ei nõrgesta ning rõhutatakse üleatlandilise koostöö jätkuvat tähtsust. Reformierakonnast kostus siiski natuke skeptilisust EL-i ühtse julgeolekupoliitika ja NATO tööjaotuse võimalikkusest. Rahvaliidu esindaja väljendas seisukohta, et EL-i julgeolekupoliitika toetuse põhjenduseks tõi ta maailmas juba toimuva NATO nõrgenemise, mis tõstatab Euroopas vajaduse oma kaitsetaseme tõstmiseks.

Intervjuude viimase küsimusena paluti hinnata 1–5 skaalal (1 – kindlasti mitte, 2 – pigem mitte, 3 – mingil määral, 4 – pigem jah, 5 – kindlasti) väiteid selle kohta, milline peaks olema EL-i roll maailmapoliitikas. Erakondadevahelisi erisusi on siin välja tuua raske, kuid keskmised tulemused olid väidete lõikes järgmised:

- Kas EL peaks võtma rohkem vastutust Euroopa ja selle lähipiirkonna julgeoleku eest? – 4,3
- Kas EL-i rolliks on lisada ühist esindatust rahvusvahelistel foorumitel (WTO, ÜRO, OSCE, Euroopa Nõukogu jne.)? – 4,1
- Kas EL peaks olema eelkõige tsiviilvõim, *soft power*? – 3,5
- Kas pikemas perspektiivis peaks olema eesmärgiks selline maailmapoliitiline positsioon, mis oleks võrreldav/suudaks konkureerida USA-ga? – 2,3

Viimase küsimuse juures esines kõige enam erinevaid hinnanguid, ilmselt sõltuvalt sellest, kas hinnati EL-i maailmapoliitilise positsiooni võrreldavust USA omaga või võimet sellega konkureerida. Toetatakse küll tugevat Euroopat, mis näiteks majanduses suudaks konkureerida ameeriklastega, kuid samas ei soovita EL-i ja USA vastandumist.

4.3 ROLLIREPERTUAAR EESTILE: AKTIIVNE OSALEJA, ETTEVAATLIK KÕRVALSEISJA VÕI OMAPÄINE TIIGER?

Liikmesriikide senine EL-i poliitika pakub Eestile õpetavaid eeskujusid. Nagu intervjuudki kinnitasid, peetakse Eestile kõige lähedasemateks ja olulisemateks tavaliselt Põhjamaid (eriti Soomet ja Taanit) ja Suurbritanniat. Nende riikide pakutavad mudelid on aga üsna erinevad ja neid võibki vaadelda Eesti alternatiividena. Kõigil nendel mudelitel on olemas Eestis kandepinda; nad leiavad toetust või ühtivad erinevate poliitiliste ringkondade seisukohtadega. Järgnevalt analüüsitakse mainitud riikide eeskujusid kolme mudeli näol, mis on esitatud lihtsustatud kujul, eesmärgiga tuua selgelt välja nende mudelite erinevused. Lühidalt on need kolm mudelit järgnevad:

- Soome eeskujul oleks Eesti EL-is "malliõpilane"; perifeerne väikeriik, mis ometi järjekindlalt töötab selle nimel, et olla osa EL-i "tuumikust";
- Rootsi ja Taani euroskeptiline mudel jätaks Eesti osaliselt kõrvalseisja rolli, kes oleks aktiivne ainult teatud, valitud küsimustes (nt Taani roll laienemisel);
- Suurbritannia mudel on samuti euroskeptiline, kuid erineb eelnevast eelkõige majanduspoliitika osas. Eriti sealsete konservatiivide seisukohad ühtivad Eestiski küllalt tugeva nn neoliberaalse EL-kriitikaga.

Kui asetada nende riikide seisukohad EL-i tulevikudebatis valitsustevahelises–föderalism teljele, on Soome seisukohad lähedal kõige tugevamatele föderalismi pooldajatele, nimelt Komisjonile ja Beneluxi maadele. Ülejäänud kolm riiki kuuluvad EL-i kõige euroskeptilisemate liikmete hulka, kes pooldavad valitsustevahelist suunda. Kuigi Soome, Taani ja Rootsi seisukohad on erinevad, on neil tähtis ühine õpetus Eestile: ka väikeriigil tasub taotleda endale EL-is silmapaistvat rolli, kuid selleks on vaja paindlikkust, nägemust ja järjekindlat tööd.

Soome on oma senise tegevusega EL-is tõestanud, et ka väikeriik – pealegi veel perifeerne ja uus liikmesriik – suudab oma seisukohti EL-i agendale tõsta, EL-i arengut aktiivselt mõjutada ja kuuluda nn tuumikusse. Soomele kõige südamelähedasem teema on väikeriikide mõjutamisvõimaluste kaitsmine EL-is. Tugevat Komisjoni ja ühiseid,

kõiki siduvaid norme peetakse vajalikuks just selleks, et kaitsta väikeriike suurte diktaadi eest. Soome seisukoht on, et tugevatest institutsioonidest ja selgetest reeglitest on abi eelkõige väikestele ja nõrkadele, nagu ühiskonnas üldiselt – tugevad saavad niigi hakkama. Tugevad ühised reeglid tagavad selle, et suured liikmesriigid ei saa oma tahet peale suruda ega ohje enda kätte võtta väikestega arvestamata.

Rootsil oli esimestel liitumisjärgsetel aastatel EL-is n-ö kõrvalseisja roll; seega erines Rootsi EL-i poliitika selgelt Soomest. Selmet ise aktiivselt EL-i areenil osaleda, suhtus Rootsi integratsiooni skeptiliselt ja ehk teatud üleoleva usuga oma ühiskonnamudeli paremusse. Oma heaoluühiskonda (nn rahvakodu) taheti EL-i mõjude eest kaitsta. Nii näiteks ei liitunud Rootsi euroga, kuid teeb seda tõenäoliselt lähemal ajal. "Kõrvalseisja" hoiak hakkas muutuma Rootsi eesistumise ajal 2001. a esimesel poolal. Nii eesistumise korraldamisel kui üldse EL-i poliitika osas võttis Rootsi üheks eeskujuks Soome. Sellest alates on Rootsi liikunud välispoliitikas jõuliselt aktiivsema globaalse rolli suunas. EL-il on uues poliitikas oluline osa; EL-i kaudu saab Rootsi edendada oma väärtushinnanguid ja eesmärgi globaalsel areenil. Rootsile on eelkõige olulised n-ö pehmed väärtused: õiglane globaalne majanduskoostöö, vaesuse vähendamine, arenguabi, keskkonnakaitse, inimõiguste edendamine. Tugeva moraalse suunitlusega välispoliitika taustal on 1986. a mõrvatud Olof Palme poliitika peaministrina.

Rootsi ja **Taani** seisukohad EL-i tuleviku küsimustes on lähedased. Erinevalt Soomest toetavad Rootsi ja Taani tugevalt valitsustevahelist koostööd. Komisjoni ja Euroopa Parlamendi rolli ei soovita tugevdada; Nõukogu ja Ülemkogu peaks jääma keskselks institutsioonideks EL-i otsustusmehhanismis. Rahvusparlamentidel peab olema tugev roll, kuid nad peaksid mõjutama EL-i arengut esmajoonel valitsuste/Nõukogu kaudu, nagu seni. Soovitakse säilitada "paindlik integratsioon": liikmesriikidel peab olema õigus teatud valdkondade koostööst kõrvale jääda, ilma et see teisi takistaks. Selline seisukoht on loomulik, arvestades Taani väljajäämist CFSP-st ja eurost ning Rootsi kõhklevat positsiooni euro suhtes.

Samas soovivad kõik kolm Põhjala riiki, et EL oleks globaalselt tugev, kuid kesken-duks rahvusvahelises tegevuses tsiviilvõimule. EL-i ühiskaitse loomist ei toeta ükski Põhjamaadest, kuigi erinevatel põhjustel. CFSP-s oleks seega olulisel kohal arenguabi, keskkonnaküsimused, vaesuse vastane võitlus, demokraatia ja inimõiguste kaitsmine jmt. Kõigile kolmele on oluline ka avatuse ja kodanikeläheduse lisamine EL-is. Kui EL-i institutsioonide osas erinevad Soome seisukohad teistest, siis rahvuslike parlamentide kontroll oma valitsuse EL-i poliitika üle on tugev ja toimib sarnaselt kõigis kolmes riigis.

Rootsi ja Taani mudel jätkaks Eesti osaliselt skeptilise kõrvalseisja rolli, kuid samas võimaldaks olla aktiivne üksikutes küsimustes – hiljutiseks näiteks Taani jõuline juhtroll laienemisel. Arvestades eestlaste euroskeptitsismi, võiks see mudel kõige kergemini avalikkuse toetust leida. Oluline oleks see, et skeptilise kõrvaltvaataja rolli ei jäädaks poolkogemata, ilma nägemuseta Eesti oma tee või strateegia kohta.

Millega seletada Soome föderalismimeelsuse ja Rootsi-Taani euroskeptise vahelist erinevust? Kummast tasuks Eestil eeskujuga võtta? Põhjamaade positsioonide taustaks on erinev ajalooline kogemus ja geograafiline asukoht. Soome on perifeerne väikeriik, kes on pidanud oma iseseisvuse eest võitlema ja on sisestanud teadmise, et rahvuslikku suveräänsust piirab tugevalt ümbritsev rahvusvaheline keskkond. Võimalikult tihedat seotust Euroopaga ning kuulumist EL-i tuumikusse peetakse rahvusliku enesemääramise parimaks garantiiks ja ühtlasi vahendiks selle teostamisel. Usutakse, et tuumikust väljajäämine tooks kaasa ebastabiilsust ja ohtude tugevnemist ning vähendaks suutlikkust rahvuslikke huve kaitsta. Selles osas võiks Eesti sarnaneda Soomele. Rootsi ja Taani seevastu on endised suurriigid, kellele iseseisvus, stabiilsus ja tugev rahvusvaheline positsioon on üsna enesestmõistetavad. EL-is on nad küll suuruse poolest väikeriigid,

kuid sageli näib, et nad ei identifitseeri end väikeriikidena. Sellest ka iseteadlik oma mudeli kaitsmine ning soovimatus eurointegratsiooniga kaasnevaid piiranguid aktsepteerida. Tuumikust väljajäämine nõrgendaks ka nende võimet Euroopa arenguid mõjutada, kuid sellega ei seostu vastavaid ohte nagu Soome puhul.

Suurbritannia mudel on samuti euroskeptiline, kuid erineb eelnevast eelkõige majandus- ja sotsiaalpoliitika osas. Kui brittide euroskepsise üks olulisemaid põhjusi on see, et EL-i majandust peetakse ülereguleerituks ning soovitakse säilitada oma liberaalsem süsteem, siis Põhjamaades seevastu kardetakse, et EL sunnib neid loobuma oma senisest heaoluriigi profiilist. Brittide, eriti konservatiivide seisukohad ühtivad Eestiski küllalt tugeva nn neoliberaalse EL-i kriitikaga.

EL-is kasutatakse Suurbritannia kohta sageli nimetust *awkward partner* (kummaliline partner – e.k); britid on teadagi kuulsad oma euroskepsise poolest. Tegemist on liitlasega, kes teiste plaanidele pidevalt kaikaid kodarasse loobib, kuid kelle seisukohtadega ollakse sunnitud arvestama. Briti positsioon on küll Tony Blairi valitsemisajal muutnud märgatavalt koostöövalmimaks, kuid endiselt on tegemist integratsiooni süvendamise kõige jahedamalt suhtuva riigiga. Suurbritannia soovib säilitada EL-i valitsustevahelisena või õigemini tugevdada valitsustevahelisi aspekte, võrreldes praegusega. Suurbritannia ettepanekud on tekitanud ärevat protesti väikeriikide hulgas, kes näevad nende taga taotlusi luua „väikeriikide EL, mida juhivad suurriigid“.

Majandusliku liberaalsuse ja üldise euroskepsise poolest näiks Suurbritannia sobivat hästi eeskujuks ja partneriks Eestile. Põhiline probleem on see, et erinevalt Suurbritanniast ei ole Eesti suurriik. Briti seisukohtadega peab Euroopas arvestama, kuna tegemist on nii suure ja kaaluka riigiga ja pealegi USA lähedaseima partneriga. Eesti euroskeptilistest seisukohtadest on seevastu lihtne mitte välja teha – kui koostöö ei sobi, võib ka välja jääda. Peale selle on kaheldav, kas majanduslikult üliliberaalne mudel oleks Eestile ka tulevikus jätkuvalt kasulik ning kas see saaks piisavalt toetust elanikkonnalt.

Lisaks liikmesriikide seisukohtadele võiks Eesti positsiooni kujundamisel tunda huvi teiste **kandidaatriikide** vastu. Kas kandidaatriikidel on Konvendil ühiseid huve? Kõigepealt tuleb märkida, et Eesti on kandidaatriikidest kõige euroskeptilisem ja integratsioonivastasem, sealjuures Ungari esindab spektri teist äärmust. Üldiselt on kõigile kandidaatriikidele omane mure suveräänsuse nõrgenemise pärast. Seetõttu suhtuvad nad keskmiselt skeptilisemalt integratsiooni süvendamisele kui liikmesriigid. Samas muutuvad need hoiakud ilmselt üsna kiiresti, kui süsteemi sisse saadakse – osalemine leevendab hirme ja eelarvamusi. Juba Konvendi käigus on täheldatud kandidaatriikide positsioonide muutumist integratsioonimeelsemas suunas.

Kandidaatriigi positsioon iseenesest asetab olulisi piiranguid. Eesti seisukohti kujundades tuleb arvestada selle situatsiooni eripäradega. Nii kaua kui veel ei olda liikmed, tuleb vältida seisukohti, mis võivad Eesti liitumisperspektiive kahjustada. Kandidaatriikide huvides on hoida Konvendi agenda minimaalsena; keskenduda sellistele küsimustele, mille lahendamine on laienemise vältimatuks eelduseks ja jätta ülejäänud küsimused aega, mil kandidaatidest on saanud liikmed ja nad võivad täieõiguslikult EL-i poliitikas osaleda. Samuti on kandidaatide ühine huvi loomulikult see, et VVK lükataks edasi laienemise järgsesse aega.

Kirsty Hughes on pakkunud välja hulga EL-i tulevikudebatiga seotud küsimusi, milles kandidaatriikidel võiks olla ühiseid huve:¹⁹

¹⁹ Hughes, K. “The Future of Europe Convention: travelling hopefully?”, *Joint Working Paper*, EPIN (European Policy Institutes Network) and CEPS (Centre for European Policy Studies, Brussels), May 2002.

- tugev poliitiline Euroopa, mitte ainult majandusühendus;
- EL tugevaks regionaalseks ja globaalseks jõuks;
- demokraatia, läbipaistvuse, osaluse ja legitiimsuse tugevdamine;
- põhiseadusliku teksti vastuvõtmine;
- vastuseis "kahe kiiruse Euroopale";
- toetus solidaarsusele ja kohesioonipoliitikale (kuna tegemist on suhteliselt vaeste riikidega);
- toetus tugevale Komisjonile.

Rääkides seniavaldatud Eesti konkreetsetest seisukohtadest, saab toonitada kolme peamist positsiooni: liikmesriikide võrdsuse tagamine, põhimõtte säilitamine, et igal liikmesriigil on Komisjonis oma volinik ning vastuolemise EL-i presidendi (Ülemkogu presidendi) ametikoha loomisele. Kokkuvõtvalt kannab senine Eesti positsioon paljuski riskide vältimise ja seega pigem olemasoleva institutsionaalse struktuuri/võimujao-tuse säilitamise soovi.

Omaette küsimus on see, kas kandidaatriigid tahavad esineda ühtse rühmana ja kas see on neile kasulik enne EL-iga liitumist. Tuleb arvestada ohuga, et kui kandidaadid esitaksid ühtse blokina oma nõudmisi, võiks see lisada laienemisevastaseid meeleolusid EL-is. Ka kandidaatriikide vaheline tugev võistlusmoment võib takistada koostööd.

Peale selle tulevad mängu identiteediküsimused – nt Eesti ei ole üldiselt eriti huvitatud enda grupeerimisest Balti või Ida-Euroopa riikide hulka, vaid pigem otsitakse sidemeid Põhjamaadega. Viimased aga ei võta Eesti püüdeid end Põhjamaaks tituleerida kuigi tõsiselt. Küll võiks aga Põhjala-Balti regionoone kujuneda tulevikus EL-i sees piirkonnaks, millel on selge oma profiil ja ühised huvid, näiteks Venemaa-suhete ja üldse välispoliitika valdkonnas. See ei peaks tähendama tugeva bloki tekkimist (seda võib pidada nii vähetõenäoliseks kui mittesoovitavaks), vaid teatud ühiste huvide teadvustamist ja edendamist ning rahvuslike seisukohtade lähedast koordineerimist. Tuleb küll tõdeda, et seni on Põhjamaade EL-i poliitikate vahel olnud märgatavaid erinevusi, mis piiravad oluliselt koostööd.

4.4 EESTI VALIKUVÕIMALUSED

Lähtudes Eesti seisukohtadest, nii poliitikute kui avaliku arvamuse omadest, ning samuti Konvendis arutletavatest EL-i reformilahenditest, tekib Eesti jaoks mitmeid põhimõttelisi valikudilemmasid. Näiteks võiks ju kalduda toetama Komisjoni tugevdamist kui lahendit (võtta eeskujuna näiteks Soomelt), mida loetakse väikeriikidele soodsaks, kuid seda siiski vaid juhul, kui oleksid tagatud blokeerimisvõimalused Eestile oluliselt tähtsates küsimustes. Siin tekib aga kohe probleem, et millised ikka tegelikult on need Eestile eluliselt tähtsad küsimused EL-is. Korralikku sellealast diskussiooni Eestis toimunud ju ei ole. Taoline määratlematus ei esine ainult üksiküsimuste tasandil, vaid puudutab Eesti positsioneerumist ka üldisemas plaanis. Alljärgnevalt ongi püütud seda lähemalt käsitleda.

Eesti seisukohtade kujundamist EL-i tuleviku küsimustes aitab kaardistada all-olev tabel (vt tabel 6). Ühest küljest tuleb Eestil valida oma hoiak ja ambitsioonid – kas asetada eesmärgiks aktiivne osalemine tulevikuvisionide püstitamisel ja kuulumine EL-i tuumikriikide hulka? Või asetuda skeptilisse positsiooni ja jääda pigem koostööst kõrvale kui püüda iga hinna eest kuuluda tuumikusse? Või kujundada oma skeptiline positsioon lähtudes nn neoliberaalsest kriitikast EL-i suhtes ning taotleda majandusliku „tiigri“ positsiooni? Teisest küljest tuleb Eestit suhestada EL-i arengutsenaariumidesse, määratleda, millist neist eelistada. Sealjuures tuleb loomulikult

arvestada sellega, millist tulevikustsenaariumi võib pidada tõenäoliseks ning teadvustada, et Eesti võimalused EL-i tulevikku endale meelepäraselt suunas mõjutada on üsna piiratud.

Tabelis esitatud kaks mõõdet on omavahel seotud – näiteks omapäise tiigri strateegia ei ole kokkusobitav *Riigistuva Euroopa* stsenaariumiga (välja arvatud sellisel juhul, kui jääda EL-ist välja) ning euroskeptilisel kõrvaltvaataja positsioonil oleval riigil ei ole mõttekas toetada *Riigistuva Euroopa* stsenaariumit. Tabelisse on paigutatud neli riiki, mida eelpool analüüsiti kui Eestile kõige olulisemaid eeskujusid, ning viis Eesti erakonda lähtuvalt nende seisukohtadest EL-i tuleviku küsimustes. Kuna tegemist on „puhaste“ stsenaariumidega, st ideaalsete kategooriatega ja mõneti oletuslike otsustega positsioonide kohta, siis on selline riikide ja erakondade liigitamine muidugi vaieldav. Võetagu seda pigem analüüsivahendina kui täiesti tõese pildina „reaalsusest“. Mitmetel juhtudel ei ole isegi võimalik öelda, milline positsioon või visioon on teatud riigi puhul domineeriv, vaid tegelikkuses kombineeritakse erinevaid rõhuasetusi.

Tabel 6 EL-i liikmesriikide ja Eesti erakondade EL-i poliitika strateegiad ja EL-i tulevikustsenaariumid

Riigi strateegia \ EL-i tulevik	I stsenaarium: <i>RIIGISTUV EUROOPA</i>	II stsenaarium: <i>ISAMAAD EUROOPA</i>	III stsenaarium: <i>KODANIKE EUROOPA</i>
aktiivne osaleja	Soome Möödukad	Suurbritannia, (Rootsi, Taani)	Soome Möödukad
skeptiline kõrvalseisja	ebaloogiline	Rootsi, Taani, Eesti (?) Keskerakond(?), Rahvaliit	(Rootsi, Taani)
omapäine tiiger	ei ole võimalik	Suurbritannia, Iirimaa Reformierakond, Isamaaliit (?)	raskesti kokkusobitav

Kõik mainitud riigid on mingil määral aktiivsed osalejad, kuid igaüks omal moel. Soome visioon tuleviku Euroopast sisaldab tugevaid elemente nii *Riigistuva* kui *Kodanike Euroopa* stsenaariumist. Kui emb-kumb nendest stsenaariumidest (või nende segu) teostuks, kuuluks Soome nendest neljast riigist kõige suurema tõenäosusega sellise EL-i tuumikusse. Suurbritannia seevastu on olnud üks juhtivaid riikidevahelise mudeli viisandajaid ning asetuks valitsustevahelises EL-i mudelis kahtlemata juhtivate riikide hulka. Brittide EL-i poliitikat võib iseloomustada kui segu aktiivse osalemise ja omapäise tiigri strateegiast, mille eesmärgiks on riikidevahelise *Isamaade Euroopa* toetamine. Eesti põhiline takistus brittide eeskujule järgmiseks on väiksus – me ei suudaks oma seisukohti Suurbritannia kombel maksma panna, kui need oleksid vastukarva enamusele EL-i riikidele.

Rootsi ja Taani aktiivsus on olnud tunduvalt piiratum ja valikulisem, kuid eriti eesistumisperiodid on toonud esile nende aktiivset panust tuleviku Euroopa kujundamisel. Nendes riikides on ka märgatavalt palju *Kodanike Euroopa* toetajaid, kuid teisalt hoitakse kinni rahvuslikust suveräänsusest. Üldiselt on need kaks riiki eurointegratsioonis siiski pigem skeptilise kõrvalseisja kui aktiivse osaleja rollis. Mis puudutab Eestit, siis kõige olulisem järeldus, mis toodud tabelist väljendub on see, kui erinevatel positsioonidel Eesti parteid EL-i küsimuste osas asuvad.

Esimene ja kolmas stsenaarium saavad tabelis tugevat toetust ainult Soomelt, kuid EL-is kui tervikus on sarnastel visioonidel palju pooldajaid. Soome seisukohad on lähedased mitmetele teistele väikeriikidele (sh Beneluxi maad ja Austria) ning Komisjonile ja Euroopa Parlamendile. Siinkohal on oluline märkida, et need seisukohad esindavad, võrreldes esitatud *Riigistuva Euroopa* stsenaariumiga, „leebemat“, vähem tsentraliseeritud föderalismi. Mitmed objektiivsed põhjused (eelkõige väiksus ja perifeerne asukoht) annaksid alust Eesti asetumisele sellesse gruppi, kuid momendil jagavad Eestis neid seisukohti ainult Mõõdukad, kes on EL-i küsimustes Eesti erakonnadest kõige integratsioonimeelsemad ja aktiivsemad.

Mõõdukad ja Reformierakond on need kaks erakonda Eestis, mille seisukohti EL-i tuleviku küsimustes on üsna lihtne liigitada, kuna need moodustavad selgelt piiritletud, üsna tervikliku nägemuse. Reformierakonna neoliberaalne euroskepsis vastandub selgelt Mõõdukate integratsioonimeelsusele. Eesti avaliku debati seisukohast on selline selgete seisukohtade eristumine igati tervitatav. Nende kokkusobitamine ühtsesse Eesti seisukohta oleks aga juba raskem ülesanne. Kumbki nendest kahest erakonnast ei saa toetuda rahva enamuse arvamusele, vaid esindab suhteliselt väikest osa elanikest.

Isamaaliit on asetunud majandusküsimustes Reformierakonna lähedale, kuid on üldiselt veidi integratsioonimeelsem. Samas sobitub Isamaaliidu profiiliga hästi rõhuasetus rahvuslikule suveräänsusele ja sellega seonduv euroskeptitsism. Viimane on omane ka Keskerakonnale ja Rahvaliidule, kusjuures Rahvaliit on tunduvalt tugevamaalt euroskeptiline. Keskerakond on opositsioonis oleku aegadel tegelenud pigem EL-iga liitumise protsessi, st taktika kritiseerimisega, kui oma spetsiifilise EL-i strateegilise nägemuse väljatöötamisega. Seetõttu võivad tema esindajate integratsioonilased seisukohad näiteks teljel *Riigistuv Euroopa – Isamaade Euroopa* küllalt tugevalt erineda ja pole selge, millised neist domineerima jäävad.

Tabeli loogikast järeldub, et Eestil oleks võimalik EL-i pooldest saavutada edu omapäise tiigri strateegiaga ainult juhul, kui integratsioon kulgeks *Isamaade Euroopa* suunas. Ka sellisel juhul oleks muidugi küsitav, kas Eesti suudaks ja tahaks muudel põhjustel (majanduslikel, sotsiaalsetel jne) „tiigri“ strateegiat teostada, kuid see on juba omaette teema. Momendil ei paista *Isamaade Euroopa* stsenaarium eriti tõenäolisena, mistõttu ei saa Eestile soovitada omapäise tiigri strateegia valikut.

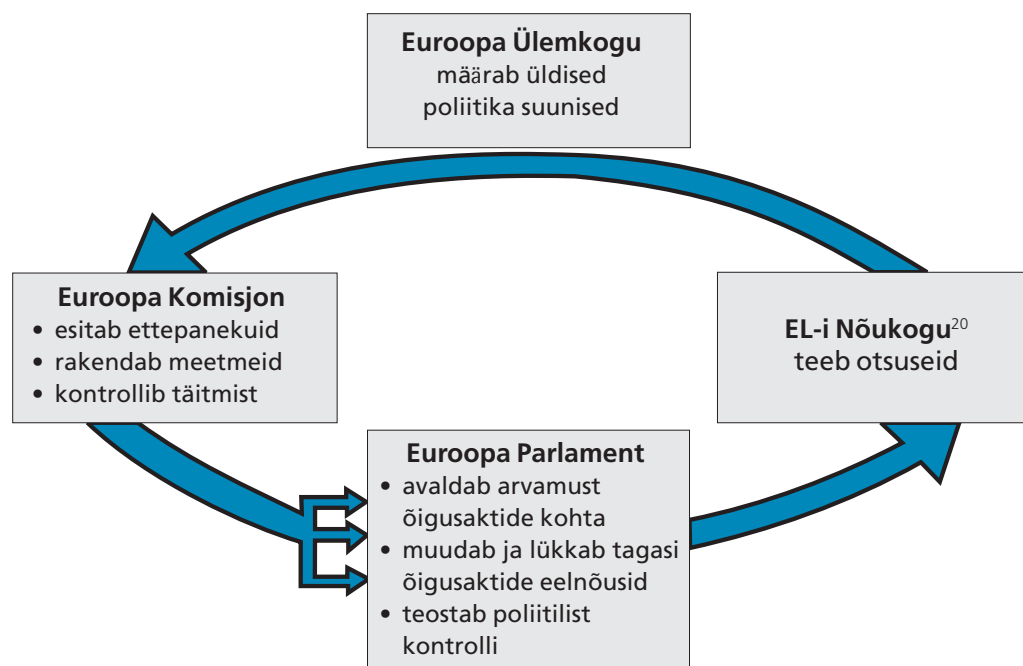
Kui sellele vaatamata valitakse *Isamaade Euroopa* stsenaariumi toetamine, jääb Eesti suure tõenäosusega lihtsalt skeptilise kõrvaltvaataja rolli ja ei suuda olukorda vähegi olulisemal moel mõjutada. Kui aga Eesti soovib aktiivselt EL-i tuleviku kujundamisel osaleda, peaks seadma eesmärgiks kuulumise EL-i tuumikusse. Riikidevahelises koostöös on aktiivse panuse andmine ja kaasaráärmimine tähtsamate otsuste tegemisel väikeriigile äärmiselt raske. Niisiis eeldaks aktiivse positsiooni saavutamine valikut (pehmelt) föderalistliku stsenaariumi kasuks, nagu seda on teinud enamuse EL-i väikeriike. Praegu ei ole aga Eesti arvamuskeskond selliseks valikuks valmis, mistõttu see võimalus langeb vähemalt esialgu ära. Eeskujudeks paistavad jääma Rootsi ja Taani ehk siis valitakse skeptilise kõrvalseisja roll, mis püüab hoida kinni traditsioonilisest riikide suveräänsusest. Samas on võimalik, et Eesti avalik arvamus muutub järgnevatel aastatel integratsiooni suhtes positiivsemalt meelestatuks, sarnaselt Soomes pärast EL-iga liitumist toimunud nihkega.

Kokkuvõttes on Eesti seni olnud ettevaatlikul, integratsiooni edasise süvenemise osas pigem skeptilisel nn valitsustevahelisel positsioonil, omamata sealjuures selgemakujulist nägemust või strateegiat EL-i tuleviku osas. Eesti seisukohad EL-i suhtes kujunesid Konvendis nn ohtude vältimise motiivil (mingi väljakäidud lahend võib olla meile ohtlik), mitte mingi põhimõttelise taotluse (kuidas EL-i edasi arendada) kaudu. Sellele on ka loogiline põhjendus: Eesti rahvuslikule huvile vastavat aktiivset

platvormi ei ole seni veel (meie poliitikute poolt) välja töötatud ning ilmselt ei poolda ka suur osa meie kodanikke järske muutusi EL-i ülesehituses. Konvendi lõppu kui vahefinišit võib Eesti pidada hirmude vältimise seisukohalt rahuldavaks, mitmed radikaalsemad muudatused, mida Eesti vastustas, pakutud EL-i põhiseaduse teksti ei läinud. Hoolimata eelöeldust ei saa Eesti valdavalt vaid riskide vältimise käitumist pidada, vähemalt tuleviku seisukohalt hinnatuna, küllaldaseks. Isegi juhul, kui retoorika täiesti uuest, praegusest vanast erinevast, EL-ist lähitulevikus ei realiseeru, jätkuvad diskussioonid EL-i tuleviku üle kindlasti. Enda positsioneerumine ettevaatliku konservatiivina ja ilma, et omataks selget positiivset platvormi, ei pruugi anda erilisi võimalusi Eesti jaoks oluliste positsioonide läbiviimiseks ega liitlaste leidmiseks. Järelikult oleks vajalik hiljemalt sügisest alustada laiemat arutelu, kus selgitatakse ja argumenteeritakse poliitiliste erakondade positsioone Euroopa tulevikust, arvestatakse ekspertide arvamusi ja teistest maadest laekuvat informatsiooni ja töötatakse selle baasil välja Eesti aktiivne positsioon edasisteks rahvusvahelisteks debattideks.

LISA 1

EL-i KESKSED INSTITUTSIOONID. NENDE PEAMISED FUNKTSIOONID JA OMAVAHELINE SEOTUS



Allikas: Euroopa Liit: taust, areng, tulevik. ELIS teabeleht, märts 2001, lk 2, <http://www.elis.ee/data/up/teabelehtNR1.pdf>, toimetajate kohandustega

Joonis 4 EL-i kesksed institutsioonid. Nende peamised funktsioonid ja omavaheline seotus

²⁰ Seda nimetatakse ka Ministrite Nõukoguks.

Lisa 2

INTERVJUUKÜSIMUSTIK EESTI POLIITIKUTELE: EESTI JA EUROOPA LIIDU TULEVIK

Poliitiline maastik

1. Jättes kõrvale teie enda erakonna, milline erakond Eestis suhtub kõige positiivsemalt eurointegratsiooni süvendamisse?
Milline kõige negatiivsemalt?
2. Millise teise Eesti erakonna seisukohad on kõige lähedasemad teie erakonna seisukohtadele EL-i küsimustes?
3. Mis on teie erakonna põhiteesid Eesti–EL-i suhete osas?
4. Millised sidemed teie erakonnal on partnererakondadega EL-is?
Kas/kui palju osalete EL-i erakondade koostöövõrgustikes?
Kas on eriti lähedasi suhteid mingi teatud erakonnaga/erakondadega?
5. Kas peate vajalikuks EL-i poliitiliste protsesside tugevamat erakonnastumist?
St tugevamad erakondlikud grupid Euroopa Parlamendis, tulevikukonvendis jne.

Üldised seisukohad EL-i küsimustes

8. Millise liikmesriigi EL-i poliitika on kõige lähedasem Eestile?
Millisest riigist/riikidest peaks Eesti oma EL-i poliitika kujundamisel eeskuju võtma? Kellega koostööd süvendama EL-i küsimustes?
9. Kuidas EL-iga liitumine mõjutab teie arvates Eesti rahvuslikku identiteeti, keelt ja kultuuri; kas pigem ohustab või tugevdab?
10. Sama suveräänsuse kohta.
11. Millistes valdkondades Eesti võib EL-i liikmelisusest kõige rohkem kasu saada? Millistes kõige rohkem kaotada? Millistes valdkondades on kõige vajalikum Eesti huve kaitsta?
12. Millisena sooviksite näha EL-i 10 aasta pärast?
Kõigepealt avatud küsimus, seejärel pakkuda järgnevaid variante:
 - valitsustevahelise majandusühendusena;
 - valitsustevahelise organisatsioonina, mille pädevuses on ka muid valdkondi peale majanduse;
 - senisest aktiivsema globaalse toimijana;
 - tõhusama ja ühtsemana kui praegu;
 - liiduna, millel on ühtsem kodanikkond (*demos*) ja mille kodanikel on tugevam mõju ühiste otsustuste tegemisele;
 - ei oota olulisi muudatusi praegusega võrreldes.

Institutsioonid ja poliitikad

13. Kas EL-il peaks olema tugev juhtfiguur, Euroopa president?

Kas juhtfiguuri rollis peaks olema Ülemkogu president või Komisjoni president?

Kas presidendi peaks valima:

- liikmesriikide juhid Ülemkogus;
 - Euroopa Parlament;
 - uus Euroopa parlamendi ja liikmesriikide parlamentide liikmetest koosnev Kongress;
 - kodanikud otsevalimistel.
14. Eelnevaga seondub lähedalt küsimus, kas EL-i otsustusprotsessides peaks olema põhiohk valitsustevahelisel koostööl (Nõukogu, Ülemkogu) või kas tugevdada ühiste institutsioonide (Komisjon, Parlament) rolli?
15. Kas teie arvates peaks säilitama praeguse põhimõtte, et seaduseelnõude esitamise ainuõigus I samba valdkonnas kuulub komisjonile?
Kui ei, siis kuidas te praegust süsteemi muudaksite?
16. Milline peaks olema rahvusparlamentide roll EL-i otsustusprotsessis?
Kas peaks mõjutama eelkõige oma valitsust? Või olema kaasatud EL-i tasandil, nt uue Kongressi või Euroopa Parlamendi teise koja kaudu?
17. Kelle poole peaksid kodanikud pöörduma, et kaitsta oma õigusi EL-i keskvõimu vastu? Kelle autoriteet peaks tagama kohtuotsuse elluviimise?
- liikmesriikide kohtud. Otsuste tagajaks on liikmesriigid, kelle õigusi täpsustatakse;
 - EL-i kõrgemad kohtud. Tsentraliseeritud kohtuotsuste tagamise mehhanisme; tugevdatakse liikmesriikide arvel;
 - muu, mis?
18. EL-is on seni mõned liikmesriigid jäänud kõrvale koostööst teatud valdkondades (Taani, Rootsi, UK, Iiri...).
- Kas pooldate seda, et liikmesriikidel ka edaspidi oleks selline võimalus?
Teisisõnu, kas pooldate mitmekiiruselise EL-i tekkimist?
19. Kas oskate nimetada mõnda valdkonda, milles Eesti peaks võib-olla tulevikus integratsiooni süvendamisest kõrvale jääma?
(nt maksupoliitika, euroarmee loomine)
20. Kas pooldate CAP-i säilitamist üldjoontes praegusel kujul või peate vajalikuks radikaalset reformi?

Ühtne välis- ja julgeolekupoliitika

21. Kas usute, et EL-i liikmelisus annab Eestile tugevama hääle rahvusvahelises poliitikas, paremad võimalused rahvusvahelisi protsesse mõjutada?
22. Kas usute, et EL-i liikmelisus aitab kaasa Eesti-Vene suhete paranemisele?
Nt piirileping
23. Kas toetate ühise välis- ja julgeolekupoliitika tugevdamist?
Sh euroarmee loomist pikemas perspektiivis?
24. Milline peaks olema CFSP ja NATO vaheline suhe?
Kas CFSP pigem ohustab või tugevdab NATO-t?
25. Kas CFSP-d peaks tugevdama valitsustevahelise koostöö kaudu või lisama ühiste institutsioonide, eriti Komisjoni rolli?
26. Milline peaks olema EL-i roll maailmapoliitikas?
Hinnake skaalal 1–5:
1 kindlasti mitte, 2 pigem mitte, 3 mingil määral, 4 pigem jah, 5 kindlasti:
- kas lisada ühist esindatust rahvusvahelistel foorumitel (WTO, ÜRO, OSCE, Euroopa Nõukogu ...)?

- kas EL peaks võtma rohkem vastutust Euroopa ja selle lähipiirkonna julgeoleku eest?
- kas pikemas perspektiivis peaks olema eesmärgiks selline maailmapoliitiline positsioon, mis oleks võrreldav/suudaks konkureerida USA-ga?
- või kas EL peaks olema eelkõige tsiviilvõim, *soft power*?