

Tartu Ülikooli
Euroopa Kolledži Toimetised
Nr. 21

Pille Priks ja Viljar Veebel

**OTSIDES LAHENDUST
DEMOKRAATIA DEFITSIIDILE EUROOPA LIIDUS:
KAASAV DEMOKRAATIA
EUROOPA TULEVIKUKONVENDI NÄITEL**

Tartu 2004

Vastutav toimetaja: Liina Kulu
Retsensent: Paavo Palk, Tartu Ülikooli doktorand, Euroopa Liidu
teabetalituse nõunik
Keeletoimetaja: Eve Kask
Kaanekujundus: Aide Eendra

© Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2004
ISBN 9985-4-0404-1
ISSN 1736-2164
Tartu Ülikooli Kirjastus
Tiigi 78, Tartu 50410

SAATEKS

Euroopa Liiduga ühinemine on Eestile ja teistele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ühtlasi nii paljutõotav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Euroopa Liidu liikmestaatuse omandamise järgselt on diskussioon Euroopa lõimumise tähenduse, arengusuundade ning mõjude üle olulisemgi kui liitumiskõneluste perioodis, kuna täieõiguslik liikmestaatus võimaldab meil endil kaasa rääkida Euroopa tuleviku kujundamisel. Samas tuleb tunnista, et sageli kaasatakse väitlustesse Euroopa Liidu seotud teemadel üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna Euroopa Liiduga ühinemine teenib ennekõike eesti rahva heaolu parandamise huve, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži Toimetised“ üritab laiendada eurodebati kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud vihikud sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangel akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse lõimumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev uurimuste sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist toetab Euroopa Liit. Sarjas on praeguseks ilmunud juba kakskümmend brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikatest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud artiklitega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>).

Head lugemist soovides
TÜ Euroopa Kolledž

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	5
1. DEMOKRAATIA DEFITSIIDI KOMPONENDID EUROOPA LIIDUS.....	6
2. DELIBERATIIVNE MUDEL KUI LAHENDUS DEMOKRAATIA DEFITSIIDILE?	9
3. DELIBERATIIVNE DEMOKRAATIA EUROOPA LIIDU VALITSEMISES	11
3.1. DELIBERATIIVSE DEMOKRAATIA ELEMENDID EUROOPA LÕIMUMISPROTSESSI VÄLTEL	11
3.2. EUROOPA TULEVIKUDEBATT KAASAVA DEMOKRAATIA PRAKTILISE RAKENDUSENA	12
3.3. HINNANG EUROOPA TULEVIKUKONVENDI DEMOKRAATLIKKUSELE	14
3.4. HINNANG EUROOPA TULEVIKUKONVENDI TEGEVUSE AVALIKKUSELE	17
3.5. HINNANG EUROOPA TULEVIKUKONVENDI LEGITIIMSUSELE	20
KOKKUVÕTE.....	22
KASUTATUD KIRJANDUS	24

SISSEJUHATUS

Kogu maailmas alates 1950-ndatest aastatest laialt levinud demokraatlikud ideed ja institutsioonid on tänapäeval seatud tõsise väljakutse ette eelkõige globaliseerumise ning rahvusülest institutsioonide kasvava mõjuvõimu tõttu. Demokraatia tagamise probleemid avalduvad eriti selgelt Euroopa Liidus, kus demokraatia tähtsus tuleneb eelkõige selle seotusest legitiimsusega (seadusjärgsusega) – legitiimsus on demokraatia eeltingimuseks ning mõlemat peetakse poliitilise süsteemi keskseks komponendiks (Karlsson 2001:105). Üldiselt mõistetakse legitiimsust kui poliitilise võimu aktsepteerimist avalikkuse poolt. Legitiimsus teeb valitsemise lihtsamaks, kuna valitsus võib kindel olla, et kodanikud teevad temaga koostööd (Karlsson 2001; Beetham ja Lord 1998).

Demokraatia tagamise vajadus Euroopa Liidus tuleneb nii Euroopa lõimumisprotsessi arengust kui ka ratsionaalsetest kaalutlustest. Lõimumise alguses ei tähtsustatud Euroopas demokraatiat ja legitiimsust. Viiskümmend aastat tagasi, kui asutati Euroopa Söe- ja Teraseühendus (ECSC – *European Coal and Steel Community*) ning Euroopa Majandusühendus (EEC – *European Economic Community*), ei küsitud, kui demokraatlikud need organisatsioonid on, vaid keskenduti eelkõige Euroopas rahu ja stabiilsuse säilitamisele nimetatud organisatsioonide kaudu (Westlake 1998). Hiljem, kui töömeetodid ja protseduurid olid juba välja töötatud, osutus nende demokratiseerimine aga keerukaks, sest see oleks mõjutanud väljakujunenud jõudude vahekorda liikmesriikide vahel.

Nende puuduste kõrvaldamise teeb raskeks põhimõtteline valik demokraatia, efektiivsuse ja süsteemi lihtsuse vahel. Kuidas lahendada olukord, kus igal aastal on vaja vastu võtta ligi 2000 õigusakti, kasutades selleks 28 erinevat tüüpi otsustusmudelit ja seitset erinevat institutsiooni? Ning harmoneerida seejuures rahvusülest institutsioonide tegevust 25 rahvusparlamendi tegevusega üle Euroopa Liidu nii, et süsteem oleks demokraatlik ja seejuures valijale arusaadav? Praktikas on hakanud ka demokraatlikkus ja valitsemise lihtsustamine teineteist välistama, sest protsessi saab lihtsamaks muuta vaid osalejate või menetluste arvu vähendamise teel, mis omakorda tähendab aga suunda elitaarsusele.

Praeguseks on jõutud olukorrani, kus Euroopa Liidus on suurenenud institutsioonide rahvusülene valitsemine, mis on pannud kahtluse alla traditsioonilise esindusdemokraatia võimalikkuse ja vajalikkuse EL-is. Legitiimsuskriisi peamiste tunnustena võib välja tuua negatiivse avaliku arvamuse EL-i suhtes, madala aktiivsuse Euroopa Parlamendi valimistel

(2004. a Eestis 28%; Euroopa Liidus keskmiselt 45%), läbikukkunud referendumid ning EL-vastased protestiaktsioonid rahvusvahelistel tippkohtumistel. Legitiimsust hindavad avaliku arvamuse küsitlused näitavad, et kodanike rahulolu Euroopa Liiduga ja usaldus selle vastu on alates 1993. aastast märgatavalt langenud: liikmelisust toetas 1993. aastal ca 62% küsitletuist, 2000. aastal üksnes 38% (Eurobarometer 1993-2000). Kahekümnest liikmesriikides korraldatud referendumist on läbikukkunud kuus (1993. a Maastrichti lepingu ratifitseerimine Taanis; 1994. a Norra liitumine EL-iga; 2000. a Euroopa ühisraha euro kasutuselevõtt Taanis ja 2003. a Rootsis; 2001. a Nizza lepingu ratifitseerimine Iirimaa). Legitiimsuskriisile viitavad ka EL-i tippkohtumiste ajal toimunud avalikud ja vägivaldsed meeleavaldused (näiteks Nizzas, Göteborgis, Barcelonas).

Diskussioon demokraatia suurendamise üle on lisaks poliitilisele tasandile tekitanud ulatuslikku vastukaja ka liikmesriikide kodanikes.

1. DEMOKRAATIA DEFITSIIDI KOMPONENDID EUROOPA LIIDUS

Kuna demokraatia probleemid seonduvad Euroopa Liidus üheselt legitiimsuse probleemidega, siis on demokraatlikkuse või selle puudumise hindamise esmaseks sammuks defineerida nii demokraatia kui ka legitiimsuse kriteeriumid. *Demokraatlikkuse* või selle puudumise hindamiseks kasutatakse käesolevas uurimuses C. Karlssoni poolt välja töötatud mudelit (vt Karlsson 2001:43; lisaks ka Dahl 1989), kus esitatakse viis demokraatia kriteeriumi:

1. *Kodanike kontroll poliitilise päevakorra üle* ehk kodanike võim kontrollida, millised küsimused on poliitilisse päevakorda üles seatud.
2. *Deliberatiivsus* ehk võimalus kujundada eelistusi avaliku diskussiooni kaudu, mis eeldab vaba juurdepääsu informatsioonile ning avalikku sfääri.
3. *Osalemine poliitika väljatöötamises ja kujundamises* nii otseselt kui kaudselt, luues kõikidele kodanikele võrdsed võimalused väljendada oma eelistusi kas otse osalemiseks loodud kanalite või vahendajate kaudu.
4. *Võrdsus hääletamises* ehk iga kodaniku eelistustega arvestamine (näiteks referendumi teel) kollektiivsete otsuste tegemisel.

5. *Kaasamine (inclusion)*, mis näeb ette kõigi täiskasvanud kodanike kaasamise kodakondsuse alusel demokraatlikku protsessi.

Legitiimsuse hindamiseks kasutatakse uurimuses Beethami ja Lordi (1998:28) poolt välja pakutud kolme legitiimsuskriteeriumit:

1. *Kodanike rahulolu poliitilise süsteemiga*. Juhtimisel põhinev avalik toetus eeldab tugevat juhti, kes suhtleb avalikkusega ja saavutab oma positiivse suhtumise ning karisma abil avalikkuse poolehoidu. Teine võimalus avalikkuse toetuse saavutamiseks on kindlustada kodanikele rohkem hüvesid ja parem elu. Seega võib legitiimsus oleneda poliitilise süsteemi võimest kindlustada majanduslik areng.
2. *Demokraatlik protseduur*. Siinkohal peetakse eelkõige silmas demokraatlikele põhimõtetele vastavat protseduuri, eelkõige aga demokraatlike valimisi ning avatud valitsust. Juurdepääs informatsioonile valitsuse tegevuse ja poliitikate kohta kuulub kodanikuõiguste hulka. Valijatel, kes on ühtlasi ka maksumaksjad, on õigus teada, mida nende raha eest ja nende nimel valitsuses tehakse (vt ka Beetham ja Boyle 1995:62).
3. *Ühine identiteet*, mis põhineb ühiselt jagatavatel väärtushinnangutel, keelel ja kultuuril. Ühine identiteet annab otsustusprotsessis tagaplaanile jäänud vähemustele kindlustunde, et nende põhiõigusi austab enamus.

Euroopa Liidu puhul on viidatud mitmete puudustele nii demokraatias kui legitiimsuses. Eelkõige tuuakse näiteks otsustusprotseduuri, mida iseloomustavad sellised meetodid nagu „lehmakauplemine“ ja „käsi-peseb-kätt“ pakete tehingud, „pigem salastatus kui läbipaistvus“ (vt Beetham ja Lord 1998:73) ning tava, mille kohaselt võetakse seadusi vastu avalikkusega piisavalt konsulteerimata. Ka informatsioonile juurdepääs on olnud suhteliselt piiratud või raskendatud.

Esile tuuakse ka rahvamandaadi või avaliku nõusoleku (*consent*) puudumist ning puudulikku esindatust Euroopa tasandil. Ministrite Nõukogul, mille valitsemine ei ole kooskõlas valitsuse demokraatliku moodustamise põhimõtetega, puuduvad tegelikult kodanike volitused otsuste langetamiseks. Samuti pole Euroopa Komisjon ega Ministrite Nõukogu küllaldaselt aruandekohustuslikud Euroopa Parlamendi, rahvusparlamentide ning seega järelikult ka Euroopa Liidu kodanike ees. Nii on rahva kontroll poliitiliste otsuste tegemise üle ühiskondlikult nõrgalt korraldatud – Euroopa poliitilises süsteemis domineerivad mittevõlgad, kodanike

ees mittevastutavad institutsioonid ning rahva poolt valitud Euroopa Parlamendil on väga piiratud volitused (Beetham ja Lord 1998). Kodanikud saavad otsustusprotsessis osaleda otse (näiteks internetifoorumite kaudu, kontakteeruda Euroopa Liidu ombudsmaniga, Europarlamendi saadikutega jms). Siiski ei piisa nendest kanalitest avaliku diskussiooni tekkeks ning kodanike eelistuste kajastamiseks otsustusprotsessi lõpptulemustes (Karlsson 2001).

Nende meetodite koosmõju muudab poliitika kujundamise protsessi Euroopa Liidus ühtaegu nii ebademokraatlikuks kui väheläbipaistvaks.

Probleemne on ka Euroopa Liidu identiteet. Kollektiivset identiteeti on vaja *demose* tekkimiseks, mis loob tingimused demokraatlikuks valitsemiseks (Karlsson 2001:178). Poliitikateadlased on avaldanud Euroopa Liidu identiteedi kohta erinevaid arvamusi. Valdavalt ollakse seisukohal, et ühine identiteet saab välja kujuneda ainult etnokultuurilistel alustel. Näiteks Karlssoni (2001) arvates võib juba täheldada mõnesid ühistest väärtustest (rahu, vabadus, demokraatia, inimõigused jne.) tulevaid ja pigem ühisel tulevikul kui minevikul põhinevaid identiteedi ilminguid. Ehkki Eurobarometri uuringu kohaselt pidas 44% 2001. aastal küsitletud EL-i liikmesriikide kodanikest end peale oma rahvuse ka eurooplaseks ning vaid 8% identifitseeris end pigem eurooplasena kui rahvusriigi kodanikuna (Eurobarometer 2002), suureneks eurooplasena määratlemine kindlasti juhul, kui kodanikele antaks rohkem võimalusi EL-i demokraatlikus protsessis osalemiseks. Identiteedi tugevdamise ühe võimalusena on välja toodud ka kodanike innustamist osalema EL-i tasandi valimistel ja lähtuma seejuures Euroopa prioriteetidest, mitte rahvusriigi probleemidest. Oluline on ka Euroopa avalikkuse foorumi ja avaliku debati toetamine – Grimm toob identiteedi arengu alusena välja avaliku diskussiooni, sest see võimaldab ühiskonnaliikmetel kujundada ühtekuuluvustunnet (vt. Grimm 1995).

Euroopa Liidu demokraatia probleemid seonduvad seega demokraatliku protseduuri vajakajäämistega (ebapiisav avatus ja läbipaistvus, otsustusprotseduuri keerukus ja otsuste põhjendamatus, rahva mandaadi puudumine ja avaliku diskussiooni puudumine, nõrk kontroll esindajate tegevuse üle ja väike aruandekohustus (vt tabel 1).

**Demokraatia hindamise kriteeriumid ja
demokraatia defitsiidi avaldumine Euroopa Liidus**

Kriteeriumid	Puudujäägid Euroopa Liidu demokraatias
Kodanike rahulolu	Madal toetus EL-i poliitikatele ja vähene aktiivsus Euroopa Parlamendi valimistel; avalikud meeleavaldused, referendumite negatiivsed tulemused
Ühine identiteet	Nõrk ühisidentiteet
Kontroll esindajate/ poliitilise päevakorra üle	Otsevalitud institutsioonide vähene seadusandlik pädevus; enamikku otsuseid teevad mittevalitud institutsioonid
Deliberatsioon	Vähene avalik diskussioon, otsustusprotsess ei ole küllaldaselt avatud ja läbipaistev
Osalemine	Otseose osalemise kanaleid on vähe, kaudne osalemine on väheefektiivne
Võrdsus hääletamises ning võrdne esindatus ja aruandekohustus	Väikeriikide ülesindatus Euroopa Parlamendis ja Ministrite Nõukogus (ebavõrdne kohtade ja häälte jaotus). Esindajate madal aruandekohustus, kodanikud ei saa oma esindajaid kontrollida. Otsevalitud institutsioonid pole pädevad.

Eelkirjeldatud puudujäägid on tekitanud olukorra, kus kodanikud ei usalda institutsioone ning ametnike vastutus ja volitused pole selgelt määratletud. Demokraatia defitsiidi põhjuseid ei ole raske leida, küll on aga keeruline nendele lahendusi leida.

2. DELIBERATIIVNE MUDEL KUI LAHENDUS DEMOKRAATIA DEFITSIIDILE?

Euroopa Liidu ainulaadsuse tõttu (on nii riigi kui rahvusvahelise organisatsiooni tunnustega) ei piisa selle legitiimsuse tagamiseks traditsioonilistest esindusmehhanismidest. Samuti ei saa Euroopa Liidule kohaldada rahvusvahelise organisatsiooni ega tehnokraatliku režiimi mudelit.

Kuna traditsiooniliste meetoditega pole viimaste aastakümnete jooksul küsimust suudetud lahendada, on Euroopa Liidu demokraatia defitsiidile lahendusi otsides pöördutud järjest sagedamini uudsete ning

alternatiivsete demokraatiamudelite poole. Neist enim on diskuteeritud Jürgen Habermasi esitatud *deliberatiivse demokraatia* teooria üle.

Deliberatiivse mudeli kohaselt on demokraatia teooria tuumaks deliberatsiooniprotsess, mille põhiliseks komponendiks on *põhjendatus*. Selle mudeli kohaselt peaksid poliitilises kommunikatsioonis osalejad, esitades üksteisele põhjendatud argumente, jõudma mõlema poole jaoks parima lahenduseni. Ideaalses deliberatsiooniprotsessis ei kasutata „muud jõudu, kui üksnes parema argumendi esitamist“ (Habermas 1976:108).

Deliberatsiooni demokraatlikkuse määravad kolm peamist tingimust:

- 1) kaasamine (*inclusion*),
- 2) poliitiline võrdsus ning
- 3) avalikkus.

Kaasamine tähendab, et legitiimne otsus sünnib vaid siis, kui kõik otsusest mõjutatud osapooled on kaasatud nii arutelu- kui otsustusprotsessi. Võrdsuse tingimus näeb ette, et kõigil osalejatel peab olema võimalus osaleda deliberatsioonis, esitada oma seisukohti ja küsimusi, teha kriitikat ning saada ja vahetada vabalt informatsiooni. Avalikkuse tingimuse all peetakse silmas, et osapooltevaheline diskussioon toimub avalikult ja osalejad muutuvad seeläbi valijate ja üksteise ees vastutavaks. (Hunold 2001)

Nimetatud mudeli pooldajad peavad kodaniku osalemist poliitikas mitte üksnes valimistel hääletamiseks, vaid kodanikel peab olema võimalus osaleda avalikus debatis, mille käigus toimub oma eelistuste kujundamine ja põhjendamine. Levine (1999) järgi aitab avalik arutelu kodanikel kujundada arvamusi erinevates küsimustes ning võimaldab neil oma vaateid õigustada ja teha parimaid valikuid. Kaasamine annab ka juhtidele parema ülevaate avalikkuse soovidest, mida valimised paraku nii efektiivselt ei võimalda. Tulemuseks peaksid olema paremad otsused.

Deliberatiivse demokraatia teooriat on ka ulatuslikult kritiseeritud. Habermasi mudelis on eelkõige küsitav „ideaalse kõneakti“ võimalikkus – osalejate vahel toimuv takistusteta diskussioon, mille käigus jõutakse ratsionaalse argumentatsiooni kaudu konsensuslikule otsusele (Mouffe 1999). Ratsionaalsed ja õiglased tulemused saavutatakse vaid olukorras, kus poliitiline kommunikatsioon ei ole takistatud. Seega nõuab poliitiline kommunikatsioon, et teatud ideaaltingimused oleks täidetud, mida praktikas on aga raske saavutada või kus otsustusprotsessis osalejad ei olegi selle saavutamisest huvitatud. Näiteks ei ole praktikas võimalik

olukord, kus osalejad loobuvad kõigist oma huvidest ja lähtuvad ühiskondlikust hüvest („*common good*“). Samuti on kaheldav, kas moodsas ühiskonnas on kodanikel võimalik jõuda konsensuseni, kuna igasugune diskussioon võib alati tekitada erinevaid arvamusi ning seisukohti. Kuna sellisel juhul peaks deliberatsioonile järgnema hääletamine, mille tulemusena võetakse vastu lõplik otsus, ei saa deliberatsiooni pidada lõpliku otsuse tegemiseks, vaid pigem on see otsuse aluste rajamine ja väljatöötamine (Karlsson 2001). Ka Habermas ei eita, et tema teoorias on erinevad huvid, kuid deliberatiivse demokraatia mudeli kohaselt väljendatakse neid huvisid ja võidakse neid muuta (Mouffe 1999).

Skeptikud on väitnud, et deliberatsioon saab toimuda vaid ühistel alustel – ühisidentiteet, keel ja kultuur. Euroopa Liidus need puuduvad või on alles välja kujunemas. Seetõttu on kaheldud näiteks Euroopa Liidu avaliku sfääri ja deliberatsiooni võimalikkuses (Eriksen jt. 2000:52). Kui näiteks tõhusama otsustusprotsessi nimel lepitakse kokku ühe töökeele suhtes, annab see mõnele osalejatele teatud eelised.

Deliberatiivse demokraatia mudeli rakendamises nähakse ka ohtu süsteemi efektiivsusele. Enamasti seondub see küsimusega, kas avatuse ja läbipaistvuse suurendamine ning kodanike suurem kaasamine on efektiivsuse seisukohalt otstarbekas? Samuti läheb kaasava demokraatia mudel vastuollu arusaamaga, et „möödukas salastatus on iga poliitika-tegemise puhul loomulik ja õigustatud” (vt Karlsson 2001; Larsson 1998).

3. DELIBERATIIVNE DEMOKRAATIA EUROOPA LIIDU VALITSEMISES

3.1. Deliberatiivse demokraatia elemendid Euroopa lõimumisprotsessi vältel

Deliberatiivse demokraatia mudelile suunatud kriitikast hoolimata on Euroopa Liit arendanud teatud deliberatiivsuse elemente selle loomisest peale. Avatuse ja läbipaistvuse arendamiseks andis esimese tugevama impulsi Maastrichti lepingu deklaratsioon nr. 17, mis sõnab: „... *otsuste tegemise selgus ja arusaadavus tugevdab institutsioonide demokraatlikku iseloomu ning üldsuse usaldust administratsiooni vastu. Vastavalt sellele*

soovitatav konverents, et Komisjon esitaks Nõukogule hiljemalt 1993. aastal aruande meetmete kohta, mille eesmärk on parandada üldsuse juurdepääsu institutsioonide käsutuses olevale teabele.“

Vastutust ja avatust suurendavaks meetmeks võib pidada ka Maastrichti lepinguga kaasnenud uuendust – Euroopa Liidu Ombudsmani ametikoha loomist. Liidu kodanikel on võimalus esitada kaebusi Euroopa Liidu institutsioonide väära haldamise kohta.

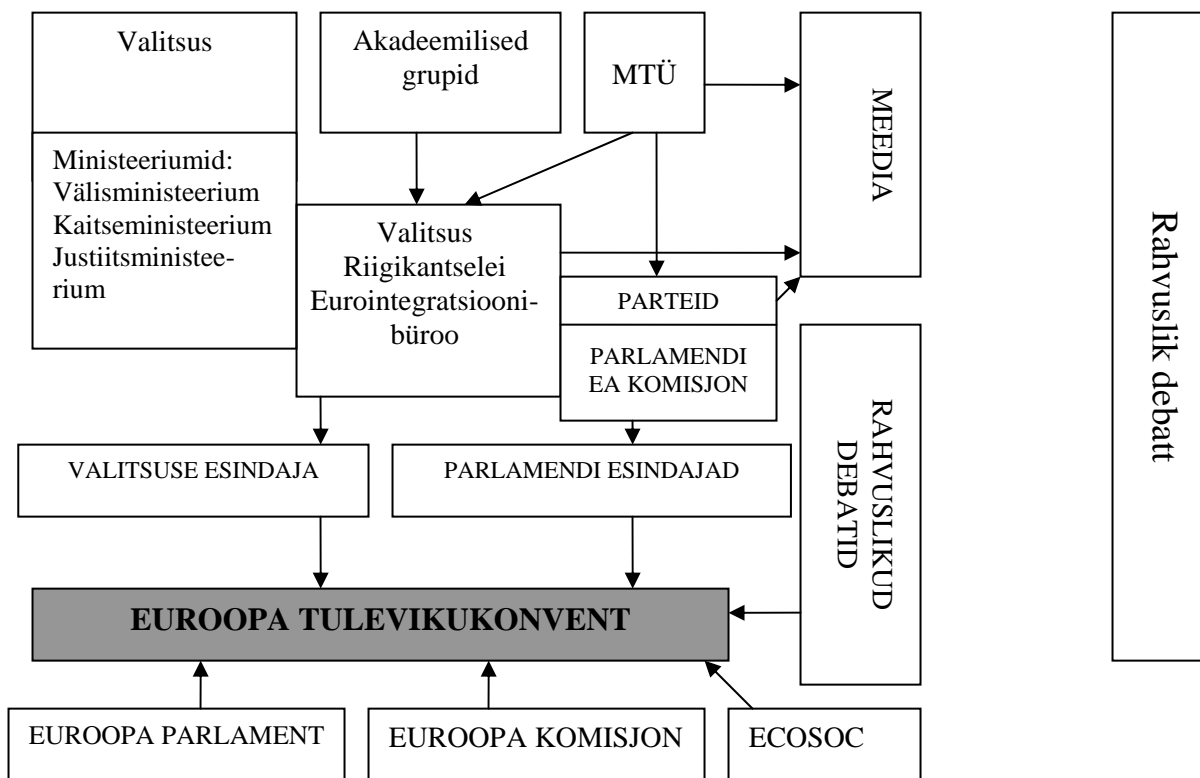
Praktikas on siiski veelgi olulisema tähtsusega 1993. aastal Euroopa Komisjoni ning Ministrite Nõukogu poolt vastu võetud ühine tegevusjuhend (*Code of Conduct*), millega sätestati mõlema institutsiooni kohustus kehtestada kindlad reeglid nende dokumentidele juurdepääsu kohta. Nimetatud tegevusjuhendi põhilisteks nõrkusteks võib aga lugeda seda, et nimetatud juurdepääsu nõutakse vaid institutsiooni enda dokumentidele, mitte aga sissetulevatele dokumentidele. Samuti ei pandud institutsioonidele kohustust pidada avalikustamisele kuuluvate dokumentide kohta registrit.

Järgmise olulise sammuna läbipaistvuse suurendamisel lisati Amsterdamis lepingusse (1997) artikkel 255, mille kohaselt on igal Euroopa Liidu kodanikul juurdepääsuõigus pääseda juurde Euroopa Parlamendi, Ministrite Nõukogu ja Euroopa Komisjoni dokumentidele. Sellega tunnustati esmakordselt avalikkuse juurdepääsu informatsioonile kui kodaniku õigust. Veelgi enam, artikli 255 lõike 1 kohaselt kehtib leping mitte ainult Euroopa Liidu kodanike suhtes, vaid „*igale liidu kodanikule ja igale füüsilisele või juriidilisele isikule, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis*“ (Amsterdamis leping. Euroopa Liit: Amsterdamis Leping 1998).

3.2. Euroopa Tulevikudebatt kaasava demokraatia praktilise rakendusena

Viimaste aastate silmapaistvaimaks kaasava demokraatia arendamise katseks Euroopa Liidus võib pidada Euroopa Tulevikukonvendi kokkukutsumist Laekeni deklaratsiooniga (2001. aastal) uue aluslepingu väljatöötamiseks. Euroopa tuleviku eesmärkide tõhusamaks saavutamiseks pandi Laekeni lepinguga alus mitmetasandilisele arutelule. Alumiseks tasandiks oli tulevikufoorum, mis toimus ühtaegu nii üleeuroopalisena kui rahvuslike foorumite kaudu ning kuhu olid kutsutud arvamust avaldama kõik valitsusvälised üksused. Nende foorumite raames formuleeriti ideed, mis

läksid kas huvigruppide või liikmesriikide esindajate kaudu arutelule ülemisse astmesse – Euroopa Tulevikukonventi. Sellise kaheastmelise skeemi (vt joonis 1) põhiliseks eesmärgiks oli kaasata tõhusamalt kodanikke ja mitteriiklikke üksusi ja tuua nii liit kodanikele lähemale.



Joonis 1. Tulevikudebati tüüpiline mudel parlamentaarse demokraatiaga riigis.

Konventi kuulus 15 liikmesriigi valitsuse esindajat (ehk üks igast liikmesriigist), 56 rahvusparlamendi esindajat (s.o kaks igast liikmesriigist), kaks Euroopa Komisjoni esindajat ja 16 Euroopa Parlamendi esindajat. Konvendi liikmeid võisid asendada ainult asendusliikmed, kes olid määratud põhiliikmetega samadel alustel. Vaatlejatena osalesid konvendis kolm majandus- ja sotsiaalkomitee esindajat koos kolme sotsiaalpartnerite esindajaga, kuus esindajat regioonide komiteest (kellest kolm nimetasid seadusandliku pädevusega regioonid) ning Euroopa Ombudsman. Selleaegsed kandidaatriigid olid konvendis esindatud liikmesriikidega samadel alustel (üks valitsuse esindaja ja kaks parlamendi esindajat)

ning nad said täieõiguslikult osaleda konvendi töös, kuid mitte blokeerida liikmesriikide võimalikku konsensust. Kokku osales konvendis seega 28 riiki ning 217 esindajat.

Konvendi tööd juhtis Prantsusmaa endine president Valéry Giscard d'Estaing. Konvendil oli ka 12-liikmeline presiidium, mis koosnes presidendist, asepresidentidest, kõikide konvendi töö ajal eesistuvate riikide valitsuste esindajatest, kahest rahvusparlamendi esindajast, kahest Euroopa Parlamendi esindajast ning kahest Euroopa Komisjoni esindajast. Presiidiumi abistas ning istungite materjale valmistas ette konvendi sekretariaat, kuhu olid kaasatud eksperdid Ministrite Nõukogu sekretariaadist, Euroopa Komisjonist ja Euroopa Parlamendist.

Konvendi istungid toimusid Brüsselis üks või kaks korda kuus. Istungitele eelnesid sama päeva hommikul valitsusesindajate ja rahvusparlamentide esindajate kokkusaamised. Istungitele koguneti presidendi kutsel või kui märkimisväärne arv konvendi liikmeid seda kirjalikult taotles. Päevakorra valmistas ette presiidium, kuid iga liige võis kirjalikult paluda päevakorrapunktide lisamist ning kaastöid võis esitada iga põhi- ja asendusliige. Kõik konvendi diskussioonid ja dokumendid olid ja on tänaseni avalikud. Ettepanekute vastuvõtmine toimus konsensuse alusel.

Töökeelena kasutas konvent 11 Euroopa Liidu ametlikku töökeelt, millele tagati sünkroontõlge. Kandidaatriikidele tõlget ei tagatud. Presiidiumi dokumendid, liikmete kirjalikud ettepanekud ja istungite kokkuvõtted esitati samuti 11 keeles. Teised dokumendid konvendi liikmetelt, liidu institutsioonidelt ja konvendi vaatlejatelt tehti kättesaadavaks ainult keeles, milles need presiidiumile esitati.

Konvendi president või märkimisväärne arv konvendi liikmeid võisid teha presiidiumile ettepaneku töögrupi moodustamiseks. Töögrupi mandaadi, kodukorra ja koosseisu määras kindlaks presiidium. Kõik konvendi liikmed võisid töögruppide koostumistest osa võtta.

3.3. Hinnang Euroopa Tulevikukonvendi demokraatlikkusele

Euroopa Tulevikukonvendi tegevust hinnates on esmatähtis silmas pidada asjaolu, et tegemist oli lepingusse muudatuste viimise uue, „demokraatlikuma, läbipaistvama ja rohkem rohujuure tasandilt lähtuva“ meetodiga (vt Dehaene 2002). Konvendi demokraatlikkuse esimese aspektina tuleb märkida selle mitmekesisist ülesehitust – nii presiidiumi kui konvendi

koosseisus olid esindatud kõik olulised institutsioonid ja tasandid. Erinevalt valitsustevahelisest konverentsist, kus tavaliselt tekivad erinevate liikmesmaade vahel ranged liidud (näiteks Saksamaa-Prantsusmaa), ei soodustanud konvendi koosseis taolist võimalust (Hoffmann 2002). Konvendi üksikud liikmed said läbirääkimistel osaleda palju paindlikumalt ning ühendused, mis tekkisid, olid samuti palju avatumad ja paindlikumad kui 15 liikmesriigi omavahelised liidud valitsustevahelistel konverentsidel (Closa 2003). Arvukate ja paindlike liitude tekkimist soodustas asjaolu, et konvendi liikmed kuulusid mitmetesse gruppidesse (Hoffmann 2002). Omavahel moodustasid liitusid näiteks Euroopa Parlamendi esindajad, nendega ühinesid rahvusparlamentide esindajad, samuti kujunes selgelt välja Euroopa institutsioonide omavaheline liit, väikeste riikide liit jt.

Demokraatlikkuse teiseks väljenduseks võib lugeda konvendi liikmete suuremat sõltumatust, kuna nad ei esindanud rahvusriikide valitsusi samal viisil, kui seda teevad valitsustevahelistel konverentsidel osalejad (Hoffmann 2002, Closa 2003). Konvendi liikmed ei pidanud järgima rahvusriikide huve ja -valitsuste mandaati ning võisid enam avaldada oma isiklikku arvamust. Seega võib arvata, et konvendi töö tulemus oli suhteliselt erapooletu ning tehtud ettepanekud lähtusid pigem Euroopa Liidu üldistest huvidest. Seejuures võib konventi oma koosseisu tõttu pidada legitiimsemaks kui valitsustevahelisi konverentse, sest konvendi liikmed olid peamiselt rahvusriikide valitsuste ja parlamentide liikmed. Seega oli tegemist demokraatlikult valitud ja otseselt volitatud („*legitimized*“) esindajatega (Hoffmann 2002:17). Veel tuleb arvestada asjaoluga, et kuna konvent oli ajutise iseloomuga *ad hoc* institutsioon, siis ei olnud selle liikmetel vaja muretseda tagasivalimise pärast ning nende karjäär ei sõltunud populaarsetest otsustest, nagu see tavapäraselt kehtib valitsuste esindajate puhul (Hoffmann 2002:18).

Esmakordselt kaasati aluslepingute muudatuste üle peetavasse debatti Euroopa Parlamendi liikmed, kes on pidevalt rõhutanud vajadust avatuse ja läbipaistvuse järele. Suures osas just tänu Euroopa Parlamendi tegevusele saigi võimalikuks konvendi meetod, mis nende arvates oli „avatud ja demokraatlik ning läbipaistev viis uue Euroopa loomiseks“ (vt Cox 2002). Euroopa Parlamendi liikmed olid statistiliselt kõige suurem grupp konvendi koosseisus, moodustades koos 30 rahvusparlamendi esindajatega enamuse otsevalitavatest esindajatest. Euroopa Parlamendi liikmete roll oli konvendis eriline ka seetõttu, kuna võrreldes teiste liikmesmaade ja kodanikuühiskonna esindajatega on Euroopa Parlamendil Euroopa Liidu süsteemis kõige suurem kogemus (Lamassoure 2002, Hänsch

2002). Võrreldes rahvusriikidest saadetud esindajatega oli Euroopa Parlamendi liikmetel ka võimalus pühendada oluliselt rohkem aega ja energiat konvendi küsimustele, kuna nad viibisid Euroopa Parlamendi töö tõttu rohkem Brüsselis ja said kiiremini ja vahetumalt informatsiooni Liidus toimuva kohta (Hoffmann 2002:10). Mitmed Euroopa Parlamendi liikmed (näiteks Mendez de Vigo) olid samuti osalenud juba ka eelmises, inimõiguste harta konvendis ning see kindlustas neile suurema kogemuse ning eelised liikmesriikide esindajate ees.

Rahvusparlamentide liikmed esindasid seadusandlikus blokis rahvastasandit. Nemad moodustasid ühenduslülil läbirääkimiste ja otsustusfaasi vahel ning lisasid konvendile legitiimsust (Closa 2003). Demokraatlikkuse vaatenurgast oli oluline, et lõpuks kaasati aluslepingute reformimisse valijate esindajad – rahvusparlamentide ja Euroopa Parlamendi liikmed –, kelle kaudu jõudis kodaniku hääl Euroopa tasandile.

Konvendi töös osalesid piiratud otsustusõigusega ka kandidaatriigid. Kuna ees seisis Euroopa Liidu seni kõige ulatuslikum laienemisvoor, siis peeti seda väga oluliseks. Kandidaatriigid osalesid liikmesriikidega samadel alustel, kuid vastavalt Laekeni deklaratsioonile ei saanud nad blokeerida liikmesriikide esindajate võimalikku konsensust – neil oli „positiivse hääle õigus“, mis võimaldas neil hääletada otsuse poolt, aga mitte vastu. Seda tingimust võib vaadelda kui „ettevaatusabinõud“, sest kandidaatmaad on Euroopa Liidu tuleviku suhtes väga vastakatel ja erinevatel seisukohtadel (Closa 2003). Selline eristamine tekitas küll mõningaid pingeid liikmesriikide ja kandidaatriikide vahel, kuid kindlasti ei saa konvendi töö lõpptulemuse osas öelda, et kandidaatriike oleks diskrimineeritud (Closa 2003). Küll aga võib Laekeni deklaratsioonist tulenevaks organisatoorseks puudujäägiks pidada asjaolu, et kandidaatriigid ei olnud algselt esindatud konvendi presiidiumis. Selle puudujäägi leevendamiseks muudeti kandidaatmaade nõudmisel Laekeni deklaratsioonis sätestatud ning kaasati presiidiumi töösse ka üks kandidaatriikide esindaja (L. Peterle Sloveeniast) ja sekretariaadi töösse igast kandidaatriigist üks esindaja.

Deliberatiivsuse seisukohast on kritiseeritud ka naiste madalat esindatust – konvendi liikmete seas oli vaid 17 naist (ehk 16,5% konvendi liikmetest) ning ainult kaks naist kuulus presiidiumi koosseisu (Closa 2003:9). Konvendi koosseisust puudusid ka vähemusrahvuste ja -gruppide esindajad ning euroskeptikud (Closa 2003; Dehaene 2002).

Puudujääkidest hoolimata püüti konvendi struktuuriga tagada nii selle institutsiooni kui ka konstitutsioonilise iseloomuga otsuste tegemise demokraatlikkus. Erinevate osapoolte kuulumist konvendi koosseisu hin-

nati demokraatia, legitiimsuse ning esindatuse seisukohalt väga kõrgelt. „*See tähendab, et konvent on palju euroopalikum ja palju esinduslikum institutsioon kui traditsiooniline valitsustevaheline konverents, ja see annab talle legitiimsuse, et saavutada kitsastest rahvushuvidest sõltumatu tulemus*“ (EUROPE... 2003). Konvent oli katse ühendada erinevaid osapooli – tsiviilühiskonda, Euroopa Liidu institutsioone ning liikmesriike, kes pidid kaasava protsessi kaudu lahendama suhteliselt lühikese aja jooksul deklaratsioonis tõstatatud küsimused. Konvendi liikmete kaastööd rõhutas ka Giscard d’Estaing, nimetades konventi „sulatuskatlaks“ (*melting-pot*), kus kuust kuusse töötatakse välja ühiseid seisukohti (d’Estaing 2002:12).

3.4. Hinnang Euroopa Tulevikukonvendi tegevuse avalikkusele

Konvendi avalikkuse nõuet analüüsid tuleb silmas pidada kahte aspekti (Closa 2003; d’Estaing 2002):

- läbipaistvust, mis tähendab avalikustatust ja võimalust osaleda konvendi töös emakeeles,
- avatust, mis hõlmab suhtlemist tsiviilühiskonnaga.

Avatus ja läbipaistvus olid konvendi jaoks väga olulised, kuna selle kaudu oli konvendi töö lõpptulemus legitiimsem.

Juba Laekeni deklaratsiooniga sätestati nõue, mille kohaselt kuuluvad kõik konvendi ametlikud dokumendid avaliku teabe hulka. Konvendi internetileheküljel¹ avaldati kõik konvendi liikmete kaastööd, debattide menetlused ning eelnõude tekstid. Konvendi presidendi aruandest (vt Report from... 2003) selgub, et konvendi ametlikku kodulehekülge külastati keskmiselt 47 000 korral kuus ning 2003. aasta juunis ulatus külastuste arv kuni 100 000-ni. Need arvud näitavad avalikkuse suhteliselt suurt huvi konvendi ja selle töö vastu. Nii tsiviilühiskond tervikuna kui akadeemiline ringkond ja meedia jälgisid huviga ka konvendi avalikke istungeid, mida kanti üle televisioonis ja Euroopa Tulevikukonvendi koduleheküljel. Avatus muutis võimalikuks ka valitsustevahelisele konve-

¹ <http://european-convention.eu.int>

rentsile iseloomuliku „lehmakauplemise“ taktika kasutamise (Hoffmann 2002:10).

Konvendi töö läbipaistvust suurendas samuti nõue, mille järgi kõik konvendi istungid, dokumendid, kirjalikud ettepanekud ja istungite kokkuvõtted tuleb tõlkida üheteistkümnesse keelde. Kuna Laekeni deklaratsiooniga ei olnud samasugust õigust ette nähtud kandidaatriikidele, esitasid viimased presiidiumile nõudmise kasutada konvendi töös oma riigikeelt. Presiidium rahuldab selle nõudmise ja kandidaatriikide esindajatel avanes võimalus osaleda istungitel emakeeles (Closa 2003:15).

Avatuse printsiip kajastus konvendi töös peamiselt suhtlemisel tsiviilühiskonna organisatsioonidega. Ühiskonna kaasamises eristatakse kahte erinevat viisi: passiivset ja aktiivset (vt Closa 2003). Esimese puhul on organisatsioonid üksnes neile edastatava informatsiooni vastuvõtjateks, teise puhul on neil aga võimalus protsessi mõjutada. Kaasava demokraatia üheks tähtsamaid komponente on kahtlemata tsiviilühiskonna osalemine poliitikas kaasava diskussiooni kaudu.

Tsiviilühiskonna kaasamiseks kasutati konvendis peamiselt kolme kanalit: internet, debatilid rahvusriikides ning kontaktid valitsusväliste organisatsioonidega. Laekeni deklaratsioon nägi ette avada foorum tsiviilühiskonda esindavate organisatsioonide (sotsiaalpartnerid, äriühingud, akadeemiline ringkond, valitsusvälised organisatsioonid jne) jaoks, kes saaksid jälgida konvendi tööd ning teha omapoolseid vastavaid ettepanekuid². Osalemiseks tuli esitada kirjalik kaastöö Euroopa tuleviku teemadel ning selline lihtne tingimus tõi foorumisse 207 erinevat gruppi ja organisatsiooni (Closa 2003:16) ning konvent sai erinevatelt valitsusvälistelt, tsiviil- ja akadeemilistelt organisatsioonidelt 1264 kaastööd (Report from... 2003). Konvendi töösse andsid panuse näiteks sellised organisatsioonid nagu *Young European Federalists* (YEF), *Green-8*, *European Confederation of Independent Trade Unions* (CESI), *Center of European Policy Studies* (CEPS) jt. (vt ka loetelu internetis [www.europa.eu.int](http://europa.eu.int)). Peale selle toimus ajavahemikul 24.-25. juuni 2002 plenaaristung tsiviilühiskonna gruppide ettepanekute ja seisukohtade kuulamiseks konvendi kontakt- ja töögruppide kaudu (Draft Constitution... 2003:5). Arutluste läbiviimiseks moodustati kaheksa kontaktgruppi, mis olid avatud kõigile organisatsioonidele. Igat kontaktgruppi juhtis konvendi liige ning gruppide töö keskendus erinevatele valdkondadele (näiteks inimõigused, kultuur, kodanikud ja institutsioonid jne.). Kontaktgruppid valisid endi hulgast näiteks viis kõnelejat, kellest igaüks sai esi-

² http://europa.eu.int/futurum/forum_convention

tada oma seisukohti viie minuti jooksul. Just piiratud ajalimiidi ning vähese ettevalmistuse tõttu on nimetatud plenaaristungit ajakirjandus ning osalejad rohkelt kritiseerinud.

Foorumi loomine oli uuenduslik, sest ametlikku sidet Euroopa Liidu ja tsiviilühiskonna vahel varem ei toiminud. Just tsiviilühiskonna, samuti konvendi osapoolte (EL-i institutsioonid, liikmesmaade parlamendid, kandidaatriigid) konsensuses väljenduv toetus tegi konvendi ettepanekute mahahääletamise liikmesriikide valitsusjuhtide jaoks raskeks (vt Hoffmann 2002). Mitmed autorid (vt Hoffmann 2002; Hänsch 2002) on samuti avaldanud arvamust, et konvendi ettepanekuid ei saa ükski liikmesriik lihtsalt maha hääletada, ilma et ta pakuks asemele alternatiivse, kõiki osapooli rahuldava variandi.

Kuna foorumis said osaleda vaid organisatsioonid (ja nende kaudu üksnes kaudselt üksikkodanikud), loodi täiendavalt igale üksikkodanikule võimalus isiklikult osaleda interneti teel mitmetel diskussiooniaföörumitel ning rahvusdebattidel. Näiteks avas Eesti välisministeerium spetsiaalse internetilehekülje diskussiooniks Euroopa Liidu tuleviku teemal³, Riigikogu Euroopa Asjade Komisjon korraldas EL-i tuleviku teemalise konverentsi kohaliku tasandi ametnike ja valitsusväliste organisatsioonide osalemisel ning Eesti Euroopa Liikumine viis ellu mitmeid samateemalisi debatte regionaalsel tasandil (näiteks Jah-Euroopa liikumine ja Kontaktgrupp). Kuigi Eesti tulevikudebatis olid ülekaalus EL-iga liitumisega seotud probleemid, näitasid Euroopa Liidu tuleviku suhtes suuremat huvi üles just põllumehed, maaettevõtete assotsiatsioonid ning noorteorganisatsioonid (Kelam, Kreitzberg 2002).

Konvent tegi tihedat koostööd akadeemiliste ringkondadega, vahetades informatsiooni ning kuulates nende ettepanekuid. Euroopa Komisjon toetas projekti „Universities to Debate Europe“, kus osalesid mitmed üliõpilasorganisatsioonid (näiteks *The European Students Forum* (AEGEE), *the Erasmus Student Network* (ESN), *The National Union of Students in Europe* (ESIB) jt.) (Involvement 31/10/03). Erilist rõhku pandi just Laekeni deklaratsiooni nõudele kaasata debatti noori – 2002. aasta juulis loodi Euroopa Noorte Konvent (*Youth Convention*), mis töötas sarnaselt Euroopa Tulevikukonvendiga.

Konvendi tööd kritiseerides on rõhutatud siiski asjaolu, et peamiselt toimuski tulevikudebatt poliitilistes ja akadeemilistes ringkondades. Ehkki keskmiselt 47 000 külastusega kuus oli Euroopa Tulevikukonvendi kodulehekülg üks populaarsemaid Euroopa Liidu institutsioonide inter-

³ <http://spunk.vm.ee/euro//tulevikudebatt/>

netilehekülgi, tundsid kodanikud teema vastu suhteliselt vähest huvi ning teadlikkus konvendi tööst jäi oodatust väiksemaks (D'Estaign 2003).

3.5. Hinnang Euroopa Tulevikukonvendi legitiimsusele

Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid (näiteks Ühendkuningriik ja Holland) on seisukohal, et tänu konvendi meetodi läbipaistvusele oli Euroopa Tulevikukonvendi töö ja selle tulemus suurema legitiimsusega. Samas tekitab kindlasti segadust nõue, mille järgi konvendi otsused põhinesid konsensusel, mis erineb ühehäälsuse põhimõttest. Konsensus tähendab, et väike vähemus ei saa blokeerida konsensuslikku seisukohta. Sellise printsiibi kasutamine on lisaks avalikkuse kaasamisele veel üks kaasava mudeli tunnusjooni – poliitiline kommunikatsioon, mille käigus osapooled jõuavad üksteisele põhjendatud argumente esitades mõlema poole jaoks parima lahenduseni (vt Ehin, Kõre, Poom 2003). Konsensuse taotlemine peakski soosima deliberatiivse dialoogi tekkimist, sest kui puudub võimalus hääletada, tekib vajadus oma seisukohti põhjendada (Closa 2003). Closa toob kaasava iseloomuga protseduuri illustreerimiseks välja konvendi töös kasutatud „siniste“ ja „roheliste kaartide“ süsteemi. Esimene neist tähistas soovi esitada rääkijale küsimusi, teine rääkijate vastu seid eelmisele rääkijale (Closa 2003). Sisuliselt tähendab aga konsensuse nõue, et hääletamist konvendis ei toimunud (Fuller 2002). Hääletamise puudumist ja presiidiumi igas asjas konsensusele rõhumist on aga ebademokraatlikuks pidanud mitmed liikmesriigid (Poola, Rootsi, Portugal).

Eriti EL-i väiksemad liikmesriigid on negatiivse joonena välja toonud konvendi presiidiumi ja presidendi tööd – märgiti, et domineerisid konvendi presidendi vaated ning presiidium arvestas vaid suuremate liikmesriikide huvidega, jättes otsustusprotsessis kõrvale väiksemad liikmesriigid. Näiteks Taanis ja Poolas leiti, et eriti konvendi töö viimasel perioodil oli president „manipuleeriv“ ning „ebademokraatlik“, jättes arvesse võtmata konvendi liikmete erinevaid arvamusi. Soome on presiidiumit kritiseerinud ka liiga iseseisvas tegutsemises, jäikades positsioonides ja teiste konvendi liikmete otsustusprotsessist väljajätmises. Väiksemate liikmesriikide arvamuste eiramist peegeldab ka Giscard d'Estaing'i sõnavõtt Ateena Ülemkogu kohtumisel, milles ta osutas, et kuna ülemkogu presidendi ametikoha loomisele vastuseisjad riigid moodustavad vaid veerandi Euroopa Liidu rahvastikust, ei tohiks nad konsensust takistada (Magnette, Nicolaidis 2003:24). Tegelikult moodustasid väikese ja

keskmise suurusega riikide esindajad konvendi koosseisus enamuse (Lepassaar 2003). Oma nõudmiste formuleerimiseks ja kaitsmiseks kirjutasid 16 väikeriiki⁴ alla ühisele seisukohale („*Reforming the Institutions: Principles and Premises*“), mis esitati konvendi presidendile 2003. aasta märtsis.

Tabel 2 annab ülevaate *Convention Watch*'i poolt läbi viidud küsitluse tulemustest liikmesriikide esindajate hulgas Euroopa Tulevikukonvendi meetodi kohta. Kuivõrd tegemist oli arvamusküsitlusega, mis ei kasutanud arvandmeid, on tabeli koostamisel kasutatud +/- süsteemi, kus + tähistab positiivset ja – tähistab negatiivset hinnangut. Konvendi struktuuri ja töömeetodit on kõik nimetatud aspekti maininud liikmesriigid hinnanud positiivseks. Mitmed liikmesmaad (näiteks Kreeka, Saksamaa ja Itaalia) on küsitlustes rõhutanud, et konvendi meetod on oluliselt parem traditsioonilisest valitsustevahelisest meetodist, vähendades demokraatia defitsiiti ning suurendades avatust ja läbipaistvust (Convention Watch 2003). Belgia ja Taani on toetanud ideed muuta konvent alaliseks institutsiooniks.

Samas on leitud, et konvendi istungite kitsad ajapiirangud ning teemade rohkus muutsid kaasatuse pealiskaudseks ja puudulikuks. Sellisel juhul on hääletamise puudumine pigem ebademokraatlik, sest kõik osalejad ei saa võrdset võimalust teistele oma arvamust põhjendada. Just siin oleks presiidiumi ja presidendi roll pidanud olema juhtida konvendi tööd ning konvendi suhteliselt heterogeense koosseisu, avatud mandaadi ja piiratud ajalimiidi juures kindlustada parim tulemus.

Läbipaistvuse osas olid peamised puudujäägid eelnõutekstide koostamises ja parandustes (Briesch 2003). Nii *Eurobarometer*'i poolt läbi viidud uuringu kui ajakirjanduse seisukohad kattusid selles osas, et informatsiooni konvendi töö ja tegevuse kohta oleks võinud olla rohkem ning vastukaja oleks võinud olla aktiivsem. Näiteks oli konvendi 16 kuud kestnud tööperioodi jooksul Belgia Tulevikukonvendi leheküljel oma arvamust avaldanud vaid 313 inimest ja foorumisse saadetud 31 sõnumit. Kritiseeritud on ka asjaolu, et tsiviilühiskonda ei tõmmatud piisavalt kaasa – presiidium kaasas pigem Brüsselis tegutsevaid kui kohaliku tasandi organisatsioone.

⁴ Küpros, Ungari, Taani, Austria, Rootsi, Läti, Tšehhi Vabariik, Sloveenia, Bulgaaria, Portugal, Leedu, Eesti, Iirimaa, Sloveenia, Malta, Soome.

**Euroopa Liidu liikmesriikide hinnangud
Euroopa Tulevikukonvendi tööle**

Riik	Konvendi struktuur	Avatus ja läbipaistvus/ töömeetodid	Presiidiumi/ presidendi töö	Debatt tsiviil- ühiskonnaga
Austria	+	+	-	-
Belgia	+	+		
Taani		+	-	
Soome		+	-	
Portugal	+	+	-	-
Hispaania	+	+		+
Rootsi	+	+	-	
Prantsusmaa	+	+		
Saksamaa	+	+		
Kreeka	+	+	+	-
Itaalia	+	+	-	-
Holland	+	+	-	
Ühendkuning- riik	+	+		
Poola	-	-	-	

Allikas: Convention Watch 2003.

KOKKUVÕTE

Demokraatia defitsiidist on saanud üks Euroopa Liidu valitsemise peamisi probleeme, sest puudujääke esineb kõikides moodsa demokraatia komponentides – volitatuses, avatuses, kaasatuses, vastutuses, eliidi rotatsioonis, oponentide arvamusarvestamises jne. Käesoleva uurimuse eesmärgiks oli analüüsida kõige enam diskuteeritud lahendusvarianti demokraatia defitsiidile – Jürgen Habermasi konstrueeritud deliberatiivse (ehk kaasava) demokraatia mudelit. Samas on mudelil, mis lubab edasiminekut enamikes demokraatia aspektides, rohkelt eduka toimimise eeldusi. Peamiseks raskuseks on seejuures sobiliku diskussioonikeskkonna saavutamine ja senise eliidi valmidus kaasata uusi diskussioonipartnereid kui ka kartus minetada senine otsustusprotsessi efektiivsus

Vähendamaks kodanike edasist võõrandumist Euroopa Liidu valitsemisest, olid institutsioonide ja liikmesriikide esindajad siiski valmis delibereerivate ideede praktilise kasutamise mõju testimiseks. Sobiva võimaluse ja vajaduse selleks pakkus vajadus valmistada ette uus alusleping ulatusliku Euroopa Liidu institutsionaalse reformi läbiviimiseks.

Selle tulemusel kutsuti senise valitsustevahelise mudeli asemel kokku Euroopa Tulevikukonvent, mis pidi olema Euroopa Liidu tulevikku puudutava ulatusliku ühiskondliku debati keskmes, hõlmates esindajaid kõigist liikmes- ja kandidaatriikidest ning institutsioonidest. Delefaatide kokkukutsumine on siiski vaid lihtsam osa delibereerimisprotsessist, mis ei taga veel automaatselt avatust, sisulise diskussiooni tekkimist ja osapoolte põhjendatud argumentide arvestamist.

Käesolev uurimus testiski, kuidas Euroopa Tulevikukonventis sooviti ja suudeti kaasava demokraatia mudeli põhiideid järgida ning kui palju haakus see Euroopa Liidu vajaduste ja poliitilise süsteemiga.

Ehkki üldjoontes võib väita, et delibereeriva demokraatia mudel osutus sobilikuks Euroopa Liidu demokraatia defitsiidi ning legitiimsuskriisi vähendamiseks, ei kadunud demokraatia defitsiit Euroopa Tulevikukonventi mudelis täielikult. Viimase tõestuseks on artiklis nimetatud puudujäägid, mis ilmselgelt konventi töös ja iseloomus (eelkõige osapoolte võrdsus, tsiviilühiskonna kaasamine, presidendi roll). Puudujäägid tulenesid eeskätt delibereeriva mudeli idealistlikust iseloomust, mille kohaselt kõik delibereerivates diskussioonides osalejad ei lähtu oma huvidest, vaid üldistest hüvedest ning omavad piiramatul hulgal aega oma argumentide esitamiseks ja teise poole paremaks veenmiseks. Praktikas ei ole võimalik, et osalejad loobuvad oma huvidest ja lähtuvad Ühenduse huvidest. Delibereerivusest kaldusid eelkõige kõrvale presiidiumi liikmed ja suuremad liikmesriigid.

Kindlasti tasub aga konventi mudelit kasutada ka tulevikus konstitutsioonilise iseloomuga otsuste väljatöötamiseks. Senises praktikas ilmnunud puudujääkide likvideerimiseks tuleks eelkõige muuta konventi kommunikatsioonistrateegiat, et veelgi enam tõmmata kaasa tavakodanikke. Arvestades asjaolu, et enamik konventi demokraatlikkusega seonduvaid probleeme ja küsimusi tekkis seoses presidendi ja presiidiumiga, peaks Euroopa Tulevikukonvent ise tulevikus nimetatud institutsiooni osad valima.

KASUTATUD KIRJANDUS

Beetham, D, Lord, C. (1989). *Legitimacy and the European Union* London: Longman.

Briesch, R. (2003). Outline for a speech on the work of the Convention. Plenary Session of the European Economic and Social Committee, Büssel, 16-17. juuli, 2003. Aadressil:
http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp160703_en.pdf

Closa, C. (2003). Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention. *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No.1 1/2003. <http://les1.man.ac.uk/conweb>.

Cox, P. (2002). Interview with Pat Cox, President of European Parliament. *Convention Bulletin* 01-21.02.02. <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000023.html>.

Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. London: Yale University Press.

Dehaene, J.-L. (2002b). The View from Within: An Interview with the Convention's Vice-President. *Collegium* nr.24, 2002. Intervjueerijad: van Aubel, J.P., Reynolds, C., Reh, C. <http://www.coleurop.pe/collegium/Collegium24.pdf>.

d'Estaing, V.G. (2002). Introductory Speech by President V. Giscard D'Estaing to the Convention on the Future of Europe. 26.02.02. Aadressil:
<http://europa.eu.int>

Draft constitution: citizens' guide. Aadressil:
http://www.europarl.eu.int/press/index_publi_en.htm

Ehin, P., Kõre, K., Poom, R. (2003) Ülevaade poliitilise osalemise teooriatest. (käsikiri).

Eriksen, O.E., Fossum, E.J. (toim.) *Democracy in the European Union Integration through deliberation?* USA, Canada: Routledge, 2000, lk. 42-64.

Eurobarometer 57, märts-mai, 2002.

Eurobarometer Series 1973-2003.

EUROPEa: Composition of the Convention. Aadressil:
<http://www.constitutional-convention.net/theconvention/>

Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. (1998). Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus.

Grimm, D. (1995). Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, 1 (3), lk. 282-303.

- Fuller, T. (2002). Forging a 'Constitution' for Europe. *International Herald Tribune*, 27.02.02. Addressil:
<http://globalpolicy.igc.org/globaliz/politics/0227forge.htm>
- Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heineman.
- Hoffmann, L. (2002). The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention -Model. Jean Monnet Working Paper 11/02, New York: New York University School of Law. Addressil:
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/021101.html>
- Hunold, C. (2001). Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance: An Journal of Policy and Administration* 14(2), lk. 151-167.
- Hänsch, K. (2002). Interview with Klaus Hänsch MEP, Convention Presidium Member. *Convention Bulletin* 02-08.03.02. http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/cat_edition_02_080302.html .
- Involvement of Civil Society. <http://www.newcastle.gov.uk/>
- Karlsson, C. (2001). *Democracy, Legitimacy and the European Union* Uppsala: Uppsala University.
- Kelam, T., Kreitzberg, P. (2002). Brief Overview of Estonian National Debate. 24-25.06.02. <http://www.eib.ee/files>.
- Lamassoure, A. (2003). Interview with Alain Lamassoure MEP, Convention Member. *Convention Bulletin* 03-22.03.02. Addressil: <http://www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000046.html> 13/09/03.
- Larsson, T. (1998). How Open Can a Government Be? The Swedish Experience. Deckmyn, V., Thomson, I. (toim.) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998, lk. 39-52.
- Levine, P. (1999). Getting Practical about Deliberative Democracy. Addressil: http://www.puaf.umd.edu/IPPP/fall1999/deliberative_democracy.htm
- Lepassaar, J. (2003) *Small States in the Convention: Rationalist or Constructivist Behaviour* Dissertation, University of Sussex.
- Magnette, P., Nicolaidis, K. (2003) Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance. Research and European Issues No 25, May 2003. <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud25-en.pdf>
- Mouffe, C. (1999) Deliberative Democracy or Antagonistic Pluralism? Social Research http://www.his.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf

Report from the Convention Presidency to the President of the European Council. Addressil: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf>

The Convention Watch October, 2003. <http://eucon.europa2004.it/Watch.htm>.

Westlake, M. (1998). Maastricht, Edinburgh, Amsterdam: the 'End of the Beginning'. Deckmyn, V., Thomson, I. (toim.) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998, lk.127-143.