

Tartu Ülikooli
Euroopa Kolledži Toimetised
Nr. 23

Tarvo Kungla

HUVIGRUPID EUROOPA LIIDUS

Tartu 2004

Vastutav toimetaja: Liina Kulu
Retsensent: Keit Kasemets, Euroopa Liidu Sekretariaadi juhataja
Keeletoimetaja: Eve Kask
Kaanekujundus: Aide Eendra

© Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2004
ISBN 9985-4-0406-8
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 liikmestaatus 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 kaksikümmend kaks 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. HUVIGRUPPIDE ROLL EUROOPA LÕIMUMISPROTSESSI VÄLTEL	5
2. HUVIGRUPPIDE JUURDEPÄÄS EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSESSILE	8
2.1. EUROOPA STRATEEGIAD.....	9
2.1.1. Euroopa Komisjon.....	9
2.1.2. Euroopa Parlament.....	12
2.1.3. Muud institutsioonid.....	15
2.2. LIIKMESRIIGI STRATEEGIAD	17
3. HUVIGRUPPIDE TEGEVUSE REGULEERIMINE EUROOPA LIIDUS	19
4. HUVIGRUPPIDE TÜÜBID EUROOPA LIIDUS	22
4.1. ETTEVÕTJATE HUVID: UNICE.....	24
4.2. AMETIÜHINGUD: ETUC	26
4.3. KESKKONNAKAITSJATE HUVID: EUROOPA KESKKONNABÜROO.....	27
4.4. KUTSEÜHINGUD: EUROOPA LIBERAALSETE PROFESSIONAALIDE NÕUKOGU	29
KOKKUVÕTE.....	31
KASUTATUD KIRJANDUS	33

SISSEJUHATUS

Poliitikateaduses on selgitatud, kuidas uue võimukeskuse tekkides koonduvad huvid selle ümber. Ka esimesed euro-grupid asutati siis, kui 1951. aastal loodi Euroopa Sõe- ja Teraseühendus (edaspidi ESTÜ). Huvigruppide lobbitöö muutus selleaegse Euroopa Ühenduse institutsioonide juures ulatuslikumaks aga alles lõimumisprotsessi kiirenemisel 1980-ndatel aastatel, kui sõlmiti Ühtne Euroopa akt. Kui 1985. aastal oli Brüsselis esindatud ligi 500 survegruppi, siis 2000. aastal küündis ainuüksi Euroopa tasandil tegutsevate mittetulundusühingute arv kuuesajani. Euroopa Liidu rolli suurenemisega mitmes eluvaldkonnas on Brüsseli huvigruppide koosseis muutunud ka mitmekesisemaks, ulatudes tänapäeval looduskaitstest autotööstuse esindajateni.

Käesolevas uurimuses analüüsitakse Euroopa Liidu ja huvigruppide suhteid. Kuna Euroopa Liitu vaadeldakse erialakirjanduses sageli kui mitmetasandilise valitsemise süsteemi (vt. näiteks Petersen ja Bomerg 1999), ongi uurimuse eesmärgiks selgitada huvigruppide võimalusi otsustusprotsessi mõjutamiseks Euroopa Liidu omanäolises poliitilises süsteemis. Tähelepanu pööratakse Euroopa Liidu institutsionaalsele ülesehitusele ning sellele, kuidas muutused institutsionaalses süsteemis mõjutavad kogu Euroopa huvigruppide süsteemi.

Uurimuse esimeses osas antakse ülevaade huvigruppide arengust Euroopa lõimumise vältel. Teises osas käsitletakse poliitika mõjutamise kanaleid Euroopas, hinnates seda, kui tähtis on huvigruppide seisukohast lobbitöö Euroopa Liidu institutsioonide juures ja liikmesriikide tasemel. Kolmandas osas analüüsitakse lobbitegevuse reguleerimist Euroopa Liidus. Neljandas osas tuuakse erinevate valdkondade Euroopa tasandi katusorganisatsioonide näitel välja euro-gruppide tüübid ning selgitatakse nende rolli Euroopa otsustusprotsessis. Uurimuse kokkuvõttes hinnatakse Euroopa Liidu huvigruppide süsteemi teoreetiliste käsitluste taustal.

1. HUVIGRUPPIDE ROLL EUROOPA LÕIMUMIS- PROTSESSI VÄLTEL

Euroopa-suunalised huvigrupid tegutsesid mõnes valdkonnas juba enne Euroopa lõimumise algust – näiteks tööstuses loodi huvigruppide rahvus-

vahelised konglomeraadid riikidevahelise spetsialiseerumise ning väliskaubanduse kiire arengu tulemusena juba 19. sajandi keskel. Transnatsionaalsete huvigruppide areng sai hoogu juurde pärast Teist maailmasõda, kui käivitus Marshalli plaan ning loodi Euroopa Majandusliku Koostöö Organisatsioon (edaspidi OEEC). Ajavahemikul 1945-1950 asutati umbes 30 üle-euroopalise haardega huvigruppi (Platzer 2002).

Samaaegselt Euroopa Söe- ja Teraseühenduse asutamisega 1951. aastal loodi Euroopa tasemel uued huvigrupid, mis esindasid söe- ja terasetööstuse huve. Veel samal aastal asutasid Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Belgia, Hollandi ja Luksemburgi riiklikud teraseliidud terasetootjate ühingu ning 1953. aastal löid ühise esinduse ESTÜ liikmesriikide mäetööstusi esindavad huvigrupid. Euroopa huvigruppide tekkimine hoogustus aga pärast Euroopa Majandusühenduse loomist – aastatel 1958-1963 loodi Euroopa tasemel kokku 173 professionaalset huvigruppi. Siia perioodi jääb näiteks selliste Euroopas oluliste huvigruppide asutamine nagu põllumeeste huve esindav COPA (*Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE*); tööandjate huvide eest seisev UNICE (*Union des Industries de la Communauté Européenne*), riigiettevõtteid esindav CEEP (*Central Européen de l'Entreprise Publique*) ning liikmesriikide tarbijakaitseorganisatsioone ühendav BEUC (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*) (Pfeifer 1995).

Huvigruppide teke ja tegevus hoogustusid sel ajavahemikul eelkõige seetõttu, et rahvusriigid loovutasid üha enam pädevust supranatsionaalsetele institutsioonidele. Eriti kasvas huvigruppide arv Euroopas vahetult pärast Euroopa Ühenduse (edaspidi ka EÜ) loomist, sest tekkis uus võimukeskus (vrđl Kohler-Koch 1994). Huvigruppide loomist soodustas kindlasti ka Euroopa Ühenduse institutsioonide – eriti Euroopa Komisjoni ja tema eelkäija, Kõrge Institutsiooni (*High Authority*) avatus huvigruppidele. Euroopa aluslepingud sisaldasid mitmeid sätteid, mis nägid ette konsulteerimise huvigruppidega Euroopa Ühenduse poliitikate väljatöötamisel. Näiteks ESTÜ asutamislepingu artiklis 46 sätestati, et Kõrge Institutsioon võib konsulteerida erinevate osapooltega (ettevõtete, töötajate, tarbijatega jms), nende ühendustega ning erinevate ekspertidega. Samuti on osapooltel ja nende ühendustel „õigus teha Euroopa Komisjonile ettepanekuid küsimustes, mis neid puudutavad“ (vt ka ESTÜ asutamislepingu artikkel 46).

Kui Euroopa lõimumise alguses loodi palju euroopalise haardega ühendusi, siis uute huvigruppide tekkimist 1960-ndatel aastatel pidurdasid eelkõige Prantsusmaa „tühja tooli“ poliitika ning Luksemburgi kompromiss. Peagu kaks aastakümnet ei toimunud lõimumises olulist edasi-

minekut. Kuna Luksemburgi kompromissi tulemusena jäi liikmesriikidele õigus panna Ministrite Nõukogus põhimõtteliselt kõikidele otsustele veto, siis pidasid paljud huvigrupid otstarbekamaks mõjutada Euroopa poliitika kujundamise protsessi liikmesriigi, mitte aga Euroopa tasandi kaudu (Pfeifer 1995).

Samas olid 1970-ndad aastad mitmes mõttes tähelepanuväärsed. Näiteks jäid sellesse perioodi esimesed katsed luua Euroopa tasemel sotsiaalne dialoog. Kuna 1970-ndatel aastatel valitses enamikus liikmesriikides majanduskriis, kasutati tööpuuduse võimalikult madalal hoidmiseks ja inflatsiooni kontrollimiseks keynsianistlikku majanduspoliitikat, mis muuhulgas hõlmas näiteks ametiühingute ja tööandjate kaasamist poliitikaprotsessi, riigi aktiivset sekkumist tööandjate ja ametiühingute vaheliste suhete reguleerimisel ning katusorganisatsioonide loomise toetamist, kes esindaksid kogu sektorit või gruppi ja kellega oleks võimalik sõlmida siduvaid kokkuleppeid.¹ Eriti Austrias ja Saksamaal edukalt rakendatud mudelit püüti üle võtta Euroopa tasandil tervikuna, kuid vaatamata Euroopa Komisjoni aktiivsele sekkumisele ebaõnnestusid sotsiaalse dialoogi rakendamine ning korporatistliku poliitikategemise stiili ülekandmine Euroopa tasandile (Schmitter ja Streeck 1991).

Euroopa lõimumise järgmised kaks olulist verstaposti on Ühtne Euroopa akt (1986) ja Euroopa Liidu leping (1992). Ühtse Euroopa aktiga sätestati ühtse turu lõpuleviimine, laiendati selleaegse Euroopa Ühenduse pädevust mitmes valdkonnas ning lisati uusi valdkondi (näiteks keskkond, kultuur ja transport). Huvigruppide seisukohast on olulised ka muudatused otsustusprotsessis, millega lõdvendati ühehäälsuse nõuet paljudes poliitikavaldkondades ning suurendati Euroopa Parlamendi rolli otsustusprotsessis. Need arengud jätkusid Euroopa Liidu ellukutsumisega – näiteks sai Euroopa Parlament tänu kaasotsustusmenetluse sisseviimisele mitmes valdkonnas võimaluse täieõiguslikuks osalemiseks poliitika kujundamises, k.a võimalus seaduseelnõu vajadusel blokeerida. Samuti laiendati Euroopa Liidu pädevust.

Huvigruppidele kujunes see väga murranguliseks ajajärguks. Esiteks, huvigruppide arv suurenes sel perioodil märkimisväärselt. Hinnanguliselt kümnekordistus huvigruppide arv 1970-ndate aastate algusest 1980-ndate lõpuni ning kasvas neljakordseks aastatel 1985-1990. Lobbi-

¹ Sellist 1970-ndatel aastatel tekkinud korporatismi on kirjanduses nimetatud ka „neokorporatismiks“ või „sotsietaalseks“ korporatismiks, eristamaks seda Franco Hispaanias või Mussolini Itaalias esinenud korporatistlikust korraldusest (ehk riigi korporatismist) (Peters ja Hunold 1999).

tööga seotud inimeste arv ulatus 1990-ndate aastate alguses kümne tuhandeni (Mazey ja Richardson 1993; Kohler-Koch 1994; Pfeifer 1995). Teiseks, Euroopa tasemel tekkis palju uut tüüpi lobbigruppe. Ettevõtjate, ametiühingute jt traditsiooniliste huvigruppide kõrvale loodi kohalike omavalitsuste ja regioonide esindused. Samuti asutati Euroopa tasandil mitmeid nn kolmanda osapoole esindusi², s.t advokaadibüroosid ja konsultante, kes spetsialiseerusid lobbitööle Euroopa Liidu institutsioonide juures, pakkudes seda teenusena (Mazey ja Richardson 1993; Kohler-Koch 1994; Pfeifer 1995).

2. HUVIGRUPPIDE JUURDEPÄÄS EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSESSILE

Uurides huvigruppide juurdepääsu otsustamisele Euroopa Liidu mitmeta-sandilises valitsemisüsteemis, tuleb eristada liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide tasandit (Greenwood 2003). Kuna Euroopa Liidu poliitilises süsteemis on palju valitsustevahelisuse elemente³, siis on esimeseks võimaluseks Euroopa Liidu poliitika kujundamise mõjutamine liikmesriikide valitsuste kaudu. Selleks ei ole tingimata vajalik oma esinduse avamine Brüsselis, vaid lobbitegevus võib toimuda ka liikmesriigis. Sageli kasutatakse siin juba pikaajaliselt väljakujunenud praktikaid ning olemasolevaid võrgustikke.

Samas ei piisa Euroopa Liidu otsustusprotsessi mõjutamiseks sageli liikmesriikide valitsuste mõjutamisest. Eriti puudutab see Euroopa Liidu institutsioone, mis ei sõltu liikmesriikidest. Kui näiteks Ministrite Nõukogu mõjutamiseks saab teha lobbitööd liikmesriigi valitsuse juures, siis Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi näol on tegemist iseseisvate võimukeskustega, mille otsuseid liikmesriikide valitsused mõjutada ei saa. See, millise strateegia huvigrupid sel juhul parajasti valivad, sõltub suuresti nii vastavast küsimusest kui huvigruppide võimalustest.

Enamasti on lobbitöö tulemuslik siis, kui rakendatakse mitmeta-sandilist strateegiat, mõjutades samaaegselt nii supranatsionaalseid insti-

² Inglise keeles *third party interest representations*.

³ Valitsustevahelise lähenemise kohaselt osalevad otsustamises liikmesriikide valitsuste esindajad.

tutsioone (Euroopa strateegiad) kui ka liikmesriikide valitsusi (liikmesriigi strateegiad).

2.1. Euroopa strateegiad

2.1.1. Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjon on huvigruppide jaoks üks olulisemaid institutsioone, sest poliitika kujundamise protsessis on komisjonil üldjuhul seaduseelnõude algatamise õigus ning enamuse seaduseelnõusid valmib komisjoni vastavas direktoraadis. Et võimalikult varakult mingit seaduseelnõud mõjutada, tuleb huvigruppidel otsida kontakti komisjoni esindajatega. Seejuures rõhutatakse, et ühendust ei tule võtta mitte niivõrd vastutava volinikuga ja tema kabinetiga, kuivõrd märksa tulemuslikumaks võib osutuda kontakt vastavat eelnõud välja töötavate ametnikega, kes koostavad kõige olulisemad eelnõude tööversioonid. Seal edasi suunatakse eelnõud hierarhias ülespoole, kuni nad jõuavad voliniku töölauale.⁴ Mida ülespoole hierarhias minna, seda raskem on suure politiseerituse tõttu seadusloome protsessi mõjutada (Greenwood 2003). Siis, kui eelnõu saadetakse juba Euroopa Komisjonist edasi Ministrite Nõukogule ja/või Euroopa Parlamendile, muutub soovitud muudatuste ja täiendustega arvestamine veelgi keerulisemaks, sest suureneb nii erinevate huvidega osalejate arv kui ka avalikkuse tähelepanu. Seepärast tuleks seaduseelnõu kujunemise protsessi mõjutada juba selle algusfaasis.

Euroopa Komisjon on huvigruppidele informatsiooni allikaks ka selles osas, mis puudutab tuleviku initsiatiive ja plaanitud seaduseelnõusid. Kuna Euroopa tasandi huvigrupid on sageli suured, väga erinevate huvidega liikmesriike ühendavad katusorganisatsioonid, võib ühises seisukohas kokku leppimine võtta palju aega. Et õigeaegselt Euroopa Ko-

⁴ Hinnanguliselt sisaldab tavaliselt Ministrite Nõukogu poolt vastu võtud õigusakt ligikaudu 80% Euroopa Komisjoni vastutava ametniku poolt esialgselt välja töötatud versioonist (vt ka Hull, R. (1993). *Lobbying Brussels: A View from Within. Lobbying in the European Community*. J. Richardson. Oxford, OUP: 82-94.

misjoni initsiatiividele reageerida, tuleb olla neist võimalikult varakult teadlik.

Euroopa Komisjoni rolliks on lisaks nn „agenda” paikapanemisele (*agenda-setting*) ka seaduste rakendamise jälgimine ja tagamine. Kuivõrd näiteks seadusandluse elluviimisega võivad olla seotud kulutused vms, siis on ka komisjoni see ülesanne huvigruppide lobbitöö sihiks.

Ka Euroopa Komisjon on ise huvitatud lobbigruppide kaasamisest, toetades euro-gruppide asutamist ning olles väga avatud erinevate huvigruppide kontaktidele. Läbi neofunktsionalistliku prisma võib lobbigruppides näha Euroopa Komisjoni kui rahvusülese institutsiooni liitlasi lõimumise edasiarendamisel – neil on väga oluline roll nn ülekandefekti⁵ avaldumisel, sest organiseeritud huvid on dünaamilisemad ja kiiremad lõimumise eeliste ning sellest tuleneva võimaliku kasu nägemisel, kui seda on näiteks valitsused. Seetõttu võib huvigruppe pidada lõimumise olulisteks toetajateks (Rosamond 2000).

Euroopa Komisjon on huvitatud lobbigruppide kaasamisest otsustamise ka praktilistel põhjustel. Nii nagu administratsioonid liikmesriikides, sõltub Euroopa Komisjon poliitika väljatöötamises huvigruppide ekspertisist (Radaelli 1995). Euroopa Liidus avaldub see isegi tugevalt kui liikmesriikides. Personali vähesuse tõttu – Euroopa Komisjoni personali hulka kuulub ligi 6000 ametnikku – on komisjoni töömaht väga suur ning Euroopa Komisjon ise seega tugevasti sõltuv välisest ekspertisist (Spence 1997).

Huvigruppide kaasamine poliitikaprotsessi juba väga varajases faasis on Euroopa Komisjonile vajalik mitte ainult informatsiooni ja ekspertiisi saamiseks, vaid ka oma tegevuse legitiimuse suurendamiseks. Demokraatia defitsiidist Euroopa Liidus on väga palju räägitud – Euroopa Parlamendi roll on aastate jooksul küll suurenenud, kuid selle institutsiooni positsioon ei ole sellest hoolimata võrreldav liikmesriikide parlamentidega omaga. Esindusdemokraatia puudujääke püütakse mõneti kompenseerida huvigruppide ulatusliku kaasamisega otsustamisprotsessi. Strateegiliselt on Euroopa Komisjon üritanud kaasata võimalikult palju puudutatud huvisid poliitikate väljatöötamisse, pannes rõhku sellele, et vastavate huvide eest kõnelev organisatsioon oleks võimalikult representatiivne, s. t hõlmaks kõikide liikmesriikide vastavaid grupe. Samas on erinevate huvigruppide ning nende ühenduste panus seaduseelnõu väljatöötamisse olnud mitmel põhjusel – näiteks huvide erinevad ressursid, raske organiseeritavus vms sageli erinev.

⁵ Inglise keeles *spill-over effect*.

Euroopa Komisjoni ja huvigruppide konsulteerimine võib toimuda vähem või rohkem institutsionaliseeritud vormis. Paljud huvigrupid kaasatakse otsustusprotsessi pidevalt läbi konsultatsioonide, näiteks tellib komisjon huvigruppidele sageli ekspertarvamusi seaduseelnõude kohta. Nii on aja jooksul erinevates valdkondades välja kujunenud püsivad suhted teatud huvigruppide ja komisjoni vahel. Huvigruppe kaasatakse Euroopa Komisjoni tegemistesse aga ka mitmesuguste *ad-hoc* töögruppide ning nn „komitoloogia süsteemi“ kaudu (Nugent 2003).

Euroopa Komisjoni juures on kahte tüüpi komiteesid. Ekspertkomiteed koosnevad liikmesriikide ametnikest ja spetsialistidest, nõuandvatesse komiteedesse on kaasatud ka Euroopa taseme huvigruppide esindajad. Lisaks ekspert- ja nõuandvatele komiteedele on Euroopa Liidus terve rida standardiseerimisega tegelevaid komisjone. Nii on loodud näiteks elektritarvete jaoks Euroopa Elektrotehnika Standardiseerimise Komisjon ning telekommunikatsiooni paremaks toimimiseks Euroopa Telekommunikatsiooni Standardite Instituut. Suur osa sellistes komisjonides tehtud otsuseid on väga tehnilist laadi ning nõuavad spetsiifilisi teadmisi. Sellepärast on Euroopa Komisjon need otsused delegeerinud ekspertidest koosnevatele komisjonidele, kuhu kuuluvad lisaks huvigruppide esindajatele ka liikmesriikide ja kohalike omavalitsuste eksperdid (Greenwood 2003).

Euroopa Komisjon sõltub huvigruppidest mitte ainult poliitika väljatöötamisel, vaid ka elluviimisel. Euroopa Liidu poliitilise süsteemi üks oluline eripära seisneb selles, et liidul puudub oma täidesaatev aparaat ning üldjuhul viivad liidu poliitikat ellu liikmesriigid. Seega on huvigruppide tähtsus Euroopa Liidu poliitika elluviimisel kahene.

Esiteks, liidu teatud poliitika elluviimine on ilma huvigruppide osaluseta võimatu. Eriti puudutab see ühtset põllumajanduspoliitikat, mille puhul poliitika elluviimine sõltub suuresti põllumeeste käitumisest.

Teiseks, poliitika elluviimist käsitlevad uurimused kinnitavad, et reeglina poliitika üldtunnustamine suureneb, kui selle elluviimisesse on kaasatud need, kellele on poliitika suunatud. Viimasel aastakümnel on Euroopa Liit hakanud paljudes poliitikavaldkondades kasutama traditsioonilise hierarhilise valitsemise vahendite asemel nn uue valitsemise meetmeid (Heritier 2002). Uue valitsemise instrumentide hulka kuulub mittesiduvate eesmärkide, poliitika õppimise ning subsidiaarsusprintsipi edendamise kõrval ka suurema iseregulatsiooniõiguse andmine huvigruppidele. Loobudes mingi valdkonna otsesest reguleerimisest, annab Euroopa Komisjon neile, kellele poliitika on suunatud, võimaluse sõlmida ise siduvaid kokkuleppeid ning jätab endale sekkumisõiguse juhul, kui selli-

seid kokkuleppeid ei sõlmita. Lisaks sellele, et suureneb poliitika üldine tunnustamine, on sellise iseregulatsiooni eeliseks Euroopa Komisjoni töökoormuse vähenemine. Pealegi eelistavad need, kellele poliitika on suunatud, tavaliselt iseregulatsiooni Euroopa Komisjoni otsustele. Nii tõstab näiteks keskkonnapoliitika viies tegevusprogramm (1993-2000) esile koostööd era- ning avaliku sektori organisatsioonide vahel keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisel. Neile, kellele on poliitika suunatud, tuleb jätta rohkem võimalusi selleks, et kohandada poliitika kohalike poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike tingimustega. Hierarhilise valitsemise vahendite kõrval on osana Euroopa Komisjoni uuest strateegiast ette nähtud koostööl põhinevad instrumendid ning õiguslikult mittesiduvad kokkulepped avaliku ja erasektori organisatsioonide vahel⁶.

2.1.2. Euroopa Parlament

Parlamentide rolli alusel poliitilises süsteemis eristatakse poliitikateades sageli „tööparlamente” ja „jutuparlamente” (vt näiteks von Beyme 1999). Nn. tööparlamendi puhul valmistavad seaduseelnõu sisulise poole ette parlamendi komisjonid ning parlamendil on väga oluline roll õigusloomes. Selle ilmeks näiteks on Ameerika Ühendriikide parlamentaarne süsteem. „Jutuparlamendi” puhul on võim koondunud suuresti valitsuse kätte ning parlament toimib vaid valitsuse otsuste kinnitajana (näiteks Ühendkuningriigis).

Huvigruppide juurdepääs parlamendile on muidugi äärmiselt oluline „tööparlamendiga” poliitilistes süsteemides. Erialakirjanduses on

⁶ „Whereas previous environmental measures tended to be proscriptive in character with an emphasis on the ‚thou shalt not’ approach, the new strategy leans more towards a ‚lets work together’ approach. This reflects the growing realization in industry and in the business world that not only is industry a significant part of the (environmental) problem but it must also be part of the solution. The new approach implies, in particular, a reinforcement of the dialogue with industry and the encouragement, in appropriate circumstances, of voluntary agreements and other forms of self-regulation. Vt Euroopa Liidu keskkonnapoliitika viies tegevusprogramm, viidatud Holzinger, K., C. Knill, et al. (2003). *Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik. Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. D. Lehmkuhl. Opladen, Leske + Budrich.

räägitud nn. raudsetest kolmnurkadest ning huvigruppide tihedast seotusest Ameerika Ühendriikide Kongressiga. Samas ei saa huvigrupid ignoreerida seadusandjat ka nn jutuparlamenti-tüüpi parlamentaarsetes süsteemides.

Vaatamata oma nimele erineb Euroopa Parlamendi roll ka pärast viimastel aastakümnetel toimunud muudatusi oluliselt liikmesriikide parlamentide rollist. Euroopa Parlament oli väga pikka aega sisuliselt vaid konsultatiivne organ, samal ajal kui liikmesriikide valitsuse esindajatest koosnev Ministrite Nõukogu jäi selleaegse Euroopa Ühenduse tegelikuks „seadusandjaks”. Järgnevate lepingutega suurendati Euroopa Parlamendi võimu Euroopa poliitikas. Ühtse Euroopa Aktiga viidi sisse koostöömenetlus, mille raames võib Euroopa Parlament teha ettepanekuid õigusaktide täiendamiseks, kuid Ministrite Nõukogule jäi samas võimalus absoluutse häälteenamusega parlamendi ettepanekud tagasi lükata. Alles Euroopa Liidu lepinguga 1992. aastal sai Euroopa Parlament kaasotsustusmenetluse sisseviimisega seadusandluses tegeliku vetoõiguse. Järgnenud Amsterdami ja Nizza lepingutega on kaasaotsustusmenetlust laiendatud mitmele poliitikavaldkonnale ning sellega on parlamendi positsioon võrreldes 1990-ndate algusega veelgi tugevnenud (Nugent 2003).

Varasemalt määrasid liikmesriikide parlamendid oma esindajad Euroopa Parlamenti ise, otsevalimised toimuvad alles alates 1979. aastast. Otsevalimiste sisseviimisega ei kaasnenud siiski kohe Euroopa Parlamendi tähtsuse suurenemist. Kuigi parlamendil on oma sõna kaasa rääkida Euroopa Komisjoni ametissenimetamisel, ei moodusta parlament „valitsust”.

Ehkki huvigrupid püüdsid luua Euroopa Parlamendiga sidemeid juba varem, tihendasid just kahel viimasel aastakümnel toimunud muudatused huvigruppide sidemeid Euroopa Parlamendiga. Ühelt poolt reageerisid huvigrupid parlamendi tähtsuse tõusule EL-i poliitikaprotsessis. Teisest küljest on Euroopa Parlament – sarnaselt Euroopa Komisjonile – püüdnud huvigruppide kaasamisega kompenseerida enda piiratud võimalusi ja informatsioonipuudust.

Samas on Euroopa Parlamendi tähtsuse suurenemisega kasvanud ka selle institutsiooni ambitsioonid kujuneda iseseisvaks võimukeskuseks, kes esindab Euroopa kodanike huve. Sellest vaatenurgast on Euroopa Parlament olnud suhteliselt kriitiline Euroopa Komisjoni püüdluste suhtes luua endale huvigruppide kaasamisega iseseisvat õiguslikku baasi (Kohler-Koch 1996). Samuti erinevad Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni tõlgendused parlamendi rollist huvigruppide kaasamisel otsus-

tusprotsessi – parlamendi nägemus endast kui Euroopa kodanike eestkõnelejust muudab selle institutsiooni palju avatumaks huvigruppidele, kes esindavad nn avalikke huve (näiteks keskkonnakaitsjad või tarbijate organisatsioonid)(Pfeifer 1995).

Huvigruppide seisukohast on väga olulised Euroopa Parlamendi komisjonid. Parlamendis on kokku 17 alalist komisjoni ning terve rida *ad hoc* komisjone spetsiaalsete teemadega tegelemiseks. Kõige tähtsamad on alalised komisjonid, millest olulisematena võib nimetada majandus- ja rahanduse komisjoni, tööstuspoliitika komisjoni ning keskkonna, avaliku tervise ja tarbijakaitse komisjoni. Huvigruppide jaoks on komisjonid olulised oma ülesannete pärast seadusloomeprotsessis. Vastavalt menetlusele edastatakse seaduseelnõu Euroopa Komisjonist või Ministrite Nõukogust Euroopa Parlamendi vastavale komiteele. Iga eelnõu kohta määratakse nn *rapporteur*, kelle ülesandeks jääb komitee liikmete vaheliste seisukohtade kooskõlastamine ning seaduseelnõu lõpliku variandi väljatöötamine. Kuna enamasti muudetakse ja täiendatakse seaduseelnõud just selles faasis, on alaliste komisjonide liikmed (eriti esimehed ning konkreetsete seaduseelnõude eest vastutavad isikud) sageli lobbitöö objektiks. Euroopa Parlamendi liikmed on mõnikord avaldanud arvamust, et huvigruppide käitumine on olnud kohati liigagi jõuline (Pfeifer 1995).

Protseduurinõuded, poliitiliste jõudude killustatus ning ühtsuse puudumine muudavad paranduste sisseviimise pleenumil märgatavalt raskemaks kui vastavas komisjonis. Poliitilises plaanis on Euroopa erakonnad suhteliselt vähe seotud kooslused ning tihti ei ole konflikt seotud mitte ideoloogiliselt erinevate seisukohtadega, vaid rahvuslike huvidega. Samuti on fraktsiooni distsipliin Euroopa Parlamendis üldjuhul nõrk (Greenwood 2003).

Parlamendi alaliste komiteede kõrval toimivad nn parlamendi intergrupid, mis koondavad ühiste huvidega parlamendisaadikuid ning sageli ka isikuid väljaspoolt. Ühine huvi võib olla konkreetsem – näiteks päikeseenergia kasutuselevõtmise edendamine (*Eurosun*) – või üldisem, nagu näiteks tarbijate huvid (*Consumer Affairs*). Intergruppide liikmed seisavad vastavalt oma huvide eest parlamendis, kuid võivad ka tegutseda väljaspoole, püüdes mõjutada valitsustevahelisi konverentse tegelema vastavate teemadega.

Esimesed intergrupid tekkisid Euroopa Parlamendi juurde pärast Euroopa Parlamendi otsevalimiste sisseviimist 1979. aastal. Ühena esimestest loodi Kohalike ja Regionaalsete Esindajate intergrupp, mida tunnustati Euroopa Parlamendi poolt ka ametlikult. Intergruppide arvu kiire kasv tingis aga selle, et nende tegevuse rahalisest toetamisest ning staatu-

se tunnustamisest otsustati loobuda. Hinnanguliselt on intergrupe ligikaudu 90, ehkki nende mitteametliku staatuse ning muutuva koosseisu tõttu ei peeta intergruppide üle arvestust.

Intergruppid on huvigruppide jaoks tähtsad seetõttu, et nende tegevusvaldkond on kitsalt määratletud. Kuigi intergruppide otsene mõju seadusandlusele on parlamendi komisjonidega võrreldes väike, aitavad nad lobbigruppidel säilitada suhteid aktiivsete parlamendisaadikutega ning osaleda võrgustikes, mis võivad osutada olulised nende eesmärkide saavutamisel (Greenwood 2003).

Euroopa Parlament kaasab huvigruppe väga erinevates vormides, alates lobbigruppide formaalsest ärakuulamisest kuni nn parlamendiõhtuteni, kus ühiseid teemasid arutatakse mitteformaalses õhkkonnas. Tõhusa lobbitöö eelduseks on seejuures kindlasti huvigruppide tugev omainitsiatiiv, pidev isiklik kontakt Euroopa Parlamendi liikmetega ning osalemine vastavates võrgustikes.

2.1.3. Muud institutsioonid

Muudest institutsioonidest peavad huvigrupid tähelepanu pöörama Euroopa Kohtule, mille peamiseks ülesandeks on Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja rakendamise õiguspärasuse kontrollimine. Seejuures tegeleb Euroopa Kohus teiste osapoolte soovil ning mitte enda initsiatiivil.

Euroopa Kohtul on olnud lõimumisprotsessi vältel oluline roll, sest kohtu tõlgendus lepingu mingile punktile on sageli erinenud liikmesriikide kavatsustest sellesama õigusakti väljatöötamisel. Üheks selliseks näiteks on kindlasti Cassis De Dijon'i juhtum, millega kohus määratles vastastikuse tunnustamise põhimõtte.

Huvigrupid võivad teatud juhtudel pöörduda otse Euroopa Kohtu poole oma õiguste kaitseks või organiseerida kampaaniaid kohtu tähelepanu pälvimiseks. Näiteks on keskkonnakaitsjad pöördunud Euroopa Kohtu poole joogivee kvaliteeti käsitlevate direktiivide parema elluviimise küsimuses ning naisõiguslased meeste ja naiste võrdse kohtlemise asjus. (Mazey ja Richardson 1993). Oma tegevuse sõltumatuse tõttu jääb Euroopa Kohus võrreldes parlamendi ja komisjoniga huvigruppidele siiski suletuks ning ka huvigruppide tegevus kohtu suunal on üsnagi juhuslik.

Kindlasti peaksid huvigrupid pöörama tähelepanu Euroopa Liidu Majandus- ja Sotsiaalkomiteele (edaspidi ka MSK). See EL-i institut-

sioon esindab eri majanduslike ja sotsiaalsete rühmituste huve Euroopa Liidu tasemel. MSK koosneb kolmest grupist – tööandjate ja töötajate huvide esindajatest ning teiste tootmises osalejate huvide esindajatest.

Ehkki huvigrupid võivad olla selle komitee liikmeks ning samaaegselt võib MSK olla ka nende tegevuse adressaadiks, on majandus- ja sotsiaalkomiteel huvigruppide kaasamise seisukohast kaks puudust (Greenwood 2003). Esiteks, avalikud huvid on selles institutsioonis liiga nõrgalt esindatud. Teiseks on majandus- ja sotsiaalkomiteel Euroopa Liidu poliitikakujundamise protsessis vaid nõuandev roll. Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament võivad küsida komitee arvamust omal initsiatiivil ning üksnes teatud juhtudel on see kohustuslik (näiteks küsimustes, mis puudutavad töötajate liikumisvabadust ning keskkonda ja regionaalpoliitikat). Kuna aga komisjon ja parlament ei pea seda arvamust arvestama, on majandus- ja sotsiaalkomiteel otsustusprotsessis suhteliselt vähe võimu. Sellepärast ei ole MSK huvigruppidele esmajärgulise tähtsusega, eriti võrreldes parlamendi või komisjoniga.

Euroopa Liidu Regioonide Komitee (edaspidi ka RK) rolli ja staatust võib osaliselt kõrvutada majandus- ja sotsiaalkomitee omaga – see institutsioon esindab Euroopa Liidu otsustusprotsessis sub-natsionaalse tasandi huve. Eeskätt nn regioonide Euroopa pooldajad arvasid, et RK-st kujuneb aja jooksul Euroopa Parlamendile otsustusprotsessis võrdväärne partner, kuid edasised arengud ei ole neid lootusi täitnud. Üheks põhjuseks võib siinkohal lugeda seda, et võrreldes majandus- ja sotsiaalkomiteega, mis asutati 1951. aastal, nähti selle institutsiooni loomine ette tunduvalt hiljem, 1992. a Euroopa Liidu lepinguga.

Sarnaselt majandus- ja sotsiaalkomiteega on regioonide komiteel Euroopa Liidu otsustusprotsessis vaid nõuandev roll. Euroopa Nõukogu või Euroopa Komisjon konsulteerivad temaga vaid lepingus ette nähtud juhtudel või siis, kui need institutsioonid peavad konsulteerimist vajalikuks. Lisaks saab regioonide komitee avaldada arvamust omal initsiatiivil.

Regioonide komitee on huvigruppide jaoks teisejärguline ka selle liikmete määramise protseduuri pärast. Nagu ka majandus- ja sotsiaalkomitee puhul, otsustavad liikmesriikide keskvalitsused, kuidas määratakse vastava riigi esindajad regioonide komiteesse (Loughlin 1997). Poliitiliselt olulisemad regioonid ja linnad eelistavad Brüsseliga suhelda otse, mitte regioonide komitee kaudu.

2.2. Liikmesriigi strateegiad

Euroopa Liidus poliitilises süsteemis on supranatsionaalsus kombineeritud valitsustevahelisusega. Liikmesriigid mõjutavad liidu otsustusprotsessi peamiselt kolme kanali kaudu. Esiteks, Euroopa Liidu kõige olulisem „seadusandja” on Ministrite Nõukogu, mis koosneb liikmesriikide valitsuste esindajatest. Teiseks, Euroopa Liidu jaoks poliitiliselt kõige olulisemad otsused võetakse vastu Euroopa Ülemkogus, mis koosneb liikmesriikide riigipeadest ja valitsusjuhtidest. Kolmandaks, Euroopa aluslepingute muudatused ja täiendused lepitakse kokku valitsustevahelistel konverentsidel, kus tähtsaimateks osalisteks on samuti liikmesriikide valitsused.

Lõimumise vältel on liikmesriikide roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis vähenenud. Ühtse Euroopa akti ja Euroopa Liidu lepinguga suurendati Euroopa Parlamendi kaasärääkimisõigust ning võeti Ministrite Nõukogus mitme valdkonna puhul kasutusele kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõte. Ehkki praktikas on jäänud otsuste langetamine Ministrite Nõukogus suhteliselt konsensuslikuks, teeb kvalifitseeritud häälteenamuse rakendamine otsuste blokeerimise ühe riigi poolt tunduvalt raskemaks. Kui ühehäälsuse nõude puhul piisas ühest häälest, et mingi initsiatiiv läbi kukutatada, siis nüüd on selleks vaja mitme riigi toetust. See aga eeldab, et huvigrupid kulutavad lobbitööks ressursse mitmes liikmesriigis korraga või koordineerivad lobbitööd teiste liikmesriikide huvigruppidega, kellel on sarnased eesmärgid. Seda saavad endale lubada aga üksnes väga jõukad organisatsioonid, näiteks multinatsionaalsed kontsernid (Mazey ja Richardson 1993).

Hoolimata rahvusülesuse tugevnemisest on liikmesriikide valitsuste roll Euroopa Liidu poliitilises süsteemis siiani oluline eelkõige nn kõrge poliitika valdkondades⁷, näiteks ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning majandus- ja rahaliitu puudutavate otsuste puhul.

Kindlasti tuleb ära märkida ka seda, et liikmesriikide valitsused on pannud aluse Euroopa lõimumise baaslepingute täiendamisele ja muutmisele. Sellistele epohhiloovatele arengutele nagu Ühtse Euroopa akti ja Euroopa Liidu lepingu sõlmimine eelnesid liikmesriikide valitsusjuhtide ja riigipeade kohtumised valitsustevaheliste konverentside vormis.

Vaatamata sellele, et valitsustevaheliste konverentside teemad on huvigruppide jaoks enamasti liiga üldised ning tavaliselt on nad huvitatud

⁷ Inglise keeles “*high politics*”.

pigem Euroopa Liidu igapäevaste otsustuste mõjutamisest kui tulevikuarengute suunamisest (Teuber 2001), on ka erandeid. Huvigrupid osalesid aktiivselt nii Euroopa Liidu lepingu sõlmimisele eelnenud läbirääkimistel (näiteks UNICE ja Euroopa ametiühingute esindusorganisatsioon ETUC Euroopa Rahaliidu ja Sotsiaalthartaga seotud küsimustes) kui ka Euroopa Tulevikukonveniendi töös. Enamasti ongi valitsustevahelistel läbirääkimistel aktiivsed just horisontaalsed, paljude liikmetega katusorganisatsioonid.

Enamik huvigruppe on siiski huvitatud pigem Euroopa Liidu igapäevaotsustest (ehk sekundaarõigusest) kui primaarõigusest. Nn seadusandliku institutsioonina on nendes küsimustes keskne roll Ministrite Nõukogul. Eelnõu menetlemise algatab üldjuhul Euroopa Komisjon, kust see saadetakse edasi Euroopa Parlamenti ja Ministrite Nõukogule. Sõltuvalt konkreetsest menetlusprotseduurist on parlamendil rohkem (kaasotsustusmenetlus) või vähem (konsulteerimismenetlus) õigust kaasa rääkida, kuid ilma Ministrite Nõukogu heakskiiduta eelnõud vastu võtta ei saa.

Samas tuleb arvestada, et Ministrite Nõukogu koosseis ja otsustusprotsess on tugevalt politiseeritud. See muudab paranduste ja täienduste sisseviimise seaduseelnõusse poliitikaprotsessi selles arengujärgus tunduvalt raskemaks kui varasemates faasides (Greenwood 2003). Kuna Ministrite Nõukogu koosneb vastavalt teemale liikmesriike esindavatest konkreetse valdkonna ministritest, otsustamisel domineerivad rahvuslikud huvid ja seadusloome eeltöö tehakse ära liikmesriikide Alaliste Esindajate Komitees (COREPER) ning ekspertidest koosnevates töögruppides, ei sõltu Ministrite Nõukogu nii tugevalt huvigruppide informatsioonist ja ekspertiisist, kui seda teevad Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon.

Ministrite Nõukogu saab lobbitööd teha kahel viisil. Ühelt poolt võib otsida kontakti Alaliste Esindajate Komiteega või töögruppidega. Ehkki mõjukamad huvigrupid võivad olla otsekontaktis ka oma liikmesriigi vastava ministriga, on sellised kontaktid pigem erandiks.

Teisest küljest on liikmesriigi tasandil ekspertidele antud juhised enamasti nii konkreetset, et läbirääkimisvõimalus praktiliselt puudub. Nii piiratakse huvigruppide tegevust oluliselt (Teuber 2001). Seepärast tuleb Ministrite Nõukogu otsuste mõjutamiseks teha lobbitööd ka liikmesriikide vastavate ministriumide juures. Euroopa poliitika koordineerimise mehhanismid on liikmesriikides erinevad – mõnes riigis on Euroopa poliitika koordineerimine rohkem tsentraliseeritud (näiteks Ühendkuningriik), mõnes vähem (Saksamaa). Reeglina – mida vähem tsentraliseeritud süsteemid on, seda avatumad on nad huvigruppidele (Greenwood 2003).

Euroopa lõimumise alguses oli lobbitegemine oma riigi valitsuse juures huvigruppidele kõige olulisemaks kanaliks, kuidas Euroopa poliitikal mõju avaldada. Ehkki lõimumise käigus on selle kanali tähtsus vähenenud, on see endiselt oluline (Grant 1993). Kuivõrd huvigrupid võivad liikmesriigi tasandil toetuda aja jooksul välja kujunenud võrgustikele ning suhetele riigiasutustega, ei nõua lobbitöö liikmesriigis seega olulisi lisaressursse. Samas on muudatuse sisseviimist Ministrite Nõukogu tasemel väga keeruline saavutada. Pigem tegeletakse sel tasandil nn negatiivse lobbiga, et mingi eelnõu blokeerida.

3. HUVIGRUPPIDE TEGEVUSE REGULEERIMINE EUROOPA LIIDUS

Huvigruppide tegevust hakati Euroopa Liidu tasemel reguleerima alles 1980-ndate aastate lõpust ja 1990-ndate algusest, kui kasvas lobbigruppide arv ja intensiivsus nende tegevus. Nii olid Euroopa Komisjoni ametnikud ja Euroopa Parlamendi saadikud tihti ülekoormatud paljude huvigruppide järelepärimistega. Sellistes kaootilistes tingimustes puudus selge ülevaade, kelle nimel konkreetsed huvigrupid räägivad ja kuivõrd esinduslikud nad on. Nn ärihuvid olid sageli paremini esindatud kui avalikud huvigrupid (näiteks tarbijad ja keskkonnakaitsjad).

Esimesena tõstatati küsimus huvigruppide tegevuse reguleerimisest Euroopa Parlamendis, kui Hollandist pärit sotsiaaldemokraatide fraktsiooni liige Alman Metten esitas 1989. aasta novembris vastavasialise järelepärimise Euroopa Komisjonile. Ehkki komisjoni esialgne reaktsioon oli reguleerimist eitav, leidis ettepanek sotsiaaldemokraatide fraktsioonis toetust. Konkreetsete ettepanekute väljatöötamine tehti ülesandeks Belgia sotsialistile Marc Galle'le. Viimase töö tulemusena valmis 1992. aasta aprillis vastav aruanne (Pfeifer 1995). Lobbitegevuse läbipaistvuse suurendamiseks ning kõikidele huvigruppidele võrdse juurdepääsu loomiseks liidu otsustamisprotsessile soovitati raportis käitumiskoodeksi sisseviimist, Euroopa Komisjoni dokumentide müümist ning huvigruppide iga-aastast registreerimist. Käitumiskoodeks hõlmas registreeritud huvigruppide õigusi ja kohustusi ning sanktsioonivahendeid. Parlamendiliikmetele ja parlamendi administratiivsele personalile pandi kohustus deklareerida oma majanduslikke huve (McLaughlin ja Greenwood 1995).

Ehkki Galle raport pälvis avalikkuse tähelepanu ja tõstatas küsimuse sellest, millises ulatuses tuleks lobbigruppide tegevust korraldada, ei leidnud ta Euroopa Parlamendi toetust. Muuhulgas ei jõutud üksmeelele selles osas, mida mõista „lobbitegevuse” all.

Galle raporti läbikukkumisega ei võetud aga lobbigruppide tegevuse korraldamisega seotud küsimusi päevakorrast maha. Vastupidi, Euroopa Liidu lepingu sõlmimisele eelnenud väitlustes tõsteti see küsimus veelgi enam esile. Lobbigruppide tegevuse korraldamist käsitleti järgmisena parlamendisaadik Fordi poolt välja töötatud raportis. Erinevalt Galle’st ei pidanud Ford võimalikuks huvigruppide töö reguleerimisest sellises ulatuses, nagu seda oli välja pakkunud Galle. Ehkki Fordi ettepanekute menetlemine venis ning parandusettepanekutega muudeti oluliselt esialgse raporti sisu, suudeti lõpuks kokku leppida selles, et Euroopa Parlamendi liikmed peavad deklareerima kõik neile tehtud kingitused ning esitama iga-aastased majanduslike huvide deklaratsioonid. Mis puudutab lobbitegevuse reguleerimist, siis omistati Euroopa Parlamendi Vanematekogule pädevus väljastada huvigruppide esindajatele passe, mille edastamisel pidi vastav huvigrupp nõustuma kokkulepitud käitumisreeglitega ning enda andmete kandmisega lobbigruppide registrisse (Greenwood 1997).

Huvigruppide ja Euroopa institutsioonide vaheliste suhete tihendamiseks ja otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamiseks oli Euroopa Parlamendi arvates vaja reguleerida huvigruppide tööd ning piirata nende juurepääsu institutsioonidele. Euroopa Komisjon niisugust seisukohta ei jaganud.

Eriti kerkis huviruppide tegevuse korraldamise küsimus üles Euroopa Liidu lepingu sõlmimisele eelnenud diskussioonides, kus lobbigruppide reguleerimises nähti ühte võimalust Euroopa Liidu otsustusprotsessi läbipaistvuse ja Euroopa Komisjoni otsuste legitiimsuse suurendamiseks. 1992. aasta detsembris avaldas Euroopa Komisjon raporti „*An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*“, milles tauniti selliseid ebaetilisi võtteid nagu Euroopa Komisjoni eelnõude ja ametlike dokumentide edasimüümine ning komisjoni sümbolika kasutamine huvigruppide poolt avalikkusega suheldes ning kutsuti lobbigruppe üles ise välja töötama nn hea käitumise koodeksit. Seega tegi Euroopa Komisjon panuse lobbigruppide iseregulatsioonile, andes selleks ette üksnes teatud raamprintsüübid, mitte aga gruppide juurdepääsu piiramisele, nagu oli soovitanud Euroopa Parlament.

Huvigruppide esialgset reaktsiooni komisjoni intsiatiivile võib nimetada tagasihoidlikuks – avalikkussuhetega tegelevad organisatsioonid

mid näitasid üles ainult osalist huvi. Takistuseks osutus siinkohal ka sel-
liste katusorganisatsioonide puudumine, kes esindaksid lobbigruppide
huve. Ehkki Euroopa Komisjon kutsus huvigruppide tegevuse korralda-
miseks kokku nn ümarlaua, kuhu osales ligi kakssada erinevate lobbi-
gruppide esindajat, ei jõutud nn hea käitumise koodeksi sisu osas üks-
meeleni. Huvigrupid suutsid viimase välja töötada alles 1994. aastal,
pärast seda, kui Euroopa Komisjoni raporti avaldamist oli möödunud
kaks aastat. Seejuures oli määravaks ajendiks Euroopa Komisjoni hoiat-
tus, et kui huvigrupid ise initsiatiivi ei haara, hakkab komisjon koodeksit
välja töötama. Koodeksis määratleti, et “*In their dealings with EU insti-
tutions public-affairs practitioners shall:*

- (a) *identify themselves by name and company;*
- (b) *declare the interest represented;*
- (c) *neither intentionally misrepresent their status nor the nature of enquiries to officials of the EU institutions, nor create any false relation thereto;*
- (d) *neither directly nor indirectly misrepresent links with EU institut-ions;*
- (e) *honour confidential information given to them;*
- (f) *not disseminate false or misleading information knowingly or recklessly and shall exercise proper care to avoid doing so inadvertently;*
- (g) *not sell for profit to third parties copies of documents obtained from EU institutions;*
- (h) *not obtain information from EU institutions by dishonest means;*
- (i) *avoid any professional conflicts of interest;*
- (j) *neither directly nor indirectly offer to give any financial inducement to any EU official;*
- (k) *neither propose nor undertake any action which would constitute an improper influence upon them;*
- (l) *only employ EU personnel subject to the rules and conditionality requirements of the EU institutions.*⁸

Põhimõtteliselt suudeti koodeksis saavutada üksnes minimaalne üksmeel huvigruppide vahel, minemata kaugemale Euroopa Komisjoni raportis nõutust.

⁸ Reuters, 1994, viidatud Greenwood 1997, lk. 86.

Hea käitumise koodeksi võttis esialgse lahendusena käiku ka Euroopa Parlamendi Vanematekogu pärast Fordi raporti põhjal valminud ettepanekute kinnitamist. 1995. aasta lõpuks oli enamik avalike suhetega seotud lobbigruppidele sellele koodeksile alla kirjutanud (Greenwood 1997).

Otsustusprotsessi läbipaistvuse ning huvigruppide ja Euroopa Liidu institutsioonide legitiimsuse suurendamiseks muudeti huvigruppide tegevuse korraldust üheksakümnendate aastate teisel poolel. Näiteks lihtsustati juurdepääsu Euroopa Komisjoni dokumentidele ning sätestati nõue, et Euroopa Komisjon avaldab oma iga-aastase tööplaani tunduvalt varem. Lisaks süstematiseeriti huvigruppe – 1996. aastal avaldas Euroopa Komisjon oma personalile kasutamiseks huvigruppide loetelu (Teuber 2001). Loetelusse kuulumine ei anna samas huvigruppidele mingeid täiendavaid õigusi, pigem on tegemist Euroopa Komisjoni ametnikele huvigruppide maastikul toimuvast ülevaate andmisega.

Viimasel ajal on luubi alla võetud Euroopa Parlamendi saadikute majanduslikud huvid – nende majanduslike huvide deklaratsioonid avaldatakse alates 2001. aasta detsembrist internetis, lisaks avaldatakse seal igasugune huvigruppide poolt saadud toetus.

4. HUVIGRUPPIDE TÜÜBID EUROOPA LIIDUS

Võimalusi huvide esindamiseks Euroopa Liidu institutsioonide juures on mitmeid.

- Formaalset organiseeritud gruppidega.
- Mitteformaalsete *ad-hoc* võrgustikena, mis moodustatakse konkreetse probleemi lahendamiseks.
- Liikmelisuse kaudu vastavas esindusorganisatsioonis.
- Professionaalsete avalikkussuhete firmade või advokaadibüroode kaudu.

Euro-gruppide liikmelisus võib olla kas individuaalne, kollektiivne või kombinatsioon mõlemast.

Euro-gruppidest on kõige arvukamalt formaalseid-kollektiivseid huvigruppe (Greenwood 2003). Samas on erinevad uuringud näidanud, et liikmesriikide organisatsioonid ühendavad Euroopa tasandi kollektiivsed huvigrupid on enamasti suhteliselt nõrgad. Liikmete arvukuse ning eri-

nevate rahvuslike traditsioonidega osalejate tõttu on otsustusprotsess sageli kohmakas ning parimal juhul jõutakse üksmeelele „madalaimate ühiste kriteeriumite” juures (Schmitter ja Streeck 1991; Grant 1993; McLaughlin, Maloney et al. 1993).

Vastusena kollektiivsete euro-gruppide nõrkusele on eriti viimastel aastakümnetel kasvanud nii individuaalse liikmelisusega gruppide kui üksikute firmade esinduste arv Euroopa Liidu juures. Suurfirmad ja multinatsionaalsed kontsernid (näiteks Daimler-Benz, Philips, VEBA, Rhone-Poulenc, Fiat) on viimasel kahel aastakümnel üha enam teadvustanud seda, kui suur on Euroopa poliitikast tulenevate otsuste mõju nende tegevusele. Rahulolematuse Euroopa katusorganisatsioonide tööga on tinginud selle, et suurfirmad on otsustanud kollektiivse lähenemise kõrval teha ka individuaalset lobbitööd, et mõjutada Euroopa poliitikat soovitud suunas (Green Cowles 1998). Samas peab tõdema, et ka Euroopa katusorganisatsioonid on reageerinud suurettevõtete ambitsioonidele, lubades samaaegselt ka suurettevõtete liikmelisust riikide esindusorganisatsioonides (Knill 2001).

Arvestades majandusliku külje domineerimist Euroopa lõimumisprotsessis ei ole üllatav, et ligi 2/3 Euroopa Liidu huvigruppidest esindavad ärihuve (vt tabel 1). Ärigruppide tegevusest ning nende mõjust Euroopa poliitikale on palju kirjutatud. Samas ei tohiks ettevõtjate esindajate mõju siiski üle hinnata – nende arvuline ülekaal ei pruugi kajastuda mõjulises ülekaalus. Viimastel aastakümnetel on „negatiivse integratsiooni” poliitikate (ehk siis ühtsel turul eksisteerivate piirangute kaotamisele suunatud poliitikate) kõrvale ilmunud „positiivse integratsiooni” poliitikad, mis tegelevad piiranguteta turu negatiivsete välismõjude vähendamisega (Scharpf 1996). Sellisteks uuteks valdkondadeks on näiteks keskonna- ja sotsiaalpoliitika.

Sellega koos on suurenenud ka „avalike huvide” osatähtsus. Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament on aktiivselt toetanud (ka rahaliselt) avalikke huve esindavate gruppide tööd. Uurimuste kohaselt on need huvigrupid üllatavalt suure personali ja käibega (Greenwood, Strangward et al. 1999). Valkonna järgi on avalikke huve esindavad organisatsioonid arvuliselt kahekümne protsendiga ärihuvide järel teisel kohal. Kolmandal kohal – ja võrreldes organiseeritusega liikmesriikides üllatuslikult vähe esindatud – on euro-gruppide hulgas professionaalsed huvid. Staatuse gruppide vähest huvi Euroopa asjade vastu on seletatud nende kaitsva hoiakuga Euroopa lõimumise suhtes (Greenwood 2003). Euroopa tasandil on arvuliselt suhteliselt vähe esindatud ka ametiühingud, kes moodustavad ainult 3% euro-gruppidest. Töötajate organisatsioonide mõju Eu-

roopa tasandil ongi võrreldes korporatiivsete esindustega suhteliselt tagasihoidlik (Schmitter ja Streeck 1991). Huvigruppidest viimasel kohal on avaliku sektori organisatsioonid.

Tabel 1

Formaalsete euro-gruppide jaotus valdkondade lõikes

Valdkond	Osatähtsus (%)
Ettevõtjad	66
Professionaalide huvid	11
Ametiühingud	3
Avalikud huvid	20
Avalik sektor	1
Kokku	100

Allikas: Greenwood 2003, lk. 19.

Alljärgnevalt antakse ülevaade nelja olulisema valdkonna – ettevõtjate, staatuse gruppide, ametiühingute ning avalike huvid – tähtsamatest euro-gruppidest.

4.1. Ettevõtjate huvid: UNICE⁹

Euroopa Tööstuse ja Tööandjate Konföderatsioonide Liit (edaspidi UNICE) loodi juba 1958. aastal liikmesriikide ettevõtjate katusorganisatsioonide poolt. Aastatega on organisatsiooni liikmelisus suurenenud, hõlmates mitte ainult Euroopa Liidu liikmesriike, vaid ka kolmandaid riike. Praegu kuulub UNICE-sse 33 riiki, ulatudes geograafiliselt Islandist Türgini, Norrast Maltani ning Portugalist Soomeni. UNICE eesmärgiks on esindada oma liikmesorganisatsioonide huve Euroopa Liidu juures.

UNICE kõrgeimaks poliitiliseks otsustustasandiks on liikmesorganisatsioonide presidentide kogu, mille istungid toimuvad tavaliselt kaks korda aastas, enne Euroopa Ülemkogu tippkohtumisi. Päevapoliitiliselt kõige olulisemad otsused teevad liikmesorganisatsioonide tegevdirektorid täidesaatvas komitees. Viimast abistavad majanduskomitee ja Alaliste Esindajate Komitee. Enamik alalisi esindajaid resideerub Brüsselis. Alaliste Esindajate Komitee koguneb ülepäeviti ja on oluliseks vahe-

⁹ Vaata ka <http://www.unice.org>

lülks liikmesorganisatsioonide ja UNICE vahel. Sisulise töö seisukohalt on kõige olulisemaks UNICE struktuuriüksusesks viis poliitikakomiteed ning nende juurde loodud ligi 60 spetsiaalsete teemadega tegelevat töögruppi. Töögruppide liikmeskond koosneb üldjuhul liikmesorganisatsioonide ekspertidest. Poliitikakomiteedes töötatakse välja enamik positsiooni kirjeldavaid pabereid, mis on kõige olulisemaks UNICE ametlikuks kommunikatsioonivahendiks suhtluses Euroopa Liidu institutsioonidega. Spetsialiseerumist poliitika komiteede struktuuri kaudu peetaksegi UNICE eeliseks, sest tänu sellele avaneb võimalus anda märkimisväärne panus liidu otsustusprotsessi ekspertiisi näol, mida eelkõige Euroopa Komisjon huvigruppidele sageli ootab (Collie 1993).

Samas on UNICE-t sageli iseloomustatud kui tüüpilist nõrka euro-gruppi, sest heterogeense ning suurearvulise liikmeskonna tõttu kujuneb otsustusprotsess kohmakaks ja tavaliselt suudetakse kokku leppida vaid „madalaimates ühistes kriteeriumites”. Kuigi see on osaliselt õige, on UNICE-t viimasel kahel aastakümnel oluliselt reformitud, et muuta otsustusprotsess efektiivsemaks. Esimesed reformid viidi läbi 1984. aastal, pärast Schade Poulseni eesistumise ajal valminud raportit. Muudatusi tehti kuni 1990-ndate aastate lõpuni. Neist olulisimaks on UNICE Presidentide Nõukogus ühehäälsuse asemele kvalifitseeritud häälteenamuse sisseviimine 1999. aastal (Greenwood 2003).

Samuti pööratakse suurt tähelepanu otsekontaktidele Euroopa Liidu institutsioonidega individuaalse liikmelisuse kaudu. 1990. aastal loodi UNICE nõuandev ja toetuskeskus, mille liikmelisus on avatud suurfirmadele. Kuigi UNICE täieõiguslikuks liikmeks võivad siiani saada vaid riikide katusorganisatsioonid, pakutakse suurfirmadele alates 1990. aastast privilegieeritud partnerlust (Collie 1993).

Vaatamata kriitikal UNICE otsustamisprotsessi keerukuse osas ning raskusele koordineerida heterogeensete liikmesorganisatsioonide huve, on UNICE-l Euroopa Liidu institutsioonide juures väga oluline staatus. Liikmeskonna poolest on tegemist kõige esinduslikuma ettevõtjate huve esindava euro-grupiga. Sageli on UNICE esimene organisatsioon, keda Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament konsulteerivad. UNICE kaalukust suurendab veelgi asjaolu, et paljud selle liikmesorganisatsioonid mängivad olulist rolli liikmesriikide sisepoliitikas ning neil on tihedad sidemed liikmesriikide poliitilise eliidiga (Collie 1993).

4.2. Ametiühingud: ETUC¹⁰

Ametiühingud löid oma Euroopa tasandi katusorganisatsiooni 1973. aastal, vastusena arengutele Euroopa lõimumisprotsessis. Euroopa ametiühingute hilisema konsolideerumise osas tuuakse välja kaks üldist põhjust. Esiteks, varasem Euroopa lõimumine ei puudutanud töötajate huve sellisel määral nagu ettevõtjate omi. Teiseks, kui ametiühingud hakkasid Euroopa tasandil organiseeruma, siis põhjustas liikmesriikide ametiühingute poliitiline, ideoloogiline ning organisatsiooniline heterogeensus mitmeid probleeme. Ideoloogilis-poliitilisest vaatenurgast on töötajate organisatsioonid liikmesriikides traditsiooniliselt kristlik-demokraatliku, sotsiaaldemokraatliku või kommunistliku suunitlusega. Töötajate organiseeritus Euroopa riikides on erinev, ulatudes 10%-st Prantsusmaal ja Hispaanias 75%-ni Skandinaavias. Need erinevused muudavad liikmesriikide ametiühingute koostöö Euroopa tasandil suhteliselt keeruliseks (Gorges 1996).

Hetkel kuulub Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni 66 ametiühingute esindusorganisatsiooni 28-st riigist ning ühteteist erinevat tööstusharu esindav Euroopa Tööstusföderatsioon. Sarnaselt UNICE-le kuuluvad ETUC-isse ka kolmandad riigid.

ETUC-i kõrgeim otsustustasand on Kongress, mis koosneb liikmesorganisatsioonide delegaatidest, kelle arv määratakse selle liikmete arvu järgi. Kongress tuleb kokku regulaarselt nelja aasta jooksul korra ning teeb otsuseid organisatsiooni pikaajaliste eesmärkide ning uute liikmete vastuvõtmise kohta. Samuti valib Kongress organisatsiooni peasekretäri ja tema asetäitjad. Kongresside vahelisel ajal on kõrgeim organ Täidesaatev Komitee. Täidesaatev Komitee valitakse Kongressi poolt ning see koosneb liikmeorganisatsioonide esindajatest. Tema peamiseks ülesandeks on organisatsiooni keskpika strateegiaga elluviimine.

Täidesaatev Komitee on see juhtimistasand, mis tegeleb sotsiaalset dialoogi ning eelarvet puudutavate küsimustega. Vajadusel on tema pädevuses ka püsivate või *ad hoc* komisjonide moodustamine, mis tegelevad spetsiifilisemate küsimustega. Komitee tuleb kokku neli korda aastas. Operatiivsemate küsimustega tegeleb Juhtiv Komitee, mis koosneb presidendist, tema asemikest ning lisaks 15 Täidesaatva Komitee poolt nimetatavast liikmest. Juhtiv Komitee tuleb kokku vähemalt kaheksa korda aastas. Lisaks nimetatud organitele kuulub ETUC-i personali

¹⁰ <http://www.etuc.org>

hulka ligi 40 töötajaga sekretariaat Brüsselis, mille tööd korraldab peasekretär (Gorges 1996; Greenwood 2003).

ETUC-i liikmeskond on samuti väga esinduslik ja samas heterogeenne – töötajate huvide esindatuse poolest on ETUC konkurentsituult kõige esinduslikum organisatsioon selles valdkonnas Euroopas. Samas on selleni jõutud suhteliselt keerukalt. Lõimumise algusaastatel peeti ametiühinguid paljudes Euroopa riikides pigem neoliberalistlikeks majandusprojektideks ning Euroopa otsustusprotsessi mõjutamist peeti efektiivseks eelkõige liikmesriikide tasandi kaudu. Kuna liikmesriikide ametiühingute esindusorganisatsioonid ei tahtnud loobuda oma autonoomiast, ei suutnud ETUC praktikas töötajate huve efektiivselt esindada – näiteks puudus ETUC-il pädevus sõlmida siduvaid kokkuleppeid tööandjate esindajatega. Organisatsiooni efektiivset vähendasid ka juba varem nimetatud ideoloogilis-poliitilised ja organisatoorsed erinevused liikmeskonnas.

Kuigi neid probleeme pole ka praegu töötajate huvide esindamisel suudetud lahendada, on kahel viimasel aastakümnel toimunud olulised muutused. Kasvanud on ametiühingute teadlikkus nii Euroopa poliitika olulisusest kui ka vajadusest suhelda otse Euroopa Liidu institutsioonidega. Euroopa Liidu sotsiaalse mõõtme kaasamisega lõimumisse suurenes ka liidu institutsioonide huvi töötajate esindajate kaasamise vastu. Eriti hästi on töötajate huvid avaldunud Euroopa Parlamendis, ka Euroopa Komisjoni poolt on ETUC-il tihedad sidemed Tööhõive- ja Sotsiaalsjate Peadirektoraadiga.

Euroopa Liidu Sotsiaalharta vastuvõtmisega 1989. aastal ning selle rakendamise meetmetega, nagu ka sotsiaalse dialoogi käivitamisega ja muude väiksemate initsiatiividega on ametiühingute huvid Euroopa Liidus taas tähtsustumas. Samas on Euroopa lõimumise sotsiaalne mõõde ka praegu suhteliselt nõrk ning ametiühingute mõju liidu poliitikas kujundamisse väike.

4.3. Keskkonnakaitsjate huvid: Euroopa Keskkonnabüroo

Esimene keskkonnapoliitika tegevusprogramm võeti Euroopas vastu 1972. aastal. Kaks aastat hiljem asutati Euroopa Keskkonnabüroo¹¹ (edaspidi ka EEB) – esimene keskkonnakaitsjate huvigrupp Euroopa tasandil. Kuni 1980-ndate aastate keskpaigani jäi EEB ainukeseks kesk-

¹¹ Vaata ka <http://www.eeb.org>

konnakaitsjate huve esindavaks organisatsiooniks Euroopa Ühenduste juures. Rahvusvahelise haardega keskkonnakaitsjate organisatsioonid (näiteks Greenpeace) asutasid oma esindusorganisatsioonid Brüsselisse alles kaheksakümnendate aastate lõpul.

Keskkonnagruppide aktiivsuse tõusu Euroopa tasandil saab paljuski seletada arengutega lõimumisprotsessis. Koos ühtse turu lõpuleviimisega otsustati Euroopa Liidus tugevdada ka poliitikaid, mis pidid korrigeerima vabaturu negatiivseid välismõjusid. Nii leidis keskkonnapoliitika esimest korda Euroopa Ühenduste poliitikavaldkonnana tunnustamist Ühtses Euroopa aktis. Euroopa Liidu lepinguga laiendati keskkonnapoliitikale kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet, samuti leidis tunnustamist saastamise ennetamise printsiip. Kasvas ka keskkonda reguleerivate õigusaktide arv. Nende arengute taustal suurenes vajadus keskkonnagruppide sisendi järgi Euroopa otsustamisprotsessi (Greenwood 2003).

Euroopa Keskkonnabüroo liikmeks on 134 organisatsiooni 25-st riigist. EEB liikmeskond on väga heterogeenne, ulatudes konservatiivsest Ühendkuningriigi Maapiirkondade Kaitse Nõukogust kuni *Friends of the Earth* haruorganisatsioonideni, Bulgaaria *Eastsouthwestist* kuni Peipsi Piiriülese Koostöö Keskuseni Eestis, Merekilpkonnade Kaitse Ühingust Kreekas kuni Noorte Motellide Assotsiatsioonide Euroopa Liidu Föderatsioonini (Greenwood 2003). EEB liikmed on organiseeritud rahvuslike konverentsidena. Iga rahvuslik konverents saadab EEB Nõukogusse ühe esindaja. Iga aasta tuleb Brüsselis kokku peaassamblee, et kinnitada organisatsiooni aastane tegevusprogramm. Brüsselis asetsev sekretariaat koosneb 13 töötajast, kaasa arvatud EEB peasekretär. EEB (nagu ka teiste keskkonnakaitsjate euro-gruppide, v.a. Greenpeace) tegevust toetab rahaliselt Euroopa Komisjon (Webster 1998).

EEB tegutseb oma liikmeskonna huvide esindamisel koostöös teiste keskkonnakaitsjate euro-gruppidega. Koos teise seitsme olulisema huvigrupiga moodustab EEB nn G-8 keskkonnakaitsjate grupi, mis kooskõlastab oma tegevust Euroopa Liidu institutsioonidega suhtlemises. Ülejäänud seitse G-8 liiget on transnatsionaalsed individuaalse liikmelisusega organisatsioonid (näiteks *Friends of the Earth*, *Greenpeace*, Euroopa Transpordi ja Keskkonna Föderatsioon, *Birdlife International*, *Climate Network Europe*, *Friends of Nature International* jne.). Kui EEB on konföderatiivse iseloomuga, moodustades nn liikmesorganisatsioonide tipu, on enamik teisi G-8 liikmeid sisuliselt transnatsionaalse organisatsiooni „harukontorid”. Üldiselt on G-8 olnud väga edukas ning leidnud samuti Euroopa Komisjoni poolse heakskiidu. Tegevuse kooskõlastamine on muuhulgas võimaldanud ära kasutada spetsialiseerumisest tulenevaid

eeliseid. Grupid nagu WWF või Greenpeace saavad sealjuures toetuda oma rahvusvahelisele võrgustikule ning teiste harukontorite ekspertiisile (Greenwood 2003).

Viimastel aastakümnetel on keskkonnakaitset puudutavad teemad muutunud Euroopa Liidus väga oluliseks ja sellega seoses on suurenenud ka vajadus keskkonnakaitsete sisendite järele Euroopa poliitikasse. Keskkonnagruppide tähtsus Euroopa poliitika jaoks ei seisne mitte ainult nende panuses otseselt seadusandluse väljatöötamisse, vaid pikemaajaliselt keskkonnateadlikkuse tõstmises Euroopa Liidus: „*As well as specific interventions over policy measures, the key contributions of environmental public interest groups, at the EU and other levels, are the influences they have contributed to the belief systems of policy makers and of business and consumer interests. It is worth repeating that the EU is a world leader in environmental affairs.*” (Greenwood 2003).

4.4. Kutseühingud: Euroopa Liberaalsete Professionaalide Nõukogu

Võrreldes nende esindusega liikmesriikides on kutseühingud Euroopa tasandil kõige vähem esindatud. Sellel võib olla mitu põhjust.

Esiteks eelistasid paljud kutseühingud lõimumise varasemal perioodil Euroopa poliitikat mõjutada eelkõige liikmesriikide valitsuste kaudu. Teisalt, iseloomulikuna ka teistele Euroopa katusorganisatsioonidele, erinevad liikmesriigid nii professionaalide organiseerumise poolest kui ka oma suhetes riigiga ja mõju poolest poliitika kujundamisele. Tüüpiliseks näiteks staatuse gruppide iseregulatsioonist ning suhteliselt suurest autonoomiast on Ühendkuningriik. Ka Saksamaa korporatistlikus korralduses on mitmetel kutseühingutel suhteliselt suur autonoomia ning mõju poliitikas. Samas on aga Prantsusmaa kutseühingud olnud alati tugevalt riigist sõltuvad. Professionaalide ühistegevuse koordineerimise teevad raskemaks ka erinevused organiseerumises. Nii võib ühe elukutse haru olla esindatud ühes riigis hoopis teise Euroopa organisatsiooni poolt kui mõnes teises liikmesriigis. Näiteks Itaalia tsiviilinsenerid koolitavad välja ja litsenseerivad arhitekte, mujal Euroopas on arhitektidel oma organisatsioon (Greenwood 1998).

Kuigi Euroopa Liberaalsete Professionaalide Nõukogu (edaspidi ka CEPLIS)¹² asutati juba 1974. aastal, jäi see organisatsioon kuni 1990-ndate aastate lõpuni professionaalide ainukeseks horisontaalseks esindusorganisatsiooniks Euroopa tasandil. CEPLIS-e liikmeskond koosneb kahte tüüpi organisatsioonidest. Esiteks kuulub sinna 11 sektoritevahelist kutseühingute organisatsiooni kümnest liikmesriigist. Teise grupi moodustavad kuus Euroopa tasandi esindusorganisatsiooni, mis on organiseeritud sektorite baasil. „Professionaalide” ebaselge definitsiooni tõttu on CEPLIS (nagu ka teised staatuse grupe esindavad organisatsioonid) olnud raskustes nende poolt esindatava sihtgrupi määratlemisega. Sageli ei ole selge, kas konkreetset elukutset tuleb käsitleda kutse- või ametiühinguna

Samas on aga just CEPLIS toonud välja oluliste kriteeriumidena iseseisva praktiseerimise võimaluse ning põhikirja ja teatava enesemääramisõiguse olemasolu. Praktiliselt toimub eristamine selle järgi, kas töötaja on riigi palgaline või omab iseseisvat praksist (Greenwood 2003).

CEPLIS-e büroo moodustavad kaks osalise tööajaga ametnikku, osalise tööajaga sekretär ning mittepalgaline president. Need vähesed ressursid peegeldavad organisatsiooni väga nõrka staatust: *“Its statutes make it a reactive organization with a low degree of autonomy, in that these record that it is only able to take up a position on a specific issue on the express instructions of one of its members (Greenwood 2003, lk 130)”*.

Organisatsiooni eesmärgiks on seega „pehme” lobbitöö ehk info kogumine ja arengute jälgimine, mitte otsustamisprotsessi mõjutamine. Piisava autonoomia puudumise ning pikaleveniva otsustusprotsessi tõttu ei ole CEPLIS-e nõuannetel ka Euroopa Komisjoni juures suurt väärtust. Euroopa Komisjoni alaüksused ei ole kordagi kontakteerunud CEPLIS-ega ekspertiisi või informatsiooni saamise eesmärkidel. Kõige tihedamad sidemed on CEPLIS-el mitte Euroopa Komisjoni või Parlamendiga, vaid otsustusprotsessi seisukohalt tunduvalt vähemolulise Majandus- ja Sotsiaalkomiteega (Greenwood 2003). Kokkuvõttes jääb staatuse gruppide kõige esinduslikuma euro-grupi mõju Euroopa otsustamisprotsessile väga nõrgaks.

¹² <http://www.ceplis.org>

KOKKUVÕTE

Enamik huvigruppe ei saa enam eirata Euroopa tasandil toimuva mõju huvigruppide tegevusele. Seetõttu on huvigrupid muutunud Euroopa suunal aktiivseks just kahel viimasel aastakümnel. Samal ajal on Euroopa tasemel organiseerumine paljudele euro-gruppidele suureks väljakutseks, sest reeglina on neile iseloomulikud kohmakas otsustusprotsess ja vähene autonoomia. Euroopa tasandi organisatsiooni asutamisel on huvigrupid sunnitud alati tegema mingi kompromissi huvide esindamise esinduslikkuse ja efektiivsuse vahel. Mida representatiivsem on euro-grupp, seda keerulisem on organisatsioonisisene otsustamisprotsess ja vastupidi.

Kui huvigrupid suudavad organiseerumisega seotud probleemid ületada, avanevad neile Euroopa tasandil mitmed võimalused, sest Euroopa Liidu mitmetasandiline valitsemisüsteem on loonud huvigruppidele juurdepääsuks mitmeid võimalusi. Eriti rõhutab Euroopa Komisjon otsustamisprotsessi avatust kõigile gruppidele. Siiski tuleb mõista, et see avatus huvigruppidele tuleneb suuresti liidu institutsioonide sõltuvusest välisest eksprertiisist ja informatsioonist ning demokraatia defitsiidist.

Lisaks Euroopa Liidu tasandile võivad huvigrupid kasutada väljakujunenud sidemeid liikmesriikide valitsustega Euroopa poliitika mõjutamiseks. Viimase paari aastakümne jooksul toimunud arengute tulemusena on liikmesriikide tasandi tähtsus Euroopa poliitika seisukohalt siiski vähenenud.

Kuidas hinnata Euroopa Liidu ja huvigruppide suhteid teoreetilisest perspektiivist? Tavaliselt kirjeldatakse huvigruppide ja riigi suhteid korporatismi ja pluralismi skaalal. Korporatistlikku korraldust iseloomustab huvigruppide piiratud arv, riigi tugev mõju huvigruppide loomisel ja juhtivpersonali valikul ning huvigruppide kohustuslik liikmelisus. Pluralistlikus korralduses on seevastu väga palju huvigruppe, üldiselt ei anna riik mõnele huvigrupile privilegeeritud staatust, liikmelisus huvigruppides on vabatahtlik ning initsiatiiv organiseerumiseks tuleb huvigruppidele endilt (Reutter 2001). Samas võib üks või teine riik olla rohkem või vähem korporatistlik (või pluralistlik), vastavalt sellele, millised on huvigruppide ja riigi vahelised suhted (Peters ja Hunold 1999).

Kui vaadata huvigruppide ja Euroopa institutsioonide suhteid, siis pole vaatamata rohketele püüetele tööandjate ja ametiühingute ning Euroopa Liidu institutsioonide vahel korporatismile iseloomulikke struktuure loodud. Poliitikavaldkondades domineerivad pigem pluralistlikud struktuurid (Greenwood 2003).

Korporatismi teooriat on kritiseeritud, kuna see keskendub liiga palju huvigruppide ja riigi suhetele makrotasandil (eelkõige ametiühingute ja tööandjate partnerlusele) ja ei võimalda seetõttu hoomata huvigruppide ning riigi suhteid igapäevases otsustamisprotsessis (Peters 2001).

Huvigruppide rolli otsustusprotsessis on viimasel ajal väga palju uuritud võrgustikuanalüüsi abil, lähtudes sellest, et erinevates poliitika-valdkondades on olemas võrgustikulaadsed struktuurid, mis hõlmavad osalejaid, kes on vastavast valdkonnast huvitatud. Võrgustikuanalüüs lähtub seega pigem pluralistlikust huvigruppide süsteemist. Erinevalt korporatismi teooriast võimaldab võrgustikuanalüüs pöörata tähelepanu eelkõige huvigruppide ja riigi suhetele igapäevases otsustamisprotsessis (Peters 2001). Eristades rohkem ja vähem institutsionaliseeritud võrgustikke ning ühele konkreetsele küsimusele orienteeritud (*issue networks*) või püsivamaid võrgustikke (*policy communities*), on võimalik võrgustikuteooria hästi kirjeldada Euroopa Liidu ja huvigruppide suhete mitmekesisust. Samuti on võrgustikuanalüüs sobiv huvigruppide ja bürokraatia suhete analüüsimiseks huvigruppidele avatud poliitilistest süsteemides, kus on väga palju poliitikaprotsessis osalejaid. Kokkuvõttes võib võrgustikuteooriast kui analüütilisest vahendist olla kasu Euroopa Liidu ja huvigruppide suhete kirjeldamisel ja analüüsil.

KASUTATUD KIRJANDUS

Collie, L. (1993). *Business lobbying in the European Community: The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe. Lobbying in the European Community.* J. Richardson. Oxford, OUP.

Gorges, M. J. (1996). *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community.* Lanham, University Press of America.

Grant, W. (1993). *Pressure Groups and the European Community: An Overview. Lobbying in the European Community.* J. Richardson. Oxford, OUP: 27-46.

Grant, W. (1993). *Transnational companies and environmental policy making: the trend of globalization. European integration and environmental policy.* A. P. J. Mol. London, Belhaven.

Green Cowles, M. (1998). *The changing architecture of big business. Collective Action in the European Union.* M. Aspinwall. London, Routledge.

Greenwood, J. (1997). *Representing interests in the European Union.* Houndmills, Macmillan.

Greenwood, J. (1998). *The professions. Collective Action in the European Union.* M. Aspinwall. London, Routledge.

Greenwood, J. (2003). *Interest Reresentation in the European Union.* Houndmills, Palgrave Macmillan.

Greenwood, J., L. Strangward, et al. (1999). "The capacities of Euro groups in the integration process." *Political Studies XLVII*: 127-138.

Heritier, A. (2002). *New Models of Governance in Europe: Policy-Making without Legislation. Common Goods. Reinventing European and International Governance.* A. Heritier. Lanham, Rowman and Littlefield: 185-206.

Holzinger, K., C. Knill, et al. (2003). *Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik. Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen.* D. Lehmkuhl. Opladen, Leske + Budrich.

- Hull, R. (1993). *Lobbying Brussels: A View from Within. Lobbying in the European Community*. J. Richardson. Oxford, OUP: 82-94.
- Knill, C. (2001). "Private governance across multiple arenas: European interest associations as interface actors." *Journal of European Public Policy* 8(2): 227-246.
- Kohler-Koch, B. (1994). "Changing patterns of interest intermediation in the European Union." *Government and Opposition* 29(2): 166-180.
- Kohler-Koch, B. (1996). *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen. Europäische Integration*. B. Kohler-Koch. Opladen, Leske + Budrich.
- Loughlin, J. (1997). *Representing Regions in Europe: The Committee of Regions. The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe*. C. Jefferey. London, Frank Cass: 147-165.
- Mazey, S. and J. Richardson (1993). *Introduction: Transference of Power, Decision Rules and Rules of the Game. Lobbying in the European Community*. J. Richardson. Oxford, OUP: 3-26.
- McLaughlin, A. M. and J. Greenwood (1995). "The Management of Interest Representation in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 33(1): 143-156.
- McLaughlin, A. M., W. A. Maloney, et al. (1993). "Corporate Lobbying in the European Community." *Journal of Common Market Studies* 31(2): 191-212.
- Nugent, N. (2003). *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. London, Routledge.
- Peters, B. G. and C. Hunold (1999). *European Politics Reconsidered*. NY, Holmes and Meier.
- Petersen, J. and E. Bomberg (1999). *Decision-Making in the European Union*. Houndmills, Macmillan.

- Pfeifer, G. (1995). Eurolobbyismus. Organisierte Interessen in der Europäischen Union. Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Platzer, H.-W. (2002). Interessenverbände und europäischer Lobbyismus. Europa-Handbuch. W. Weidenfeld. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Radaelli, C. M. (1995). "The role of knowledge in the policy-process." *Journal of European Public Policy* 2(2): 195-183.
- Reutter, W. (2001). Einleitung: Korporatismus, Pluralismus und Demokratie. Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. P. Rütters. Opladen, Leske + Budrich.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Houndmills, Macmillan.
- Scharpf, F. W. (1996). Negative and positive integration in the political economy of european welfare states. *Governance in the European Union*. W. Streeck. London, Sage.
- Schmitter, P. and W. Streeck (1991). "From national corporatism to transnational pluralism." *Politics and Society* 19(2): 133-165.
- Spence, D. (1997). *Staff and personnel policy in the Commission. The European Commission*. D. Spence. London, Catermill International.
- Teuber, J. (2001). *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*. Frankfurt a.M., Peter Lang.
- Webster, R. (1998). *Environmental collective action: stable patterns of cooperation and issue-alliances at the European Level. Collective Action in the European Union*. M. Aspinwall. London, Routledge.
- von Beyme, K. (1999). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Westdeutscher Verlag.