

EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD

VIHIK NR. 18

Viljar Veebel

**ÜLEKANDUMISTÕRGE
EUROOPA
INTEGRATSIOONIPROTSESSIS**

TARTU 2002

Vastutav toimetaja
Liina Kulu

Keeletoimetaja
Eve Kask

Kaane kujundanud
Aita Linnas

Käesoleva brošüüri ilmumist toetab Euroopa Liit.
Brošüüris avaldatud seisukohad ja arvamused ei pruugi ühtida
Euroopa Liidu ametlike seisukohtadega ning
Euroopa Liit esitatud seisukohtade eest ei vastuta.

© TÜ Euroopa Kolledž, 2002
ISBN 9985-4-0310-X
ISSN 1406-7862
Tartu Ülikooli Kirjastus
Tiigi 78, Tartu 50410

SAATEKS

Eesti Euroopa Liiduga ühinemine on Eesti ja teiste kandidaatriikide jaoks ühtlasi nii paljutootav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Et eesootavate muutustega edukalt toime tulla, peaksime katsuma enda jaoks selgeks mõelda, mida Euroopa integratsioon meile tähendab ja mida see endaga kaasa toob. Nüüd, kus Eesti ja Euroopa Liidu vahelised ühinemisläbirääkimised on jõudnud lõppjärku, on arutelu liitumise mõjude ja tagajärgede üle ulatuslikum kui kunagi varem. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse eurointegratsiooni teemalisse väitlusesse üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna lõpliku otsuse Euroopa Liiduga ühinemise osas langetab siiski eesti rahvas, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

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

Käesolev brošüüride 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 on toetanud Euroopa Liit, Balti ülikoolide juures tegutsev EuroFaculty programm ning Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. Sarjas on praeguseks ilmunud juba seitseteist brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikatest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud vihikutega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>). Ilmumisejärges ootavad vihikud, mis käsitlevad Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika rakendamise tulemusi Eestile ning ühinemisreferendumi teematikat.

Head lugemist soovides,

Piret Ehin, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

SISSEJUHATUS

Täna on Euroopa Liidu liikmesriigid pärast ligi 50 aasta pikkust integratsiooni-protsessi taas väljakutse ning valiku ees — kas jääda end juba õigustanud ja toimiva majanduskoostöö raamesse või üritada taas kujuneda poliitiliseks ühenduseks, mis edukuse korral tooks kaasa riikluse aluste, suveräänsuse, autonoomia ja võimumonopoli nihkumise Euroopa institutsioonidele. Võimalik tagasilööki selles protsessis aga kujutaks ohtu seni hästi toimiva majandusintegratsiooni arengule — meenutagem varasemast kasvõi Euroopa Kaitseühenduse (EDC) kogemust. Praegu seisab Euroopa Liit oma ajaloo suurimate valikute ees — kas jätkata majandusintegratsiooniga, keskenduda ajaloolisele võimalusele kaasata uusi liikmesriike, arendada välis- ja julgeolekupoliitilist koostööd või areneda sisemiste reformide kaudu föderatsiooni suunas. Otsustamise muudavad keerukaks nii ajaloolised kogemused, erinev arusaamine juba toimunud protsessi tulemuslikkusest kui ka esimese laine integratsiooni puudutavate teooriate puudulikkus ning nende vaheline vasturääkivus.

Käesoleva uurimuse eesmärgiks on analüüsida, kas praeguseks juba toimunud integratsiooniprotsess vastab tegelikult integratsiooniteoreetikute seatud sihtidele ja nõudmistele. Analüüs võimaldab ühtaegu nii avada protsessi kesksed muutujad kui ka hinnata tulevikuperspektiive. Seejuures on põhitähelepanu keskendatud majandusintegratsiooni võimalikule ülekandumisele poliitilisse (välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika) sfääri.

Kesksed küsimused uurimuse raames on:

- Kui edukas on majanduslik ja poliitiline integratsiooniprotsess oma arengu jooksul olnud ning kui reaalne on võimalus, et integratsioon kanduks ja areneks edukalt edasi Euroopa Liidu nn kõrge poliitika sfääris?
- Millised on võimalikud takistused välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika arendamisel, võrreldes edukalt integreeruvate majanduspoliitikatega?

MIS ON INTEGRATSIOON JA KUIDAS SEDA MÕÕTA?

Integratsiooni puudutavad käsitlused on viimase 50 aasta jooksul oluliselt arenenud. Oma osa on selles ka Euroopa Liidul, mis on andnud integratsiooni teoreetikutele ainulaadse praktilise kogemuse sedavõrd laiaulatuslikust, kuid samas vabatahtlikust protsessist. Teise maailmasõja järel edukalt käivitunud Euroopa integratsiooniprotsess on leidnud küll vaid osalist järgimist väljaspool, kuid seda enam üritavad erinevate koolkondade teoreetikud seda olemasoleva paradigma raames tõlgendada ja arendada — leidmaks ja seletamaks keskseid muutujaid, mis tegid võimalikuks toimiva integratsiooni Euroopas, kuid pole võimaldanud seda korrata Euroopa-väliste osalistega.

Esimene oluline küsimus puudutab asjaolu, kas integratsioon on majanduslik või poliitiline fenomen ja millised tunnused peavad eksisteerima, et olla integreeritud.

Enne Teist maailmasõda jõudude tasakaalu mudeli raames kasutatud varasem ja traditsioonilisem integratsioonikäsitlus defineeris integratsioonina uute riikidevaheliste organisatsioonide loomist (Rahvaste Liit), millel on oma institutsioonid ja struktuur. Järgmisena seati oluliseks tunnuseks nende organisatsioonide pädevus teha teatud osa liikmesriikide nõusoleku korral kõigile osalistele siduvaid otsuseid (Deutsch 1999, lk. 117–118).

Funktsionalistliku mõttesuuna esilekerkimisega Teise maailmasõja lõpus esitati uus integratsiooni kriteerium — organisatsioonidele riikideülese võimukeskuse loomine ja sellele reaalse otsustuspädevuse andmine. Integratsiooni vaadeldakse nii majandusliku kui poliitilise nähtusena. Enamik teoreetikuid on siiski ühel meelel selles, et integratsioon on vähemalt lõppjärgus ja eesmärgi püstituse osas poliitiline nähtus.

Neofunktsionalistlik integratsioonikäsitlus

Neofunktsionalismi näol on tegemist keskse teooriaga, millega seletatakse Euroopa integratsiooni, mis on oma loomisest alates olnud tihedalt seotud Euroopas toimuvate poliitiliste protsessidega. Käsitluse tekkele viis ühelt poolt 1943. aastal avaldatud David Mitrany funktsionalistlik teos *‘Working Peace Systems’*, kus autor pidas Euroopas esilekerkivate probleemide põhjuseks pörkuvaid riiklikke huve ja nägi konfliktide lahendusena ette vähendada

oluliselt viimaste tähtsust, kandes majanduslike motiivide abil võimupädevuse üle riikideülesele tasemele (Hix 1999, lk. 14).

Teise poole loodavale teooriale andsid praktilised skeemid, mida Jean Monnet ja Robert Schumann olid David Mitrany üsna abstraktsetele ideedele toetudes asunud juba Euroopa ühendusi luues ellu viima. Neofunktsionalismi juhtivad teoreetikud Ernst Haasi ja Karl Lindbergi eestvedamisel vaid kontseptualiseerisid ja arendasid nende poolt loodud ning end praktiliselt juba tõestanud skeeme. Integratsiooni kujutati kaheastmeliselt ja defineeriti kui (Haas 1971, lk. 4):

- tegevust, kus luuakse vabatahtlikult suuremad poliitilised üksused, millel on oma võimuaparaat ja pädevus;
- protsessi, kus rahvuslike poliitikate kujundajaid veendakse kandma oma lojaalsus, ootused ja tegevus üle uuele võimukeskusele, mis omab või taotleb võimu vanade keskuste üle. Tulemuseks on uus poliitiline ühendus, mis domineerib vanade keskuste üle.

Ei Monnet ja Schumann ega Lindberg ning Haas seadnud protsessile ühest lõppeesmärki majandusliku või poliitilise ühenduse näol, pigem nähti seda kui uut mõtlemisviisi rahvusvahelises suhtlemises. Samas jäi niinimetatud sõltuva muutuja probleem piirama teooria arengut ja oli üheks keskseks objektiks, mida teised voolud ründasid. Neofunktsionalistide silmapaistvaim edasimineku võrreldes varem eksisteerinud föderalistlike Euroopa integreerimise kavadega — mis defineerisid küll lõppeesmärgi, kuid ei suutnud tagada osaliste motivatsiooni selles suunas liikumiseks — oli reaalselt kasutatava motiveerimisskeemi loomine nii poliitilisele eliidile, ettevõtjatele kui ka reakodanikele.

Ülekandeefekt

Keskset liikumapanevat jõudu integratsiooniprotsessis defineeriti *spillover*'i ehk „ülekandeefektina“. See on situatsioon, kus teatud tegevus, mis on seotud spetsiifilise eesmärgiga, kätkeb endas edukuse eeldusena lisategevust, see omakorda jällegi lisategevust ning samamoodi edasi (Haas 1968, lk. 53).

Ülekandeefekti idee oli inspireeritud Monnet ja Schumanni loodud Euroopa ühenduste loomise üldskeemist. Kõigepealt integreeritakse rahulikus tempos nn. madala poliitika alad, kusjuures tuleb jälgida, et tegemist oleks võtme sektoritega (näiteks terase- ja söetööstusega). Seejärel luuakse koordineeritud struktuur, mis oleks puhastatud rahvuslikest huvidest — olles integreerinud teatud majandussektorid, tekib vajadus ühendada ka nendega piirnevad sektorid. Sügavam integratsiooni toetavad sotsiaalsed vajadused, inimesed kannavad lojaalsuse üle uuele keskusele, mis täidab nende ootusi paremini. Sügavam integratsioon loob jällegi vajaduse arendada riikideüleseid struktuure. Nii eeldab iga järgmise etapi valitsemine seda, et riikideüleste osaliste pädevus kasvab. Administreerimismudelina nähakse seejuures föderalistlikku valitsemismudelit kohandatuna Euroopa vajadustele (Schmitter 1971, lk. 51–52).

Eelnimetatud loogika põhines praktilisel majanduslikul kogemusel, mille järgi näiteks tolliliidu täisefektiivsus saavutatakse alles siis, kui tagatakse ka teenuste, tööjõu ja kapitali vaba liikumine ning ühised tervishoiu-, sotsiaalhoolekande- ja keskkonnastandardid. Edasi asuvad osalised püüdlema stabiilse vahetuskursi mehhanismi poole ning see omakorda ei ole efektiivne, kui ei ühildata rahapoliitikat. Teatud hetkel kandub majanduslik integratsioon üle poliitiliseks integratsiooniks — selleks, et ühildada rahapoliitikat, on vajalik, et tekiks poliitiline koostöö. Protsessis osalejad muutuvad selle arenedes protsessi toetajateks — kui investor on oma plaanid sidunud integratsiooni väljundiga, hakkab ta protsessi edu vastu huvi tundma. Kui kaasata piisavalt palju inimesi, siis suureneb protsessi edukuse tõenäosus (Rosamond 2000, lk. 51–52).

Eduka ülekandeeffekti eeldusteks on (Weigall ja Stirk 1992, lk. 102–118):

- industrialiseeritud majandus ning osalemine rahvusvahelises kaubanduses ja rahanduses;
- poliitiliselt aktiivsete ja mobiilsete masside ning võistlevate huvigruppide olemasolu.

Edukalt läbiviidud ülekandumisprotsessi edukuse tunnusteks peeti aga järgmisi aspekte:

- eksisteerivad kesksed riikideülesed institutsioonid ja poliitikad;
- riikideüleste institutsioonide pädevus ja vahendid osalemaks sotsiaal-majanduslikes protsessides ning võime reaalselt tegutseda;
- nende institutsioonide ülesanded on laienevad ja nende tegevus ei kutsu esile sotsiaalseid pingeid.

Eksisteerib mudel, mille järgi pädevus kandub liikmesriikidelt üle uutele ühistele institutsioonidele. Ülekandeeffekti tekkepõhjus on puhtalt utilitaarne (kasukeskne) — ühendatud majandusruum ning kitsastest rahvuslikest huvidest puhastatud valitsemine tagab kõikidele osalistele kõrgema heaolu ning seetõttu ei suuda ükski kohaliku võimu kandja jäädavalt sundida majanduslikke ja poliitilisi osalisi integratsiooniprotsessist eemale jääma.

Ülekandeeffekti toimele tekkiv integratsiooniprotsess koosneb vaheastmetest, millest igasse järgmisse liikumise eeldab, et eelmine on edukalt läbitud. Esimene tuleb läbida viis majanduslikku ning seejärel neli poliitilist etappi (vt. Jordan ja Feld 1987, lk. 21–44).

1. Vabakaubanduspiirkond: osalevate riikide vahel on kaotatud tollid ja kvoodid, need kehtivad aga edasi kolmandate riikide suhtes.
2. Tolliliit: riigid kaotavad kauplemistõrked ja loovad ühised välistariifid kolmandatele riikidele.
3. Ühisturg: kaupade vabale liikumisele lisanduvad kolm ülejäänud vabadust.
4. Majandus- ja rahaliit: samm edasi ühisturust, lisaks eelnevale rahvuslike majanduspoliitikate ja vahetuskursside ühildamine ja ühisraha käibelevõtt.
5. Täielik majandusliit: ühine raha- ja majanduspoliitika.

Seejärel läheb majanduslik integratsioon üle poliitiliseks.

1. Institutsionaalne integratsioon: riikideüleste institutsioonide loomine ja arendamine, mis omavad otsustamisel teatud sõltumatust liikmesriikidest.
2. Poliitiline integratsioon: tegeleb küsimusega, mis tasemel otsustustegevus toimub, mida otsustab valitsus, mida otsustavad ühised institutsioonid, samuti nende omavahelise koordineerimisega.
3. Suhtumise integratsioon: tegeleb avaliku arvamuse kujundamise ja ühise identiteedi väljatöötamisega.
4. Julgeoleku integratsioon, mis kajastub ühiste välispoliitiliste, julgeoleku- ja kaitsepoliitiliste poliitikate ja struktuuride loomises.

Neofunktsionalistlik koolkond käsitleb majandusliku ja poliitilise integratsiooni sfääre üksteisele järgnevatena, kuid üheväärsetena. Majanduslik integratsioon läheb sujuvalt ja progresseeruvalt üle poliitiliseks integratsiooniks ning mingit tõrget ühest sfäärist teise kandumisel ei esine. Neofunktsionalistid möönavad küll teatud neorealismide argumentide objektiivsust integratsiooni ülekandumisel majandussektorist poliitsektorisse (näiteks eksisteerivaid ajaloolis-kultuurilisi traditsioone, finantseerimisprobleeme ja valitseva eliidi võimalikku vastuseisu), kuid toovad välja rea neid tasakaalustavaid tegureid.

Kõigepealt vajab poliitilise sfääri integratsioon vähe ressursse situatsioonis, kus majanduspoliitikad on juba integreeritud. Teiseks tekib mastaabiefektist poliitiline lisandväärtus, mis suurendab kõigi osaliste mõju globaalsel areenil. Euroopa riigid koos on rahvusvahelisel areenil oluliselt tugevam jõud kui nende mõjude summa eraldi võetuna. Ka regionaalne integratsioon ei jaga võimu ega heaolu ümber osalejate vahel (nullsumma printsiip), vaid suurendab kõigi liikmesriikide mõjukust teiste globaalsete osalejate arvel (nn. *win-win*-mudel). Kolmandaks suureneb integratsiooniga seotud ametkondade mõju ja motivatsioon.

Eduka neofunktsionalistliku ülekandeeffekti tekkeks peab keskne finantseerimine võimaldama samaaegselt nii integratsiooniprotsessi süvenemist kui laienemist, haarates uusi sektoreid ning territooriume ja samas andes riikideülestele institutsioonidele enam otsustuspädevust. Koolkond ei näe neorealismide poolt osutatud finantseerimisprobleemi, sest ühelt poolt eeldab ülekandeeffekti käsitlus seda, et üleminek poliitilisse sektorisse peaks toimuma alles majandusintegratsiooni lõppfaasis, teiselt poolt aga vajatakse nii majandus- ja rahaliidu kujundamiseks kui täieliku majandusliidu loomiseks poliitilist integratsiooni. Seega on ettevõtjad sunnitud oma huvides finantseerima ka viimast. Samas pole osalise finantseerimise vähesus majandusintegratsiooniga võrreldes probleemiks, sest ka integratsiooni ressursivajadus on situatsioonis, kus majanduspoliitikad on juba integreeritud, väiksem. Kolmandaks loodetakse toetust liidu rahvusvahelistelt kompaniidelt, kelle Euroopa-väliseid majandushuve suudaks poliitiliselt integreeritud liit paremini kaitsta (Mandel 1970, lk. 193–195).

1960-ndate aastate teisel poolel tekkis aga Euroopa integratsiooniprotsessis ootamatult seisak ja see mõjutas kohe ka teoreetiliste käsitluste arengut. Ülekandeefekti-*spilloveri* kõrvale ilmusid käsitlused integratsiooni peatumisest ning sumbumisest. Probleemiks kujunes üldiselt integratsiooniprotsessi peatumine nn. madalate ja kõrgete poliitikate vahel ning konkreetselt Prantsusmaa käitumine „tühja tooli kriisi“ käigus — mis rääkis otseselt vastu kogu ülekandeefekti loogilisele konstruktsioonile. Teised voolud kritiseerisid põhiliselt kaht momenti — asjaolu, et vähe arvestati rahvusvahelise ja sisemaise poliitilise ruumi mõjuga ning suutmatust seletada eliidi soovimatust oma lojaalsust uuele keskusele üle kanda. Enamus neofunktsionalismi teoreetikuid loobus ülaltoodust lähtudes teooria edasiarendamisest ja üks koolkonna eestvedajatest Ernst Haas tunnistas avalikult loodud teooria ebaobjektiivseks (Nelsen ja Stubb 1998, lk. 139).

Neorealismlik valitsustevaheline integratsiooniteooria

Neorealismlik teooria toetub suures osas realismlikele eeldustele ja põhimõtetele, võttes samas arvesse (neo)funktsionalistliku teooria elemente ja mudeleid, mis on end praktikas juba tõestanud. Integratsiooniprotsesside seletamisel on neorealismi näol tegemist vastusteooriaga neofunktsionalismile, selle väljatöötamisel on suurt tähelepanu pööratud neofunktsionalismi kritiseerimisele ülekandeefekti toimimise osas. Samas tähendab see aga paljude neofunktsionalistlike mudelite tunnustamist ja dis tantseerumist ortodoksses realismist (Nugent 1999, lk. 495).

Teoreetiline vastuolu neorealismide ja neofunktsionalismide vahel saab alguse juba osaliste defineerimisel — kui neofunktsionalistid näevad inimesi peamiste osalistena ja riiki kui nende valitud heaolu teostamise vormi (mille võib parema alternatiivi korral ka hüljata), siis neorealismid käsitlevad peamistena riikide ja valitsuste huvisid (prestiiž, võim, julgeolek, suveräänsus, elumus jne.). Samas saab tehnokraatlik funktsionalistlik motivatsioon toimida vaid valitsuste kaudu.

Riikide valitsused on peamised koostöö üle otsustajad — nende käes on kogu pädevus integratsiooniprotsessi alustada, peatada või aeglustada. Valitsused ega riigid ei pea täitma riikideüleste institutsioonide poolt vastu võetud otsuseid, mille poolt nad ei ole. Riikluse püsivuse ja masside lojaalsuse võtmekomponendiks on identifitseerimine mitte klasside ega gruppide, vaid rahvuslikkuse kaudu.

Integratsiooni ülekandumistõrge

Neorealismlik mudel kujutab integratsiooni toimimas rahvusvaheliste suhete nullsumma ruumis, kus igale osalisele on peamine kasvatada oma suhtelist võimu teiste osaliste arvel. Üheks võimaluseks eesmärki edukalt teostada on teha

seda teisi osalisi nõrgestades. Valikud, mille pärast riigid ühinevad, integreeruvad ja delegeerivad pädevust rahvusvahelistele institutsioonidele, saab kõige paremini seletada kui valitsuste pingutusi kontrollida üksteist ja sundida konkureerivaid osapooli neile pikaajaliselt kahjulikele valikutele. Pädevust delegeeritakse juhul, kui võimalik summaarne kasu on suur või lootus alternatiivsel viisil teiste riikide valitsusi mõjutada on väike. Eriti sobilik on selle mudeli rakendamiseks majandussfäär, kus riigid ei pea riskima võimaliku suveräänsuse või riikluse kaotamisega, kuid olles läbinud neofunktsionalistide poolt kirjeldatud viis majandusliku integratsiooni etappi, tekib poliitilisse sfääri edasikandumisel tõrge.

Eriti teravalt mõjutab integratsioon kõrge poliitika alasid, välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikat, kus reaalne ja praktikas toimiv integratsioon eeldab lõppjärgus föderatsiooni loomist ja otsustuspädevuse nihkumist uutesse keskstruktuuridesse ja seni eksisteerinud riikliku valitsemismudeli kadumist. Hoolimata esialgsest võimalikust kasust on siseriikluse seisukohalt pikaajaliselt tegemist seega hukatusliku protsessiga.

Tõrkeid põhjustab eeskätt valitseva riiklik-rahvusliku eliidi ja integratsioonihuvide pörkimine — poliitiline integratsioon tähendab valitsevale aparaadile pädevuse vähenemist või kadumist. Oma osa on ka kodanikkonna ja ametnike ajaloolis-kultuurilisel taustal ja traditsioonilisel arusaamal riiklusest, selle eesmärkidest ja jagamatutest osadest (suveräänsus, võimumonopol, territoorium).

Teise osa integratsiooni ülekandumistõrkest tekitab poliitilise ja majandussfääri finantseerimisskeemide vaheline erinevus — majandusega seotud valdkondades võtavad osa finantseerimisest ja *lobby*tööst enda kanda ettevõtjad, mis tähendab protsessi toimimist ning sujuvat ja piisavat finantseerimist ka poliitilise ebapopulaarsuse ajal. Samas peab poliitiline integratsioon läbi ajama riikliku finantseerimisega ja saab toimida vaid poliitikute heakskiidul. Siin nähakse neofunktsionaliste rakendamas ülekandefekti situatsioonis, kus puuduvad suures osas need eeldused, mis muudavad selle edukaks ja toetatuks majandussfääris. Integratsiooniga kaasneb kasumikasv ettevõtjatele ja heaolu kasv tarbijatele. Tõrge ilmneb eriti teravalt riikluse ja sõltumatuse indikaatoritega seotud välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikas. Valuutapoliitika jääb tõrke osas majandus- ja poliitsfääri vahele, tegemist on küll olulise riikluse osaga, kuid siin on tõrge väiksem, sest seda leevendab eraettevõtjate huvi.

Seega näeb neorealismlik teooria majandusliku ja poliitilise sfääri integratsiooni, mida mõjutavad erinevad motiivid ja osalised. Need võivad areneda teineteisest sõltumatult ja majanduslik integratsioon ei põhjusta mingil juhul automaatselt ning progresseeruvalt poliitilist integratsiooni, küll aga võib poliitiline tahe luua majandusintegratsiooni. Neorealismlikud (näiteks Hoffman) väidavad, et neofunktsionalistide integratsiooniteooria ei pea paika ja teoorias on tagajärg põhjusega ära vahetatud, sest funktsionalistlik integratsioon ei muuda rahvuslike otsustajate tahet, vaid — vastupidi — peegeldab poliitilise eliidi soove.

Kokkuvõttes on poliitiline integratsioon enam ressursse ja poliitilise eliidi huvi nõudev kui majandussfääri integratsioon. Seetõttu on poliitilise sfääri iseseisev integratsiooniprotsess või integratsiooni ülekandumine samade tingimuste ja võimaluste puhul takistatud, astmeline ja sisaldab tagasimineku perioode. Samuti on selle lõplik õnnestumine vähem tõenäoline.

Euroopa Liidu kontekstis on realismi käsitlesest lähtuvalt liidu poliitika peamiseks lülits rahvuslik poliitika ning poliitika keskselks osalisteks liikmesriikide esindajad. Ka pole liidu institutsioonide otsustamine midagi enam kui „jäämäe tipp“ rahvuslike huvide ja poliitikate mõjust. Nii nähakse Euroopa Liidus mitte pretsedenditult nähtust, vaid riikidevahelise organiseerumise vormi, mis on üks võimalusi suurendada mõjuvõimu. Neorealistsid (Moravcsik 1999, lk. 3) näevad läbiviidud eduka majandusintegratsiooni peamise põhjusena kommertsuive ja distantseeritust riikluse põhialustest.

Samas ei pea neorealistsid põhjendatuks käsitleda Euroopa Liidu loomist (ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika ellukutsumist selle raames) eduka poliitilise integratsioonina, seda isegi mitte neofunktsionalistlikest kriteeriumitest lähtudes. Põhjusteks on eeskätt nn. esimese samba ja liidu sammaste täiesti erinev institutsionaalne struktuur ja riikideüleste osalejate vähene pädevus poliitilises sfääris. Samuti mängivad rolli ühise finantseerimise puudumine ja probleemid poliitikate praktilisel elluviimisel.

Ülekandeeffekti kandumist poliitikasektorisse lähiajal ei oodata ja see ei saa mingil juhul olla automaatne ega progresseeruv toiming. Samas võib see riikide esindajate tugeva tahte korral siiski aset leida (Hoffmann 1998, lk. 150–152). Neorealistslik mudel ei pea samuti võimalikuks Euroopa integratsiooniprotsessi kordamist samaväärsetki taset omavates teistes regioonides, sest edu on taganud üksnes Teise maailmasõja järgne spetsiifiline majanduslik ja julgeolekuseisund, mis viis riikideülese mudeli kasutamisele.

Neorealistsliku teooria võidukäiku 1980-ndate aastate alguses Euroopa integratsiooniprotsessi seletamisel ilmestab kujukalt *The Economist*’i esikaas 20. märtsist 1982. aastast, kus on kujutatud hauakivi sõnadega: „Euroopa Majandusühendus. Sündinud 25.03.1957 ja surnud 25.03.1982. *Capax imperi nihi imperasset* (see tundus töötavat, kuni seda prooviti)“ (vt. Taylor 1983, lk. 56). Neorealistslik lähenemine jäi domineerima ka veel paar aastat pärast Ühtse Euroopa akti rakendamist — kuigi just viimase silmapaiste edukus ühtse turu loomisel oli selle kõrvalejätmise peamiseks põhjuseks.

MUUTUJATE OPERATSIONALISEERIMINE JA ANALÜÜS

Tõestamaks uurimuses püstitatud hüpoteesi — integratsiooni üleminek majandussektorist poliitilisse sektorisse pole sujuv ega progressiivne, vaid tulenevalt liikmesriikide poliitilise eliidi vastuseisust hoopis vähetõenäoline, astmeline ja aeganõudev — kasutab uurimus kahte teineteisest eraldatud analüütilist osa. Nendest esimene vaatleb Euroopa integratsiooni kuni ühise välis- ja julgeolekupoliitika (edaspidi ka ÜVJP) loomiseni 1992. aastal, hinnates võrdlevalt majandusliku ja poliitilise integratsiooniprotsessi ajalise kulgevuse dünaamikat. Teine osa vaatleb ja analüüsib aga perioodil 1992–2000 toimunud integratsiooniprotsessi.

Esimene analüütiline osa võimaldab ühelt poolt luua taustsüsteemi, millest lähtudes saab hinnata ja omavahel võrrelda majandusliku ja poliitilise integratsiooni ajalise arengu dünaamikat. Teiselt poolt võimaldab see tuvastada poliitilise integratsiooni võimalikku pidurdunud arengut, seisaku- või taandarenguperioode, mis viitavad neorealismile ülekandumistõrkele. Ajalise dünaamika analüüs võimaldab saavutatud tulemusele tuginedes osaliselt hinnata ka seda, kui piisavad olid protsessi sisendid, huvigruppide motivatsioon ja kaasatud finantsressursid. Objektivsemate järelduste tegemiseks võtab uurimus arvesse ka võimalike väliste tegurite osa sõltuva muutuja kujundamisel — eeskätt rahvusvahelise olukorra ning teiste Euroopa integratsiooni arengut mõjutavate organisatsioonide mõju integratsiooniprotsessi motiveerimisel.

Teine analüütiline osa testib integratsiooniprotsessi aastatel 1992–2000, hinnates, kas osapoolte poolt esitatud eduka integratsiooni kriteeriumite kohaselt on integratsiooniprotsess poliitilisse sfääri üle kandunud ja millisel määral on esinenud tõrgetele viitavat mahajäämist võrreldes majandussfääriga. Analüüs proovib kvalifitseerida neofunktsionalistlikku ülekandeeffekti, et seejärel efektide pöördvõrdelise suhte kaudu hinnata ülekandumistõrke ulatust ja iseärasusi.

Analüüsitavad kriteeriumid on järgmised.

Institutsionaalsed ja pädevusalased kriteeriumid

1. Eksisteerivad kesksed riikideülesed institutsioonid ja ühise poliitikad.
2. On olemas ühisinstitutsioonide pädevus ja vahendid osalemaks sotsiaal-majanduslikes protsessides.
3. Riikideüleste struktuuride ülesannete laiendus.
4. Eksisteeriv mudel pädevuse ülekandumiseks liikmesriikidelt uutele institutsioonidele.
5. Liikmesriikide võimalik vetoõigus (konsensusnõue).

Lojaalsuskriteeriumid

Eliidi lojaalsuse nihkumise ja motiveerituse osas pole võimalik samavõrd konkreetseid kriteeriumeid püstitada. Seetõttu lähtub käesolev uurimus Ernst Haasi poolt ülekandumisteooria raames esitatud lojaalsusdefiniitsiooni mõnete vastavusest. Selle kohaselt tähendab lojaalsus poliitilise protsessi kujundajate allumist ning vastuseisu puudumist teatud institutsioonidele ja sümbolitele ning nendega oma ootuste sidumist harjumus-, sihipäraselt ning pikaajaliselt. Uurimus hindab nende aspektide esinemist liikmesriikide poliitilise eliidi ja liidu õiguslike ja finantssuhete kaudu, aga ka liidu valmidusega juhtida ÜVJP kaudu poliitilises sfääris liikmesriikide tegevust.

Kui ülaltoodud kriteeriumid on majandus- ja poliitilises sfääris täidetud ühel tasemel ja areng on olnud sujuv, progresseeruv ja laienev, osutab see ülekandefekti esinemisele ja neofunktsionalistide teooria paikapidavusele ning tähendab uurimuse peahüpoteesi ümberlükkamist. Juhul kui integratsioonikriteeriumid on poliitilises sfääris täitmata või esineb olulist mahajäämust nende täitmisel võrreldes majandussfääriga, osutab see neorealismide poolt kirjeldatud ülekandumistõrke esinemisele antud kaasuses (mis on esimesel juhul osutunud täiesti ületamatuks, teisel juhul aga piiratuks) ja peahüpoteesi tõestamist. Tõrge on hinnanguliselt seda mõjuv, mida vähem integratsioonikriteeriumeid poliitilises sfääris nii absoluutsel skaalal kui võrreldes majandussfääriga on täidetud.

Aastatel 1946–1991 asetleidnud majandusliku ja poliitilise integratsiooni dünaamika võrdlev analüüs

Majandusliku ja poliitilise integratsiooni arengu ajalise dünaamika analüüs võimaldab uurimuse hüpoteesi tõestada suhteliste kriteeriumite abil, võrreldes integratsiooniprotsessi arengut poliitilises sfääris integratsiooni arenguga majandussfääris — võttes antud juhul hindamise aluseks integreerituse saavutamiseks kulutatud aja.

Paraku ei saa integratsiooniprotsessi ajalise dünaamika võrdlemist eesmärgiga avastada poliitilise integratsiooni mahajäämust ja viidet takistavatele teguritele teoreetilisest baasist tulenevalt üheselt tõlgendada. Lähtudes uurimuse üldskeemist, kus neorealismliku tõrke teooria tõestamine eeldab neofunktsionalistliku ülekandefekti ümberlükkamist praktikas, põrkume selles küsimuses probleemile. Kumbki pool näeb antud perioodi integratsiooniarengus kinnitust oma mudelile.

Taoline vastuolo on tingitud asjaolust, et neofunktsionalistlik mudel loodi põhisos 1960-ndate aastate alguses, kui oli juba olemas enam kui kümneaastane kogemus nii Euroopa majandusliku kui poliitilise integratsiooni vallas — seda nii edusammude kui läbikukkumiste osas. Toetudes faktidele, mille järgi ühe-

aegselt käivitades oli majanduslik integratsioon osutunud ilmselgelt edukaks ja poliitiline integratsioon (Euroopa Kaitseühendus) läbi kukkunud, kujundasid neofunktsionalistid oma mudeli sellele vastavaks. Edukat poliitilist integratsiooni kujutati algavat alles siis, kui on läbitud vähemalt 4–5 majandusliku integratsiooni etappi (viimane neist täielik majandusliit). Seega poliitilise integratsiooniprotsessi esimese 30 aasta ajaline mahajäämus ja ebaedu, mida neorealidid näevad tõrke ilminguna, on neofunktsionalistide teoorias esitatud kui protsessi normaalne kulg. Samuti ei lükka Euroopa Kaitseühenduse läbikukkumine neofunktsionalistide arvates nende teooriat ümber, kuivõrd õige testimine oleks olnud võimalik alles 1990-ndate aastate alguses hakatuse saanud uue integratsioonilainega (Rosamond 2000).

Perioodil 1946–1991 asetleidnud integratsiooniprotsessi analüüs

Teise maailmasõja tulemusena oli tekkinud olukord, kus Euroopa riigid olid kaotanud seni juhtiva rolli maailmapoliitikas. Lisaks sellele oli Euroopa kahe konkureeriva ideoloogilise suurjõu vahele jäädes kaotanud senise ühtse poliitilise tähenduse — Lääne-Euroopa oli sõltuv Ameerika Ühendriikidest, Ida-Euroopa aga Nõukogude Liidust. Edasist koostööd ja integratsiooni mõjutas oluliselt eelnenud kahe maailmasõja kogemus ja sellel rajanev järeldus, et klassikalise Westfaali mudeli taastamine pole mõttekas ja viib varem või hiljem uue konfliktini. Võimalikku lahendust nähti riikideüleses mudelis (Nelsen ja Stubb 1999, lk. 13–27).

Selles situatsioonis oli Euroopa riikide vahelise koostöö peamiseks motivatsiooniks eeskätt julgeolek ja heaolu. Integratsioon pidi ühtaegu tagama nii majandusliku ülesehituse kui ka demokraatlike väärtuste ja suveräänsuse säilitamise. Peamiseks ohuallikaks olid Euroopa riikide sedavõrd suured sõjapurusused, mille tagajärjel puudusid majanduslikud ressursid ka kõige esmasemaks tarbimiseks. See omakorda lõi soodsa pinnase kommunistlikule ideoloogiale ja riigivõime ohustavatele äärmusliikumistele. Julgeolekuprobleemi lahendus sai siin olla vaid heaolu parandamises. Samavõrd olid läbipõimunud ka Saksamaa taasrelvastumise oht, Euroopa ülesehituseks vajaliku Saksa rasketööstusmaardlate staatus ja üle-euroopalise integratsiooniprotsessi võimalik käivitamine. Seetõttu oli esimese kümne aasta jooksul majandusliku ja poliitilise integratsiooni motivatsioon olla teineteisega lahutamatu seotud — nii Marshalli plaan kui Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (edaspidi ka ESTÜ) rajamine täitsid ühtaegu nii majanduslikke kui ka poliitilisi eesmärke. Siiski nähti vähemalt 1958. aastani majandusintegratsiooni mitte niivõrd kui omaette eesmärki, vaid kui parimat vahendit julgeoleku tagamiseks.

Vajadusest tulenevalt tehti poliitilises sfääris ulatuslikke katseid leida kõiki Lääne-Euroopa osapooli rahuldavat julgeolekuskeemi ning riikideülest integ-

ratsiooni vaadeldi vaid ühe võimaliku lahendusena. Kõrvuti neofunktsionalistliku integratsioonimudeli kohaldamisega (Euroopa Majandusliku Koostöö Organisatsioon, ESTÜ ja Euroopa Aatomienergiaühendus), rakendati praktikas ka klassikalist realistlikku kollektiivse kaitse ja alliansside mudelit (Brüsseli leping, Dunquirke leping, Lääne-Euroopa Liidu loomine) ja Euroopa Ühendriikide föderalistlikku ideed (Euroopa Kongress Haagis 1948). Motivatsiooni luua Euroopa julgeolekustruktuurid ei vähendanud oluliselt ka NATO asutamine 1949. aastal. Nii Euroopa Kaitseühenduse idee kui ka Lääne-Euroopa Liidu loomine toimusid juba uues, NATO-t sisaldavas Euroopa julgeolekuruumis, kus vajadus luua Euroopa-kesksed julgeoleku- ja poliitilise koostöö üksused oli säilinud. Samal ajal ei esinenud Lääne-Euroopa riikide vahel kuni Euroopa Majandusühenduse loomiseni 1958. aastal teisi majandusliku integratsiooni- või koostöövorme. Seega oli algaastatel surve poliitilise integratsiooni — mida nähti ühe võimalusena julgeolekut tagada — tekkeks oluliselt aktiivsem kui majandusvaldkonnas. Situatsiooni ei muutnud oluliselt ka NATO rajamine. Küll aga omas selgelt pärssivat mõju Euroopa Kaitseühenduse loomise kava läbikukkumine.

Integratsioonikriteeriumite täitmise tulemuslikkuse osas oli aga olukord pärast Euroopa Majandusühenduse bomist vastupidine — neofunktsionalistide poolt tõstatatud kriteeriumeid suutsid täita vaid majandussfääri üksused. Nii Euroopa Majandusliku Koostöö Organisatsioonile, ESTÜ-le kui ka Euroopa Majandusühendusele olid juba algusest peale loodud riikideüleised juhtimisstruktuurid ja delegeeritud neile ka piiritletud, kuid pidevalt laienev pädevus. Samuti toimus nende raames see osa otsustusprotsessist, mis jäi liikmesriikide pädevusse suures osas kvalifitseeritud hääletamisega (ilma vetoõigusega). Tulenevalt nende otsustusfääride spetsiifilisusest ja piiritletusest ning vähesest seotusest riikluse säilimisega, oli liikmesmaade poliitiline eliit kuni 1959. aastani üksmeeles selles osas, mis puudutas vajadust süvendada majandusintegratsiooni ja olla lojaalne loodud valitsemisüksustele. Ka praktilised tulemused olid silmapaistvad — söe- ja terase tootmine kasvas sel perioodil ESTÜ riikides ligemale 10 korda ja majanduskasv oli perioodil 1952–1962 keskmiselt 2,5 korda kiirem kui mitteühinenud Ühendkuningriigis. Operatiivselt käivitati ka esimesed ühised poliitikad. Probleeme tekitas eelkõige väikesemahuline ja liikmesriikide osamaksudest koosnev eelarve.

Katsed poliitilist integratsiooni saavutada paralleelselt majanduslikuga osutusid aga selgelt edutuks. Täiesti ebaõnnestus kava luua Euroopa Kaitseühendus ja integratsiooni seisukohalt ka Euroopa Parlamendi idee, kuna pärast ümbermeermist Euroopa Nõukoguks muutus see planeeritud uuest võimukeskusest liikmesriikide suhtes mõjutuks ümarlauaks, millel puudusid nii sõltumatud finantsvahendid, reaalne osalus valitsemisprotsessideks kui eliidi toetus. Euroopa Nõukogu kaotas kiiresti oma poliitilise tähtsuse eeskätt tulenevalt riikideüleste institutsioonide ning otsustus- ja kontrollipädevuse puudumisest. Valitsustevaheline Lääne-Euroopa Liit käivitus edukalt, kuid oli juba planeeritud koostöömudeli kohaselt ja puudevate sõltumatute omavahenditega. Selle esi-

mese kümnendi edu tulenes põhiliselt silla rollist NATO ja ESTÜ, EMÜ liikmesriikide vahel, ühendades ühe laua ümber Euroopa peamised suurriigid, kellest Ühendkuningriik ei kuulunud ühendustesse ja Prantsusmaa NATO-sse (Sperling 1999, lk. 1–8).

Aastatel 1946–1958 saadud kogemustest tingitult loobusid Euroopa riigid aastakümneteks poliitilise integratsiooni kavadest ja keskendusid majandussfäärile. Esimese integratsiooniperioodi kogemustele toetudes formuleeritud neofunktsionalistlik käsitlus aga pidas nende sündmuste valguses poliitilist integratsiooni võimalikuks alles pärast seda, kui on läbitud edukas ja täielik majandusintegratsioon. Neorealistliku mudeli kohaselt on eelkõige Euroopa Parlamendi ja Euroopa Kaitseühenduse loomise läbikukkumine situatsioonis, kus vajadus riikidevahelise suhtlusmudeli muutmise järele oli oluline, ilmne näide integratsioonitõrke teooria paikapidavusest.

1959. aastast kuni 1980. aastani vaheldusid Euroopa integratsiooniprotsessis seisakuperioodid tagasiminekupeerioididega. Loodi küll kaks uut koostööüksust — Euroopa Vabakaubanduspiirkond ja Euroopa poliitiline koostöö (edaspidi EPC) — kuid need mõlemad piirdusid kitsalt piiritletud valitsustevahelise koostööga. Riikideüleseid juhtimisstruktuure ei loodud ning puudusid vahendid ja pädevus liikmesriikidest sõltumatuks tegutsemiseks.

Charles de Gaulle'i saamine Prantsusmaa presidendiks ja lai toetuspind tema integratsioonivastastele seisukohtadele näitasid selgelt kõrge poliitika teemade sõltuvust liikmesriikidest. Majandusliku ja poliitilise integratsiooni motivatsiooni vähendas ka Euroopa riikide jaoks soodne rahvusvaheline olukord kuni 1960-ndate aastate lõpuni — Nõukogude Liidu surve oli vähenenud ja maailmaturu konjunktuur soodne. Euroopa integratsiooni dünaamika seisukohalt lõppes 1965. aasta „tühja tooli kriisi“ puhkemisega Pariisi ja Rooma lepingutega alanud üleeuroopaliste institutsioonide areng riikideülesuse ja mittekonsensusliku otsustamise suunas. Kasutatava otsustusmudeli juures puudus aga teistel osalistel võimalus Prantsusmaa jäiga vastuseisu juures reforme läbi viia. Siiski ei tähendanud Luksemburgi kompromiss ühenduste muutumist tavapäraseks valitsustevaheliseks organisatsiooniks.

Põhjuslikuks muutujaks oli eeskätt asjaolu, et liikmesriikide lojaalsus vähenes ühenduse suhtes ka majandussfääris ja eeskätt seisti oma rahvuslike huvide eest. Lisaks soovimatusele integratsiooniprotsessi edasi arendada üritati kõrvale hii- lida ka juba lepinguliselt fikseeritud lojaalsuskohustustest. Nii pidi 1968. aastal ellukutsutud tolliliit tagama kõigi osaliste vahelise kaupade vaba liikumise, kuid algava majanduskriisi tingimustes võttis enamik liikmesriike kasutusele lepin- gus keelustamata mittetariifsed piirangud (diskrimineerivad maksumäärad, tol- liprotseduurid, spetsiifilised litsentseerimised jne.), mis kokkuvõttes muutsid tolliliidu toimimatuks. Poliitilise integratsiooni osas omas EPC loomine küll olulist tähtsust hilisema ühise välis- ja julgeolekupoliitika eelkäijana, kuid vaa-

deldaval perioodil puudusid sellel nii integratsiooni tunnused kui ka ametlik staatus ühenduste raames.

Teoreetiliselt seisukohalt toetab ajavahemik 1965–1978 enim neorealistikku ülekandumistõrke teooriat ja ei jäta samas neofunktsionalistidele veenvaid vastuargumente. Neofunktsionalistliku ülekandefekti praktilise toimimise seab liiks institutsionaalsetele ja pädevusalastele kriteeriumitele kahtluse alla ka ühtse turu ja rahapoliitika-alase arengu seiskumine 1970-ndatel aastatel ning asjaolu, et liikmesriikide poliitiline eliit vaatles juba loodud ühenduste valitsemisinstitutsioone teisejärguliste osalistena, mis ei võimalda integratsiooni-protsessi antud perioodil kuidagi vaadelda progresseeruva ja laienevana.

Esimesed märgid integratsioonihuvi taastekkest ilmnid 1979. aastal, mil juurutati riikideülene Euroopa Parlamendi otsevalimiskord ja ühenduse eelarve reform. Selle tulemusena suurenes oluliselt ühenduse rahaline autonoomia liikmesriikidest ja riikideüleste osaliste Euroopa Parlamendi ja Kontrollkoja pädevus. Genscheri-Colombo plaaniga algas uus aktiivne integratsiooniprotsess, mis tipnes „kolme samba“ mudeli ja Euroopa Liidu loomise kavadega. Selline areng, mida võis vaadelda eduka majandusintegratsiooni saavutamise ja edasikandumisena poliitilisse sfääri, tõstis neofunktsionalistliku teooria taas tähelepanu keskmesse. Delorsi Komisjoni jõulistes reformikavades ja Ühtse Euroopa akti ellukutsumises nähti taaskäivituvat „ülekandefekti“, kus ühtse turu loomine suurendas kõigi osaliste heaolu, protsessist saadav kasu omakorda suurendas osaliste poolehoidu ja arvukust ja kutsus esile eurooptimismi laine. Üha rohkem eurooplasi sidus oma ootused enam Ühenduse kui rahvuslike institutsioonidega. Sellega koos nihkus ka otsustuspädevus rahvuslikest pealinnadest Brüsseli suunas. Loodi rahva poolt otse valitav Euroopa Parlament, Euroopa Ühenduse õigus ja Euroopa Ühenduste Kohus tõusid kõrgemale rahvuslikest õigus süsteemidest. Euroopa valitsust nähti üha enam riikideüleises komisjonis kui riike esindavas nõukogus.

Kokkuvõttes ei saa aga vahepealsete seisaku- ja stagnatsiooniperioodide ning summaarse tagasihoidliku tulemuse tõttu — 1992. aastaks jõuti vaid majandusliku integratsiooni kolmanda astmeni ja poliitilises sfääris integratsioonitunnused puudusid — perioodi arengut neofunktsionalistliku üleminekuefekti teooriale vastavaks lugeda. On ilmne, et võrdsest positsioonist tekkides ja samaväärset huvigruppide toetust omades ei osutunud poliitiline integratsioon majandusintegratsiooniga samaväärselt edukaks.

Integratsiooniprotsessi institutsionaalsete ja pädevusalaste kriteeriumite analüüs

Liidusiseste institutsionaalsete ja pädevussuhete analüüsimise muudab keerukaks asjaolu, et diferentseeritud alamsüsteeme kasutati sõltuvalt menetletava

seadusandluse olulisusest ja sfäärilisest kuuluvusest. Kuigi formaalselt on Euroopa Liidu näol tegemist ühe moodustisega, mis hõlmab endas nn. ühenduse samba ja nn. liidu sambad, siis praktilisel toimimisel erinevad viimaste osalised, valitsemisprotseduurid ning osaliste pädevus kardinaalselt.

Kesksed institutsioonid liidu tasemel on loodud nii esimeses kui ka teises sambas. Liidu kuuest põhiinstitutsioonist on ministrite nõukogu ja Ülemkogu täiesti valitsustevahelised, koosnedes liikmesriikide esindajaist ministrite tasemel, ja parlament täiesti riikideülene, olles valitud üleeuroopalistel otsestel valimistel. Euroopa Komisjoni, kohtu ja kontrollkoja liikmed komplekteeritakse liikmesriikide poolt, kuid nende ametisse astumise peab kinnitama Euroopa Parlament ja ametissenimetamisel töötavad selle liikmed teha edaspidi oma otsuseid täiesti sõltumatult. Seega on tegemist osaliselt riikideüleste institutsioonidega. Formaalne alluvusvahetuskord institutsioonidel puudub — lepingu kohaselt on kõik institutsioonid võrdsed. Ükski riike esindav struktuur ei saa laiali saata riikideüleste institutsioone ja vastupidi, küll saab aga riikideülene parlament erru saata komisjoni.

Aluslepingute menetlemise osas on neist kaasatud algatajana Euroopa Komisjon, vastuvõtjatena Euroopa Parlament, ministrite nõukogu ning ratifitseerijana Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid. Seega toimib valitsustevaheliste ja riikideüleste institutsioonide võim antud osas tasakaalus — ilma Euroopa Komisjonita ei saa uut lepingut algatada ja parlamendi toetuseta vastu võtta, kuid samas on liikmesriikidel enda kaasamist võimalik täiel määral blokeerida. Täiendava (teises) seadusloome osas ja poliitikate juhtimisel on majandus sfääris ehk ühenduse raames valitsustevaheliste ja riikideüleste institutsioonide määr mõningase rõhuasetusega viimaste suunas, ÜVJP raames kasutatakse selgelt valitsustevahelist mudelit, kaitsepoliitika osas puuduvad aga ühised institutsioonid üldse. Kuigi ühenduse poliitikate osas võib kesk-institutsioonide pädevus varieeruda absoluutsest kuni piiratud osalemiseni ja liikmesriikidele on teatud spetsiifilistes küsimustes jäetud vetoõigus, on võtmepoliitikate osas ühenduse institutsioonide pädevus liikmesriikide omast kõrgem. Sellele osutavad nii ülimuslikkuse printsiip kui ka ühenduse õigus määrata liikmesriikidele sanktsioone. Samal ajal ületab ka institutsioonidesiseselt riikideüleste institutsioonide mõju valitsustevahelise nõukogu mõju — olles üks kolmest seadusandlikust üksusest, puudub viimasel täidesaatev ja kohtuvõim.

Liidu institutsioonide ülesannete laienemise ja rahvuslikult tasemelt pädevuse ülekandumise osas on arengud olnud järgmised.

Ühenduse algse mudeli osas pädevuse ja finantseerimise laienemist 1990-ndatel aastatel enam toimunud pole. Seda eeskätt põhjusel, et liikmesriigid on juba varasemate lepingutega kogu vajaliku otsustuspädevuse liidu institutsioonidele delegeerinud. Samas pole liikmesriigid vahesfääri poliitikate osas nõustunud samavõrd absoluutselt oma pädevusest loobuma ning seetõttu pole uusi poliitikaid selle valitsemiskeemi alla lisandunud (Nugent 1999, lk. 70– 6). Jagatud ja

piiratud pädevusega alal on integratsiooni edasikandumine viimasel aastakümnel olnud kõige silmapaistvam, seda nii poliitikate, eelarvevahendite kui institutsioonide pädevuse osas. Aastaks 2002 oodati aga tulenevalt Amsterdamis lepingust 1997. aastal alanud olulist liidu pädevuse laienemist ühise kodakondsus-, asüüli- ja sisserändepoliitika toomisega kolmanda samba valitsustevahelise otsustusmudeli alt ühenduse sambasse (Euroopa Liit. Amsterdamis leping. Konsolideeritud lepingud 1998, lk. 179–183). Aasta-aastalt on kasvanud ka liidupoolne mõju siseturgu mõjutavate vahepoliitikate — keskkonna-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika osas, tagamaks võimalikult võrdne konkurents tootjate vahel ning oluliselt on kasvanud Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni autoriteet (Barav 2000).

Lisaks pädevuse laiendamise tavapärasele lepingulisele mudelile, mis toimib valitsustevahelise konverentsi kaudu ja on väga selgelt liikmesriikide kontrolli all, toimub alates 1980-ndate aastate algusest ka süsteemi sisemine laienemise skeem. Liikmesriigid, olles oluliselt laiendanud Euroopa Komisjoni volitusi võtta iseseisvalt meetmeid siseturu paremaks rakendamiseks ja leppinud nn. komitee menetluse loomisega, löid sellega iselaieneva integratsioonisüsteemi (Laffranque 1999, lk. 96–97).

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames pole riikideülestele ega osalise riikideülesusega institutsioonidele liikmesriikide poolt seni otsustuspädevuse ülekandumist toimunud. Ainsana reaalselt osalev Euroopa Komisjon täidab sisuliselt vahendavat ja korraldavast rolli. Leping annab sellesuunaliseks arenguks siiski võimaluse — ministrite nõukogu võib soovi korral pädevust delegeerida juba eksisteerivatele institutsioonidele või luua uusi. Ühiste poliitikate olemasolu eksisteerib poliitilise ja majandussfääri vahel oluline erinevus — kui ühenduse raames on 18 ühist poliitikat (Laffranque 1999, lk. 169), siis poliitilise sfääri nimeliselt ainus poliitika, ühine välis- ja julgeolekupoliitika, on oma olemuselt enam riikidevahelise koostöö vorm kui poliitika (seda nii tulenevalt piiratud finantseerimisest kui liidu institutsioonide pädevusest). Poliitika teostamiseks vajalikud vahendid jagunevad ühiseelarvest järgmiselt: 80% majandus- ja vahesfääri poliitikatele ja 4% ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale. Viimane on ette nähtud eelkõige poliitika haldus- ja juhtimiskuludeks ning uute struktuuriüksuste loomiseks, (finantsvahendite täpset jagunemist kirjeldatakse järgmises peatükis). ÜVJP analoog Euroopa Liidu kolmas samm kannabki koostöö (õigus- ja siseküsimustes) nimetust, kuigi institutsioonide ja pädevuse osas toimub kolmanda samba valitsemine analoogselt ÜVJP-le. Võrreldes ühist välis- ja julgeolekupoliitikat eeltoodud kriteeriumite alusel teiste ühiste poliitikate ja koostööga justiits- ja siseasjades, oleks analoogia tõttu viimasega õigem kvalifitseerida ka ÜVJP koostööna, mitte poliitikana.

Poliitika kujundamisel väljendub erinevus integratsioonis eeskätt seadusandliku initsiatiivi (algatusõigus), liikmesriikide vetoõiguse ja riikideülese järelevalve, finantseerimisallika ja sanktsioonide määramise õiguses. Integratsioonikriteeriumite täitmisel ilmnis tihe seotus ühelt poolt majandusliku motivatsiooniga,

teiselt poolt aga riikluse traditsiooniliste lahutamatu osadega — maksude, piiride ületamise, raudteetranspordi, raha, kaitse ja prestiižiga. Vaadeldes poliitilise sfääri tervikuna, ei kvalifitseeru see institutsionaalsest aspektist integratsioonina. Tulenevalt eelkirjeldatud sfäärisesest varieerumisest pole aga ei majandus- ega poliitilise sfääri ainult ühetaolise tervikuna vaatlemine antud kriteeriumite täitmise olulise erinevuse tõttu objektiivne. Asjakohane on jaotada mõlemad sfäärid omakorda alafäärideks. Selgelt enam vastas integratsioonikriteeriumitele majandussfääri eraettevõtluse ja vabaturuga seotud osa, põllumajanduspoliitika, neli vabadust, aga ka näiteks väliskaubanduspoliitika, mida menetletakse eraldi klassikalisest välispoliitikast. Integratsiooni puudulikkus esines lisaks ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale ning kaitsealadele ka maksupoliitika, immigratsioonipoliitika, Euroopa Kohtu pädevuse, ühisraha ja piiride ületamise osas.

Funktsioonilt kahe sfääri vahele jäänud vahesektori poliitikad (keskkonna-, kultuuri-, tervishoiupoliitika jne.) jäid ka oma integreeritusest majandus- ja poliitilise sfääri vahele. Tulenevalt nende puhul kasutatavast ühenduse samba valitsemismudelist (v.a. koostöö õiguse ja siseküsimustes) täidavad need siiski kõiki Lindbergi poolt toodud integratsioonikriteeriume enam kui ühine välis- ja julgeolekupoliitika.

Veelgi olulisem integreerituse erinevus nii majandussfääriseselt kui majandussfääri ja vahesfääri vahel eksisteerib poliitilise sfääri siseselt välis- ja kaudse julgeoleku poliitika ning kaitsealase julgeoleku ja kaitsepoliitika vahel. Neist esimesed kuuluvad täna ÜVJP näol liidu pädevusse ja teised on täielikult liikmesriikide enda kujundada. Kuigi esmased lepingud on ühise kaitsepoliitika kujunemiseks võimaluse avanud, on kõikide kaitsealade või sõjalise sekkumisega seotud küsimuste juures jäetud liikmesriikidele täielik vetoõigus. Samuti puuduvad antud küsimustes liidul finantsvahendid ja rakendatavad meetmed.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames on hoolimata valitsustevahelisest valitsemisest olemas nii liidu tasemel institutsioonid kui ka otsustusprotsessi väljundid. Lähtudes eeltoodust on vahe ÜVJP ning otsese julgeoleku ja kaitsepoliitika vahel integratsiooni kriteeriumitest lähtuvalt täna võrreldav vahega ÜVJP ja majandussfääri vahel. Kokkuvõttes viitab lepingulisest ühtsusest hoolimata eksisteeriv institutsionaalne ja pädevuse ulatuslik erinevus ja integratsioonitunnuste vähesus poliitilises sfääris eksisteerivale ülekandumistõrkele, mis on teoreetilistest mudelist siiski oluliselt mitmetahulisem.

Poliitilise eliidi lojaalsuse ülekandumine uuele keskusele

Õiguslikult on lojaalsusküsimus tihedas seoses pädevuse ja alluvusega. Ühelt poolt osutabki lojaalsus allumist teatud üksusele, teisalt omab aga see erilist

tähtsust just olukorras, kus otsesed siduvad käsuliinid ja alluvussuhted puuduvad ning protsesside efektiivsus tagatakse vabatahtliku allumisega. Viimase puhul on praktilise käitumise seisukohalt kvalifitseerijaks ja eristajaks osalise käitumine tulenevalt mitte omakasu (erahuvi), vaid ühiskasu või ühise võimukeskuse kasu maksimeerimisest.

Praktikas eksisteeriv lojaalsustase ja solidaarsus on poliitilises sfääris sarnaselt pädevusele välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika osas oluliselt diferentseeritud. Kaitsepoliitika osas, kus puudub lepinguga sätestatud ühine poliitika, ei sea asutamisleping liikmesriikidele kohustust olla liidule või teistele liikmesriikidele lojaalne ega sea isegi kohustust sellesuunaliseks arenguks. Kõikides kaitseaspekti sisaldavates aruteludes puudub liikmesriikidel isegi moraalne kohustus kokkuleppele jõuda või teiste osaliste huvidega arvestada, rääkimata juba kohustusest teiste liikmesriikide kaitseks konfliktisituatsioonis sekkuda. Samuti puudub kaitsepoliitika raames ÜVJP-le omane võimalus liikmesriikidel delegeerida enda esindamine suhetes kolmandate osapooltega eesistujariigile (Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud 1998, lk. 15–18).

Euroopa-keskne, kuid mitte Euroopa Liiduga seotud kaitsekohustus eksisteerib enamiku liikmesriikide vahel aga 1948. aastal sõlmitud Brüsseli lepinguga loodud Lääne-Euroopa Liidu raames. Siin on eeskätt tegemist liikmesriikide vastastikuste ootuste ja lojaalsusega, sest praktikas puudub nii reaalne võimukeskus (valitsustevaheline mudel) kui sõltumatud vahendid, millele oma alluvust või ootusi üle kanda.

Ka loomisel olev Euroopa Julgeoleku ja Kaitsepoliitika (EJKP) ei kata tänaste eesmärkidega Euroopa Liidu kaitsedimensiooni, vaid on ellu kutsutud sekumiseks kriisikolletesse väljaspool liitu. Tegemist on konsultatsiooni ja koostöö võimaluse loomisega nendele liikmesriikidele, kes on ühisest aktiivsest sekumisest huvitatud, kuid selles puudub lepinguline üleliiduline lojaalsus või alluvuskohustus liikmesriikide suhtes.

Tulenevalt lojaalsuse mõistelisest laialivalguvusest ja osapooltele osalisest siduvusest on see Euroopa Liidu poliitilises sfääris leidnud laialdast kasutamist. Nii sätestab ÜVJP-alane jaotis V artikkel J.1, et liikmesriigid toetavad aktiivselt ja tingimusteta liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat lojaalsuse ja vastastikuse solidaarsuse vaimus. Sama peatüki artikkel I 13 aga ütleb, et „... nõukogu hääletamisel osalemisest hoidunud liikmesriik on kohustatud otsust kohaldama ja igal liikmesriigil on eriti tähtsatel ja põhjendatud asjaoludel õigus vetole“. Seega ei pea liikmesriigid realselt liidu institutsioonidele poliitilises sfääris alluma. Samuti puuduvad pretsedendid Euroopa Kohtu kaasustele, mis nõuaksid lojaalsuspriintiibi täitmist ÜVJP raames suveräänsuse arvelt, sest liikmesriigid pole kohtule sellealast pädevust andnud. Hoolimata sellest, et on suudetud käivitada ühine konsulaaresinduste ja rahvusvahelisel foorumil esinemise mudel ning ühismeetmete, ühisseisukohtade ning deklaratsioonide arv aasta-aastalt kasvab, on õiguslikust seisukohast tegemist ikkagi koostöö, mitte ühise poliiti-

kaga ja asutamislepingud mõistavad seega lojaalsust poliitilises sfääris kui suveräänsete liikmesriikide vabatahtlikku koostöövalmidust ja heatahtlikkust.

Lojaalsuse mõiste leiab kasutamist ka ühenduse nn. õiguse selles osas, kus riikideülestel institutsioonidel puudub otsene sunnimehhanism liikmesriikide suhtes. Nii näiteks on liikmesriigid kohustatud olema lojaalsed nende suhtes sanktsioone kehtestavate Euroopa Kohtu otsuste suhtes. Aladel, kus liikmesriigid on oma otsustuspädevuse delegeerinud liidu valitsemisstruktuuridele (ühenduse nn. õigusruumis ehk majandus- ja osaliselt vahesfääris) lojaalsusprintsipi ei rõhutada, vaid kasutatakse selle asemel ülimuslikkuse ja otsekohaldatavuse printsiipi, mis sätestavad tunduvalt täpsemalt poolte alluvussuhte.

Ülimuslikkus, mis on ühenduste üheks alusprintsibiiks, sätestab Liidu institutsioonide õiguse ülimuslikkuse eksisteerivate rahvuslike õigusaktide üle. Otsekohaldatavus aga võimaldab määratletud poliitikate raames anda välja kõikide liikmesriikide kõikidele subjektidele automaatselt kohustuslikku seadusandlusmäärusi (Laffranque 1999, lk. 75–85). Praktikast tähendab see Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu õigust vaadata uuesti üle liikmesriikide ülemkohtute otsuseid, teha liikmesriikidele ettekirjutusi ja määrata trahve. Majandussfääris aset leidnud lojaalsusnihet väljendavad ka kõikide osaliste (liikmesriigid, ühenduse üksused, ettevõtjad jne.) poolt aktsepteeritavate siseturu reeglite loomine — üleeuroopaline standardimine ja piirangute ärakeelamine tootmissisendite või saaduste liikumisele ning majandussfääri reguleeriva seadusandluse ühtlustamine.

Seega eksisteerib täna õiguslikust vaatepunktist oluline lojaalsuserinevus majandussfääri ja poliitilise sfääri vahel — võrreldes omavahel esimese samba (majandussfääri) ja poliitilise sfääri lojaalsustaset, lähtudes mitte niivõrd lepingu sõnakasutusest kui eeltoodud lojaalsuse definitsioonist, on lojaalsuse oluline nihe rahvuslikelt keskustelt liidu institutsioonidele toimunud just esimese samba raames. Selle alusel eeldatakse liikmesriikidelt reaalselt allumiskohustust ja liidu institutsioonide valitsemise aktsepteerimist. Ülimuslikkuse ja otsekohaldatavuse rakendatavaid printsiipe on kohane vaadelda aga neofunktsionalistliku lojaalsuse järgmise astmena — osalised on vabatahtlikult delegeerinud otsustuspädevuse, asunud alluma ja sidunud osa oma ootusi uue katusstruktuuriga. Samal ajal puudub liikmesriigil poliitilises sfääris ÜVJP raames — kus eraldi on välja toodud lojaalsuskohustus — igasugune kohustus osaleda ühise poliitika arendamises.

EMOTSIONAALSETE JA UTILITAARSETE SÕLTUMATUTE MUUTUJATE ESINEMINE EUROOPA INTEGRATSIOONIPROTSESSIS

Kui Westfaali rahuga loodud süsteem, mis esindab klassikalist realistlikku riikidevahelise suhtluse mudelit, kaotas osa oma tähtsusest sajandi esimese poole maailmasõdadega, siis paljud selle aluspõhimõtted on edasi kandunud ja 50-aastase rahuperioodi käigus taas tähtsust omandama hakanud. Kahe maailmasõjaga kaasnenud arusaamade muutus integratsioonikeskse ja mitte rahvusriikliku mudeli suunas kaotas oma valitseva mõju juba 1960-ndate aastate alguseks (Nugent 1999, lk. 12–13). Edaspidi on nii liikmesriigid kui ka poliitikat kujundav eliit jagunenud kahte gruppi, millest osa soovib edasi minna Teise maailmasõja järgses vaimus, seades ülimalt üleeuroopalisi eesmärke ja teine osa näeb integratsiooni oma rahvuslike huvide kontekstis. Olukorral on ka selge utilitaarne varjund — esimesse integratsioonimeelsesesse gruppi kuuluvad reeglina riigid, kellel puudub kas moraalne või ressursiline võimalus iseseisvalt rahvuslike huviseisid jälgivat poliitikat ajada (Saksamaa, Beneluxi riigid, Itaalia, Portugal, Hispaania jne). Seega on tegemist riikidega, kellel on justkui moraalne võlgnevus Euroopa ees ning kes majanduslikult kaotaksid oluliselt Euroopa Liidu lagunemise korral. Viimasel aastakümnel on olukord siiski oluliselt muutumas, sest Saksamaa on ajapikku vabanemas oma moraalsest võlast Euroopa ees ja samal ajal on Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi majandus muutumas üha sõltuvamaks EL-i majandussüsteemist.

Poliitika kujundajate motivatsiooni Euroopa integratsiooni protsessis käitumisel mõjutab ühelt poolt ajalooline kogemus, teiselt poolt aga soov ja siseriikliku seadusandlusega neile pandud lojaalsuskohustus ellu viia eespool kirjeldatud riikluse põhieesmärke. Samal ajal pole ka riikidesiseselt toetus integratsioonile homogeenne, see erineb oluliselt regiooniti nagu näiteks Saksamaa ida- ja lääneosa vahel, poliitilise kuuluvuse osas jne.).

Isegi liitumisjärgselt sisaldab enamik Euroopa Liidu liikmesriikide seadusandlustest sätteid iseseisvuse ja suveräänsuse aegumatuses osas, kodanikkonnast kui kõrgeima võimu kandjast ning rahvuslike väärtuste ja sümbolite alalhoidmisest (Laffranque 1999, lk. 79–86). Rahvuslike uurimiskomisjonide või ülemkohtute puhul on siiski jõutud reeglina järeldusele, et Euroopa Liit ei ohusta iseseisvust, kuivõrd tegemist on konföderatsiooniga. Siiski on suveräänsuse osas tarvilikud võimaliku lojaalsus- ja pädevusdilemma vältimiseks viia sisse täpsustavad lisäsätted liidule delegeritava võimu piiridest ning kindlaks määrata edasise integratsiooni piirid. Juhul kui Euroopa Liit muutuks konföderatsioonist föderatsiooniks, keelaks enamiku liikmesriikide põhiseadusi tänasel kujul selles osalemise. Seega tähendaks poliitilise eliidi lojaalsuse ja ustavuse ülekandmine sellises situatsioonis riiklike huvide reetmist (Albi 2000).

Omaette probleemiringi, mis puudutab siseriiklikku seadusandlust ja lojaalsust, tekitab riigi säilimise seisukohalt elulise välis-, julgeoleku-, ja kaitsepoliitika elluviimine. Seda eeskätt põhjusel, et just nende poliitikate kaudu toimub riikluse oluliste osade ja eesmärkide praktiline kaitsmine ja edendamine. Siin on praktilisel rakendamisel ilmnenu, et liikmesriigid nõustuvad delegeerima eelkõige neid funktsioone, mis ei muuda ka realistlike kontseptsioonide kohaselt küsitavaks nende riiklust. Lepitud on ühise tollipoliitika, ühisraha ning konsulaaresinduste võrguga, liikmesriikide kodakondsust täiendava liidu kodakondsusega ning väljaarendatava Euroopa identiteediga, kuid keeldutud integratsiooni laiendamisest julgeoleku ja kaitsepoliitika sfääri. Neofunktsionalistlik mudel näeb nende takistuste kõrvaldamist peamiselt läbi nn. suhtumise integratsiooni ja rahvuslikele osalistele nende siseriikliku mõju vähenemise kompenseerimise rahvusvahelisel areenil avanevate uute võimaluste kaudu.

Integratsiooni suhtumise tulemus on Euroopa Liidu käivitumise järel olnud siiski oodatule vastupidine ja toetus on langenud nii eliidi kui kogu kodanikkonna hulgas (Standard Eurobarometer 2000).

Samas on teine ülekandeeffekti toetav muutuja poliitiline mastaabiefekt ehk siseriikliku otsustusõiguse vähenemise kompenseerimine mõju kasvuga rahvusvahelisel areenil omanud kesket vedavat jõudu ühise välis- ja julgeolekupoliitika loomisel ja arendamisel. Alates EPC loomisest 1970-ndate aastate alguses efektiivsemaks läbirääkimiseks OPEC-iga on Euroopa riigid tunnetanud oma positsiooni olulist kasvu, kui on esinetud ühtse tervikuna. Neorealistikust vaatepunktist on antud protsessi tõlgendatud kui endiste koloniaalriikide lõplikku arusaamist oma võimetusest üksinda sekkuda globaalpoliitika kujundamisesse. Euroopa liidu ja selle raames ÜVJP loomise peamiseks ülesandeks oligi saavutada globaalpoliitikas samasugune kaalukus kui Euroopa Ühendusel oli maailmamajanduses.

Tulenevalt välispoliitika rollist peamise väljundina ja vähesest välisest motivatsioonist teiste kõrgete poliitikate arendamisel on just välispoliitika osas saavutatud kõrge poliitika sfääris suurimat edasiminekut. Selles küsimuses toimib edukalt neofunktsionalistlik arusaam, et regionaalses integratsioonis on võimalik situatsioon, kus kõik osapooled võidavad, kui võrd võimu ja prestiiži ei jagata ümber üksteise arvelt, vaid kasvatatakse teiste rahvusvaheliste osaliste arvelt. Edu suurendab veelgi saadav mastaabisääst — kohaloleku- ja esinduskulud on ühisesindamise kaudu oluliselt madalamad. Siiski on ilmnenu, et situatsioonis, kus on valida *status quo* ja kollektiivse mõju kasvu vahel loovutades teatud suveräänsuse julgeolekuaspektiga küsimustes, tehakse valik esimese kasuks (eeskätt endiste koloniaalriikide poolt).

Silmnähtavalt toimib ka neofunktsionalistlik loogika integratsiooniprotsessi laienevast iseloomust, mis paradoksina on üles ehitatud teatud realistlike eeldusi kasutades — nimelt suurendab liitujate arvu ja huvi kartus jääda väljapoole kiire ressursikasvu ala, mis omakorda vähendaks pikaajaliselt riigi suh-

telist mõju rahvusvahelisel areenil, kuivõrd ressursse rahvuslike huvide teostamiseks jääks konkurentidega võrreldes suhteliselt vähemaks. Sellele viitavad nii neli eelmist liitumisvoorut (kõige ilmekamalt Ühendkuningriigi, Taani ja Iirimaa liitumissoov vaid aasta pärast EFTA loomist) kui ka 12 kandidaatriigiga viies liitumislaine.

KOKKUVÕTE

Käesolevas uurimuses analüüsiti, kas praeguseks juba toimunud Euroopa integratsiooniprotsess vastab tegelikult integratsiooniteoreetikute seatud sihtidele ja nõudmistele. Seejuures keskendati põhitähelepanu majandusintegratsiooni võimalikule ülekandumisele poliitilisse (välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika) sfääri.

Tervikuna õnnestus poliitilises sfääris nii välis-, julgeoleku- kui kaitsepoliitika osas uurimuse raames välja töötatud integratsioonitunnuseid tuvastada vaid üksikjuhtudel ja mittetäitmist esines juba integratsiooniprotsessi esimese institutsionaalse astme osas. Samal ajal majandussfääris on integratsioonikriteeriumid valdavalt täidetud. Seega on poliitilises sfääris olemuslikult tegemist mitte integratsiooni, vaid koostööga ning Euroopa Liidu majandus- ja poliitilise sfääri võrdleva analüüsi tulemused kinnitavad uurimuse hüpoteesi. Teatud probleeme tekitas vaid ajaloolise dünaamika analüüs, kus kuni 1990-ndate aastate alguseni võisid mõlemad osapooled rõhutada asetleidnud sündmuste vastavust nende poolt loodud mudeliga.

Nii majanduslikku kui ka poliitilist sfääri on integratsioonikriteeriumite varieeruva täitmise tõttu objektiivne vaadelda mitmeosalisena. Nii vastas majandussfääri klassikalise ühenduse samba osa tunduvalt enam integratsioonikriteeriumidele kui jagatud ja piiratud pädevusega majanduspoliitikad. Olulist integratsioonipuudulikkust ilmnis esimese samba raames maksupoliitika, tööjõu vaba liikumise, ühisraha ja piiride ületamise osas. Kõige enam olid aga integreeritud ühine põllumajanduspoliitika, tollipoliitika, kaupade ja kapitali vaba liikumine, aga ka väliskaubanduspoliitika. Siiski täidavad kõik ühised majandus- või vahesektori poliitikad (keskkond, tervishoid, sotsiaalpoliitika) kõiki toodud integratsioonikriteeriumeid enam kui poliitilise sfääri mistahes osa.

Erinevused poliitilise sfääri integreerituse osas on märkimisväärsed juba tingituna asjaolust, et välis- ja kaudne julgeolekupoliitika on aluslepingute kaudu osaliselt kaasatud Euroopa Liidu pädevusse, kuid kaitsealane julgeolek ja kaitsepoliitika on jäetud liikmesriikide endi kujundada. Seega on teatud aspektist õigustatud väide, et kõige suurem ülekandumistõrge esineb ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika vahel.

Ülekandumistõrke esinemine on selges sõltuvuses riikluse traditsiooniliste lahutamatu osadega — maksude, piiride ületamise, raha, kaitse ja rahvusvahelise prestiižiga. Kuivõrd poliitilises sfääris esineb neid enam ja võimalik tasakaalustav mõju majandusliku motivatsiooni näol on väga piiratud, on integreeritus seal ka kõige madalam. Seejuures kasvab nii integratsiooniprotsessi

majandus- kui poliitilises sfääris emotsionaalse motivatsiooni, rahvustunde ja rahvuslike huvide olulisus utilitaarse motivatsiooni suhtes viimastel aastatel.

Lähtudes tõrke definitsioonist, ei tähenda selle esinemine mitte integratsiooni ülekandumise võimalikkuse täielikku eitamist täna ja tulevikus, vaid viitab poliitilise integratsiooni tekke madalamale kvaliteedile täna (mõned tingimused on isegi täna täidetud) ja sama ajalise kulgemise kestuse ning ressursside mahu juures väiksemale edukusele tulevikus.

Ülekandumistõrke vähendamist lähiajal takistavad eelkõige poliitikakujundajate ajalooline kogemus ja traditsiooniline arusaam riigi olulisusest ning prioriteetidest, aga ka siseriikliku seadusandlusega neile pandud lojaalsuskohustus käituda iseseisvuse, suveräänsuse ja rahvusliku identiteedi säilitajatena.

Vastus uurimuse alguses püstitatud küsimusele — kui edukas on reaalne integratsiooniprotsess poliitilise sfääri osas olnud ja kas lähiajal on oodata silmapaistvat arengut selles osas — on mõõdukalt pessimistlik. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika näol pole veel tegemist praktilises mõttes ühtse poliitikaga ega teoreetilises mõttes integratsiooni ilmingutega, kuid üks integratsiooni ülekandumiseks poliitilisse sfääri on avatud ning eeldused administratiivse struktuuri ja teatud lepingulise baasi osas on juba loodud. Jääb üle oodata vaid kõige olulisemat — rahvusliku poliitilise eliidi arusaamade muutumist ja üksmeelset toetust.

KIRJANDUS

- Deutsch, K. *The Analysis of International Relations*. N.J.Prentice Hall, 1971.
- Dinan, D. *Ever Closer Union, An Introduction to the European Community*. Macmillan, 1994.
- Eesti Õigustõlkekeskus. *Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud*. EÕK, 1998.
- Eesti Õigustõlkekeskus. *Euroopa Liit. Lepinguraamat*. EÕK, 1997.
- Eliasse, K. *Foreign and Security Policy in the European Union*. Sage, 1998.
- Euroopa Informatsioonikeskus. *Valge Raamat ühisest välispoliitikast*. 1999. Elektrooniliselt <http://www.corkchamber.ie/eic/april/WhitePaper.htm> .
- Euroopa Parlament. *Istungi dokumendid. Raport Euroopa Liidu rollist maailmas*. Committee on Foreign Affairs, Security and Defence Policy. Rapporteur: Mr T.Spencer, 30. aprill 1998.
- Fischer, J. *From Confederation to Federation — Thoughts on the finality of European integration*. Kõne Humbolti Ülikoolis Berliinis, 12. mail 2000 (b). Elektrooniliselt http://www.auswaeruges-amt.de/6_archiv/2/r/r000512b 9.08.2000.
- Haas, E. *The Study of Regional Integration*, in Lindberg & Scheingold *Regional Integration*. Harvard Press, 1971.
- Haas, E. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces*. Stanford, 1968.
- Hix, S. *The Political System of the European Union*. Macmillan, 1999.
- Hoffmann, S. *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. Kogumikus *The European Union, Readings on Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner Publishers Inc. 2000.
- Lindberg, L. *Political Integration, Definitions and Hypotheses*. Kogumikus *The European Union, Readings on Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner Publishers Inc. 2000.
- Lynch, P.; Neuwahl, N.; Rees, W. *Reforming the European Union - from Maastricht to Amsterdam*. Pearson Education Ltd, 2000.
- Moravcsik, A. *The Choice of Europe*. UCL Press, 1998.
- Nelsen, B.; Stubb, C-G. *The European Union. Readings on the theory and practice of European Integration*. Macmillan, 1998.
- Nugent, N. *The Government and Politics of European Union*. Macmillan, 1999.
- Rosamond, B. *Theories of European Integration*. St. Martins Press, 2000.
- Schmitter, P. C. *Arevised Theory of European Integration*. Harvard Press, 1971.

Solana, J. The development of Common Foreign and Security Policy. Kõne Roomas
26. juunil 2000

Sperling, J. Europe in Change: Two Tiers or Two Speeds. Manchester University Press,
2000.

Taylor P. The Limits of European Integration. NY: Columbia University Press, 1983.

Wallace, W. The Dynamics of European Integration. St. Martins Press, 1992.