

Euroopa poliitiline ruum

1. Sissejuhatus

Euroopa Liidu poliitikal ja valitsemisel on mitu kihti. Paljud materjalid keskenduvad teatud ühisinstitutsioonidele, poliittoimijatele või poliitikatele rõhuasetusega ühisinstitutsioonide koostöömimisel kui poliitilisel ja ametkondlikul protsessil. Samas on Euroopa Liidu poliitika ja valitsemine oluliselt rikkam kui tipus toimuv.

Kõigepealt on sellel palju rohkem osalisi, sealhulgas liikmesriigid ja nende esindajad. Ka ühisinstitutsioonide töö sisaldab rohkemat kui lihtne otsustusprotsess. Õigusaktide ettevalmistus on tavaliselt mahukas tegevus, eraldi tähelepanu nõuavad ühisõiguse rakendamine ja vaidlused. Seega on vajalik tervikvaade, mis liidu poliitilise ruumi eri osad seoks.

Järgnev peatükk püüabki aidata kaasa Euroopa Liidu terviklikumale mõistmisele, keskendudes liidu alusraamistiku tutvustamisele ja osaliste rollide markeerimisele, luues alused teiste materjalide süsteemsemaks kasutamiseks. Täpsemalt keskendume järgmistele küsimustele.

1. Mis on Euroopa Liidu toimimise alused?
2. Kuidas näeb välja Euroopa poliitilise ühisruumi tänane töökorraldus: kes osalevad ja missugune on vastutusjaotus?
3. Missugused põhiparameetrid iseloomustavad liikmesriigi praktilist osalust liidu töös?
4. Millistes vormides toimub Euroopa Liidu demokraatlik valitsemine ja millel rajaneb liidu legitiimsus? Kuidas on seda mõjutanud kujunemisprotsess?

2. Alusraamistik

Euroopa Liidu aluseid saab käsitleda nii õiguslikult kui riigiteaduslikult. Õiguslikult lähenedes saame teada raamistiku, riigiteaduslikult selle mõtestamise põhiloogika.

Euroopa Liit põhineb liikmesriikide rahvusvahelisõiguslikel **aluslepingutel**, mis on kujunenud 1958 Roomas sõlmitud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu



edasiarendamisel. Maastrichti lepinguga 1992 tekkis laiem pädevusega Euroopa Liit. Täna kehtib 2009. aasta Lissaboni leping.

Aluslepingutega on liikmesriigid otsustanud korraldada ühiselt teatud küsimusi ja moodustanud selleks Euroopa Liidu institutsioonid, mille töös Eesti koos teiste liikmesriikidega täieõiguslikult osaleb. Ülejäänud küsimused on jätkuvalt iga liikmesriigi otsustada ja korraldada, nagu ka aluslepingute muutmine.

Seega on liit olemuselt rahvusvaheline organisatsioon, riikide kokkuleppel teatud eesmärkide saavutamiseks loodud ühendus. Põhimõtteliselt võib iga riik aluslepingust lahkuda ja eraldi jätkata: lõplik otsustusõigus oma suveräänsuse küsimustes on riikidel.

Samas on Euroopa Liit eriline rahvusvaheline organisatsioon, sest kokkulepitud koostöö ulatus ja sügavus on enneolematult suur. Riigid on kokku leppinud mängureeglid, mille kohaselt nad annavad ühisinstitutsioonidele mitmetes lõikudes tavaliselt riigivõimule kuuluvad pädevused ja on valmis täitma ühisõigust otsekui siseriiklikku.

Nii kaua, kuni riik eelistab kuuluda Euroopa Liitu, järgib ta mängureegleid ehk teisisõnu teeb teiste riikidega koostööd ja loovutab osa oma suveräänsusõigusi ühisinstitutsioonidele. Riigid kuuluvad liitu, sest sellest tõusev kasu ületab oluliselt eralditegutsemise kasu. Lisaks otsesele majanduslikule kasule suureneb teatud lõikudes isegi riikide reaalne suveräänsus. Euroopa Liit oma 500-miljonise ostujõulise turuga saab kehtestada globaalkapitalismi tasakaalustavaid reegleid, mida ükski selle liikmesriik ei saaks läbi suruda.

Seega on Euroopa Liit eriline valitsemiskorralduse ja poliitilise ühisruumi vorm. Euroopa poliitilise ruumi tänase korralduse aluseks on ülesannete ja vastutuse jagamine eri tasanditele. Seega saab liitu mõtestada mitmetasandilise valitsetuse teooriast lähtudes.

Mitmetasandilise valitsetuse teooria põhihuvi on poliitikat ja valitsemist optimeerivate lahenduste kujunemine keerukamas postmodernses teabeühiskonnas, kusjuures püütakse optimaalselt ühitada demokraatiatase, avalike ülesannete täitmine (hüvede kättesaadavus) ja majanduslik tõhusus. Klassikaliste lahenduste kõrval katsetatakse uusi, ilmuvad uued valitsemismustrid ja tasandid.

Avaliku võimu otsese korraldamise ja sekkumise asemel on mitmes valdkonnas liigutud koordineerimise, suunamise ja võrgustike, vaba- ja äriühingute kasutamisele. Kogu selle arengu mõtestamisel pole keskne mitte rahvuslik uhkus ega võimuvõitlus, vaid otstarbekate



lahenduste leidmine, mis võib rahvusriike isegi tugevdada. Rahvusvahelisel tasandil on kasutusel eri tüüpi intensiivsusega lahendused, mis on kokkuvõtlikult esitatud järgnevas tabelis. Euroopa Liit on nende ambitsioonikaim näide.

		Riigi tasand	
		<i>‘Õõnes lõimumine’: muutumatu suveräänsus</i>	<i>Süivalõimumine: mõju suveräänsusele</i>
Ühiskonna tasand	<i>Ühiskonnad eraldi</i>	Tavapärased riikide ühendused (nt ÜRO allühendustega)	Riigiüleised jooned Maailma Tervishoiuorganisatsioonil (WHO) ja Rahvusvahelisel Kriminaalkohtul
	<i>Ühiskonnad seotud</i>	Ameerika Ühendriigid, Kanada, Sõltumatute Riikide Ühendus	Euroopa Liit

Tabel. Euroopa Liit mitmetasandilise valitsetuse näitena. Allikas: Sørensen 2004: 68.

3. Üldine töökorraldus

Euroopa Liidu poliitikas ja valitsemises on otsekuu kaks kihti, mis toimivad kõrvuti ja teineteisega seotult. Ühte kuuluvad tegevused liidu tasandil, teise liikmesriikide sees. Mõlemal tasandil on olemas oma alus- ja tööreeglid, formaalinstitutsioonid, poliitilise ja kodanikuosaluse vormid, mis rajanevad avalikkussfäärile ning lõppkokkuvõttes kodanike subjektsusele.

Järgnevalt iseloomustame töökorralduse üldjooni, lisaks täpsemalt liikmesriigi haakumist liidu ühispoliitika kujundamisega. Institutsioonide tööd tutvustavad eraldi materjalid, riikide tavapärase poliitika ja valitsemise tundmaõppimiseks läheb vaja eraldi õppeaineid.

Liikmesriigid on leppinud kokku tegutseda mitmetes valdkondades ühisinstitutsioonide ja ühisõiguse kaudu. Euroopa Liidul on ainupädevus või liikmesriikidega jagatud pädevus järgmistes valdkondades:

- tolliliit,
- eurot kasutavate liikmesriikide rahapoliitika, mille rahaühik on euro,
- ühine kaubanduspoliitika,



- siseturg ja konkurentsipoliitika,
- majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus,
- põllumajandus ja kalandus,
- keskkond,
- tarbijakaitse,
- transport,
- üleeuroopalised võrgud,
- energeetika,
- vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala,
- ühised ohutusprobleemid rahvatervise küsimustes.

Aluslepingutega on loodud Euroopa Liidu ühisinstitutsioonid, millele liikmesriigid on edasi andnud teatud õigused, kohustused ja vastutuse ehk pädevuse ning mille töös ja otsustusprotsessis liikmesriigid või nende esindajad osalevad. Teistes materjalides üksikasjalikult tutvustatavatest ühisinstitutsioonidest on kesksed:

- **Euroopa Liidu Nõukogu** ehk Ministrite Nõukogu, millel osalevad liikmesriikide vastava valdkonna ministrid ja mis on peamine seadusandlik institutsioon;
- **Euroopa Komisjon**, kuhu kuulub üks liige igast liikmesriigist, sealhulgas Eestist, mis on õigusakte algatav, elluviiv ja järelevalveinstitutsioon ning millele allub Euroopa Liidu ulatuslik administratsioon eesotsas peadirektoraatidega;
- **Euroopa Parlament**, kuhu kuulub üldjoontes elanike hulgale vastav arv esindajaid igast riigist (kokku 736, alates 2014. aastast 750, sh Eestist 6) ja mis osaleb koos Euroopa Liidu Nõukoguga seadusloomes, kinnitab Euroopa Liidu eelarve;
- **Euroopa Kohus**, kuhu kuulub üks liige igast liikmesriigist, sealhulgas Eestist, ja mis valvab Euroopa Liidu õiguse korrektse kohaldamise ja tõlgenduse üle ning lahendab sellealaseid ja Euroopa Liidu institutsioonide tööd puudutavaid vaidlusi ning mida abistab Euroopa üldkohus (varem esimese astme kohus).

Peale selle väärivad märkimist liikmesriikide juhtide kohtumised ehk ülemkogu, põhiõigusi kaitsev õigusvahemees, rahanduse järele valvav kontrollikoda, Euroopa Kohut abistav esimese astme kohus, samuti nõuandvad regioonide komitee ning majandus- ja sotsiaalkomitee. Euroopa ühisinstitutsioonide juures tegutseb hiigelhulk komiteesid eesotsas alaliste esindajate komiteega (COREPER), mille kaudu liikmesriigid räägivad läbi liidu



õigusloomet. Mõistagi tegutsevad ühisinstitutsioonid koostöös liikmesriikide avaliku võimu institutsioonidega, selle kõrval püütakse liidu tasandil kaasata eri huvirühmi. Liikmesriigid osalevad ühisinstitutsioonide töös ja otsuste langetamisel ennekõike täitevvõimu kaudu.

Euroopa Liidu institutsioonid annavad oma pädevuse piires välja õigusakte, nn **teisest õigust ehk Euroopa ühisõigust** (*acquis communautaire*), mis on liikmesriikidele kohustuslik. Euroopa Liidu määrustega sätestatud küsimustes ei tohi liikmesriik ise norme kehtestada. Euroopa Liidu direktiividega kirjutatakse ette eesmärgid, mida liikmesriigid siseriiklike õigusnormide andmisega peavad saavutama.

Ehkki võib tunduda, et ühisinstitutsioonidel on väga laialdane pädevus, on liikmesriigid nende otsustusprotsessis võtmekohal. See puudutab nii ettevalmistustööd kui vastuvõtmisotsuseid. Euroopa Liidu ühisõiguse ettevalmistustöö toimub mitmesuguste komiteede kaudu, kus liikmesriikide esindajad, tavaliselt valdkonnaga tegelevad ametnikud, räägivad omavahel läbi akti sisu ja püüavad jõuda kokkuleppeni. Mõnes valdkonnas on nõutav täielik üksmeel ehk konsensus, teistes ulatuslik häälteenus, ent sõltumata formaalsetest nõuetest püütakse ikka jõuda võimalikult laiapõhjalise kokkuleppeni.

Ka õigusaktide vastuvõtmisel on erinevad menetlused, ent Euroopa Komisjoni ja Parlamendi kõrval on neil võtmeroll liikmesriigi esindajatest koosneval nõukogul, kelle heaksiit on ühisõiguse kehtestamiseks tavaliselt vältimatu eeltingimus. Ühisõiguse rakendamine toimub liikmesriikide institutsioonide poolt, Euroopa ühisinstitutsioonid teostavad järelevalvet ja omavad teatud õigusi mittetäitjate korrallekkutsumiseks. Vaidlused lahendatakse sõltuvalt küsimusest ja selle poliitilisest tundlikkusest ühisinstitutsioonide ja liikmesriigi või liikmesriikide läbirääkimistel või ametlikumas korras Euroopa Liidu Kohtus või liikmesriigi kohtus.

Liikmesriigi osalust Euroopa Liidu institutsioonide töös ja õiguse loomisel sobib iseloomustama Eesti näide. Seisukohti EL-i algatuste ning eelnõude kohta koostavad ministriumid vastavalt oma valitsemisalale ning peaministri ja teda abistava riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi koordineerimisel. Ministriumide ülesandeks on korraldada seisukohtade kaitsmine EL-i institutsioonides ning jõustunud EL-i õigusaktide rakendamine. Valitsusel on kohustus esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt meie põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ja/või mille



vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju. Riigikogu alaline Euroopa Liidu asjade komisjon annab vajadusel valitsusele mandaadi Eesti positsioonide kaitsmiseks nõukogus Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude osas.

Ühisinstitutsioonide kõrval toimivad liikmesriikide tavapärased poliitika ja valitsemise institutsioonid, mille hulk ja töökorraldus pole Euroopa Liidu tõttu oluliselt muutunud ja on meile tuttav Eesti näite kaudu. Tööjaotus põhineb sellel, kas küsimus on liikmesriigi poolt aluslepingutega vm viisil suunatud ühisinstitutsioonide lahendada või mitte. Ühisinstitutsioonid tegelevad nende pädevusse antud küsimustega, muu on liikmesriikide lahendada.

Seega on liikmesriigid Euroopa Liidu rahvusvahelisõiguslikule alusele tänaseks ehitanud väga ambitsioonika koostöökorralduse, kus terve rida institutsioone tegutseb paljudes valdkondades üldjoontes tavapärase riigivalitsemise sarnaselt. See tekitab küsimuse, kui tugev on Euroopa Liidu valitsemise poliitiline kandepind ja missugustel alusel see põhineb. Enne selle juurde asumist aga täpsustame liikmesriigi osalust ühisinstitutsioonide töös.

4. Liikmesriigi tegevus Euroopa Liidus

Euroopa Liidu ja liikmesriikide institutsioonide tööjaotus põhineb sellel, kas küsimus on liikmesriigi poolt aluslepingutega vm viisil suunatud ühisinstitutsioonide lahendada või mitte. Ühisinstitutsioonid tegelevad nende pädevusse antud küsimustega, muu on liikmesriikide lahendada. Liikmesriikides toimivad liikmesriikide tavapärased poliitika ja valitsemise institutsioonid, millest vähemalt Eesti omad on meile tuttavad. Nende hulk ja töökorraldus pole Euroopa Liidu tõttu oluliselt muutunud.

Liikmesriik osaleb ühisinstitutsioonide töös oma esindajate kaudu, saades teavet ja omades sõnaõigust praktiliselt igas tööjärgus. Võtmeroll on täitevvõimul, kus ametnikud töötavad materjale läbi, koostavad seisukohti ning osalevad ühisõiguse ettevalmistamises ja rakendamises, ent koordineerimine ning enamik otsustus- ja esindusõigusest on täitevvõimu tipul, eriti valitsuskabinetil. Lisaks otsustab ja kooskõlastab keskeid küsimusi tavaliselt parlament, sageli vastavas erikomisjonis. Tutvustame liikmesriigi osalust täpsemalt Eesti näitel, mis sobib liidu üldsuundumuste tutvustamiseks.



Eesti täitevvõimu Euroopa-tegevused jaotuvad mitmesse järku ja tipnevad seadusandliku võimuga. Seisukohti EL-i algatuste ning eelnõude kohta koostavad ministeeriumid vastavalt oma valitsemisalale ning peaministri ja teda abistava riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi koordineerimisel. Ministeeriumide ülesandeks on korraldada seisukohtade kaitsmine EL-i institutsioonides ning jõustunud EL-i õigusaktide rakendamine. Seda tööd teevad enamasti ametnikud vastavalt nende tööülesannetele.

Valitsusel on kohustus esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt meie põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ja/või mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju. Riigikogu alaline Euroopa Liidu asjade komisjon annab vajadusel valitsusele mandaadi Eesti positsioonide kaitsmiseks nõukogus Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude osas.

Vabariigi Valitsus määratleb Eesti poliitilised prioriteedid (Valitsuse poliitika EL-is) ja lühemaajalised eesmärgid (tavaliselt igaks eesistumisperioodiks). Nendest lähtuvalt kiidetakse valitsuse istungitel heaks kõik Eesti seisukohad olulisemate Euroopa Komisjoni algatuste osas ning Eesti positsioonid ELi nõukogudes. Valitsus lahendab probleeme ja vastuolud, mille osas halduse tasandil ei õnnestunud kokkulepet saavutada. ELi küsimuste siseriiklikku koordineerimist juhib peaminister. Valitsust ja peaministrit nõustab Riigikantselei EL sekretariaat (ELS).

Valitsust ja peaministrit nõustab Riigikantselei ELi sekretariaat (ELS), kes lisaks teenindab ametkondadevahelist koordinatsioonikogu, korraldab Euroopa Liidu dokumendihaldust, osaleb valitsuse Euroopa Liidu alaste seisukohtade kujundamises ning seirab ELi õigusloome rakendamist. Kuigi iga ministeerium korraldab Eesti seisukohtade kaitsmist lähtuvalt oma valitsemisalast, on suhtlusel ELi institutsioonidega (nõukogu, komisjon) oluliseks ühenduslüliliks Välisministeerium ning Eesti alaline esindus EL juures. Välisministeeriumi ELi osakond koordineerib juhiste koostamist ELi Nõukogu suursaadikute (COREPER) kohtumisteks ning vastutab ministeeriumide juhiste õigeaegse valmimise eest COREPERi igapäevasteks koosolekuteks.

Eesti seisukohti ELi algatuste ning eelnõude kohta koostavad ministeeriumid lähtuvalt oma valitsemisalast. Ministeeriumide ülesandeks on korraldada seisukohtade kaitsmine ELi institutsioonides ning jõustunud ELi õigusaktide rakendamine. Ministeeriumide seisukohtade



sidusus ning ELi õigusloome korrektne rakendamine eeldab tugevat koordineerimist. Selleks on moodustatud koordinatsioonikogu, mille koosseisu kuuluvad kõikide ministriumide ja Eesti Panga esindajad, kellele lisanduvad vaatlejastaatuses Riigikogu Euroopa asjade komisjoni ja presidendi kantselei esindajad.

Riigikogu alaline ELi asjade komisjon (ELAK) jälgib valitsuse ELi-suunalist poliitikat, kujundab koostöös teiste Riigikogu alaliste komisjonidega Riigikogu seisukohti olulisemate ELi õigusaktide eelnõude suhtes ning annab arvamusi muude küsimuste kohta (va välis- ja julgeolekupoliitika). Komisjon annab tema pädevuses olevate ELi õigusaktide eelnõude osas vajadusel valitsusele mandaadi Eesti positsioonide kaitsmiseks nõukogus. Ministrid on kutsutud komisjoni istungile reeglina nõukogu istungile eelneva nädala reedel.

Valitsusel on kohustus esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt meie põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ja/või mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju. Riigikogu alaline Euroopa Liidu asjade komisjon annab vajadusel valitsusele mandaadi Eesti positsioonide kaitsmiseks nõukogus Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude osas.

5. Demokraatia ja legitiimsus

Eelneva põhjal on üsna selge, et Euroopa Liidust võib rääkida poliitilise süsteemina (*polity*), mille sügavus 1990.-tel kiirelt kasvas ja 2000.-tel stabiliseerus. Samas pole tegu klassikalise demokraatliku riigiga, vaid liikmesriikide, ennekõike nende valitsuste ühistegevuse mudeliga.

Euroopa Liidu suhteliselt paternalistlik ehk isalik valitsemiskorraldus pärineb juba ühenduste sünniaegadest. Ehkki enne ja pärast Teist maailmasõda olid suhteliselt tugevad üleilmse ja üleeuroopalise rahuriigi liikumised (Euroopa föderalistid, paneuroopa jt), ei saavutanud nende liberaaldemokraatlikul alusel Euroopa ühendriikide mudel läbimurret.

Algsete Euroopa ühenduste aluseks said hoopis rahvusriikide valitsuste pragmaatilised poliitilised, majanduslikud jne kaalutlused, julgeolekumured jm. Valitsuste motivatsioon oli luua rõhutatult tehnokraatlikud omavahelise koostöö struktuurid, kindlustamaks ja isegi laiendamaks oma mõjuvõimu ning kaudselt muidugi ka nõrgendamaks föderalistide kampaania kandepinda. Liberaalse föderalismis ja tehnokraatliku paternalismi lähenemise



konkurents is jäi praktikas selgelt peale viimane (lähimus, valitsustevahelisus) ning ehkki pilti on hiljem mitmekesistatud, pole see alusraamistikku põhjapanevalt muutnud.

Liidu demokraatia kriitika põhinebki tavapäraselt liigsel täitevvõimukesksusel. Tegevuse ja otsustamise suhe demokraatliku elukorralduse põhimõtetega on äärmiselt kaudne (valijad-rahvusparlament-valitsus-ülemkogu-komisjon-allasutused, lisaks Euroopa Parlament). EL-is on võtmeroll Euroopa Komisjonil ja liikmesriikide valitsustel, esindusdemokraatia on pigem kõrvaline. Varem polnud ka Euroopa Parlament otse valitud. Liikmesriikides koordineerib laieneva EL-i õiguse loomet ja rakendamist täitevvõim, seadusandja tegevusruum aheneb.

Pikad kommunikatsiooniahelad, keeled ja keerukad teemad raskendavad teabevooge ja ühise avaliku ruumi kujunemist, jättes liidu kodanikest kaugemale. Praktikas on küllalt mõjusad *lobby*-organisatsioonid, mis tavaliselt esindavad kitsaid huvirühmi või eliite. Seega pole tagatud, et otsustamine on kodanikesekne. Seda tasakaalustava lähimuse ehk subsidiaarsuse põhimõtte rakendamine aga on suuresti poliitilise hinnangu küsimus ja EL-i institutsioonide otsustada.

Neid probleeme võib kokkuvõtlikult nimetada demokraatia puudujäägiks ehk defitsiidiks ehk vajakuks. Demokraatiavajakuga on tegeletud mitmel viisil, sageli rahvusriikide eeskujuga kasutades. Seda on püütud otse vähendada, suurendades esindusvõimu otsustusõigust, seda nii Euroopa Parlamendi kui liikmesriikide parlamentide osas. On püütud tugevdada koostööd kodanikeühiskonnaga, eriti üleeuroopaliste katusühendustega.

Samas võib Euroopa Liidu demokraatiat käsitleda, lähtudes selle eripärasest. Nagu liit pole riik, ei saa ka tema poliitika ja valitsemise korraldus olla suhteliselt sidusa rahvusriigi täpne koopia. Ühisinstitutsioonid ja liikmesriigid keerduvad kokku kaksikspiraaliks ehk heeliksiks. Struktureerimisprotsess (institutsiooniline, protseduuriline ja sümboliline) segab mõlemaid areene ning põhineb nii sobitumisel/ühildumisel (*convergence*) kui eristumisel/lahknemisel (*divergence*). Sobitumine toimub institutsioonides, praktikates ja normides ning selle tulemuseks on homogeniseerumine e sarnastumine. Samas mõjutab EL-i liikmelisus liikmesriike rõhutama oma kultuurilisi vajadusi ja tavasid, nägema, kui väärtuslikud need on, tekitades uuelaadset eristumist. (Kauppi 2005: 8-9)

Euroopa Liidu demokraatiavajak on olemas esindusdemokraatia ja üldse protseduurilise demokraatia tasandil. Deliberatiivsuse, hea halduse taotluse (paternalismi) ja lähimuse (subsidiaarsuse) mõttes pole demokraatiavajak sugugi sedavõrd suur probleem. Liidus on



alati olnud tugevas positsioonis juhtmõte valitsemisest tavalise inimese eest ja heaoluks (*governance for and with the people*). Tugev kodanikeühiskond ja kuluaaripoliitika annavad liidu töösse vähemalt teatavaid otsesisendeid. Ka kontrollivad EL-i institutsioone lõppkokkuvõttes liikmesriikide valitsused, kellel on kaudne kodanike mandaat.

Samas on liidu liikmesriikide demokraatia kaudu legitimeerimisel oma probleemid, mis tulenevad nii asjaolust, et liikmesriikide demokraatlikke institutsioone pole uute oludega piisavalt kohandatud kui ühisinstitutsioonide pädevuse kasvuga kaasnevatest põhimõttelisematest küsimustest.

EL-i riigid pole suutnud oma poliitsüsteemide demokraatiatagatise piisavalt kohandada liikmelisuse süvamõjudega, st olukorraga, kus mitmete valdkondade otsustusõigus siirdub reaalselt liidu institutsioonidele (mõnedel hinnangutel pärineb 80% liikmesriikide uuest seadusandlusest otse või kaudselt EL-i institutsioonidelt).

EL-i liikmesriigid teevad poliitikat – neil on poliitsüsteem, kus toimub konkurents eri küsimuste üle – ent üha vähem tegeliku poliitmõjuga otsuseid (*politics without policies*). EL teeb samas poliitilisi otsuseid ilma poliitikata (*policies without politics*), eeskätt oma ametnikupõhisuse tõttu (Schmidt 2006).

Põhimõttelisel tasandil on küsimus selles, mis tasemeni kaudne legitimeerimine üldse saab töötada. Klassikaliselt on Euroopa Liit legitimeeritud kui hüvede allikas, liikmesriikide täiendaja ja praktiliste lisahüvede (boonuste) pakkuja. Sel juhul piisab liikmesriikide legitiimsusest.

Kui Euroopa Liidu tegevusulatus (pädevus) kasvab, suureneb tema legitimeerimise vajadus. Samas väheneb kahaneva pädevusega liikmesriikide võimekus EL-i legitimeerida, kahaneda võib ka nende valmidus seda teha. Tekkib legitimatsoonikriis ja iseseisva legitimatsooni vajadus.

Mitmed autorid on püüdnud esitada Euroopa Liidu iseseisva ehk otselegitiimsuse võimalikke aluseid. Näiteks Glyn Morgan (2005) leiab, et Euroopa Liidu demokraatlik õigustatus (*democratic standard of justification*) põhineb kolmel mõõtmel:

- avalikkusnõue: poliitiline süsteem peab põhinema väärtustele, mida isik saab avalikult heaks kiita ja mille konkreetset sisu tal peab olema võimalus kujundada (institutsionaalsed kanalid jne),



- teabe arusaadavus ja kättesaadavus,
- piisavus: EL täidab oma eesmärgid (turvalisus, heaolu jne) piisavalt hästi.

Veidi teiste rõhuasetusega toovad Beetham ja Lord (1999) välja kolm Euroopa Liidu legitiimsuse tegurit: identiteet: inimesed peavad tundma end teatud ulatuses eurooplastena ja liidu kodanikena, demokraatia: inimesed peaksid saama konkreetset osa poliitilise süsteemi toimimises ning mõjus: süsteem toimib praktikas eesmärgipäraselt ja tõhusalt.

Nagu näitavad empiirilised uuringud, iseloomustavad Euroopa Liidu toetust praktikas mitmed eripärad, mida saab täpsemalt analüüsida David Eastoni poliitilise süsteemi toetuse tasandite käsitlust edasi arendades.

Poliitilise süsteemi (režiimi) tasand	Põhiomadused	Üldine toetus
Poliitilise ühisruumi alused	Fundamentaalne seostumine (rahvus)riigiga ja valmidus selle sees poliitiliselt toimida	
Režiimi tegevuspõhimõtted	Seostumine poliitilise süsteemi toimimise aluspõhimõtetega, nt demokraatiaga	
Režiimi tegevusvõime	Toetus sellest lähtudes, mida poliitiline süsteem kodanikele praktiliselt suudab võimaldada	
Režiimi institutsioonid	Suhtumine antud ajahetke institutsioonidesse, nt valitsusse	
Poliitilised toimijad	Suhtumine kindlatesse poliitikutesse ja toimijatesse	
		Üksiktoetus

Tabel. Poliitilise süsteemi toetuse tasandid. Allikas: Vogt 2007: 97

Liit pole enamiku riikide inimeste jaoks esmane poliitiline kooslus, erandiks on Luksemburg. Režiimina on Euroopa Liit aktsepteeritud nii tegevuspõhimõtete kui tegevusvõime osas: tavaliselt üle 50% küsitlenuist on liiduga üldjoontes rahul ja leiab, et liikmelisusest on tema maale kasu.

Institutsioonide osas valitseb leige positiivsus. Näiteks usaldab küsitlustes tavaliselt üle 50% Euroopa Parlamenti, samas vähesed suudavad sooritust üksikasjalikumalt hinnata. Isikutena on EL-i tasandi poliitika toimijad suhteliselt tundmatud, eriti rahvusriikide omadega võrreldes.

Seega näevad inimesed tavaliselt Euroopa Liitu hea, aga kaugel nähtusena. Liit on üldjoontes hästitoimiv ja kasulik: tagab Euroopa toodete konkurentsivõimet, tekitab stabiilsust ja rahu



maailmajaos ning avardab võimalusi matkata ja liikuda. Samas on liidul olnud raskusi saavutada sügavamat tähendustomavust, kujunedes osaks inimeste identiteedist ja enesemääratlusest.

Ilma tugevama poliitilise ühisidentiteedita on suurem otselegitiimsus vaevalt võimalik. Jõuame küsimusteni Euroopa poliitilise identiteedi alustest ja võimalikust ulatusest, mida käsitleme eraldi tekstis.

Põhipunktid

- Euroopa Liit põhineb rahvusvahelisõiguslikel aluslepingutel, millega liikmesriigid on otsustanud korraldada teatud küsimusi ühiselt ja moodustanud selleks institutsioonid. Samas on kokkulepitud koostöö väga ulatuslik ning ühisinstitutsioonid kasutavad mitmetes lõikudes riigivõimu tüüpi pädevusi. Aluslepingute muutmine ja nendega katmata küsimused on liikmesriikide pädevuses, nagu ka liidust lahkumine. Riigid kuuluvad liitu ja kannavad suveräänsust ühisinstitutsioonidele, sest kasu ületab kahju ning praktiline otsustusruum võib isegi suurenedada.
- Liit toimib täna mitmetasandilise poliitilise ruumina, mille poliitikas ja valitsemises on kaks põhikihti, mis toimivad kõrvuti ja teineteisega seotult. Ühte kuuluvad tegevused liidu tasandil, teise liikmesriikide sees. Mõlemal tasandil on olemas oma alus- ja tööreeglid, formaalinstitutsioonid, poliitilise ja kodanikuosaluse vormid, mis rajanevad avalikkussfäärile ning lõppkokkuvõttes kodanike subjektsusele.
- Liikmesriik osaleb ühisinstitutsioonide töös oma esindajate kaudu, saades teavet ja omades sõnaõigust praktiliselt igas tööjärgus. Võtmeroll on täitevvõimul, kus ametnikud töötavad materjale läbi, koostavad seisukohti ning osalevad ühisõiguse ettevalmistamises ja rakendamises, ent koordineerimine ning enamik otsustus- ja esindusõigusest on täitevvõimu tipul, eriti valitsuskabinetil. Lisaks otsustab ja kooskõlastab keskseid küsimusi tavaliselt parlament, sageli vastavas erikomisjonis.
- Euroopa Liit põhineb valitsemisel tavalise inimese eest ja heaoluks. See on liidu tehnokraatlikust algusajast pärinev isalik ja täitevvõimukeskne mudel, mida arvustatakse vähese tähelepanu pärast esindusdemokraatialle. Samas toimib see korralikult, kuni liidu pädevused ei õõnesta liigselt seda legitimeerivate liikmesriikide institutsioonide võimekust.



Võtmeallikad

- Kati Kiisverk (2009, koost, toim). Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat. Tallinn: Riigikantselei.
- Teija Tiilikainen, Teemu Palosaari (2007, toim). Integraation teoria. Helsinki: Gaudeamus/Helsinki University Press.
- Kalypso Aude Nicolaïdis (2003). Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union. Oxford jt: Oxford University Press.
- Thomas Oppermann (2002) [2000]. Euroopa õigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- Vivien Schmidt (2006). Democracy in Europe. The EU and National Politics. Oxford jt: Oxford University Press.
- Georg Sørensen (2004). The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat. Houndmills, New York: Palgrave MacMillan.