



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 tehokraatlikud omavahelise koostöö struktuurid, kindlustamaks ja isegi laiendamaks oma mõjuvõimu ning kaudselt muidugi ka nõrgendamaks föderalistide kampaania kandepinda. Liberaalse föderalismiga ja tehokraatliku paternalismi lähenemise konkurentsiga 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 kaugele. 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 eeskujul 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 eripärast. 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 (subsidiarsuse) 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 poliitmjuga 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 legitimatsioonikriis ja iseseisva legitimatsiooni 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	Üksiktoetus
Poliitilised toimijad	Suhtumine kindlatesse poliitikutesse ja toimijatesse	

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 kauge 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 sügavat 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.