



Summaria Europensia 2/2004

Käesolev Summaria Europensia koondab 2004ndal aastal Eesti Rahvusraamatukogu referaatväljaannetes *Summaria Socialia* ning *Summaria Iuridica* ilmunud eestikeelseid kokkuvõtteid välisajakirjades Euroopa Liidu teemal avaldatud artiklitest.

EUROSKEPTITSISM

Taggart, Paul; Szczerbiak, Aleks. Contemporary euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe.

EURO

Cohen, Benjamin J. Global currency rivalry: can the euro ever challenge the dollar?

EUROOPA LIIDU NAABRUSPOLIITIKA

Gavin, Brigid. Trade and investment in the wider Europe : EU neighbourhood policy for enhanced regional integration.

EUROOPA PARLAMENT

Selck, Torsten J; Steunenberg, Bernard. Between power and luck: the European Parliament in the EU legislative process.

TULUMAKS JA EUROOPA LIIT

Kari S. Tikka. Tuloverosuveriteetin kaventuminen lainsäätajan haastena

EUROOPA LIIT JA ÕIGUS LIIDUST LAHKUDA

Raymond J. Friel. Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU:

Article 59 of the Draft European Constitution

EUROOPA LIIDU INIMÕIGUSTE POLIITIKA

Andrew Williams. EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure of design?

GEENMUUNDATUD TOIT JA EUROOPA LIIT

Sara Poli. The overhaul of the European legislation on GMOs, genetically modified food and feed: mission accomplished. What now?

EUROOPA LIIDU KEELEPOLIITIKA JA HEA HALDUSTAVA

Miriam Aziz. Mainstreaming the duty of clarity and transparency as part of good administrative practice in the EU

**RAHVUSVAHELINE TERRORISM JA EUROOPA LIIDU
MIGRATSIOONIPOLIITIKA**

Elsbeth Guild. International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001

TEENUSTE OSUTAMISE VABADUS

Menz, Georg. Re-regulating the Single Market: national varieties of capitalism and their responses to Europeanisation.

AVALIK ARVAMUS JA LAIENEMINE

Erik Jones, Niels van der Bijl
Public Opinion and Enlargement. A Gravity Approach

EUROSKEPTITSISM

Taggart, Paul; Szczerbiak, Aleks. Contemporary euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe.

European Journal of Political Research. Vol. 43 (2004), no. 1, p. 1-27.

Artikkel käsitleb parteide seisukohtadel põhinevat euroskeptsismi Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikides. Artiklis tutvustatakse Euroopa Liidu (EL) kandidaatriikide kohta läbiviidud uuringut, mis vaatleb nende riikide parteisüsteemides eksisteerivaid euroskeptsismi tüüpe. Uuringu andmete alusel kontrollitakse artiklis kuut teesi, mis puudutavad parteidel põhineva euroskeptsismi ja vasak-parempoolse ideoloogilise spektri vahelisi seoseid, parteide asetust parteisüsteemis, avalikkuse euroskeptsismi, EL-iga ühinemise väljavaateid, nn tugevat ja pehmet euroskeptsismi, riigi pikaajalisust. Ühtlasi annab artikkel mõne juhtlõnga EL laienemise tulevikumõtjude mõistmiseks.

Artiklil on kolm eesmärki: 1) välja arendada euroskeptsismi kontseptuaalne raamistik, eristades tugevat ja pehmet euroskeptsismi; 2) üritada teha samalaadne uuring parteidel põhineva euroskeptsismi kohta ELi kandidaatriikides Kesk- ja Ida-Euroopas, nagu on tehtud Lääne-Euroopa riikide kohta (Taggart, 1998); 3) testida mõningaid euroskeptsismi puudutavaid väiteid.

Viimastel aastatel on korraldatud mitmeid uuringuid parteidel põhineva euroskeptsismi kohta ELi liikmesriikides ning kirjutatud hulgaliselt artikleid (vt nt Taggart, 1998; Mair, 2000). Artikli autorite käsitluses on euroskeptsismi mõiste kõikehõlmav ning sisaldab erinevaid seisukohti. Nad eristavad Ida- ja Kesk-Euroopas tugevat ja nõrka euroskeptsismi. Tugevat euroskeptsismi mõistavad nad kui kogu Euroopa poliitilise ja majandusliku integratsiooni täielikku mittetunnustamist. Praktikas väljendub abstraktne tugev euroskeptsism põhimõttelise vastuolekuna ELi integratsiooni *praegusele vormile*, väidetakse, et integratsioon haavab sügavalt kehtivaid väärtusi, kehtastades negatiivseid väärtusi. Pehme euroskeptsism kujutab endast "rahvuslike huvide" eest seismise või kaitsmise retoorikat ELi debati kontekstis. Samas sobib seda laadi euroskeptsism kokku toetusega nn Euroopa projektile üldiselt.

Parteidel põhinevat euroskeptsismi võib käsitleda vähemalt neljast aspektist: 1) arvamuste jaotus Euroopa integratsiooni küsimustes parteide liikmete ja toetajate seas (vt nt Featherstons, 1987; Batory, 2001); 2) arvamuste jaotus parteide eliidi hulgas (vt nt Rattinger, 1994); 3) parteide manifestid (võimaldab võrdlusi riikide vahel, vt nt Budge, 1987); 4) ekspertuurid, näiteks Ray (1999) ja Hooghe (2001) tehtud uuringud. Käesoleva artikli autorid on kasutanud oma uuringut ning riikide parteisüsteemide tundvate uurijate eksperthinnanguid.

Oma uuringu esialgsete tulemuste põhjal teevad artikli autorid oma kuue väite paikapidavusest mõned järeldused:

- euroskeptilised parteid on kuhjunud poliitilisel vasak-parem skaalal paremale;
- euroskeptsism on levinud parteisüsteemide ääreala parteide seas, kes kasutavad seda oma kõrvalseisja-rolli tugevdamiseks;
- mõned n-õ peavoolu parteid kalduvad kasutama pehmet euroskeptsismi;

- tugevat euroskeptitsismi esindavatele parteidele antud hääled alahindavad avalikkuse euroskeptitsismi taset;
- avalikkuse euroskeptitsismi tase ei ole seotud parteide seisukohtadel põhineva euroskeptitsismi tasemega;
- ELiga liitumisele lähedal olevates riikides ei ole tõenäoliselt parteidel põhineva euroskeptitsismi tase kõrgem;
- kõikides liitumisele lähemal olevates riikides on parteidel põhineva tugeva euroskeptitsismi ilminguid, samal ajal kui kaugemas tulevikus liituvates riikides neid ilminguid ei ole;
- pehme euroskeptitsism on enam levinud kui tugev euroskeptitsism;
- puudub selge seos parteidel põhineva euroskeptitsismi kõrge taseme ja selle vahel, kas riik on iseseisvunud äsja või on tegemist väljakujunenud riigiga.

Kõige olulisem erinevus Lääne demokraatiate ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahel on euroskeptitsismi puudumine Lääne valitsusparteid (Suurbritannia on siin erand) ja selle olemasolu Kesk-ja Ida-Euroopa riikide peamistes parteides.

Refereerinud Ülle Lepp

EURO

Cohen, Benjamin J. Global currency rivalry: can the euro ever challenge the dollar?

Journal of Common Market Studies. Vol. 41 (2003), no 4, p. 575-595.

Artikli eesmärk on välja selgitada, millised on euro kui rahvusvahelise valuuta perspektiivid. Artiklis antakse ülevaade sellest, miks euro ei saa pakkuda konkurentsi dollarile, ning nimetatakse neli peamist põhjust. Esiteks, rahalist käitumist iseloomustab püsiv inertsus, mis hoiab turul ära kiire ülemineku dollarilt eurole. Teine põhjus on äritehingute eurodes sõlmimise kulukus, mis tõenäoliselt ei lange praegusest dollari tehingukulu tasemest palju allapoole. Kolmandaks on Euroopa Majandus- ja Rahaliitu ilmselgelt juba sisse programmeeritud majandusaktiivsuse langustendents, mis mõjub negatiivselt euro väärtusele. Neljas põhjus on majandus- ja rahaliidu ebaselge juhtimisstruktuur, mis külvab kahtlusi tulevaste eurokasutajate hulgas. Mitmed majandusteadlased, nagu Robert Mundell, Daniel Gros, Niels Thygesen jt, on ennustanud eurole rahvusvahelise valuutana suurt tulevikku. Arvatakse, et euro ei hakka siiski asendama USA dollarit.

Euro rahvusvahelist staatust näitab selle kasutuse ulatus. Selleks, et selgusele jõuda, milline on euro rahvusvaheline positsioon, võrdleb artikli autor Euroopa valuutat riikide valuutadega, mida euro asendab, ja USA dollariga. Dollar jääb soositumaks arveldusvahendiks maailma kapitaliturul, euro on populaarseks muutumas rahvusvaheliste portfellihaldurite jaoks investeerimisvahendina.

Rahalise käitumise inertsust soodustab erakordselt suur ebakindlus alternatiivse valuuta valimisel. Kui konkreetse valuuta kasutamine on aktsepteeritud, siis jätkatakse selle tarvitamist ka olukorras, kus sellele hakkab pakkuma konkurentsi uus valuuta.

Võtmetegur euro internatsionaliseerimise ulatuse ja kiiruse puhul on tehingukulud väärtpaberiturul. Kuni euro ei suuda pakkuda võrreldes dollariga konkurentsivõimelisemaid tehingukulusid, ei ajenda miski turul tegutsejaid väljaspool eurotsooni loobuma USA maksevahendist.

Euroopa Keskpank loodi Maastrichti lepinguga, et toetada liidu majanduspoliitikat ja säilitada seejuures hinnastabiilsust. Fiskaalpoliitikat eurotsoonis reguleerib stabiilsuse ja kasvu pakt, mis toetab eurot, fikseerides piirangud euroriikide eelarvepuudujäägi suurusele. Eelnimetatud säte ja pakt mõjuvad aga halvavalt majandusaktiivsusele EL liikmesriikides.

Artikli autor arvab, et euro jaoks on kõige suurem takistus Euroopa Majandus- ja Rahaliidu hägune juhtimisstruktuur. Selgusetu on, kes vastutab europoliitika koordineerimise ja juhtimise eest finantskriisi olukorras, kes juhib tegelikult monetaarpoliitikat.

Benjamin J. Cohen on veendunud, et Euroopa Liidu ühisraha euro jääb domineerima oma regioonis, kuid maailmaturul on euro roll tagasihoidlik.

Refereerinud Maria Palts

EUROOPA LIIDU NAABRUSPOLIITIKA

Gavin, Brigid. Trade and investment in the wider Europe : EU neighbourhood policy for enhanced regional integration.

Journal of World Investment. Vol. 4 (2003), no. 5, p. 893-908.

Artiklis analüüsitakse Euroopa Liidu (EL) uue naabruspoliitika põhimõtteid. ELi laienemisega muutuvad ka Euroopa majanduslikud ja poliitilised piirid. ELi eesmärk on suurendada regionaalset integratsiooni uute naabritega, mis hõlmavad Vahemere lõunaranniku maid (Alžeeria, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Maroko, Palestiina omavalitsus, Süüria ja Tuneesia) ning läänepoolseid vastiseseisvunud riike (Venemaa, Ukraina, Moldova ja Valgevene). EL ei kavatse jätkata laienemist lähema aja jooksul, selle asemel on Euroopa Komisjonil plaanis uus naabruspoliitika, et laienemisest oleks kasu ka naaberriikidele, ilma et neile liikmelisuse perspektiivi pakutaks. Selle laienemisjärgse eesmärgi saavutamiseks on ELil kahesuunaline strateegia: töötada koos kõigi naaberriikidega välja laiaulatuslik horisontaalne majanduslike, poliitiliste ja institutsionaalsete reformide programm ja samal ajal luua vertikaalne kahepoolsete kaubanduskokkulepete raamistik iga riigiga.

Esmalt vaadeldakse artiklis, mis olid ELi eduka laienemise põhielemendid ja millisest neist võiks olla kasu ELi koostööle lähiriikidega. Seejärel käsitletakse seniseid majandussuhteid ELi ja eespool mainitud riikide vahel. Praegu juhindub EL nende riikidega kaubandusalast koostööd tehes kahte tüüpi lepingutest: Vahemere lõunaranniku maade puhul assotsiatsioonilepingutest ja nelja endise NSVLi vabariigi puhul partnerlus- ja koostöölepingutest.

Autor iseloomustab artiklis kahe piirkonna riikide majanduskeskkondi, väliskaubandussuhteid ja ELi motiive kaubanduse liberaliseerimiseks ning majanduslike ja seadusandlike reformide toetamiseks.

Uue naabruspoliitika eesmärk on Paneuro-Vahemere ühisturu loomine. Selle loomise aluseks on uus "superregionalismi" kontseptsioon, mis põhineb vertikaalse inter- ja horisontaalse intraregionaalse integratsiooni samaaegsel toimumisel. Kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine, mis iseloomustavad Euroopa siseturgu, laieneksid lähima kümne aasta jooksul ka naaberriikidele. EL on valmis ka oluliselt suurendama finantsabi neile riikidele poliitiliste ja majanduslike reformide toimumise korral ning nende turgude regionaliseerimisel.

Kokkuvõtteks tõdeb artikli autor, et Euroopa Liit on püstitanud kaugeleulatuvad eesmärgid: ühendada Euroopa ida- ja lõunaturud ning luua suure potentsiaalse ostujõuga uus turg (täiendavalt 385 miljonit elanikku). Uue naabruspoliitika elluviimine sõltub mitmest tegurist, sh ELi praeguse eelarvepraktika reformimisest, mis oleks vajalik, et kindlustada nii uute liikmesriikide kui ka naaberriikide rahalist toetamist. ELi uue naabruspoliitika elluviimise edukus sõltub suurel määral ka ELi institutsioonide reformimise tulemustest.

Refereerinud Hela Ojasaar

EUROOPA PARLAMENT

Selck, Torsten J; Steunenberg, Bernard. Between power and luck: the European Parliament in the EU legislative process. European Union Politics. Vol. 5 (2004), no. 1, p. 25-46.

Artikkel käsitleb Euroopa Parlamendi mõju seadusandlikule otsustusprotsessile Euroopa Liidus. Euroopa Parlamendi seadusandlik roll sõltub sellest, millised volitused on parlamendil erinevates õigusaktide menetlustes. Osas menetlustes Euroopa Parlament ei osale, teistes osaleb nõuandva organina (konsultatsioonimenetlus) või annab oma nõusoleku (nõusolekumenetlus), parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu erimeelsuste korral toimuvad otsesed läbirääkimised (kaasotsustamismenetlus).

Artikli eesmärk on välja selgitada erinevate Euroopa Liidu võimuesindajate mõju otsustusprotsessile empiirilise analüüsi ja näitlike mudelite võrdluse kaudu. Kõrvutatakse Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi positsioone Euroopa Liidu poliitika kujundamisel. Vastandatakse peamiselt Euroopa Parlamendi rolli konsultatsioonimenetluses ja kaasotsustamismenetluses. Komisjonil ja nõukogul on võrreldes Euroopa Parlamendiga suuremad volitused konsultatsioonimenetluse raames. Konsultatsioonimenetluse korral on Euroopa Komisjoni ülesanne teha seaduseelnõu vastuvõtmise ettepanek, mis edastatakse nõukogule aktsepteerimiseks. Euroopa Parlamendil on sellisel puhul vaid võimalus esitada arvamus, mida Komisjon võib arvesse võtta.

Tähelepanu pööratakse õnneliku juhuse ja võimu vahekorrale otsuse tegemise protsessis. Uuritakse, kui palju Euroopa Parlament suudab oma volituste piires

seadusandluse protsessi mõjutada ja kui palju on tegemist „õnneliku juhusega“. Artiklis tuuakse välja politoloogide ja teadlaste (Tsebelis, Moser, Garrett, Crombez, Corbett jt.) erinevad seisukohad.

Järeldatakse, et Euroopa Parlamendil on suurem mõju kaasotsustamismenetluses ja et ta on olnud edukas enamikus konsultatsioonimenetluste läbirääkimistes tänu “õnnelikele juhusetele”.

Refereerinud Maria Palts

TULUMAKS JA EUROOPA LIIT

Kari S. Tikka. Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haastena Lakimies (2003), no. 7–8, s. 1184–1197.

Riigi õigus kehtestada makse on üks demokraatia nurgakivi. Autor analüüsib Soome näitel, kuidas Euroopa Liit mõjutab riigi suveräänsust maksuasjades. Euroopa Liidu asutamislepingus on eesmärgina kirjas muuhulgas pidev majanduskasv ja konkurentsivõime suurendamine ning vahend selle eesmärgi saavutamiseks on ühtse siseturu loomine, mis võimaldab kaupade, teenuste, tööjõu ja kapitali vaba liikumist.

Euroopa Liidus on liikmesriikidel õigusaktide kooskõlla viimisel suuremad kohustused kaudse maksustamise osas, otseste maksude kehtestamisel on vabadus suurem. Nii ongi Soome loobunud iseseisvast poliitikast tollide ja aktsiisi- ning käibemaksu kehtestamisel, nende puhul kehtib Euroopa Liidu õigus, mida järgitakse ka õiguse rakendamisel ja tõlgendamisel. Tulumaksu osas on liikmesriikide iseseisvus Euroopa Liidus märkimisväärselt suurem, kuna lähimuspõhimõttele vastavalt ei ole tulumaksu ühtlustamine liidus omaette eesmärgiks. Riigi otsustusõiguse säilimist toetavaks teguriks on ka maksuküsimuste otsustamise juures ühenduse tasandil kehtiv konsensusnõue.

Vabadust maksuotsustes ei määra aga üksnes õiguslikud piirangud, kuna maksuseaduste puhul tuleb seadusandjal eelkõige lähtuda majanduslikest eesmärkidest, mis on seotud riigi majanduskasvu ja riigikassaga. Oluliseks mõjutajaks on sealjuures teiste riikide maksupoliitika ehk teiste sõnadega toimiv rahvusvaheline maksukonkurents. Maksukonkurents on seda tugevam, mida suurem on maksumaksjate liikuvus riikide vahel. Euroopa Liidus muutub olukord veelgi pingelisemaks, kui mais 2004 lisandub kümme uut liikmesriiki. Soome jaoks on murettekitav just lähiriikide (Eesti, Läti, ka Venemaa) madal tulumaksumäär. Autori hinnangul pole välistatud selline areng, et Soome loobub progresseeruvast tulumaksust ja kehtestab tulude maksustamisel ühtse maksumäära, kuid mitte varem kui 5–10 aasta pärast.

Kõik märgid viitavad sellele, et integratsiooni süvenedes maksupoliitika ühtlustamine Euroopa Liidus jätkub ning puutumata ei jää ka tulumaks. Varjatud kujul see juba toimub, mida tunnistab Euroopa Ühenduse Kohtu praktika ettevõtete tulumaksu puudutavates kohtuasjades.

Autor annab artiklis ülevaate praegu kehtivatest maksudirektiividest, mis reguleerivad ettevõtete maksustamist, ja tutvustab Euroopa Ühenduse Kohtu lahendeid tulumaksuasjades, mida on arvestatav hulk. Autorit teeb sellise kohtupraktika olemasolu ja võimalikkus murelikuks, kuna kohtu otsuseid on raske ette ennustada ning selline olukord ei ole normaalne, kui kohtuinstants oma tõlgendustega astub sisuliselt seadusandja asemele. Ühise poliitika osas kokkuleppele jõudmine peaks toimuma avalikus poliitilises protsessis.

Refereerinud Giina Kaskla

EUROOPA LIIT JA ÕIGUS LIIDUST LAHKUDA

Raymond J. Friel. Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution
International and Comparative Law Quarterly. Vol. 53 (2004) no. 2, p. 407–428.

Artikkel analüüsib Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu artiklit 59, mis sätestab liidust vabatahtliku väljaastumise õiguse. Esimest korda Euroopa Liidu 50 aastase ajaloo jooksul on päevakorras liikmesriigi võimalikule väljaastumisele õigusliku aluse rajamine. Eelnõu artikli 59 punkt 1 ütleb: "Iga liikmesriik võib otsustada vastavalt oma põhiseadusest tulenevatele nõuetele liidust välja astuda." Järgnevates punktides on kirjeldatud protseduuri, mille alusel see saaks toimuda.

Ühelt poolt osutab sellise sätte lülitamine ELi põhiseaduslikku leppesse rahvusvahelise lepinguõiguse mõjule, kuna Viini lepinguõiguse konventsiooni kohaselt peab õigus lepingust taganeda olema vastavas lepingus sõnaselgelt väljendatud. Teiselt poolt toob autor välja vastuolu, mis valitseb liikmesriigi õiguste suurendamise tahte ja Euroopa Liidu arenguloogika vahel, kuna EL ei ole ammu enam pelgalt ühtse siseturu arendaja, vaid on muutunud riikide poliitiliseks ühenduseks.

Kuivõrd taoline eraldumisklausel on tüüpiline föderaalriikidele või riikide liitudele, siis vaatleb autor ajaloolises ja õiguslikus kontekstis USA, Kanada ja endise Nõukogude Liidu kogemust ning võrdleb seda Euroopa Liidu lähenemisviisiga õigusele liidust välja astuda.

Euroopa Liidu senine kogemus liidust lahkulöömise osas piirdub Gröönimaa juhtumiga. Taani osana Gröönimaa küll liitus ühendusega, kuid, saades suurema autonoomia, otsustas 1982. aastal rahvahääletuse tulemusel Euroopa Liidust eralduda. Autor kirjeldab õiguslikku mehhanismi ja protseduuri, mille alusel Gröönimaa liidu koosseisust lahkumine toimus. Hoolimata sellest, et eraldumiseks läks vaja kõigi liikmesriikide nõusolekut, oli Gröönimaa puhul tegemist lihtsa juhtumiga, kuna ta ei ole iseseisev riik ning tema eraldumine ei mõjutanud Taani ja Euroopa Liidu suhteid. 1985. aastast reguleerib Gröönimaa ja Euroopa Liidu vahelisi suhteid ülemeremaade ja -territooriumide kohta kehtiv kord, mis on sätestatud Euroopa ühenduste asutamislepingu IV osas. Autor selgitab veel lähemalt praegu Euroopa Liidus valitsevat ühenduse õiguse ülimuslikkuse doktriini. Selle järgi ei saa ükski liikmesriik

lahkuda liidust ühepoolse otsuse alusel, kuid Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumisega õiguslik raamistik muutub.

USAs on ajalooliselt on kujunenud olukord, et osariigil pole ühendriigist välja astuda võimalik, kuigi iseseisvumisliikumine Hawaii ja California osariigis seni veel täiesti eksisteerib. Quebeci provintsi iseseisvumispüüdlustega seoses tutvustab autor Kanada Ülemkohtu seisukohti kolmes küsimuses: kas Kanada põhiseaduse järgi Quebecil on õigus ühepoolset eralduda; kas Quebecil on enesemääramisõigus rahvusvahelise õiguse järgi; ja mis on ülimuslik siseriikliku õiguse ja rahvusvahelise õiguse vastuolu korral. Ülemkohus leidis, et provintsil ei ole ühepoolset õigust riigist lahku lüüa, küll on aga võimalikud mitmepoolsed läbirääkimised selles küsimuses ja eraldumine saab toimuda teiste provintside nõusolekul. Samuti ei saa riigi provintsi kasutada enesemääramisõigust rahvusvahelise õiguse alusel. Põhja-Ameerika näidetele toetudes osutab autor erinevatele eesmärkides, mis on föderaalriigil ja Euroopa Liidul kui iseseisvate riikide ühendusel.

Endine Nõukogude Liit pakub antud kontekstis huvi pigem kui hoiatav näide ajaloost. Formaalne õigus väljaastumiseks oli NSVLi põhiseaduses küll sätestatud, aga mingit protseduuri selle teostamiseks ei olnud ette nähtud ning liitu hoidis koos sõjaline jõud. Tegelikuses lagunes Nõukogude Liit koost, kuna kõik föderatsiooni osalised tahtsid selle laialisaatmist.

Autor esitab kolm mudelit, mida on võimalik kasutada erinevate eraldumisviiside iseloomustamisel. Esimene võimalus annab liikmesriigile täieliku eesõiguse eraldumise üle otsustada, teine annab otsustusõiguse liidule (Ameerika Ühendriikide mudel) ja kolmas variant annab võimaluse liikmesriigil lahkuda liidust vastastikusel kokkuleppel, kuid liidu järelevalve all (Kanada mudel).

Autor leiab, et Euroopa Liidus valitud lahendus, mis kajastub põhiseadusliku leppe eelnõus, on kõige lähemal esimesele mudelile. Sellega seoses toob ta välja probleemid ja ohud, mis võivad kaasneda olukorraga, kui üks suur liikmesriik otsustab ühepoolset liidust eralduda. Kuigi eelnõus on ette nähtud liidu ja eralduva riigi vahelise lepingu sõlmimine, jõustub riigi väljaastumisotsus kahe aasta möödumisel ikkagi (ka sel juhul kui mõlemat poolt rahuldava kokkuleppeni ei jõuta). Ekspertide arvates ei tohiks jätta võimalust taolise kaheaastase ebamäärase perioodi tekkimiseks. Artikli autori hinnangul on eelnõus leiduv liidust lahkumise protseduur sätestatud puudulikult ja kui seda rakendada, võib selline süsteem kahjustada nii väljaastuva riigi kui ka Euroopa Liidu stabiilsust. Lisaks on see süsteem kasulik eelkõige suurtele riikidele. Seega võiks põhiseaduse lepingu eelnõu sõnastuse võtta lähtekohaks edasisele diskussioonile ja mitte käsitleda seda lõpliku lahendusena.

Samal teemal samalt autorilt vt ka: Raymond J Friel. Secession from the European Union: Checking Out of the Proverbial "*Cockroach Motel*". Fordham International Law Journal, 2004, vol. 27, no. 2, pp. 590–641.

Refereerinud Giina Kaskla

EUROOPA LIIDU INIMÕIGUSTE POLIITIKA

Andrew Williams. EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure of design?

European Law Review. Vol. 28 (2003) no. 6, p. 794–813.

Euroopa Liit on loomas oma inimõiguste poliitikat, mis kajastub ka Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõus. Euroopa Tuleviku Konvent väljendas seisukohta, et inimõiguste teema võib olla otsustava tähtsusega liidu konstitutsionaliseerimise ja laienemise protsessis. Kuid kas efektiivse inimõiguste poliitika kujundamine põhiseadusliku leppe kaudu omab reaalselt väljavaadet või on tegemist äpardunud katsega? Artiklis väidetakse, et vaatamata vajadusele mõtestatud, kindlapiirilise ja selge lähenemise järele põhiõiguste vallas, ei ole põhiseadusliku leppe eelnõus seda eesmärki saavutatud.

Artikkel koosneb kolmest osast. Esimeses osas tutvustatakse ülevaاتlikult Euroopa Liidu senist inimõiguste poliitikat ja osutatakse põhjustele, miks on tekkinud vajadus reformide järele selles valdkonnas. Teises osas analüüsitakse Euroopa Tuleviku Konvendi tööd ja inimõigustega seotud konvendi dokumente (kaasa arvatud põhiseaduse lepingu eelnõu). Autor jõuab järeldusele, et käimasoleva põhiseadusliku protsessiga ei ole siiski toimunud suurt muutust ELi inimõiguste poliitikas.

Kolmandas osas väidab autor, et hoolimata Euroopa Liidu eelnevatest praktilistest edusammudest inimõiguste vallas, ei võimaldanud Laekeni deklaratsioon oma piiratud mandaadiga ning konvendi protsess üldiselt astuda otsustavat sammu. Inimõiguste temaatika jäi konvendi tegevuses pigem teisejärguliseks küsimuseks ilma piisava vastukaja ja avaliku tähelepanuta. Käsitleti kitsalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta staatuse ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga seotud küsimusi. Autor eritleb lähemalt tegureid, mis mängivad olulist rolli efektiivse inimõiguste poliitika kujundamisel ning realiseerimisel.

Kas konvent oleks võinud läheneda inimõiguste teemale teistmoodi? Autor arvab, et seda oleks saanud teha mitmel erineval moel. Konvendi poolt koostatud põhiseaduse lepingu eelnõu tekitab vastamata küsimusi ning lähemas tulevikus puudub Euroopa Liidu sees inimõiguste küsimustes selgus ja kindlus.

Refereerinud Anneli Verro

GEENMUUNDATUD TOIT JA EUROOPA LIIT

Sara Poli. The overhaul of the European legislation on GMOs, genetically modified food and feed: mission accomplished. What now?

Maastricht Journal of European and Comparative Law. Vol. 11 (2004) no. 1, p. 13-45.

Hiljuti jõustati Euroopa Liidus kaks uut määrust, mille eesmärk on uuendada geneetiliselt muundatud organisme (GMO) puudutavaid õigusakte. Need on: määrus geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta (nr 1829/2003, 22. september 2003) <http://www.legaltext.ee/text/et/U71178.htm> ning määrus nr 1830/2003, 22. septembrist 2003, milles käsitletakse geneetiliselt muundatud organismide jälgitavust

ja märgistamist, geneetiliselt muundatud organismidest valmistatud toiduainete ja sööda jälgitavust ning millega muudetakse direktiivi 2001/18/EÜ <http://www.legaltext.ee/text/et/U71177.htm>.

1999. aastal arutati Nõukogus geneetiliselt muundatud organismide Euroopa Liidu turule lubamist. Mitmed liikmesriigid olid selle lubamise vastu, põhjendades seda teadmatusena, kuidas geneetiliselt muundatud organismid mõjutavad keskkonda ja tervist. Siiski tekkis Euroopa Liidu liikmesriikide ja WTO liikmete (USA, Kanada ja Argentina) surve vajadus reformide järele. 2001. aastal tehti esimene samm – võeti vastu direktiiv 2001/18/EÜ <http://www.legaltext.ee/text/et/T70865.htm>, mis käsitleb geneetiliselt muundatud organismide tahtlikku keskkonda viimist. Akti eesmärk oli võimaldada kohalikel võimudel rohkem kaasa rääkida geneetiliselt muundatud organismide turule lubamisel ja võtta rohkem arvesse nende mõju keskkonnale ja inimeste tervisele.

Määrus nr 1830/2003 kehtestab geneetiliselt muundatud organismide ja geenmuundatud toiduga tegelevatele ettevõtjatele jälgitavuse ja märgistamise nõuded. Tegemist on nn kõrvalmeetmega, kuna see rakendub alles toodete turule jõudmisel. Tootjad on kohustatud tarbijaid informeerima toote koostisest, milleks geenmuundatud toodete puhul kasutatakse erilisi identifikaatoreid. Kui geenmuundatud organismide sisaldus toidus või söödas on tehniliselt vältimatu või juhuslik, ega ületa kontsentratsioonilt 0,9%, ei ole vaja täita märgistuse ja jälgitavuse nõudeid. Sama kehtib otsetöötluste minevate toodete kohta.

2003. aasta mais haarasid WTO liikmed Euroopa Ühenduse vaidluste biotehnoloogiat puudutavate küsimuste üle. WTO polnud rahul sellega, et Euroopa Liit pidurdab liigselt geenmuundatud toodete turustamist. Euroopa Liidu seisukohad said Austraalia, Kanada, USA, Brasiilia, Argentina ja Šveitsi poolt kõva kriitika osaliseks, kuna Euroopa Liit käsitles geenmuundatud organisme kui tervistkahjustavaid, ehkki teaduslikku põhjendust sellele polnud. Kanada ja USA seisukoht oli, et Euroopa Liidu toidu- ja söödaaregulatsioon ei tööta ega ole täidetav, Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) roll on piiratud ja mis peamine, puuduvad teaduslikud põhjendused. Samalaadne kriitika puudutas ka märgistuse ja jälgitavuse nõudeid, mille rakendamist peeti lisaks liiga kalliks.

Direktiivi 2001/18/EÜ artikkel 23 võimaldab Euroopa Liidu liikmesriigil keelata geenmuundatud organismide ringluse. See võib siiski toimuda vaid Euroopa Liidu nõusolekul – kui riiklikud ettevaatusabinõud ei saavuta Euroopa Liidu heakskiitu, tuleb need tühistada. Kui liikmesriik soovib siiski eirata direktiivi 2001/18/EÜ nõudeid, võib ta kasutada Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 95 sätteid, mis lubab põhimõtteliselt piiranguteta rakendada siseriiklikke keelumeeid. Austria kasutas sellist skeemi, soovides keelata igasuguste geneetiliselt muundatud seemnete ja loomade kasutamise. Austria puhul leiti aga, et mure seoses keskkonnakahjustustega pole piisavalt põhjendatud ja taotlust ei rahuldatud. Austria juhtum näitab seega, et GMO poolt põhjustatud kahju peab olema teaduslikult ülihästi põhjendatud ning et liikmesriikidel on pea võimatu kehtestada iseseisvaid reegleid.

Ka ohutuse tagamise meetmete ja keskkonnaohutuse hindamise osas on liikmesriikidel piiratud võime ise otsustada. Hädalukorras, kui kaugjuhtimine osutub

mingil põhjusel võimatuks, võivad liikmesriigid võtta iseseisvalt vastu otsuseid, et likvideerida tekkinud olukord.

Refereerinud Helen Karukäpp

EUROOPA LIIDU KEELEPOLIITIKA JA HEA HALDUSTAVA

Miriam Aziz. Mainstreaming the duty of clarity and transparency as part of good administrative practice in the EU

European Law Journal. Vol. 10 (2004) no. 3, p. 282-295.

Artiklis vaadeldakse Euroopa Liidu keelepoliitikat ning keeleõiguste rakendamist halduses ja selle praktika kooskõla hea haldustavaga. On tõendust leidnud, et tõhus keelepoliitika on oluline vahend, mis aitab sobitada kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse respektierimist liikmesriikide omavahelise kommunikatsiooni efektiivsemaks muutmise vajadusega. Artiklis analüüsitakse keelt kui vahendit demokraatia legitiimsuse tagamiseks, st ametlik keelekasutus peab olema selge ning kõigile arusaadav.

Praeguseks on ELis 21 ametlikku keelt. Keeleõiguste teema on poliitiliselt küllaltki tundlik, kuna tegemist on liikmesriikide identiteeti puudutava valdkonnaga (enamiku ELi riikide põhiseadustes sisaldub säte riigikeele kohta). Vaidlused antud valdkonnas on käinud peamiselt ametlike keelte arvu ning ühe või kahe keele ELi seadusandlikus protsessis domineerimise üle. Tähelepanuta on aga hoopiski jäänud vajadus kindlustada, et õigusaktide adressaadid mõistaksid seaduste sisu ja nende mõju igapäevaelule.

ELi keeleõiguste alane poliitika on suunatud sellele, et ära hoida liikmesriikide rahvuslikku identiteeti ohustavaid kokkupõrkeid. Näitena on toodud kohtulahend *Groener v Minister for Education (C-379/87)*, kus Iirimaa osalise tööajaga õpetajana töötava Hollandi kodaniku täiskohaga töötamise soov lükati tagasi mitterahuldavale iiri keele oskusele viidates. Euroopa Ühenduste Kohus leidis, et EÜ asutamisleping ei keela liikmesriikidel oma keelt kaitsta niikaua, kuni see ei ohusta põhivabadusi nagu töötajate vaba liikumine.

ELi tasandil on keelelisi erinevusi ja kultuuripärandi kaitset rõhutatud peamiselt seoses erinevate poliitikavaldkondadega. Põhiõiguste harta artikkel 22 sätestab nii keeleliste, kultuuriliste kui ka religioossete erinevuste kaitsmise. ELi põhiseadusliku leppe eelnõu sisaldab sätet, kus on kirjas, et "Liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja tugevdamise".

Olulise probleemina toob autor esile, et ELi ametkondades kasutatakse palju nn erialast jargooni. Selles situatsioonis on kaks omavahel seotud dimensiooni. Esimene on väline dimensioon, mis väljendub suundumuses *lingua franca* poole ning tähendab ühe keele põhikeelena kasutamist (olgu see siis inglise, saksa või prantsuse keel). Teine dimensioon väljendub nn eliidi keeles, mida kasutatakse teatud kindlas grupis või siseriingis. Just viimatinimetatu sagedase kasutamise tõttu on ELi keeleõiguste reeglistik hooletusse jäetud. Eriti tarbijaõiguste kontekstis on päevakorraale tõusnud vajadus meetmete järele, mis kaitseks kasutatava keele selgust ning arusaadavust.

ELi erapooletu, sisuka ja aktiivse poliitika elluviimiseks on vajalik Euroopa üldine kodakondsuse ja keelepoliitika kontseptsioon, mis arvestab liikmesriikide keelelist mitmekesisust.

Refereerinud Aigi Kasvand

RAHVUSVAHELINE TERRORISM JA EUROOPA LIIDU MIGRATSIOONIPOLIITIKA

**Elsbeth Guild. International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001
European Foreign Affairs Review. Vol 8 (2003), no. 8, p. 331-346**

Autori arvates ei ole kindlat suhet ELi sunniviisiliselt saabunud migrantide ja terrorismi vahel Euroopas. Sunnitud migrandid liigitatakse Euroopa Liidu liikmesriikide poolt tavaliselt varjupaiga otsijateks või pagulasteks.

Esimene Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogu kohtumine peale USA terrorirünnakuid oli täielikult pühendatud Euroopa Liidu vastukajale võitluses terrorismiga. Koostööd otsustati laiendada järgmistes valdkondades: juriidiline ning politsei ja salaluure organite koostegevus, partnerlus USAga ning meetmete rakendamine välispiiridel.

Immigratsiooni ja asüüli puudutavad küsimused muutusid eriti aktuaalseks peale selgumist, et 11. septembri terroriaktides kahtlustatavad on USAs elavad välismaalased. ELis keskenduti enam piiridele ja nende kontrollimisele. Piiride sõltumatusel ja terviklikkusele on kõige suuremaks ohuks just oma kodumaalt lahkuma sunnitud migrandid, kellest enamus on pärit peamiselt moslemi riikidest.

Sõjas terrorismiga ei seista silmitsi mitte niivõrd konkreetsete riikidega, vaid indiviididega, kes suuremal või vähemal määral tegutsevad koos. Riik, kus vaenulikku tegevust läbi viiakse, ei pruugi tingimata olla sõtta kaasatud, vaid on lihtsalt kohaks, kus sõda toimub.

1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta protokolliga on riikidel kohustus mitte saata inimesi tagasi riiki, kus nad kardavad tagakiusamist rassi, religiooni, rahvuse, sotsiaalsesse guppi kuuluvuse või poliitilise arvamuse olemasolu pärast. Need tingimused ei kehti aga inimestele, kelle puhul on põhjust arvata, et nad on toime pannud inimsuse või rahu vastase, samuti sõjakuriteo vms. Piirid välismaalaste väljasaatmisele seab ka Euroopa inimõiguste konventsioon, mis keelab piinamist, ebainimlikku või alandavat kohtlemist või karistamist kartvate inimeste riigist välja saatmist, sõltumata asjaolust, kas tegemist on rahvusvaheliste terroristidega või mitte.

Uuringud näitavad, et maailmas on olemas ligi 109 juriidilist definitsiooni terminile "terrorism". Mõnel riigil on olemas pikk terrorismivastase seadusandluse ajalugu (nt Ühendkuningriigil). Ka Euroopa Liidul on ühine seisukoht terrorismi suhtes. Kuigi ELis tajutakse, et terrorism on seotud isikute vaba liikumisega, ei ole selle tagajärjeks

siiski piiride sulgemine. Autor toob näitena Inglismaa ja Põhja-Iirimaa ning Hispaania ja Prantsusmaa piirid, mida nähakse just põhiliste terroristide liikumise paikadena.

ELi määrus, millega loodi ühine andmebaas varjupaiga taotlejate sõrmejälgedest, oli oodatav samm peale 11. septembri terrorirünnakuid. Asüülitaotlejate kohta informatsiooni ning sõrmejälgede kogumine liikmesriikides on muutunud intensiivsemaks. Suurt rõhku on pandud ka nimekirjade loomisele terroristidest.

Kokkuvõtvalt ütleb autor, et kuigi Euroopa Liidu liidrid väidavad, et terrorismivastane sõda ei ole kampaania islami vastu, näitab tegevus antud valdkonnas midagi muud.

Refereerinud Anneli Verro

TEENUSTE OSUTAMISE VABADUS

Menz, Georg. Re-regulating the Single Market: national varieties of capitalism and their responses to Europeanisation.

Journal of European Public Policy. Vol 10 (2003), no 4, p 532-553.

Artikkel analüüsib Euroopa Liidu poolt vastu võetud teenuse osutamise vabadust puudutavate õigusaktide koostamist ja elluviimist nelja riigi seadusandluses: Austrias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Hollandis. Leiatakse, et rahvuslikud huvigrupid (nt kaubandusliidud, töötajate ühingud) kujundavad suuresti vastava ELi õigusaktide täideviimise strateegiat.

Artikli esimeses osas antakse lühike ülevaade vastavast kirjandusest: käsitletakse nii euroopastumist (*europeanization*) kui ka poliitilist ökonomiat. Teises osas analüüsitakse, kuidas rahvuslikud huvigrupid mõjutavad riikliku strateegia kujundamist ELi teenuste vaba liikumise põhimõtte osas ning hinnatakse nende tugevust eelpool mainitud riikides. Samuti uuritakse nende riikide pagulasregulatsioone.

Saamaks ülevaadet rahvuslike huvigruppide erinevustest, analüüsitakse tugevalt neokorporatiivset Austriat, riigikeskset lähenemist pooldavat Prantsusmaad ning keskmiselt neokorporatiivseid Saksamaad ning Hollandit.

Prantsusmaa kaubandusorganisatsioonide suurteks puudusteks on madal liikmete omavahelise ühistegevus, ideoloogiline killustatus ning ebaefektiivne koostöö valitsusega. Töötajate ühing, mis peamiselt esindab ettevõtlusega seotud inimesi, on suurema tsentraliseerituse ja ühistegevuse astmega ning teeb efektiivset *lobby*-tööd valitsusinstitutionides. Prantsusmaa survegruppide mõju võib seega pidada pigem nõrgaks.

Austria kaubandusühingud aga paistavad silma tugeva sisemise ühtsuse ning tsentraliseeritusega. Katusorganisatsioon juhivad oma liikmete tööd, koordineerivad kogu vastavat poliitikat ja kontrollivad palgakokkuleppeid, samuti on olemas väga hea koostöö valitsusega. Ka töötajate ühing on tugevalt hierarhiline struktuuriga ning tsentraliseeritud. Austria huvigruppide mõjukus ühiskonnas on väga tugev.

Saksamaa kaubandusorganisatsioonid on detsentraliseeritud ja madala sisemise ühtsusega, liikmed on väga autonoomsed. Valitsuse mõjutamiseks kasutatakse nii formaalseid nõupidamisi kui ka mitteformaalset *lobby*-tööd. Saksamaa töötajate ühingud toimivad analoogselt kaubandusorganisatsioonidega.

Hollandi nii kaubandus- kui töötajate ühingud on keskmisest tugevamalt tsentraliseeritud ning suurema sisemise ühtsusega, samuti omavad nad efektiivset koostööd valitsusega. Saksamaa ja Hollandi survegruppide mõju ühiskonnas on pigem tugev.

ELi teenuste osutamise vabaduse kajastatus nelja eespool käsitletud riigi seadusandlustes on liberaalseim Saksamaal, mida tõestab ka suur töötajate osakaal madalalpalgalistest liikmesriikidest.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et ELi teenuste osutamise vabaduse formuleerimine siseriiklikus seadusandluses on liikmesriigiti erinev ja sõltub suuresti kohalike huvigruppide aktiivsusest.

Refereerinud Aigi Kasvand

AVALIK ARVAMUS JA LAIENEMINE

Erik Jones, Niels van der Bijl. Public Opinion and Enlargement. A Gravity Approach

European Union Politics. Vol 5 (2004), issue 3, p. 331-351

Artiklis uuritakse Euroopa Liidu liikmesriikide suhtumist laienemisse. Et selgeks teha 10-ne liitunud riigi ning Bulgaaria, Rumeenia ja Türgi suhtumist laienemisse, kasutatakse Eurobaromeetri uuringuid aastatest 1996-2002.

Analüüs koosneb viiest osast. Esimeses määratletakse riigiülese hõimluse roll olemasolevas kirjanduses Euroopa integratsiooni hoiakute kohta ehk kuidas liikmesriigid näevad üksteist Euroopa integratsioonis. Teises osas iseloomustatakse analüüsiks vajalikke andmeid. Selleks küsiti vanade liikmesriikide elanikelt uute liikmesriikide kohta järgnevat: "Iga järgneva riigi puhul, kas te olete poolt või vastu selle riigi saamisel Euroopa Liidu liikmesriigiks?". Kolmandas osas kirjeldatakse analüüsi mudelit ning tehnikaid. Neljandas osas esitatakse tulemused ning viies osa on kokkuvõttev.

Analüüsi tulemusena tehti järgnevad järeldused: toetuse osakaal korreleerub positiivselt uue liikmesriigi osakaaluga vana liikmesriigi ekspordis ning negatiivselt kui liikmesriikide pealinnad asuvad üksteisest kaugel. "Meie tunne" kasvab kui riigid on üksteisele lähemal ning toimivad koos. Toetus korreleerub negatiivselt põllumajanduse suurema osatähtsusega kodumaises tööhõives. Põllumajandus juhib Euroopa Liidu finantsvooge, seega on ka suhtumine integratsiooni seotud poliitikatega. Kolmandaks, toetus on madalam kui liikmesriik on katoliiklik. Katoliiklikud maad pooldavad süvenemist ja on vastu laienemisele.

Kokkuvõtvalt ütleb autor, et riikide koostoime ning vastastikune mõjutamine mängivad olulist rolli avaliku arvamuse kujunemisel. Liikmesriigid toetavad laienemist suurema tõenäosusega siis, kui ollakse teineteisele olulised kaubanduspartnerid, asutakse geograafiliselt lähemal ning jagatakse ühist piiri. Ka ajaloolised sidemed riikide vahel omavad olulist rolli.

Refereerinud Anneli Verro