



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Ühendkuningriigi lahkumisreferendum ja varasemad Euroopa Liidu referendumid

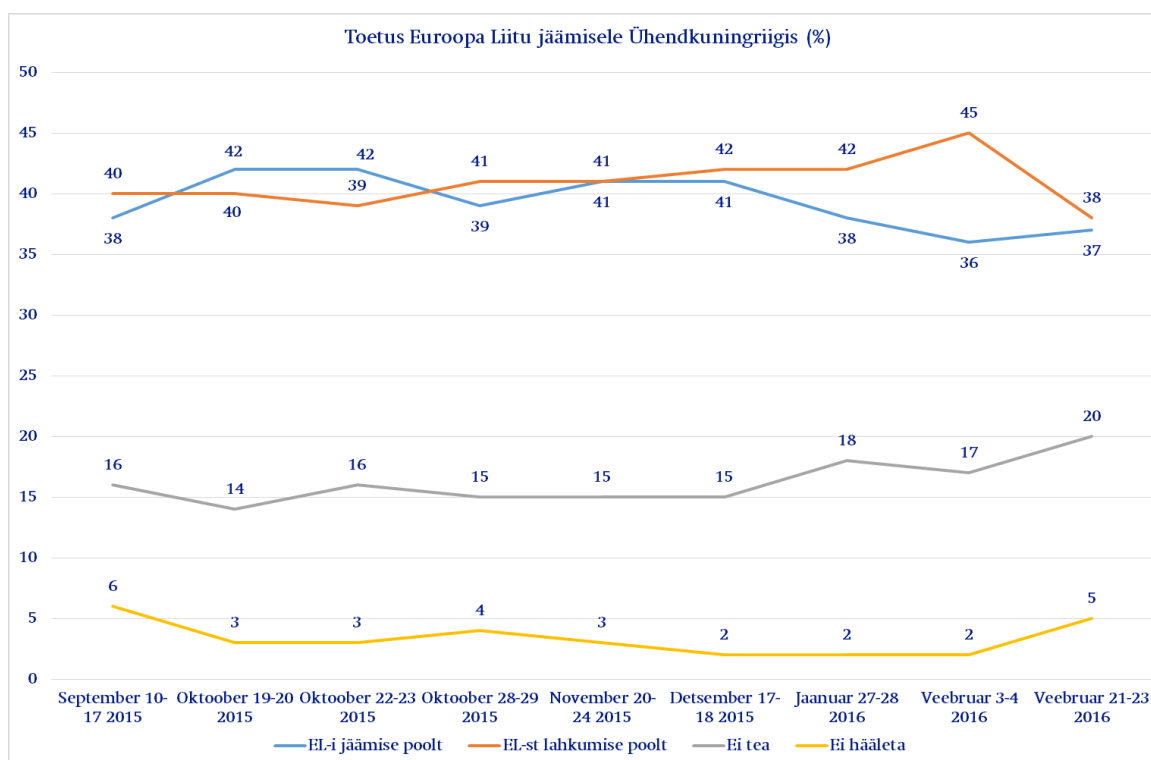
Nr. 5

07.03.2016

18.-19. veebruaril toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumise järel teatas Ühendkuningriigi peaminister David Cameron, et referendum Ühendkuningriigi võimaliku lahkumise üle Euroopa Liidust toimub käesoleva aasta 23. juunil. Ühendkuningriigi valimiskomisjoni ettepanekul kinnitas parlament referendumi küsimuse ning hääletusel tuleb Ühendkuningriigi kodanikel otsus teha küsimuses: „Kas Ühendkuningriik peaks jääma Euroopa Liidu liikmeks või Euroopa Liidust lahkuma?“.

Referendumi kuupäeva väljakuulutamisega täidab Cameron lõplikult kolme aasta taguse poliitilise lubaduse, mille peamiseks motiiviks oli vaigistada üha enam poliitikapilti trügiva äärmusparempoolse Suurbritannia Iseseisvuspartei kui koduerakonna euroskeptilise tiiva üleskutseid lahkuda Euroopa Liidust. Ülekaalukat toetust referendumi korraldamisele näitasid ka toonased arvamusküsitlused.

Hetkel näitavad arvamusküsitlused, et liitu jäämise pooldajaid ning lahkuda soovijaid on peaaegu võrdselt. Seetõttu on küsitluste põhjal referendumi lõpptulemust ennustada äärmiselt keeruline. Cameroni lootus, et ülemkogul sõlmitud lepe EL-i ja Ühendkuningriigi vahel annab jääjate toetusnumbrile otsustava tõuke ei realiseerunud, kuid leppe sõlmimine on liidust lahkujate toetusnumbrit ilmselt siiski mõjutanud (vt joonist).



EL-i ja Ühendkuningriigi kokkulepe

Euroopa Ülemkogus riigipeade ja valitsusjuhtide poolt kokku lepitud otsuse eelnõu e reformilepe puudutab peamiselt nelja valdkonda.

1. Majanduse juhtimine	Peamine kokkulepe sisaldab klauslit, et euroalasse mittekuuluv riik võib tõmmata nn hädapidurit euroalal tehtud otsuste osas, mis mõjutavad ka teisi riike, kuid tegemist on otsustamist edasilükkava mitte lõpliku vetoõigusega.
2. Konkurentsivõime	Leppes rõhutatakse kolme punkti: vajadust tõsta konkurentsivõimet, vähendada halduskoormust (selleks tuleks kehtestada kindlad eesmärgid nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide tasandil) ja vajadust sõlmida kaubanduslepinguid kolmandate riikidega (esmajärjekorras USA, Jaapani ja suuremate Ladina-Ameerika ning Aasia ja Vaikse ookeani piirkonna partneritega).
3. Suveräänsus	Suveräänsuse osa keskendub kolmele aspektile: mõiste „üha tihedam liit“ tõlgendamisele, rahvusparlamentide rolli suurendamisele Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning Ühendkuningriigi erandile, mis võimaldab tal valida need politsei- ja kriminaalõiguse alase koostöö meetmed, milles ta osaleda soovib.
4. Sotsiaaltoetused ja [isikute] vaba liikumine	Luuakse kaitsemehhanismi kasutamise võimalus liikmesriigile, kes kogeb pikema ajaperioodi jooksul erakordselt suurt töötajate sissevoolu teistest liikmesriikidest. Kaitsemehhanismi kasutamiseks peaks puudutatud liikmesriik teavitama komisjoni ja nõukogu sellisest erakorralisest olukorrast ning tõendama, et sellest on mõjutatud kas (1) liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi olulised aspektid, sh madalapalgaliste toetuste süsteemi põhimõtted, (2) liikmesriigi tööturu normaalne toimimine või (3) avalike teenuste nõuetekohane toimimine. Mehhanismi kasutamine annab ajutiselt võimaluse piirata riiki saabuvate töötajate juurdepääsu madalapalgaliste toetustele. Piirangud rakenduksid uutele riiki saabuvatele töötajatele maksimaalselt neljaks aastaks alates töösuhte algamisest. Töötaja juurdepääs toetustele hakkaks kasvama järk järgult sõltudes tema tugevnevast sidemest sihtriigi tööturuga. Lastetoetuste puhul luuakse otsusega võimalus indekseerida teise liikmesriiki eksporditavaid toetusi vastavalt lapse elukohariigi elatustasemele. Seega, lapsevanema töökohariik maksaks jätkuvalt teises riigis koos mittetöötava vanemaga elavatele lastele toetusi, kuid võib seda edaspidi teha lapse elukohariigi toetuste suurusel. Kui lapsevanemad töötavad eri riikides, siis eksportimist ei toimuks, kuna esmase maksjana maksab laste elukohariik toetuse välja ning vahe hüvitamise kohustust enam ei ole.

Allikas: Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union

Lepe jõustub juhul, kui Ühendkuningriik on otsustanud jääda Euroopa Liidu liikmeks. Ehkki konstitutsiooniliselt ei ole David Cameroni poolt välja kuulutatud referendum valitsusele siduv, ei ole rahvahääletuse tulemusega mitteametlikult poliitiliselt mõeldav.

Brexit – poolt ja vastu

Kuna arvamusküsitlused näitavad, et nii lahkumise kui jäämise toetajaid on püsivalt olnud u 40 % ringis, saab referendumipäeval ilmselt otsustavaks hetkel seisukohta mitteomavate inimeste käitumine. See tähendab, et mõlema leeri kampaaniateggevustel ja –sõnumitel ning kampaaniaid vedavate isikutel on ülitähtis roll.

Jäämise kampaaniat veab peaminister ja valitsus (kuigi kuus ministrit 29-st on teatanud, et toetavad lahkumist) ning neid toetavad suurettevõtjad (eriti oluline on liidus jätkamine Londonis resideeruvatele finantsettevõtetele ja eksportööridele). Lahkujate kampaaniat on vedamas justiitsminister Michael Gove, tööminister Ian Duncan Smith ning populaarne Londoni linnapea Boris Johnson. Viimase otsus liituda lahkujate leeriga oli mõneti üllatav, kuid otsuse taga võib näha Johnsoni ambitsiooni pürgida tooride parteijuhi ja sellega ka peaministri toolile.

Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise pooldajate argumendid keskenduvad peamiselt kolmele-neljale teemale. Esiteks, liidust lahkumine aitab tagasi võita suveräänsust ja vältida Euroopa kohtu jurisdiktsiooni. Teine peamine argument on seotud massiimmigratsiooni ja selle vältimisega, mis küsitlustes on ühtlasi brittide suurim poliitiline hirm. Samuti rõhutatakse, et lahkumine aitab vabaneda üha suurenevast EL-i poolt peale surutavast bürokraatiast ja regulatsioonidest, mis pidurdavad majandust ja ettevõtete kasvu. Lisaks polevat brittide häält EL-s piisavalt kuulda ning tusk teeb ka ebaproportsionaalselt suur liikmemaks EL-i ühisesse eelarvesse.

Samas näitab statistika, et Ühendkuningriigi ekspordipartnerid on peamiselt Euroopa Liidu liikmesriigid – pea 45 % kogu ekspordist suundub EL-i. Ühisturg on Ühendkuningriigi majanduse jaoks ülimalt oluline ning sellega seotud regulatsioonidest ja muudest nõuetest ei aita pääseda ka liidust väljaastumine ja näiteks ühinemine Euroopa majanduspiirkonnaga (EEA). Viimasel juhul tuleb ikkagi täita kõiki ühisturu nõudeid võimaluseta neid ise mõjutada või nende muutmisel kaasa rääkida. Samuti tuleb ühisturule pääsemiseks maksta liitumismakse. Vaatamata sellele, et Ühendkuningriik on pidevalt viidanud, et riigi liikmemaks EL-i ühisesse eelarvesse on liiga suur, näitavad arvutused, et rahaliselt on riik ikkagi läbi erinevate otse- ja kaudsete toetuste kasusaaja. Samuti ei vähenda liidust väljaastumine automaatselt immigratsiooni. Mitmes EL-i mittekuulvas riigis, millel on tihedad kaubandussuhted EL-i ühisturuga, ületab immigratsioon juba tänast Ühendkuningriigi taset. Inimeste vaba liikumine on aga üks vältimatuid tingimusi, mis tuleb täita, et pääseda EL-i siseturule. Samuti seab väljaastumine küsimärgi alla Ühendkuningriigi ühtsuse, sest šotlased on lubanud korraldada uue iseseisvusreferendumi, kui Ühendkuningriik peaks EL-ist lahkuma.

Euroopa Liidu alased referendumid

Referendumid erinevatel Euroopa Liiduga seotud teemadel ei ole Euroopa riikides sugugi harvad. Šveitsis tegutseva Otsedemokraatia uurimiskeskuse (*Centre for Research on Direct Democracy*) andmetel on alates 1972. aastast (Euroopa Ühenduse moodustamisest) peetud 54 EL-i alast referendumi 25 riigis. Lisaks on referendumid toimunud ka Taani hallataval Gröönimaal ja Soomele kuuluval Ahvenamaal. 26 EL-i alast referendumi on aset leidnud kolmes riigis: Šveitsis (9), Iirimaa (9) ja Taanis (8), väljaspool liikmesriike on EL-i alaseid referendumid aset leidnud Liechtensteinis (2), Norras (2), San Marinos (1).

Neile on peagi lisandumas Hollandi poolt välja kuulutatud mittesiduv referendum Euroopa Liidu ja Ukraina vabakaubanduslepe sõlmimise küsimuses (sellesisuline ettepanek kogus referendumile panekuks piisavalt toetusallkirju), kõnealune Ühendkuningriigi nn Brexit referendum ning hiljuti lubas Ungari peaminister Viktor Orbán korraldada referendumi kohustuslike EL-i pagulaskvootide asjus (referendumi täpsemad detailid pole veel selgunud).

Kokkuvõtvalt võib kõik EL-i alased referendumid liigitada kolmeks:

1. Referendumid, mis seotud riigi staatusega EL-s (liitumine, liitumine EEA-ga¹ või lahkumine EL-st). Neid on alates 1972. aastast peetud 27, sh Eestis. Näiteks Šveitsis on peetud kolm taolist referendumi – EEA, EFTA ja EL-i kahepoolsete lepingutega ühinemise asjus (1972, 1992 ja 2000) ning kaks Norras (1972 ja 1994). Kõigist 27 referendumist on ühinemine tagasi lükatud kahel korral norralaste ja ühel korral šveitslaste poolt (1992. aastal, kui

¹ Euroopa Majanduspiirkond e *European Economic Area*

ülinapilt lükati tagasi ühinemine EEA-ga). 1982. aastal pooldasid gröönimaalased EL-st lahkumist.

2. Poliitikaalased referendumid – kus oluline kriteerium on seotus spetsiifilise poliitikaga (*policy*), olgu selleks näiteks rahandus-, fiskaal- või välispoliitika. Mõnikord on selliseid referendumeid nimetatud ka ühe-teema referendumiteks.
3. Lepingu (nt Ühtne Euroopa Akt, Maastrichti, Nice'i või EL-i põhiseaduse lepingud) ratifitseerimise referendumid, mida saab pidada vaid EL-i liikmesriik. Ratifitseerimisreferendumid võivad olla esile kutsutud, kuna seda nõuab liikmesriigi põhiseadus (see seletab nt rohkete EL-i alaste referendumite arvu Iirimaa ja Taanis).

Lahkumisreferendumeid on peetud Euroopa Liidu ajaloos täpselt kaks. Huvitaval kombel toimus esimene „lahkumisreferendum“ 1975. aastal just Ühendkuningriigis, kusjuures referendum taust sarnaneb juunikuus aset leidvale Brexit referendumile. 1973. aastal ühines Ühendkuningriik konservatiivist peaministri Edward Heathi juhtimisel Euroopa Ühendusega, kuigi ühinemise küsimuses referendumit ei korraldatud. 1974. aasta aprillis teatas aga värskest peaministritoolile valitud leiboristist peaminister Harold Wilson, et taaselustab läbirääkimised Euroopa Ühendusega, et kardinaalselt muuta ühinemisläbirääkimistel saavutatud tingimusi, mis toona puudutasid eelkõige suhkru ja või importi väljastpoolt EÜ-d, väikefarmerite otsetoetusi ja ühenduse eelarvesse tehtavate Ühendkuningriigi sissemakseid. Ehkki teised liikmesriigid ei näidanud läbirääkimiste avamise suhtes üles erilist entusiasmi, nõustuti Ühendkuningriigi nõudmistega pärast seda, kui britid ähvardasid blokeerida kõik ühenduse sügavamad integratsiooniinitsiatiivid. 1975. aasta juunis peetud referendum eel tegi valitsus tugevat toetuskampaaniat ühendusse jäämisele, kasutades äsja saavutatud kokkulepet trumpkaardina. Rahvas vastas referendumiküsimusele „Kas Teie meelest peaks Ühendkuningriik jääma Euroopa Ühendusse?“ üsna suure ülekaaluga jaatavalt. Seevastu Gröönimaa 1982. aasta ühendusest lahkumise üle peetaval referendumil oli rahva otsus vastupidine, kuigi arvestades toonast gröönimaalaste euroskeptilist hoiakut (Taani ühinemisel 1973. a rahvahääletusel hääletas pea 70% gröönimaalastest ühinemise vastu) oli lahkumise pooldajate ülekaal lõpuks üsna napp.

Lahkumisreferendumid EL-is

	Kuupäev	"Jah" hääli	"Ei" hääli	Ref. tüüp	osalus %	Kehtivaid hääli	Jah [%]	Ei [%]
Ühendkuningriik	5.06.1975	17378581	8470073	mittesiduv	64	25848654	67,23	32,77
Gröönimaa	3.02.1982	11180	12615	mittesiduv	74	23795	46,98	53,02

Riho Kangur
nõunik
tel 6643

Kasutatud allikad

- Centre for Research on Direct Democracy - <http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>
- Mendz, M; Mendez, Vasiliki, T. Referendums and the European Union (2014).
- The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and referendum, Euroopa Parlamendi analüüsiosakond - [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA\(2016\)577983_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA(2016)577983_EN.pdf)
- A background guide to "Brexit" from the European Union. Economist 24.02.2016 - <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/02/graphics-britain-s-referendum-eu-membership>

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.