



Eesti Välispoliitika Instituudi mõttepaber nr 2

August 2013

Euroopa debatt Eestis

Autor: *Ahto Lobjakas*

Sissejuhatus

Alljärgneva mõttepaberi keskset teesi võib nimetada Vonneguti printsiibiks. Lähtub see kuulsast tsitaadist "Jumal, anna mulle meelerahu leppida sellega, mida ma ei saa muuta, julgust muuta seda, mida saan ja tarkust nende vahel vahet teha."

Eesti Euroopa-arutelu haukab tihti liiga suure tüki -- püüab muuta seda, mis meie võimusest väljas. Teiseks lähtub ta kujuteldavatest eeldustest ja kaldub võitlema tuuleveskitega-- eriti, mis puudutab ELi "föderaliseerumisse." Kolmandaks arvestatakse temas liiga vähe teiste (ja suuremate) Euroopa ühiskondade asjakohast taustaga: ajalugu, kultuuri, kirjandust, filosoofiat jpmis mis kõik suunab nende ühiskondade Euroopa-arutelu - ja sealtnaudu Euroopa tulevikku ja meie saatust. Neljandaks tõukatakse nii paljuski mitte sellest, mis oleks hea ja kasulik Eestile, vaid sellest, millele juhtutakse reageerima üle-Euroopalise debati "rootsi lauas." Viiendaks -- *last, but not least by a long chalk* -- unustatakse, et Eesti Euroopa-debati mündil on ELiga liitumisest alates kaks poolt:

individuaalselt oleme me kõik korraga nii Eesti kui ELi subjektid, eestlased (riigi subjektidena) ja eurooplased (ühise projekti osalistena).

Kokkuvõttes: debatile tuleb luua ratsionaalne alus, mis suudab kanda selle intellektuaalset (ja emotsionaalset) raskust, mis arutelu Eesti jaoks on kaalul. Arutelu peab lähtuma eeldustest, millest meil on võimalikult selge ja läbitungiv arusaam; võtma lähtepunktiks Eesti reaalsed huvid, väärtused ja võimalused; orienteeruma eesmärkidele, mis on meile sobivad ja kättesaadavad; ning asetama igas valikus tõestusraskuse (*burden of proof*) alternatiivile, mis on kaugemal *status quo*'st.

Ülaltoodu valguses püüab käesolev mõttepaber (1) lahutada Eesti Euroopa-arutelu algosadeks: ideoloogiliseks (Euroopa tulevik, ühisosana) ja poliitiliseks (Euroopa olevik, EL liikmesriikide koostoimena); (2) paralleelselt eritleda Eesti huve Eesti väärtustest ning vaadelda nende suhtestamise võimalusi; (3) eritleda debati osalistes juba eksisteerivat jaotust rahvusriigi ja ELi kodanike vahel -- ning tuues siia omaette dimensioonina sisse EV põhiseaduse Eesti võimalusi ja valikuid raamistava faktorina; (4) tuua debatti realismi kolmes põhjanevas mõõtnes: (a) föderalismi kui sellise võimalikkuses (tegemist ei ole täna ei Euroopale ega meile kättesaadava valikuga), (b) osutada, et meie arutelu peab haakuma teiste (ja reeglina suuremate ning vanemate riikide) aruteludega, millest vähe teades riskime suhestuda fantoomidega, ning (c) markeerida Saksamaa määravat poliitilist rolli, mis tänaste tendentside jätkudes tõlgendub üha enam ideoloogiliseks -- muutes ELi *status quo*'d viisidel, mis ei pruugi vastata ei Eesti huvidele ega väärtustele.

Caveat: Mõttepaberi eesmärgiks ei ole (1) määratleda ja analüüsida vahetut poliitilist, majanduslikku vms kasu, mis võib (või mitte) Eestile tõusta ELi liikmeksolekust; (2) arutleda ELi kriisist väljumise võimaluste üle; või (3) analüüsida, kuidas EL võiks paremini toime tulla regionaalsete, globaalsete jms väljakutsetega -- tõsta majanduse konkurentsivõimet, reageerida BRICide tõusule või teostada tõhusamalt naabruspoliitikat. Kõik need teemad on olulised, kuid antud mõttepaberi kontekstis teisese tähtsusega. Esmane on nende parameetrite ja kaalutluste eritlemine, selle horisondi kaardistamine, mis peaks suunama Euroopa-debatti Eestis. Teisisõnu: mida tähendab Euroopa (Liit) Eesti jaoks, miks seal olla, millised oleksid alternatiivid.

Eesti Euroopa debati keskel(e)

Eesti Euroopa-debatis tuleb kõigepealt lahti harutada kaks umbsõlme (Gordioni sõlmedeks oleks neid palju nimetada ja läbiraumine liiga destruktiivne lähenemine).

Esiteks, lahutada tuleb küsimus Euroopa (Liidu) institutsioonilisest ja ideoloogilisest horisondist -- nn *finalité*'st, kuhu kuulub ka föderalismiteema --, ning (päeva)poliitilisest horisondist, millest üha enam on saamas Saksamaa küsimus. Seda vähemalt kontseptuaalsel tasand -- et teaksime alati, mitu ja millised on mündi küljed, isegi kui nad on lahutamatud ja lähevad kokuvõttes kõik korruga arvesse. Väljakutse debati jaoks on käsitleda neid tasandeid koos, eristades neid, kus vaja.

Teiseks, lahutada tuleb üksteisest Eesti väärtuste ja huvide küsimus. Liiga lihtne on öelda, et need Euroopa Liidus kattuvad.¹ Nad kattuvad ehk ideaalses Euroopa Liidus, mille suunas aga meil tulebki tee leida. Eesti huvid omakorda jaotuvad laias laastus kaheks: eksistentsiaalsed (loe: julgeolek) ning pragmaatilised (heaolu, arengu jms-ga seostuvad). Samamoodi jaotuvad kaheks Eesti väärtused: ühed pärinevad Euroopa traditsioonist uusaegsete vabadustena (nn *liberty of the moderns*), mis on viimastel aastakümnetel leidnud üha ideaalsemat kehastust ELi arenevates struktuurides; teised on suunatud osalusele ja kogukonnale, nad on euroopalikud enam asukohast kui sisust tulenevalt, meie jaoks kirjeldatavad ka imperatiivina Eesti riik elus hoida -- koos rahvuse, keele, kultuuriga (teatud mõõndustega oleks see nn *liberty of the ancients*).

On pikema selgituseta ilmne, et need kaks mõõdet (või täpsemalt polariseeringut) ristuvad omavahel, luues läbipõimunud, mitmekihilise ja -mõõtelise ruumi meie Euroopa-debati jaoks. Selles ruumis tähistavad absoluudid äärmusi. Huvide, väärtuste ja horisontide mingisse absoluutsesse hierarhiasse reastamine ei tule realistlikult kõne alla. Tegemist on Isaiah Berlin'i parafraaseerides ühildamatute prioriteetidega, kusjuures siia lisandub veel üks komplikatsioon asjaolu näol, et ühiskonna erinevad osad järjestavad neid erinevalt -- ning neilgi tuleb kompromissidele minna.

1 Matti Maasikas,
<http://arvamus.postimees.ee/1311094/matti-maasikas-euroopa-on-lahendus-eesti-aga>

Näiteks: huvide hierarhia kõrgeimale astmetele seadmine allutaks neile väärtused viisil, mis ei oleks euroopalik ja ilmselt poleks ka põhiseaduslik. Meenutagem, Riigikohtu 2011 lahend ESMi asjus osutas autonoomsetele põhiväärtustele, millele toetub Eesti põhiseadus (vt ka allpool). Teisisõnu, on väärtusi, mis on ülemad põhiseaduses sõnastatud eesmärkides, kokkuvõetult iseseisva riigi *sisu*. Kehtib muidugi ka vastassuunaline mõttekäik: abstraktsete väärtuste esikohale seadmine riigi huve tõrjudes hävitaks kiiresti sellise poliitika legitiimsuse, tal puuduks suure tõenäosusega kodanike/rahva enamuse toetus.

Eesti Euroopa-debati jaoks on seni siiski hämaramad olnud välised aspektid: mida oodata ja/või tahta Euroopast, kuidas mõtestada ja hinnata sealseid kaugaid protsesse. Ühelt poolt oleme vaikimisi leppinud äärmiselt ebarealistliku enesehinnangu inflatsiooniga: meie osalus selles debatis eesti keeles ja eesti avalikus ruumis ei ole võrreldav "vana Euroopa" kodanike osalusega sealsetes avalikes aruteludes. Need ühiskonnad on suuremad; vanema, arenenuma, läbimõelduma, refleksiivsema Euroopa traditsiooniga. Neil on üksteise suhtes valikuline ja piiratud respekt, mis ei laiene võrdselt "uuele Euroopale." Selle ajaloolis-sotsioloogilise fakti eitamine ei muuda seda. Seetõttu jääb väga suur osa sellest, mis Eestis öeldakse, lihtsalt "omade vahele" -- sinna pole midagi parata. Teistpidi samas ei tähenda see, Eesti ei peaks püüdma oma häält Euroopas kuuldavaks teha. Selleks sunnib topeltimperatiiv: esiteks, Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ja sellisena suveräänselt üks võrdsete seas (kui ka mitte reaalselt mõjult); teiseks on Eesti kodanikud ühtlasi Euroopa Liidu kodanikud viisil, mis asetab nende õigused ühisele pinnale teiste Euroopa Liidu kodanikega *väljas- ja ülalpool Eesti riigi jurisdiktsiooni*.

Välist Euroopa-debatti polariseerib telje reaalpoliitilises otsas Saksamaa, tema kaal ja võimalik roll. See on teema, kus teistel ELi liikmesriikidel on võimalik osaleda vaid kõrvalosatäitjatena, vastavalt oma suurusele ja ajaloolisele tõsiseltvõetavusele. Muidugi, on võimalik, et mõned väiksemad ja idapoolsemad riigid murravad korraks sellesse debatti oma mõtte- või mainesähvatustega -- kuid me peame endale aru andma, et meie ajalooline *handycap* on selleks liiga suur, et see mõne kuu või aastaga tasa teha. Jällegi, kehtib jaanalinnuprintsiip: enese moraali hoidmine ei tohi muutuda reaalsuse eitamiseks.

Kuid on salalikumaid ohte kui hääle nõrkus. Võttes positsiooni Saksamaa suhtes, määratleb Eesti end vältimatult kontekstis, mille suhtes tal puuduvad nii täielik kontroll kui arusaam. Tänapäevase finants-, eelarve- ja võlakriisi taustal: see, et meile sobib kokkuhoidlik (riigi)majandamisstiil, ei tähenda, et me võtaksime täie teadlikkuse, mõistmise ja orientatsioonivõimega sisse koha mõttetraditsioonis, mille lätted on Lutheri ja Meister Eckharti juures, kui mitte kaugemal. Me ei tohi lasta ennast lummata tundel, et me saame Saksamaast perfektselt aru. Euroopa-debatis on meil Saksamaa hindamiseks täpselt kaks kriteeriumi: Euroopa ja Eesti hüved ning teejuhiks üksnes oma ajalooline kogemus.

Kokkuvõtteks: Eesti Euroopa-arutelu, kui tema eesmärgiks on süvendada arusaama meie ja Euroopa seotud saatuses, peab pidevalt silme ees hoidma ülalkirjeldatud orientiire: Eesti huve ja väärtusi ning Euroopa väärtusi ja reaalsust. Asjakohased argumendid **tuleb ritta ajada viisil, mis maksimeerib terviku tulevast edulootust: meie huve ja väärtusi Euroopas ning Euroopa huve ja väärtusi meis endis.**

Föderatsiooni fatamorgaana

Alustades välisest mõõtmest: senine Euroopa-väitlus Eestis on lasknud end liiga lihtsalt püüda raamidesse, mil on paremal juhul Eestiga kui ELi uusliikmest servapealse väikeriigiga vähe pistmist. Vähe sellest, et suurriikide visioonidele reageerimine väljaspool institutsiooniliselt korraldatud arutelu saab olla sporaadiline ja juhuslik ning seda reeglina otsese mõjuta antud visioonile. Suur osa Eesti Euroopa-arutelust lähtub kujuteldavatest visioonidest. See, millele reageeritakse, ei kirjelda adekvaatselt ei kellegi seisukohti ega ELi tänast reaalsust -- ei poliitiliselt, ideeliselt ega ajalooliselt. See on ilmne takerdumises föderalismi- ja föderalisatsioonidiskursusse. Üles seatakse tuuleveskid, võitlus millega polariseerib kogu teemavälja viisil, mis ei võimalda saada ei adekvaatset pilti tänasest ELi reaalsusest ega kujundada ratsionaalseid tulevikustrateegiaid.

Euroopa Liit on juba täna pool-föderaalne moodustis, milles liikmesriigid on rea pädevusi loovutanud kõrgemale tasandile, mis pole enam ammu transnatsionaalne (ehk

riikidevahelistel lepingutel põhinev), vaid on olulistes aspektides supranatsionaalne (ehk liikmesriigid tunnistavad teatud valdkondades ELi autonoomset kõrgemat kompetentsi).² Võib väita, et ELi supranatsionaalne kompetents ei hõlma täna keskseid riigiriigi atribuute nagu välis-, kaitse- ja maksupoliitika, kuid see on petlik lihtsustus. Juba aastakümneid on Euroopa Kohtul ja Euroopa Komisjonil (EK) järjest laienev kompetents Euroopa Liidu kodanike põhiõiguste jõustamisel. Hiljuti on lisandunud tendents eelarvepoliitika tsentraliseerimisele, mis viimasel kahel-kolmel aastal on küll saanud peamise impulsi vähem supranatsionaalselt tasandilt ja tunduvalt enam *ad hoc* laadis Saksamaalt.

Mõlemad on näited protsessidest, mida tihti kirjeldatakse föderaliseerumisena, kuid juba pealiskaudselgi analüüsil on ilmne, et nad ei paikne ühel sirgjoonelisel teljel riigiriigi ja föderatsiooni nõrka ideaaltüüpide vahel. Sellist telge pole olemas. Võiks öelda, et EK ja kohtuvõim on föderaliseerumas klassikaliselt, järkjärgulise kompetentsinihke teel, kuid seda isoleerituna teistest võimuinstiitutsioonidest ja -atribuutidest. Täitevvõimu "föderaliseerumine" samas liigub viisil, mida kriitikud kirjeldavad kui "eksekutiivföderalism" -- keskvvõimu on omastanud liikmesriikide valitsused, nende seas omakorda domineerivad tugevamad. Need kaks telge ei kattu: see, et nad hetkel eksisteerivad ühe ja sama institutsionaalse raamistiku sees, ei tähenda, et nad jagaksid sama sama arusaama ja tõlgendust ELi tulevikust (nn "*finalité*") -- niivõrd kuivõrd selline tõlgendus eksekutiivföderalismil üldse olemas on.

Katsed paigutada tänased ELi tendentsid teljele, mille ühes otsas on riigiriik ja teises föderatsioon, koondavad tähelepanu ja väitlusenergia kummagi mõiste sisuga täitmisele -- mis aga on tühja tuule tallamine. Kumbki ei kirjelda ei tänast reaalsust Euroopas ega konkreetset tulevikuvisioni, mille vahel Eestil oleks võimalik (või mõistlik) valida. Nad on ideoloogilised loosungid. Nagu ei ole olemas Euroopa föderatsiooni, pole Euroopas ammu enam autonoomseid või autarkseid riigiriike. Sisuliste vastanditena, üksteist ideaaltüüpidega välistavalt, ei suuda kumbki poolus funktsioneerida normatiivse eesmärgina -- välja arvatud äärmuste jaoks. Nii leiabki valdav osa debatist föderalistide ja

2 Siin on järgitud Jürgen Habermasi eristust raamatus *The Crisis of the European Union* (2012)

rahvusriigi pooldajate vahel aset karikatuurina. Euroopa tasandil võiksime seda nähtus kirjeldada Nigel Farage'i ja Daniel Cohn-Benditi vaidlusena. Kumbki opereerib ja nõuab, et poliitilised valikud surutaks teoreetiliselt etteantud raamidesse, mitte vastupidi -- nagu nõuab terve mõistus.

Rahvusriigi - föderatsiooni telg varjutab ühtlasi ajaloolist reaalsust, mis on kujundanud Euroopa riikide poliitilisi valikuid vähemalt kahe põlvkonna vältel (tegelikult kauem). Neist peamised on Euroopa kultuuriline identiteet, rahvuste ja riikide saatuste põimumine; tärnanud, kasvanud, kogunenud ja kombineerunud "euroopalikud" väärtused (mis peaosas koonduvad indiviidi ja tema õiguste ümber); lisaks kõigest eelloetletust võrsuv ühisele identiteedile rajanev solidaarsustunne. Need kõik on ajaloolised, kuhjuvad, sõltumuslikud, muutuvad faktorid ja nähtused. Nad ei ole tahtlikult *konstrueeritavad* (või rekonstrueeritavad) -- kuid neid on kahtlemata võimalik õõnestada ja murendada, dekonstrueerida.

Kokkuvõtteks: tänaste sihtide seadmine kaugete ideaalkujutluste järgi tähendab arutelu jaoks kontakti kaotust poliitilise, ideelise jms sisu ja reaalsusega. Lähtuda saab ja tuleb ikka ja alati vektoritest, mille üks ots (alguspunkt) on tänases ELis. Tehisvastandused nagu rahvusriik vs föderatsioon võimaldavad vaid väitlust, mis on umbmäärane, oma eesmärkides ebaselge ja vältimatult pealiskaudne.

Tulenevalt eelöeldust ei ole ELi tulevikuperspektiivide analüüsimisel suuremat abi ka kontseptuaalsetest eritlustest supranatsioonaalsete moodustiste ideaaltüüpide vahel, nagu seda on näiteks konföderatsioon ja föderatsioon (viimane tõstatas Jüri Raidla ja Toomas Hendrik Ilvese väitluses 7. mail 2013). EL on *sui generis* moodustis ning kui ta püsima jääb ja areneb, hakatakse selliste mõistete sisu defineerima lähtudes ELi kogemusest, mitte vastupidi.

Samal põhimõttel on eksitavad igasugused paralleelid USAga. Paremal juhul on need intellektuaalse loiduse ja halvemal juhul küündimatuse tunnistus. ELil ja USAl on erinevad ajalood, tekkekontekstid, arengutingimused. Suur osa ELi liikmesriike loovutab kompetentse supranatsioonaaelsele tasandile end mitme sajandi jooksul üles ehitanud

rahvusriikidena. USA (osa)riigid olid üleminekumoodustused, millel puudusid liitumise hetkel olulisemad riikluse atribuudid.

Kolmandaks, meil tuleb endale aru anda, et keskustelu tema sees ei kujuta endast samuti üht ja sedasama debatti. Keel, kultuur, meediamaastik, poliitiline kontekst jms jaotavad Euroopa-ülese arutelu segmentideks, mille piire ületab mõttevahetusest vaid väike osa. Sotsiaalmeedia pealetungiga see osa kasvab, aga üle-euroopalisest arvamusruumist on endiselt vara rääkida. Sellest *caveat*'ist järgneb veel üks ja põhimõttelisem: rahvusriikide sisedebattide kvaliteet, liigendatus ja süvis erinevad üksteisest. Suuremad, vanemad, autoriteetsamad, keeleliselt ja ajalooliselt domineerivad liikmesriigid omavad paratamatult teisi lähtekohti ning silmapiire kui ajalooliselt, osaluselt, autoriteedilt, asukohalt ja keeleliselt rohkem või vähem marginaliseeritud väikeriigid.

Neil on ka suurem võimalus autoriteetselt rääkida "Euroopa" nimel (kuivõrd õiglaselt ei puutu siinkohal asjasse). **Vahejärelalusena: Eesti Euroopa-debatt peaks keskenduma vektoritele selles debatis, (1) millel on suurim mõju meile, (2) millele meil on suurim mõju, (3) mille raames meil on lootust, et me ei ole hüüdja hääl kõrbes (ehk, meil on teatav autoriteet) ja (4) mille suhtes meil on olemas kas oma nägemus või huvi -- või ideaalis mõlemad.**

Status quo vektori kaitseks

Mõni tähelepanek Eesti Euroopa-arutelu (eksitavalt) polariseerunud reaalsuse kohta. Ühelt poolt seostatakse Eesti huve ELi föderaliseerumisega (Raidla, Ilves), mida peamiselt määratletakse institutsionaalse evolutsiooni kaudu: milline peaks olema Euroopa Parlament, kas Euroopa Komisjoni juhust võiks saada otsevalitav president jne. Intellektuaalseks horisonidiks on siin iseenesest korrektselt hoomatud olm, et Eesti-sarnasel väikeriigi jaoks on oluliselt tähtis, et EL säiluks ja areneks toimiva normatiivselt ja poliitiliselt regulatiivse keskkonnana -- teisisõnu, et ta kehtestaks mängurgeelid, mis võrdselt kammitseksid (ja võimestaksid) kõiki liikmesriike.

Peamine sisuline puudus föderalismipooldajate mõttekäigus on selle rajanemine põhjenduseta jäävale eeldusele, et uute institutsioonidega on võimalik parandada seniste puudujääke -- lahendada tänased konstitutsioonii-, võla-, ja -- üha aktuaalsemalt -- usalduskriisid. Ajalooliselt aupaklikum lähenemine lubaks järeldada, et tänased institutsioonid pole põlvkondade pikkuste koostöö, valikute, kompromisside valikutena valitavad -- neid ei ole võimalik järjepidevalt asendada uute ja parematega. Senine ELi kogemus rajaneb evolutsioonile. Muutusteks on alati vaja olnud Euroopa-ülest konsensust. Uus konsensus peab orgaaniliselt rajanema (1) senisele ühisele kogemusele ja (2) selgele arusaamale sellest, mis suunas saab edasi minna. Teisisõnu, millised peaksid olema olemasoleva ühise kapitali -- institutsioonide, nendes kehastuvate väärtuste, tavade, solidaarsuse jne -- projektsioonid tulevikku, kui neid väärtustatakse.

Veelkord: ELi föderaliseerimine ei ole poliitiline programm ega valik, millele Eesti saaks öelda kas "ei" või "jah." Tõsiseltvõetavat sellist programmi pole meile keegi pakkunud ega saagi ettenähtavas tulevikus pakkuda.

Põhimõtteliselt sama kriitika kehtib föderalismivastaste osas. Ühelt poolt keskendub nende põhienergia millegi tõrjumisele ja ründamisele, mida pole olemas. Teiselt poolt napib energiat ja aega tänase olukorra analüüsiks -- mis on, nagu osutatud, -- olulistest aspektides juba poolföderalistlik. Varjule jäävad nii kõige olulisemad küsimused: Kas toetatakse ELi tänast *status quo*'d või tahetakse tagasi stiilipuhast II maailmasõja-eelset rahvusriiki? Mis saab edasi olukorras, kus Eesti võtaks endale föderaliseerumise alternatiivina senisest palju suurema vastutuse enda (ja võibolla ka regiooni) käekäigu eest? Esimesel juhul ei anta endale aru ELi haprusest. Vaja oleks väga põhjalikku analüüsi sellest, millised oleksid meetmed, mida tuleks rakendada *status quo* säilumiseks. Teisel juhul, rahvusriigi ihaluses, tuleks analüüsida realistlikke alternatiive ELi liikmelisusele Eesti julgeoleku, iseseisvuse, heaolu kindlustamisel. Rõhk lasub siin mõistel "realistlik." Anglo-saksi traditsioonist väljendit laenates: *burden of proof* lasub rahvusriigi printsipi kaitsjail, kuna EL on juba täna märkimisväärselt föderaliseerunud moodustus, milles rahvusriigid on loobunud paljudest oma tavapäraest kompetentsidest. Rahvusriigi pooldajail tuleb seega ka näidata, kuidas Eesti saaks need rahuldavalt tagasi võtta.

Omaette teema siin on loomulikult Eesti põhiseaduse roll. Mis on ja mis pole võimalik põhiseaduse raames on küsimus, millel tänaseni puudub selge vastus. Rahvahääletuse vajaduse postuleerimine edasiste suveräänsusloovutuste korral on *ad hoc* meede, mis ei anna sisulist vastust probleemidele, mis Euroopa-debatis tõstatuvad. Riigikohtu 2011. aasta otsus ESMi osas avas lisaks uue horisondi põhiseaduslikus teemapüstituses: millised on need alusväärtused, millest põhiseadus ise lähtuma peab? Näib enam kui võimalikuna, et neid tuleb seostada sellega, mida Eesti on juurde võitnud EL liikmestaatusega, s h Kopenhaageni kriteeriumide täitmisega; ning mis on lisandunud hiljem täisliikmena läbi ELi seadusloome ja kohtupraktika.

Siit kerkib veel üks nüanss, potentsiaalselt põhjapaneva tähendusega. Kui ELi seadus- ja õigusloome lugeda osaks Eesti põhiseaduse alustaladest, siis millised piirid seaks see rahvahääletuse instrumendile? On ju tänagi selge, et ka ideaaltüüpilises rahvusriiklikus Eestis on rida punaseid jooni, mida põhiseadus ei luba ületada: esmajärjekorras riigi vabadusest loobumine, teatud tagatised vähemuste õigustele kaitseks enamuse surve vastu jne.

Omaette küsimus on Eesti kodanike paralleeleksistents ELi kodanikena. Aluslepingud räägivad Euroopa rahvastest ja Euroopa kodanikest viisil, mis võimaldab viimaseid lugeda teatud mõttes Euroopa Liidu otsesteks (konsitueerivaiks) subjektideks. Seda tõlgendust toetab Euroopa Kohtu praktika, mis alates 1980. aastaist on loonud õigusruumi, milles üksikisiku põhiõigused on kontseptualiseeritud, juriidiliselt defineeritud ja õiguspraktikasse rakendatud viisil, mis on riigiülene. Teisisõnu: iga muutus Eesti kodaniku staatuses, õiguste nomenklatuuris ja viimaste kaitstuse tasemes peab arvestama tema õigustega EL kodanikuna.

Saksamaa

Visioonid föderaliseeritud Euroopast on visioonid ja ei midagi enam. Keegi ei paku Eestile (ega teistele ELi liikmesriikidele) täna "föderatsiooni," mille saaks kas heaks kiita või tagasi lükata. Praktilises, igapäevases debatis, asub samal kohal aladefineeritud väljend "Rohkem

Euroopat!", mis tähendab erinevates (rahvusriiklikes) kontekstides erinevaid asju. Alates 2009. aastast on tema tulemuseks praktikas olnud nn "eksekutiivföderalismi" pealetung ELi senistes ja uutes struktuurides. Tema peamiseks tunnusoonteks on (1) suurte (ja jõukate) riikide otsustav/juhtroll; (2) reaalse otsustusvõimu (avalik) liikumine Brüsselist väljapoole kusjuures, Euroopa Komisjon jääb üha enam ülemkogu ja Nõukogu suhtes käsutäitja rolli, (3) legitimaatsiooniotsingud (teatud mõttes võib öelda, et see on kategooria, kuhu paigutub tänane Euroopa-debatt).

Mõned märgid meil ELi võimaliku tuleviku osas on, pakutuna suuremate liikmesriikide pealinnade (loe Berliini) poolt -- otsevalitav Euroopa Komisjoni (ja potentsiaalselt ülemkogu) president, Euroopa Parlamendile teise riikide koja lisamine, rahvusriikide parlamentide rolli suurendamine. Aga see on kaugel mingist lausföderalistlikust programmist. Kõikide seniste ja uute institutsioonide tulevased kompetentsid ja võimupiirid -- muudatuste tegelik sisu ja tasakaal -- on endiselt õhus.

Oluline on tähele panna, et liikmesriikide pealinnadest lähtuvad institutsioonilised ideed pole ühelgi juhul osa laiemast sisulisest reformiprogrammist ja kujutavad endast täna ei midagi enam kui esimesi samme teel täna kehtiva Lissaboni leppe remontimise suunas. Täna poliidilises reaalsuses ei ole realistlik Lissaboni radikaalne ümbertegemine ettenähtavas tulevikus. Osundagem kõrgeima autoriteedina Saksamaa liidukantsler Angela Merkelit nädalikirjas Spiegel 4.juunil: "Hetkel, ma usun, pole õige aeg kulutada oma aega teoreetilistele aruteludele sellest, millised Euroopa struktuurid võiksid välja näha 10 või 15 aasta pärast."³ Seega, pinged, mis ELis on tekkinud majandus-, eelarve-, võla- ja pangakriiside tulemusena, peavad seni lahenema isevoolu teel.

Kriisi -- ja Euroopa tuleviku --võti on Saksamaal. Nagu kirjutas aprillis *Süddeutsche Zeitung*'i juhtkirjanik: Saksamaa valimised septembris otsustavad peale Saksamaa ka Prantsusmaa, Itaalia jt tuleviku -- aga hääleõigus on loomulikult vaid Saksamaa kodanikel.

3 <http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-interview-with-angela-merkel-on-euro-crisis-and-arms-exports-a-903401-2.html>

Saksamaal käib hetkel raevukas debatt, mis ilmselt otsustab ELi ja Euroopa saatuse, kuid mille maamärke Eesti Euroopa-arutelu vähemalt oma avalikes vormides vaevu teadvustab. Valik taandub, väga konspektiivselt, Thomas Manni ajaloolisele dihhotoomiale "Saksa Euroopa" ja "Euroopa Saksamaa" vahel. Debati intellektuaalsed liidrid, nende seas Jürgen Habermas ja Ullrich Beck, on osutanud, et kaalukeel pole veel langenud. Murelikud kõrvaltvaatajad, nende seas Timothy Garton Ash, George Soros, Mark Mazower jpt püüavad Saksamaale südamele panna vajadust võtta endale ELi suurima ja jõukaima riigina vältimatu konstruktiivne liidriroll, aga seda reeglina informeeritud pessimistidena -- tunnistades, et praegune tendents osutab *status quo* jätkumisele.

Eesti jaoks ei tähenda see mitte ainult kogu meie Euroopa-arutelu toimumist nõ Saksamaa sulgudes, vaid ka eksistentsiaalsema murekihi lisandumist. USA pöördega Aasia suunas on kaasnenud Saksamaa vastutuse suurenemine meie piirkonna julgeoleku eest. Märgid sellest, et USAs endas on süvenemas frustratsioon Saksamaa aadressil,⁴ kätkevad endas ohtu, et meie Euroopa debatt nõ venitatakse julgeolekudimensiooni suunas välja.

Majandus-rahanduslikul rindel valitseb Saksamaal samalaadne äraootamismeeleolu. ükski juhtivatest parteidest ei näita üles valmisolekut tasakaalustada oma jooksevkonto ülejäägi kärpimise abil eurotsooni majandus ning aidata Lõuna-Euroopa riikidel kriisist üle saada.

Taustaks -- mida Eesti Euroopa-debatis seni reeglina minimaalselt hinnatakse -- on kriisi hind ELi jaoks. Timothy Garton Ash osundab oma hiljutises Saksamaa-teemalises essees ajakirjas *The New York Review of Books*, et juunis läbi viidud Harrise küsitlus osutas, et 88% Hispaania, 82% Itaalia ja 56% Prantsusmaa elanikest peab Saksamaa mõju Euroopas liiga suureks.

Ash osundab ühtlasi Saksamaa välisministrit Guido Westerwellet, kes ühes varasuvises kõnes märkis, et käesolev ajastu on määrav kolmes lõikes: Euroopa usutavuses oma

4 Vt nt John Kornblum, endine USA suursaadik Saksamaal Die Welt'is 18. juulil 2013. <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article118169594/Wann-werden-die-Deutschen-endlich-erwachsen.html>. Märkimisväärne on, et Kornblum, vastandina Habermasile ja Beckile, nõuab kannatamatult Saksamaalt "moraalsete katastroofide" hirmust ülesaamist.

kodanike ees, Euroopa positsioonis maailmas ja selles, kuidas Euroopa ja maailm suhtuvad Saksamaasse.

ELi siseasjades on Saksamaa ülemvõim seni tõlgendunud piiratud regulatiivseks föderalismiks, katseks (re)tsentraliseerida EL uute, majandusliku ja eelarvelise sisuga reeglite ja vastavalt määratletud distsipliini ümber. See on kahtlemata midagi, mis annab Saksamaale rea järkjärguliselt instantsionaliseeruvaid eeliseid -- Berliini roll "agendasetterina" tugevneb, prioriteetne fookus eelarvepoliitikal sobib Saksamaa enda eesmärkidega, võimalikud uued ELi juhtrollid määratletakse ja täidetakse üha enam Berliini soove arvesse võttes. Euroopa Komisjon, senine ühishuvide garant ja jõustaja, nihkub järjest enam tahaplaanile ja tema tegevus taandub ELi ülemkogu (ja Saksamaa) otsuste jõustamisele ja järelvalvele (vt nt eelarvekokkulepe). Euroopa Parlament jääb hetkel ainsaks suuremaks tundmatuks muutujaks kogu ELi konstitutsioonilises võrrandis, kuid siingi on täheldatav tendents valitsustevahelisuse suunas. Katsed lisada parlamendile teine, rahvuste koda, suurendavad materialiseerudes oluliselt liikmesriikide osakaalu ka ELi seadusandlikus võimuharus.

Välispoliitiliselt kaasneb kirjeldatud tendentsidega senise ELi ühise deklaratsioonide- ja muu otsustepagasi taandumine päevapoliitilisemat ja pragmaatilisemat laadi kommertsdiplomaatia ees, mis üha enam kerkib ELi suurte riikide diplomaatiliste agenda'de ühisnimetajaks. Vältimatult redefiniertakse nii ka laienemis- ja naabruspoliitika sisu. Eriti viimase normatiivsed ja "transformatiivsed" funktsioonid nõrgenevad ning süveneb diferentseerimine eri riikide tasandil -- mis iseenesest oleks tervitatav, aga mis üha vähem toimib ühiste ja selgete EL reeglite ja poliitikate horisondilt. Eriti paistab see silma Ukraina ja Gruusia näitel, kus Eestiski üha enam domineerib kalduvus vaadata neid riike läbi meie Venemaa-huvide prisma.

Pikemas perspektiivis on kõige tähendusrikkam Lissaboni vektorite re-orientatsioon -- kesksel kohal siin on üle-euroopaliku ühistegevuse peamise legitimeeriva telje, solidaarsuse, nihutamine majandusloogika paradigmasse. See on nihe, millega Eesti on entusiastlikult kaasa läinud -- mõistetavalt, arvestades meie head eelarvepositsiooni ja saavutusi kasinusloogika rakendamisel. Eesti ei ole muidugi üks, Saksamaal on

entusiastlikke toetajaid Kesk-Euroopa vanade ja uute liikmesriikide seas. Kuid tema kaugem efekt võib olla teiste -- ja fundamentaalsemate -- solidaarsusallikate nõrgendamine, riikide- ja regioonidevaheliste vastuolude soosimine ja lõppkokkuvõttes üha enam selektiivsemaks muutuv euroopluse definitsioon. Eesti jaoks eriti ohtlik tendents on viimane: täna oleme head ja õiged eurooplased tänu sellele, et domineeriv majandusliku kasinuse ja distsipliini loogika meile sobib; aga homme, vajades solidaarsust mõnes muus mõõtmes, võime avastada, et see ei voola eriti Vahemere-Euroopast meie suunas loodetud mahus. Solidaarsus, mida me täna keelame Vahemeremaadele deklaratiivselt ja poliitiliselt eelarvepoliitika raamistikus, vaevalt edendab vastassuunalist solidaarsust, mida me võiksime oodata ja soovida julgeolekuküsimustes (seda mitte üksnes ELi, vaid ka NATO kontekstis).

Järeldused

See kõik ei tähenda, et pikema vinnaga debatt Eestis või mujal üldse mõttetu oleks. Iga ühiskond vajab sihte seadvat poliitilist keskustelu. ükski terve demokraatlik ühiskond ei saa piirduda kolme- või viieaastase perspektiiviga. **Käesoleva kirjutise peamine eesmärk on osutada, et sellised sihiseadmised Eestis ei tohiks lähtuda platonlikust varjude mängust seinal, vaid peaksid orientiire võtma valgusallika originaalsest kumast. Teisisõnu, vaja on (1) teadvustada ELi tänast (ülimalt sõltumuslikku) asendit teatava ajaloolise arengutrajektoori lõpus, (2) diagnoosida muutusi, mida arenguloogikasse on toonud erinevad kriisid (ning kuidas vastavalt on nihkunud ELi kui ühise ettevõtmise tulevikuprojektsioonid) ning (3) määratleda, millised on selles muutuste loogikas Eesti perspektiiv ja võimalused.**

Laialt adutakse tõsiasja, et Eesti kui väikeriigi elulistes huvides on ELi kui reeglitepõhise, ausalt, võrdselt ja ennustatavalt toimiva keskkonna püsimine (vt Ilves jpt).

Reeglid, mõistetud reguleeritud poliitilise koostööpraktikana ELis ja laiemalt, teenivad Eesti vaatepunktist laias laastus nelja peamist ülesannet: (1) nad on osa rahvusvaheliste garantiide süsteemist, mis loob ruumi Eesti iseseisvuse ja iseolemise, kultuuri, identiteedi,

keele jms eksistentsiaalse kestmiseks ja teostamiseks; (2) nad on poliitiliselt võrdsustav ja võimestav mehhanism rahvusvahelisel areenil (EL institutsioonides on Eesti aruteludes üks võrdsete seas, tal on vetoõigus, mis omakorda tasakaalustab asjaolu, et tema kaal formaalsetest otsustusmehhanismides on võrdeline tema suurusega. Lisaks võimendab EL Eesti positsioone välissuhtluses); (3) ELi siseturg ja ühenduse kaubanduslepped jms kolmandate riikidega annavad Eestile pinna ja võimaluse arendada ning realiseerida konkurentsieeliseid võrdse konkurentsi tingimustes (isegi kui konkurentsipoliitikas on jätkuvalt anomaaliaid nagu ühine põllumajanduspoliitika jm); (4) sotsiaalse/inimarenguplaanis piirideta keskkonnana, milles Eesti elanikud saavad takistusteta liikuda, reisida, töötada, elukohta vahetada jne.

Kogu Eesti tänane ametlik (ja siseriiklikult valdavalt legitiimne) Euroopa-suunaline retoorika, mis hindab konkurentsivõimet, eelarvedistsipliini, kasinust ja kokkulepetest kinnipidamist kui sellist põhiväärtusena, eeldab ikka ja alati, teadvustatult või teadvustamata, ELi olemasolevat konteksti -- kui asjade normaalset seisutaset mille suhtes tänased kriisid -- ning teatud mõttes ka ettevaatavad lahendused - on anomaalsed.

Kirjeldatud reeglitepõhine universum funktsioneerib Eesti vaatepunktist keskse ELi legitimeeriva mehhanismina. EL on meie jaoks atraktiivne, vastuvõetav, oluline jne põhjustel, mis valdavas enamuses keerlevad tagatud korrastatuse, reeglipärasuse kontseptsiooni ümber. Püüdes hinnata ja analüüsida arenguid ELi ulatuses, tuleb aga astuda veel üks äärmiselt oluline samm: mõista ja teadvustada, et legitimeerimismehhanismid teistes riikides ja regioonides erinevad, on aga igaüks eraldi võttes meie omaga võrdse tähtsusega.

Teisisõnu, meil tuleb Eesti Euroopa-debati käigus laiendada horisonte: tunnustada seda, mis teeb ELi meie jaoks atraktiivsed funktsioonid võimalikuks ning senisest tunduvalt empaatilisemalt maale tuua ülejäänud Euroopa debatti.

(1) Ajalooline sügavus. Esmajärjekorras on selleks vaja loobuda meie tänast debatti paljuski vooderdavast vaikivast eeldusest, et Euroopas (konkreetsemalt ELis) on nõ

optsionaalseid osi. Et EL on kui piltmõistus, mida saab teist moodi kokku panna. Et mõeldav oleks valivad lahendused, milles osaleksid vaid reeglite järgijad ning ülejäänud jääksid välja. Selline eeldus on täielikult pime Euroopa integratsiooniprojekti ajaloolise tausta ja sügavuse suhtes.

Sajandeid jagatud ajalugu ja tunnetatud identiteet, aastakümneid pingutusi uute sõdade vältimiseks, üle-Euroopalise koostöö harjumus viimase 2-3 põlvkonna jooksul jpmis on kõik süvatasandil ELi legitimeerivad faktorid. Siin ei ole tegemist liidetavate summaga, vaid institutsioonide, harjumuste ja praktikate akumulatsiooniga. Euroopal on identiteet nii ajas kui ruumis, millele rajaneb arvestatav poliitiline ja ühiskondlik solidaarsus -- mis on ressurss, mis ELi koos hoiab, väärtusena Eesti jaoks.

Loomulikult on (ja peab olema) võimalik ELi ratsionaalselt reformida ja suunata. Aga seda tuleb teha olemasolevatest vektoritest lähtudes, mitte katsetega ühendus "ümber istutada."

Ehk on siinkohal abiks paralleel USAga: USAs leidis nn konstitutsiooniline moment aset kohe riigi moodustamisel, sellega anti föderaaltasandile kompetents nõ "hard issues" üle: kaitse, välispoliitika, rahapoliitika jne. EL seevastu on pidevas konstitutsioonilises momendis, milles kompetentside loovutamine on alati toimunud järkjärgult -- ning "kõvad" ja keerulised teemad ootavad endiselt oma korda. See muster viitab juba iseenesest evolutsioonilise lähenemise vajadusele. Revolutsioonilised muudatused kannaksid endaga reaalselt ohtu, et senine kumulatiivne konstitutsiooniline praktika ja selle saavutused hävivad.

(2) Empaatia/solidaarsus. Nagu ülalpool osutatud, erinevad legitimeerimismehhanismid Euroopas riigiti ja piirkonniti. See on midagi, mida Eestis piisavalt ei teadvustata. Meie senine debatt seab oma eeldustes paljuski, kui ka tahtmatult, küsimärgi alla sama solidaarsuse, mida eeldame teistes kontekstides teistelt liikmesriikidelt. Kui me hindame ELi ja soovime teistelt liikmesriikidelt tuge ja konstruktiivset koostööd, siis peame hindama ka nende valitsuste töövõimet, ühiskondade stabiilsust jms. Võlakoormad, eelarvedefitsiidid, noorte tööpuudus jms on reaalsed probleemid võlakriisiriikides, millele kiirete kestlike lahenduste otsimine on ka Eesti otsene huvi.

(3) Eraldusjoonte tõmbamise ohtlikkus. Eesti on Euroopas piiririik ja igasugused katsed tõmmata Euroopas eraldusjooni, kui õigele poole me ka ei jääks, saevad paratamatult oksa, millel me istume. Igasugune kultuuriline partikularism -- need, kes täidavad kokkuleppeid vs need, kes ei täida; need, kes on harjunud talveks valmistuma vs need, kes pole jne -- löikab risti üle kõikide oluliste institutsionaalsete piiride. On teistsuguseid eraldusjooni, millega meid on lihtne jätta valele poole. Nii riskime Pandora laeka avanemisega ning sellega, et tänased iseenesestmõistetavused kaotavad kehtivuse, jagatud usalduspinna aheneb, koos temaga ka ELi tulevikuperspektiivid ja koos viimastega ELi positiivne mõju Eesti olukorrale.

Kokkuvõte

Küsimuse: "Kuidas suhtume ELi föderaliseerumisse" jms asemel peaksime küsima, millised on meie esmased võimalikud poliitilised valikud ja nende praktilised järelmid. Näiteks: millised on meie paindlikkuse piirid eurotsoonis? Laenu- ja eelarvepoliitilised arengud on meile meelepärased, aga mis siis, kui asi jõuab maksu-, tööturu ja sotsiaalpoliitika harmoniseerimiseni? Kas tahame kompetentside "tagasirullimist" a la Cameron (ning kas Suurbritannia on meie jaoks võimalik koalitsioonipartner ELis ja mis ulatuses)? Mida võime suveräänsusest veel loovutada, kus on piirid?

Omaette küsimus on reaktsioonid ja reageerimise kiirus. Cameroni kõne järel kostis valitsuse ridadest kiiret kriitikat, tänaseks ilmneb, et Angela Merkelgi kaalub ELi kompetentsipiiride kitsendamist liikmesriikide kasuks. **Eesti seisukohtade kehtivusaeg peab olema pikem mõnest kuust.**

Põhimõtteline küsimus, mis vajab vastust on, kas ja kuidas Eesti osaleb laiemas ELi debatis. (1) Esimene variant on välistada igasugune edasine liikumine supranatsionaalsuse suunas, kaitsta *status quo*'d rahvusriigi positsioonilt (see aga võib minna konflikti sooviga jätkata

eurotsoonis); (2) Teine võimalus on panustada proaktiivselt osalusele ELis, aga seda saab usutavalt teha vaid siis, kui aktsepteerida premiss, et suveräänsust on vaja loovutada ka edaspidi; (3) Kolmas võimalus on lasta end voolul kanda: hoida madalat profiili ja minna *ad hoc lahendustega* kaasa selles, mida suured otsustavad.