

Suveräänsus Euroopa Liidus

Mario Rosentau (RiTo 8), Tartu Ülikooli doktorant, advokaadibüroo Luiga, Mugu & Borenienus jurist

Multisubjektse ja sünergeetilise Euroopa Liidu kaudu oleks Eestil ja teistel Euroopa väikestel esimest korda ajalooos võimalus saavutada mõnes asjas suurriigi staatus.

Euroopa Liit on optimistlikult tulevikku vaatav ja minevikust kriitiliselt õppiv rahvastevahelise koostöö fenomen. Tulevikuvisioni kinnitab kandidaatriikide kaasamine Euroopa Tuleviku Konvendi töösse juba enne nende liitumist. Kriitilist tagasivaadet kajastab nii ajalooõpetuse üldine roll hariduses ja kultuuris kui ka inimõiguste mõtestamine ajaloolise kogemuse najal.

Inimõiguste kui üldise kaitsevahendi idee ja kasutus on otsustaval määral põhjendatav ja õigustatav ajaloolise tagasivaatega. Ehkki tagasivaade ei tarvitse argumentatsioon sisalduda otseselt ega selgesõnaliselt, on viimasel ajal üha enam ilmnenud ka selliseid juhtumeid. Näiteks Ameerika, Aafrika ja Okeania pärismaalastele mitu inimõiguste tagasi tekitatud kannatuste kohtulik vaagimine ja korvamine tähendab otsest minevikutegude kriitilist hindamist ja ideede korrigeerimist olevikus. Kaudselt on tagasivaate mõju ideedele aga veelgi suurem. Võib öelda, et inimõiguste ja põhivabaduste olemust Euroopas vormib kogu tuntud ajalugu, eriti sündmused Ameerika avastamisest kuni Teise maailmasõja tagajärgede likvideerimiseni.

Euroopa rahvaste ühiskondlik olemine ja poliitiline tahe väljenduvad rahvusriigi vormis ja tegevuses. Euroopa Liit on rahvusriikide ühendus. Ühtlasi demokraatlike õigusriikide ühendus. Selle kohta peaks üht-teist küsima. Esiteks, kuivõrd liikmesriikide rahvuslikud, demokraatlikud ja õiguslikud omadused kanduvad üle või on ülekantavad nende ühendusele? Teiseks, mil määral on selline ülekanne soovitatav või nõutav? Kolmandaks, kas see saab teoks iseenesest, liitumise paratamatu tulemusena, või tuleb selleks eraldi vaeva näha? Ja neljandaks, milline võib olla liitumise tagasimõju rahvusriikidele – ergutav või ahistav, säilitav või hävitav?

Filosoofiat on empiirilistest teadustest eristatud sellega, et viimased uurivad olemasolevat maailma ehk fakte, filosoofia üritab uurida võimalikkusi. Võimalikkuste diapsoon on muidugi laiem kui käesolevas käsitluses vajalik. Mingis mõttes on kõik mõeldav ka võimalik. Meid huvitavad siiski sotsiaalsed ja poliitilised võimalused, mis on mõeldavad ja võivad üsna suure tõenäosusega ka realiseeruda. Või jääda siiski realiseerumata – see ongi fakti ja võimaluse erinevus. Reaalsete võimaluste uurimisega kaasneb ülesanne eristada neid fiktiivseist ehk neist mõeldavaist võimalusist, mille tõenäosus realiseeruda on kaduvväike.

Käesolev esse üritab kaeda Eestile avanevaid võimalusi Euroopa Liidus kui omapärase riiki ja rahvaid ühendavas kultuuri- ja õigusruumis.

Tunnetamise raskused

Euroopa Liidu fenomeni tunnetamine pole kerge. Kõige üldisemalt võib tunnetamise raskused jagada reaalsed ja kontseptuaalsed. Reaalsed on need, mis on tingitud nähtuse enese keerukusest. Mitmekümne riigi poliitilise ühenduse loomine on enneolematu ja väljakutsuv. Ajaloo raske taak pole veel lõplikult maha raputatud. Globaliseeruva maailma poliitilised tegurid, n-ö geopolisfäär avaldab liidu arengule välist survet. Lisandub üks huvitav metodoloogiline raskus. Nimelt on rahvusriigid liiduga võrreldes suhteliselt konservatiivsed: nad on seatud kaitsma juba saavutatut. Seetõttu on ka nende mõistmine ja mõtestamine pigem tagasivaatav ja faktiline. Euroopa Liidu kujul on tegemist enneolematu fenomeniga, millel minevikupretsedent puudub ja on vaid tulevikuperspektiiv. Peale selle on liit uuenduslik ka olemuselt, liikumapanevate jõudude loomult. Seepärast tuleb liidu mõistmiseks ja mõtestamiseks prognoosida tulevikku. Tuleviku ennustamine ongi võimalikkuse hindamise funktsioon.

Tunnetuse kontseptuaalne raskus seisneb selles, et tavapärane ja osaliselt vananenud mõisteaparaat raskendab Euroopa Liidu fenomeni mõistmist. Nii näiteks ei tähenda Euroopa president riigipead ega Euroopa Komisjon valitsust, Euroopa Liidu suveräänsus ei tähenda riiklikku suveräänsust jne. Ent kas me võime olla kindlad, et sellises olukorras ei transformeeru ka traditsioonilised mõisted? Äkki liikmesriigi riigipea, valitsus ja suveräänsus ei tähendagi enam seda, mida varem teadsime tähendavat? Tasub mõelda, et rahvuslikku suveräänsust liidus võib enim hakata piirama uue seisundi mittemõistmine: kui kirjaoskamatu inimene, kes omasuguste hulgas oli vaba, satub kirjaoskajate hulka, siis võib ta vabaks saada üksnes lugema-kirjutama õppides.

Järgneva analüüsi juures ei tohi unustada sedagi tõika, et kõigi käsitletavate poliitiliste ja õiguslike eesmärkide, taotluste, vahendite ja meetmete taustal on Euroopa kui maailma ühe suurima tootmis-, finants- ja kaubandusvõimsuse majanduslikud vajadused ja huvid. Nende analüüs ei kuulu ettevõetud teemasse. Kuid majanduslike faktorite paljusus ja varjatus – räägitakse ju nende puhul erahuvidest, erinevalt riigi kui avalikest huvidest – on samuti tunnetamist raskendav tegur.

Rahvusriigi suveräänsusest

Riikliku suveräänsuse traditsiooniline mõiste, mis käsitleb riigi sisemist ja välimist tegevusvabadust piiranguteta ehk "absoluutse, jagamatu ja aegumatuna", on ise aegunud. Tänapäeva rahvusvahelise õiguse, eriti üldiste inimõiguste ja rahvusvahelise kaubandusõiguse kontekstis on piiramatu riiklik suveräänsus mõeldamatu. Regionaalsed koostöövormid, Euroopa Liit sealhulgas, lisavad täiendavaid piiranguid. Mõte, et riigid on vabalt ühinedes endiselt suveräänsed, üksnes jagavad oma suveräänsust üksteisega, on sisult vastuoluline ega vasta tegelikkusele. Filosoofia keeles: esineb nii mõiste tähenduse kui ka osutuse probleem.

Jagatud suveräänsuse mõiste lähtub ilmselt jagatud kompetentside mõistest (Euroopa põhiseadusliku lepingu projekti artikkel 13). Tähenduse viga on selles, et paljudes valdkondades on riigid piiranud enda ja üksteise riikliku tegevuse vabadust (nt loobunud

surmanuhtluse kohaldamisest) või loovutanud kompetentse (nt andnud osa kaitsefunktsioonidest sõjalise liidu teostada). Loovutatud kompetentsid pole ühises jaos ning paljusid ei saa suva järgi ka tagasi võtta. Peale selle näeb lepingu projekt ette ka liidu ainukompetentse – nende sfääris ei saa rääkida liikmesriikide suveräänsusest (artikkel 12). Tegelikult sisaldub piirang kompetentsi mõistes eneses: näiteks monarhi kompetentside määramine tähendab juba kõikelubatavuse piiramist.

Jagatud suveräänsuse vastavus tegelikkusele ehk osutus on samuti probleemne. Esiteks, üha sagedamini on riigile võetud kohustuste rikkumise eest ette nähtud sanktsioonid. Sanktsiooni olemusse kuulub võimalus rakendada seda vastu tahtmist; sanktsioon on reaalne, kui seda toetab sunnijõud tahte või vastupanu murdmiseks. Seega küsimus sellest, kas riik, nõustudes mingite kohustustega, nõustub samas ka võimalike sanktsioonidega, ei oma põhimõttelist tähtsust. Peale selle on sanktsiooni rakendamine juhuslik sellises üldises mõttes, et see leiab aset juhtunud sündmuste, mitte loogilise paratamatuse tõttu. Niiviisi on iga mingite võimalike sanktsioonide toimeulatuses oleva riigi suveräänsuse tulevane seisund avatud ettenägematutele piirangutele. Teiseks, riikide teatud tegude ja käitumisviiside korral on oodata rahvusvahelist sekkumist ka lepinguliselt formuleeritud suhetest sõltumata. Nii juhtus Iraagiga Kuveidi okupeerimise või Serbiaga Kosovo albaanlaste kohtlemise pärast. Need olid äärmuslikud teod ja äärmuslikud vastused, kuid riigi ja geopolisfääri vahel on võimalikud ka palju "pehmemad" vastasmõjud.

Seetõttu oleks vaja määratleda terminit "suveräänsus" sisustav mõistestik, mis väljendaks täpsemini Euroopa Liitu kuuluva rahvusriigi huve ja taotlusi nii liidus kui ka maailmas. Sellisteks mõisteteks võiksid olla rahvusliku enesemääramise õigus ja rahvusriigi poliitilise tahte vabadus.

Rahvusliku enesemääramise õigus on riigiõiguslik ja rahvusvahelise õiguse instituut. Õigussubjekti nn subjektiivne õigus on tema mingite olemuslike tunnuste (atribuutide) kaitsmise kontseptuaalne vahend (Freeden 1991, 7). Rahvusliku enesemääramise õigus kui rahva subjektiivne õigus on tema rahvuslike atribuutide kaitsevahend. (Rahvuse atribuudid on need omadused, mis teevad ühest inimhulgast ühe rahva. Küsimus rahvuse identiteedist on pigem küsimus nende omaduste tunnetamisest.) Rahvusliku enesemääramise õigus õigustab rahva vastuaktsioone nende atribuutide ründele või rikkumisele. Geopolisfääris muutub aga üha tähtsamaks kolmandate subjektide abistava ja kaitsva tegevuse õigustamine suveräänsuse rikete ja rikkujate suhtes.

Rahvusliku enesemääramise õiguse realiseerimist õigustavad ja tagavad mitmed tegurid. Tähtsaim on rahvuslik-ühiskondliku korralduse käesolev seisund: kas rahvusel on oma riik, on neid koguni mitu või pole ühtegi, mida "omaks" nimetada? Teiseks, riigi või rahvuse suhe teiste riikide ja rahvustega, sealhulgas n-ö kaaskondsete rahvastega. Kolmandaks, rahvuse jõud, mõju ja toimekus oma naaberkonnas. Neljandaks, geopolisfääri n-ö dispositsioonitegur: vaatamata paljudele konfliktsetele ja probleemsetele rahvussuhetele valitseb maailmas üldine hoiak säilitada riikide territoriaalne *status quo*. Konfliktide ja probleemide lahendamiseks nähakse mitte riigipiiride muutmist, vaid avanemist inimestele ja ressurssidele ning rahvusi siduvale koostööle.

Sõnastagem siinkohal ka Eesti rahva praegune seisund rahvusliku enesemääramise õiguse suhtes: Eesti rahvas on teostanud selle õiguse Euroopa Liidu ühenddemokraatias osaleva ning Euroopa rahvaste ja riikidega solidaarse rahvusriigi vormis.

Poliitilise tahte vabadus

Rahvusriigi poliitilise tahte vabadus on rahvusliku enesemääramise õiguse teostamise tulemus juba definitsiooni järgi: tahte subjektiks on rahvusriik. Kuid rahvusriigi poliitiline tahe käsitleb ka kõiki väiksema tähtsusega poliitilisi otsuseid, mitte üksnes enesemääramist. Asi on selles, et poliitilise tahte vabadus, poliitiline tahe ja nende teostamine on erinevad asjad. (Nii nagu on täiesti erinevad asjad vabadus vannis laulda, tahe seda teha ja laulmine ise.) Kui peaks kaduma vabadus väikestes asjades, ei saa jääda ka suuri õigusi. Seega, riigi olemasolu korral rollid vahetuvad: rahvusriigi poliitilise tahte vabadusest saab rahvusliku enesemääramise õiguse tagatis ja indikaator. Poliitilise tahte vabadus on seega enesemääramisõiguse vältimatu omadus (atribuut). Rahvuslik enesemääramisõigus omakorda on rahvuse poliitilise tahte vabaduse olemasolu tingimus ja (juriidilise instituudina) selle tagatis.

Tahte väljendus ja tahte teostamine on tahte vabaduse ilmingud (tahtel on tähendusrikkad seosed vajaduste ja huvidega, kuid see on eraldi teema). Rahvusriigi poliitiline tahe on demokraatlike menetlustega saadud ja väljendatud nõue ja põhjendus (argumentatsioon) mingile riigi ettevõetavale tegevussammule, –viisile või –suunale. Demokraatlikud menetlused õigustavad avalikku nõuet ja selle põhjendust. Õigustatud põhjenduse tähenduses on ühendatud poliitilise tahte sisulised ja õiguslik-formaalsed omadused. Ühelt poolt, kui tahes hea põhjendus ei ole poliitilise tahte väljendus, kui see pole saanud kriitilisel määral ühiskondlikku (sh erakondlikku või kogukondlikku) tunnustust. Ja teiselt poolt, selline aps või rumalus, mis on läinud läbi kas või rahvahääletusel, on lõppude lõpuks määratud läbikukkumisele, kui see on põhjendamatu ehk sisutühi. Selline lähenemine eeldab, et eurooplased on saavutanud teatud küpsustaseme avalikest asjadest arusaamisel ja oma käitumishoiakutes. Lihtsalt öeldes, "tavaline eurooplane" on humanist ja demokraat.

Soovimata siinkohal süüvida Eesti põhiseaduse kriitikasse, tuleb eelneva valguses paraku mõõnda, et esimene paragrahv sisaldab ilmselt probleemi. Lauses "Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas" sisalduv fraas "iseseisev ja sõltumatu" ei ühildu kuidagi Euroopa Liidu liikmesuse tingimustega. Põhiseadusliku lepingu projekti 5. artikli tekstis sisaldub nõue kaitsta rahvusriiklikke atribuute:

- Liit peab austama liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende fundamentaalsetele, poliitilistele ja konstitutsioonilistele struktuuridele, sealhulgas regionaalsele ja kohalikule omavalitsusele.
- Liit peab austama nende olemuslikke riiklikke funktsioone, kaasa arvatud neid, mis tagavad riigi territoriaalset terviklikkust, hoiavad õiguskorda ja valvavad sisejulgeolekut.

Ei sõnagi liikmesriikide "iseseisvusest ja sõltumatuses"! Eesti Euroopa Liiduga ühinemise ja põhiseaduse täiendamise seadus probleemi ei kõrvaldanud. Vaadake otsa tõsiasjale – me oleme riiklikust iseseisvusest ja sõltumatuses selle mõiste absoluutses tähenduses loobunud! Ent enne kui ahastusse langeda, tasuks uurida, mis on alles jäänud ja mida oleme vastu saanud.

Põhiseadust veidi sarkastiliselt parafraseerides: liiduga ühinedes selgus, et "iseseisvus ja sõltumatus" polegi "aegumatu ning võõrandamatu", vaid ajast ja arust. Loomulikult on meie heitlikku iseseisvuskogemust arvestades põhiseaduses sätestatud riigikeskne ja absoluutne suveräniteet igati mõistetav ega kuulu selles mõttes naeruvääristamisele. Asi on lihtsalt selles, et kuna õiguses ja poliitikas tehakse väga paljusid asju sõnadega, tekitavad tähenduse probleemid ka juriidilisi ja poliitilisi probleeme. Aegumatu ja võõrandamatu saab olla ja peab olema rahvusliku enesemääramise õigus ja selle teostatavus rahvusriigi vormis.

Kui iseseisev ja sõltumatu parajasti olla, selle otsustab suverään – Eesti rahvas. Suveräänsus polegi tänapäeval riigi, vaid rahva asi. Riik on (antud epohhil) rahvuse suveräniteedi teostamise vorm ja kaitsmise vahend. Näiteks Prantsuse ja Itaalia põhiseadus ütlevad otsesõnu, et suveräänsus kuulub rahvale. Ajalooliselt ei ole see muidugi alati nii olnud. Roomlaste SPQR – Rooma senat ja rahvas – tähistas seisuste ja kodanikkonna, seega valitseva vähemuse suveräniteeti; Rooma impeeriumi ajal kujunes samm-sammult suverääniks imperaator, ehkki vabariiklikud vormid säilisid veel 300 aasta jooksul pärast monarhia kehtestamist ja vahepeal said kõik vabad alamad ka kodakondsuse. Seega pakub ajalugu suveräniteedi asjus väga kirevat pilti ning toetumine tänapäevaste asjade lahendamisel mitusada aastat vanadele kontseptsioonidele võib arusaamist kõvasti moonutada. Niisiis, rääkides edaspidigi rahvusriigi kui liidu liikmesriigi suveräänsusest, peame silmas "riiki omava rahva suveräänsust oma riigis ja üle selle".

Katus või kodu?

Ühinenud Euroopat on võimalik käsitleda kahel vastandlikul viisil. Mõlemal juhul nähakse seda kui tervikut, kuid komponentide erinevas kombinatsioonis.

Esiteks, institutsioonide ja õigusallikate eraldatuse ehk n-ö katuse põhimõttel: Euroopa Liidu asjad ja liikmesriigi asjad on alati ja ühemõtteliselt erinevad asjad. Eesti seadus on üksnes Eesti seadus ega kuulu liidu õigusallikate hulka, nagu liidu õigusakt ei kuulu Eesti õigusallikate hulka. Selline eraldatuse printsiip on lihtne ja mõistetav. Esmapilgul näib see ka liikmesriigi suveräänsust kaitsva põhimõttena, sest "jätab riigile, mis riigi oma, ja liidule, mis liidu oma".

Katuseprintsiibil on kaks viga. Esiteks ei kirjelda see asjade seisu tõepäraselt. Näiteks, kui Briti kodanik viibib Eestis ja seega Eesti õigusruumis, on ta endiselt ka Euroopa Liidu õigusruumis (kuid mitte Ühendkuningriigi omas). Mitte sellepärast, et ta viibib liidu territooriumil ja liidu jurisdiktsiooni all, vaid sellepärast, et ta viibib liidu liikmesriigi territooriumil ja allub selle riigi jurisdiktsioonile. Liikmesriigi õigusruum on kattev, territoriaalse jurisdiktsiooniga piiritletud osa Euroopa Liidu õigusruumist. Pole kaht kattuvat õigusruumi, vaid üks ühine, mis koosneb paljudest erilistest. Samamoodi on vale rääkida

liikmesriigi ja Euroopa Liidu topeltkodakondsusest. Võib öelda nii, et Euroopa Liidu kodakondsus ("täiendav" põhiseadusliku lepingu projekti artikli 8 järgi) on määratud kõigi liikmesriikide kodakondsusega *summa summarum* ja identifitseeritav konkreetse liikmesriigi kodakondsusena. Teiseks, katusekäsitus on liikmesriigi suveräänsust piirav. Selle väite argumentid selguvad tagapool, kuid siinkohal lühidalt öeldes, katuseprintsip iseloomustab kaht äärmust: kas tihedat föderatiivset riigikorraldust (USA) või riikide koostööd mõnes kitsas valdkonnas, näiteks sõjalist liitu (NATO).

Teine võimalus on käsitleda Euroopa Liitu kõigi tasemete institutsioonide ja õigusallikate ühendatuse ehk "kodu" põhimõttel. Seda printsipi võib nimetada kompositsiooniliseks kõikehõlmavuseks – kõik avalikud asjad, mis leiavad aset Euroopas mis tahes tasemel, on ühtaegu Euroopa ja antud taseme asjad. Käsitus koduprintsiibis võib esialgu raskendada asjadest arusaamist ja nende menetlemist, kuid kaitseb Euroopa rahvuslikku mitmekesisust. Printsip on pädev ka õiguse suhtes. Euroopa õigus täismahus tuleneb kaht tüüpi allikaist: integreeritud Euroopa Liidu ja diferentseeritud liikmesriigi õigusallikaist. Sellel alusel on mõlemad õigusaktid, nii liidu direktiiv kui ka Eesti Vabariigi seadus, Euroopa õiguse allikad. Eesti seadus erineb selle poolest, et on territoriaalselt piiratud kehtivusulatuslega. Nagu õigus, nii jaguneb ühiseks ja eristuvaks ka Euroopa poliitika. Suurim muutus ja väljakutse seisabki ees tulevase ühise ja eristuva välispoliitika korraldamises.

Nii katuse- kui ka koduprintsiipi on võimalik õigustada teoreetiliste käsitluste aluse ja lähtekohana. Teadusfilosoofia keeles öelduna on esitatud põhimõtted metateoreetilised: valik nende vahel võib oluliselt mõjutada teooriaid, millele toetudes määratletakse Euroopa Liidu liikmesriikide õiguslik seisund ehk subjektsus liidus ning viiakse läbi selle kehtestamine. Autori arvates kaitseb koduprintsiip rahvusriike paremini ja järelkult tasub seda nii teoreetiliselt kui ka tehnilis-praktiliselt arendada.

Föderatsioon või konföderatsioon?

Katuse- ja koduprintsiip ei lange siiski kokku nende kriteeriumidega, mille alusel saab (osalis)riikide ühendusi liigitada föderatsioonideks ja konföderatsioonideks. Liigituse aluseks on riigiõiguslik subjektsus ehk riigisiseste, ühendusesiseste ja välispoliitiliste kompetentside jagunemine ühenduse subjektide vahel: igal konföderatsiooni osalisel on atribuute (õigusi, funktsioone ja vahendeid), mida ühelgi föderatsiooni osalisel pole.

Konföderatiivse korralduse vastu esineb sageli argument ajaloolisest kogemusest: konföderatsioonid on paistnud silma ebapüsivuse ja lühiealisusega. Kuid tuleb vaadata, mida need Euroopa Liiduga võrreldes on endast kujutanud. Konföderatsioonid on tavaliselt olnud kas personaalunioonid või sõjalised liidud. Harilikult on need tekkinud liikmete suhtelise nõrkuse tõttu, eesmärgiks jõudude ühendamine välisvaenlaste vastu. Euroopa Liit on nii oma eesmärkidelt kui ka vormilt hoopis midagi muud. See on seni ulatuslikem riikide ühendus, mis põhineb ühistel ja pikaealistel väärtustel. Liialdamata võib öelda, et Euroopa väärtusmõisted on vähemalt kaks ja pool tuhat aastat vanad: heaks näiteks on Aristotelese õiglusekäsitus, mis on igas eetikaõpikus ja millega arvestavad tunnustavalt või kriitiliselt peaaegu kõik moraaliteooriad. Sõjaline koostöö võib ka veel tekkida, kuid liidu esmane otstarve oli mandrit hõlmava vaba ja rahumeelse majandusruumi loomine. Nüüd lisandub

sellele demokraatlike ühiskonnakorralduste ja rahvuskultuuride säilitamine ja tugevdamine. Liidu või täpsemalt selle tuumiku moodustavad maailma mastaabis tugevad liikmed. (Mõte mingist riikide tuumikust võib meile meeldida või mitte, kuid mingites aspektides on see tõsiasi. Samal ajal ei tähenda ükski tõsiasi, et asjade seis peabki selline olema.) Lõpuks, liidu õigus ja poliitika on harmoneeritud vabatahtlikult ja küllalt pika aja jooksul, see tähendab, et kontseptsioon on tegelikkuses testitud. Samasugune testiv meetod peab jätkuma. Seepärast on igasugune kiirustamine kurjast.

Euroopa Liidu näol on juba nüüd tegemist riikidevaheliste suhete uut tüüpi korraldusega. Samas uudsuse võtmes tuleb liidu vormimist ka jätkata. Kas me nimetame seda konföderatsiooniks või mitte, polegi oluline. Euroopa rahvaste või rahvusriikide ühenddemokraatia (*condemocracy*) näib päris hästi väljendavat liidu vormi ja olemust. Enam-vähem kindel on, et tavapärane föderatsioon, mida iseloomustavad keskvoimu ainu- ja liidusubjektide piiratud kompetentsid, ei sobi rahvusterritoriaalselt liigenduvale Euroopale ega ka tulevasele võimalikule maailmakorrale.

Valitsustevaheline või supranatsioonaalne

Teise dilemmana Euroopa Liidu arengus on nähtud valitsustevahelise või supranatsioonalse liidu alternatiivi. Valitsustevahelist vormi peetakse mitteföderaalsete taotluste meetodiks. Idee aluseks on riigiõiguslik asjaolu, et just valitsused identifitseerivad ja esindavad riike välissuhtlemises, samal ajal on nad legitiimsed ja demokraatlikud (Banchoff, Smith 1999, 6). Sellesse tuleb suhtuda siiski kriitiliselt, sest võimude lahususe printsiip ei seisne legitiimsuses, vaid kompetentside lahutamises. Valitsused omavad Euroopa Liidu institutsioonides aga seadusandlikke kompetentse ning on selles üpris vabad parlamentaarsest kontrollist. Põhiseadusliku lepingu projekt (lisaprotokollidega) näebki ette rahvusliku parlamentaarse kontrolli "sirutamist" liidu tasemele. Supranatsioonalist vormi on käsitletud kas rahvustunnustest vaba funktsionaalse või tavapärase föderatiivse meetodina. Viimast kui täiesti vastuvõetamatut me siinkohal ei vaata. Funktsionaalsel meetodil on aga arvestatav või vähemalt kriitikat vääriv iva. Integreeritud asjade juures pole tähtis nende rahvuslik kuuluvus või algupära; hoides Euroopa Liidu asjad liikmesriigi omadest lahus, võiksid esimesed olla tõhusad (nt minimeerides keeleprobleeme) ja teised endiselt iseseisvad (Mutimer 1994, 22). Idee vastab eespool käsitletud katuseprintsibile. Paraku selline lähenemine ei vasta enam tegelikkusele – integratsioon on laiem ja sügavam ning meil tuleb sellega arvestada ja hakkama saada. Samas tuleb institutsioonide otstarbekus (funktsionaalsus) ühitada rahvusliku mitmekesisusega. Europarlamendi liikme rahvus on vähemalt sama oluline kui tema erakondlik kuuluvus. Pole kahtlust, et paljurahvuselisus komplitseerib koostöö vorme ja meetodeid. Kuid ärgem unustagem, et just impeeriumid on valitsemist lihtsustanud rahvuslike eripärade tasalülitamise meetodil.

Niisiis, küsimuse asetamine valitsustevahelisest või supranatsioonalsest Euroopa Liidust pole paratamatu ja on aegunud. Alternatiivi pakub liidu käsitlemine koduprintsiibis ja multisubjektsena.

Multisubjektne ühenddemokraatia

Multisubjektsust (*plural subjecthood*) on sotsiaalfilosoofid kasutanud inimgrupi seletamisel. Et ühiskonnas leidub väga erilisi gruppe, on üldtunnustatud määratluse andmine osutunud raskeks (vt nt Gilbert 1989). Vaadake üht võimalust. Grupp eksisteerib parajasti siis, kui a) hulk inimesi omab ja teadvustab tegevuse ühist eesmärki, b) igaüks neist teab, et ka teised omavad sama eesmärki, c) nende vahel on tööjaotus ülesannete ja lähieesmärkide alusel ja d) nad suhtlevad omavahel, et tegevust koordineerida. Seega: 1) grupi liige teab grupi eksisteerimisest, enda kuulumisest gruppi ning seda ühendavaid sise- ja välistegureid – inimgrupp on olemuselt teadmispõhine ning tarvilikke teadmisi grupis tekitab kommunikatsioon; 2) grupi subjektsus on varieeruv: grupi liige võib toimida enda, teiste liikmete või kogu grupi eest, samuti võib grupp toimida enda või liikmete eest; 3) grupis esineb mitme subjekti suhe (relatsioon) samasse ühises jaos olevasse objekti: üks uskumus – mitu uskujat, üks kohustus – mitu vastutajat, üks tegu – mitu tegijat jne.

Kuna õiguses kehtib valdavalt isikliku vastutuse põhimõte ("isiklik" hõlmab ka juriidilise isiku), siis on multisubjektsus pigem erand. Kuid mitte olematu: multisubjektsed on näiteks ühised omanikud, ühised autorid, solidaarsed võlgnikud. Seejuures isikute ega esindajate paljusus pole määrav: hulka isikuid ühendavat juriidilist isikut võivad esindada erinevad isikud, kuid ta esineb ikkagi ainusubjektina. Määrav on subjektsuse variatsiooniprintsiip – multisubjekt esineb erinevates isikutes. Näiteks üks solidaarne võlgnik ei esinda võlausaldaja ees teisi võlgnikke, vaid n-ö kehastab neid.

Traditsiooniline riigiõigus on ainusubjektne: üks riik ja suverään, üks territoorium, üks kodanikkond. See on nii mitte riikliku suveräänsuse kontseptsiooni tõttu, vaid vastupidi – viimane on olnud vahend mis tahes kaassubjekti mõeldamatuks-mõtlemisel, et säilitada ja õigustada riigi (selle valitsejate) ainuvõimu.

Euroopa Liit esineb multisubjektina nii rahvusvahelistes kui ka konstitutsiooniõiguslikes suhetes. See on ootamatult uus, ent ilmne tõsiasi: a) Euroopa Liidu moodustab hulk konstitutsioonilisi riike; b) liikmesriikide põhiseaduste kõrval eksisteerib juba praegu osaliselt formuleeritud liidu konstitutsioon (Rosentau 2002, 410–11); c) liikmesriikidel ja liidul on kattuvaid riiklikke kompetentse; d) liidu raames eksisteerib mitu riikide ühendust, mis toimivad omaette subjektidena: näiteks EMU on Euroopa Liidust erinev subjekt, sest mitmed Euroopa Liidu liikmed, kel on oma raha, esinevad maailma finantssuhetes omaette subjektidena. Subjektsuse variatsioonide skaala on ligikaudu selline:

Subjekt (1): Euroopa Liit esindatuna oma institutsioonide tegevuse kaudu ("Euroopa Liit ise").

Subjekt (2): Euroopa Liit esindatuna mõne liikmesriigi, näiteks eesistujamaa tegevuse kaudu.

Subjekt (3): Euroopa Liit esindatuna liikmesriikide ühenduse tegevuse kaudu.

Subjekt (4): ühendus esindatuna mõne liikmesriigi tegevuse kaudu.

Subjekt (5): ühendus esindatuna Euroopa Liidu tegevuse kaudu (nt EMU).

Subjekt (6): liikmesriik esindatuna Euroopa Liidu tegevuse kaudu. Sellise juhtumiga oleks tegemist siis, kui liikmesriik on tegevusvõimetu või lakanud olemast *de facto* ning Euroopa Liit säilitab ja esindab teda *de iure*.

Subjekt (ESR) – Euroopa sõltumatu riik: Euroopa Liidu liikmesriik, kes antud juhtumil tegutseb iseseisvalt ja omal vastutusel.

Subjektsus (2) võib anda rahvuslikule suveräänsusele hindamatut lisaväärtust. Praegu esineb subjektina (2) liidu eesistujamaa. Pole ju kahtlust, et Eesti Euroopa Liidu eesistujana eviks midagi sellist, mida Norral väljaspool liitu kunagi pole. Subjektile (2) osutab ka põhiseadusliku lepingu projekti artikkel III–206, mis võimaldab liikmesriigil esindada Euroopa Liitu rahvusvahelistes organisatsioonides ja konverentsidel. Aga miks mitte kasutada subjektsust (2) liikmesriigi mõjuvõimu suurendamiseks veelgi laiemalt!?

Vaadakem analoogi diplomaatiast. Diplomaadi sõnad ja tegevus on tema poolt esindatava riigi välispoliitika väljenduseks seni, kuni riigi välisministeerium ei ütle neist lahti *à la* "diplomaat väljendas oma isiklikku arvamust, mis ei ühildu välisministeeriumi ametliku seisukohaga". Miks ei võiks olla, et ka liikmesriigi välispoliitilised sammud on osa Euroopa Liidu välispoliitikast niivõrd, kuivõrd liit ettenähtud korras neist lahti ei ütle? Liikmesriik tegutseb sellisel juhul subjektina (2). Liidu lahtiütlemise korral muutuvad kõnesolevad sammud iseseisva riigi – subjekti (ESR) sammudeks. Liikmesriigile jääb seejärel võimalus kaaluda, kas ühtlustada oma tegevus liidu seisukohaga või mitte. Tegevuse ühtlustamine võib olla kas tagasiulatuv, astunud sammu tühistav ja selle tagajärgi likvideeriv või tulevikus sarnaseid samme vältiv. Selline vaikiva toetuse mehhanism rõhutaks rahvusliku poliitilise tahte vabadust ja Euroopa solidaarsuse põhimõtet.

Niisiis, 'multisubjektne ühenddemokraatia' võiks tehnilise terminina kõrvaldada nii föderatiivse–konföderatiivse kui ka valitsustevahelise–supranatsionaalse Euroopa Liidu dilemmad.

Mille eest peab Eesti seisma?

Euroopa Liidu konstitutsionaliseerimise eesmärk on sellise sünergeetiliselt toimiva ühenduse loomine, milles ei kasvaks üksnes Euroopa kui terviku, vaid ka iga üksiku liikmesriigi toimekus, jõud ja mõju. Väikestel rahvusriikidel on liidus vaja seista korruga kahe huvi eest. Esiteks, säilitamiseks rahvuslikku iseolemist, on vaja liidus säilitada liikmesriigi poliitilise tahte vabadus. Ja teiseks, integratsiooni kumulatiivsed efektid tuleb kasutada ära riigi mõjuvõimu suurendamiseks väljaspool ühendust. Eesti ei vaja erilist mõjuvõimu Ladina–Ameerikas või Aafrikas, kuid vajab senisest palju suuremat mõjuvõimu suhetes idanaabriga.

Esimest vajadust põhjendab substantsiaalne asjaolu, et Euroopa on paljurahvuseline ja paljukultuuriline demokraatlike rahvusriikide ühendus ning seda asjade seisuga peetakse säilitamist väärivaks. Seda substantsiaalset põhjendust toetab tehniline, mis ütleb, et integratsioon ei pea tingimata tähendama ühiste (integreeritud) üksuste ülimuslikkust neid moodustavate eriliste (diferentseeritud) üksuste suhtes. Organiseeritud ühine tegevus on organiseeritud ja ühine ainult selle piirini, kuni iga osaleja hoidub organisatsiooni ja ühtsust lõhkuvast tegevusest. Kui osalemine on vabatahtlik, siis pole ühtsus ja organisatsioon ülimuslikud, vaid osavõtu tingimused. Vajadus koostöös osaleda on normaalolukorras küllaldane sunnifaktor. Piltlikult öeldes, male– ja kabereeglid on mängija suhtes seadused niivõrd, kuivõrd ta otsustab osaleda mõnel turniiril. Ja kui ta nii otsustab, on ta sunnitud

reeglitest kinni pidama. Mängija otsus mängida parajasti malet või kabet on aga tema "mängupoliitilise" tahte vaba väljendus.

Liidu põhimõtted

Liikmesriigi suveräänsuse olemasolevat seisundit määrab kehtiv konstitutsiooniõigus. Lihtsaim viis selle seisundi tuvastamiseks on riiklike kompetentside kirjeldamine antud riigi omadustena ja nende võrdlemine teiste riikide aktuaalsete kompetentsidega. Õigusriigi kompetentsid on riigiorganitele seadusega määratud funktsioonid ühes nende täitmiseks antud volitustega.

Maastrichti lepingu jõustumisest 1993. aasta 1. novembrist on Euroopa Liidu tegevust ja struktuuri kujutatud kolme samba põhimõttel. Esimene sammas on Euroopa Ühendused (EC, Euratom ja ECSC), teine ühine välis- ja julgeolekupoliitika (CFSP), kolmanda moodustab koostöö justitsi- ja siseasjades. Põhimõtte märgib peale sisulise erinevuse ka menetluste ja vormide erinevusi. Integratsioon on olnud kõige ulatuslikum ja tihedam esimeses sambas. Näiteks seadusandlikku tegevust ja initsiatiivi evib praegune Euroopa Liit ainult esimeses sambas (Borchardt 2000, 18–21). Kolme samba põhimõttest loobumist põhiseadusliku lepingu projektis (CONV 305/02 paragrahv 3) võib pidada konstitutsiooniliseks reformiks.

Põhiseadusliku lepingu projekt tunneb järgmisi Euroopa Liidu kompetentse (artikkel 14 üldiselt, III osa täpsustavalt):

1. eksklusiivsed ehk liidule välistavalt delegeeritud kompetentsid; nende raames on siiski võimalikud üksikud liidu poolt liikmesriigile volitatavad kompetentsid ja liikmesriigi rakendav (implementeeriv) tegevus;
2. Euroopa Liidu ja liikmesriigi jagatud kompetentsid, kuid liidu tegevuse prioriteediga;
3. majanduse edendamine ja koordineerimine;
4. ühise välis- ja julgeolekupoliitika piiritlemine ja rakendamine;
5. liikmesriigi tegevuse toetamine, koordineerimine ja täiendamine.

Lepingu projektis käsitlevad Euroopa Liidu ja liikmesriikide kompetentside jaotust delegeerimise, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibid (artikkel 9 ja lisaprotokollide eelnõu CONV 579/03). Neid põhimõtteid toetab liikmesriikide solidaarsuse printsiip (artikli 3 lõige 3), eriti välis- ja julgeolekupoliitika vallas (artiklid 15, 39, 42, 231 jmt). Nimetatud printsiipide sõnastus lepingu projektis on tuntava föderalistliku kallakuga, ehkki protokollidega lisatu annab riikide parlamentidele kontrolli printsiipide rakendamise üle. Vaadake põgusalt nende praegust sõnastust.

Delegeerimisprintsiibi järgi tegutseb liit nende kompetentside piirides, mille on talle andnud liikmesriigid konstitutsiooniga määratud eesmärkide saavutamiseks. Kompetentsid, mis ei ole konstitutsiooniga üle antud liidule, jäävad liikmesriikidele (artikli 9 lõige 2).

Printsiibis sisalduv nn täiendprintsiip sätestab liikmesriikide kompetentsid: kõik, mis ei ole liidu oma, on liikmesriigi oma. Eksklusiivsete kompetentsidega on asi selge (ehkki nende olemasolu ise viitab supranatsionaalsele meetodile ja katusepõhimõttele liidu ülesehituses).

Probleemiks võib aga kujuneda jagatud ja muude kompetentside konkreetse kuuluvuse tõlgendamine.

Proportsionaalsuse printsiip tähendab nõuet piirata liidu tegevust selle otstarbekuse järgi: liidu tegevuse sisu ega vorm ei või ületada mahtu, mis on vajalik konstitutsiooni eesmärkide täitmiseks (artikli 9 lõige 4).

Subsidaarsuse printsiibi sõnastus lepingu projektis kinnitab Euroopa Liidu eksklusiivseid kompetentse: subsidaarsuse printsiibi järgi tegutseb liit nendel aladel, mis ei lange liidu eksklusiivsete kompetentside piiridesse, üksnes siis ja niivõrd, kui võrd kavatsetud tegevuse eesmärgi liikmesriigid ei saavuta tsentraalsel või regionaalsel tasemel, kuid ettepanud tegevuse ulatust või efekte arvestades saavutaksid neid liidu tasemel (artikli 9 lõige 3 [1]).

Seega saavad liidu institutsioonid ka delegeerimata kompetentse. Täitevõimu teostamiseks on see ehk paratamatu, kuid praeguses sõnastuses võivad Euroopa Liidu institutsioonid oma kompetentside laiendamise üle ise otsustada: liidu institutsioonid rakendavad subsidaarsuse printsiipi vastavalt printsiipide protokollile, mis on lisatud konstitutsioonile. Riikide parlamendid tagavad printsiibist kinnipidamist vastavuses protokollis ettenähtud protseduuriga (artikli 9 lõige 3 [2]).

Riikide parlamentidele on protokollis (CONV 579/03 I lisa) subsidaarsuse printsiibi täitmise jälgimiseks ette nähtud kolm vahendit: 1) poliitiline varajase hoiatamise süsteem, mis käsitleb Euroopa Liidu seaduseelnõude saatmist parlamentidele ning kuue nädala pikkust tähtaega reageerimiseks (kaaskiri ja protokoll punktid 2–7); 2) lahkarvamuse arutamine lepituskomitees (punkt 7); 3) võimalus pöörduda hagiga Euroopa Kohtusse (punkt 8 ja põhiseadusliku lepingu projekti artikkel 230). Euroopa Komisjon omalt poolt on kohustatud: a) pidama enne seaduseelnõude esitamist "laialdasi konsultatsioone" (punkt 2); b) saatma kõik seaduseelnõud ühel ajal Euroopa Liidu seadusandjale saatmisega ka liikmesriikide parlamentidele (punkt 3); c) põhjendama eelnõu subsidaarsuse põhimõtte suhtes (punkt 4); d) vaatama eelnõu uuesti läbi, kui üks kolmandik parlamentidest avaldab põhjendatud arvamuse ettepaneku mittevastavusest printsiibile. Komisjon on siiski vaba otsustama, kas ettepanek säilitada, muuta või tagasi võtta (punkt 6 [lõige 2]). Peale selle on Euroopa parlament, komisjon ja nõukogu kohustatud arvesse võtma liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamused (protokoll punkt 6 [lõige 1]); kuidas, on paraku täpsustamata.

Subsidaarsuse printsiip on seatud tõkestama Euroopa Liidu võimulialdusi. Praegusel kujul eirab printsiip liikmesriigi poliitilise tahte vabadust. Printsiipi tuleks muuta nii, et see võtaks arvesse poliitilist tahet ja esitaks tahteavalduse õigustatuse kriteeriumi, umbes sellises vaimus: koos tehtagu seda, mida kõik rahvad soovivad, aga eraldi teha ei suuda, ning koos ei tarvitse teha midagi, mida igaüks võib ise teha või mida mõni rahvas (õigustatult) ei taha teha. Rahva tahe on õigustatud, kui see on tuvastatud ja väljendatud demokraatlike menetluste tulemusena. Selleks ei pea olemasolevaid formuleeringuid muutma. Piisab, kui lisada liikmesriigi poliitilise tahtevabaduse klausel. Ja lõpuks, põhiseadusliku lepingu projekti artikkel 10 ütleb ühemõtteliselt: konstitutsioon ja liidu institutsioonide poolt nende kompetentside teostamiseks vastu võetud seadus evivad ülimuslikkust liikmesriikide seaduse ees.

Ohud riiklikule suveräänsusele

Analüüs vajadusest tagada riiklik suveräänsus Euroopa Liidus ja selle kaitse vahenditest jääb poolikuks, kui me ei uuri ohtusid suveräänsusele. Jätame siseagressiooni ja ulatusliku terrori kui lähiajal vähe tõenäolised kõrvale. Liikmesriigi suveräänsuse mõeldavad ja võimalikud rikkumised tulevases liidus võivad olla järgmised:

1. Suured *versus* väikesed. Kui sageli võib suurtel ja väikestel liikmesriikidel ette tulla ühitamatuid vajadusi ja huve? Teiseks, millise piirini võivad "suured vennad" loobuda oma huvide realiseerimisest "väikevendade" kasuks? Ja vastupidi: kas suured võivad väikesi vahel ka kiusata? Olgem ausad – me ei tea seda!
2. Impeeriumi ääremaa sündroom. Sellel probleemil on hea ja halb külg. Hea on, et impeeriumides (mida Euroopa Liit tavalises mõttes muidugi ei ole, kuid metafoor väljendab Euroopa Liidu territoriaalset ulatust ja teatavaid naabrussuhteid) on ääremaadele lubatud erandeid ja privileege. Tuletagem meelde Tsaari–Vene Balti erikorda või Soome autonoomiat. Nii on Eestil asendit ja mõõtmeid arvestades lootust ka maksuerikorrale. Oht on aga selles, et impeeriumide nõrkushetkedel on ääremadel lubatud ka halbu erandeid, näiteks võõra võimu tegutsemist. Silmapaistvaim näide on Rooma mööndus barbaritele kolida föderaatidena impeeriumi piirialadele. Seda ohtu ei maksa võtta täht-tähelt, kuid kas seda saab täielikult eirata?!
3. Valitsuste võim. Euroopa Liidu praegune institutsiooniline ülesehitus on valitsustevaheline. Kas ja kuivõrd on võimude lahususe põhimõtte säilitatav liidu tasemel? Praeguses liidu korralduses poleks välistatud võimalus, et valitsused võiksid Euroopa Liidu kaudu osaliselt haarata Euroopas seadusandlikku võimu (Rosentau 2002, 416). Õnneks põhiseadusliku lepingu projekt ja eriti lisaprotokollid suurendavad tunduvalt riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi rolli täitevvõimu kontrollimisel. Siiski ei maksa unustada, et liidu institutsioonide moodustamises ja tegevuses on endiselt määrav roll valitsustel. Valitsuste võim ähvardab pigem kaudselt, bürokraatia ja ametnike kaudu.
4. Integreeritud eurobürokraatia. Euroopa Liidu keskaparaat on väidetavalt väiksem Euroopa suurlinna administratsioonist. Probleem on aga selles, et eurobürokraatiat ei moodusta pelgalt see ametnikkond, kes paikneb Brüsselis ja teistes keskustes, vaid selle osaks saavad ka kõik need poliitikud ja ametnikud, kes ühel või teisel viisil teevad panuse roteerumisele liidu ja kodumaa institutsioonide vahel. Neil tekivad uued vajadused ja huvid, mis ei tarvitse kokku sobida valijate ja maksumaksjate huvidega.
5. Euroinfobüroomüra. Euroopas kasvab dokumentitont. Näiteks põhiseadusliku lepingu projekti järgi peaksid Euroopa Komisjonilt hakkama parlamentidele saabuma järgmised dokumendid: 1) konsulteerimisdokumendid (rohelistes ja valged raamatud ning teatised); 2) seaduseelnõud; 3) koosolekute päevakorrad ja otsused; 4) kõik seadusloome planeerimise või poliitikastrateegiaga seotud dokumendid, mis edastatakse Euroopa parlamendile ja nõukogule. Lisaks aastaaruanne Kontrollkojalt. Tõenäoliselt tuleb palju muudki. Probleem pole selle nimistu pikkuses, vaid tegelikult saabuvate dokumentide hulgas ja mahus. Lepingu projekti lisaprotokollide (CONV

579/03) "koostis" annab siin mõtlemisainet: kaaskiri, sissejuhatus mõlema protokollide refereeringutega, mis suures osas kordavad protokollides öeldut (!), I ja III lisa ehk protokollide eelnõud (asi ise), II ja IV lisa ehk kommentaarid eelnõude juurde, mis jälle kordavad protokollides öeldut! Selline müra hakkab Riigikogus kellegi aega ja maksumaksja raha sööma – või veel hullem, euroasjaajamisele pandud saadikuil lähevad kõrvad mürast lukku ja oluline kõrvust mööda. Seega on võimalus halvata parlamentide kontrollifunktsiooni "dokumendimüraga".

Pähe tuleb kaks meetet. Esiteks, parlamentide regionaalne koostöö võimaldaks arendada tööjaotust käsitletavate teemade järgi. Töörühmad võivad osalt kattuda, näiteks oleks loomulik Eesti osalemine nii Põhjamaade kui ka Baltimaade rühmas. Teiseks, miks mitte rakendada dokumendikokkuvõtte põhimõtet: kui kahe dokumendi asemel saab teha ühe, siis on kahe tegemine ja laialisaatmine demokraatiavastane tegu. Miski (peale bürokratiide) ei takista koondada näiteks õigusakti eelnõusse nii põhiteksti, mis vastuvõtmisel akti jääb, kui ka abistavat teksti (kaaskirja, märkusi, kommentaare jm), mis vastuvõtmisel välja jääb. Vaja üksnes nuputada, kuidas tekstid tähistada. Elektroonilistes "paberites" on see ammu olemas!

6. Erandite defitsiit. Kas iga kooskõlastatava juhtumi jaoks, kus esineb liikmesriigi erilisi huve, leidub nn LEGO-klausel? Jutt on Euroopa Liidu tööstusdisaini kaitse spetsiaalsest klauslist, mille saamisluhu on lühidalt järgmine. Esialgse formulatsiooni järgi oleks tööstusdisaini kaitse laiendatud tagavaraosadele ning keelanud nende (litsentseerimata) tootmise kolmandatel tootjatel. Näiteks poleks Bosch tohtinud toota tagavaraosi Daimler-Benzi autodele. Seda ei peetud soovitavaks ning takistus kõrvaldati sobiva klausliga. Kuid samaga oleks kaotanud kaitse ka LEGO mänguasjade koosteklots. Taani nõudmisel lisati veel üks klausel, mis annab teatud koostemoodulitele siiski tööstusdisaini kaitse.
7. Euroopa Liit versus liikmesriik. On kaks võimalust: a) liidu institutsioonid reageerivad ebaadekvaatselt liikmesriigi poliitilise tahte avaldustele: liit teeb subsidiaarsuse printsiibi alusel üsna ebaolulise otsuse; liikmesriigi demokraatlikud menetlused osutavad, et otsus pole talle vastuvõetav; liit sunnib sanktsioonide abil liikmesriigi oma otsusele alluma. Kui Euroopa Liidu reaktsioon annab lõppkokkuvõttes halvema efekti kui liikmesriigi mitteallumine, siis oli tegemist ebaadekvaatse reaktsiooniga; b) liidu institutsioonid toimivad õigusvastaselt, ebademokraatlikult või nende toiminguid on lubamatud tagajärjed. Võimalus on pigem hüpoteetiline, kuid kahtlemata halvim mõeldavatest ohtudest. See oleks otsene rünnak rahvusliku suveräänsuse vastu. Paraku võivad sellise ohu tingimused olla reaalsemad, kui me praeguses suhteliselt rahulikus olukorras hoomame. Näiteks mingi katastroofi põhjustatud rahvasteränne kolmandast maailmast või enneolematute tagajärgedega terrorilaine tingiks selliste meetmete rakendamist, mis paratamatult riivavad ka rahvuslikke huve. Kord alanud normide rikkumine võib aga lubatavuse piirid ära lõhkuda. Alles sellises olukorras selgub, kui tugev Euroopa konstitutsiooniline korraldus tegelikult on.
8. Poliitiline kaup. Võimalik on veel üks kummaline ohuallikas, millel on ka positiivne külge. Nimelt saavad väikeriigid Euroopa Liiduga ühinedes mõneti ootamatult enda kasutusse poliitilise lisaväärtuse, mida neil enne ei olnud. Nad pääsevad otsustama Suure Euroopa suurte asjade üle, ent sellega kaasneb kohustus osaleda neile üsna ükskõiksete (irrelevantsete) otsuste tegemises, sest väikeste maade

tegevusmastaabid ei ole sama katvad kui suurte omad, rääkimata mandri piirkondade eripärast. See tähendab seda, et Eestil ja teistel väikestel tekivad n-ö ülemäärased hääled. Näiteks on Hispaaniat huvitavas banaaniviljeluse küsimuses Eestil midagi, mida Hispaania võib vajada – Eesti hääled. Nende häältega saab – meeldib see meile või mitte – teha poliitilist kaupa. Väljakutse seisneb selles, et selliselt moodustuv poliitiline lisakapital oleks rahva demokraatliku kontrolli all, mitte üksikute parteide, poliitikute või eurobürokraatia kasutada. Sest samal viisil võib lõpuks ka midagi väga olulist maha kaubelda. Jagatud suveräänsuseks (millest eespool oli kriitiliselt juttu) võikski lisaks liidu suveräänsusele nimetada siin kirjeldatud täiendava otsustusõiguse efekti. Tõepoolest, jaos on midagi riikidele kuuluvat, kuid samal ajal on see midagi sellist, mida neil üksikult ja iseseisvalt olles ikkagi poleks.

Ühenddemokraatlik välispoliitika

Vaadakem lähemalt Euroopa tulevase välispoliitika konstitutsioonilisi visandeid. Sõltumatut välispoliitikat on ju tavapäraselt peetud riigi suveräänsuse tähtsaimaks omaduseks.

Artikli 11 lõige 4 annab liidule volitused määratleda ja rakendada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, sealhulgas arendada ühist kaitsepoliitikat. Artikkel 15 täpsustab ühise välis- ja julgeolekupoliitika kompetentsi piire:

1. Liidu kompetents ühise välis- ja julgeolekupoliitika asjades katab kõik välispoliitika valdkonnad ja kõik küsimused, mis puudutavad liidu julgeolekut, sealhulgas ühise kaitsepoliitika arendamine [*progressive framing*], mis võib viia ühise kaitseni;
2. liikmesriigid peavad aktiivselt ja tingimusteta [*unreservedly*] toetama liidu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat lojaalsuse ja vastastikuse solidaarsuse vaimus ning täitma liidu akte selles valdkonnas. Nad peavad hoiduma aktsioonidest, mis on vastuolus liidu huvidega või kahjustavad liidu tõhusust.

Liidu ühine välis- ja julgeolekupoliitika on antud Ülemkogu (põhiseadusliku lepingu projekti artikli 39 lõiked 2 ja 7), ministrite nõukogu (ehk liikmesmaade välisministritest koosneva Välisasjade Nõukogu, artikli 23 lõige 2) ja liidu välisministri pädevusse (artikli 23 lõige 2 ja artikli 27 lõige 2). Artikli 39 lõige 4 annab õiguse ühise välis- ja julgeolekupoliitika teostamiseks liidu välisministrile ja liikmesriikidele, lõige 7 sätestab liikmesriikide õiguse teha Ülemkogule ja nõukogule tegevusettepanekuid. Sama artikli lõige 5 sätestab liikmesriikide kohustused: a) konsulteerida üksteisega Ülemkogu ja nõukogus kõigis ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes, mis puudutavad üldisi huve; b) konsulteerida teiste liikmetega Ülemkogu ja nõukogus enne iga rahvusvahelist aktsiooni, mis võiks kahjustada liidu huve; c) tagada oma aktsioonide ühitamisega liidu võime kaitsta oma huve ja väärtusi rahvusvahelisel areenil; d) näidata üles vastastikust solidaarsust. Artikkel III-202 täpsustab, et Euroopa välisminister ja liikmesriikide välisministrid koordineerivad oma tegevust artikli 39 lõike 5 täitmisel ministrite nõukogus. Artikkel III-198 reguleerib ministrite nõukogu kompetentsi operatiivsete välisaktsioonide sanktsioneerimisel ja liikmesriikide kohustusi.

Suveräänsuse temaatika suhtes on kompetentside selline jaotus üpris positiivne: liikmesriigid saavad aktiivselt osaleda ühise välispoliitika ajamises; liidul ei ole eksklusiivset

välispoliitilist kompetentsi, v.a teatud välislepingute sõlmimisel (artikkel 12); komisjoni kui Euroopa Liidu täitevorgani kompetents ühises välis- ja julgeolekupoliitikas on piiratud (artikli 25 lõige 1) ning välispoliitikat ei või reguleerida Euroopa seaduste ega raamseadustega (artikli 39 lõige 7).

Niisiis ei astu tulevane Euroopa Liit põhiseadusliku lepingu projekti nägemuses rahvusvahelisele areenile ainsusliku subjektina, vaid Euroopa välispoliitika tegemine jääb multisubjektseks ka tulevikus. Kuid ohtrasti küsimusi on veel vastamata. Mõned neist. Kes ikkagi ütleb, kas konkreetne küsimus või aktsioon on üldisi huve puudutav või kahjustav? Mis saab siis, kui liikmesriigi tegevusvajadus on nii kiireloomuline, et konsulteerimiseks pole aega? Ja kõige tähtsam: mis saab siis, kui mingi väga tähtis välispoliitiline probleem jagab Euroopa Liidu mitmesse leeri? Just selline Iraagi sõja taoline, milles vaheteod moraalsete ja instrumentaalsete väärtuste vahel on piiripealsed: kas teise riigi ründamine enda kaitsmiseks vähema kui otsese agressiooni vastu on lubatav? Millistel tingimustel? Kas relvastatud rahvuslik vabadusvõitlus on üldse lubatav või on tingimusteta käsitletav terrorismina? Kas hinnangud sõjale ja rahule, terrorile ja enesekaitsele on pöördumatud või mitte? Probleem puudutab ühise välis- ja julgeolekupoliitika kontseptsiooni.

Praeguses Euroopa Liidu teise samba määratluses tähendab ühine välis- ja julgeolekupoliitika järgmist. Välispoliitikas hõlmab see: 1) riikide koostööd, ühiseid positsioone ja meetmeid; 2) rahutagamist; 3) inimõigusi; 4) demokraatia ja õigusriigi väärtusi; 5) välisabi kolmandatele maadele. Julgeoleku alal hõlmab see: 1) ühise kaitsesüsteemi (WEU); 2) desarmeerimist; 3) kaitse finantsaspekte; 4) Euroopa kaitse raamistikku kaugemas perspektiivis (Borchardt 2000, 19 ja 20–21). Ehkki lepingu projekt käsitleb ühise välis- ja julgeolekupoliitika teemat üsna ulatuslikult, on selle sisuline piiritlemine antud liidu kompetentsi (lepingu projekti III osa II pkt). Tegelikult on küsimus selles, kas ühine välis- ja julgeolekupoliitika põhiseadusliku lepingu projekti määratluses (vt artikli 15 lõiget 1) käsitab ühist välispoliitikat ja ühist julgeolekupoliitikat või üksnes ühist julgeolekupoliitikat, mida teostatakse välispoliitiliste vahenditega? Artikli 40 lõige 1 sätestab ühise välis- ja julgeolekupoliitika koostisosana ühise julgeoleku ja kaitsepoliitika. See näib toetavat esimest, laiendavat tõlgendust. Teisalt, mõnes sättes esineb kummalisel kombel termin "ühine välispoliitika" ilma "julgeolekupoliitikata" (artikli 23 lõige 2 ja artikli 27 lõige 2 vastavalt *Union's external policies ja common foreign policy*). Viimase küsimuse vastusest sõltub, millised välispoliitika õigused jäävad liikmesriikidele. Näiteks Prantsusmaa ja Briti erisuhteid endiste kolooniatega võetakse ka edaspidi nende sõltumatu välispoliitika loomuliku osana. Ent kas sama loomulikult võetakse ka nende riikide välispoliitikat, kellel on vastupidiseid suhteid – okupeeritu või alistatu suhted endise okupeerija või alistajaga? Seega on põhiseadusliku lepingu projekti sõnastuse alusel, see tähendab mõiste ajalugu tundmata seda tähenduse dilemmat raske lahendada. Võimalus hilisemaks laiendavaks tõlgendamiseks on igatahes halb ja asi tuleb selgeks teha lepingu tekstis, taustast sõltumata.

Ühenddemokraatlik seadusandlus

Euroopa seadusandlik tegevus ja õigusallikate süsteem on multisubjektne. Seadusloome Euroopa Liidus jaguneb unifitseerivaks, harmoneerivaks ja koordineerivaks (Narits 2003, 49).

Euroopa Liidu vahetu ja otsese ehk unifikseeriva seadusandluse osa on riigi seadusandluse mahuga võrreldes üpris tagasihoidlik. Valdav seadusandlik meetod on harmoneeriv, millega ühtlustatakse liikmesriikide õigust, kuid ei asendata seda. Euroopa Liidu õigusakt kehtestatakse liikmesriigi rakendusaktiga. Põhiseadusliku lepingu projekti praegune redaktsioon jätkab seda põhimõtet Euroopa raamseaduse osas, kuid nõrgendab Euroopa seaduse osas. Viimane kehtib seadusena vahetult ja otseselt kogu liidus (lepingu projekti artikli 32 lõige 1). Liikmesriigi rakendusakt Euroopa seaduse suhtes pole aga siiski välistatud (artikkel 36). Tulemuseks on õigusallikate jagunemine ühisteks ja eralisteks, millest oli eespool juttu.

Lepingu projektis ette nähtud seadusandlik menetlus osutab mingil määral samuti multisubjektsele meetodile: Euroopa seadused ja raamseadused võtab komisjoni ettepanekul vastu Euroopa Parlament ja ministrite nõukogu, kusjuures akti vastuvõtmiseks peavad parlament ja nõukogu saavutama üksmeele (projekti artikli 33 lõige 1 ja III-302). Seega toimib liikmesriikide valitsusi esindav ministrite nõukogu just nagu seadusandliku kogu teise kojana. Peale selle võib tsiviil- ja kriminaalalajadealase justiitskoostöö vallas Euroopa seadusi ja raamseadusi võtta vastu ka 1/4 liikmesriikide initsiatiivil (artikkel III-165).

Süvendatud koostöö

Euroopa Liidu mõnede liikmete vahelise süvendatud koostöö (*enhanced cooperation* – lepingu projekti artiklid 43 ja 322–329) mõte on vältida liigset nivelleerimist ja anda liikmesriikidele võimalus uuenduslikeks katsetusteks üksikutes valdkondades. Süvendatud koostöö on lubatud isegi ühise välis- ja julgeolekupoliitika vallas, kuid selle algatamiseks tuleb järgida erinevat protseduuri (artikli 325 lõige 2). Regulatsioon püüdleb selle poole, et sellised koostöövormid ei lõhuks liidu ühtsust ega ühist poliitikat ja oleksid soovi korral avatud ka kõigile teistele Euroopa Liidu liikmetele.

Siiski, süvendatud koostöö võib osutada sobivaks vahendiks liikmesriikide enesemääramisõiguse täiendaval teostamisel. Liikmesriigi poliitiline tahe peab olema määrav vähemalt kõigil nendel juhtudel, kui valik on n-õ instrumentaalne ega kanna moraalset koormust. Juba tuttava mängumetafoori näitel – kes tahab mängida malet, sellel olgu õigus minna malekooli, ja kes tahab mängida kabet, olgu õigus liituda kabekooliga. Mängu valikus pole moraalset koormatust, ehkki ühe mängu mängijad võivad oma mängu teisest paremaks pidada. Moraalselt paratamatu on üksnes see, et maletajad peavad järgima malereegleid ja kabetajad kabereegleid ning kõik mängijad peavad järgima ausa mängu reegleid. (Lisaks eksisteerivad veel hea mängu reeglid ehk mänguoskus.) Pole kahtlust, et kui süvendatud koostöö omandab mingigi institutsioonilise vormi (mida lepingu projekt lubab), siis tekib liidus uus subjekt mitte üksnes sisulises, vaid ka õiguslikus mõttes. Kas antud koostöövorm on juriidiline isik või mitte, määrab küll teatud õiguslike tunnuste olemasolu või puudumise, kuid ei määra kogu õigussubjektsust.

Hierarhiline Euroopa Liidu konstitutsiooniõigus

Seni oli juttu rahvusriikide suveräänsusest. Nüüd jõuame erineva taseme küsimusteni. Kas Euroopa Liidul on oma suveräänsus? Kuna liidul on eriomaseid kompetentse, sealhulgas

ainukompetentse, siis eespool kirjeldatud piiratud mõttes on küll. (Mäletatavasti me võtsime rääkida rahvusriigi suveräänsusest kui riiki omava rahvuse suveräänsusest riigis ja üle selle.) Kuna Euroopa rahvad ei vaja ega soovi rahvusriike mahasuruvat superriiki, ei vaja Euroopa Liit ka riiki asutavat põhiseadust. Ent kui Euroopa Liit ei ole riik, vaid riikide "kolleegium", siis sellisena kuulub see liikmesriikidele ja nende kaudu Euroopa rahvastele. Kellele kuulub aga sellisel juhul liidu suveräänsus? Kas mitte liidu suveräänsus polegi see juba korduvalt mainitud jagatud suveräänsus? Tõepoolest, tegemist on millegi sellisega, mida riikidel üksi olles ei oleks. Järelikult annavad Euroopa riigid midagi ära oma suveräänsusest, loovad sellega lisaväärtuse – liidu ühise suveräänsuse – ja jagavad seda ühise kasutuse mõttes. Saame Euroopa konstitutsioonilise korralduse kahekülgse põhiküsimuse: millisel määral rahvusriigid loobuvad oma suveräänsusest ja kuidas tagada loovutusega tekkinud ühise suveräänsuse õiglast jaoskasutust?

Ilmselt ei ole võimalik küllalt täpselt määratleda ja piiritleda loovutatavate õiguste ja kompetentside hulka. Seepärast näeb lepingu projekt ette näiteks ühise välispoliitika väljatöötamise reeglid, kuid ei ürita reguleerida selle sisu. Järelikult on Euroopa Liidu ja liikmesriigi eesmärkide ja tegevuse vahel võimalikud vasturääkivused. Kuid kas vasturääkivused on ka lubatavad? Mingi piirini kindlasti, sest vastasel juhul puuduks liikmesriikidel poliitilise tahte vabadus ning jälle saaks keegi lõpliku tõe mandaadi.

Euroopa Liidu ja liikmesriigi vahel vasturääkivusi lubava multisubjektse suveräänsuse kontseptsiooniga sobiks kõige paremini hierarhiline konstitutsiooniõigus, millel on "kõva tuum" ja "paindlik kaitsevöö". Kõva tuuma ehk n-ö europrintsipiibid moodustaksid inimõigused ning need demokraatlikud põhimõtted ja õiguse instituudid, milles ei tingita. See oleks humanistlik ja demokraatlik, kindlate põhimõtetega positsioon, milleni sotsiaalse, poliitilise, eetilise ja õigusliku mõtte areng on jõudnud ning mille täitmist nüüd ja tulevikus peetakse inimliku elu ja tegevuse vältimatuteks atribuutideks. Ent see poleks deklaratiivne, õigustühi positsioon, vaid õigusemõistmises kasutatava juriidilise argumentatsiooni allikas. Tagamaks konstitutsiooni dünaamikat ja paindlikkust, tuleks printsiipiaalsest tuumast jätta välja kõik, mis võib veel käesoleva aastakümne jooksul vajada muutmist või millest mõni liikmesriik võiks (ajutiselt) loobuda.

Kaitsevöö ehk n-ö euroinstitutsioonide sisuks oleksid Euroopa Liidu kompetentsid, institutsioonid, menetlused ja funktsioonid. Samuti need Euroopa õiguse instituudid, mis on veel arenemisjärgus ja vajavad jooksvat seadusandlikku kohendamist, või millel pole põhimõttelist tähendust.

Tulevased Euroopa seadused ja raamseadused ning pärast põhiseadusliku lepingu jõustumist kehtima jäävad ühenduste lepingud, samuti tulevased süvendatud koostöö lepingud moodustaksid Euroopa õiguse koodeksi, n-ö europandektid. Europandektid ei oleks iseseisev konstitutsiooniõiguse allikas, kuid reguleerides liidu multisubjektset funktsioneerimist, oleks neil siiski teatud roll Euroopa konstitutsioonilises korralduses.

Hierarhiseerimise tähtsaim mõte seisneb konstitutsiooniõiguse muutmisele erinevate seadusandlike künniste seadmises. Põhimõttelise tuuma muutmise nõuaks tunduvalt suuremat üksmeelt riikide, rahvaste ja kodanike vahel kui institutsioonide muutmise. Ja

teine põhimõtteline erinevus: kui põhimõtete osas pole Euroopa Liidu ja liikmesriigi vahel vasturääkivused lubatud, siis instituutide suhtes teatava piirini on lubatud. Selline põhiseadus oleks paindlik, kuid murdumatu. Esiteks, rahvusriikidele jääks õigus ja võimalus loobuda – demokraatlike menetlustega õigustatud viisil – mõnedest institutsioonilistest sidemetest. Teiseks, kui ka suurem osa ühise Euroopa korraldusest lakkaks toimimast ja kehtimast, jääks ikkagi üks hulk kindlaid põhimõtteid, millest ükski haritud ja demokraatlikult mõtlev eurooplane üheski olukorras ei loobuks.

Sisulises mõttes leidub sellise jaotuse jooni ka praeguses põhiseadusliku lepingu projektis. Näiteks ütleb artikli 7 lõige 3: Põhiõigused, mis on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ja mis tulenevad liikmesriikide ühetaolistest konstitutsioonilistest traditsioonidest, moodustavad liidu õiguse põhiprintsiibid. Kuid lepingu projekt ei hierarhiseeri konstitutsiooni teemasid. Seega on tugevalt kinnistunud inimõigused ja dünaamilisele arengule jalgu jäävad institutsioonilised nüansid kas ühtviisi raskelt või ühtviisi kergelt revideeritavad.

Järeldus ja meetmed

Esimene järeldus on mõneti pessimistlik: põhiseadusliku lepingu projekt ei ole läbinisti paha, kuid mõnest formulatsioonist joonistuvad välja kavandatava konstitutsioonilise korralduse föderatiivsed piirjooned. Kõige ohtlikum selle juures on konstitutsiooni föderalistlikus vaimus tõlgendamise võimalus tulevikus.

Teine järeldus on optimistlik veel eksisteerivate võimaluste suhtes. Ehkki sobivate uute ideede realiseerimine põhiseaduslikus lepingus näib ajapuuduses juba võimatu olevat, leidub siiski kolm väljapääsu. Esimene tee on lülitada lepingusse klausel, et tulevikus on vajaduse korral võimalik põhiseadusliku lepingu alusel välja töötada uus konstitutsioon. Optsioon on põhjendatud asjaoluga, et Euroopa Liidu laienemine on surunud liidule peale ajakava, mis ei ole kooskõlas liidu senise arenguloogikaga. Teine tee on viia lepingusse rahvusriikliku suveräänsust kaitsvaid ja tugevdavaid meetmeid. See võib olla raskeim rada, sest põhiseadusliku lepingu vastuvõtmist pidurdavaid toiminguid võidakse tõlgendada uustulnukate rumala jonnina. Kolmas tee on praktiline, uute liitujate võimalus: hakata 2004. aasta 1. maist käituma nii, nagu oleks Euroopa Liidul eelvisandatud rahvusriikliku, multisubjektse ühenddemokraatia konstitutsioon. Võimaluse aluseks on tõsiasi, et põhiseaduslik leping jõustub alles aastaid pärast vastuvõtmist. Ja tõenäoliselt jääb lepingusse ka selliseid auke, mis lubavad tõlgendamisel sisestada föderatiivsetele ideedele vastupidiseid ideid.

Multisubjektse ja sünergeetilise Euroopa Liidu kaudu oleks Eestil ja teistel Euroopa väikestel esimest korda ajaloos võimalik saavutada mõnes asjas suurriigi staatus.

Mida selline seisund Eestile tähendaks? Välispoliitikas ennekõike seda, et Venemaa peaks meid kuulama, tõsiselt võtma ja arvestama. Eesti võiks suhetes Venemaaga astuda samme, mida peab õigustatuks ja vajalikuks ning eeldatav vaikiv heakskiit muudaks need sammud Euroopa Liidu poliitika osaks. Kujuteldava Euroopa Föderatsiooni korral poleks Venemaa meelemuutus meie suhtes sugugi paratamatu, pigem on oodata suurriikliku eirava

suhtumise tugevnemist – otsesuhtlemise asemel võib tunduda endisest õigustatum suhelda üksnes Brüsseli ja teiste Euroopa keskustega. Kui vaikivalt toetatava välispoliitika idee peaks realiseeruma, jääb ainult üks küsimus: kas Eesti poliitilises ja diplomaatilises arsenalis on vahendeid oma tahte realiseerimiseks? Sest haukuva koera sündroomist pole tolku, tuleb olla karavani rajaleidja.

Kasutatud kirjandus

Banchoff, T., Smith, M. P. (1999). Conceptualising Legitimacy in a Contested Polity. – T. Banchoff, M. P. Smith (eds). Legitimacy and the European Union. London and New York: Routledge, pp 1–23.

Borhardt, K.–D. (2000). The ABC of Community Law. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Finnis, J. (1980). Natural Law and Natural Rights. Oxford: Clarendon Press.

Freeden, M. (1991). Rights. Buckingham: Open University Press.

Gilbert, M. (1989). On Social Facts. London, New York: Routledge.

Mutimer, D. (1994). Theories of Political Integration. – H. J. Michelmann, P. Soldatos (eds). European Integration: Theories and Approaches. New York: University Press of America, pp 13–42.

Narits, R. (2003). Eesti põhiseadus kestab ka uues Euroopas. – Riigikogu Toimetised 7, lk 46–50.

Rosentau, M. (2002). Euroopa konstitutsioon – kas vajadus või unelm? – Juridica, nr 6, lk 409–420.

The European Convention. Report!CONV 305/02.

The European Convention. CONV 850/03 *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe.*