

Jüri Raidla

Eesti rahvuslikud huvid vs. Euroopa föderalism

Põhitõed

- 1. Ühinemine Euroopa Liiduga oli tark otsus.** Kui panna ajaloo kestel Eestis tehtud strateegilised otsused oma tarkuselt pingeritta, siis Eesti ühinemise Euroopa Liiduga võib kindlalt arvata tarkade otsuste esikolmikusse. Ehk teisisõnu: ühinemine Euroopa Liiduga oli ja on jätkuvalt Eesti Vabariigi jaoks vaieldamatult ainuõige otsus. Seda eeskätt julgeoleku- poliitilistel, aga ka majanduslikel ja rahvuspsühholoogilistel kaalutlustel.
- 2. Eesti üksindus oleks probleem.** Euroopa Liit ei ole Eesti jaoks probleem, Euroopa Liit on Eesti jaoks lahendus.
- 3. Suhtumine Euroopasse on Eestis positiivne.** Eesti on silma paistnud erilise poliitilise ja õigusliku Euroopa Liidu lembusega, mille eest tuleb nii rahvast kui ka Eesti põhiseaduslikke institutsioone, sealhulgas Riigikohut, kiita ja tunnustada.
- 4. Kehtiv põhiseadus välistab kuulumise föderatsiooni.** Täna kehtiv põhiseadus ei võimalda Eestil kuuluda föderaalset korraldatud riiklikku organisatsiooni.
- 5. Föderatsiooni kuulumine nõuab rahvahääletust.** Eesti tulevane kuulumine föderaliseerunud Euroopasse nõuab rahvahääletusel tehtavat otsust ning sama otsusega ka Eesti uuendatud põhiseaduse vastuvõtmist.
- 6. Rahvahääletusele peab eelnema laiaulatuslik selgitustöö.** Enesestmõistetavalt peab referendumile, mis otsustab Eesti kuulumise või mittekuulumise Euroopa föderatsiooni, eelnema laiaulatuslik selgitustöö ja avalik arutelu poolt- ja vastuargumentide väljaselgitamiseks ning kodanikele mõistetavaks tegemiseks.
- 7. Emotsionaalsed vaidlused Euroopa föderatsiooni või konföderatsiooni küsimuses on viljatud.** Argumenteerimata avaldused teemal, et Euroopa Liit föderatsioonina on halb ja olemasoleva konföderatsiooni parandamine on hea, on ainetud ja loosunglikud.
- 8. Mõistete ja terminitega manipuleerimine ei ole aktsepteeritav.** Mõistete ja terminitega manipuleerimine rahva seisukohtade kujundamiseks ei ole lubatav. Näiteks on brüssellikus kõnepruugis välja kujundatud metafoorid *more Europe* („rohkem Euroopat“) ja *better Europe* („parem Euroopa“), kusjuures esimene väljend *more Europe* on kutsutud tähistama Euroopa föderaliseerumise arengusuunda ja teine väljend *better Europe* on kutsutud tähistama Euroopa Liidu konföderatiivse ülesehituse täiustamise suunda. Võib eeldada, et teemadega süvitsi mitte tegelev kodanik hääletab „parema Euroopa“ poolt, eriti kui väljend „rohkem Euroopat“ sisaldab oma hoomamatuses teatava annuse kurjakuulutavust.
- 9. Rahvuslike huvide olulisus.** Küsimusele, kas me vajame Euroopa Liitu ja millist Euroopa Liitu me vajame, tuleb vastata läbi Eesti rahvuslike huvide prisma. Samuti vajab sellele küsimusele vastamine põgusat pilguheitu maailmakaardile, et meenutada Eesti geopoliitilist asukohta ja olukorda. Liigne ei ole teadvustada, et Euroopa Liit on meie jaoks eeskätt julgeolekupoliitiline fenomen ja alles seejärel majandusprojekt.
- 10. Valiku tegemine on piiritletud olemasolevate võimalustega.** Pelgalt Eesti Vabariigi suveräänsuse seisukohalt on mistahes tüüpi riikide liitudesse, konföderatsioonidesse või föderatsioonidesse kuulumine valik halbadest variantidest vähem halvema leidmiseks, mitte valik headest variantidest parima leidmiseks.

Rahvuslikud huvid kui ülimuslik mõõdupuu

Mistahes poliitiliste ja riigiõiguslike otsuste tegemisel peaks nende otsuste õigsuse ja põhjendatuse ülimuslikuks mõõdupuuks olema otsuste vastavus Eesti rahvuslikele huvidele.

Eesti rahvuslikud huvid ei ole mingi isesorti sõnademäng, mida ainult äravalitud suudaksid mõista. Eesti rahvuslikud huvid on otsustatud Eesti kodanikkonna poolt. Üldistatud kujul on Eesti rahvuslikud huvid põhiseaduse preambulis määratud järgmiselt:

- a) riigi kindlustamine ja arendamine;
- b) vabaduse, õigluse ja õiguse tagamine;
- c) sisemise ja välise rahu hoidmine praegustele ja tulevastele põlvedele;
- d) ühiskondliku edu ja üldise kasu saavutamine;
- e) eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamine läbi aegade.

Käsitlemist vajavad küsimused

Euroopa Liidu arengule, sealhulgas võimalikule Euroopa Liidu föderaliseerumisele tuleb läheneda süsteemselt, järgides küsimuste käsitlemisel põhimõtet üldisemalt üksikumale. Käsitlemist vajavaid põhimõttelisi küsimusi on minimaalselt kokku kuus, kusjuures igaüks neist kuuest küsimusest kätkeb hulganisti võimalusi ja ka vajadust allteemade identifitseerimiseks ning analüüsimiseks.

1. Euroopa Liidus sees või sellest väljas

Esimene küsimus. Kas Eesti rahvuslikud huvid on paremini kaitstud Euroopa Liidus või väljaspool seda? Loomulik ja lihtne vastus on, et Euroopa Liidus. Ennetades kriitiliste oponentide küsimust, lisan, et ikka tingimusel, et Euroopa Liidu enda ülesehitus ja toimimispõhimõtted ei ole Eesti rahvuslike huvidega vastuolus.

Eesti suveräänne üksiolamine tänapäeva ühelt poolt globaliseeruv, kuid teiselt poolt ka regionaliseeruv ja grupistuv maailmas ei ole mõeldav. Euroopa Liidu kokkuvarisemine või Eesti lahkumine Euroopa Liidust ei tähendaks ilmselt liikmesuse tekkimist kujunevas Euraasia liidus, küll aga üsna kindlat sattumist Euraasia liidu mõjusfääri. Viimati öeldu ei ole Eesti jaoks valikuvõimalus.

2. Konföderatiivne või föderatiivne Euroopa Liit

Teine küsimus. Kas Eesti rahvuslikud huvid on paremini kaitstud konföderatiivses või föderatiivses Euroopa Liidus?

Seda küsimust ilmselt ei eksisteeriks, nii nagu ei eksisteeriks kogu Euroopa Liidu föderaliseerumisprotsessi, kui konföderatiivsel Euroopa Liidul oleks positiivne arenguvõime ja -perspektiiv. Konföderatsiooni saamatus ja perspektiivitus saab iga päevaga selgeks järjest rohkematele ja rohkematele inimestele. Samas hoiab poliitikute hirm

rahvusriiklike nostalgiahääle pärast ning ametnike isiklik ja grupiviisiline huvi konföderatiivset Euroopa Liitu veel aastakümneid käigus sellele vaatamata, et see on tupiktee ja pole kooskõlas Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pikaajaliste huvidega.

Seetõttu on asjakohane põgus võrdlus Eesti rahvuslike huvide kaitstuse kohta föderatiivses ja konföderatiivses Euroopa Liidus.

Föderatsioon on oma olemuselt korrastatum ja reglementeeritum organisatsioonitüüp kui konföderatsioon. Konföderatsioon on hajusam ja hägusama ülesehitusega kui föderatsioon. Föderatsioonis on kesk võimu ja föderatsiooniliikmete vaheline pädevusjaotus täpsemalt sätestatud. Föderatsioonis on otsustusprotseduurid märgatavalt detailsemalt ja rangemalt reglementeeritud kui konföderatsioonis, kus otsustusprotseduurid ise on sageli poliitiliste ja õiguslike vaidluste esemeks. Föderatsioon on riik, mistõttu tema liikmetele, kes on samuti riigid, on kergesti mõistetav, kuidas föderatsioon toimib. Konföderatiivsel Euroopa Liidul analoog puudub, mistõttu peavad liikmesriigid pidevalt tegelema poliitilise ja õigusliku leiutus-tegevusega liidu toimimise tagamiseks.

Täpsete ja arusaadavate reeglitega, sealhulgas oma konstitutsiooniga parlamentaarses Euroopa föderatsioonis oleks Eesti-suguse väikeriigi rahvuslikud huvid mõõtnatult paremini kaitstud kui tänases amorfses konföderatsioonis, kus olulistes küsimustes võetakse otsused sageli vastu moel ja viisil, mille on varem mõned üksikud suurriigid kokku leppinud, ning kus enamik Euroopa Liidu kodanikke ei mõista ega saagi mõista, kes ja millisel viisil on õigustatud üht või teist otsust tegema.

Demokraatlik föderalism kaitseb väikseid, sest ta on korrastatud süsteem. Föderalism tähendab reegleid. Suured liikmesriigid soovivad otsuseid teha *ad hoc* põhimõttel ja neid otsuseid *ad hoc* põhimõttel ka muuta. Suurtel riikidel ei ole stabiilseid reegleid tarvis, reeglid kammitsevad suuri ja kaitsevad väikseid.

Seetõttu on rangelt reglementeeritud pädevusjaotusega demokraatlik Euroopa föderatsioon Eesti rahvuslike huvidega paremini kooskõlas kui amorfse ülesehitusega ja hägusate toimimisreeglitega konföderatsioon.

3. Konföderatiivse Euroopa Liidu perspektiiv

Kolmas küsimus. Kas konföderatiivselt korraldatud Euroopa Liidul on pikemas plaanis olemas perspektiiv? Minu selge arusaam on, et selline perspektiiv puudub. Põhjusi taoliseks järeltuseks on mitu.

- a. Tänase Euroopa Liidu ülesehitusse on programmeeritud põhimõtteline olemuslik vastuolo otse valitava Euroopa Parlamendi ja riikide esindajatest moodustatud organite vahel. Demokraatia realiseerumiseks peab see konflikt varem või hiljem lahenema parlamendi kasuks. Euroopa kodanikud ei pruugi väga kaua sallida olukorda, kus nende poolt otse valitud parlament on tegelikult vaid *quasi*-esinduskogu.
- b. Euroopa Liidu sees või osaliselt tema kõrval on mitu teist liitu, kusjuures need teised liidud on Euroopa Liidust erineva koosseisuga, näiteks Schengeni ruum, eurotsoon ja uue fiskaalpeingu alusel moodustuv organisatsioon. Euroopa

Liidu ja temaga seotud organisatsioonide pädevusjaotus ja juhtimisstruktuur on muutunud hoomamatuks mitte ainult kodanikele, vaid ka poliitikutele ja ametnikele. Hoomamatus diskrediteerib Euroopa Liitu rohkem, kui seda on seni eeldatud. Lisaks kodanikele on ka mitu Euroopa Liidu liikmesriikide tippjuhti kaotamas usku konföderatiivse Euroopa Liidu ellujäämisvõimalustesse. Nii nagu Suurbritannia lahkumine 1925. aastal Rahvaste Liidust sillutas tee selle liidu hävingule, võib konföderatiivsele Euroopa Liidule saada saatuslikuks võimalik referendum, mille Ühendkuningriigi peaminister David Cameron on lubanud korraldada Ühendkuningriigi Euroopa Liitu kuulumise küsimuses. Muide, Ühendkuningriigi poliitiline käitumine on hea näide selle kohta, kuidas konföderatiivne Euroopa Liit on suurriikide meelevalds: peaminister Cameron peab võimalikuks referendum korraldamata jätta, kui Suurbritannial õnnestub Euroopa Liidult välja kaubelda paremad tingimused Euroopa Liitu kuulumiseks! Kas keegi kujutab ette, et väiksel Eesti Vabariigil oleks võimalik sellisel viisil käituda suhetes Euroopa Liidu ja teiste liikmesriikidega?

- c. Konföderatiivne Euroopa Liit on korduvalt demonstreerinud kahetsusväärset otsustusvõimetust nii poliitilistel kui ka protseduurilistel põhjustel. Meenutagem groteskset lugu, mis toimus Brüsselis vahetult pärast seda, kui tehti teatavaks otsus Nobeli rahupreemia andmise kohta Euroopa Liidule. Toimus pikk vaidlus selle üle, kes läheb preemiat vastu võtma – kas José Manuel Barroso, Herman Van Rompuy või keegi kolmas, kas koos või üksi, ja kui koos, siis mitmekesi. Kuna tükk aega ei jõutud kokkuleppele, räägiti isegi 27 riigi esindaja osalemisest preemia vastuvõtmisel. Juristidele on ilma pikema selgituseta mõistetav, et organisatsioon, kus puudub selge arusaam teda esindama õigustatud isikutest, ei ole võimeline pikemas perspektiivis toimima. Tegemist on kestva toimimisvõimetusega. Eeltoodud näide oli koomiline näide. Dramaatiline näide on Euroopa Liidu tegutsemisvõimevus Ukraina kriisi taustal.
- d. Ajalugu näitab, et konföderatsioonid ei püsi. Šveits on ainuke õnnelik erand, kuid ka Šveits ei ole riigi nimetusele vaatamata täna enam puhas konföderatsioon. Kõikidel konföderatsioonilaadsetel ühendustel tuleb leida lahendus – kas minna laiali või föderaliseeruda. Emotsionaalsed väited Euroopa Liidu unikaalsuse kohta, *à la*, et ta ei ole föderatsioon ega konföderatsioon, ei aita Euroopa Liitu ega selle liikmesriike.

4. Föderatsiooni võimalikkus

Neljas küsimus. Kas Euroopa föderatsioon on võimalik? Minu arvamuse kohaselt on see vägagi võimalik. Põhjusi, miks ma nii arvan, on mitu. Mõned neist on järgmised.

- a. Rahva ja rahvaste tarkust ei ole põhjust alahinnata. Kui kriitiline hulk Euroopa kodanikke mõistab, et konföderatsiooni aeg on ümber saamas, valitakse Euroopa Liidu laialimineku asemel jätkamine ehk föderaalne Euroopa.
- b. Rahvusriiklik nostalgia väheneb sedavõrd, kuivõrd suureneb interneti-põlvkonna osakaal Euroopa ühiskondades. Internet on põhiline kosmopolitismi kandja.

- c. Föderaliseerumisprotsess käib viimasel ajal üha suurema hooga. Enamik poliitikuid vaikib jätkuvalt, kuigi jäämineku aeg selles küsimuses algas 17. septembril 2012.
- d. Euroopa Liidu sees on toimunud hiiliv föderaliseerumine juba alates 1964. aastast, kui Euroopa Kohus tuli välja Euroopa Liidu õiguse üliluslikkuse ja vahetu kohaldatavuse doktriiniga. Muide, kohus tegi seda kantuna eesmärgist vältida Euroopa Liidu lagunemist. Sellele hiilivale föderaliseerumisprotsessile ei ole võimalik anda tagasikäiku.
- e. Föderatsioon ei pruugi tekkida Euroopa Liidu liikmeskonna baasil. Pigem tekib Euroopa föderatsioon eurosooni (võib-olla ka fiskaalleepingu) liikmeskonna baasil. Muuhulgas saab föderatsiooni üheks oluliseks eesmärgiks olema euro säilitamine.
- f. USA sõjalise kohaloleku vähenemine Euroopas tingib Euroopa kollektiivse kaitsevõimekuse suurendamise vajaduse. Kahetsusväärset kombel võib see faktor lõppkokkuvõttes osutada peamiseks tõukejõuks föderatsiooni moodustamisel.
- g. Euroopa föderaliseerimise vajadus ja paratamatus ei ole tänane üleöö sündinud leiutis.

5. Föderatsiooni ülesehitus

Viies küsimus. Milline peaks olema Euroopa föderatsiooni ülesehitus, et Eesti rahvuslikud huvid oleksid kaitstud? Tegemist on mahuka küsimusega, mille kallal peavad Euroopa, sealhulgas Eesti kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistid mitu aastat põhjalikku tööd tegema. Minu arvates peab Euroopa föderatsioonil muuhulgas olema:

- a) tervikliku dokumendina koostatud konstitutsioon;
- b) liikmesriikide tegelik ja reaalselt teostatav föderatsioonist väljaastumise õigus;
- c) parlamentaarne iseloom;
- d) kahekojaline parlament;
- e) parlamentaarsel põhimõttel valitud föderatsiooni president;
- f) selgelt fikseeritud pädevusjaotus föderatsiooni ja liikmesriikide vahel, kusjuures föderatsiooni pädevusse määramata küsimused peaksid olema antud automaatselt liikmesriikide pädevusse;
- g) eraldiseisev konstitutsioonikohus, valvamaks selle järele, et föderatsiooni ja liikmesriikide vahelist pädevusjaotust ei rikuta;
- h) föderaalnaks föderatsiooni eelarve rahastamiseks;
- i) föderatsiooni armee;
- j) föderatsiooni piiripolitsei.

6. Eesti roll ja võimalused

Kuues küsimus. Mida peaks Eesti tegema, et Euroopa Liit föderaliseeruks ning et see föderaliseerumine toimuks kooskõlas Eesti rahvuslike huvidega?

Euroopa föderatsiooni konstitutsiooni ettevalmistamine

Vastus sellele küsimusele on lihtne, kuigi seda on raske realiseerida: Eesti peaks võtma sisse Euroopa föderaalse struktuuri arhitekti koha.

2018. saabub Eesti eesistumise aeg Euroopa Liidus. Neli aastat on piisav aeg, et nii poliitiliselt kui ka õiguslikult valmistada ette Euroopa föderatsiooni konstitutsiooni kavand. Eesti eesistumise ajal on paslik selline konstitutsiooni kavand ametlikult välja käia ning saavutada otsus konstitutsiooni eelnõu lõplikuks väljatöötamiseks.

Eestil on märkimisväärselt hea positsioon eelnimetatud initsiatiiviga edukaks tegelemiseks.

- a. Eesti on väikeriik, keda teised liikmesriigid, eriti suured riigid, ei saa kahtlustada mingi spetsiifilise omakasu taotlemises viisil, mis oleks teiste riikide suhtes ebaõiglane või muul põhjusel vastuvõetamatu. Tegemist oleks mastaapse initsiatiiviga, kus Eesti-taolisel väikeriigil on suurriikide ees oluline eelis eestvedaja rolli võtmisel ja kandmisel.
- b. Eesti paistab silma Euroopa Liidu ja muude euroopalike protsesside suure toetusmääraga. Viimasel ajal on Eesti arvamusiidrid ja eri valdkondade esindajad avaldanud seisukohtasid Euroopa Liidu föderaliseerumise toetuseks. Eelöeldu loob eeldused konstruktiivseks ühiskondlikuks aruteluks Euroopa Liidu föderaliseerumise teemal ja tagab tõenäoliselt rahva toetuse föderaliseerumisideele ning Euroopa föderatsiooni konstitutsiooni kavandile.
- c. Iseseisvusajal on Eestis välja kujunenud noor põlvkond teadlasi, sealhulgas õigusteadlasi ja eri valdkondade praktikuid nii Eesti Vabariigi kui ka Euroopa Liidu tasandil, kes on võimelised eelnimetatud initsiatiivi kandma ja vajalikud analüüsid ning dokumentide projektid ja eelnõud ette valmistama. Enesestmõistetavalt eeldab Euroopa föderatsiooni konstitutsiooni kavandi väljatöötamine ja esitamine ning esitlemine asjakohaste välismaiste ekspertide kaasamist.
- d. Föderaalse Euroopa Liidu kujundamisel liidrirolli võtmine ja hoidmine võiks kujuneda uueks, kogu Eestit hõlmavaks ideeks ja väljakutseks, mille puudumise üle on pärast NATO ja Euroopa Liiduga ühinemist Eestis juba peaaegu kümme aastat kurdetud.

Resümeerivalt: Eesti rahvuslikud huvid ei ole Euroopa Liidu föderaliseerumisega vastuolus, pigem vastupidi: föderaliseerumine on Eesti huvides olukorras, kus konföderatsioonina organiseeritud Euroopa Liit on tõestanud pikemas plaanis perspektiivi puudumist. Täna kehtiv Eesti Vabariigi põhiseadus vastustab Eesti kuulumist föderatsiooni. Paraku ei ole viimati öeldu takistuseks Eesti liitumisel Euroopa föderatsiooniga, kui rahvas selliselt otsustab. Enesestmõistetavalt tähendab rahva selline otsus ka põhiseaduse muutmist rahvahääletusel.