

## Euroopalik riiklus

### 1. Sissejuhatus

Selleks, et mõista Euroopa Liidu toimimist, tuleb tunda euroopalikku riigitraditsiooni. Kuigi liit on mitmeti uuelaadne katsetus, põhineb ta varasematel avaliku võimu korraldamise kogemustel ja pikaajaliselt kujunenud eelistustel. Viimaste mõistmine teeb meile palju selgemaks liidu poliitika ja valitsemise lähtealused.

Riiklus ehk süsteemne poliitika ja valitsemise korraldus teatud maa-alal tähendab, et riigi erinevad elemendid toimivad piisavalt terviklikult ja sidusalt. Vaatleme järgnevalt lühidalt, kuidas on euroopalik riik kujunenud ja milles seisnevad tema eripärad üldmudelist. Põhjalikumalt käsitleme euroopaliku riikluse tänaseid väärtusaluseid.

Seega keskendume järgmistele küsimustele.

- Kuidas riik toimib ja mis on tema olulised parameetrid?
- Kuidas on arenenud euroopalik riiklus?
- Milles seineb euroopaliku riigimudeli eripära?
- Mis on tänase euroopaliku riikluse alusväärtused?

### 2. Riigi mõiste

Üldistatult mõistetakse riigiteadustes riiki inimeste vahendina ühiselu korraldamiseks. Riik on riigiaparaadi ja kodanikkonna koostoimes kujunev terviklik võimukorraldus ühiste eesmärkide määratlemiseks ja teostamiseks, mida iseloomustavad avaliku võimu eristumine, suveräänsus ja legitiimsus, samuti poliitiline ühisruum, valitsetavus ja kodanike subjektsus (vt Kalev 2011, Kalev ilmumas). Riigil on ka teatud kuvandiline mõõde: märgid või muud jooned, mis on olulised riigiidentiteedi seisukohalt (vt Kalev 2009).

Riiki saab käsitleda laiemas ja kitsamas mõttes (vt ka Kelsen 2006). Laiemalt on riik poliitiline ühiskond, võimukorraldus teatud maa-alal, kitsamalt avaliku võimu kandjad, riigiinstitutsioonid ehk riigiaparaat. Riik põhineb avaliku võimu institutsioonidel, mis tähenduste loomisega (müüdid, õigusnormid) kui tegevustega (õigusnormide rakendamine,



võimupraktikad, jõukasutus) ühiskonda korrastavad. Edu selles kujundab riigi elujõu: kas oma füüsilist ruumi (territooriumi) suudetakse arendada järjest sidusamaks ja võimalusterohkemaks sotsiaalseks ja vaimseks ruumiks.

Suveräänsus tähendab, et riik on kõrgeim võimuallikas oma maa-alal ja elanike suhtes. Seda nii deklareeritakse kui suudetakse praktikas teostada. Riigiaparaat suudab end kehtestada nii teiste ühiskonna institutsioonide (sisemine suveräänsus) kui välisriikide suhtes (välimise suveräänsus, sh rahvusvaheline tunnustatus). Valitsemise seisukohalt on kesksed avaliku võimu organisatsioon, õiguskord, riigiametnikud ja majanduslik iseseisvus (vt nt Liventaal 1999).

Riigiaparaadi ülesanne on jõuda kollektiivselt siduvate otsustusteni ja tagada, et riigi maa-alal elavad inimesed neid täidaksid. Riigi kaudu pakutakse selge ja terviklik mehhanism avalike eelistuste määratlemiseks ja nende vahel valiku tegemiseks, samuti eelistuste elluviimise võimekus. See kujundab avaliku sektori, mis spetsialiseerub funktsionaalselt ja eristub erasektorist.

Riigi rahvas on poliitilise ühisruumi kandja, ent nii ühisruumi ulatus kui intensiivsus võivad olla erinevad. Võtmeküsimusteks on kodanike ringi piiritlemine, subjektsuse aluseks olevate õiguste-kohustuste tagatus ning suhestumine teistes õigusseisundis olijatega. Mõistagi on küsimus poliitilises osaluses kodanikeühiskonna, demokraatiat vahendavate või riigiinstitutsioonide kaudu.

Kodanikega haakub legitiimsus: riik peab omama piisavat kandepinda ühiskonnas. Arvestatav osa elanikkonnast peab võimu tunnustama, olgu siis heaks kiites või lihtsalt sellega leppides. Riigi legitiimsusega haakuvad nii küsimus selle alustest ehk kesketest avalikest legitimeerimisliinidest kui selle seotusest sümboltasandiga.

Eeltoodud riigi tunnused saab üldistada kolmeks põhimõõtmeks. Sümboltasandil on küsimus riigi alusest, rahvusvahelisest tunnustusest ja atribuutikast. Poliitilise ühisruumi tasandil räägime kodanikeringist, demokraatliku poliitika juurdumisest ja riigiinstitutsioonide legitiimsusalustest. Valitsemise tasandil räägime riigiaparaadi olemasolust, korraldusest, mehitatusest ja rahastatusest, õiguskorrast ja jõumonopolist.



### 3. Euroopaliku riikluse areng ja erijooned

Kuigi Euroopa pole teadaolevalt koht, kus tekkisid maailma esimesed riigid, on ta modernse riigi sünnikodu. Võrreldes hajusate ja valitsejakesksete varasemate riigitüüpidega on modernne riik mitmeti eriline. Ta on esimene süsteemne poliitika ja valitsemise korraldus, mis suudab inimesed teatud maa-alal tervikuks ühendada. Ka on ta esimene riigimudel, mida tajutakse riigina, st abstraktse, üldistatud nähtusena.

Riik kujuneb abstraktse mõistena välja alles varauusajal (14.–15. saj) koos modernse riigi tekkimisega Euroopas. Varasematel ajastutel räägitakse tavaliselt valitseja valdusest, omamoodi hiigelmajapidamisest (võimkond, vürstkond). See, kuidas itaalia *stato*'st saab „kord majas” asemel korrastatud tervikruum ning paari sajandi pärast kodanike ja mitte valitseja ruum, väljendab inimõitlemise ja poliitilise korralduse arengut. Eestikeelne termin „riik” võetakse laensõnana (sks *Reich*, rts *rijk*) kasutusele alles rahvuslikul ärkamisajal (19. saj), mis peegeldab meie riikluskogemuse lühidust.

Euroopaliku riigimudeli ajaloolisest arengust feodalismist absolutismi ja seejärel juba moodsasse riikluse on mitmeid häid ja lühikesi allikaid (nt Poggi 1978, Spruyt 1994), mistõttu sinne tekst selle protsessi faktilise kirjeldamisega üksikasjadesse ei lähe. Keskendume sisulistele võtmearengutele ja eripäradele.

Mandri-Euroopas on riigi roll ajalooliselt olnud suhteliselt suur. Seetõttu on seal teiste piirkondadega võrreldes suur riigiparaat ja rahvas on nõus, et riik etendab ühiskonna elus tähtsat rolli. Inglismaal ja Põhja-Ameerikas on „riik” (*state*) pigem üldmõiste, riiki meie mõistes ehk riigiparaati tähistatakse seal terminiga „valitsus” (*government*).

Euroopa riigid on enamasti kujunenud tugevate militaarsete monarhiate alusel, millel on olnud suur mõju tervikliku rahvusriikluse kujunemisel. Ohtlike naabritega maismaariik pidi ülal pidama püsivat massiarmeed, mille rahastamiseks maksudest ja värbamiseks alamkihtide seast oli enamasti vaja tugevat sundust. Seega oli nendes riikides vaja luua suur sunniaparaat riigi kujul. Oluline oli riigi roll rahvuste kujunemisel, rahvuspiirkondade ühendamisel ja välispiiride kaitsmisel, näiteks Saksamaal, Prantsusmaal, Hispaanias ja Venemaal. Rahvuse kaitsmine sünnitas rahva hulgas tunnustuse tugeva riigi suhtes.

Tänase euroopaliku riigimudeli teine tahk on aga see, et tugev riigiparaat on suunatud kodanike teenistusse. Ta niihästi tagab inimõigusi ja demokraatiat kui on suunatud kodanike



inimarengu ja heaolu suurendamisele. Neid eesmärke peegeldavad uuel tasemel ka Euroopa Liidu lähimuse ja partnerluse põhimõtted: otsustamine viiakse võimalikult rakenduskoha lähedale, püütakse selgitada seotud huvirühmade arvamused ja neid ka rakendamisprotsessi kaasata. Seega iseloomustab euroopalikku riiklust nii tugevus kui inimkesksus. Kuidas on sellise tasakaaluni jõutud ja missugused on selle mudeli nõrgad kohad?

Üldistatult võime modernse riikluse ehitamisel eristada vara-, kõrg- ja hilismodernseid väljakutseid. Varamodernsetel aegadel oli olulisim kehtestada võimuinstiitutsioonide uut tüüpi suveräänsus teatud maa-alal ja elanikkonna suhtes. See tähendas suveräänsuse kehtestamise jõu olemasolekut, riigiaparaadi kujundamist, õiguskorra väljaarendamist ning piiride määratlemist. Hiljem standardiseerimisambitsioon kasvas, lisandus kasvav andmehaldus ja olulisimana poliitika ühtse rahva kujundamiseks (üldharidus, teaberuum). Rahvusriikluse ülesehitamine polnud üksnes tehniline küsimus, vaid vajab rahvusluse kui ideoloogia jõulist ühendavat ja legitimeerivat mõju. Seega võib eristada kahte kihti: riigiehitus ja rahvusriikluse ülesehitamine (vt nt Raadschelders 1998).

Riigiehitus (*state making*) tähendab valitsemis instiitutsioonide ja –tehnikate kujunemist ja toob kaasa uuel tasemel valitsemisvõimekuse. Varasemat despootlikku, sunnipõhist võimu asendab üha rohkem teabe ja sekkumisvõime põhine infrastruktuuriline, taristuline võim (vt nt Mann 1993). Täna võime rääkida hulgast teabekogumisvahenditest (*detectors*) ja elluviimisvahenditest (*effectors*), millel valitsemisstiili erinev kasutus (vt täpsemalt Hood, Margetts 2007). Üheks taristuvõimu oluliseks tunnuseks on andmekogude areng ja kasutamisoskus.

Rahvusriikluse ülesehitamine (*nation building*) on seevastu kodanike ühisruumi ülesehitamine. Sellel on kaks kesket osa: kodanike poliitilise subjektsuse kujundava õiguste ja kohustuste kogukonna kujundamine ning ühise identiteedikogukonna kujundamine (vt nt Sørensen 2004). Rahvusriik seob riigi rahvuslusega, ent ennekõike viimase poliitilises tähenduses, st ühise lojaalsusega oma isamaa suhtes. Rahvuslus suudab tekitada piisava legitiimsuse, et jõuda seisuslikust ja varanduslikust killustatusest moodsa ühiskonna ja liberaaldemokraatliku kodanikeriigini.

Kõrgmodernsuses ehitati üles vaba ja demokraatlik heaoluriik. Teisisõnu kujundati süsteem, mille keskmes on kodanik. Märksõnadeks on isiklike vabaduste kaitse, poliitiline subjektsus ja võimu suunatus kodanike teenistusse. Selle aluseks on nii demokraatlik rahvasuveräänsus



kui liberaalsed kodanikuvabadused ja õigusriiklus ning valitsemise suunatus kodanike heaolule. Samas vajab taoline ühiskonnakorraldus ühtsust ja korrastatust ehk poliitilise kogukonna sidusust, mis peab väljenduma lisaks õiguslikule ka poliitilises enesekorraldusvõimes (vt Habermas 2001).

Hilismodernses ajajärgus tõuseb keskseks üleilmastumise surve demokraatlikule rahvusriiklusele. Üleilmastumist mõistetakse tavaliselt sotsiaalse protsessina, mille käigus geograafilised piirangud ühiskondlikele ja kultuurilistele korraldustele vähenevad ning inimesed muutuvad vähenemisest kasvavalt teadlikuks (Waters 2006). Põhivooluteoorias räägitakse üleilmastumisprotsessidest kolmes valdkonnas: majanduses, kultuuris ja poliitikas, kusjuures esimesed kaks on muutuse mootorid. Kultuuriline üleilmastumine pingestab poliitilise kogukonna sidusust, majanduslik riigiparaadi valitsemisvõimekust. Tekkivad raskused kodanikele subjektidena suunatud legitimeerimisel (vt Blüdhorn 2009).

Mõju riikidele on erinev: mõned valitsused vastustavad üleilmastumist, teised kohanduvad ja kasutavad uusi võimalusi ära, kolmandad aga ei suuda arenguid enam mõjusalt ohjata (Sørensen 2004, Kalev jt 2010). Riigiinstitutsioonid ei kao, vaid kohanduvad. Räägime nihkest valitsemiselt valitsetusse (vt ülevaatlukult Kjaer 2004), kus korraldamise kõrvale tõuseb suunamine. Kasutusele tulevad erinevad valitsemisstiilid (vt Pierre, Peters 2000) ja valitsemisstrateegiad (Sørensen 2004). Riigid ühendavad mõjuvõimu kindlustamiseks jõude, selgeim näide on Euroopa Liit. Samas tähendavad mitmetasandilise ja üleilmse valitsetuse lahendid suveräänsuse teisenemist.

#### **4. Tänapäevase euroopaliku riikluse alusväärtused**

Tänapäevane Euroopa riik on eeltoodud arengute tulemus. Kokkuvõtvalt võime rääkida neljast legitimeerivast põhiliinist ehk alusväärtuste kimbust, mille kaudu kujuneb riigivõimu enesepilt, kodanike subjektsus ja poliitiline tegevus. Põhiliinide alusloogikateks on vastavalt riigiparaadi valitsemisvõimekus, rahvusriiklus, põhiseaduspatriotism ja õigusrahu. Käsitleme neid järgnevalt, keskendudes kontseptuaalse ruumi markeerimisele ja ideaaltüüpide esitamisele.

Alusväärtused on kujunenud riikluse väljaarenemise loogika alusel, seejuures eriti kõrgmodernsuse mõjul. Nagu äsja välja toodud, kohanduvad riigid üleilmastumise toodavate



muutustega, proaktiivse kohandamise ehk postmodernse riigistrateegia üheks näiteks on ka Euroopa Liit ise. Samas toimub kohandumine olemasolevalt põhjalt ja vähemalt täna püütakse legitimeerivaid põhiliine uute oludega sobitada, mitte vahetada.

Põhiliinid avalduvad riigiti ja periooditi erinevas mahus ja suhtes ning mõistagi ka põimuvad sisuliselt. See on eriti oluline, teades, et riigi toimimiseks on vaja efektiivset, mitte täiuslikku legitimeerimist (vt nt Weber 1978, Käärik 1998) ja et seetõttu on võimalik põhiliinidega teatud piirini manipuleerida. Üks legitimeerimistüüp võib teist teatud piirini asendada ja ühte võib teatud piirini teiseks üle kanda. Põhimõtteliselt on mõeldavad ka teisttüüpi legitimeerivad alusliinid, ent sellisel juhul ei räägiks me enam euroopalikust riigisisust selle artikli mõttes.

#### **4.1. Riigiaparaadi valitsemisvõimekus**

Riigiaparaadi toimimine nii loob tänapäevasele riikluse praktilise sisu kui võimaldab sellest tulenevaid legitimeerimisvõimekusi. Riigiaparaadi ehitamine mitte ainult ei käivita modernse riigi kujunemise protsessi, vaid jääb selles pidevalt oluliseks.

Toimimise sisuliseks keskmeks on modernse riigiga ilmuv uue kvaliteediga süsteemse valitsemise võimekus, mis põhineb ühiskonda palju sügavamalt tungida võimaldavate valitsemistehnikate väljaarenemisel. Modernsusega riigivõim ka spetsialiseerub, taandudes erasfäärist (absolutistlik-merkantilistlikku riigimajandust asendab turg ja riigitulud tekkivad maksudest), ent võttes ühemõttelise juhtrolli avaliku sektori põhitegevuste osas (Habermas 1998: 108-109). Valitsemistehnikate innovatsioon väljendub süsteemselt korraldatud pädevuspõhises ametnikkonnas, täiesti uue kvaliteediga sotsiaalmajanduslike andmete kogumise ja arvepidamise tehnikates, planeerimisvõimekuse kasvus, maksustamises ning sisuliselt sunnijõu monopolis nii sisemise rahu tagamise ja õiguskorra kehtestamise (politsei jt) kui välisjulgeoleku (sõjavägi, piiride kontroll, luure jne) mõttes (vt nt Raadschelders 1998, Flora jt 1999, Pierson 2004).

Lisaks tehnikatele areneb infrastruktuurilise ehk taristulise võimu käsitlus, mis põhineb tõdemusel, et avalik võim saavutab seniolematu haardeulatuse ja sügavuse tänu teiste ühiskonna toimijate kaasahaaramisele ja võimustamisele. Erinedes oluliselt senisest ennekõike sunniähvardusel põhinenud despootliku võimu käsitlusest, tekitab riigiinstitutsioonide infrastruktuurilise valitsemisvõimekus osalt võimu väljajagamisest



teistele ühiskonna toimijatele. Viimased suudavad oma tegevusala spetsialiseeritumalt ja kvaliteetsemalt korraldada, samas süstematiseerib ja koordineerib keskvõim nende tegevust. (Mann 1993, Goverde jt 2000) Seega põimib infrastruktuuriline võim ka ühiskonna sidusamalt kokku.

Kokkuvõtlikult võime riigiinstitutsioonide tänapäevase valitsemisrolli võtta kokku nelja keskse funktsiooni kaudu (Peters ja Pierre 2006: 215-216).

1. Esiteks pakkuda kokkulepitud mehhanism prioriteetide määratlemiseks ja võistlevate prioriteetide vahel valiku tegemiseks. Turul ja võrgustikel puudub selleks protseduurilise demokraatliku valitsemisega võrreldav legitiimsus.
2. Teiseks koordineerida ja selgitada igapäevavalitsemises hea halduse tagamiseks poliitikaid, mis seoses demokraatliku poliitilise konkurentsiga on ebahühtlased. Kuigi vähemformaliseeritud koordinatsioonimehhanismidel on teatud võimalusi, saab lõviosa koordineerimise vahenditest toimida institutsioonide kaudu nagu valitsus kabinetid ja keskagenduurid.
3. Kolmandaks rakendada poliitikaid, sisuliselt majandust ja ühiskonda juhtida. Kuigi selles klassikaliseks avaliku bürokraatia tegevusalaks peetud valdkonnas kasutatakse üha rohkem sotsiaalpartnereid, jääb keskne suunav roll avaliku võimu institutsioonidele.
4. Poliitika tulemuslikkuse jälgimine, järelevalve ja tagasisidestamine. Kuigi erasektori ekspertinstitutsioonid võivad lõiguti kontrolli pakkuda, tagab valitsemise ühtlase tagasisidestamise ikkagi avalik korraldus.

Legitimeerimise mõttes tähendab modernse valitsemismudeli väljaarenemine ühelt poolt tugevamat riigiaparaadi rollitaju, enesekindlust ja refleksiivsust ning teisalt võimaldab kujundada kodanikele selgepiirilise, ratsionaliseeritud ja põhiosas turvaline keskkond ning saavutada suurem rahulolu, süsteemsem kaasamine jt hea halduse arendamisel eesmärgiks seatavad tulemused. Kvaliteetne ühiskonna korraldamine tõstab kodanike rahulolu ja seotust riiklusega.

#### **4.2. Rahvusriiklus**

Rahvusriiklus põimib kokku kaks ideed: riikluse ehk teatud ala ja elanikkonna poliitilise korralduse ning rahvusluse ehk teatud kogukonna sotsiaalkultuurilise ühtsustunde. Tulemuseks on võimas sotsiaalsete tähenduste loomise ja legitimeerimise mehhanism, mis



paljude autorite meelest üldse muudab võimalikuks moodsa ühiskonna tekkimise. Kuigi mitmed autorid on väitnud, et rahvuslikud alused demokraatia ja inimõiguste arenedes taanduvad, näitab praktika rahvustunde jätkuvat tugevat kaasahaaramisvõimet.

Kui algupäraselt tähistas rahvus (*gens, natio*) pigem sotsiaalkultuurilist, mitte poliitilist seotust, on hiljemalt Suure Prantsuse Revolutsiooni ajast valitsenud kujutus rahvuskogukondadest ka poliitiliste toimijatena ja riikluse õiguspäraste kandjatena. Sellega haakuvad rahvusvahelises õiguses rahvaste enesemääramise idee – igal rahval on õigus rajada oma riik – ning rahvusriikide suveräänsuse idee – iga riigirahvas korraldab oma elu ise ja omaenda eelistustest lähtudes (Habermas 1998, Heater 2004a, Pierson 2004, Bendix 2003, Nelson 2006, Chernilo 2007).

Habermasi (1998: 111-113) kokkuvõtlikus esituses väljendub rahvusriigi saavutus lahenduse pakkumine samaaegselt kahele väljakutsele: ta muutis võimalikuks uue legitimeerimiseviisi (usulise asemel ilmaliku), mis põhineb uuel, abstraktsemal ühiskonna lõimumise vormil (seisuskogukondadest lepinguühiskonda liikumine). Rahvusriik vastas neile väljakutsetele kodanikkonna poliitilise mobiliseerimisega, mis väljendus järkjärgulises kodanikuautonoomia õiguslikus laiendamises ja demokraatliku poliitilise korralduse ülesehitamises. Neid muutusi võimaldab rahvustunde legitimeeriv mõju. Vaid ühise päritolu, keele ja ajaloo ümber kristalliseeruv rahvuslik eneseteadvus ja ühe rahva hulka kuulumise tunne muudab alama kodanikeks ühtses poliitilises kogukonnas – liikmeteks, kes suudavad tunnetada ja välja kanda vastutust teineteise ees.

Rahvusriikluse sisemine kahetisus peegeldub ka kodanike eneseidentiteedi kujunemises rohujuuretasandil, kus rahvuskultuurilisus sujuvalt põimub põhiseaduspatriotismiga. Näiteks võib ühine ajaloomüüt sisaldada nii lugusid põhirahva kujunemisest tänapäevaseks rahvuseks kui võitlust põhiõiguste laiendamiseks kõigile inimestele ühetaoliselt, sõltumata seisusest, keelt võib näha nii rahvusliku eripära alusjoonena kui ühiskonnaliikmete teineteisega suhtlemise praktilise abivahendina jne.

Kahetisus peegeldub ka vastavalt riiklike, rahvuslike või põimunutena tajutud sümbolites (lipp, vapp, müüdid jne), samuti nn uue geopoliitika märksõna ümber põimuvates diskursustes, st kujutletud maakaartides, oma riigi positsioneerimises, sõber- ja vaenlasriikide inimitaolistatud kujutlemises, rahvuslikes stereotüüpides, tähelepanu alla sattuvates ja kõrvalejäävates teemarepertuaarides jne (vt nt Harle, Moisio 2003, Berg 2002). Selline



mitmetähenduslikkus võimaldab rahvusriiklusega poliitiliselt manipuleerida, eriti rahvuslikus osas, ent ka demokraatia ja inimõiguste võtmes.

### 4.3. Põhiseaduspatriotism

Nagu juba märgitud, pole euroopaliku riigi alusõigustuseks mitte ainult rahvusriiklus, vaid ka kodanikuõiguste ja demokraatia võimaldamine. Siin on võtmekohal riigivõimu järkjärguline ümberkujundamine rahvast lähtuvaks ja rahva kui suverääni iga liikme, st kodaniku subjektse seisundi kujundamine. Euroopaliku liberaalse, demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi väljaarenemine emantsipeerib kõiki kodanikke, rahvus- jm tunnustest sõltumata ning siin on alusõigustuseks riigivõimu võimekus pakkuda inimestele võimalikult suurt õiguste ja heaolu ruumi.

Põhiseaduspatriotism on inimeste side riigiga, mis rajaneb argumenteeritud demokraatlikel väärtustel. Riiki mõistetakse kodanike demokraatiaehitamise koostööprojektina. Iga kodanik ehitab oma igapäevategevustes üles riigi põhikorda, ühised kogemused tekitavad teineteise aktsepteerimise ja ühistunde. Seega ei tulene riigi ühtsus mitte rahvuse ühtsusest ühise mineviku ja etnilise identiteedi alusel, vaid ühistest demokraatlikest väärtustest ja nendest lähtuvalt riigi tunnustamisest inimeste poolt.

Kokkuvõtlikult võib kodanikuriigi arengunarratiivi esitada viie astmena (vt nt Habermas 1998: 105-127, 2001: 58-89, Maurer 2004: 8-11).

- Absolutism 16.-18. saj. Terviklik keskvoim mitmetasandilise feodaalkorra asemel. Ainuvalitsejat abistava valitsemisaparaadi ja riigi ühtsuse kujunemine.
- Suveräänikäsitluse muutumine 17.-18. saj. Ainuvalitseja asemel tõuseb suverääniks rahvas, st teatud ala elanikud, kes muutuvad valitseja alamatest riigivõimu kandjateks. Esialgu mõistetakse rahvast siiski aadli ja hiljem erinevate seisuste kaudu, kelle esindatus tasakaalustab ainuvalitseja võimu.
- Liberaalne õigusriik 18.-19. saj. Toimub riigi funktsionaalne spetsialiseerumine ja eristumine erasfäärist ning riigivõimu piiramine ja legitimeerimine õiguskorra abil. Kujundatakse rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja liikmele seisundile sobilik seisund ka üksikisiku tasandil, õiguskorraga kodaniku vabadusruum riigivõimu iseloomust sõltumata. Siit saavad alguse põhilised inimõigused nagu õigus elule, inimväärikusele, isiklikule ja eraelu puutumatusse, ettevõtlusele jne.



- Demokraatlik õigusriik 19.-20. saj. Kujunevad poliitilised õigused, mis tähendavad kodanike võimalust kujundada riigivõim, ennekõike hääletada ja kandideerida valimistel riigivõimu teostamiseks, aga ka mõtte-, sõna-, ühinemis- ja kogunemisevabaduse kaudu osaleda poliitikapäevakorra kujundamises. Õiguslikku võrdsust täiendab poliitiline võrdsus.
- Sotsiaalne õigusriik 20.-21. saj. Inimeste võimalus inimväärseks eluks ja oma võimete väljaarendamiseks ning põhiturvalisuse tagamine, mis peaks looma võimalused poliitilist ja õiguslikku võrdsust sisuliselt kasutada. Arutelud heaoluriigi sisu üle alles jätkuvad.

Kodanikuriigi väärtused ongi üldjuhul põhiseadustega deklareeritud euroopaliku riikluse tegevusaluseks ja eesmärgiks. Mitmed autorid on olnud ambitsioonikamad ja leidnud, et ka kodanike tasandil võib uhkus- ja seotustunne põhiseaduspatriotismi väärtuste ja ühisehitamiskogemuse osas olla poliitilise ühiskonna sidususe allikaks (Habermas 1994, 1998, 2001, Bauböck 1997, Lacroix 2002).

Euroopalik riik siinses tähenduses ei piirdu ainult põhiõiguste ulatusliku pakkumisega, tagada tuleb ka tema jätkusuutlikkus. Õigusi peavad tagama kohustused ning ka ühiskondliku lepingu kujundi kaudu kontseptualiseeritud demokraatlikku poliitkogukonda peab iseloomustama sulgus, st võime tehtud otsused praktiliselt ellu viia ja kõik kaastöölisele survestada. „Ühiskondlikud vastuolud muutuvad mõtestatuks poliitiliste väljakutsetena vaid juhul, kui me lisame ratsionaalse õiguskorra egalitaarsetele institutsioonidele veel ühe eelduse: eelduse, et demokraatliku kogukonna ühinenud kodanikud on võimelised kujundama omaenda sotsiaalset keskkonda ja võivad kujundada tegevussuutlikkuse, et sedatüüpi sekkumine õnnestuks. Õigusliku enesekorraldamise (self-legislation) käsitlusele peab lisanduma poliitiline mõõde: teda peab laiendama, nii et ta sisaldaks demokraatlikuks enesejuhtimiseks ja enesesuunamiseks võimelise ühiskonna mõistet.“ (Habermas 2001: 60)

#### 4.4. Õigusrahu

Euroopalik riik pole mitte ainult inimeste demokraatliku poliitilise emantsipatsiooni keskkond, vaid ka argielu ruum, kus igapäevategevustes puututakse kokku teistega. Igapäevategevuste isikutevahelisel koordineerimisel pakub abi õiguskorra viiteraamistik, mille modernses riigis kujundavad riigiinstitutsioonid. Ühelt poolt võib seda näha



standardiseerivate süsteemide kasvava tungimisenä inimeste elavikku ja erasfääri (Habermas 1987), teisalt aga isikutevahelist suhtlemist lihtsustavate ratsionaliseeriva õigusrahu aluskeskkonna ja normide kujul üldistatud käitumisnäidiste väljapakkumisena riigiinstitutsioonide poolt.

Euroopalik riik on õigusriik, see tähendab reeglite siduvust kõigi jaoks, kontseptuaalset kõrgemaiseisvust ükskõik kui suurest isiklikust võimust. Riik on õigusega korrastatud ruum, kus õigusnormid luuakse ja muudetakse vastavalt põhiseaduskorrale ning on kõigile täitmiseks kohustuslikud. Õiguskorda realiseerivad riigivõimuinstitutsioonid, kellel on teistele toimijatele pädevuse jaotamise lõpp-pädevus ning kes vajadusel kasutatakse rikkujate suhtes sunnijõudu ja valdavad selleks niihästi jõumonoopoli kui piisavas mahus sunnivahendeid.

Kui idealistliku puhta õigusõpetuse ehk normativismi (vt nt Kelsen 2006) kohaselt ongi riik vaid õiguskorra tuletis, normipüramiidi tehniline ellurakendaja, asetab valdav osa käsitlustest esikohale õiguskorra tegeliku rakendumise ühiskonnas või ühiskonna õigusliku enesekorraldamise (vt nt Raska 2004). Siin muutub oluliseks nii riigiinstitutsioonide kui nende (õiguslike) signaalide legitiimsus.

Weberliku lähenemise kohaselt on õiguskorral põhinev võimu legitiimsus modernse riigi üheks keskseks jooneks. Riigivõimu legitimeerib põhimõtteline võimalus tunnustada tema toimimise alusreegleid mõistuslikuna, seaduste üldistatud ja üldkehtiva süsteemina (Weber 1978). Riigivõimu võib pidada legitiimseks, kuni kodanike käitumine jääb üldjoontes süsteemi piiresse. Inimeste normipärane käitumine ehk õiguskuulekus peegeldab seega kaudselt riigiidentiteedi hädavajalikku miinimumi, leppimist riigivõimu ja selle kujundatava korrastatusega, ühisruumi ratsionaalsusega.

Liikumine euroopaliku süsteemse õigusriigini on olnud pikaajaline ja vaid osalt seotud moodsa riikluse kujunemisega (mahukat ajaloolist kajastust vt nt Hattenhauer 2004). Selle algeid võime näha juba riikliku vägivallamonopoli tekkimises, üldise riigisisese õigusrahu kehtestamises, modernsete üldseaduste ratsionaalse süsteemi kehtestamises positiivse õiguse võimalusi kasutades ning tõhusa ja tervikliku õiguse rakendamise süsteemi kujundamises (kohtud, politsei, täitevamet, vanglad jne).

Uus õigustegelikkus toob kaasa teistsuguse õiguskultuuri. Korrastatud õigusrahu võimaldab sellel põhineva inimekäitumise koodi väljaarenemist. Inimesed niihästi saavad õigusrahu



eeldusele tugineda, kasutada ühiskonnas orienteerumise teekaardina ja vastastiksuhtluse ratsionaliseerijana õigusnorme kui üldistatud käitumisnäidiseid (vt Raska 2004) kui autonoomselt kujundada eraõiguslikke keerukamaid käitumisstruktuure (vt nt Coase 2003 käsitus ettevõttest kui tehingukulusid optimeerivast õiguskehamist).

Nii vormub uus igapäevapraktikate struktuur ja muutub realistlikuks neil põhineva solidaarsuse (vt Heater 2004b: 190-191) ulatuslikum väljakujunemine. Korrastatud õigusrahu võimaldab inimestel teineteisega positiivsemas võtmes kokku puutuda ja peaks parandama nii teineteise tunnustamist isikutena, ühtekuuluvustunnet kui rahulolu riigiga hästikorrastatud igapäevaelukeskkonna pakkujana (ning muidugi rahulolematust, kui ta seda ei suuda).

## Põhipunktid

- Riik on riigiparaadi ja kodanikkonna koostoimes kujunev terviklik võimukorraldus ühiste eesmärkide määratlemiseks ja teostamiseks, mida iseloomustavad avaliku võimu eristumine, suveräänsus ja legitiimsus, poliitiline ühisruum, valitsetavus ja kodanike subjektsus.
- Varauusaja Euroopas on tekkinud modernne riik, samuti riigi mõiste ise. Euroopa tänases riigimudelil põimuvad vara-, kõrg- ja hilismodernse riigiehituse jooned.
- Euroopalik riik on ühelt poolt tugev ja samas inimesele suunatud. Selle aluseks on euroopaliku riikluse legitimeerimisliinid: riigiparaadi valitsemivõimekus, rahvusriiklus, põhiseaduspatriotism ja õigusrahu. Need riigiti erinevas ulatuses ja seoses avalduvad jooned on ka Euroopa Liidu poliitika ja valitsemise taustaks.
- Valitsemisvõimekus sisaldab riigiparaadi rollitaju, enesekindlust ja refleksiivsust ning võimaldab kujundada kodanikele selgepiiriline, ratsionaliseeritud ja põhiosas turvaline keskkond ning saavutada suurem rahulolu, süsteemsem kaasamine jt hea halduse arendamisel eesmärgiks seatavad tulemused. Kvaliteetne ühiskonna korraldamine tõstab kodanike rahulolu ja seotust riiklusega.
- Rahvusriiklus põimib kokku kaks ideed: riikluse ehk teatud ala ja elanikkonna poliitilise korralduse ning rahvusluse ehk teatud kogukonna sotsiaalkultuurilise ühtsustunde. Tulemuseks on võimas sotsiaalsete tähenduste loomise ja legitimeerimise mehhanism, mis paljude autorite meelest üldse muudab võimalikuks moodsa ühiskonna tekkimise. Vaid ühise päritolu, keele ja ajaloo ümber kristalliseeruv



rahvuslik eneseteadvus ja ühe rahva hulka kuulumise tunne muudab alamad kodanikeks ühtses poliitilises kogukonnas – liikmeteks, kes suudavad tunnetada ja välja kanda vastutust teineteise ees.

- Põhiseaduspatriotism on inimeste side riigiga, mis rajaneb argumenteeritud demokraatlikel väärtustel. Riik mõistetakse kodanike demokraatiaehitamise koostööprojektina. Iga kodanik ehitab oma igapäevategevustes üles riigi põhikorda, ühised kogemused tekitavad teineteise aktsepteerimise ja ühistunde. Seega ei tulene riigi ühtsus mitte rahvuse ühtsusest ühise mineviku ja etnilise identiteedi alusel, vaid ühistest demokraatlikest väärtustest ja nendest lähtuvalt riigi tunnustamisest inimeste poolt.
- Õigusrahu põhineb modernsete üldseaduste ratsionaalse süsteemi kehtestamisel positiivse õiguse võimalusi kasutades ning tõhusa ja tervikliku õiguse rakendamise süsteemi kujundamisel (kohtud, politsei, täitevamet, vanglad jne) ning tekitab uue kvaliteediga õigustegelikkuse. See võimaldab inimestel kasutada keerukamaid isiklike ja majandussuhete mudeleid ning peaks parandama nii teineteise tunnustamist isikutena, ühtekuuluvustunnet kui rahulolu riigiga hästikorrastatud igapäevaelukeskkonna pakkujana.

## Võtmeallikad

- Jürgen Habermas (1999). The European Nation State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. Lk 105-127 raamatus Jürgen Habermas. The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory. Cambridge, Maldon: Polity Press.
- Leif Kalev (2009). Tugeva riikluse vaimsed alused. Eesti riigiidentiteet euroopaliku riigiehituse valguses. Lk 7-27 raamatus Leif Kalev, Rein Ruutsoo (toim). Acta Politica nr 3: Euroopaliku kodanikeriigi väljakutsed. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Leif Kalev (2011). Vabadus, võrdsus ja vendlus ning liberaaldemokraatliku riigi üleilmastumine. Vikerkaar 3'2011: 62-75.
- Leif Kalev (ilmumas, 2011). Riigid ja kodanikud. Lk 62-80 raamatus Leif Kalev, Anu Toots (toim) Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik. Tallinn: Maurus/Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.



- Anne Mette Kjaer (2004): *Governance*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Georg Sørensen (2004). *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Houndmills, New York: Palgrave MacMillan.