



Kodanike Euroopa

1. Sissejuhatus

Euroopa Liitu tutvustades räägitakse tavaliselt formaalsetest institutsioonidest ja laiadest ühiskondlikest, poliitilistest, õiguslikest ja majanduslikest teemadest. Üksikisik tuleb tavaliselt mängu tarbijana või vaba liikumise hüvede nautijana. Nii võibki ununeda küsimus, kas kodanikul saab Euroopa Liidus olla ka poliitiline roll.

Kodaniku poliitiline subjektsus, võimalus toimida kõrgema riigivõimu kandjana on aga iga demokraatliku poliitilise süsteemi alusomadus. Seda vajab ka Euroopa Liit, isegi kui ta on mitmetasandiline ja ennekõike liikmesriikide tasandil legitimeeritud tehnokraatlik valitsemiskorraldus. Kodanike seisundile ja tegevusvõimalustele keskendub ka siinne tekst. Täpsemalt tulevad vaatluse alla järgmised küsimused.

1. Milles seisneb Euroopa Liidu kodakondsus?
2. Kuidas on Euroopa kodakondsus kujunenud?
3. Kuidas toetab Euroopa kodanikeühiskond kodanike poliitilist subjektsust?
4. Missugused on Euroopa kodanikeühiskonna parameetrid?

2. Euroopa Liidu kodakondsuse sisu

Kodakondsus väljendab inimese subjektsust ühiskonnas. Selle kaudu määratletakse õiguste ja kohustuste ulatus, samuti seos kindla riigiga. Ühelt poolt on kodakondsus ühtlustav ja liitev, luues aluse ühtekuuluvustundele ja võrdsusele seaduse ees. Samal ajal on see ka eksklusiivne ning väljaarvav nähtus, mis annab kodanikele eriõigusi ja eristab neid „teistest”, väljajääjatest, kellele ühel või teisel põhjusel kodakondsust ei anta.

Tavapäraselt nähakse kodakondsust poliitilise kogukonna liikmelisuse aluse ja modernse riigi olemusliku tunnusena. Rahvusriikliku kodakondsuse modernse sisu on kokku võtnud Rogers Brubaker (1989), kes esitab seitse tunnusoont.

1. Ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused.



2. Väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis tegema titulaarriigikogukonna nimel ohverdusi.
3. Rahvuslikkus: liikmelisus peab põhinema kogukonnal, mis on nii poliitiline kui kultuuriline.
4. Demokraatlikkus: kõigil kodanikel peab olema ligipääs avaliku võimu teostamisele ning kõigil elanikel peab olema ligipääs kodakondusele, nii et kaugemas vaates elukoht ja kodakondsus kattuksid.
5. Ainulaadsus (ja jagamatus): iga kodanik kuulub ainult ühte poliitilisse kogukonda.
6. Tagajärjekus: kodakondsus peab sisaldama olulisi sotsiaalseid ja poliitilisi eesõigusi, mis eristaksid kodanikke mittekodanikest (kodakondsusest peab olema mingit kasu).
7. Isikustatus (Schmitter 2002 lisandus): kodakondsust saavad omada ainult inimesed (füüsilised isikud) üksikisikutena, sellele lisanduvad vanemaõiguste, eestkoste ja hoolduse küsimused.

Euroopa Liidu kodakondsus pole päris sellise taseme seisund kui tavapärase rahvusriiklik kodakondsus. Siiski pole see ka üksnes teoreetiline mõiste, vaid õiguslikult sätestatud seisund. Oma nüüdsel kujul on Euroopa Liidu kodakondsus määratletud liikmesriikide kodakondsuse kaudu ja sisaldab seda täiendavaid õigusi. Seega on ta näide mitmetasandilisest kodakondsusest, kus inimestel ja avalikul võimul on vastastikseosed eri kihtides ning need on nii otsesed kui kaudsed.

Väljend Euroopa kodakondsus kannab mitmeid erinevaid tähendusi (vt ka Heater 2005:115-154). Võime sellest rääkida vähemalt kolmel viisil:

- 1) kui teatud väärtussisuga ideest (inimõigused, ühisidentiteet jm, vt nt Lacroix 2002),
- 2) kui Euroopa riikide kodakondsuste kogumist (vt nt Hansen ja Weil 2001),
- 3) kui õiguslikku Euroopa Liidu kodakondsusest (vt nt O'Leary 1996, Oppermann 2002).

Siinne alapeatükk keskendub õiguslikule tähendusele, mis on täna ülejäänud käsitluste aluseks või viitetaustaks. Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste tuli õiguslikku kasutusse alles Maastrichti lepinguga 1992, mil Euroopa Majandusühenduse alusel kujundati poliitilise koostöö mõõdet sisaldav Euroopa Liit. Sageli iseloomustatakse toimunud arengut liikumisena majanduslikke ja vaba liikumise õigusi kasutavast „turukodanikust“ liiduga subjektina seotud „Euroopa kodanikuni.“



Maastrichtis Euroopa Liidu lepingusse lülitatud Euroopa kodakondsuse mõiste ei kehtestanud otseselt uusi reegleid, vaid lõi eeldused, kuidas liikmesriikide kodanikud saaksid ennast ühenduse institutsioonidega identifitseerida (Olsen 2003). Selle kehtestajad toetusid kaalutlusele, et kodakondsus loob emotsionaalse seose Euroopa Liidu ja liikmeriikide kodanike vahel, motiveerib olema lojaalne ühenduse struktuuridele ja neid toetama. Euroopa rahvaid ühendavat kultuurilist alget ja ühtset kultuuripärandit kaudu loodetakse anda Euroopa kodakondsusele sisu. Kuid samas on hoiatatud ka euronatsionalismi ohu eest (Barber 2002).

Euroopa Liidu kodakondsuse aluslepingutes sätestatud sisu võib täna kokku võtta järgnevalt:

- töajõu, teenuste ja kaupade vaba liikumine jm siseturu reeglitest tulenev;
- võrdse kohtlemise põhimõte;
- üldine elukohaõigus liidu piires;
- passiit, piirikontrolli kaotamine (Schengen), politseikoostöö (Europol);
- ühtne pagulasmääratlus;
- laiendatud diplomaatiline kaitse;
- kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimise õigus;
- õigus petitsioonideks Euroopa Parlamendi ja EP ombudsmani poole;
- õigus pöörduda kirjalikult igas ühenduse ametlikus keeles kõigi EL-i institutsioonide poole ja saada vastus samas keeles;
- õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (Oppermann 2002: 564–568).

Seega katab Euroopa Liidu kodakondsus suhteliselt väikest küsimuseringit ja ehkki on riigiülne ehk supranatsionaalne, toimib liikmesriikide kodakondsuse alusel määratletuna ja seda täiendavana. Euroopa Liidu kodakondsus on otsekui iga liikmesriigi omaga kaasnev boonuspakett, kus on mõned majanduslikud ja poliitilised õigused ning sisuliselt puuduvad otsesed kohustused.

Igapäevakasutuseks keskne Euroopa Liidu kodanikuõigus on vaba liikumine ja töötamine kogu liidu piires. Peale kodanike on Euroopa Liit selle võimaldanud ka liikmesriikide alalistele elanikele, kes on nüüdseks määratletud liidu alaliste elanikena. Kõik aluslepingutes sätestatud õigused (näiteks laiendatud diplomaatiline kaitse) pole tegelikkuses veel tingimata kättesaadavad, sest sõltuvad riikide kahe- või mitmepoolsetest rahvusvahelisõiguslikest toimingutest.



3. Euroopa kodakondsuse areng

Kodakondsuse juured tulenevad Euroopa Liidu algupärasest ja arengust. Liit loodi liikmesriikide valitsuste tehnokraatliku ühendusena, mis pakuks liikmesriikidele täiendavat tegevusruumi ja võimalusi. Tehnokraatiale lisandus paternalism: isalik võim hoolitseb alamate eest, kindlustab nende heaolu, asju arutada pole eriti vaja.

Seega nähti EL-i elanikku (pikka aega kasutatigi kodaniku asemel seda sõna) pakutavate hüvede tarbijana, kasusaajana (“turukodanik”), mitte EL-i kandjana. Nii arenesidki täna Euroopa Liidu kodakondsusena tähistatavad teemad majandusühenduse esimestel aastakümnetel ennekõike isikute vaba liikumise võtmes.

Alates 1970.-test on nähtavad mitmed katsetused kodanike rolli suurendamiseks majandusühenduses. 1972 tõstasid Itaalia ja Belgia peaministrid EL-i kodakondsuse teema laienuks EL-i tippkohtumisel. 1974 Pariisi tippkohtumisel loodi töörühm, “analüüsimaks tingimusi, mille puhul saaks liikmesriikide kodanikele anda sotsiaalsed õigused Euroopa Ühenduse liikmetena” (CEC 1974: 11).

Euroopa Liidu kodaniku seisundi sätestamisele viinud arengud algasid 1984, kui Euroopa Liidu Nõukogus Fontainebleaus loodi Adonnino komitee, analüüsimaks “Rahva Euroopat” (People’s Europe) ning “tugevdamaks ja edendamaks Ühenduse identiteeti ja kuvandit nii tema kodanike kui muu maailma jaoks” (CEC 1985: 5). 1990 Euroopa Liidu Nõukogus Dublinis peeti võtmeküsimuseks, kuidas haarab ühendus kaasa ja laiendab ühenduse kodakondsuse mõiste selles sisalduvate spetsiifiliste õigustega (inim-, poliitilised, sotsiaalsed, õigus täielikule liikumisele ja elukohale jne) liikmesriikide kodanikele tulenevalt nende riikide liitu kuulumisest (CEC 1990: 15-16)

1992 Maastrichti lepinguga loodi Euroopa Liidu kodakondsus: liikumis- ja elukohaõigus, kohalike ja europarlamendi valimiste õigus, laiendatud diplomaatiline kaitse, EP ja ombudsmani poole pöördumise õigus, üldjoontes sellisel kujul nagu täpsemalt tutvustatud eespool. Amsterdamis lepinguga 1997 täpsustati, et liidu kodakondsus täiendab, aga ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Samas laiendati pöördumisõigust: nüüd võis pöörduda ükskõik missuguses EL-i ametlikus keeles kõigi EL-i institutsioonide (parlament, nõukogu, komisjon, kohus, audiitorkoda, majandus- ja sotsiaalkomitee, regioonide komitee, ombudsman) poole ja saada vastus samas keeles. Hilisemad muutused on olnud väikesed ja tehnilised.



Euroopa Liidu kodakondsuse loomisel võib näha mitmeid taustakaalutlusi (vt nt Dunkerley jt 2002: 15):

- määratleda täpsemalt, kes on Euroopa kodanikud ehk rahvas, st eurooplased, või isegi öelda, kes ei ole eurooplased;
- vähendada liidu demokraatiavajakut, st aidata kodanikel seostada end EL-i institutsioonidega, püüdes nii muuta liitu kodanikukesksemaks ja kodaniku ees aruandvamaks ;
- kujundada Euroopa identiteeti, mis suurendaks Euroopa lõimumise kava legitiimsust.

4. Kodanikeühiskonna mõiste

Kodanikeühiskond on kodaniku subjektsuse tagamise üks kesksemaid viise. Elujõuliseks demokraatiaks ei piisa vaid perioodiliselt valimiskasti sedeli laskmisest ja muus osas esindusinstitutsioonidele lootmisest. Kodanik peab oma subjektsuse kindlustamiseks seda kasutama, see tähendab ise poliitikas osalema. Selle võtmevõimalus ongi tegutseda kodanikeühiskonnas.

Lühidalt võib kodanikeühiskonda määratleda järgmiselt: kodanikeühiskond on aktiivne, vabatahtlikkuse alusel ja mittetulunduslikel eesmärkidel inimrühmade huvide esindamiseks ja kaitsmiseks kujunev isetekkeline suhtevõrgustik, mis toetab õiguskorda ja hea valitsetuse tavasid ning on seeläbi demokraatliku elukorralduse keskseid tugisambaid. See on riigist ja äriest suhteliselt sõltumatu ühiskonnasfäär, mille sees üksikisikud ja rühmad teevad koostööd, edendamaks oma huve ja väärtusi.

Teise ja avarama käsituse kohaselt on kodanikeühiskond selline ühiskonnakorraldus, kus inimeste põhiõigused ja -vabadused on kaitstud, nad julgevad ning oskavad ühiskonnaelus ja poliitikas osaleda ning saavad mõjutada avaliku võimu otsuseid. Avaramas vaates sisaldub kitsam, ent lisandub kodaniku subjektsuse kindlustamisel avaliku sektori institutsioonide toimimine, eraomandi kaitstusel põhinev äri sektor ja vabauhingute autonoomia tagamine.

Kodanikeühiskond ongi mitmetahuline. Üldistatult võime selles näha kolme mõõdet: assotsiatsiooniline tegevusväli, avalikkussfäär ja hea ühiskond. Assotsiatsioonilise tegevusväljana mõistetakse kodanikeühiskonda eeskätt ühendustena, milles kodanikud sarnaste eesmärkide ja huvide nimel vabalt koos tegutsevad. Ent kodanikeühiskond on ka



avalikkussfäär, koht kodanike avatud ja mõistuslikuks aruteluks, uute tähenduste ja poliitikate loomiseks, riigivõimu kontrolliks ja mõjutamiseks. See annab tulemuseks hea ühiskonna, kõrgema tsiviliseeritustaseme, mida iseloomustavad sallivus, koostöö, usaldus, vägivalatus ja diskrimineerimisest hoidumine, kõrvuti vabaduse ja demokraatiaga.

Vaatleme Euroopa Liidu kodanikeühiskonda ennekõike assotsiatsioonilise tegevusvälja reeglendamiseks, mis on kõige selgemalt nähtavam mõõde.

5. Euroopa Liidu kodanikeühiskonna kujunemine ja suhete üldmudel

Euroopa keskinstitutsioonid on ajas kodanikuosalusele järjest suuremat tähelepanu pööranud, ennekõike aktiivse kodakondsuse ning institutsionaalse kaasamise ja dialoogi võtmes. 1984 Euroopa Nõukogus Fontainebleaus loodi Adonnino komitee, analüüsivaks “Rahva Euroopat” (People’s Europe) ning “tugevdamiseks ja edendamaks Ühenduse identiteeti ja kuvandit nii tema kodanike kui muu maailma jaoks” (CEC 1985: 5). 1985 esitas Adonnino komitee ettepanekud kodanike osaluse parandamiseks EMÜ poliitikakujundamises.

Mõnede autorite (nt Nentwitch 1998: 133) arvates polnud Maastrichtis loodud Euroopa Liidu kodakondsuski muud kui varasema *de facto* korralduse kinnistamine *de iure*. Enamik on siiski arvamusel, et EL-i institutsioonide kodanikeühiskonna-suunaline aktiivsus jõudis uuele tasemele Maastrichti lepingu protsessi kontekstis.

Komisjoni kommunikatsioon läbipaistvusest 1992 ja dialoogist huvirühmadega 1993 märgistas uut ajajärku, mida on täpsemalt avatud Euroopa Liidu kodanikeühiskonna aluspoliitikate kontekstis. Komisjoni tegevuse tulemusi on käsitletud nt kodanikuosalusvõimalusstruktuuridena (*opportunity structures for citizens’ participation*), mida on eristatud vähemalt 15 (vt Nentwitch 1998: 127-133).

Neile on stabiliseerivas tegevusjärgus lisandunud komisjoni kommunikatsioon 1997 huvirühmade ja sihtasutustega suhtlemisest ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus 2006 loomaks aastateks 2007-2013 programm Kodanikud Euroopa jaoks (*Citizens for Europe*) aktiivse Euroopa kodakondsuse edendamiseks. Oma tähendus ka EL-i põhiõiguste hartal 2000, milles sätestatud õigused kindlustavad võimalusi EL-i kodanikeühiskonna arenguks.



Euroopa tasandil on soodustatud kodanikuühiskonna dialoogi arengut eelkõige Euroopa Komisjoni (EK) ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) kaudu. 1990ndate II poolest on kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamisele ja paremate poliitikate väljatöötamisele Euroopa tasandil üha enam tähelepanu pööratud ja kodanikuühiskonna dialoogi on püütud edendada väga erinevate dokumentide ja nendest lähtuvate praktikate kaudu, nagu Euroopa- ja Sotsiaalkomitee arvamused (vt. nt EMSK 1999), Hea Valitsemise “Valge Raamat” (White Paper on Good Governance, Euroopa Komisjon 2001) ja Euroopa Komisjoni kommunikatsioonidokument (Communication from the Commission – towards a reinforced culture of consultation and dialogue – general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Euroopa Komisjon 2002), mis on suunatud Euroopa institutsioonide ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahelise konsultatsiooniprotsessi tõhustamisele, ühtse lähenemise väljatöötamisele, protsessi järjepidevaks ja ennustatavaks muutmisele.

Euroopa Komisjoni teatis 2002 sätestab üldpõhimõtted, millest juhinduvalt koostöö huvipooltega peaks toimima ning seab komisjoni konsultatsiooniprotsessile ka miinimumstandardid. Põhitaotlusteks on:

- huvitatud osapoolte kaasamine läbipaistvama konsultatsiooniprotsessi kaudu, mis suurendab komisjoni vastutusvõimet;
- pakkuda üldiseid printsiipe ja standardeid, mis aitavad komisjonil konsultatsiooniprotseduure ratsionaliseerida viimaks konsultatsioone läbi tähenduslikul ja süstemaatilisel viisil;
- luua konsultatsioonide raamistik, mis oleks sidus, samas siiski piisavalt paindlik, võtmaks arvesse erinevate huvide spetsiifilisi nõudmisi; luua sobilikud konsultatsioonistrateegiad poliitikate osas ettepanekute tegemiseks;
- toetada vastastikust õppimist ja parimate praktikate vahetust.

Poliitikakujundamise seisukohalt on oluline, keda protsessidesse kaasatakse. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK 1999) ja sellest lähtuvalt ka Euroopa Komisjon on oma dokumentides (Euroopa Komisjon 2001, 2002) määratlenud kodanikuühiskonna organisatsioone laiahaardelises tähenduses:



- tööturul tegutsejad (sotsiaalsed partnerid - ametiühingud ning töötajate ja tööandjate ühendused);
- sotsiaalseid ja majanduslikke tegutsejaid esindavad organisatsioonid (tarbijakaitseorganisatsioonid, ettevõtjaid esindavad ühendused), sotsio-professionaalsed organisatsioonid;
- valitsusvälised organisatsioonid (NGOs), mis ühendavad inimesi ühiste eesmärkide nimel, nagu keskkonnaorganisatsioonid, inimõiguste organisatsioonid, heategevuslikud organisatsioonid (charitable organisations); s.t. organisatsioonid, millel on ühine eesmärk, mis on mitte-poliitilised, mitteärilised ja sõltumatud avalikust võimust, poliitilistest parteidest ja ärilistest ettevõtetest;
- kogukonnal põhinevad organisatsioonid (CBOs - community-based organisations) organisatsioonid, mis on asutatud ühiskonnas rohujuuretasandil ning tegelevad liikmetele suunatud tegevustega, nt. noorteorganisatsioonid, kohaliku elu tasandil tegutsevad organisatsioonid.

EL-i institutsioonid on viimase kümnendi jooksul üha selgemini tajunud tsiviildialoogi 'legitiimse kapitali potentsiaali' (Smismans 2003). Seetõttu rõhutavad nad oma dokumentides, et nende lähenemine on kõiki osapooli kaasav ja vastavuses avatud valitsemise printsiipidega, tagamaks, et kõigi oluliste huvide esindajad saaksid võimaluse väljendada oma vaateid ja arvamusi ning kodanikeühendused omaksid olulist tähendust laiapõhjalise poliitilise dialoogi edendamisel. Seega püütakse legitimeerida oma tegevust kõigile 'poliitikakujundamisareenil tegutsejatele' apelleerimisega ning selleks on mõningatel juhtudel võrdsustatud kodanikeühiskonna (organisatsioonide) ja huvi(rühmade) mõisted.

6. Euroopa Liidu kodanikeühiskonna parameetrid

Euroopa Liidu kodanikeühiskonna arengut soodustavad nii valitsemistraditsioon, milles on oluline lähimus, partnerlus ja kaasamine kui ka demokraatiavajaku ületamise soov ning institutsioonide ja poliitikate legitimeerimise vajadus. On keerukas rääkida Euroopa Liidu institutsioonide legitimeeritusest ilma toimiva Euroopa avalikkussfääri ja kodakondsusidentiteedita (Balibar 2002).



Seega on kodanikeühiskonna arendamine ilmselgelt vajalik Euroopa Liidu kui demokraatliku poliitilise kogukonna arendamiseks. Euroopa Liidu liikmesriikides arenenud kodanikeühiskond võimaldab kõigil liikmesriikidel toimida ligikaudu sarnasel demokraatia sügavustasemel ja tagab nii liidu kui demokraatliku poliitilise kogukonna sujuvat toimimist. Tegu on mõjusa viisiga kodanike reaalse poliitika osalemise raamistiku kujundamiseks, mis riikide demokraatlikkuse kaudu aitab kaasa poliitilise võõrandumise vähendamisele laiemalt ning Euroopa Liidu toimimisele demokraatliku poliitilise kogukonnana.

Meyers (1995) on välja toonud, et üldise avalikkussfääri mõttes aitavad allsüsteemid teha võimalikuks valgustatumad, realistlikumad ja põhjapanevamad poliitilised otsused. Poliitotsustajate ülesanne on sel juhul motiveerida ja suunata allsüsteemide sees vastutuse kandjaid rakendama raamotsuseid pühendunumal ja vastutustundlikumal viisil. Need kaks nõuet sõltuvad kolmandast, mis on ühtlasi mõlema vahendiks: allsüsteemide ja poliitotsustajate vaheliste suhete institutsionaliseerimine või poolinstitutsionaliseerimine.

Føllesdahl (2001) on Euroopa kodanikeühiskonna parameetreid veidi täpsemalt markeerinud. Euroopa kodanikeühiskond peab muuhulgas pakkuma uute, konkurentsivormuvate Euroopa kogemuste ühise sõnavara, raamistikud ja teoreetilise mõtestamise –*condominio*, mitmetasandiline valitsemine, võrgustikuvalitsemine, uusvabariiklus, kodakondsuspraktikad jne (Schmitter 1992, 1997, 2000; Jachtenfuchs, Kohler-Koch 1996; Heritier 1999, Scharpf 1996; Bellamy, Castiglione 1998; Wiener 1997; Olsen 2000, 2001). Akadeemikutel ja teistel intellektuaalidel kodanikeühiskonnas on selle ülesande osas erilised võimalused ja vastutus.

Peavad olema kohased kanalid kodanikeühiskonna ja otsustajate vahel, nagu poliitilised erakonnad või nende Euroopa tasandi funktsionaalne vaste. Oluline väljakutse on kindlustada ausat ligipääsu otsustajatele ja veenda selles üldsust. Esinduse, osaluse ja kaasamise uued segud peavad kindlustama, et puudutatud toimijate seisukohad mõjutavad tulemusi, ka nende tegelike võimaluste valguses kodanikeühiskonnas. Katsetada tuleb kodanike paneele, hoolikalt piiritletud võrgustike kasutamist ja teisi uuenduslikke teabejagamise ja läbirääkimiste mudeleid. Huvi võrgustikuvalitsemise suhtes, mida on väljendanud komisjoni dokumendid ja president Prodi, väärivad ettevaatlikku tähelepanu, arvestades samas vildaka esindatuse ja läbipaistvuse riske (Kohler-Koch 1999, Schmitter 2000).

Veel üks oluline tegur on kriitiline meedia, mis levitab tähelepanekuid ja vaidlusi ning filtreerib teavet keeles, mida inimesed saavad mõista. Ka siin paistavad läbipaistvuse ja



väitluse nõuded institutsionaalsest taustast süsteemselt sõltuma. Näiteks nõuavad valitsemisvõrgustike kasvav kasutamine ja jagatud suveräänsus erilisi pingutusi läbipaistvuse ning osaliste vastutuse tagamiseks. Senikaua kui poliitikutelt oodatakse arvamuste muutumist arutelus kaaslastega EL-i institutsioonides, usaldusisiku, mitte valijate esindajana, võib läbipaistvus traditsioonilises mõttes kahaneda. (Føllesdahl 2001)

Samas seotakse Euroopa kodanikeühiskonnaga seotakse erineva ambitsioonikusega rolle ja tegevusi:

- teabevahendus,
- osaluse ja demokraatiataseme parandamine,
- euroopalike väärtuste kujundamine,
- Euroopa ühiskonna kujundamine,
- Euroopa rahva kujundamine.

Seega nägemused kodanikeühiskonnast Euroopas erinevad. Lihtsustatult võime eristada järgmisi põhimõttelisi võimalusi.

- Liikmesriikide kodanikeühiskonnad toimivad eraldi.
- Liikmesriikide kodanikeühiskonnad toimivad ja suhtlevad nii oma riigi kui EL-i institutsioonidega (kahekihilise kodanikeühiskonna käsitlus).
- Kahetasandiline kodanikeühiskond:
 - liikmesriikide ühendused tegutsevad katuste kaudu,
 - kaks erinevat sfääri erinevate huvidega, kusjuures Euroopa huviga omab kandepinda üle EL-i.
- Liikmesriikide omad muutuvad üheks Euroopa kodanikeühiskonnaks (riigiülese kodanikeühiskonna käsitlus).

Vaatleme täpsemalt riigiülese ja kahekihilise Euroopa kodanikeühiskonna käsitlust.

6.1. Riigiülese Euroopa Liidu kodanikeühiskonna käsitlus

Paljude Euroopa kodanikeühiskonda käsitlevate autorite huvikeskmes on nn Euroopa *polise* ehk rahvusriiki ja selle ühiskonda meenutava sügavalt lõimunud poliitilise ühisruumi kujunemise võimalused. Selles käsitluses leitakse, et liit pole kodanikeni jõudnud, aga peaks



seda tegema. Leitakse, et kodanikud tunnevad võõristust Euroopa Liidu suhtes ning jätkuvalt on vaja sellest üle saada, tuues Liidu kodanikele lähemale (Olsen 2003: 91).

Tänast Euroopa Liitu iseloomustab olukord, kus kodanike ja Euroopa Liidu vaheline side on nõrk. Õiguslike, halduslike ja poliitiliste arengute ebauhtluse tulemuseks on demokraatiavajak (Delaney jt. 2003: 95). Euroopa kodanikud osalevad ühisruumi poliitilistes protsessides tagasihoidlikult. Euroopa Liidu kodaniku seisundist on vähene ettekujutus ning sellele ei pöörata tähelepanu. Ennast ka ei samastata esijoones Euroopaga, mille ühe põhjusena võib nimetada “Euroopa” mõiste ähmasust ja ühest määratlematusest, mis on tingitud identifitseerimise aluste paljususest – tegemist on nii ideega, institutsioonide süsteemiga, riikide rühmaga kui inimrühmaga.

Joseph Weileri arvates saab demokraatiavajaku probleeme vähendada, edendades kokkukuuluvustunnet Euroopa Liidus edendada Euroopa *demos*´e e rahva, poliitilise avalikkuse loomise abil. Oluline on arendada supranatsionaalseid jõude ja identiteete, mis tähendaks kodakondsuse loomist erinevaid valdkondi hõlmava kodaniku ühiskonna õiguste ja kohustuste baasile. Rahvuse ja kodakondsuse ehk õiguste ja identiteedi lahutamine omavahel võimaldaks kujuneda *multiple demoi*´l, mis tähendab kuuluvuste ja identiteetide paljusust. Indiviid kuuluks samaaegselt paljudesse riikide ülestesse üksustesse e *demoi*´desse (Shore 2004: 35). Habermas nimetab Weileri pakutud mudelit põhiseaduspatriotismiks.

Habermas leiab, et rikkalikum Euroopa Liidu tasandil ühtselt tagatavate põhiõiguste hulk tõstaks kodanike lojaalsust ja poolehoidu Euroopa Liidu ja selle integratsiooni vastu. Immigrandid võtaksid omaks liberaalsed põhiseaduslikud printsiibid ning demokraatlikud poliitilised traditsioonid, kuid samaaegselt ei sunnitaks neid liikmesriigis assimileeruma kultuuriliselt. Põhiseaduspatriotism ei tauni mitmikkodakondsust ega nõua naturalisatsiooni puhul muid tingimusi peale elamise. Liberaalses demokraatias saab kodanikelt oodata lojaalsust põhiseaduse, mitte kultuurilise ühisidentiteedi suhtes. Põhiseaduspatriotism soosib pigem vabariiklikke ja liberaalseid traditsioone kui rahvusriiklust. Mudel peaks sobima Euroopa Liidule ka seetõttu, et mõistab Euroopa rahvuslike identiteetide püsivat mitmekesisust. Põhiseaduspatriotism rõhutab poliitilist lojaalsust, mis ei tugine rahvusele. Seega peaks mudel sobima ka rahvuslastele, kes kaitsevad liikmesriikide rahvuskultuuride püsimist (Bauböck 1997).



Põhiseaduspatriotismi riigiülese Euroopa Liidu kodakondsuse mudelit, mis põhineb demokraatlikul pühendumusel ja õiguslikul kodanikuseisundil ja on lahutatud emotsionaalsest kiindumusest ning jagatud ajaloost, nimetatakse eliitlikuks, steriilseks ja elutuks kodakondsuse vormiks. Sotsiaalses ja subjektsuse mõttes pole tegemist kodakondsusega. Rahvast e demos't saab moodustada üksnes jagatud ajaloo ja traditsioonide võtmes. Mõeldamatu on ühiskonnal eksisteerida ainult kodaniku võtmes (Shore 2004: 36).

Bauböck (1997) märgib, et põhiseaduspatriotism vajab toimimiseks välja kujunenud ruumi ja kogukonda nagu selleks on riigid. Euroopa Liidu tasandil ei suudaks kodakondsuse institutsioon üksinda luua sellist ruumi. Ainuüksi põhiseaduspatriotismist ei piisa, et liita inimesi poliitilisse kogukonda. Rahvusriigis on rahvuslik identiteet võtmetegur, mis liidab inimesi ning loob neis lojaalsustunde oma kogukonna vastu. Euroopa Liidu tasandil jääks Liidu kodakondsusest üksinda väheks, et luua ühist identiteeti (Bauböck 1997). Vaja on enamasti – kollektiivset identiteeti – mis tekitaks kokkukuulumise tunde (Bauböck 1997; Shore 2004: 36).

6.2. Kahekihilise Euroopa kodanikeühiskonna käsitlus

Teine autorite koolkond peab ühtse Euroopa *polise* kujunemist kas vähemalt lähiajal ebarealistlikuks ootuseks või ka põhimõtteliselt mittesobivaks lähenemisviisiks. Vaatleme lühidalt nende kriitikat riigiülese kodanikeühiskonna käsitluse suhtes ja arusaama Euroopa kodanikeühiskonna toimimise alustest.

Riigiülese kodanikeühiskonna käsitlust arvustatakse empiirilise paikapidamatuse pärast. Esiteks on kodanikeühendustele esmased kodused, oma maa teemad koos ootusega, et need teemad peaks lahendama oma riigivõim. Teiseks kipub Euroopa Liidu poliitikat iseloomustama performatiivne vastuolu: igapäevane käitumine kipub jälgima oma riigi huvi ja vastandub seega ühise huvi retoorilisele ideaalile. Kolmandaks, raskused veenmaks ühistunnetes ajaloonarratiivides. (Diaz 1994, 1997)

Weileri arvates on territooriumist lahutatud ühendused ja hargmaised identiteedid juba tekkimas ning Euroopa Liidu kodakondsus illustreerib seda protsessi. Tema mudelis kuulub inimene samaaegselt paljudesse riigiülestesse üksustesse, mis toimivad rahumeelselt koos. Kollektiivsed identiteedid ei pruugi siiski edukalt koos toimida, seda kinnitavad näiteks Baskimaa ja Balkan. Weiler ega teda pooldavad autorid ei suuda empiirilisel tõendusel, et



riigiülene kodanikkond on tekkimas, mis viitab, et kollektiivne kuuluvus ei ole piisavalt tugev, edestamaks liikmesriikide oma. Riigiülese kodanikkonna puudumist väljendab nii Euroopa meediasüsteemi, reaalselt üle-euroopaliste ühtsete erakondade kui poliitiliste juhtkujude puudumine. (Rumford 2003)

Pole kahtlust, et kodanikeühiskond Euroopa ruumis kasvab koos aktiivsete vabaaühingute turu ning isikute ja mõtete vaba liikumisega. Samas tuleneb selline kodanikeühiskonna kasv ennekõike riikide endi ümberkujunemisest võrgustikuvalitsemise ja üleilmastumise võtmes ning vabaaühingute kohustuse puudumisega piirata end ühe rahvusriigi piiridega. (Closa 2001: 187-188)

Varased uurijad keskendusidki Euroopa kodanikeühiskonna kasvule vabaaühingute mitteformaalse koostöö ja lõimumise võtmes, kus intensiivsed interaktsioonimustrid kujunevad ilma valitsuse kavatsatud sekkumiseta, kaasnedes turu, tehnoloogia, kommunikatsioonivõrgustike ja sotsiaalse vahetuse (*social exchange*) muutustega, samuti usuliste, sotsiaalsete ja poliitiliste liikumiste mõjul (vt nt Wallace 1990: 54).

Samas ei kujune sellise süveneva koostöö tulemusena ja isegi institutsionaalse õppimise ja laenamise tulemusena ühtset Euroopa kodanikeühiskonda, vaid erinevate riikide vabaaühingute parem haakumine, ühised koostööpraktikad ja –traditsioonid. Sidney Tarrow (1994) väidabki, et sotsiaalsed liikumised muutuvad hargmaiseks üksnes piirini, kus nad haakuvad riigiüleste institutsioonide ja poliitikaprotsessidega, mis pakuvad identiteete, eesmärke ja poliitilisi võimalusi samal viisil rahvusriigi omadega.

Tulemusena kujuneb sarnaselt Euroopa identiteedi käsitlestega kahekihiline Euroopa kodanikeühiskond, kus elujõulised on nii rahvusriiklik kui üleliiduline areen, mille toimimine teineteist rikastab. See haakub ühisidentiteedi peatükist juba tuttavate Euroopa rahvasteriigi ehk *demoikratia* (Nicolaïdis 2003) ja süvaerisuse (Taylor 1994) käsitlestega. Üldiselt tunnustatakse erinevate nägemuste ja seotuste võimalikkust ja antakse eri rühmitustele õigus enda omi järgida.

Põhipunktid

- Tänane Euroopa Liidu kodakondsus on määratletud liikmesriikide kodakondsuse kaudu ja sisaldab seda täiendavaid õigusi. Liidu kodakondsus on otsekui iga



liikmesriigi omaga kaasnev boonuspakett, kus on mõned majanduslikud ja poliitilised õigused ning sisuliselt puuduvad otsesed kohustused. Igapäevakasutuseks keskne Euroopa Liidu kodanikuõigus on vaba liikumine ja töötamine kogu liidu piires.

- Pikka aega nähti EL-i elanikku pakutavate hüvede tarbijana, kasusaajana (“turukodanik”), mitte EL-i kandjana. Mitmed katsetused kodanike rolli suurendamiseks majandusühenduses alates 1970.-test viisid Euroopa Liidu kodakondsuse loomisele 1992 Maastrichti lepinguga. Ehkki liikmesriikide oma täiendavana, on EL-i kodakondsusel nüüd ka teatud poliitilised jooned.
- Kodanikeühiskonna arendamine on ilmselgelt vajalik Euroopa Liidu kui demokraatliku poliitilise kogukonna arendamiseks. Kodanikeühiskond on koht, kus tegutsedes saab kodanik oma subjektsust kasutada ja kindlustada. Euroopa Liidu kodanikeühiskonna arengut soodustavad nii valitsemistraditsioon, milles on oluline lähimus, partnerlus ja kaasamine kui ka demokraatiavajaku ületamise soov ning institutsioonide ja poliitikate legitimeerimise vajadus.
- Euroopa kodanikeühiskond peab sisaldama kõiki mõõtmeid: assotsiatsiooniline tegevusväli, avalikkussfäär ja tsiviliseeritus. Nende arengut nähakse siiski erinevalt. Riigiülese kodanikeühiskonna käsitlus rõhutab ühtse Euroopa rahva kujundamise vajadust, mis viiks ühtse kodanikeühiskonnani näiteks põhiseaduspatriotismi alusel. Kahekihilise kodanikeühiskonna käsitlustes nähakse kõrvuti ja elujõulisena nii rahvusriiklikku kui üleliidulist kodanikeühiskonda, mille toimimine teineteist rikastab.