

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Killu Christine Vantsi

**EUROOPASTUMINE DISKURSUSLIKU INSTITUTSIONALISMI RAAMISTIKUS:  
EESTI RAHVUSVAHELISE KAITSE POLIITIKA NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Prof Dr Ringa Raudla

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Killu Christine Vantsi*

“ ..... “ ..... 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

*Juhendaja professor doktor Ringa Raudla*

“ ..... “ ..... 2016

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

## LÜHIKOKKUVÕTE

Diskursuste osatähtsust poliitikate ja institutsioonide muutumise selgitamisel on tõendanud mitmed uuringud, kuid euroopastumise kirjanduses on diskursusliku institutsionalismi teoreetilise raamistiku lähtekohti hõlmatud vaid vähesel määral. Senised uuringud, mis on läbi diskursusliku institutsionalismi prisma analüüsinud Euroopa Liidu mõju riiklikele poliitikatele, on keskendunud diskursuste ja euroopastumise teatud aspektidele ega ole loonud laiapõhist käsitlust euroopastumise ning diskursuslike protsesside omavaheliste seoste hindamiseks. Käesoleva töö eesmärgiks on panustada euroopastumise ja diskursusliku institutsionalismi kontseptsioonide sidustamise edasiarendamisse. Sidudes lähenemised ühtse teoreetilise käsitluse alla, luuakse analüüsiraamistik, mis võimaldab selgitada diskursuste ning poliitikaid mõjutavate tegurite osatähtsust euroopastumise protsessis.

Töö peamiseks järelduseks on, et euroopastumise analüüsimine diskursusliku institutsionalismi raamistikus võimaldab terviklikumat, süstemaatilisemat ning dünaamilisemat euroopastumise protsessi analüüsimist kui euroopastumise traditsioonilised käsitlused. Eesti juhtum, millega illustreeritakse raamistiku väärtust euroopastumise paremaks mõistmiseks, toob selgelt välja, et riigi ümberasustamise ja -paigutamise suunalist poliitikat mõjutavad Euroopa Liidu poliitikamehhanismi olemus, teiste Euroopa Liidu poliitika osapoolte tegevus, riigi poliitiline kultuur, poliitikaelistused ja -pärandid, avalikkuse arvamus ja riiklike poliitika osapoolte nõudmised, nägemus kollektiivsest identiteedist, ühiskondlikud väärtused, prevaleerivad poliitikaparadigmad ning veto-õiguslike institutsioonide olemasolu. Senise poliitikasuuna muutumisel on aga diskursustel keskne roll, toetades muudatuste läbiviimist ning võimaldades üle saada euroopastumist takistavatest teguritest.

**Võtmemõisted:** euroopastumine, diskursuslik institutsionalism, euroopastumise protsessi analüüsiraamistik.

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	3
SISUKORD .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK .....	8
1.1 Euroopastumine .....	8
1.2 Euroopastumise mõjutegurid .....	9
1.3 Diskursused ja diskursuslik institutsionalism .....	12
1.4 Euroopastumine diskursusliku institutsionalismi raamistikus .....	15
1.4.1 Diskursused euroopastumise protsessi kujundajana .....	16
1.4.2 Diskursuslike protsesside ja euroopastumist mõjutavate tegurite seosed .....	19
1.4.3 Diskursuste mõjuvust määrav kontekst .....	25
2. METOODIKA .....	26
2.1 Uurimisdisain .....	26
2.2 Andmete kogumise meetodid .....	28
3. EESTI RAHVUSVAHELISE KAITSE POLIITIKA ANALÜÜS .....	29
3.1 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika Euroopa rände tegevuskavale eelnevalt .....	29
3.1.1 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika taust .....	29
3.1.2 Rahvusvahelise kaitse poliitika diskursused .....	30
3.1.3 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika diskursuslike protsesse mõjutanud tegurid .....	32
3.2 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika Euroopa rände tegevuskava järgselt .....	34
3.2.1 Euroopa rände tegevuskava mõju rahvusvahelise kaitse poliitika diskursustele .....	34
3.2.2 Diskursuste roll muudatuste läbiviimisel ja EL poliitikate legitimeerimisel .....	36
3.3 Järeldused .....	38
KOKKUVÕTE .....	41
SUMMARY .....	44
KASUTATUD KIRJANDUS .....	47
LISA 1 – INTERVJU KAVA .....	62

## SISSEJUHATUS

Üha enam uurimusi on rõhutanud ideede ning nendega seotud diskursuslike protsesside osatähtsust poliitikate ja institutsioonide muutumisel (Schmidt 2008; Beland 2009; Beland ja Cox 2016). Diskursuslik institutsionalism (DI), mis seob ühtse raamistiku alla poliitikaideed, diskursused ja institutsioonid, on andnud olulise panuse riiklike poliitikaprotsesside paremaks mõistmiseks. Kuid vaatamata tähelepanuväärsele hulgale ideede ja diskursuste mõju käsitlevatele uuringutele, on diskursuste rolli euroopastumise kirjanduses analüüsitud vaid vähesel määral<sup>1</sup> (Schmidt ja Radaelli 2004). Enamik euroopastumise teoreetikutest on riiklike poliitikate ja institutsioonide muutumise selgitamisel piirdunud mittevastavuse määra, poliitikaeelistuste ning laiema institutsionaalse konteksti põhjendamisega (Risse et al. 2001; Börzel ja Risse 2003). Ometi on diskursuste puhul tegemist teguriga, mis võib euroopastumise toimimisel omada olulist mõju, kuigi nagu Schmidt ja Radaelli (2004) nentisid, on diskursused määrava tähtsusega vaid teatud kontekstis ning muudatuste analüüsimisel peab arvesse võtma ka teisi euroopastumist mõjutavaid faktoreid. Arvestades Euroopa Liidu (EL) suurenevat mõju riigi poliitikate kujundamises, on EL poliitikaprotsessi ning riikliku tasandi reaktsioonide omavaheliste seoste paremaks mõistmiseks vajalik euroopastumise uuringutes lisaks traditsioonilistele mõjuteguritele analüüsida ka diskursuste rolli.

Eelnevat arvesse võttes, seab käesolev töö eesmärgiks panustada **euroopastumise ja DI kontseptsioonide sidustamise edasiarendamise**. Toetudes DI ja euroopastumise lähtekohtadele, luuakse euroopastumise protsessi selgitav raamistik, mis võtab arvesse erinevate mõjutegurite, sh diskursuste osatähtsust riiklike poliitikate ja institutsioonide muutumisel. Illustreerimaks loodud teoreetilise raamistiku väärtust euroopastumise ulatuse selgitamiseks, viiakse läbi empiiriline uurimus.

Empiirilise uurimusena võetakse vaatluse alla riigi rahvusvahelise kaitse poliitika kujundamine rändekriisi kontekstis ning seda kolmel peamisel põhjusel: 1) varjupaigapoliitika arengu diskussioone ilmestab pinge erinevate ning kohati vastandlike diskursuste<sup>2</sup> vahel (Pirjola 2009,

---

<sup>1</sup> Näidetena võib siiski tuua nt Lynggaard 2007; Paul 2012; Korkut et al. 2013.

<sup>2</sup> Rahvusvahelise kaitse taotlemise õigust nähakse ühest küljest fundamentaalse inimõigusena (Peters ja Besley 2015, 1372), mistõttu leitakse, et EL ja liikmesriigid peavad varjupaigataotlejate abistamiseks rohkem tegema

347), 2) Euroopa rände tegevuskava<sup>3</sup> raames vastuvõetud otsused varjupaigataotlejate ümberpaigutamise ja -asustamise kohta on tinginud mitmes EL liikmeriigis vajaduse oluliselt muuta senist riiklikku poliitikat, 3) kuigi rändepoliitika küsimused on EL-is täna ühed debateeritumaid valdkondi (Scholten ja Van Nispen 2015), teatakse väga vähe sellest, milline on diskursuste mõju antud valdkonnale (Korkut et al. 2013).

Eesti oli üks vähestest EL-i liikmesriikidest, kes enne Euroopa rände tegevuskava meetmete vastuvõtmist ei olnud osalenud ümberasustamise ega -paigutamise programmides, mistõttu võetakse uurimisjuhtumina vaatluse alla Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika. Kui üldiselt võib Eestit pidada kohusetundlikuks EL poliitika järgijaks (Sedelmeier 2010), siis rahvusvahelise kaitse valdkonnas on Eesti seisukohad kohati olnud vastuolus Euroopa Komisjoni (Komisjon) soositava poliitikaga. Samas ei olnud Eesti 2015. aasta septembris toimunud siseministrite kohtumisel nende Ida- ja Kesk-Euroopa riikide seas, kes olid resoluutselt vastu Komisjoni ettepanekule 120 000 varjupaigataotleja ümberjagamisele (Postimees 2015a), andes märku seniste poliitikaeelistuste muutumisest. EL otsused on muutnud varjupaigavaldkonna temaatika üheks debateerituimaks küsimuseks Eesti riiklikes diskussioonides (Veebel ja Markus 2015, 254), andes põhjust eeldada, et diskursused omasid poliitikasuuna muutumisel rolli. Eesti juhtum pakub seetõttu rikkalikku empiirilist materjali, illustreerimaks loodava teoreetilise raamistiku väärtust riiklike poliitikate ning institutsioonide euroopastumise analüüsimiseks. Uurimisküsimused, millele käesolevas töös vastust otsitakse on:

- *Millised tegurid on mõjutanud Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika euroopastumist rändekriisi kontekstis?*
- *Milline on olnud diskursuste roll Euroopa rände tegevuskava raames vastuvõetud varjupaigataotlejate ümberasustamise ja -paigutamise otsuste legitimeerimisel ja rakendamisel Eestis?*

Tööga panustatakse nii euroopastumise ja diskursusliku institutsionalismi teoreetiliste käsitluste sidustamise edasiarendamisse kui ka teadmiste suurendamisse Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika arengutest rändekriisi kontekstis.

---

(Garlik 2014; O’Nions 2014, 10). Samas räägitakse riigisisestes diskussioonides riigi suveräänsest õigusest kaitsta oma riigipiire (O’Nions 2014, 10) ning tuuakse esile sisejulgeoleku kaalutlusi (Lavenex 2014, 852).

<sup>3</sup> 2015. a. mais avaldatud Euroopa rände tegevuskava nägi ette nii kiireloomulisi meetmeid rändekriisi lahendamiseks kui pikema perspektiivi tegevusi rändevooegade paremaks haldamiseks (Komisjon 2015a).

Magistritöö on jaotatud kolmeks peamiseks osaks. Töö teoreetilises osas tuuakse esmalt välja euroopastumise kontseptsiooni lähtekohad. Seejärel antakse ülevaade diskursusliku institutsionalismi teoreetilisest käsitlusest ning seotakse see euroopastumise kontseptsiooniga ühtse raamistiku alla. Teises peatükis esitatakse empiirilise uurimuse läbiviimiseks kasutatav meetodika. Töö kolmandas osas analüüsitakse Eesti juhtumit, toetudes teoreetilises osas väljatoodud raamistikule. Järgnevad magistritöö peamised järeldused ja kokkuvõte.

Autor tänab oma juhendajat ja intervjueeritavaid olulise panuse eest töö valmimise.

## **1. TEOREETILINE RAAMISTIK**

Riigi poliitika ja institutsioonid on paratamatult mõjutatud rahvusvahelise tasandi ideedest ja normidest (Skogstad ja Schmidt 2011, 5). EL survet muudatusteks võivad aga piirata erinevad riigisisemed tegurid (Dimitrova ja Pridham 2004). Mõnel juhul need soodustavad euroopastumist, teisel juhul viivad Euroopa mõjude tõrjumisele. Diskursused, mõjutades arusaamisi poliitikaidee sobivusest ja vajadusest, võivad euroopastumise toimumises mängida olulist rolli, võimaldades üle saada muudatuste läbiviimist takistavatest teguritest (Schmidt 2002, 169–170).

Selleks, et hinnata diskursuste osatähtsust euroopastumise protsessis, vajab esmalt lahti kirjutamist euroopastumise kontseptsioon ja selle ulatust mõjutavad tegurid. Seejärel tuuakse välja DI teoreetiline käsitlus ning selgitatakse diskursuste rolli poliitikate kujundamisel. Toetudes euroopastumise ja DI lähtepunktidele, seotakse viimaks mõlemad kontseptsioonid ühtsesse teoreetilisse raamistikku, mis võimaldab analüüsida ja selgitada diskursuste ning poliitikaidee mõjutavate tegurite osatähtsust euroopastumise protsessis.

### **1.1 Euroopastumine**

Vaatamata tähelepanuväärsele hulgale euroopastumise kirjandusele, erinevad teoreetikute arusaamad euroopastumise mõistest, selle protsessidest ning mehhanismidest (Radaelli 2000, 3; Flockhart 2010, 789). Euroopastumise definitsioonid on tihti konkreetse artikli või autori põhised (Olsen 2002, 921) ning puudub ühtne mõistmine, millist teooriat Euroopa mõju analüüsimiseks tuleks kasutada või milliseid kausaalseid nähtuseid uurida (*Ibid.*; Flockhart 2010, 788). Üldiselt käsitletakse euroopastumist kui Euroopa integratsiooni mõju riigi poliitikatele ja institutsioonidele (Börzel 1999, 547; Heritier 2001, 3; Knill ja Lehmkuhl 2002, 256), analüüsides riigi poliitikasüsteemis toimunud muudatusi EL mõjude tagajärjel (Vink 2003, 63). Lähenedes, mis vaatab euroopastumist üksnes lineaarse „ülevalt alla“ mõjuna, on samas saanud kriitika osaliseks, kuna keskendub kitsalt Euroopa otsestele mõjudele, ignoreerides seeläbi muid protsesse, mida euroopastumine hõlmata võib (Radaelli 2004, 4; Flockhart 2010, 790). Terviklikuma pildi euroopastumise definitsioonist pakub Radaelli (2004, 3) kes käsitleb euroopastumist kui „protsessi, mille käigus luuakse, levitatakse ja institutsionaliseeritakse



formaalsed ja mitteformaalsed reeglid, protseduurid, poliitika paradigmat, stiilid, „asjade tegemise viisid“ ning jagatud uskumused, mis esmalt defineeritakse ja konsolideeritakse EL poliitikaprotsessis ning seejärel inkorporeeritakse riikliku diskursuse loogikasse, poliitika struktuuridesse ja halduspoliitikatesse“. Radaelli definitsioon vaatab seega euroopastumist laiemalt, hõlmates nii riigi osalust EL otsustusprotsessis kui EL poliitika rakendamist riiklikul tasandil, võimaldades hinnata muudatusi riigi poliitikates ja institutsioonides aga ka diskursustes.

EL kausaalsete mõjude analüüsimisel on euroopastumise uurijad identifitseerinud erinevaid euroopastumise *mehhanisme* (Knill ja Lehmkuhl 2002; Knill ja Lenschow 2005; Vink ja Graziano 2007; Exadaktylos ja Radaelli 2009). Olenevalt EL mõju iseloomust jagunevad need üldjuhul horisontaalseteks ja vertikaalseteks (de Lovinfosse 2008, 40). Vertikaalsete mehhanismide puhul on EL poliitika piiravad ning esineb tugev Euroopa surve poliitika ülevõtmiseks (*Ibid.*). EL võib ette näha konkreetseid institutsionaalseid nõuded, millele liikmesriik peab vastama, või mõjutada riiklike võimaluste struktuure ehk võimu ja ressursside jagunemist (Knill ja Lehmkuhl 2000, 22-23). Horisontaalsete euroopastumise mehhanismide puhul puudub otsene Euroopa surve poliitika ülevõtmiseks ning EL mõju on peamiselt suunatud riiklike osapoolte ideede ja uskumuste muutmisele (de Lovinfosse 2008, 40). Läbi poliitika „raamistamise“ muudetakse poliitikaideid, mõjutades osapoolte eelistusi ja strateegiaid, viies potentsiaalselt ka poliitika ja institutsioonide muutmiseni (Knill ja Lehmkuhl 2000, 258). Tihti on EL kognitiivse mõju eesmärk saavutada toetus laiematele reformieesmärkidele, valmistamaks ette nõudlikuma EL poliitika rakendamist (Knill ja Lehmkuhl 1999, 4). Seejuures on euroopastumise mehhanismid omavahel tugevalt seotud ning üldjuhul mõjutab EL otsene surve ka riiklike osapoolte uskumusi ja eelistusi, samas kui EL kognitiivne ehk kaudne surve võib viia riiklike poliitika ja institutsioonide muutmiseni (Knill ja Lehmkuhl 2002, 257).

## **1.2 Euroopastumise mõjutegurid**

Vaatamata erinevatele lähenemistele EL mõjude analüüsimisel, on euroopastumise uuringud selgelt näidanud, et Euroopa mõjutab riike, avaldades survet kohaldumiseks. Riikide vastuvõtlikkus EL poliitikatele on aga erinev ning euroopastumise ulatus erineb riikide ja poliitikavaldkondade lõikes. Euroopastumise teoreetikud on välja toonud, et surve riigi poliitika muutmiseks sõltub eelkõige EL poliitika ning riigi poliitikapärandite ehk pikaajaliste halduspoliitika ja institutsioonide omavahelise *mittevastavuse määrast (misfit)* (Börzel ja Risse 2000; 2003; Risse et al. 2001). Mida suurem on riigi poliitikapärandite ühilduvus EL poliitikaideedega, seda väiksem on vajadus riiklike poliitika kohaldamiseks

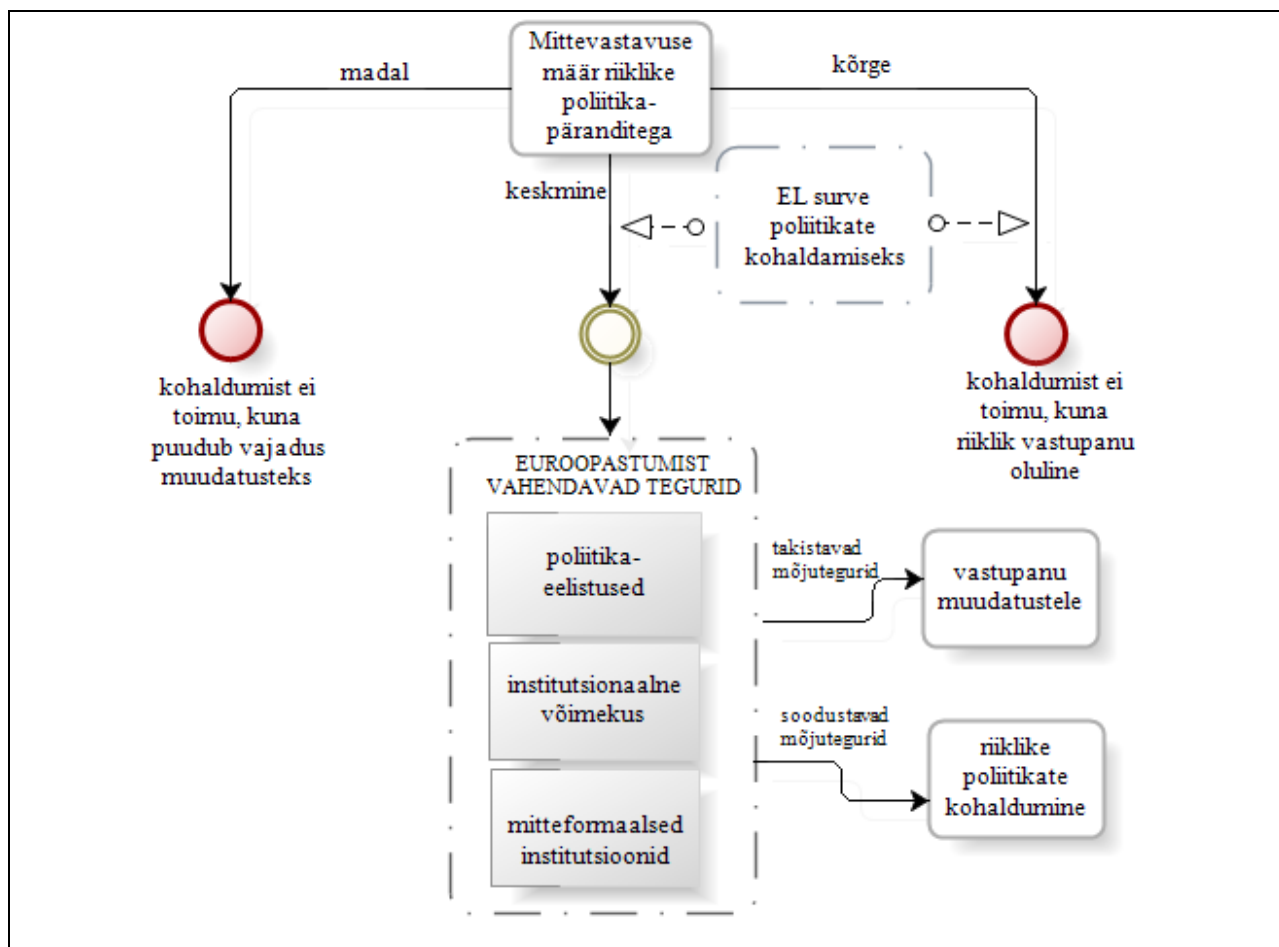
(Schmidt ja Radaelli 2004, 187). Surve riigi poliitikate, institutsioonide ja protsesside muutmiseks on aga kõrge, kui need erinevad EL nõuetest (*Ibid.*; Börzel 1999). Knilli ja Lehmkuhli (2002, 259) hinnangul on kohaldumine vähe tõenäoline mitte ainult siis, kui mittevastavuse määr EL nõuete ning riiklike poliitikapärandite vahel on madal, vaid ka siis, kui mittevastavuse määr on liiga kõrge. Poliitikate mittevastavus tekitab riiklikele osapooltele kohaldumise kulusid (Börzel ja Risse 2000), mistõttu olulise mittevastavuse korral on vastupanu muudatustele suurem (Knill ja Lehmkuhl 2002). Seetõttu on riiklike poliitikate ja institutsioonide muutumine kõige tõenäolisem siis, kui EL nõuded tingivad mõõduka muutmise vajaduse (*Ibid.*).

Heritier (2001) hinnangul võivad riigisisised muudatused aset leida ka juhul, kui mittevastavus EL ja riiklike poliitikate, institutsioonide või normide vahel puudub ning EL ei avalda otsest survet muudatuste läbiviimiseks. See, kas riik muudab või ei muuda oma institutsionaalset struktuuri või poliitikat, sõltub eelkõige riigisisestest protsessidest, sh EL poliitikale vastavate reformisuundade olemasolust. Teatud juhtudel on riigi poliitika juba liikunud reformimise suunas, mistõttu võidakse toetada EL poliitikainitsiatiive, kuigi need ei ole kooskõlas riigi poliitikapäranditega.

Valdavas osas on euroopastumise teoreetikute hinnangul mittevastavus euroopastumiseks siiski vajalik, kuigi mitte piisav tingimus. Sarnaselt Heritieriga leiavad ka Börzel ja Risse (2000; 2003) ning Risse et al. (2001), et EL mõju ulatus ja muudatuste läbiviimine sõltub *vahendavatest teguritest*<sup>4</sup> (*mediating factors*). Nimelt võivad riigi poliitikaeelistused, institutsionaalne võimekus ning mitteformaalsed institutsioonid määrata kuivõrd euroopastumine mõju avaldab. Teatud juhtudel võivad need soodustada euroopastumise mõjusid, teistel juhtudel jällegi takistada EL poliitikate kohaldamist (joonis 1). Järgnevalt käsitletakse euroopastumise kirjanduses välja toodud vahendavaid tegureid lähemalt.

---

<sup>4</sup> Eelkõige on teoreetikud kasutanud mõistet *mediating factors* ehk vahendavad tegurid (Risse et al. 2001; Radaelli 2004; Schmidt 2001a), kuigi Börzel ja Risse (2000; 2003) nimetavad euroopastumist mõjutavaid tegureid *facilitating factors* ehk soodustavad tegurid. Käesolevas töös kasutatud mõistet „vahendav tegur“.



Koostaja: autor, euroopastumise erinevate mõjutegurite käsitleste põhjal

### Joonis 1. Euroopastumist mõjutavad tegurid

Olukorras, kus EL normid ja poliitikad on vastuolus riigi poliitikapäranditega, mõjutavad EL poliitikate rakendamise tõenäosust riigi *poliitikaelistused* ehk see, millist poliitikasuunda toetatakse. Juhul, kui poliitikaelistused toetavad jätkamist riigi traditsiooniliste poliitikatega, võib muudatuste läbiviimine olla blokeeritud (Schmidt 2001a, 5–6). Eelkõige on poliitikaelistused seotud poliitika osapoolte strateegiliste huvidega, võttes arvesse muudatuste läbiviimise võimalikke tagajärgi (March ja Olsen 1998). Samas baseeruvad poliitikakujundajate eelistused ka arusaamadel poliitikaprobleemi olemusest ning EL poliitikainitsiatiivi vajalikkusest ja sobivusest probleemi lahendamiseks (Schmidt 2001a, 5–6; Heritier 2001, 18).

EL poliitikate kohaldamist mõjutab oluliselt ka riigi *institutsionaalne võimekus* (Schmidt 2001a, 5–6; Heritier 2001; Schmidt ja Radaelli 2004, 187). Institutsionaalse võimekuse määravad nii vetoõiguslike osapoolte<sup>5</sup> hulk kui formaalsete institutsioonide<sup>6</sup> olemasolu. Mida rohkem on võim

<sup>5</sup> Vetoõiguslikud osapooled on inividid või organisatsioonid, kelle nõusolek on muudatuse läbiviimiseks vajalik (Tsebelis 2002, 19).

erinevate osapoolte vahel jagatud ning osapooltel hääleõigus poliitilises otsustusprotsessis, seda keerulisem on saavutada konsensus EL survest tulenevate muudatuste elluviimiseks. Formaalse institutsionaalse struktuuri olemasolu seevastu pakub riiklikele osapooltele täiendavaid ressursse muudatuste läbiviimise edendamiseks<sup>7</sup> (Börzel ja Risse 2003; Risse et al. 2001, 9). Börzel ja Risse (2000) on välja toonud, et teatud juhtudel võib euroopastumine viia võimuressursside ümberjaotamiseni, seda eelkõige juhul kui osapooled suudavad EL-i oma huvide edendamiseks ära kasutada. Eelnev sõltub suuresti ressurssidest, mida riiklikud institutsioonid neile pakuvad, sh juurdepääs poliitikakujundamisele ja otsusetegemisele, aga ka finantsiliste vahendite olemasolust ning legitiimsusest teiste poliitika osapoolte ja avalikkuse silmis (Börzel 1999; Risse et al. 2001).

Riigi võimekust muudatuste läbiviimiseks mõjutavad ka *mitteformaalsed institutsioonid*, sh riigi poliitiline kultuur, määrates mänguruumi, milles poliitika osapooled võivad oma huvisid legitiimselt edendada (Risse et al. 2001, 10). Koostööle ja konsensusele suunatud kultuur võimaldab üle saada vetoõiguslike osapoolte põhjustatud takistustest (*Ibid.*) ning jagada kohaldumise kulusid (Börzel ja Risse 2003, 69). Pluralistlik ning vastasseisul tuginev kultuur on samas takistuseks riigisiseste muudatuste elluviimisel (*Ibid.*, 66). Riigi reaktsioone Euroopa survele mõjutab ka kollektiivne nägemus sobivast käitumisest (*Ibid.*, 69) ning Euroopa ideede ja visiooni kooskõla riigi kollektiivse identiteediga (Risse et al. 2001, 11).

Kuigi enamus euroopastumise kirjanduse teoretikuid on euroopastumise mõjude uurimisel lähtunud mittevastavuse määrast, poliitikaelistusest või laiemast institutsionaalsest kontekstist<sup>8</sup>, on Schmidt ja Radaelli (2004, 188) hinnangul just diskursused euroopastumise mõjude mõistmisel keskseks teguriks.

### **1.3 Diskursused ja diskursuslik institutsionalism**

Diskursuste rolli poliitilises protsessis on uurinud mitmed teoretikud (Howarth ja Stravrakakis 2000; Fischer 2003; Howarth ja Torfing 2005) ning alates 1970ndatest aastatest on see arenenud kitsast lingvistilisest ja semiootilisest lähenemisest laiemate teoreetiliste käsitluseni, kus kõiki

---

<sup>6</sup> Formaalsete institutsioonide all mõistetakse organisatsioone, millel on kirjalikud reeglid ning käitumist ette kirjutavad protseduurid (Risse et al. 2001, 5).

<sup>7</sup> Näiteks selgitab võrdõiguslikkuse voliniku olemasolu UK-s, miks naisorganisatsioonid olid EL võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise direktiivide vastuvõtmise järgselt soolise võrdõiguslikkuse edendamisel edukad, samas kui Prantsusmaal võrdõiguslikkuse voliniku institutsioon puudus ning seetõttu oli ka võrdõiguslikkuse edendamine ka palju nõrgem (Börzel ja Risse 2003, 66).

<sup>8</sup> Laiem institutsionaalne kontekst hõlmab nii formaalseid kui mitteformaalseid institutsioone (Risse et al. 2001, 5).

sotsiaalseid nähtusi vaadeldakse diskursuste poolt konstrueerituna ning nende analüüsimisel võetakse arvesse ka ajaloolisi ja kontekstuaalseid tegureid (Torfing 2005).

Diskursuste kitsa definitsiooni järgi võib diskursusi vaadata kui „institutsionaalseid tähenduse struktuure, mis kanaliseerivad poliitilisi ideid ja tegevusi teatud kindlas suunas“ (Connolly 1983, viide Schmidt 2008, 309). Kasutades kognitiivseid ja normatiivseid elemente ning luues sümbolite ja objektide vahel suhete süsteeme (Howarth ja Stravrakakis 2000, 3), kujundatakse läbi diskursuste poliitilist reaalsust, tuues kaasa muudatusi institutsioonides ja poliitikates (Schmidt 2008, 306). Samas on mitmed teoreetikud nentunud, et diskursused on määravad ainult teatud tingimustes ning ulatus, mil määral diskursused poliitikaid mõjutavad, sõltub kontekstist, milles need aset leiavad (Schmid ja Radaelli 2004; Schmidt 2008; Beland 2009; Panizza ja Miorelli 2013). Seetõttu on oluline vaadata diskursusi raamistikus, mis käsitleb diskursusi laiema kontseptsioonina.

**Diskursuslik institutsionalism** kui katuskontseptsioon erinevatele ideid, diskursusi ja institutsioone hõlmavatele lähenemisele vaatab nii ideede sisulist aspekti kui ka interaktiivset protsessi, läbi mille ideid edasi kantakse ning avalikkusele kommuniqueeritakse, võttes seejuures arvesse institutsionaalset konteksti, milles diskursuseid luuakse ja vahendatakse (Schmidt 2008, 2010; 2011). Erinevalt diskursuste kitsast käsitlest vaatab DI seega mitte ainult „mida“ ning „kuidas“, vaid ka „kus“ ning „kellele“ ideid vahendatakse (Schmidti 2005, 13).

*DI sisuline dimensioon* hõlmab teoreetilisi lähenemisi, mis käsitlevad poliitikaideid, -raamistikke<sup>9</sup> ning paradigmasid. Olenevalt ideede üldistuse astmest, võib eristada kolme ideede tasandit (Schmidt 2008). Esimene tase hõlmab konkreetseid poliitikaideid (*Ibid.*, 305), mis aitavad osapooltel defineerida oma huvisid ning annavad täpsed juhised, kuidas juba eksisteerivaid institutsioone ning poliitikainstrumente saaks kasutada spetsiifiliste poliitikaprobleemide puhul (Campbell 2002, 28; Bleich 2002, 1055; Steinmo 2003, 207; Jacobs 2009, 253). Ideede teine tase hõlmab paradigmasid, mis määravad, milliste küsimustega peaksid valitsused tegelema, mis on antud poliitikavaldkonna eesmärgid ning milliseid meetmeid tuleks probleemide lahendamiseks kasutada (Hall 1993, 279; Bleich 2002, 1063–1064; Campbell 2002, 28; Beland 2007, 23; Schmidt 2008, 306). Ideede kolmas tase on kõige üldisem ning hõlmab ühiskondlikke maailmavaateid, mis on seotud üldiste arusaamadega ühiskonna väärtustest, printsiipidest ja arusaamadest (Schmidt 2008, 306; Campbell 2002, 22–23). Ideede erinevad tasemed on seejuures omavahel hierarhilises seoses. Poliitikaideed tuginevad prevaleerivatele

---

<sup>9</sup> Raamistamist võib käsitleda kui protsessi, läbi mille poliitikatele teatud tähendus antakse (Beland 2007; Bleich 2002; Campbell 2002).

paradigmadele, mis omakorda on mõjutatud üldisest maailmavaatest, kuidas ühiskond toimib ning millised on riigi ülesanded (Schmidt 2008, 306). Oluline on täheldada, et kui esimese ja teise taseme ideed on diskursuste esiplaanil ning nende osas toimub pidev arutelu, siis filosoofilised ideed on pigem taustaks ning on väga harva vaidlustatud (*Ibid.*; Schmidt 2006, 44).

Diskursused kui ideede vahendajad (Schmidt 2008; 2010) täidavad nii normatiivset kui kognitiivset funktsiooni (Schmidt 2001b, 249). Kognitiivsed ideed annavad juhiseid poliitiliseks tegevuseks ning aitavad õigustada poliitikaid läbi huvipõhise loogika ja vajaduse põhjendamise (Schmidt 2002, 172; Schmidt 2008, 306–307). Normatiivsed ideed aitavad omakorda legitimeerida poliitikaid, viidates nende sobivusele (Schmidt 2002, 171–172; Campbell 2002, 23) ning näidates, kuidas poliitikaidee vastab üldistele poliitika eesmärkidele ja ühiskondlikele väärtustele (Schmidt 2008, 306–307).

*DI interaktiivne dimensioon* vaatab kuidas poliitikaideed on läbi koordineeriva diskursuse konstrueeritud ning läbi kommunikatiivse diskursuse avalikkusele esitatud (Schmidt 2008; 2010). Koordineeriv diskursus hõlmab erinevate poliitika väljatöötamisega seonduvate osapoolte, st poliitikute, ametnike, ekspertide ja huvigruppide omavahelisi arutelusid ja konsensuse loomist. Kommunikatiivne diskursus seevastu hõlmab koordineerivas faasis kujundatud poliitikate legitimeerimist<sup>10</sup>. (Schmidt 2010, 3) DI interaktiivses dimensioonis täidavad diskursused seega kahte rolli: 1) koordineerivat, võimaldades poliitika osapooltel leida ühine „keel“ konsensuse saavutamiseks ning 2) kommunikatiivset, pakkudes raamistikku avalikkuse informeerimiseks ning poliitikate legitimeerimiseks (Schmidt 2001b, 250).

*Institutsionalism* DI juures märgib, et oluline on ka institutsionaalne kontekst, milles ideed konstrueeritakse ja avalikkusele esitatakse (Schmidt 2010, 4; Schmidt 2011, 48). Institutsionaalne kontekst DI käsitluses hõlmab nii formaalsed kui mitteformaalseid institutsioone, kuid ka huvidel põhinevaid poliitikaelistusi (Schmidt 2011). Institutsionaalne kontekst määrab, millised on poliitikainitsiatiivi väljavaated, võttes arvesse selle sobivust ühiskonna väärtuste ja prevaleeriva paradigmadega, või milline kommunikatsiooni liik peaks olema fookuses (Schmidt ja Radaelli 2004). Rõhuasetus koordineerival diskursusel on prevaleeriv föderaalriikides, kus võim on hajutatud ning valitsusel puudub võimekus reforme läbi suruda. Kuna poliitikate väljatöötamine on laiema eliidi pädevuses, on diskursused suunatud peamiselt poliitika väljatöötamisega seotud osapooltele saavutamaks konsensust muutuste läbiviimiseks. Rõhuasetus kommunikatiivsel diskursusel on seevastu prevaleeriv unitaarriikides, kus võim on

---

<sup>10</sup> Legitimeerimist võib käsitleda kui diskursuslikku tehnikat, mille kaudu selgitatakse, õigustatakse ja motiveeritakse nii mineviku kui tuleviku tegevusi (van Dijk 1997, 255, viide Ostaijen 2016, 3).

koondunud täidesaatva võimu kätte ning valitsusel on võimekus muudatusi kehtestada. Kuna poliitikate väljatöötamine on kitsa eliidi pädevuses, on diskursused suunatud peamiselt avalikkuse informeerimisele. Vastuvõetud otsuste legitimeerimine on valitsuse jaoks vajalik, kuna avalikkus võib poliitikuid valimistel sanktsioneerida (Schmidt 2002, 172).

Schmidti ja Radaelli (2004) hinnangul annaks diskursuslike protsesside analüüsimine euroopastumise paremaks mõistmiseks olulist lisandväärtust, aidates selgitada, kuidas vaatamata kinnistunud huvidele ning institutsionaalsetele ja kultuurilistele takistustele on riiklikul tasandil siiski suudetud muudatusi läbi viia.

#### **1.4 Euroopastumine diskursusliku institutsionalismi raamistikus**

Euroopastumise traditsioonilised käsitlused aitavad küll mõista, miks EL mõju riigiti ja poliitikavaldkondade lõikes erineb, kuid ei võimalda avada, kuidas Euroopa riiklikul tasandil muudatusi kaasa toob (Lenschow 2005, 67, viide Exadaktylos ja Radaelli 2012). Seejuures ei selgita euroopastumise traditsioonilised käsitlused poliitikaelistuste muutumist (Schmidt ja Radaelli 2004). Ometi on kausaalse mõju väljatoomine euroopastumise kontseptsiooni üks olemuslikemaid eemärke (Exadaktylos ja Radaelli 2012, 17). Eelneva tõttu on kriitikud seadnud küsimuse alla euroopastumise kui selgitava kontseptsiooni väärtuse ning pidanud seda pigem „tähelepanu juhtivaks vahendiks“ ning heaks alguspunktiks edasistele EL mõjude uurimisele (Olsen 2002, 943).

DI lähtepunktide sidustamine euroopastumise käsitlustega annab EL mõjude analüüsimiseks dünaamilisema raamistiku, võimaldades selgitada poliitikaelistuste muutumist ning muudatuste läbiviimist vaatamata euroopastumist takistavatele teguritele. Seejuures toob DI selgemini välja EL-i ja riiklike poliitikate kausaalsed suhted, näidates kuidas EL poliitikakujundamine riikliku tasandi diskursusi mõjutab ning seeläbi muudatusi riiklikes poliitikates ja institutsioonides kaasa toob.

Mõningad autorid on läbi DI prisma analüüsinud EL poliitikate legitimeerimist (Schmidt 2011), riigi poliitikaelistuste kujunemist (Crespy 2010), EL poliitikate muutumist (Gsir 2013) või riikidevahelise konsensuse saavutamist (Crespy ja Schmidt 2014), kuid antud uuringud on keskendunud diskursuste ja euroopastumise teatud aspektidele ega ole loonud laiapõhist käsitlust euroopastumise ning diskursuslike protsesside omavaheliste seoste hindamiseks. Seetõttu võetakse käesolevas töös ette analüüsiraamistiku loomine, mis võimaldaks terviklikumat, süstemaatilisemat ning paindlikumat euroopastumise protsessi analüüsimist. Sünteesides DI ja

euroopastumise lähenemiste põhialused ning varasemates käsitlustes esitatud mõjusuhted, luuakse ühtne raamistik, mis seob omavahel erinevad euroopastumise mõjutegurid ning lähtub samas eeldusest, et diskursused võivad muudatuste läbiviimisel olla võtmeteguriks.

Analüüsiraamistik võtab aluseks Radaelli (2004) euroopastumise definitsiooni, mille kohaselt hõlmab euroopastumine nii EL poliitikaprotsessi kui EL poliitikate riikliku poliitikasse, institutsioonidesse ja diskursustesse inkorporeerimist. Seejuures on EL poliitikaprotsess palju laiem mõiste kui pelgalt EL tasandil otsuste vastuvõtmine (Radaelli ja Pasquier 2007), kujutades endas poliitilist platvormi töögruppidele ja kõrgetasemelistele kohtumistele, kus luuakse ja konsolideeritakse ühised poliitikad, normid ja paradigmad (Radaelli 2012). Eelnevast lähtudes tuleb euroopastumise protsessi analüüsimisel lisaks *EL poliitikate rakendamisele* vaadata ka *EL tasandi arutelude mõju* riiklikele poliitikatele ja institutsioonidele. EL läbirääkimiste vaate hõlmamine euroopastumise raamistikus on seda enam oluline, et kuigi liikmesriikide vahelised läbirääkimised ei päädi alati õiguslikult siduvate otsustega, võivad arutelud siiski mõjutada riikide seisukohti, tuues kaasa muudatusi riiklikul tasandil (*Ibid.*).

#### 1.4.1 Diskursused euroopastumise protsessi kujundajana

DI kohaselt on institutsioonid loodud ja muudetud läbi diskursuslike protsesside (Schmidt 2008; 2010), mistõttu võib diskursusi käsitleda kontekstina, milles riigi poliitikakujundajad tegutsevad ja otsuseid langetavad (Lynggaard 2012, 85). Ka euroopastumist võib vaadata diskursuslike protsesside poolt kujundatuna. Euroopa integratsioon ühest küljest kujundab riiklike poliitikaid ja institutsioone, kuid teisalt taotleavad liikmesriigid EL poliitikate kujundamist lähtuvalt riiklikest huvidest ja institutsionaalsest kontekstist (Bomberg ja Peterson 2000). Kuna euroopastumist võib käsitleda kui riikliku ning EL tasandi läbirääkimiste vastastikkust suhet (Börzel 2002, 195), lähtutakse loodava raamistiku puhul eeldusest, et euroopastumise keskmes on *diskursuslikud protsessid*.

Riigi osalus EL poliitikaprotsessis toimub eelkõige läbi *koordineeriva diskursuse*, hõlmates riikidevahelisi läbirääkimisi ja kokkuleppe saavutamist EL ühise poliitika kujundamiseks (Schmidt ja Radaelli 2004, 199; Maillard ja Smith 2012, 259). Oma poliitikaelistuste EL tasandile „üles laadimiseks“ (Börzel ja Risse 2000) lähtuvad riigid EL läbirääkimistel strateegilistest huvidest (Maillar ja Smith 2012, 257), mis on riigi koordineerivas diskursuses erinevate osapoolte arutelude tulemusel läbi riigi ametlike seisukohtade defineeritud. EL tasandi koordineerivas diskursuses vastuvõetud otsused tuleb omakorda muudatuste läbiviimiseks viia



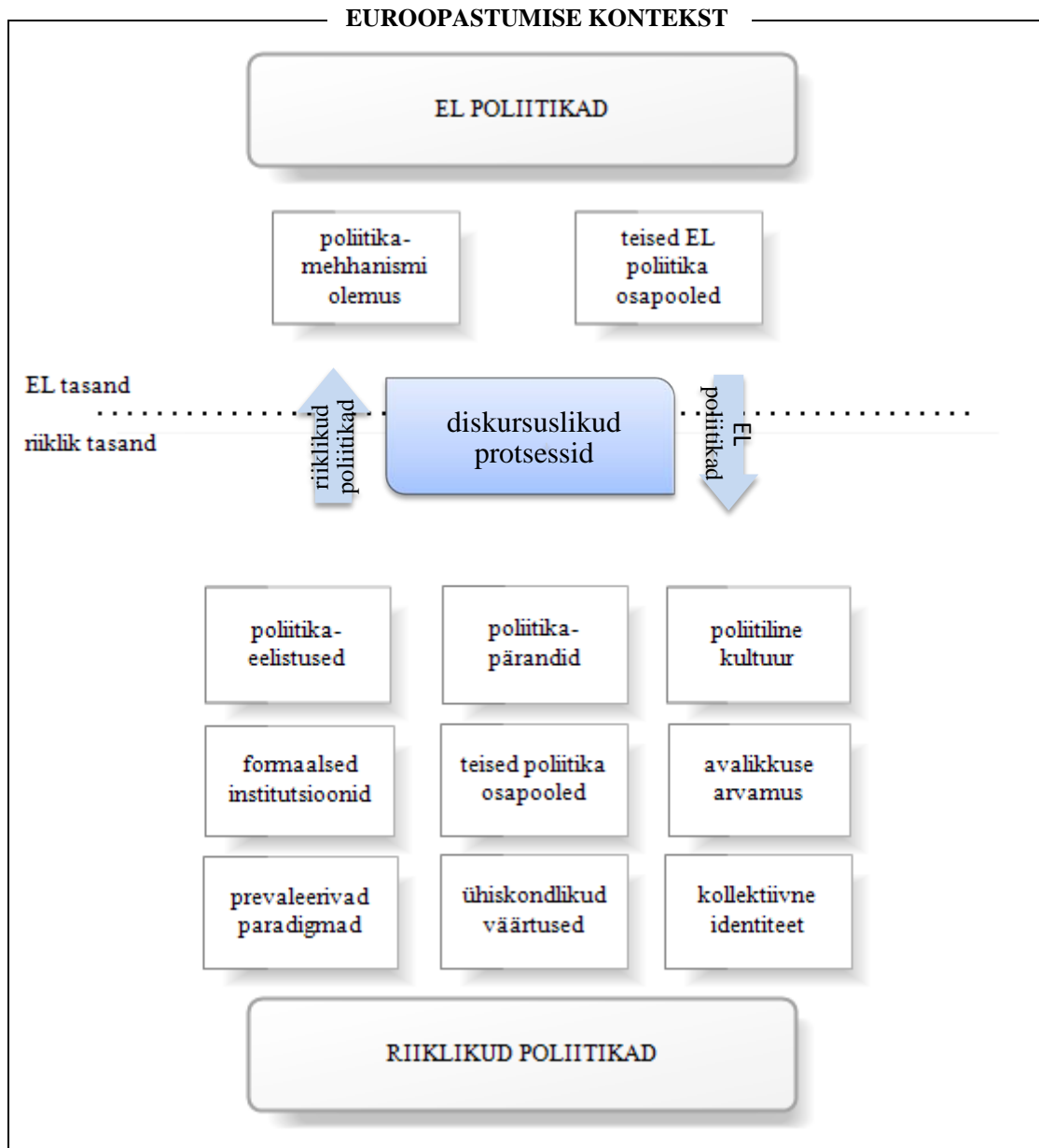
riigi koordineerivasse diskursusesse, diskuteerimaks EL poliitikate rakendamise küsimusi (Schmidt ja Radaelli 2004, 199–200). Muudatuste läbiviimine riiklikes poliitikates ei tulene pelgalt „ülevalt alla“ EL välisest survest, vaid poliitikakujundajate vastavast otsusest, olles kaalunud alternatiivseid poliitikalahendusi (*Ibid.*, 193). Olulist rolli koordineeriva diskursuse ulatuses mängib ka EL poliitika olemus. EL poliitikate puhul, mis seisnevad tehnilistes küsimustes, domineerivad otsustusprotsessi eelkõige eksperdid, kuid kui EL poliitika peamise karakteristikuna nähakse poliitilist, sotsiaalset või eetilist küsimust, on aruteludesse kaasatud osapoolte hulk märkimisväärselt ulatuslikum (Fischer 2003, 62).

*Kommunikatiivne diskursus* EL tasandil on pigem tagasihoidlik ning enamasti jäetakse liikmesriikide kanda EL poliitikate avalikkusele esitamine (Schmidt ja Radaelli 2004, 199). Samas on Komisjoni kommunikatiivse diskursuse roll aastatega oluliselt tõusnud, olles valitsuste tegevuste survestamiseks üha enam suunatud ka liikmesriikide avalikkusele (*Ibid.*). Riigi kommunikatiivses diskursuses on põhirõhk EL poliitikate legitimeerimisel, kuna poliitikakujundajad peavad suutma oma otsuseid poliitika osapooltele ja valijatele põhjendada (Schmidt 2001a, 6). Kommunikatiivsel diskursusel on muudatuste läbiviimisel oluline roll, kuna peamised probleemid, millega riigid EL poliitikainitsiatiivide osas silmitsi seisvad, on seotud just valitsuse raskustega avalikkust EL poliitikate vajalikkuses ja sobivuses veenda (Schmidt ja Radaelli 2004, 196–197).

Diskursused mõjutavad seega nii EL poliitikakujundamist kui ulatust, mil määral EL poliitikaideed praktikasse tõlgitakse (Campbell 2002, 21). Seejuures on riiklike diskursuslike protsesside tasakaal ise Euroopa mõju tulemusel teatud poliitikavaldkondades oluliselt muutunud, nõudes tavapärasest suuremat rõhuasetust koordineerivale ja kommunikatiivsele diskursusele (Schmidt ja Radaelli 2004, 197–202). Erinevalt teistest euroopastumise mõjuteguritest ei oma diskursused samas otsest mõju poliitikatele, vaid võivad kaasa tuua muudatusi poliitikat mõjutavates võtmetegurites (Radaelli 2012).

Kuigi diskursused võivad euroopastumise protsessis mängida olulist rolli, ei ole diskursused kunagi ainsaks muudatust selgitavaks faktoriks (Schmidt ja Radaelli 2004, 206). DI kohaselt on *diskursused mõjutatud laiemast institutsionaalsest kontekstist*, milles need aset leiavad (Schmidt 2008; 2011). Arvestades, et euroopastumine hõlmab nii EL kui riikliku tasandit ning toetudes euroopastumise ja DI lähtekohtadele, võib eeldada, et riigi seisukohti EL läbirääkimistel ning EL poliitikate riiklikesse diskursustesse tõlkimist raamistavad riigi poliitikapärandid, -eelistused, teiste poliitika osapoolte nõudmised, avalikkuse arvamus, prevaleerivad paradigmad ja

ühiskondlikud väärtused, riigi kollektiivne identiteet, poliitiline kultuur, formaalsed institutsioonid, sh valitsemisstruktuur, EL poliitikamehhanismi olemus ning teiste EL poliitika osapoolte reaktsioonid. Mõnel juhul võivad need toetada EL poliitikainitsiatiive, teisel juhul tingida vastupanu EL poliitikate vastuvõtmisele ja rakendamisele. Seejuures on mõjusuhe vastastikune, kuna *diskursused* võivad omakorda *kaasa tuua muudatusi poliitikaid mõjutavates võtmetegurites*. DI kohaselt ei ole institutsioonid üksnes välised diskursusi raamistavad struktuurid, vaid nähtused, mis ühelt poolt piiravad osapooli, kuid teisalt on osapoolte poolt läbi diskursuslike protsesside loodud ja muudetud (Schmidt 2008, 314; Schmidt 2011, 55). Just siin seisneb DI ning euroopastumise kontseptsioonide sidustamise peamine lisandväärtus. Kui euroopastumise traditsioonilised käsitlused vaatavad riigi poliitikaelistusi ja laiemat institutsionaalset konteksti kui staatilisi tegureid, siis DI võimaldab mõista muutusi EL tasandi poliitikates ja riigi poliitikaelistustes, selgitades EL poliitikate kohaldamist ka euroopastumist takistavate tegurite olemasolu korral. (joonis 2)



Koostaja: autor

## Joonis 2. Euroopastumise protsessi analüüsiraamistik

Eelpool esitatud raamistiku paremaks mõistmiseks käsitletakse järgnevalt diskursuslike protsesside ning euroopastumist mõjutavate tegurite seoseid lähemalt.

### 1.4.2 Diskursuslike protsesside ja euroopastumist mõjutavate tegurite seosed

Esiteks mõjutab riigi seisukohti EL läbirääkimistel ning EL poliitikate riikliku tasandi diskursustesse viimist *EL poliitikamehhanismi olemus*. Nagu ka Knill ja Lehmkuhl (2002) välja tõid, on EL poliitikamehhanismid erineva mõjuga. EL läbirääkimistel on riigid tõenäolisemad toetama poliitikainitsiatiive, mis jätavad liikmesriikidele laiema kaalutusruumi, kuna

võimaldavad seeläbi tõlkida EL poliitikaid riiklusse diskursusesse institutsionaalse kontekstiga sobival viisil. Kokkuleppe saavutamine EL poliitikate osas, mis näevad ette konkreetsed institutsionaalsed nõuded, on seevastu keerulisem; seda enam, kui tegemist on tundliku poliitikavaldkonnaga, kus riikide huvid lahknevad (Knill ja Lehmkuhl 2002, 259). Eelnev selgitab ka miks euroopastumise ulatus poliitikavaldkondade lõikes erineb<sup>11</sup>. Surve riiklike poliitikate kohaldamiseks on väiksem vabatahtliku iseloomuga EL poliitikate puhul ning juhul kui EL poliitikainitsiatiiv on vastuolus riigi poliitikaelistuste või laiema institutsionaalse taustaga, ei pruugi valitsus olla huvitatud EL poliitikate viimisest riiklikesse diskursustesse. Õiguslikult siduvate EL poliitikate puhul on seevastu valitsuse huvides viia EL poliitikate rakendamise küsimused riiklikesse diskursustesse, kuna mittetähtaegne või osaline EL poliitikate ülevõtmine võib pöörduda sanktsioonidega (Börzel 2002, 195; Knill ja Lenschow 2005, 583).

Diskursused võivad omakorda kaasa tuua muutusi EL poliitikamehhanismis. Kuigi liikmesriigid on kiivad kaitsma oma traditsioonilisi poliitikastruktuure (Knill ja Lenschow 2005, 585), võivad rahvusvahelised või Euroopa sisemised probleemid soodustada alternatiivsete poliitikaideede tekkimist (Schmidt ja Radaelli 2004, 187). Rahvusvahelistel organisatsioonidel ja huvigruppidel on võimekus survestada riike liikuma tugevamate EL poliitikate suunas, rõhudes nt inimõigustele või nende rikkumisele (Carstensten ja Schmidt 2016, 327). Eelneva tõttu on EL tasandil üha enam näha liikumist kohustusliku iseloomuga poliitikamehhanismide suunas (Knill ja Lenschow 2005, 584).

Teiseks, riigi reaktsioone EL poliitikainitsiatiivi suhtes mõjutab *teiste EL poliitika osapoolte tegevus*. Reeglina ei oma üksikud liikmesriigid, Komisjon ega Euroopa Parlament täit kontrolli EL läbirääkimiste või nende tulemuste osas ning koalitsioonide loomine ja kompromisside tegemine on EL poliitikakujundamise elementaarne osa. Mõjutamiseks EL poliitikakujundamist soovitud suunas, on EL läbirääkimistel riikidel otstarbekam toetada poliitikaalternatiive, mille osas suudetakse saavutada enamuse poolehoid, mistõttu võetakse seisukohtade kujundamisel arvesse ka teiste liikmesriikide eeldatavaid arvamusi. (Eising 2002, 89) Juhul kui valdavas osas liikmesriike EL poliitika toetab ning neid rakendab, tekib täiendav surve riiklike poliitikate kohaldamiseks.

Diskursused võivad omakorda kaasa tuua muutusi teiste EL poliitika osapoolte tegevustes. Kuna läbi kognitiivsete ja normatiivsete argumentide on võimalik mõjutada arusaamisi

---

<sup>11</sup> Kui teatud valdkondades, näiteks keskkonnastandardite osas on riigid altimad toetama EL tasandil ühtsete regulatsioonide kehtestamist, siis teistes valdkondades, näiteks immigratsiooniküsimustes, ollakse Euroopa sekkumise osas vastumeelsemad (Schmidt ja Radaelli 2004).

poliitikainitsiatiivi vajalikkusest ja sobivusest (Schmidt 2008), kasutatakse EL läbirääkimistel diskursusi strateegiliselt veenmaks teisi osapooli soovitud poliitikalahendust toetama ja rakendama.

Kolmandaks, riigi EL tasandi läbirääkimistaktika ning EL poliitikate rakendamine on tugevalt seotud *riigi poliitilise kultuuriga*. Näiteks võib riigi poliitiline kultuur määrata, et tugeva läbirääkimistaktika valik EL läbirääkimistel ei ole aktsepteeritav või efektiivne (Dür ja Mateo 2010, 284–286). Riigi käitumist EL tasandi poliitikakujundamises mõjutab ka riigi suurus ning liikmelisuse periood. Väiksemad liikmesriigid on tavaliselt rohkem koostööle kalduvad ning EL integratsiooni toetavamad (Rybar 2010, 37). Samuti on uute liikmesriikide aktiivsus EL läbirääkimistel tagasihoidlikum, eelkõige tingituna asjaolust, et EL poliitikakujundamise reeglitega harjumine ning EL tasandil kontaktide loomine on nõudnud kohanemisaega (Panke 2011, 129). Toetudes euroopastumise kirjanduses väljatoodule võib eeldada, et muudatuste läbiviimine riiklikes poliitikates on tõenäolisem, kui riigi poliitiline kultuur toetab riigi koordineerivas diskursuses konsensusse saavutamist.

Kuna normid on diskursuslikult loodud (Schmidt 2008, 321), mõjutavad diskursused omakorda arusaamist sobivast poliitilisest käitumisest. Näiteks on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides poliitiline eliit sidunud post-kommunistliku siirde tugevalt EL liikmelisusega (Fowler 2002, 428), mis võib ka selgitada nende riikide üldisemat toetust EL Nõukogu otsustele (Rybar 2010). Samuti võidakse läbi häbistamise (*shaming*) survestada riike konsensussele (Carstensten ja Schmidt 2016, 327), tekitades arusaama, et EL poliitikainitsiatiivi mittetoetamine ei ole sobiv käitumine.

Neljandaks, riigi reaktsioonid EL poliitikainitsiatiivile on tugevalt seotud riigi *poliitikaeelistustega*. Poliitikaeelistused põhinevad suuresti valitsuse ideoloogilistel seisukohtadel, kuid ka üldistel arusaamadel EL poliitikate sobivusest riiklike poliitika eesmärkidega (Frieden 1999, 58). EL poliitikainitsiatiivi toetamine EL läbirääkimistel ja riiklikus diskursuses on vähetõenäoline, kui see on vastuolus valitsuse strateegiliste huvide ja üldise maailmavaatega. Näiteks ei pruugi konservatiivse ja traditsioonilise maailmavaatega valitsus toetada liberaalsemaid EL poliitikaid.

Diskursused võivad samas kaasa tuua muudatusi riigi poliitikaeelistustes. Riigid lähevad EL läbirääkimistele piiratud informatsiooniga, mistõttu ei pruugi esialgsed hinnangud EL poliitika sobivuse või vajalikkuse osas baseeruda korrektsetel eeldustel ning põhjalikumad selgitused EL poliitikainitsiatiivi olemuse kohta võivad teatavaks saada alles EL tasandi arutelude käigus (Eising 2002, 88). Uue informatsiooni omamine, tugev EL tasandi surve ning läbirääkimiste

jõujoonte kujunemine võib tingida vajaduse muuta seniseid seisukohti (*Ibid.*, 88). Diskursustel on poliitikaelistuste muutmisel võtmeroll, aidates valitsusel ümber defineerida riigi strateegilisi huve ning muuta arusaamisi EL poliitika vajalikkusest ja sobivusest riikliku poliitikasuunaga (Schmidt 2001a, 6).

Viiendaks sõltub see, millised on riigi seisukohad EL poliitikainitsiatiivi suhtes, riigi *poliitikapäranditest*. Riigid, kellel ei õnnestu oma poliitikaid EL tasandile „üles laadida“, peavad EL poliitikaotsuse vastuvõtmise järgselt mittevastavuse tulemusel viima riiklikesse poliitikatesse ja institutsioonidesse sisse muudatused (Börzel ja Risse 2003, 63). EL läbirääkimistel on vastupanu Euroopa poliitikainitsiatiivile seetõttu seda olulisem, mida suurem on EL poliitikainitsiatiivi ning riiklike poliitikapärandite mittevastavuse määr. Kuivõrd üldiselt peetakse valitsust vastutavaks EL poliitikate rakendamise kaasnevate kohaldumise kulude eest (Börzel 2002), ei ole kõrge mittevastavuse korral valitsuse huvides muudatuste läbiviimise küsimust riikliku tasandi diskursustesse viia. EL tasandi uudsed algatused tundlikes poliitikavaldkondades, mis tingivad olulisi muudatusi senistes poliitikates, võivad samas mõjutada riigi poliitika osapoolte ja avalikkuse huvi, tuues kaasa muudatusi riigi koordineerivas ja kommunikatiivses diskursuses.

Diskursustel on omakorda võimekus muuta arusaamisi EL poliitika sobivusest riigi poliitikapäranditega. Kuna poliitikate sobivus või mittesobivus on poliitiliselt konstrueeritud, kujundavad just diskursused selle, kas Euroopa poliitikalahendusi nähakse sobivatena või mitte (Schmidt ja Radaelli 2004, 187).

Kuuendaks, riigi reaktsioone EL poliitikainitsiatiivile mõjutavad oluliselt *avalikkuse arvamus* ning *teiste riiklike poliitika osapoolte* nõudmised (Börzel 2002, 2003; Dür ja Mateo 2013). EL läbirääkimistel peab valitsus silmas pidama EL poliitikainitsiatiivi väljavaateid, arvestades riigisisest survet ning ühiskondlikke väärtusi. Riigi poliitika osapooled survestavad valitsust EL läbirääkimistel toetama poliitikaid, mis oleksid kooskõlas nende huvidega (Börzel 2002, 195). Oluline on ka avalikkuse arvamus, kuna juhul, kui valitsus ei suuda avalikkust EL poliitikainitsiatiivi vajalikkuses ja sobivuses veenda, võib see neile valimistel määravaks saada (Schmidt 2002, 172).

Diskursustel on samas võimekus muuta avalikkuse ning poliitika osapoolte arvamust EL poliitikainitsiatiivi suhtes. Saavutamaks toetust muudatuste läbiviimiseks, saab valitsus EL poliitikaid riiklikes diskursustes esitada viisil, mis sobiks enamuse poliitika osapoolte nõudmistega ning kinnitaks avalikkusele, et EL poliitikad sobituvad riigi seniste poliitikatega

(Campbell 2002, 31). Võimekus raamistada EL poliitikalahendusi viisil, mis vastaks riigi poliitikapäranditele ja -elistustele mõjutab oluliselt avalikkuse, aga ka teiste poliitika osapoolte toetust uute poliitikasuundade elluviimisele (Beland 2005, 12; Beland 2009, 706; Schmidt 2011, 249).

Seitsmendaks, riigi seisukohti ning diskursusi EL poliitika suhtes mõjutavad riigi *prevaleerivad paradigmad* ning *ühiskondlikud väärtused*. DI kohaselt peavad uued poliitikaideed olema kooskõlas arusaamistega sellest, milliste probleemidega riik peaks tegelema või milliseid meetmeid nende lahendamiseks kasutama. Et riik toetaks EL poliitikainitsiatiive, peavad need sobituma prevaleerivate paradigmadega või vähemalt kasutama neid referentsipunktina (Surel 2000). EL läbirääkimistel on riigid seetõttu tõenäolisemad toetama algatusi, mis on kooskõlas ühiskondlike väärtuste ning riiklike arusaamadega lahendamist vajavatest poliitikaprobleemidest. Seejuures, mida suurem on vastavus EL poliitikainitsiatiivi ning riiklike paradigmade vahel, seda lihtsam on valitsusel ka muudatuse läbiviimist riiklikul tasandil poliitika osapooltele ja avalikkusele põhjendada.

Diskursustel on samas võime muuta arusaamisi EL poliitika sobivusest riigi poliitika paradigma ja ühiskondlike väärtustega. Muudatuste läbiviimise õnnestumiseks tuleb EL poliitikaideed siduda laiemate ühiskondlike väärtustega (Beland ja Cox 2016, 432). Schmidt (2002, 172) hinnangul avaldub diskursuste mõju muudatuste läbiviimisel kõige selgemini just siis, kui seda kasutatakse õigustamiseks poliitikainitsiatiivi, mis on vastuolus valijate huvidega. Sellisel juhul on valitsuse üks vähestest võimalustest valijate või laiema eliidi poolehoidu võitmiseks apelleerida ühiskondlikele väärtustele (*Ibid.*). Läbi diskursuste luuakse arusaam poliitikaprobleemi olemusest ning selle lahendamise vajadusest (Bachhi 2000, 48). Rõhuasetus seniste poliitikate suutmatusele vastata uutele väljakutsetele, võib viia alternatiivsete poliitikaideede aktsepteerimiseni ning seeläbi ka paradigma muutuseni (Hall 1993, 281).

Kaheksandaks, avalikkuse ning riigi poliitika osapoolte toetust EL poliitikainitsiatiivile mõjutab arusaamine *riigi kollektiivsest identiteedist*. Kollektiivne identiteet hõlmab jagatud nägemust poliitilisest kogukonnast, millega riigi kodanikud ennast identifitseerivad (Smith 1991), mõjutades suhestumist „teistega“ (Campbell 2002, 24). Etnilisusel põhinevad identiteedid on oluliseks euroopastumist takistavaks teguriks (Hooghe et al. 1999, viide Olsen 2002, 936), kuna poliitikainitsiatiivid, mida nähakse ohuna riigi identiteedile või kultuurile, võivad viia olulise avalikkuse vastupanuni (McLaren 2004). Valitsused on seetõttu vähetõenäolised toetama EL poliitikainitsiatiive, mida võidakse tõlgendada ohuna riigi kollektiivsele identiteedile.

Kuna riiklikes diskursustes on valitsusel võimalik legitiimsete identiteedikonstruksioonide hulgast valida just need, mis sobivad paremini EL poliitikainitsiatiiviga (Risse 2001, 203), on läbi diskursuste võimalik mõjutada avalikkuse ja poliitika osapoolte arusaamisi EL poliitikainitsiatiivi ning riikliku identiteedi kooskõlast. EL identiteedi narratiiv võib tekitada riikliku identiteedi kõrvale ka samastumise Euroopaga (Risse 2010), survestades poliitika osapooli ja avalikkust aktsepteerima poliitikaid, mis on suunatud Euroopa „üldise hüvangu heaks“.

Üheksandaks, riigi seisukohti ning diskursusi EL poliitika suhtes mõjutavad riigi *formaalsed institutsioonid*, sh valitsemisstruktuur. Mida rohkem osapooli omab teatud poliitikavaldkonnas rolli, seda ulatuslikumalt mõjutab see riigi koordineerivat diskursust. Riigi seisukohad EL läbirääkimistel on erinevate riiklike osapoolte huvidest rohkem mõjutatud föderaalriikides, kus kaasamine on ulatuslikum ning vetoõiguslike osapoolte hulk suurem, samas kui unitaarriikides, kus võim on kontsentreerunud täidesaatva võimu kätte, on valitsusel seisukohtade kujundamisel suurem otsustusõigus (Crespy ja Schmidt 2014). Samuti on konsensuse saavutamine muudatuste läbiviimiseks kergem unitaarriikides kui föderaalriikides, kus otsuste kehtestamise võim on erinevate osapoolte vahel jagatud (Schmidt 2001a, 5). Ka huvigruppide võimalus riigi seisukohti ning EL poliitikate rakendamist mõjutada on suuresti sõltuv nende juurdepääsust poliitikakujundamisele ja otsustegemisele (Farrell ja Newman 2010). Kui unitaarriikides on diskursused EL poliitika vajalikkusest ja sobivusest peamiselt suunatud avalikkusele, siis föderaalriikides peab valitsus muudatuste läbiviimises eelkõige veenma teisi poliitika osapooli (Schmidt 2001a; Schmid 2008).

Kuigi riigi valitsemisstruktuur ning institutsioonid mõjutavad diskursusi, aitavad diskursused üle saada institutsionaalsetest piirangutest, võimaldades tekitada veto-õiguslike osapoolte seas EL poliitikainitsiatiivi toetuseks ja muudatuste läbiviimiseks vajalikku toetust. Poliitikaideedel üksi ei ole võimekust luua toetavat koalitsiooni, vaid toetajate mobiliseerimiseks tuleb neid oskuslikult ning veenvalt läbi diskursuste teistele osapooltele edasi kanda (Beland ja Cox 2016). Seetõttu kasutatakse diskursuseid strateegiliselt legitimeerimaks EL poliitikaid nii poliitika osapoolte kui avalikkuse seas (Beland 2005, 11; Campbell 2002, 32; Beland ja Cox 2016, 429).



### 1.4.3 Diskursuste mõjuvust määrav kontekst

Eelpool esitatud mõjusuhete osas tuleb silmas pidada, et kuigi diskursused võivad poliitikat mõjutavates võtmetegurites kaasa tuua muudatusi, on *diskursused määrava tähtsusega vaid teatud tingimustes* (Schmidt ja Radaelli 2004; Schmidt 2008; Beland 2009; Radaelli 2012).

Schmidt'i (2008) hinnangul mängivad diskursuse mõjuvuse juures tähtsust nii diskursuse asja- ja ajakohasus, relevantsus, sobivus kui koherentsus. Diskursuste õnnestumiseks tuleb sõnumid adresseerida õigele kuulajaskonnale õigel hetkel ning konkreetse institutsionaalse ja ideoloogilise kontekstiga sobival viisil (*Ibid.*, 313). Et diskursused oleksid veenvad, peavad nad ühtaegu hõlmama nii kognitiivseid kui normatiivseid ideid, st lisaks poliitika vajalikkusele poliitikaprobleemi lahendamiseks selgitama ka selle sobivust ühiskondlike väärtustega (Schmidt 2002, 171; Skogstad ja Schmidt 2011; Vollmer 2011). Olulised on ka varasemad sõnavõttud, kuna diskursuste järjepidevus ja koherentsus nii poliitikavaldkonna siseselt kui valdkondade üleselt on diskursuse usutavusel võtmetähtsusega (Schmidt 2011). Tähtsust omavad nii sõnumikandja võimuressursid kui nende piisav mobiliseerimine. Mida rohkem on poliitika osapoolel finantsilisi ja organisatoorseid ressursse, aga ka legitiimsust, seda kaalukam on tema sõnavõttude mõju (Mandelkern ja Shalev 2010, 460). Muudatuste läbiviimisel on oma roll ka meedial, andes diskursustele kandepinda ning viies küsimused laiemal avalikkuse aruteludesse (Hall 1993, 288).

Oluliselt toetab diskursuste mõjuvust toetumine *kriisi narratiivile* (Alink et al. 2001, 287; Surel 2000, 502). Kriisiolukorra tähtsust poliitikate ja institutsioonide muutumisel on välja toonud mitmed autorid (Schmidt 2001a, 5; Schmidt 2005, 3; Surel 2000, 503; Lynggaard 2007; Boin et al. 2009). Kriisid mitte ainult ei märgi kehtiva poliitika delegitimeerimist, vaid võimaldavad muudatuste läbiviimist, mis tavaolukorras oleksid mõeldamatud või poliitiliselt teostamatud (Alink et al. 2001, 287). Näiteks tõi Schmidt (2008, 306) välja, et arutelu ühiskondlike maailmavaade osas, mis oluliselt piiravad poliitikakujundajate poliitikavalikuid, toimub üksnes kriisiolukorras.

Illustreerimaks raamistiku väärtust euroopastumise protsessi selgitamiseks, analüüsitakse järgnevalt loodud teoreetilise raamistikule tuginedes Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika euroopastumist rändekriisi kontekstis. Esmalt antakse aga ülevaade empiirilise uurimuse läbiviimiseks kasutatavast metoodikast.

## 2. METOODIKA

Euroopastumine hõlmab endas erinevaid mehhanisme, tasandeid ning mõjutegureid, tuues teatud juhtudel riiklikul tasandil kaasa muudatusi. Tulenevalt euroopastumise protsessi keerukusest, on euroopastumise uuringute puhul oluliseks kitsaskohaks kausaalsete suhete identifitseerimine (Radaelli 2012) ning EL mõjude eristamine riigisisestest mõjudest (Radaelli ja Pasquier 2007, 40). Uurimisdisaini<sup>12</sup> valik on seetõttu euroopastumise analüüsimisel võtmetähtsusega (Vink ja Graziano 2007, 6).

### 2.1 Uurimisdisain

Valdavas osas on euroopastumist analüüsitud läbi kvalitatiivse juhtumianalüüsi (Wueest ja Fossati 2015, 708; Haverland 2005; Manners et al. 2015, 315). Kvalitatiivne juhtumianalüüs võimaldab analüüsida väikest arvu nähtusi sügavuti ja detailselt (Bryman 2012, 44–45) ning käsitleda kompleksseid sotsiaalseid nähtusi, mida ei ole võimalik kontekstis eraldada (Flyvbjerg 2006, 221). Lähtuvalt töö uurimisküsimustest, uurimuse ajalisest fookusest (Yin 2003, 5) ning teoreetilisest raamistikust, on just kvalitatiivse juhtumianalüüsi läbiviimine põhjendatud. Kvalitatiivse lähenemise puhul on küll uurimise väline valiidsus<sup>13</sup> väiksem ning üldistuste tegemine keerulisem (Johnson 1997, 229), kuid see võimaldab paremini välja tuua põhjuslikud suhted (Mahoney ja Goertz 2006).

Euroopa mõjusid võib analüüsida nii „alt üles“ kui „ülevalt alla“ uurimisperspektiivist lähtudes (Exadaktylos ja Radaelli 2009). Euroopastumise uurijad, kes defineerivad euroopastumist lineaarse ühesuunalise mõjuna (Börzel ja Risse 2000; 2003), on eelkõige lähtunud „ülevalt alla“ perspektiivist, käsitledes sõltumatu muutujana EL tasandi otsuseid ning sõltuva muutujana riigisiseseid muudatusi. Radaelli (2004, 4) hinnangul võib „ülevalt alla“ perspektiiv aga viia ekslike järeldusteni, kuna muudatuste analüüsimisel eeldatakse, et need on tingitud EL mõjust. Muudatused riiklikul tasandil ei pruugi alati olla ajendatud EL survest, vaid tuleneda

---

<sup>12</sup> Uurimisdisain toimib raamistikuna, millest lähtuvalt valitakse nähtuse uurimiseks ja andmete töötlemiseks sobiv lähenemine, strateegia ning meetodid andmete kogumiseks (Creswell 2003, 4).

<sup>13</sup> Väline valiidsus näitab, millises ulatuses on leitud seaduspärasusi võimalik üldistada. Sisemine valiidsus näitab, millisel määral on muutujate kausaalsete suhete täheldamine põhjendatud. (Johnson 1997, 287-289)

riigisisestest protsessidest<sup>14</sup>. Seetõttu lähtutakse käesolevas töös „alt üles“ uurimisperspektiivist. Antud perspektiivi puhul on uurimuse lähtepunktiks riiklik tasand ning muudatuste analüüsimisel hinnatakse, kas ning millisel määral võivad riigisisised muudatused tuleneda EL mõjudest (Radaelli 2004). Seeläbi on võimalik paremini hinnata erinevaid euroopastumise mõjuaspekte, sh riigisiseseid tegureid, mida kitsalt „ülevalt alla“ uurimisperspektiivist lähtumine ei pruugi hõlmata (Vink ja Graziano 2007, 8–9). „Alt üles“ uurimisperspektiivi kasutamist on soovitanud mitmed teoreetikud (Radaelli ja Pasquier 2007; Vink ja Graziano 2007; Exadaktylos ja Radaelli 2009) ning sellest lähtumist toetab ka kvalitatiivne lähenemine, kuivõrd keskendutakse mõjude põhjuste analüüsimisele.

Uurimisperspektiivi valikust tulenevalt võetakse töö empiirilise uurimuse lähtepunktiks Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika enne Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmist, hinnates euroopastumise ulatust ning seda mõjutanud tegureid. Seejärel identifitseeritakse poliitikaväljundites toimunud olulisemad muudatused pärast Euroopa rände tegevuskava, vaadates poliitikaväljundite all muudatusi riigi seisukohtades ja seadusandluses ning hinnatakse, kas antud muudatused võisid tuleneda EL tasandi tegevustest. EL tasandi tegevuste all vaadatakse uusi algatusi ja vastuvõetud seadusandlike akte. Järgnevalt analüüsitakse diskursuste rolli muudatuste läbiviimisel ja legitimeerimisel. EL tasandi tegevuste ning diskursuslike protsesside mõju tuvastamiseks kasutatakse protsessi järgimist ehk seotakse EL tasandi tegevused ning toimunud muudatused nii poliitikaväljundites kui diskursustes ajaliselt ja kausaalselt (Mahoney ja Goertz 2006, 229; Radaelli ja Pasquier 2007, 41; Crespy 2010, 1260). Tulenevalt töö piiratud mahust käsitletakse rahvusvahelise kaitse poliitika all eelkõige Eesti ümberasustamise ja -paigutamise suunalist poliitikat.

Kuna töö fookus on rändekriisi kontekstil, võetakse vaatluse alla periood 2013. aasta jaanuar kuni 2016. aasta märts. Euroopa rändekriisi kulmineerumiseks võib küll lugeda 2015. aastat (Scholten ja Van Nispen 2015, 4), kuid esmaseid märke rändekriisi tekkimise kohta võis näha juba 2013. aastal (Veebel ja Markus 2015, 255). Analüüsiperioodi lõppkuupäev on seotud ajaga, mil Eestisse jõudsid esimesed Euroopa rände tegevuskava alusel ümberpaigutatavad varjupaigataotlejad, markeerides EL poliitikate rakendamisel olulist verstaposti.

---

<sup>14</sup> Näiteks võidakse diskursustes muudatuste õigustamiseks apelleerida EL poliitikatele, kuigi väline EL surve riiklike poliitikate kohaldamiseks tegelikult puudub (Radaelli 2003).

## 2.2 Andmete kogumise meetodid

Euroopastumise protsessi puhul on tegemist kompleksse nähtusega, mistõttu on kausaalsete suhete väljatoomiseks vajalik andmeid koguda mitmest allikast. Uurimistöös kasutatakse muutujate kohta teabe saamiseks<sup>15</sup> nii kirjalikke andmeallikaid, kui poolstruktureeritud intervjuusid. Kirjalike allikate all vaadatakse EL ja riiklike poliitikadokumente, Vabariigi Valitsuse istungite istungite protokolle ja Riigikogu stenogramme, seadusemuudatuste eelnõusid ja nende seletuskirjasid, avaliku arvamuse uuringuid ning meediaartikleid. Täiendava ning rikkaliku informatsiooni saamiseks viiakse läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Intervjueeritavateks valiti eksperdid ja isikud erinevatest institutsioonidest, kes on uurimuse seisukohalt olulised ning kelle teadmised Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika kujundamisest võimaldasid anda olulist lisainformatsiooni. Kokku viidi 2016. aasta aprillis ja mais läbi viis ekspertintervjuud. Intervjuude läbiviimisel tugineti küsimuste kavale (Lisa 1), kuid küsimusi kohandati vastavalt intervjueeritava rollile ja ekspertiisile.

---

<sup>15</sup> Koordineerivas diskursuses toimunud muutuste kohta ülevaate saamiseks kasutati peamiselt intervjuusid ning viidi läbi Vabariigi Valitsuse istungite protokollide ja Riigikogu stenogrammide kontentanalüüs. Kommunikatiivses diskursuses toimunud muudatuse kohta koguti andmeid läbi intervjuude ning viidi läbi meediaartiklite kontentanalüüs.

### **3. EESTI RAHVUSVAHELISE KAITSE POLIITIKA ANALÜÜS**

Käesoleva töö empiirilises osas analüüsitakse Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika kujundamist EL rändekriisi kontekstis. Tuginedes teoreetilises osas loodud raamistikule, selgitatakse Eesti ümberasustamise ja –paigutamise suunalist poliitikat enne Euroopa rände tegevuskava, keskendudes rändekriisi perioodile. Seejärel tuuakse välja olulisemad muudatused nii poliitikas kui diskursuslikes protsessides Euroopa rände tegevuskava järgselt ning analüüsitakse diskursuste mõju muudatuste läbiviimisel ja otsuste legitimeerimisel.

#### **3.1 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika Euroopa rände tegevuskavale eelnevalt**

##### 3.1.1 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika taust

Eesti rändepoliitika on iseseisvuse taastamisest alates sisserännet piiranud (Annus 2009) ning ka rahvusvahelise kaitse poliitikas on selgelt hoitud konservatiivset joont (intervjuu A–E; Kallas 2011). Eelnev on nähtav nii riigi rahvusvahelise kaitse poliitikat suunavatest poliitikadokumentidest<sup>16</sup> kui läbiviidud seadusemuudatustest. Kuna rändevaldkonna põhifookus oli ebaseaseadusliku immigratsiooni tõkestamisel<sup>17</sup> ning talentide sisserände soodustamisel<sup>18</sup>, pälvis rahvusvahelise kaitse valdkond võrreldes teiste rändeliikidega vähe tähelepanu (intervjuu D). Nagu mitmed intervjuueeritavad välja tõid, ei olnud rahvusvahelise kaitse valdkond Eestis poliitilisel tasandil prioriteediks ning olemuslikke muudatusi Euroopa rände tegevuskavale eelneval perioodil läbi ei viidud (intervjuu A ja D). Järgiti küll pagulasseisundi konventsioonidest<sup>19</sup> ning EL direktiividest tulenevaid nõudeid<sup>20</sup> (Annus, 2009), kuid valdavalt

---

<sup>16</sup> Vabariigi Valitsuse 2011-2015. aasta tegevusprogrammis nähti rahvusvahelise kaitse valdkonnas prioriteedina ette varjupaigataotlejate esmase vastuvõtukeskuse rakendamist ja väljasaatmiskeskuse laiendamist, võimaldamaks vajadusel riigi julgeolekut ja avalikku korda ohustavate varjupaigataotlejate kinnipidamist (Vabariigi Valitsus 2011a, 43).

<sup>17</sup> Turvalisuspoliitika 2008-2015. aasta põhisuundade raamdokumentis seati rändealaste tegevuste peamiseks fookuseks illegaalse immigratsiooni vähendamine ja ennetamine (Eesti turvalisuspoliitika/./2008, punkt 21).

<sup>18</sup> Vabariigi Valitsuse 2014-2015. aasta tegevusprogramm nägi ette vajadust analüüsida rändealaste regulatsioonide ajakohasust targa immigratsiooni seisukohast, et soodustada kõrgelt haritud välismaalaste sisserännet (Vabariigi Valitsus 2014a, 12)

<sup>19</sup> 1997. aastal ühines Eesti rahvusvahelise pagulasõiguse vundamendiks oleva 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni ning 1967. aastal pagulasseisundi protokolliga (Kallas ja Kaldaru 2011, 4).

<sup>20</sup> 2013. aasta detsembris Riigikogu poolt heakskiidetud seadusemuudatus oli seotud EL direktiivi 2011/95/EL ülevõtmisega. Eelkõige oli eelnõu puhul tegemist tehniliste muudatustega, mis riigi rahvusvahelise kaitse poliitikat olemuslikult ei muutnud (intervjuu D). Seda tulenevalt põhjusest, et Komisjoni direktiivi ümbersõnastamise

piirduti rahvusvahelise õiguse miinimumstandarditega<sup>21</sup> (intervjuu B ja C). Tulenevalt Eesti asüülitaotluste rahuldamise osakaalust, mis on olnud EL-is üks tagasihoidlikumaid, ning riigi ümberasustamise ja –paigutamise suunalisest poliitikast, peeti ka rahvusvahelisel tasandil Eesti rändepoliitikat konservatiivseks (intervjuu E). Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika üldiseks lähtekohaks oli, et rahvusvahelist kaitset saavad Eestis ainult need, kes seda tegelikult vajavad ja seda mitte kuskilt mujalt ei saa (intervjuu A), mistõttu varjupaigataotlejate ümberjaotamist ei toetatud (intervjuu C). Nii oli Eesti üks vähestest liikmesriikidest, kes Euroopa rände tegevuskava eelselt ei olnud kordagi ümberasustamise või -paigutamise<sup>22</sup> programmides osalenud ega olnud vastavas mehhanismis osalemiseks riigisisises seadusandluses õiguslikku alust ette näinud (Perrin ja McNamara 2013, 16; Asari et al. 2015, 11).

### 3.1.2 Rahvusvahelise kaitse poliitika diskursused

Rändesurve tugevnemisega muutusid EL tasandi läbirääkimistel varjupaigavaldkonna küsimused üha aktuaalsemaks<sup>23</sup> ning rändevoogude juhtimise diskussioonides toodi mh välja ümberasustamise ja –paigutamise mehhanismides osalemise vajadust (Komisjon 2013; 2014). EL aruteludes jäi Eesti kindlaks oma riiklikule poliitikasuunale (intervjuu A), leides et solidaarsus ei seisne üksnes inimeste füüsilises ümberpaigutamises (Vabariigi Valitsus 2013; 2014b). Surve all olevaid liikmesriike oldi valmis toetama rahaliselt ja tehniliselt, kuid rändevoogude haldamisel peeti prioriteetsemaks võitlust kuritegevuslike rühmitustega ja koostööd lähtriikidega (*Ibid.*). Vastavad seisukohad peegeldusid selgelt ka Eesti EL poliitika 2011-2015 raamdokumendis, mille kohaselt küll toetati EL ühise varjupaigasüsteemi loomist ning rändesurve all olevate liikmesriikide abistamist, kuid leiti, et pagulaste ümberasustamine peab toimuma vabatahtlikkuse alusel (Vabariigi Valitsus 2011b, 45).

---

ettepanek, mis nägi ette ühtsemate ja liberaalsemate reeglite loomist, oli EL Nõukogu aruteludes pälvitud liikmesriikide vastupanu, päädides ümbersõnastatud direktiivis suurel määral *status quo* säilimisega (Trauner 2016, 316).

<sup>21</sup> Rahvusvahelise kaitse valdkonnas on EL seadusandluse puhul valdavalt tegemist miinimumnõuete direktiividega, mis sätestavad kohustuslikud reeglid varjupaiga andmise, kaitse pakkumise ja taotluse menetlemise osas, kuid jätavad liikmesriikidele olulise diskretsiooniruumi oma poliitika kujundamiseks (Guild 2006; Toshkov ja de Haan 2013).

<sup>22</sup> Ümberasustamine hõlmab väljaspool EL territooriumi pärinevate pagulaste ümberasustamist EL liikmesriiki. Ümberpaigutamine hõlmab EL-is asuvate pagulaste ümberjaotamist liikmesriikide vahel. (Komisjon 2009)

<sup>23</sup> Kui 2013. aasta esimesel poolel toimunud justiits- ja siseministrite (JSK) kohtumisel pälvitud rahvusvahelise kaitse küsimused tähelepanu vaid kahel kohtumisel ning ka seda EL ühtse varjupaigapoliitika arengu ning siseturvalisuse valdkonna poliitikasuundade arutelude raames, siis alates 2013. aasta lõpust tõstusid rändesurve küsimused diskussioonide keskpunkti (<http://www.eu2013.ie/>; <http://www.eu2013.lt/fr/>). 2014. aastal oli Vahemere rändesurve küsimus arutelu all juba kõikidel EL-is toimunud JSK kohtumisel (<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/calendar/>).

Riiklikul tasandil pälvisid rahvusvahelise kaitse valdkonna küsimused samas vähe tähelepanu (intervjuu E). Varjupaigapoliitika üle diskuteeriti riigi koordineerivas diskursuses eelkõige direktiivide ülevõtmise raames ning üksikute probleemsete juhtumite korral (intervjuu A–D). Ka Riigikogus olid sõnavõttud ja arupärimised rahvusvahelise kaitse poliitika osas pigem harvad<sup>24</sup> ning seotud menetluses olevate eelnõudega<sup>25</sup>, ilma suurema diskussioonita senise poliitikasuuna muutmise osas (intervjuu A, C, D ja E). Eesti seisukohad EL algatuste ja õigusaktide osas küll esitati teistele ministriumitele ja koostööpartneritele kooskõlastamiseks (intervjuu A ja D), kuid kokkusaamisi seisukohtade arutamiseks reeglina ei toimunud (intervjuu B). Diskussioonid huvigruppidega olid valdavalt seotud juba Eestisse saabunud kaitse taotlejatele ja saajatele teenuste pakkumisega (intervjuu A ja D; Kallas ja Kaldaru 2011; Kaldur ja Kallas 2012) ning kohtumised olid enamasti initsieeritud huvigruppide poolt (intervjuu B). Kuigi huvigrupid Eesti ümberasustamises osalemise küsimust üles tõstatasid (*Ibid.*) ning ka asjassepuutuvate ministriumite vahel 2010. aastal vastavateemaline kohtumine toimus (intervjuu D), arutelud vaibusid ega jõudnud poliitilisele areenile (intervjuu C ja D).

Ka rahvusvahelise kaitse valdkonna kommunikatiivne diskursus oli tagasihoidlik ning riigiesindajate sõnavõttud sellel temal harvad (intervjuu D). Avalikkuse informeerimine toimus pigem *ad hoc* korras, kui mõni problemaatilisem juhtum pälvis meedia tähelepanu (nt Ilves 2013). Harvades avalikes debattides tõid poliitikud ja ametnikud esile vajaduse jätkata senise poliitikaga (nt Pomerants 2013; Ojuland 2013; Kuivonen 2014) ning diskussioone ümberasustamise ja –paigutamise teemadel ei toimunud. Üldisem avalikkuse teavitamistegevus oli delegeeritud kodanikuühiskonnale ning keskendus pigem teadlikkuse tõstmisele põgenikest, varjupaigataotlejatest ja pagulastest<sup>26</sup>. Ka meedias leidsid immigratsiooniteemad kajastust vaid vähesel määral (intervjuu C ja E) ning jõudsid ajakirjandusse eelkõige huvigruppide algatusel (Kovalenko 2010, 21; IOM 2012).

Mõistmaks, millised tegurid Eesti seisukohti EL rahvusvahelise kaitse poliitika aruteludes mõjutasid ning vastupanu ümberasustamise ja –paigutamise mehhanismides osalemiseks tingisid, tuleb teoreetilises osas loodud raamistikule toetudes vaadata EL ja riikliku tasandi mõjutegureid.

---

<sup>24</sup> Riigikogu 2013–2015. (kuni mai) aasta istungitel käsitleti pagulaste teematikat vaid viiel korral ([www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)).

<sup>25</sup> Erandina tõi varjupaigapoliitika küsimused Riigikogu aruteludesse 2013. aastal avalikkuse tähelepanu pälvinud tõlgi Omari juhtum, kuid ka siis laialdast debatti senise poliitika muutmiseks ei tekkinud (Riigikogu stenogramm 8.05.2013).

<sup>26</sup> Näiteks viidi IOM Eesti ning Eesti Inimõiguste Keskuse poolt Eesti Pagulasfondi ja Siseministeriumi rahastuse abil läbi avalikkuse teavitamise kampaaniaid (intervjuu B).

### 3.1.3 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika diskursuslike protsesse mõjutanud tegurid

Eesti rahvusvahelise kaitse valdkonna diskursusi mõjutas oluliselt *EL poliitikamehhanismi olemus ning teiste liikmesriikide tegevus*. Kui direktiivide puhul oli tegemist kohustusliku iseloomuga EL poliitikaga ning riigi koordineerivas diskursuses vastavaid muudatusi ka arutati, siis ümberasustamise ja –paigutamise puhul oli EL surve eelkõige kognitiivne. Komisjon küll tõi mitme algatuse raames nimetatud mehhanismides osalemise vajaduse välja (Komisjon 2013; 2014), kuid kohustuslikke reegleid liikmesriikide osaluse kohta EL tasandil ei eksisteerinud. Põhjus, miks Komisjoni algatused solidaarsusmehhanismide osas vaibusid, oli suuresti seotud liikmesriikide üldise toetuse puudumisega (intervjuu D). Mitmed liikmesriigid lootsid, et teema EL läbirääkimiste aruteludes vaibub ning oldi veendumusel, et Komisjon kohustusliku ümberjaotamise mehhanismi loomise ettepanekut ei esita, kuna liikmesriikide kvalifitseeritud häälteenamuse saavutamine saaks olema problemaatiline (intervjuu E).

Kui üldjoontes Eesti toetas EL ühise varjupaigapoliitika loomist (Vabariigi Valitsus 2011, 45), siis riiklikust poliitikasuunast tulenevalt, ei toetanud Eesti *poliitikaelistused* algatusi, mis kohustaks liikmesriike ümberpaigutamises või –asustamises kohustuslikult osalema (intervjuu C). Samas ei saanud Eesti seisukohad EL tasandil kriitika osaliseks, kuna konkreetseid ettepanekuid ümberjaotamise mehhanismide loomiseks Komisjon teinud ei olnud ning liikmesriikide vahelistes rändekriisi lahendamise aruteludes keskenduti eelkõige välispiiride haldamise, isikute identifitseerimise ja lähteriikide koostöö tõhustamise vajadusele (Nõukogu 2014) – meetmetele, mida Eesti toetas (intervjuu E). EL läbirääkimistel on Eesti üldjuhul püüdnud jätta mõistliku ja pragmaatilise liikmesriigi kuvandit ning üldine *poliitiline kultuur* pigem vältis EL poliitikatega vastuollu minemist (intervjuu B ja C). Seetõttu oldi valmis rändesurve all olevaid liikmesriike abistama muul viisil, nt rahaliselt ja tehniliselt.

Kuigi riigi *valitsemisstruktuurist* tulenevalt ei nõudnud Eesti seisukohtade kujundamine EL poliitikaalgatuste osas laialdast kaasamist, oleks *poliitika osapoolte* üldise seisukoha ja *avalikkuse negatiivse* arvamuse taustal mandaadi saamine Eesti seisukohtade muutmiseks nii valitsuses<sup>27</sup> kui Riigikogus tõenäoliselt pälvinud vastupanu. 2010. ja 2014. aastal läbi viidud avalikkuse arvamuse uuringu kohaselt leidis valdav osa elanikest, et pagulaste sisseränne mõjutab Eesti olukorda negatiivselt (Saar ja Poll 2010; 2014). Lisaks kartustele seoses sotsiaalsüsteemi koormamise ning tööpuuduse tõusuga, muretses suur osa eesti päritolu vastanutest eesti keele ja kultuuri hääbumise pärast (*Ibid.*).

---

<sup>27</sup> 2013. ja 2014. aasta alguses oli valitsuses esindatud ka Isamaa ja Res Publica Liit, kes on olnud järjepidev konservatiivse sisserändepoliitika eestseisja.



Avalikkuse negatiivse meelestatuse ning varjupaigataotlejate marginaalse arvu<sup>28</sup> tõttu ei olnud rahvusvahelise kaitse valdkond poliitilisel tasandil prioriteediks<sup>29</sup> ning varjupaigataotlejatega seonduvat ei nähtud poliitilise probleemina (intervjuu A, C, D ja E). Rändepoliitika üldine *poliitika paradigma* oli eelkõige seotud illegaalse immigratsiooni tõkestamise, talentide sisserände soodustamise (Vabariigi Valitsus 2014a) ning suhteliselt suure võõrkeelse elanikkonna lõimumise problemaatikaga (intervjuu A). Viimane on selgelt nähtav Eesti EL poliitika 2007–2011 raamdokumendist, mille kohaselt pagulaste ümberasustamist ette ei nähtud, kuna prioriteediks oli „juba Eestis elavate sisserändajate lõimimine“ (Vabariigi Valitsus 2007, 35).

Konservatiivse immigratsioonipoliitika pooldamine tuli suuresti reaktsioonina Nõukogude Liidu pärandile (intervjuu A, B ja E; Grigas et al. 2013, 31), mil kõrge sisseränne teistest Nõukogude Liidu eri piirkondadest ning Teise maailmasõja järgsed küüditamised mõjutasid märkimisväärselt riigi demograafiat (Kovalenko 2010, 10). Eelneva tõttu on ka Eesti ühiskond olnud pigem „suletud“ (intervjuu E) ning riigi üldine rändepoliitika sisserännet piirav. Seega võib Eesti rahvusvahelise kaitse poliitikat paljuski näha *rajasõltuvusliku poliitikana*, mille suund sai ühel hetkel valitud ning mida on seejärel stabiilselt järgitud (intervjuu B).

Paradoksaalselt viis Nõukogude Liidu poliitika, mis oli suunatud rahvuslike liikumiste allasurumisele, eestlaste kollektiivset identiteedi tugevnemiseni ning kõige prevaleerivamaks identiteedikonstruktsiooniks sai just rahvuslus (Mole 2012, 67). Kuna eestlased seostasid *riigi kollektiivse identiteedi* vähemusrahvuste väljaarvamise ja kollektiivsest identiteedist (*Ibid.*, 83), ei toetanud nägemus riiklikust identiteedist ka avatumat rahvusvahelise kaitse poliitikat. Nagu ka intervjuueeritavad välja tõid, on piirjoon „oma“ ja „võõra“ vahel Eestis selgemini täheldatav kui Lääne-Euroopa riikides (intervjuu A ja E).

Sügavamad põhjused ümberasustamise ja –paigutamise programmides mitteosalemiseks peituvad ühiskonna üldistes *väärtushinnangutes* (intervjuu B). EL-iga ühinemisel nähti Eestit kui abisaajat riiki ning esmaseks eesmärgiks oli enda kodanike jaoks heaoluriigi taseme saavutamine (intervjuu A). Kui Põhjamaades on laiem humanitaarne maailmavaade tinginud ka avatuma sisserändepoliitika, siis nagu üks intervjuueeritavatest välja tõi, ei ole Eesti ühiskond veel läbi teinud siirdumist sellisesse heaoluriiki, mis oleks „piisavalt rikas, et aidata ka teisi“ (intervjuu B).

---

<sup>28</sup> Eestis oli varjupaigataotlejate arv 2014. aastal EL liikmesriikide seas väiksem (Eurostat 2016).

<sup>29</sup> Varjupaigavaldkond ei olnud teemaks ühelgi valimistel ega kajastatud erakondade valimisplatvormidel (intervjuu C ja D).

### **3.2 Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika Euroopa rände tegevuskava järgselt**

2015. aasta mais avaldas Komisjon Euroopa rände tegevuskava teatise, milles esitatud meetmed Vahemere kriisiolukorra lahendamiseks hõlmasid mh rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise ning ümberasustamise mehhanismide loomist (Komisjon 2015a). Sama aasta juulis toimunud liikmesriikide esindajate kohtumisel lepidi konsensuse alusel kokku 60 000 varjupaigataotleja ümberjaotamine ning paar kuud hiljem otsustati kvalifitseeritud häälteenamusega täiendava 120 000 taotleja ümberpaigutamine (Nõukogu 2015b; 2015c). Eelnimetatud otsuste raames nõustus Eesti vastu võtma 550 varjupaigataotlejat (Postimees 2015a).

Nagu intervjuud kinnitasid, võib Eesti osalemist ümberasustamise ja –paigutamise mehhanismides pidada viimaste aastate olulisimaks muudatuseks riigi rahvusvahelise kaitse poliitikas, kusjuures ilma Euroopa rände tegevuskava meetmeteta vastavat muudatust senises poliitikasuunas suure tõenäosusega toimunud ei oleks (intervjuu A–D). EL tasandi otsuste vastuvõtmise järgselt viidi välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse<sup>30</sup> sisse muudatus, millega loodi õiguslik alus varjupaigataotlejate ümberasustamiseks kolmandatest riikidest ning nende vastuvõtmiseks EL liikmesriikidest (Siseministeerium 2015a). Rände tegevuskava mõju oli näha ka rahvusvahelise kaitse valdkonna praktikas, kuna loodi terviklik visioon sellest, kuidas Eestisse saabunud kaitse saajaid ühiskonda integreerida, milliseid teenuseid on vaja ning kes peaks neid osutama (intervjuu C). Suurimat mõju avaldas rändeteatis aga rahvusvahelise kaitse valdkonna diskursustele (intervjuu D ja E).

#### 3.2.1 Euroopa rände tegevuskava mõju rahvusvahelise kaitse poliitika diskursustele

Komisjoni avaldatud Euroopa rände tegevuskava (Komisjon 2015a) tõstis ümberpaigutamise ja ümberasustamise küsimused EL läbirääkimistel diskussioonide keskpunkti<sup>31</sup>, tuues kaasa muudatusi nii EL poliitikas kui Eesti senistes seisukohtades (intervjuu A). Kui 2015. aasta juunis Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poolt heaks kiidetud Eesti seisukohtades Euroopa rände tegevuskava suhtes rõhutati jätkuvalt ümberasustamises ja –paigutamises osalemise vabatahtlikku olemust (Euroopa Liidu asjade komisjon 2015a), siis septembris Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poolt heaks kiidetud seisukohtades täiendava 120 000 isiku ümberpaigutamiseks EL liikmesriikide vahel oli vabatahtlikkus eelistatud (Euroopa Liidu asjade

<sup>30</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 5<sup>1</sup>.

<sup>31</sup> 2015. aasta oktoobi Ülemkogu kohtumine oli neljas kohtumine poole aasta jooksul, kus arutelude põhifookus oli rändekriisi lahendamisel ja solidaarsuse küsimustel

komisjon 2015b). Senise poliitikasuuna muutus kajastus ka Eesti 2015–2020 aasta EL poliitika raamdokumendis, mille kohaselt on Eesti valmis pagulasi vastu võtma, kuigi jätkuvalt eeldusel, et see toimub vabatahtlikkuse alusel ja kooskõlas riigi proportsiooniga EL-is (Vabariigi Valitsus 2015).

EL rände tegevuskava tõi kaasa olulisi muudatusi riigi diskursuslikes protsessides. Kui enne Euroopa rände tegevuskava Eesti meedia, valitsusasutused ega Riigikogu rahvusvahelise kaitse poliitika küsimusi põhimõtteliselt ei arutanud, siis nagu üks intervjueeritavatest välja tõi, on esimest korda taasiseseisvunud Eesti ajaloos tekkinud tõsine debatt rände temaatikal (intervjuu E). Ühelt poolt on poliitikud toonud esile vajadust näidata üles solidaarsust, sidudes ümberasustamise ja –paigutamise otsused julgeoleku aspektidega<sup>32</sup> (Veebel ja Markus 2015). Teisalt ollakse vastu „kohustuslike kvootide kehtestamisele“, seades küsimuse alla Komisjoni otsustuspädevuse<sup>33</sup>. Erakondade, Riigikogu ja erinevate huvigruppide huvi rahvusvahelise kaitse poliitika vastu tõusis märgatavalt, tuues kaasa senisest ulatuslikuma poliitika osapoolte kaasamise seisukohtade ja poliitika kujundamisse (intervjuu A, B, D ja E). Ka avalikkuse ja meedia huvi rahvusvahelise kaitse valdkonna vastu tõusis, tekitades ühiskonnas teravaid lahkhelisid<sup>34</sup> ning andes olulist kandepinda oma huvide edendamiseks paremääruslikule erakonnale Eesti Konservatiivsele Rahvaerakonnale<sup>35</sup> (intervjuu E).

Analüüsides põhjuseid, mis võimaldasid vaatamata liikmesriikide varasemale vastuseisule liikuda EL ühtse varjupaigataotlejate ümberjaotamismehhanismi suunas ning vaatamata Eesti laiemale institutsionaalsele kontekstile viia riigi rahvusvahelise kaitse poliitika muutmiseni, tuleb teoreetilisele raamistikule toetudes analüüsida diskursuste rolli. Asjaolu, et mõned liikmesriigid 2015. aasta septembris toimunud EL Nõukogu kohtumisel 120 000 täiendava varjupaigataotleja ümberjaotamisele vastu hääletasid ning Slovakkia ja Ungari pagulaste jaotamise kvoodid ka Euroopa Kohtus vaidlustasid<sup>36</sup>, näitab, et mitte kõik liikmesriigid muutnud EL poliitikate tulemusel oma riiklikke poliitikaelistusi.

---

<sup>32</sup> Nt tõi Riigikogu esimees Eiki Nestori välja, et Eesti ei saa oodata teistelt riikidelt abi Venemaa suhtes, kui ei ole ise valmis neid riike abistama (Nestor 2015). Ka Euroopa Liidu asjade komisjoni esimees Kalle Palling rõhutas Riigikogu 13.10.2015 istungil, et „meie julgeolek sõltub sellest, kuidas EL tekkinud olukorraga toime tuleb“ (Riigikogu stenogramm 13.10.2015).

<sup>33</sup> Nt rahvuslik-konservatiivse erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu esimees Margus Tsahkna tõi selgelt välja, et „Eesti ei saa endale lubada, et Komisjon teeb meie eest otsuseid“ (Tsahkna 2015).

<sup>34</sup> Ühelt poolt viidi kodanikualgatuste raames läbi mitmeid algatusi näitamaks toetust pagulaste vastu (nt üritus Sõbralik Eesti). Teisalt tekkis sotsiaalmeedias üha rohkem muulaste vastaseid lehekülgi ning korraldati pagulaste vastaseid meeleavaldusi (Postimees 2016).

<sup>35</sup> Erakonna edust EL poliitikaid oma huvides ära kasutada, andis märku ka erakonna toetuse oluline tõus (TNS EMOR 2016).

<sup>36</sup> Slovakkia v. Council Slovakia v Council, Kohtuasi C-643/15, OJ C 38, 01.02.2016, 41; Hungary v. Council Hungary v Council, Kohtuasi C-647/15, OJ C 38, 01.02.2016, 43. CURIA.

### 3.2.2 Diskursuste roll muudatuste läbiviimisel ja EL poliitikate legitimeerimisel

Mitmed põgenike hukkumistega lõppenud sündmused Vahemerel suurendasid meedia ning erinevate organisatsioonide kriitikat EL rahvusvahelise kaitse poliitika suunal. Euroopa rände tegevuskava rakendusmeetmete ettepanekutes sidus Komisjon varjupaigataotlejate ümberjaotamise vajadusega leevendada *kriisiolukorda* ning päästa inimesid (Komisjon 2015a, 2015b). Süveneva rändesurve taustal tekkis liikmesriikide seas üldine arusaamine, et vaja on liikuda tugevamate *EL poliitikamehhanismide* suunas (intervjuu E). Eesti ning teiste Ida-Euroopa riikide vastumeelsus kohustuslike kvootide osas pälvis *terava kriitika* nii Komisjonilt kui teistelt liikmesriikidelt (intervjuu E; Veebel ja Markus 2015), tuues rahvusvahelisel tasandil kaasa kuvandi Eestist kui tagurlikust riigist (intervjuu E). *Komisjoni ja liikmesriikide* diskursuste taustal tekkis Eesti poliitilisel tasandil mõistmine, et senine riigi poliitika varjupaigataotlejate ümberjaotamise osas vajab muutmist ning kriisi lahendamiseks on aktiivselt vaja panustada kõikidel liikmesriikidel (intervjuu C). Nagu ka intervjuudest selgus, oli otsustavaks teguriks Eesti *poliitikaelistuste muutumisel* vaatamata poliitilisele ja ühiskondlikule vastuolule just soov parandada Eesti mainet rahvusvahelisel tasandil ning vältida Komisjoni ja teiste liikmesriikide silmis negatiivsesse valgusesse jäämist (intervjuu A–E).

EL tasandi tegevused tõid kaasa vajaduse muuta senist riigi poliitikasuunda ümberasustamise ja –paigutamise osas. *Saavutamaks veto-õiguslike osapoolte seas toetust* muudatuste läbiviimiseks ning maandamaks varjupaigataotlejate ümberjaotamisega seonduvaid hirme, kohtusid valitsuse esindajad Riigikogu fraktsioonide liikmetega, selgitamaks varjupaigataotlejate ümberjaotamisega seonduvat (intervjuu D). Riigikogus selgituste andmisel rõhutati nii Eesti osalemise vabatahtlikkust, kontrolli säilimist riigi sisserände üle<sup>37</sup> kui senise konservatiivse poliitikasuuna hoidmist<sup>38</sup>, *mõjutades poliitika osapoolte arusaamist EL poliitika sobivusest riiklike poliitikatega*. Ka Eesti seisukohtade sõnastused, kus säilitati vabatahtliku osaluse printsiip, lähtusid ühelt poolt EL tasandi solidaarsuse aspektist, kuid teisalt olid suunatud Riigikogu liikmetele (intervjuu A ja E). Vähendamaks võimalikke vastuseise poliitilisel tasandil ning tagamaks, et otsused oleksid kõikidele vastuvõetavad (intervjuu A ja D), *kaasati erinevad osapooled* juba poliitika kujundamise varases faasis. Tõhusama koordineerimise eesmärgil moodustati pagulaspoliitika koordineerimiskogu, mis koondas nii ministriumite kui huvigruppide esindajaid (pagulaspoliitika koordineerimiskogu 2015). Lisaks regulaarsetele

---

<sup>37</sup> Kontrolli säilitamine sisserände osas oli Riigikogule võtmetähtsusega, mis nähtub ka Riigikogu lugemisel välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse lisatud täpsustusest, mille kohaselt peab valitsus ümberasustamise ja –paigutamise otsused kooskõlastama Riigikoguga ([www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee))

<sup>38</sup> Riigikogu stenogrammid 21.10.2015, 13.10.2015

koordinatsioonikogu kohtumisele, kus arutati rahvusvahelise kaitse valdkonda puudutavaid küsimusi üldiselt, korraldati asjassepuutuvate ministriumite vahel iganädalasi operatiivnõupidamisi ümberasustamise ja –paigutamise teemal (intervjuu D). Eelpool kirjeldatu tõttu ei olnud intervjuueeritavate hinnangul mandaadi saamine senise poliitikasuuna muutmiseks väga problemaatiline (intervjuu A ja D).

Rände tegevuskava tõi kaasa olulised muudatused ka riigi kommunikatiivses diskursuses (intervjuu A–E) ning valitsuse kommunikatsioon oli kõige tugevamalt suunatud just üldsuse informeerimisele (intervjuu B). Kuna Eestit võib selgelt pidada *unitaarriigiks* (Hope ja Raudla 2012, 404), on ka mõistetav, et valitsuse *diskursused olid eelkõige fookusega avalikkusele*. Võttes arvesse ühiskonna üldiseid väärtushinnanguid ning riigi ajaloolist taaka, oli teada, et avalikkuse vastukaja EL poliitikatele saab olema valdavalt negatiivne (intervjuu D). Seetõttu tuli valitsusel tehtud otsuseid ühiskonna silmis legitimeerida. Muudatuste õigustamiseks ning üldsuse toetuse saamiseks mõjutati läbi diskursuste *avalikkuse arusaama EL poliitikate sobivusest riigi kollektiivse identiteedi, poliitika paradigma ning ühiskondlike väärtustega*. Avalikkuse paremaks informeerimiseks töötati riigi tasandil välja kommunikatsiooniplaan (intervjuu A ja D) ning pagulasteemade jaoks loodi valitsuse koduleheküljel eraldi veebilehekülg. Olulist tähelepanu pöörati edastavatele sõnumitele<sup>39</sup> (intervjuu D) ning diskursustes rõhuti nii normatiivsetele kui kognitiivsetele aspektidele. Hirmude maandamiseks rõhutati, et esmajärjekorras soovitakse aidata haavatavaid sihtgrupe, sh lastega peresid ja üksikemasid (Riigikogu stenogramm 13.10.2015) ning selgitati, et ümberjaotatavad isikud tulevad Eestisse osade kaupa, mis võimaldab saabujaid paremini integreerida<sup>40</sup>. Samuti apelleeriti ühiskondlikele väärtustele, rõhutades moraalset kohustust aidata hädasolijaid<sup>41</sup>. Meenutades ajajärku, mil eestlased ise olid pagulased ja abi vajasisid (Pevkur 2015), tekitati avalikkuses varjupaigataotlejatega ühine identiteedikonstruksioon. Kuigi varjupaigataotlejate arv Eestis oluliselt ei olnud tõusnud ning kriisist Eesti kontekstis tegelikult rääkida ei saanud, seoti retoorikas varjupaigataotlejate ümberjaotamine vajadusega lahendada *kriisiolukorda* (intervjuu D), tekitades arusaama, et ka Eestis on vaja antud probleemiga tegeleda. Märkata oli ka terminoloogia ühtlustumist, näiteks mõiste „sõjapõgenik“ kasutamist (intervjuu B). Diskursuste taustal oli samas väga oluline, et sõnumid, mis avalikkusele kuvati, ka otsuste

---

<sup>39</sup> Näiteks juuni Ülemkogu otsust, millega lepitati kokku kõikide liikmesriikide osalus 60 000 varjupaigataotleja ja pagulase ümberpaigutamisele ja –asustamisele, kommuniqueeriti avalikkusele kui läbirääkimiste olulist võitu – kohustuslikke kvote ju ei tulnud ning Eesti jaotusnumber oli märkimisväärselt väiksem (Rõivas 2015a).

<sup>40</sup> <https://valitsus.ee/et/pagulased>

<sup>41</sup> Peaminister Taavi Rõivas tõi juuni Ülemkogu otsuseid kommenteerides välja, et Eesti „moraalne kohustus on aidata hädasolijaid“ (Rõivas 2015b)

rakendamisel tõeks saaksid (intervjuu D). Eelnev tingis EL poliitika rakendamise mõningase viivituse<sup>42</sup>, kuna eelistatud profiilile vastavaid taotlejaid ei leidunud. Vaatamata EL tasandi survele varjupaigataotlejate ümberpaigutamise kiiremale rakendamisele (intervjuu E), ei olnud eelistatud profiilidest kõrvalekaldumine võimalik, kuna avalikkus ei oleks seda heaks kiitnud (intervjuu A).

Lisaks avalikkuse teavitamisele tegeleti aktiivselt ka poliitika rakendamise osapoolte informeerimisega. Näiteks korraldati maakondades teabepäevi ning viidi läbi kohtumised KOV esindajatega<sup>43</sup>, et selgitada neile pagulastega seonduvat (intervjuu B ja D). Nagu üks intervjuueeritavatest välja tõi, ei olnud kohtumised KOV esindajatega mitte ainult vajalikud, vaid ka õigeaegsed, tagamaks poliitika rakendamisega seotud osapoolte toetust (intervjuu C).

Kuigi teatud intervjuueeritavad leidsid, et kommunikatsioon valitsuse tasandil oli mõnevõrra nõrk (intervjuu B ja C), nentisid teised, et diskursustel oli EL tasandi poliitikate legitimeerimisel ja otsuste rakendamisel oluline roll (intervjuu C ja D). Märku sellest, et valitsuse tegevus riigi rahvusvahelise kaitse poliitikas toimunud muudatuste ning EL poliitikate legitimeerimise osas vilja kandsid, annab ka asjaolu, et 2016. aasta märtsis, mil esimesed ümberpaigutatavad Kreekast Eestisse toodi, päädis sündmus meedias vaid tagasihoidliku tähelepanu.

### 3.3 Järeldused

Läbiviidud empiiriline analüüs kinnitas teoreetilises osas loodud raamistiku panust euroopastumise protsessi paremaks mõistmiseks.

Loodud raamistiku kohaselt tuleb euroopastumise protsessi mõistmiseks vaadata EL ning riikliku tasandi tegureid, mis riigi diskursuslike protsesse nii riiklikul kui EL tasandi läbirääkimistel raamistavad. Nagu Eesti juhtum näitas, mõjutasid riigi reaktsioone ümberasustamise ja -paigutamise osas EL poliitikamehhanismi olemus, teiste EL poliitika osapoolte käitumine, poliitiline kultuur, riigi poliitikaelistused ja –pärandid, avalikkuse arvamus ja riiklike poliitika osapoolte nõudmised, nägemus kollektiivsest identiteedist, ühiskondlikud väärtused ja prevaleerivad paradigmad ning veto-õiguslike institutsioonide olemasolu. Kuigi ka euroopastumise traditsioonilised käsitlused võimaldanuks selgitada Eesti ümberasustamise ja -paigutamise poliitika euroopastumist takistanud tegureid, ei vaata euroopastumise traditsioonilised käsitlused põhjalikumalt EL tasandi mõjutegureid ega taga euroopastumist

---

<sup>42</sup> Esimesed ümberpaigutatavad jõudsid Eestisse 2016. aasta märtsis.

<sup>43</sup> Siseministeri ja Sotsiaalministeri korraldasid 2015. aasta juunis kohalike omavalitsuste esindajatega kohtumisi, et arutada nendega pagulas- ja rändeteemat puudutavaid küsimusi (Siseministeerium 2015b).

mõjutavate erinevate võtmetegurite süstemaatilist analüüsimist. Euroopastumise traditsiooniliste käsitluste kohaselt tulnuks Euroopa mõju ulatuse analüüsimisel vaadata mittevastavuse määra, riigi poliitikaelistusi ning formaalseid ja mitteformaalseid institutsioone. Samuti ei selgita euroopastumise traditsioonilised käsitlused, kuidas erinevad poliitikat mõjutavad tegurid Euroopa mõjude tõrjumisele viisid. Töö teoreetilises osas loodud raamistik pakub *süstemaatilisemat ja terviklikumat euroopastumise protsessi analüüsimist* ning toob selgemini välja *kausaalsed suhted*, kuna selgitab, kuidas Eesti laiem institutsionaalne kontekst poliitika muutmise diskussioone riiklikes diskursustes pärssis ning kuidas riiklikud diskursuslikud protsessid, teiste riikide üldine suhtumine, riigi poliitiline kultuur ning EL poliitikamehhanismi olemus Eesti seisukohti EL tasandi aruteludes raamistas.

Teiseks oluliseks aspektiks loodud raamistiku puhul on *võime selgitada EL poliitikamehhanismi ja riigi poliitikaelistuste muutumist* lühikese ajaperspektiivi jooksul. Nagu Eesti juhtumi analüüs illustreeris, survestasid rahvusvaheliste organisatsioonide ja meedia kriitika liikmesriike liikuma EL poliitikate suunas, mille kohaselt kõik liikmesriigid panustaksid varjupaigataotlejate ümberjaotamise mehhanismidesse. Komisjoni ja liikmesriikide toetavad diskursused vastava poliitika vastuvõtmiseks mõjutasid omakorda Eestit seniseid poliitikaelistusi ümberasustamises ja –paigutamises osalemise suhtes. Oluline on ka asjaolu, et Eesti poliitikaelistused muutusid juba EL läbirääkimiste käigus. Euroopastumise traditsioonilised käsitlused toovad küll välja, et EL kognitiivne mõju võib üle minna nõudlikuma EL poliitika rakendamisele, kuid ei selgita, kuidas antud muudatus aset leiab. Ka poliitikaelistuste muutmise osas jäävad euroopastumise traditsioonilised käsitlused vajaka. Kuna poliitikaelistusi nähakse riigisiseste tegurite poolt kujundatuna, ei võimalda need selgitada poliitikaelistuste muutumist olukorras, kus riiklikul tasandil olulisi muudatusi riigi laiemas institutsionaalses kontekstis pole toimunud. Samuti võtavad euroopastumise tavapäraseid käsitlused analüüsi lähtepunktiks EL tasandi otsused, hoomamata seetõttu EL läbirääkimiste mõju riigi poliitikatele ja institutsioonidele. Käesolevas töös loodud raamistik võimaldab *paindlikumat euroopastumise protsessi analüüsimist*, selgitades kuidas diskursused võivad kaasa tuua muudatusi EL poliitikamehhanismis ning riigi poliitikaelistustes.

Olulisimaks lisandväärtuseks loodud raamistiku puhul on aga *võime selgitada muudatuste läbiviimist* riiklikes poliitikates ja institutsioonides *vaatamata euroopastumist takistavate tegurite olemasolule*. Eesti juhtumi puhul Euroopa rände tegevuskava järgselt avalikkuse vastupanu varjupaigataotlejate ümberjaotamisele isegi suurenes ning ka poliitika osapoolte seas tekitasid EL algatused vastakaid arvamusi. Tagamaks poliitika osapoolte seas toetust senise

poliitikasuuna muutmiseks ning legitimeerimaks tehtud otsuseid, panustas valitsus oluliselt koordineerivasse ja kommunikatiivsesse diskursusesse, mõjutades arusaamisi EL poliitika sobivusest poliitika pärandite, ühiskondlike väärtuste ja kollektiivse identiteediga. Samuti kujundati rõhutades kriisiolukorrale arusaamisi poliitikaprobleemi olemusest ja selle lahendamise vajadusest, mõjutades poliitika osapoolte ning avalikkuse toetust muudatuste läbiviimiseks. Euroopastumise tavapärased käsitlused näevad euroopastumist takistavaid tegureid staatilistena, mistõttu ei võimalda need selgitada muudatuste läbiviimist vaatamata institutsionaalsetele, ajaloolistele või sotsioloogilistele takistustele. Loodud teoreetilise raamistiku kohaselt võivad diskursused soodustada muudatuste läbiviimist, võimaldades üle saada euroopastumist takistavatest teguritest.

Seega võib väita, et euroopastumise protsessi analüüsimine DI raamistikus pakub võrreldes euroopastumise traditsiooniliste käsitlustega dünaamilisemat, terviklikumat ja süstemaatilisemat lähenemist Euroopa mõjude analüüsimiseks, võimaldades selgitada nii riikliku vastupanu Euroopa mõjudele kui ka riigi poliitikate ja institutsioonide muutmist vaatamata euroopastumist takistavatele teguritele.



## KOKKUVÕTE

DI väärtust poliitikate ja institutsioonide muutumise selgitamisel on tõendanud mitmed uuringud, kuid euroopastumise kirjanduses on DI teoreetilise raamistiku lähtekohti hõlmatud vaid vähesel määral. Käesoleva töö eesmärgiks oli panustada euroopastumise ja DI kontseptsioonide sidustamise edasiarendamisse. Tuginedes euroopastumise ja DI põhialustele ning varasematele käsitlustele, loodi analüüsiraamistik, mis seob DI ja euroopastumise käsitlused ühtse teoreetilise raamistiku alla.

Loodud raamistik tugineb kolmele peamisele lähtepunktile. Esiteks, euroopastumise protsessi keskmes on diskursuslikud protsessid. Riikide osalus EL poliitikakujundamises toimub läbi EL tasandi läbirääkimiste ning EL poliitikad tõlgitakse riiklikusse poliitikasse ja institutsioonidesse läbi kommunikatiivse ja koordineeriva diskursuse. Teiseks, EL ning riikliku tasandi diskursused on raamistatud laiemast institutsionaalsest kontekstist. Sarnaselt euroopastumise traditsiooniliste käsitlustega piiritlevad loodud raamistiku kohaselt riigi reaktsioone EL poliitikaideedele riigi poliitikapärandid ja -eelistused, teiste poliitika osapoolte nõudmised, avalikkuse arvamus, prevaleerivad paradigmad ja ühiskondlikud väärtused, riigi kollektiivne identiteet, poliitiline kultuur, formaalsed institutsioonid, sh valitsemisstruktuur, aga ka EL poliitikamehhanismi olemus ning teiste EL poliitika osapoolte reaktsioonid. Kolmandaks võivad diskursused kaasa tuua muudatusi poliitika mõjutavates võtmetegurites, kujundades nägemust aktsepteeritavast käitumisest EL läbirääkimistel ning vajadust liikuda tugevamate EL poliitikamehhanismide suunas, muutes arusaamist EL poliitika sobivusest poliitikapärandite, -eelistuste, kollektiivse identiteedi, ühiskondlike väärtuste ja poliitika paradigmaga, mõjutades poliitika osapoolte ja avalikkuse toetust EL poliitikatele ning võimaldades seeläbi üle saada institutsionaalsetest takistustest muudatuste läbiviimistel.

Illustreerimaks raamistiku väärtust euroopastumise protsessi paremaks mõistmiseks, viidi läbi empiiriline uurimus, analüüsides Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika euroopastumist mõjutanud tegureid rändekriisi kontekstis. Tegemist oli kvalitatiivse juhtumianalüüsiga, kus empiiriliste andmeallikadena kasutati dokumentide analüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Uurimisküsimused, millele töös vastuseid otsiti olid:

- *Millised tegurid on mõjutanud Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika euroopastumist rändekriisi kontekstis?*
- *Milline on olnud diskursuste roll Euroopa rände tegevuskava raames vastuvõetud varjupaigataotlejate ümberasustamise ja -paigutamise otsuste legitimeerimisel ja rakendamisel Eestis?*

Eesti juhtumi analüüs näitas, et Euroopa rände tegevuskavale eelneval perioodil Eesti küll järgis direktiividest tulenevaid miinimumnõudeid ning toetas EL tasandi diskussioonides ühtse varjupaigapoliitika lõpuleviimist, kuid riigi poliitikaelistused olid vastu algatustele, mis kohustaks liikmesriike ümberasustamises või –paigutamises osalema. Riigi poliitilisest kultuurist tulenevalt pakuti EL tasandi aruteludes alternatiivseid võimalusi aitamaks surve all olevaid liikmesriike. Vastumeelsus varjupaigataotlejate ümberjaotamisega seonduvatele algatustele oli mõjutatud liikmesriikide üldise toetuse puudumisest, EL poliitikamehhanismi kognitiivsest olemusest, teiste riiklike poliitika osapoolte surve puudumisest, veto-õiguslike formaalsete institutsioonide olemasolust, avalikkuse negatiivsest arvamusest, etnilisusel põhinevast kollektiivsest identiteedist, senisest pikaajalisest konservatiivsest poliitikasuunast, asjaolust, et varjupaigataotlejatega seonduvat ei nähtud poliitilise probleemina ning ühiskondlikest väärtustest, mis olid suunatud esmalt riigi kodanike heaolu saavutamisele. Euroopa rände tegevuskava avaldamise järgselt ning liikmesriikide ja Komisjoni diskursuste mõjul tekkis arusaamine, et Eesti senine poliitikasuund vajab muutmist. Saavutamaks poolehoidu poliitikaelistuste muutmiseks ning muudatuste läbiviimiseks, panustas valitsus oluliselt kommunikatiivsesse ja koordineerivasse diskursusesse, kujundades arusaamist, et varjupaigataotlejate ümberjaotamine ei muuda senist konservatiivset poliitikasuunda, on kriisiolukorra lahendamiseks vajalik ning ühiskondlike väärtusi silmas pidades ainuõige. Läbi diskursuste tekitati varjupaigataotlejatega ühine identiteedikonstruktsioon ning tänu erinevate osapoolte kaasamisele poliitikakujundamise varajases faasis, vähendati võimalikku vastupanu poliitilisel tasandil. Nagu ka üks intervjueeritavatest välja tõi, oleks ilma täiendava tähelepanuta asutustevahelisele koostööle ja avalikkuse teavitamisele muudatuste läbiviimine tõenäoliselt ebaõnnestunud (intervjuu D).

Töö peamiseks järeltulemuseks on, et euroopastumise analüüsimine DI raamistikus võimaldab terviklikumat, süstemaatilisemat ning dünaamilisemat euroopastumise protsessi analüüsimist, kui euroopastumise traditsioonilised käsitlused. Mitte ainult ei too EL mõjude analüüsimine läbi DI prisma paremini välja riiklike poliitikate ja EL poliitikate kausaalsed suhted, vaid võimaldab

selgitada nii euroopastumist takistavate tegurite mõju kui ka muudatuste läbiviimist vaatamata ajaloolistele, institutsionaalsetele ja sotsioloogilistele takistustele.

Töö teoreetilises osas loodud raamistik annab hea aluse edaspidisteks uurimissuundadeks. Käesolevas töös oli tegemist Eesti juhtumi analüüsiga ning töö mahu tõttu keskenduti kitsale poliitikavaldkonnale ja ajaperioodile. Selleks, et kinnitada raamistiku väärtust euroopastumise protsessi paremaks mõistmiseks, on järgmiseks sammuks võrdlevate uuringute läbiviimine.

## **SUMMARY**

### **Europeanization in the discursive institutionalist framework: the case of Estonian international protection policy**

The value of discursive institutionalism (DI) in providing insights into the dynamics of institutional and policy change has been attested by numerous researches. In Europeanization literature however, the role of ideas and discourse in domestic policy adjustments to European Union (EU) policies has so far received little attention. The studies that have incorporated DI arguments in the analysis of Europeanization, have focused on specific aspects, thereby lacking to create a broad-based framework that would allow to evaluate appropriately the interactions between discursive processes and Europeanization. This thesis sought to contribute into filling this void, by developing an analytical framework that would link the two approaches under a single analytical framework.

The theoretical part firstly gave an overview of the Europeanization theoretical approach, by mapping out the definition of Europeanization, its mechanisms and factors influencing its impact. Thereupon the theoretical concept of discursive institutionalism was explained. Finally, by synthesizing the perspectives of the two theoretical approaches and drawing upon previous studies, an analytical framework was developed.

The framework was based upon three main arguments. Firstly, discursive processes lie in the center of the process of Europeanization. Member States participate in the European policy-making through EU level negotiations and EU policies are translated into national policies and institutions through national coordinative and communicative discourses. Secondly, national and EU level discourses are framed by the broader institutional context. Similarly to traditional Europeanization approaches, the framework outlines how the reaction of nation states to EU policy ideas are constrained by the state's policy legacies, policy preferences, demands of other policy actors, public opinions, prevailing paradigms, societal values, national collective identity, political culture, formal institutions, but also by the nature of EU policy mechanism and the reactions of other EU policy actors. Thirdly, discourse can bring about change in key factors

influencing policies by altering understandings of appropriate behaviour in EU negotiations and the necessity to move towards more prescriptive EU policies, by shaping perceptions of „fit“ between EU policies and national policy legacies, preferences, collective identity, societal values and policy paradigms, thereby influencing the support of policy actors and the public to EU policies, allowing to overcome the institutional obstacles to change.

The usefulness of the framework in improving our understanding of the process of Europeanization was illustrated by applying it to the case of Estonian international protection policy. A single case-study analysis was conducted, focusing on Estonia's reactions to the EU relocation and resettlement policies in the context of the refugee crisis. Empirical data for the case study was collected through document analysis and semi-structured expert interviews. The questions addressed in the paper were: 1) *What are the factors that influenced the Europeanization of Estonian international protection policy in the context of the refugee crisis?*, 2) *What has been the role of discourses in legitimizing and implementing the resettlement and relocation decisions taken under the European migration agenda in Estonia?*

The Estonian case-study showed that prior to the European migration agenda, Estonia implemented the minimum standards of the EU directives and supported the strengthening of the Common European Asylum System, but opposed the EU level initiatives that would oblige the Member States to participate in relocation or resettlement programmes. Due to the state's political culture, which was more prone to avoid opposing EU policies, alternative ways to support the Member States under high migratory pressure were offered. The reluctance to resettlement and relocation initiatives was influenced by the general disinterest of other Member States, the nature of the EU policy mechanism which was based on a cognitive logic, the lack of pressure from national policy actors, the existence of formal institutions with veto-players, the negative views of the public, the ethnically-based collective identity, the long-term conservative policy course, the fact that asylum seekers was not seen as a policy issue, and societal values which were directed towards firstly achieving the welfare state for its own citizens. After the publication of the European migration agenda, the pressure to change EU asylum policy arose and a wider support amongst Member States towards the creation of EU resettlement and relocation programs emerged. In the light of Member States' and the Commission's discourses, came the realization that Estonian policy preferences need to be changed. To gain support for the latter, the government significantly contributed to national communicative and coordinative discourses, shaping the understanding that EU level decisions on resettlement and relocation would not have an impact on the conservative course of the national international protection

policy, are necessary measures for solving the crisis situation and in view of the societal values, are appropriate. Through discourses, a common identity construction with asylum seekers was created and by involving different policy actors in the early phases of policy construction, possible opposition on the political level was minimized.

The main findings of the theses are that analysing Europeanization in the framework of DI allows a more integral, systematic and dynamic analysis of the process of Europeanization. The traditional approaches to Europeanization are inefficient in explaining change in EU policy mechanisms, national policy preferences or even change in national policies in spite of entrenched interests, cultural hindrances or institutional obstacles. Not only does the developed framework better reveal the causal relationships between EU and national policymaking, but also explains both the factors constraining the impact of europeanization as well as the role of discourse in overcoming impediments to change.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Annus, R. (2009) „Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel.“ *Riigikogu Toimetised*, 20. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14019> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Asari, E-M., Maasing, H. ja E. Luik (2015) „Rakendusuuring: Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule.“ Sisekaitseakadeemia, Tallinn, 1–37.
- Alink, F. Boin, A. ja P. T’Hart (2001) „Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe.“ *Journal of European Public Policy*, 8(2), 286–306.
- Bacchi, C. (2000) „Policy as Discourse: What does it mean? Where does it get us?“ *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(1), 45–57.
- Beland, D. (2005) „Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective.“ *Social Policy and Administration*, 39(1), 1–18.
- Beland, D. (2007) „Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering and Policy Drift.“ *Social Science Quarterly*, 88(1), 20–38.
- Beland, D. (2009) „Ideas, institutions, and policy change.“ *Journal of European Public Policy*, 16(5), 701–718.
- Beland, D. ja R.H. Cox (2016) „Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations.“ *Journal of European Public Policy*, 23(3), 428–445.
- Bleich, E. (2002) „Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France.“ *Comparative Political Studies*, 35(9), 1054–1076.
- Boin, A., Hart, P. ja A. McConnel (2009) „Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests.“ *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81–106.
- Bomberg, E. ja J. Peterson (2000) „Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?“ *Queen’s Papers on Europeanization*, 2, 1–43.

- Bryman, A (2012) „Research Designs.“ In *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press, 44–78.
- Börzel, T. (1999) „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain.“ *Journal of Common Market Studies*, 37(4), 573–596.
- Börzel, T. (2002) „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies*, 40, 193–214.
- Börzel, T. ja T. Risse (2000) „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Changes.“ *European Integration online Papers*, 4(15), 1–20.
- Börzel, T. ja T. Risse (2003) „Conceptualising the domestic impact of Europe.“ In Featherstone, K. ja C. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 57–82.
- Campbell, J.L. (2002) „Ideas, Politics, and Public Policy.“ *Annual Review of Sociology*, 28, 21–38.
- Carstensen, M. ja V. Schmidt (2016) „Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism.“ *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318–337.
- Risse, T., Cowles, M.G. ja J. Caporaso (2001) „Europeanization and Domestic Change: Introduction.“ In Cowles, M.G., Caporaso, J. ja T. Risse (eds.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press, 1–20.
- Crespy, A. (2010) „When ‘Bolkestein’ is trapped by the French antiliberal discourse: a discursive-institutionalist account of preference formation in the realm of European Union multi-level politics.“ *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1253–1270.
- Crespy, A. ja V. Schmidt (2014) „The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform.“ *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1085–1101.
- Creswell, J.W. (2003) „A Framework for Design.“ In *Research Design. Qualitative, quantitative and mixed-method approaches*. California: Sage Publications, 3–26.
- De Lovinfosse, I. (2008) „Explaining Renewable Electricity Policies in Europe: A Theoretical Framework.“ In *How and Why do Policies Change? A Comparison of Renewable Electricity Policies in Belgium, Denmark, Germany, the Netherlands, and the UK*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 19–44.



- Dimitrova, A. ja G. Pridham (2004) „International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits.“ *Democratization*, 11 (5), 91–112.
- Dür, A. ja G. Mateo (2010) „Choosing a bargaining strategy in EU negotiations: power, preferences, and culture.“ *Journal of European Public Policy*, 17(5), 680–693.
- Eising, R. (2002) „Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization.“ *International Organization*, 56(1), 85–120.
- Eurostat (2016) „Asylum and new asylum applicants - annual aggregated data.“ Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table ja init=1 ja language=en ja pcode=tps00191 ja plugin=1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&jpcode=tps00191&plugin=1) (viimati külastatud 17-04.2016)
- Exadaktylos, T. ja C. Radaelli (2009) „Research Design in European Studies: The Case of Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies*, 47(3), 507–530.
- Exadaktylos, T. ja C. Radaelli (2012) „Looking for Causality in the Literature on Europeanization.“ In Exadaktylos, T. ja C. Radaelli (eds). *Research design in European studies. Establishing causality in Europeanization*. London: Palgrave MacMillan, 17–43.
- Farrell, H. ja A.L. Newman (2010) „Making global markets: Historical institutionalism in international political economy.“ *Review of International Political Economy*, 17(4), 609–638.
- Fisher, F. (2003) „Public Policy as Discursive Construct: Social meaning and Multiple Realities.“ In *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 48–72.
- Flockhart, T. (2010) „Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space.“ *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 787–810.
- Flyvberg, B. (2006) „Five Misunderstandings about Case-Study Research.“ *Qualitative Inquiry* 12(2), 219–245.
- Fowler, B. (2002) „Legitimacy and Accountability in the EU Enlargement: Political Perspectives from the Candidate States.“ In Arnall, A. ja D. Wincott (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 419–437.

- Frieden, J. (1999) „Actors and Preferences in International Relations.“ In Lake, D. ja R. Powell (eds.) *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 39–76.
- Garlick, M. (2014) „Strengthening refugee protection and meeting challenges: The European Union’s next steps on asylum.“ *Policy Brief Series*, Migration Policy Institute Europe, 5, 1–12.
- Grigas, A., Kasekamp, A., Maslauskaitė, K. ja L. Zorgenfrei (2013) „The Baltic States in the EU: Yesterday, Today and Tomorrow.“ Jacques Doloire Institute, 1–100.
- Gsir, S. (2013) „EU Labour Immigration Policy: Discourses and Mobility.“ *Refugee Survey Quarterly*, 32(4), 90–111.
- Guild, E. (2006) „The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy.“ *International Journal of Refugee Law*, 18(3-4), 630–651.
- Hall, P. (1993) „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.“ *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Haverland, M. (2005) „Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research.“ *European Integration online Papers*, 9(2).
- Heritier, A. (2001) „Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking.“ In Heritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. ja A.C. Douillet (eds.) *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 1–22.
- Hope, M. ja R. Raudla (2012) „Discursive institutionalism and policy stasis in simple and compound polities: the cases of Estonian fiscal policy and United States climate change policy.“ *Policy Studies*, 33(5), 399–418.
- Howarth, D., Norval, A. ja Y. Stravrakakis (2000) *Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change*. Manchester ja New York: Manchester University Press.
- Howarth, D. ja Y. Stravrakakis (2000) „Introducing discourse theory and political analysis.“ Howarth, D., Norval, A. ja Y. Stravrakakis (eds) in *Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change*. Manchester ja New York: Manchester University Press, 1–23.

- Howarth, D. ja J. Torfing (2005) *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Hungary v Council, Kohtuasi C-647/15, OJ C 38, 01.02.2016, 43. CURIA.
- Ilves, T-H. (2013) „Ilves: brittide otsus pakkuda afgaanidele elukohta võiks olla eeskujuks ka Eestile.” *Delfi*, 23.05.2013. Kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/ilves-brittide-otsus-pakkuda-afgaanidele-elukohta-voiks-olla-eeskujuks-ka-eestile?id=66177814> (viimati külastatud 17.04.2016)
- IOM Tallinn (2012) „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks.“ Projekt CAP-CO, 1–46.
- Jacobs, A. (2009) „How Do Ideas Matter?: Mental Models and Attention in German Pension Politics.“ *Comparative Political Studies*, 42(2), 252–279.
- Johnson, B. (1997) „Examining the Validity Structure of Qualitative Research.“ *Education*, 118(3), 181–292.
- Kaldur, K. ja K. Kallas (2011) „Varjupaigataotlejate sihtrühma rahulolu ja ootuste hindamine neile pakutavate teenuste ja tingimuste osas.“ Balti Uuringute Instituut, 1–29.
- Kallas, K. (2011) „Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis.“ *Riigikogu toimetised* 2011/24. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16023> (viimati külastatud 18.04.2016)
- Kallas, K. ja K. Kaldaru (2011) „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda.“ Balti Uuringute Instituudi raport, 1–42.
- Knill, C. ja D. Lehmkuhl (1999) „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization.“ *European Integration Online Papers*, 2(7), 1–19.
- Knill, C. ja D. Lehmkuhl (2000) „Mechanismen der Europäisierung: nationale Regulierungsmuster und europäische Integration.“ *Swiss Political Science Review*, 6(4), 19–50.
- Knill, C. ja D. Lehmkuhl (2002) „The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization mechanisms.“ *European Journal of Political Research*, 41, 255–280.

- Knill, C. ja A. Lenschow (2005) „Coercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions.“ *Journal of Common Market Studies*, 43(3), 583–606.
- Kovalenko, J. (2010) „New Immigrants in Estonia, Latvia and Lithuania.“ Legal Information Center for Human Rights, Tallinn, 1–80.
- Korkut, U., Bucken-Knapp, G., McGarry, A., Hinnfors, J. ja H. Drake (2013) *The discourses and politics of migration in Europe*. New York: Palgrave MacMillan.
- Kuivonen, A. (2014) „Siseministeriumi ametnik pagulastest: teeme kõik, mida EL ette näeb, aga mitte rohkem.“ *Postimees*, 25.04.2014. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/2837835/siseministeriumi-ametnik-pagulastest-teeme-koik-mida-el-ette-naeb-aga-mitte-rohkem> (viimati külastatud 06.05.2016)
- Lavenex, S. (2001) „The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies.“ *Journal of Common Market Studies*, 39(5), 851–874.
- Lynggaard, K. (2007) „The institutional construction of a policy field: a discursive institutional perspective on change within the common agricultural policy.“ *Journal of European Public Policy*, 14(2), 293–312.
- Lynggaard, K. (2012) „Discursive institutional analytical strategies.“ In Exadaktylos, T. ja C.R. Radaelli (eds.) *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 85–104.
- Manners, I., Lynggaard, K. ja K. Löfgren (2015) „Research strategies in European Union Studies: beyond Dichotomies.“ In Lynggaard, K., Manners, I. ja K. Löfgren (eds.) *Research Methods in European Union Studies*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 309–322.
- MacLaren, L.M. (2004) „Opposition to European integration and fear of loss of national identity: Debunking a basic assumption regarding hostility to the integration project.“ *European Journal of Political Research*, 43, 895–911.
- Mahoney, J. ja G. Goertz (2006) „A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research.“ *Political Analysis*, 14, 227–249.
- Manderkeln, R. ja M. Shalev (2010) „Power and the Ascendance of the New Economic Policy Ideas. Lessons from the 1980s Crisis in Israel.“ *World Politics*, 62(3), 459–95.

- March, J.G. ja J.P. Olsen (1998) „The Institutional Dynamics of International Political Orders.“ *International Organization*, 52(4), 943–969.
- Maillard., J. ja A. Smith (2012) „Projecting national preferences: police co-operation, organizations and polities.“ *Journal of European Public Policy*, 19(2), 257–274.
- Mole, R. (2012) „The years of Soviet occupation: Independence lost and found.” In *The Baltic States from the Soviet Union to the European Union. Identity, discourse and power in the post-communist transition of Estonia, Latvia and Lithuania*. New York: Routledge, 50–80.
- Nestor, E. (2015) „Nestor: kui pagulased kohale jõuavad, leebutakse.“ *Eesti Päevaleht*, 26.06.2015. Kättesaadav: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/nestor-kui-pagulased-kohale-jouavad-leebutakse?id=71781657> (viimati külastatud 05.05.2016)
- Ojuland, K. (2013) „Online-väitluse 1. osa: Eesti pakkugu pagulastele paremaid elamistingimusi.“ *Postimees*, 30.01.2013. Kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1120410/online-vaitluse-1-osa-eesti-pakkugu-pagulastele-paremaid-elamistingimusi> (viimati külastatud 05.05.2016)
- Olsen, J.P. (2002) „The Many Faces of Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921–974.
- O’Nions, H. (2014) „Dimensions of Protection.“ In *Asylum- a Right Denied: A Critical Analysis of European Asylum Policy*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 7–38.
- Ostajen, V.M. (2016) „Between migration and mobility discourses: the performative potential within ‘intra-European movement’.“ *Critical Policy Studies*, 1–25.
- Panizza, F. and R. Miorelli (2013) „Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory.“ *Political Studies*, 61, 301–318.
- Panke, D. (2011) „Small states in EU negotiations: Political dwarfs or power-brokers.“ *Cooperation and Conflict*, 46(2), 123–143.
- Paul, K.T. (2012) „The Europeanization of food safety: a discourse-analytical approach.“ *Journal of European Public Policy*, 19(4), 549–566.
- Perrin, D. ja F. McNamara (2013) „Refugee Resettlement in the EU: Between shared Standards and Diversity in Legal and Policy frames.“ *Know Reset Research Report 2012/03*, Robert

Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, European University  
Institute 1–68.

Peters, M. ja T. Besley (2015) „The Refugee Crisis and The Right to Political Asylum.“  
*Educational Philosophy and Theory*, 47(13-14), 1367–1374.

Pevkur, H. (2015) „Esmatähtis on Vene piiri väljaehitamine.“ *Postimees*, 04.05.2015.  
Kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/3177233/esmatahtis-on-vene-piiri-valjaehitamine> (viimati külastatud 17.04.2016)

Pirjola, J. (2009) „European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language.“ *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 347–366.

Postimees. (2015a) „Euroopa riigid leppisid kokku 120 000 sõjapõgeniku abistamises, Eesti võtab 550 inimest.“ *Postimees*, 22.09.2015. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/3337177/euroopa-riigid-leppisid-kokku-120-000-sojapogeniku-abistamises-eesti-votab-550-inimest> (viimati külastatud 04.05.2016)

Postimees (2016) „Mitmes Eesti kohas avaldati meelt massiimmigratsiooni vastu, sest nimesed kardavad Rootsi ja Soome näite kordumist Eestis.“ *Postimees*, 06.09.2016. Kättesaadav: <http://elu24.postimees.ee/3573647/mitmes-eesti-kohas-avaldati-meelt-massiimmigratsiooni-vastu-sest-nimesed-kardavad-rootsi-ja-soome-naite-kordumist-eestis> (viimati külastatud 02.05.2016)

Pomerants, M. (2013) „Eesti konservatiivse pagulaspoliitika poolt ja vastu.“ *Postimees*, 10.04.2016. Kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1197174/online-vaitluse-1-osa-eesti-konservatiivse-pagulaspoliitika-poolt-ja-vastu> (viimati külastatud 17.04.2016)

Radaelli, C. (2000) „Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy.“ *An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 25–43.

Radaelli, C. (2004) „Europeanization: Solution or Problem?“ *European Integration online Papers*, 8(16), 1–23.

Radaelli, C. (2012) „Europeanization: the challenge of establishing causality.“ In Exadaktylos, T. ja C. Radaelli (eds.) *Research design in European studies. Establishing causality in Europeanization*. London: Palgrave MacMillan, 1–17.

- Radaelli, C. ja R. Pasquier (2007) „Conceptual Issues.“ In Graziano, P. ja M. Vink (eds.) *Europeanization: New Research Agendas*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 35–45.
- Riigikogu stenogramm, 8.05.2013. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201305081300> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Riigikogu stenogramm, 13.10.2013. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201510131000#PKP-17392> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Riigikogu stenogramm, 21.10.2015. Kättesaadav <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/20151021/> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Risse, T. (2001) „A European Identity? Europeanization and the evolution of Nation-State Identities.“ In Cowles, M.G., Caporaso, J. ja T. Risse (eds.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press, 198–217.
- Risse, T. (2010) „Europeanization of National Identities: Explanations.“ In *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. New York: Cornell University Press, 87–104.
- Rõivas, T. (2015a) „Kohustuslikke pagulaskvoote ei tule.“ *Äripäev*, 26.06.2015. <http://www.aripaev.ee/uudised/2015/06/26/kohustuslikke-pagulaskvoote-ei-tule> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Rõivas, T. (2015b) „Valitsusjuhid jõudsid kokkuleppele vabatahtlikus lähenemises pagulaste vastuvõtmisel.“ *Vabariigi Valitsuse pressiteade*, 26.06.2015. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/et/uudised/valitsusjuhid-joudsid-kokkuleppele-vabatahtlikus-lahenemises-pagulaste-vastuvotmisel> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Rybar, M. (2010) „Domestic Politics and National Preferences in the European Union.“ In Malova, D., Rybar, M., Bilcik, V., Lastic, E. Lisonova, Z., Misik, M. ja M. Pasiak (eds.) *From Listening to Action*. Bratislav: Devin Printing House, 33–56.
- Saar ja Poll OÜ (2010) „Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes.“ Tallinn, 1-48. Kättesaadav: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QgGL3fPXnJIJ:https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus\\_ja\\_r2nne/2010\\_eesti\\_elanike\\_teadlikkus\\_ja\\_hoiakud\\_pagulaskusimustes.pdf+ ja cd=1 ja hl=et ja ct=clnk ja gl=ee](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QgGL3fPXnJIJ:https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus_ja_r2nne/2010_eesti_elanike_teadlikkus_ja_hoiakud_pagulaskusimustes.pdf+ ja cd=1 ja hl=et ja ct=clnk ja gl=ee) (viimati külastatud 05.05.2016)

- Saar ja Poll OÜ (2014) „Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes.“ Tallinn, 1–45.  
 Kättesaadav:[https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus\\_ja\\_r2nne/2014\\_pagulasuuring\\_aruanne.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus_ja_r2nne/2014_pagulasuuring_aruanne.pdf) (viimati külastatud 17.04.2016)
- Smith, A. (1999) „National and Other Identities.“ In *National Identity*. Nevada: University of Nevada Press, 1–18.
- Schmidt, V. (2001a) “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment.” *European Integration online Papers*, 5(6), 1–20.
- Schmidt, V. (2001b) „The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?“ *Journal of European Public Policy*, 8(2), 247–264.
- Schmidt, V. (2002) „Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?“ *Comparative Political Studies*, 35(2), 168–193.
- Schmidt, V. (2005) „The Role of Public Discourse in European Social Democratic Reform Projects.“ *European Integration online Papers*, 9(8), 1–20.
- Schmidt, V. (2006) „Procedural democracy in the EU: the Europeanization of national and sectoral policy-making processes.“ *Journal of European Public Policy*, 13(5), 670–691.
- Schmidt, V. (2008) „Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.“ *Annual Review of Political Science*, 11, 303–336.
- Schmidt, V. (2010) „Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism.“ *European Political Science Review*, 2(1), 1–25.
- Schmidt, V. (2011) „Reconciling Ideas and Institutions.“ In Daniel Béland, Robert Cox, Robert Henry Cox (eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford, New York: Oxford University Press, 47–65.
- Schmidt, V. ja C. Radaelli (2004) „Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues.“ *West European Politics*, 27(2), 183–210.
- Scholten, P. ja F. Van Nispen (2015) „Policy Analysis and the “Migration Crisis”: Introduction.“ *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(1), 1–9.
- Sedelmeier, U. (2010) „Enlargement. From Rules for Accession to a Policy Towards Europe.“ In Wallace, H., Pollack, M. ja A. Young (eds.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 401–430.



- Siseministeerium (2015b) „Ministrid arutavad kohalike omavalitsustega pagulasküsimusi.“ *Siseministeeriumi pressiteade*, 21. juuli 2015. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/ministrid-arutavad-kohalike-omavalitsustega-pagulaskusimusi> (viimati külastatud 17.04.2016)
- Skogstad, G. ja V. Schmidt (2014) „Introduction: Policy paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics.“ In Skogstad, G. (eds.) *Policy Paradigms, Transnationalism and Domestic Politics*. London: University of London Press, 3–35.
- Smith, A. (1999) „National and Other Identities.“ In *National Identity*. Nevada: University of Nevada Press, 1–18.
- Slovakia v Council, Kohtuasi C-643/15, OJ C 38, 01.02.2016, 41. CURIA.
- Steinmo, S. (2003) „The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th.“ *British Journal of Politics and International Relations*, 5(2), 206–236.
- Surel, Y. (2000) „The role of cognitive and normative frames in policymaking.“ *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495–512.
- Tsahkna, M. (2015) „Margus Tsahkna: Pagulased saavad tulla meie vabal tahtel.“ *Lääne Elu*, 30.05.2015. Kättesaadav: <http://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=laaneelu20150530.2.6.1> (viimati külastatud 18.04.2016)
- Tsebelis, G. (2002) „Part I: Veto Players theory.“ In *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press, 17–65.
- TNS Emor (2016) „Toetused erakondadele.“ Kättesaadav: <http://www.erakonnad.info/reiting.html> (viimati külastatud 18.04.2016)
- Torfin, J. (2005) „Discourse Theory: Achievements, Arguments and Challenges.“ In Howarth, D. ja J. Torfin (eds.) *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 1–30.
- Toshkov, D. ja L.de Haan (2013) „The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates.“ *Journal of European Public Policy*, 20(5), 661–683.
- Trauner, F. (2016) „Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure.“ *Journal of European Integration*, 38(3), 311–325.

- Veebel, V. ja R. Markus (2015) „Europe’s Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective.“ *Journal of Politics and Law*, 8(4), 254–262.
- Vink, M. (2003) „What is Europeanization? And other questions on a new research agenda.“ *European Political Science*, 3(1), 63–74.
- Vink, M. ja P. Graziano (2007) „Challenges of a New Research Agenda.“ Graziano, P. ja M. Vink (eds.) *Europeanization: New Research Agendas?*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3–20.
- Vollmer, B. (2014) „Policy Discourses, Frames, Methods.“ In *Policy Discourses on Irregular Migration in Germany and the United Kingdom*. London: Palgrave MacMillan, 33–59.
- Yin, R. (2003) „The Role of Theory in Doing Case Studies.“ In *Applications of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 3–27.
- Wueest, B. ja F. Fossati (2015) „Quantitative discursive institutionalism: a comparison of labour market policy discourse across Western Europe.“ *Journal of European Public Policy*, 22(5), 708–730.

### ***Poliitikadokumendid ja õigusaktid***

- Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine, RT I 2008, 25, 165. Riigikogu otsus, vastu võetud 10.06.2008. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12979629> (viimati külastatud 05.05.2016)
- Euroopa Liidu Nõukogu (2014) „Council conclusions on "Taking action to better manage migratory flows.“ Luksemburg, 10.10.2014. Kättesaadav: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/145053.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/145053.pdf) (viimati külastatud 04.05.2016)
- Euroopa Liidu Nõukogu (2015a) „Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection.“ Brüssel, 22.07.2015. Kättesaadav: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf> (viimati külastatud 06.05.2016)
- Euroopa Liidu Nõukogu (2015b) „Nõukogu otsus (EL) 2015/1601, 22.09.2015, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka

toetamiseks.“ Euroopa Liidu Teatja, L248, 24.09.2015, 80-94. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1443182569923> ja uri=OJ:JOL\_2015\_248\_R\_0014 (viimati külastatud 06.05.2016)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), Euroopa Liidu Teataja, OJ L 337, 20.12.2011, 9–26.

Euroopa Komisjon (2009) „Komisjoni teatis. Euroopa ühtse ümberasustamisprogrammi loomise kohta.“ COM(2009) 447 final, Brüssel, 02.09.2009.

Euroopa Komisjon (2013) „Komisjoni teatis. Vahemere rakkerühma tegevustest.“ COM(2013) 869 final, Brüssel, 4.12.2013.

Euroopa Komisjon (2014) „Komisjoni teatis. Avatud ja turvalise Euroopa muutumine tõelisuseks.“ COM(2014) 154 final, Brüssel, 11.03.2014.

Euroopa Komisjon (2015a) „Komisjoni teatis. Euroopa rände tegevuskava.“ COM(2015) 240 final, Brüssel 13.5.2015.

Euroopa Komisjon (2015b) „Komisjoni ettepanek nõukogu otsuseks, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia, Kreeka ja Ungari toetamiseks.“ COM(2015) 451 final, Brüssel 9.9.2015

Euroopa Liidu asjade komisjon (2015a) „Seisukoha andmine: Euroopa Komisjoni teatis Euroopa rände tegevuskava COM(2015) 240.“ Riigikogu Euroopa Liidu Asjade Komisjoni istungi protokoll nr 10. Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/ebb298d5-2a02-48b9-ba14-75f5a3cc8f45/> (viimati külastatud 05.05.2016)

Euroopa Liidu asjade komisjon (2015b) „ELi asjade komisjon toetas valitsuse seisukohti rändesurve leevendamiseks.“ Pressiteated, 11.09.2015. Kättesaadav. <http://www.riigikogu.ee/pressiteated/euroopa-liidu-asjade-komisjon-et-et/eli-asjade-komisjon-toetas-valitsuse-seisukohti-randesurve-leevendamiseks/> (viimati külastatud 05.05.2016)

Pagulaspoliitika koordinatsioonikogu (2015) „Täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks.“ Tallinn, 1–24.

- Kättesaadav: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/vastuvotmise\\_tegevuskava\\_08102015.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/vastuvotmise_tegevuskava_08102015.pdf) (viimati külastatud 05.05.2016)
- Siseministerium (2015a) „Seletuskiri välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde“. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8911e1fc-ee9d-46eb-bc45-7eddc8be0144/V%C3%A4lismaalasele%20rahvusvahelise%20kaitse%20andmise%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/> (viimati külastatud 10.05.2016)
- Vabariigi Valitsus (2007) „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011.“ 25.10.2007, 1–41. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika\\_EST.pdf](https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika_EST.pdf) (viimati külastatud 05.05.2016)
- Vabariigi Valitsus (2011a) „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015.“ Kättesaadav: [https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3100/5201/1001/VV\\_k\\_209\\_lisa1.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3100/5201/1001/VV_k_209_lisa1.pdf) ja cd=1 ja hl=fr ja ct=clnk ja gl=ee (viimati külastatud 17.04.2016)
- Vabariigi Valitsus (2011b) „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015.“ 1-54. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika\\_EST.pdf](https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika_EST.pdf) (viimati külastatud 17.04.2016)
- Vabariigi Valitsus (2013) „Eesti seisukohad Euroopa Liidu välisasjade nõukogu 18. ja 19. novembri 2013. a. istungil.“ Vabariigi Valitsuse 14.11.2013 istungi protokoll nr 47. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT001D81FA?open> (viimati külastatud 02.05.2016)
- Vabariigi Valitsus (2014a) „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2014–2015.“ 1–23. Kättesaadav: [https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3290/4201/4007/VV\\_180k\\_lisa.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3290/4201/4007/VV_180k_lisa.pdf) (viimati külastatud 02.05.2016)
- Vabariigi Valitsus (2014b) „Eesti seisukohad Euroopa Komisjoni teatise „Avatud ja turvalise Euroopa muutmise tõelisuseks“ kohta.“ Vabariigi Valitsuse 15.05.2014 istungi protokoll nr 22. Kättesaadav: <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT001F09BA?open> (viimati külastatud 02.05.2016)

Vabariigi Valitsus (2015) „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2015–2019.“ Kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/eesti-euroopa-liidu-poliitika-ja-selle-eesmargid> (viimati külastatud 17.04.2016)

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I, 06.04.2016, 2, § 5<sup>1</sup> lõige 3. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106042016002> (viimati külastatud 17.04.2016)

### ***Intervjuud***

Intervjuu A: Siseministerium, osakonnajuhataja, helisalvestis 26.04.2016

Intervjuu B: Eesti Pagulasabi, juhtkonna liige, telefoniintervjuu helisalvestis 27.04.2016

Intervjuu C: Riigikantselei, nõunik Eesti Alaline Esindus Euroopa Liidu juures, telefoniintervjuu helisalvestis 27.04.2016

Intervjuu D: Siseministerium, nõunik, helisalvestis 28.04.2016

Intervjuu E: Eesti Alaline Esindus Euroopa Liidu juures, atašee, telefoniintervjuu helisalvestis, 13.05.2016

## **LISA 1 – INTERVJUU KAVA**

### **Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika enne Euroopa rände tegevuskava**

1. Kuidas iseloomustaksid Eesti seisukohti ja praktikat rahvusvahelise kaitse valdkonnas enne Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmist?
2. Millised on peamised siseriiklikud tegurid, mis on Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika seisukohtade ja praktika kujundamist mõjutanud? Millisel määral mõjutas EL Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika seisukohtade ja praktika kujundamist?
3. Millisel määral arutati rahvusvahelise kaitse poliitika kujundamise küsimusi:
  - a. ministriumite ja asutuste vahel
  - b. Riigikogus
  - c. huvigruppidega
4. Millisel määral tegeleti riigi tasandil avalikkuse teavitamisega rahvusvahelise kaitse poliitika küsimustest? Millest oli see tingitud?
5. Milline on olnud viimaste aastate olulisim muudatus Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika seisukohtades ja praktikas? Miks hindate seda kõige olulisemaks?

### **Eesti rahvusvahelise kaitse poliitika pärast Euroopa rände tegevuskava**

6. Milliseid muudatusi on Euroopa rände tegevuskava kaasa toonud? Kui ulatuslikuks neid muudatusi hindate?
7. Miks ei olnud Eesti enne Euroopa rände tegevuskava vastuvõtmist osalenud ümberasustamise ja –paigutamise programmides? Kas ilma Euroopa rände tegevuskavata oleks Eesti osalenud ümberasustamise- ja paigutamise programmides?
8. Millised tegurid mõjutasid teie hinnangul Eesti seisukohti Euroopa Komisjoni ettepanekule ümberasustamise ja –paigutamise mehhanismide loomiseks? Miks?
9. Mil määral olid seisukohtade kujundamisse kaasatud teised ministriumid/asutused ja huvigrupid? Millised oli peamised arutelukohad?

10. Kuidas hindate mandaadi saamist Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus Eesti osalemiseks ümberasustamise ja –paigutamise programmides? Kas erakondade erinevad vaated olid probleemiks?
11. Milline on olnud Eesti kuvand EL tasandil Euroopa rände tegevuskava otsuste vastuvõtmisel? Kuidas on see mõjutanud Eesti seisukohti ümberasustamise ja –paigutamise programmides osalemiseks? Kuidas on teie hinnangul Euroopa Komisjon ja teised liikmesriigid mõjutanud Eesti otsuseid?
12. Millised tegurid on mõjutanud ümberasustamise ja –paigutamise otsuste rakendamist? Millised on olnud peamised väljakutsed? Millisel määral on otsuste rakendamist mõjutanud:
  - a. Riigikogu
  - b. teised ministeeriumid ja asutused
  - c. huvigrupid
  - d. avalikkus

### **Euroopa rände tegevuskava otsuste mõju diskursustele**

13. Milliseid muudatusi ning miks tõi Euroopa rände tegevuskava kaasa kommunikatsioonis:
  - a. teiste ministeeriumite ja asutustega
  - b. Riigikoguga
  - c. huvigruppidega
  - d. avalikkusega
14. Milliseid tegevusi viidi läbi, et avalikkust ja koostööpartnereid paremini teavitada?
15. Millised olid peamised fookusteemad, millele kommunikatsioonis keskenduti?
  - a) Millisel määral rõhuti kriisi aspektile?
  - b) Mil määral mõjutas kommunikatsiooni EKRE populaarsuse tõus?
16. Millist rolli on teie hinnangul mänginud kommunikatsioon Euroopa Liidu tasandi otsuste legitimeerimisel ja rakendamisel?