

Tartu Ülikooli  
Euroopa Kolledži Toimetised  
Nr. 22

Viljar Veebel ja Toomas Riim

EESTI JULGEOLEKUPERSPEKTIIVID  
EUROOPA LIIDU JULGEOLEKU- JA  
KAITSEPOLIITIKA VALGUSES

Tartu 2004

Vastutav toimetaja: Liina Kulu  
Retsensent: Holger Mölder, Eesti Vabariigi Kaitseministeerium,  
poliitika planeerimise osakonna nõunik  
Keeletoimetaja: Eve Kask  
Kaanekujundus: Aide Eendra

© Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2004  
ISBN 9985-4-0405-X  
ISSN 1736-2164  
Tartu Ülikooli Kirjastus  
Tiigi 78, Tartu 50410

# SAATEKS

Euroopa Liiduga ühinemine on Eestile ja teistele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ühtlasi nii paljutõotav võimalus kui ka tõsine väljakutse. Euroopa Liidu liikmestaatuse omandamise järgselt on diskussioon Euroopa lõimumise tähenduse, arengusuundade ning mõjude üle olulisemgi kui liitumiskõneluste perioodis, kuna täieõiguslik liikmestaatus võimaldab meil endil kaasa rääkida Euroopa tuleviku kujundamisel. Samas tuleb tunnistada, et sageli kaasatakse väitlustesse Euroopa Liidu seotud teemadel üksnes poliitikuid ja mõnikord ka teadlasi. Kuna Euroopa Liiduga ühinemine teenib ennekõike eesti rahva heaolu parandamise huve, ei tohiks diskussioon Euroopa Liiduga ühinemise üle jääda vaid eliidi pärusmaaks.

Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži brošüüride sari „Euroopa Kolledži Toimetised“ üritab laiendada eurodebati kandepinda Eesti ühiskonnas. Seni ilmunud vihikud sisaldavad peamiselt akadeemilise ringkonna argumenteeritud hinnanguid Euroopa Liiduga liitumise küsimuses. Rangel akadeemiline käsitluslaad ei ole aga käesoleva sarja eesmärgiks. Sarjas on ilmunud ka Jaan Kaplinski esseistlik mõtisklus Euroopasse lõimumisest, samuti on oma arvamust avaldanud ühinemisläbirääkimiste juht Alar Streiman. Vihikutesarja eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidu laienemisega seotud valdkondades, tuginedes eelkõige sellistele märksõnadele nagu argumenteeritus ja aktuaalsus.

Käesolev uurimuste sari kasvas välja 1998. aastal alguse saanud eurokoolituse projektist, mille korraldasid Avatud Hariduse Liit, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž ja Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaat. Käesoleva vihiku väljaandmist toetab Euroopa Liit. Sarjas on praeguseks ilmunud juba kakskümmend üks brošüüri, mis peaksid andma lugejale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikatest ja tegevusest eelkõige Eesti vaatevinklist lähtudes. Varemilmunud artiklitega on võimalik tutvuda TÜ Euroopa Kolledži koduleheküljel (<http://ec.ut.ee>).

Head lugemist soovides  
TÜ Euroopa Kolledž

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. JULGEOLEKUVALIKUD TEOREETILISTE JULGEOLEKUKONTSEPTSIOONIDE TAUSTAL .....	6
2. JULGEOLEKUVALIKUD EUROOPA LIIDU JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA RAAMES.....	9
2.1. VÄLJAKUTSED EUROOPA JULGEOLEKULE PÄRAST KÜLMA SÕJA AJAJÄRKU .....	9
2.2. EUROOPA JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA EUROOPA LIIDU JULGEOLEKU- JA VÄLISSUHETE MEETMETE OSANA.....	11
2.2.1. Euroopa Liidu julgeolekuvahendite analüüs .....	12
2.2.2. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika ESDP alusena.....	16
2.2.3. Euroopa julgeoleku ja kaitsepoliitika olulised põhimõtted ..	18
2.2.4. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning NATO võrdlevanalüüs .....	24
3. EESTI JULGEOLEKUPOLIITIKA ARENG TULENEVALT EUROOPA JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKAST .....	26
3.1. EESTI LÄHTEPOSITSIOONID UUES JULGEOLEKU- KONTEKSTIS .....	26
3.2. EESTI JULGEOLEKUPOLIITIKA ARENG .....	28
3.3. EESTI PANUS EUROOPA JULGEOLEKU- JA KAITSE- POLIITIKASSE.....	30
4. VÄLIS-, JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA TULEVIKU ARENGUD EUROOPA LIIDUS .....	32
4.1. JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA REFORMID EUROOPA LIIDU PÕHISEADUSLIKUS LEPINGUS .....	32
4.2. EUROOPA JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA EDASISE ARENGU PERSPEKTIIVID .....	33
KOKKUVÕTE .....	34
KASUTATUD KIRJANDUS .....	36

# SISSEJUHATUS

Eesti välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitilisi prioriteete on viimase kümne aasta jooksul sidunud soov tagada oma julgeolek kuulumisega transatlantilisse julgeolekuvõrgustikku. Koostöövõimaluste tihenedes on see eesmärk asendunud tänaseks soovi ja vajadusega suunata julgeolekuvõrgustikku Eesti huve silmas pidades ning tagada euroatlantilise partnerluse ja mõju kasv.

Käesoleva väljaande eesmärk on analüüsida, millised on Eesti julgeolekupoliitilised dilemmad ja valikud tänapäeval. Seejuures pööratakse tähelepanu eelkõige Euroopa Julgeoleku- ja Kaitsepoliitika (ESDP) arendamise tulevikuväljavaadetele NATO liikmena. Lisaks arutletakse Eesti rolli üle „julgeolekukolmnurgas” – Eesti-Venemaa-Euroopa Liit.

Uurimuse alguses määratletakse Eesti koht muutunud julgeolekupoliitilises keskkonnas, hinnates Eesti välis- ja julgeolekupoliitilisi suundumusi 1991. aastast tänapäevani. Sellega luuakse alus suunitluse muutusest tuleneva mõju hindamiseks Eesti julgeolekupoliitiliste valikute tegemisele.

Keskse teemana vaadeldakse areneva ESDP (eriti selle kaitsedimensiooni) rolli Eesti julgeoleku jätkusuutlikkuse tagamisel. Siinkohal kerkivad näiteks küsimused: kas ESDP on üldse Eesti esmaste julgeolekuprioriteetide tagamisel oluline ning millised on ESDP võimalused olla Euroopa kaitsepoliitiliseks alternatiiviks üle 50 aasta edukalt toimunud NATO kollektiivkaitsesüsteemile. Samas on ilmselge, et vähemalt täna on Eesti huvides, kui mõlemad organisatsioonid toimivad tõhusalt ja teevad tihedat koostööd teineteise täiendamisel, mitte aga ei loo vastastikkuseid piirjooni ega mõjutsoone. Seega vaadeldakse lisaks sellele, kas ja millist lisaväärtust ESDP Eesti julgeolekule annab ning milliseid võimalused avanevad Eestile oma panuse andmiseks regiooni julgeolekusse, ka NATO ja ESDP funktsioone Eesti julgeoleku tagamisel. NATO ja ESDP ülesannete võrdlus keskendub sellele, millistes aspektides kumbki neist Eesti julgeolekuhuvidele ja põhimõtetele nii lühiajalises kui pikas ajaperioodis vastab. Lõpetuseks arutletakse uurimuses selle üle, millised on Eesti võimalused Euroopa julgeolekupoliitilise arengu toetamiseks ning milline on Euroopa Liidu ja NATO senine panus Eesti julgeoleku ja kaitsevõime tugevdamiseks.

Veel peatutakse regionaalse koostöö võimalustel Põhjamaade ja Põhjadimensiooni raames ning ka Balti riikide vahel.

# 1. JULGEOLEKUVALIKUD TEOREETILISTE JULGEOLEKUKONTSEPTSIOONIDE TAUSTAL

Pärast kümne Kesk- ja Ida-Euroopa riigi kirja Ameerika Ühendriikide seisukoha toetuseks Iraagi võimaliku jõuga desarmeerimise ja demokraatiseerimise küsimuses viitas Euroopa Komisjoni toonane president Romano Prodi tõsiasjale, et “Euroopa Liiduga ühinevad riigid ei saa osaleda [ühel ja samal ajal] EL-i majanduses ja USA julgeolekus”<sup>1</sup>. Prodi oli ilmselgelt pettunud, et selleaegsed EL-i kandidaatriigid ei mõistnud, millise organisatsiooniga on tegemist – Euroopa Liit ei ole pelgalt majandussühendus. Ka Prantsuse president Jacques Chirac on öelnud, et “see, kes valib Ameerika-lähedase välispoliitilise suuna EL-i partneritega kooskõlastamata, käitub vastutustundetult”.

Teisisõnu näevad liikmesriigid ESDP-d Euroopa lõimumise ja EL-i välis- ja julgeolekupoliitika olulise osana. Samuti on selge, et ilma sellesse panustamata ei saa osaleda ka majandusruumis. Isegi kui täna ESDP pakutav poliitika ei vasta Eesti vajadustele, on see osa laiemast lõimumisprotsessist, mille pikaajaliseks eesmärgiks on välja arendada Euroopa Liidu ühiskaitse.

Kuigi Eesti huvides ei ole teineteist välistavad valikud Euroopa Liidu ja NATO vahel, tuleb seda teemat kindlasti põhjalikult analüüsida, sest ei ole ratsionaalne, et mõlema organisatsiooni ülesanded (konfliktiennetus) küll kattuvad, kuid sekkumismeetodid (pehme või jõuline sekkumine) erinevad. Otseste julgeolekugarantiide kõrval on Eesti huvides ka Euroopa Liidu majandussüsteemide ja kaudse julgeoleku tagamise meetmete säilimine regioonis.

Sagedased nn lihtsustatud argumendid (näiteks: kes tuleks Eestile appi reaalse kallaletungi puhul?) juhivad tähelepanu kõrvale tunduvalt olulisematelt julgeolekuprobleemidelt, mis tulenevad ühelt poolt transatlantiliste suhete madalseisust, teiselt poolt Euroopa lõimumise edasise süvendamisega seotud küsimustest. Lisaks pole ei NATO ega Euroopa Liit enam päris needsamad organisatsioonid, mis nad olid aastaid tagasi.

Julgeolekuvalikud peaksid tuginema teoreetilistele julgeolekukäsitlustele. Samas tuleb arvestada sellega, et erimeelsused julgeoleku teoreetiliste (ja ka praktiliste) kontseptsioonide loomisel ning mõtestamisel

---

<sup>1</sup> Prodi, R. “Education, tolerance and vision: Europe's way forward”. Saints Cyril and Methodius University, Skopje, 21. veebruar 2003.

pärinevad juba nn külma sõja järgsest ajajärgust, mil kuni selle ajani domineerinud realistliku käsitluse kõrvale kerkisid neoliberalismil, konstruktivismil ja kriitilisel lähenemisel põhinevad julgeolekumudelid.

Uued lähenemised rõhutavad vajadust seni *a priori* kasutatud julgeolekualaste eelduste, -mudelite ja -prioriteetide ümberkujundamise järele vastavalt teisenenud ootustele ja nõudmistele. Üldjoontes on tähelepanu nihkunud rahvusriiklikelt ja militaarkesksetelt julgeolekuaspektidelt sotsiaalsetele ja keskkondlikele küsimustele, samuti rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste institutsioonide rolli analüüsimisele. Niisugust muutust on kirjeldatud kui modernse (vana) ja postmodernse (uue) julgeolekukontseptsiooni võitlust (vt tabel 1). Varasem, modernistlik julgeoleku käsitlusviis keskendub riikidevahelistele sõdadele, vaadates vägivalda kui kalkuleeritud ja instrumentaalset nähtust. Uus, postmodernne vaatenurk tähtsustab sisemist julgeolekut riikliku julgeoleku (välisest ohust põhjustatu) kõrval. Selle käsitluse järgi ei ole sõda midagi, mida saaks ennustada ja planeerida, vaid pigem juhuslik, kontrollimatu ja kaootiline konflikt.

Tabel 1

### Kahe erineva julgeolekukontseptsiooni tunnusjooned

<b>Modernne ehk vana julgeolekukäsitlus</b>	<b>Postmodernne ehk uus julgeolekukäsitlus</b>
Absoluutne julgeolek	Suhteline julgeolek
Jagamatu, vastastikku sõltuv julgeolek	Jagatud, nn taskujulgeolek (lokaalsed, lühiajalised konfliktid)
Mure oodatud, planeeritud ja instrumentaalse vägivalla pärast	Mure ootamatu, improviseeritud, <i>ad hoc</i> ja ekspressiivse vägivalla pärast
Seotus riikliku poliitikaga	Seotus ühiskondliku poliitikaga
Laiaulatuslik vägivald	Väike, pihustatud vägivald
Binaarsed osapooled	Erinevad osapooled
Ühtne, selge vaenlane	Erinevad oponendid
Rõhk relvadel ja sõjalistel küsimustel	Rõhk sotsiaalmajanduslikel küsimustel, kultuuril ja identiteedil

Kui modernse julgeolekukäsitluse puhul on kesksed teemadeks suveräänsus ja piiride puutumatus, siis postmodernses lähenemises nendele nii palju tähelepanu ei pöörata, vaid rõhutatakse integratsiooni ja fragmentatsiooni olulisust ning tuuakse välja keskus-perifeeria mõõde.

Uue julgeolekukäsitluse olulisemate uuendustena võib välja tuua:

- rahvusvahelise õiguse ja ühiskondliku korralduse väärtustamise;
- hoiakute ja väärtuste integratsiooni kui ühe Euroopa-sisese julgeoleku ja rahu tagamise põhimeetodi;
- sõjalise sekkumise ja jõuga ähvardamise ärahoidmise;
- üksikisiku väärtustamise;
- julgeolekuohtude nägemise ühiskonna sotsiaalse jätkusuutlikkuse raamistikus (sotsiaal-, majandus-, poliitilise-, keskkonna- ja militaarsfääri raames ja ühismõjus) ning heaoluühiskonna vaatenurgast;
- relvastuskontrolli, relvastuse vähendamise, rahuvalve ja tingimusliku abi kui julgeoleku tagamise põhimeetme;
- konfliktijärgse rehabilitatsiooni ja ühiskonna ülesehitamise olulisuse.

Uue julgeolekukäsitluse puhul ohustavad riigi julgeolekut pigem individidid või individide grupid (näiteks terroristid), mitte niivõrd teised riigid. Tegemist on nn asümmeetriliste ohtudega, mis on seotud majanduslike, etniliste, kultuuriliste vms erinevustega, piireületavate keskkonnaprobleemidega jne. Muutunud ohtude tõttu on kaitsmist vajavad väärtused pigem riigi demokraatia, individide heaolu ning inimõiguste ja õigusriigi jätkusuutlik areng. Seetõttu on vaja võidelda näiteks keskkonnareostuse, põgenikevoogude, korrupsiooniga jne. Julgeolekuohtude neutraliseerimise vahendina toetub uus vaatenurk senisest enam tsiviilvõimekuse arendamisele (näiteks kriisienetus siseriikliku sotsiaalmajandusliku stabiilsuse tagamise kaudu). Reageerivate vahendite (näiteks humanitaarne sekkumine) tõhusus on selliste ohtude puhul küsitavad, pigem on vaja struktuuralseid vahendeid ohtude ennetamiseks.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et riigi julgeolekuprioriteete ja toimimisala ei ole kerge defineerida, sest need muutuvad koos ühiskonna arenguga. Hoolimata muutustest julgeoleku hoiakutes ja -suhtluses on selge, et Eesti julgeoleku seisukohast on vana käsitlus ikka veel väga elujõuline – kas või kurbade ajalooliste kogemuste mõjul annab Venemaa ebastabiilne olukord kindlasti lisaargumente vana julgeolekukontseptsiooni pooldajatele.

Senise, riikide rahvushuvidel põhineva militaarkeskse julgeolekukäsitluse laiendamine mitteriiklikesse ning sotsiaal- ja majandusvaldkondadesse ongi üldises plaanis tõstatanud küsimuse, kas selline sisuline muutus suudab asendada senist klassikalist lähenemist julgeolekule. Suur osa rahvusvahelise poliitika osalisi, eriti väljaspool Euroopa Liidu



*security community*<sup>2</sup>, jätkab praeguse ni traditsioonilistel julgeolekuohtudel baseeruvate põhimõtete järgimist oma välis- ja julgeolekupoliitikas. Ka postkommunistlike Kesk- ja Ida-Euroopa riikide välis- ja julgeolekupoliitika kujunemisprotsess ei lähtu kaugeltki Euroopa Liidus tajutavatest ni uutest ohtudest. Enamikus sellistes riikides on iseseisvusperiood olnud suhteliselt lühike ning seetõttu on suveräänsus ja sõjaline oht nende julgeolekupoliitikas palju olulisemal kohal kui näiteks keskkonnohud.

Sedavõrd erinev julgeoleku käsitus tõstatab iseenesest mitmeid küsimusi. Esiteks, kuivõrd objektiivselt on üldse praeguses olukorras võimalik ja vajalik julgeoleku mõistet ümber mõtestada. Teiseks, kas julgeoleku mõistet tuleb kindlasti seostada mingite teguritega, mis peavad ümbermõtestamise käigus säilima, et osapooled üksteist mõistaksid.

## 2. JULGEOLEKUVALIKUD EUROOPA LIIDU JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA RAAMES

### 2.1. Väljakutsed Euroopa julgeolekule pärast külma sõja ajajärku

Viimased viiskümmend aastat on Lääne-Euroopa julgeoleku kindlustajaks olnud NATO kollektiivkaitse süsteem, mille sõjaline võimekus oli koondunud NATO ühtse juhtimis- ja planeerimisstruktuuri kätte. Euroopa riigid olid NATO raames valmis tõrjuma vaenuliku riigi või alliansi massiivset rünnakut väljastpoolt. Seoses ni külma sõja lõpuga<sup>3</sup> ning Nõukogude Liidu majandusliku, poliitilise ja sõjalise kokkuvarisemisega

---

<sup>2</sup> Karl W. Deutsch'i järgi tähendab see, et teatud piiritletud rahvusvahelise süsteemi osas on võimalik olukord, kus konflikti tõenäosus selles tegutsevate *actorite* vahel on null.

<sup>3</sup> Külmaks sõjaks nimetatakse perioodi Teise maailmasõja lõpust kuni Berliini müüri langemiseni ja NSVL kokkuvarisemiseni (USA kaitseministeeriumi piiritletus: 2. septembrist 1945 (Jaapani allaandmine Teises maailmasõjas) kuni 26. detsembrini 1991 (Nõukogude Liidu laialisaatmine). Külma sõda iseloomustas bipolaarsus: kestev rivaliteet kahe poliitilise ja sõjalise bloki vahel, mida juhitasid ülivõimud NSVL ja USA. Termin "külma sõda" võttis esmakordselt kasutusse USA valitsuse nõunik Bernard Baruch 1947. aastal.

on aga traditsiooniliste julgeolekuohtude tähtsus Lääne-Euroopa riikide hinnangul selgelt vähenemas, sest sõjalist (nii konventsionaalset kui tuuma-) konflikti suuremate Euroopa riikide vahel ei peeta enam tõenäoliseks. Ka NATO ei räägi oma strateegilistes käsitlustes (nii 1991. aasta kui ka 1999. aasta kontseptsioonis) enam ohtudest, vaid uutest riskidest ja ebastabiilsusest uues julgeolekupoliitilises keskkonnas.

Uusi ohte Euroopa julgeolekule nähakse järgmistes küsimustes<sup>4</sup>:

1. Majandusohud ehk võimalus, et Euroopa Liidu edasine majandusloomumine peatub või asendub stagnatsiooniga.
2. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ebastabiilsus, mis hõlmab nii etnilist-religioosset vaenu kui ka mitteturvalisi ja ebaefektiivseid riigipiire (mis põhjustab illegaalset migratsiooni ja salakaubandust). Seetõttu kardetakse ka, et Euroopa Liidu edasine laienemine peatub.
3. Venemaa ebastabiilne poliitiline ja majanduslik areng.
4. Vahemere piirkonnast lähtuv ebastabiilsus majanduslikus, demograafilises ja ökoloogilises plaanis.
5. Mittegeograafilised ohud nagu organiseeritud kuritegevus, illegaalne kaubandus, relvastuse ja sõjalise tehnoloogia levik (kaasa arvatud massihävitusrelvad), terrorism, ökoloogilised katastroofid, nn. info-sõja oht.

Väärtused, mida Euroopa Liit peab kaitsma nende ohtude eest, on defineeritud suhteliselt üldiselt – indiviidi vabadus, demokraatia, majanduslik heaolu, inimõiguste austamine ja õigusriik.

Peamiseks küsimuseks on ohtude defineerimise järel kerkinud see, millised peaksid olema vahendid nendega võitlemiseks? Kas seejuures piisab vaid tsiviilvahenditest (näiteks kriisiennetustöö ning arengu- ja humanitaarabi) või kas ja kui palju tuleks kaasata sõjalisi vahendeid?

---

<sup>4</sup> Larsen, H. The Discourse on the EU's Role in the World. Raamatus Hansen, B.; Heurlin, B. (eds). The New World Order: Contrasting Theories. Houndsmills, Basingstoke ja London: Macmillan, 2000, lk. 341-344. Analüüs põhineb Euroopa Liidu Nõukogu dokumentatsioonil.

## 2.2. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika Euroopa Liidu julgeoleku- ja välissuhete meetmete osana

1992. aastal Euroopa Liidu lepinguga määratud liidu viis peamist eesmärki kannavad endas ka julgeolekupoliitilist sihti – uue lepingu preambula teises punktis seatakse eesmärgiks kinnitada oma identiteeti rahvusvahelisel tasandil Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (CFSP) loomise ning ühiskaitse kujundamise teel.

Sellega kinnitati praktilist vajadust mõtestada ümber julgeoleku-probleeme ning rõhutati selle olulisust Euroopa edasise lõimumisprotsessi suunajana, mis hakkas kanduma üle sellistesse nn kõrge poliitika valdkondadesse, nagu välis- ja julgeolekupoliitika.

Euroopa Liidu lepingu V jaotis täpsustab poliitilise koostöö piirid ja eesmärgid:

- kaitsta liidu väärtusi, huve ja sõltumatust;
- tugevdada igati liikmesriikide ja liidu julgeolekut;
- tagada rahu ja suurendada globaalset julgeolekut, lähtudes ÜRO põhikirjast, Helsingi lõppaktist ja Pariisi hartast;
- edendada rahvusvahelist koostööd;
- arendada ja tugevdada demokraatiat, kaitsta inimõigusi ja põhivabadusi.

Vajadus koordineerida välis- ja julgeolekupoliitikat (pikemas perspektiivis ka kaitsepoliitikat) rahvusriikide vahel tulenes otseselt Euroopa Liidu rolli tähtsustumisest rahvusvahelises plaanis. Mõju avaldasid samuti Balkanil puhkenud etnilised konfliktid, milles nähti ohtu mitme piirkonna stabiilsusele Euroopas kui ka konkreetsed ohud (põgenikevood, illegaalne kaubandus, keskkonnaprobleemid jne) Euroopa Liidu kui teraviku traditsioonilisele heaolule ja turvalisusele.

Amsterdami lepinguga loodi oluliselt selge õiguslik baas julgeolekualaseks tegutsemiseks – liidu lepingulisse alusesse koondati Lääne-Euroopa Liit koos nn otsest sekkumist eeldavate konfliktireguleerimise missioonidega (nn. *Petersberg Tasks*). Sisuliselt pandi sellega alus Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika väljaarendamisele.

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika loodi ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames 1999. aastal Kölni Ülemkogu otsusega, pidades silmas liidu suutlikkuse tugevdamist rahvusvaheliste konfliktide ennetam

misel, vältimisel ja lahendamisel tsiviil- ja militaarabinõudega. Kölni Ülemkogus vastu võetud deklaratsioonis märgiti ka ESDP tähtsust, võimaldamaks liidul rahvusvahelisel areenil rohkem oma eesmärke saavutada. Esialgse koostöö põhjal saaks areneda ühisidentiteet ja süveneda lõimumisprotsess, Euroopa Liidu kaitsedimensioon tervikuna hakkaks välja arenema alles pärast esimese etapi edukat elluviimist.

Algatus välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitilise käsitluse uuesti ülevaatamiseks ilmnis Euroopa Tulevikukonvendis, kui valmistati ette Euroopa Liidu Põhiseadusliku lepingu ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikat puudutavaid artikleid. Peamiselt arutati institutsionaalsete, rahaliste ja õiguslike küsimuste üle. Kahjuks jäid olulised probleemid (pädevuse jagamine riikide, NATO ja Euroopa Liidu vahel ning poliitika toimivuse tagamine) lahenduseta.

Uusi ideid ja eesmärke sisaldas ka Ministrite Nõukogu peasekretäri Javier Solana 2003. aastal esitletud raamdokument „*The EU Security Strategy Implications for Europe's*”. Probleemsete aladena tõi Solana välja Lähis-Ida, Balkani, Kaukasuse vabariigid ja Valgevene. Euroopa Liidu ees seisvaks peamiseks probleemiks peeti terrorismi, mida põhjustavad regionaalsed konfliktid ja suutmatud riigid. Ehkki olukorra parandamiseks pakuti välja multilateraalseid, ennetavaid ja koostöö põhinevaid abinõusid, andis muidu probleemide ja kriisialade määratlemisel väga edukas dokument paraku liiga vähe lahendusi.

Paralleelselt on Euroopa Liit tegelenud aktiivselt ka ennetavate vahendite arendamisega, eelkõige läbi naabruspoliitika.

### 2.2.1. Euroopa Liidu julgeolekuvahendite analüüs

Euroopa Liidu institutsionaalse ülesehituse tõttu ei ole julgeolekuvahendite analüüsimisel otstarbekas vaadelda Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikat eraldiseisva nähtusena kahel põhjusel.

Esiteks, Euroopa Liidu liikmesriigina puudub Eestil võimalus osaleda lõimumisprotsessis ainult ESDP raames või vastupidi – keelduda osalemast vaid ESDP-s.

Teiseks, Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärgiks on täiendada julgeolekustruktuuri. Analüüsides Euroopa Liiduga liitumisega kaasnevaid tulemeid julgeolekule või võrreldes NATO ja Euroopa Liidu julgeoleku mõju, peab seega lähtuma Euroopa Liidu julgeolekuvahendite terviklikust käsitlusest. Seejuures ei pruugi Eesti seisukohast põhiline

julgeoleku lisaväärtus tuleneda mitte üksnes julgeoleku- ja kaitsepoliitika-  
kast.

Euroopa Liidu välissuhtluse ja julgeolekuvahendite alla kuulub  
tänapäeval kuus erineva eesmärgi ja integreerituse tasemega valdkonda:

1. Väliskaubandus.
2. Naabruspoliitika.
3. Arengukoostöö ning Põhja- ja Lõunamõõde.
4. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika, mille raamidest jääb ka Euroopa  
julgeoleku- ja kaitsepoliitika.
5. Ühine osalemine rahvusvahelistes organisatsioonides ja suhetes kol-  
mandate riikidega.
6. Ühise kaitsepoliitika arendamine.

Esmapilgul näib, et käesoleva uurimuse raames on tähtsad eel-  
kõige viimased kolm valdkonda. Võttes aga arvesse kasutatavate ressurs-  
side hulka ning seeläbi liidu mõju kolmandatele riikidele, on pilt vastupi-  
dine – Euroopa Liit kui rahvusvaheline osaline suunab liikmesriikide  
huve ja ambitsioone eeskätt esimese kahe valdkonna kaudu. Euroopa jul-  
geoleku- ja kaitsepoliitika kõrval on tähelepanuväärsed just teine ja kol-  
mas kategooria, mis toimiva otsustusstruktuuri ja ulatuslike finantsvahen-  
dite abil tegelevad kriisiennetusega ka Eestiga piirnevatel aladel – Loode-  
Venemaal ja Kaliningradis.

Kuivõrd väliskaubanduspoliitikal puudub otsene julgeolekuaspekt  
ning tegemist on majandusvaldkonnaga, on see edasisest ülevaatest kõr-  
vale jäetud.

Naabruspoliitika (*Proximity and Neighbourhood Policy*) ühendab  
endas koordineeritud suhtlemist nende Euroopa Liidu naaberriikidega,  
kes ei kuulu kandidaatriikide hulka ja kellega on alanud liitumiskõnelu-  
sed. Siia kuuluvad nii need riigid, kelle liikmelisus jääb määratlemata  
kaugusesse (näiteks Makedoonia, Serbia ja Montenegro), kui ka riigid,  
keda täna ei nähta Euroopa Liidu liikmesriikidena, kuid kus on puudu-  
jääke demokraatia või riikluse osas (Ukraina, Valgevene, Moldova).  
Lisaks hõlmab see suhtlust nende riikidega, kellele on liikmelisus avatud,  
kuid kes pole soovinud Euroopa Liiduga ühineda (Norra, Island ja  
Šveits). Regiooniväliselt osalevad naabruspoliitikas liidu lähinaabrid  
Alžeeria, Tuneesia, Palestiina, Iisrael, Süüria, Gruusia, Armeenia ja Aser-  
baidžaan. Poliitika eesmärgiks on demokraatia arengu ja õigusriigi taga-  
mine ning majandusliku ja poliitilise koostöö tihendamine nendes riiki-  
des. Kandidaatriigid, kellele on lähemas plaanis lubatud liikmelisust

(Türgi, Bulgaaria ja Rumeenia), siia rühma ei loeta. Sellesse kategooriasse ei kuulu ka Venemaa, sest ta ei soovi, et teda koheldaks sarnaselt väikeriikidega.

Euroopa Liit on maailma suurim arenguabi andja – see ületab liitumiseelse abita kuus miljardit eurot<sup>5</sup>. Idee poolest on tegemist lisaga liikmesriikide arengukoostöö- ja abiprogrammidele. Arenguabi andmise eesmärgiks on stabiliseerida olukord puudust kannatavates ja ebastabiilsetes riikides juba enne konflikti laienemist, et vältida regionaalset ebastabiilsust, põgenikevooge jms. Et arenguabi andmine toimub reeglina tingimuslikult, on tegemist pikaajalise vahendiga demokraatia edendamisel ja euroopalike väärtushinnangute juurutamisel. Abiprogrammid ja neist tulenev mõju on enamasti sihitud endistesse kolooniatesse (eelkõige Aafrika ja Kariibi mere riigid nn Cotonou konventsiooni raames), pidades silmas pikaajalist koostööd. Arenguabiprogramme juhitakse ühenduse meetodi kaudu ning on seega Euroopa Komisjoni kanda.

Põhjamõõde on Euroopa Liidu tegevussuund, mis peaks tihendatud majandusliku ja poliitilise koostööga Euroopa põhjaosa riikide vahel tooma kaasa stabiilsuse, julgeoleku ja heaolu suurenemise Lääne-mere piirkonnas. Samuti soovitakse parandada Euroopa Liidu ja Venemaa strateegilist koostööd ning tihedamaid sidemeid Euroopa Liidu, Venemaa ja Põhja-Ameerikaga. Esmakordselt kasutas mõistet „Põhjamõõde” 1994. aastal Soome välisminister Heikki Haavisto. Läbimurre Euroopa Liidu suhtumises Euroopa põhjaosa riikidesse toimus aga 1997. aastal, kui Soome peaministri Paavo Lipponeni esinemiste põhjal koostas Euroopa Komisjon Euroopa Nõukogu ülesandel Põhjamõõtme kohta ettekande. Ettekanne kinnitati 1998. aastal Viini tippkohtumisel ning põhjamõõtme tegevuskava kiideti heaks Euroopa Ülemkogus Santa Maria da Feiras 2000. aasta juunis.<sup>6</sup>

Põhjamõõtme tegevusvaldkonnad ja meetmed on järgmised:

1. Piiriülene koostöö (sh. võitlus organiseeritud kuritegevusega ja piiriülene koostöö).
2. Keskkonnaalane koostöö.
3. Tuumaohutuslane koostöö.
4. Energia-, transpordi-, telekommunikatsioonide alane koostöö.
5. Inimressursside areng ja teadusuuringud.
6. Rahvatervis.

---

<sup>5</sup> Vaata [http://uropa.eu.int/pol/ext/index\\_en.htm](http://uropa.eu.int/pol/ext/index_en.htm)

<sup>6</sup> Vaata [http://www.europarl.eu.int/summits/fei2\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/fei2_en.htm)

7. Kaubandus- ja majanduskoostöö ning investeringud.
8. Kaliningradi piirkonna areng.

Põhjamõõde on Euroopa Liidu esimene ametlik programm, mis hõlmab nii EL-i tervikuna, eraldi selle vanu liikmesmaid (Soome, Rootsi, Taani ja Saksamaa) ja uusi liikmesriike (Eesti, Läti, Leedu ja Poola) kui ka liidust välja jäävaid riike (Venemaa, Norra ja Island). Seejuures peetakse just Soomet Venemaa kaasamisel Euroopa Liitu sobivaimaks partneriks, sest Soomel on liikmesriikidest Venemaaga ühine maismaapiir ning sellest tulenevad kogemused naabriga suhtlemisel. Piirkondlikest organisatsioonidest osalevad Põhjamõõtme tegevuskava elluviimisel Läänemeremaade Nõukogu, Barentsi Euro-Arktika Nõukogu, Arktika Nõukogu, Barentsi Regionaalne Nõukogu, Läänemere Linnade Liit, Põhjamaade Ministrite Nõukogu ning Balti Ministrite Nõukogu.

Euroopa Liidu huvi Põhjamõõtme vastu on mõistetav – ühelt poolt vajab Euroopa Liit energeetilist koostööd Venemaaga, teisalt võimaldab vastastikku kasulik majanduspartnerlus stabiliseerida olukorda Venemaal ka julgeolekupartnerina, seda nii otsese kui kaudse julgeoleku aspektis. Oluliseks küsimuseks Põhjamõõtme raames on ka Kaliningradi staatus ning Kaliningradist tulenev oht organiseeritud kuritegevuse, tuumajäätmete ja epideemiliste haiguste keskusena.

Rahvusvahelistes organisatsioonides on Euroopa Liit suutnud võrdlemisi edukalt esindada liikmesriikide ühishuve, ehkki esindatuse tase organisatsioonides erineb teataval määral. Arenemas on liidu staatus just Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni juures – väidetavalt on liitu küll õigusliku partnerina täiesti tunnustatud, kuid samas tähendab see vaid vaatljastaatust peassambleel (Julgeolekunõukogus, Rahvusvahelises Kohtus ja UNICEF-i juures puudub Euroopa Liidul samas näiteks õigusliku partneri staatus). Euroopa Liit on täisliige Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioonis (OECD), Euroopa Komisjonil on ühenduse esindajana vaatljastaatus Euroopa Nõukogus ja Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioonis (OSCE). Kõige tugevam on liidu positsioon aga WTO ja Rahvusvahelises Toiduagentuuri struktuurides.

Neis organisatsioonides, kus liidul pole liikmestaatus, kohustuvad liikmesriigid kaitsma ühist positsiooni, kui see on olemas. Bretton Woodsi institutsioonide raames on koostöö tihedam Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) liinis.

## 2.2.2. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika ESDP alusena

Euroopa Liidu teises sambas – ühises välis- ja julgeolekupoliitikas – kasutatakse esimesest, nn ühenduse sambast täiesti erinevaid vahendeid. Seejuures ei ole enamik neist liikmesriikidele otseselt kohustuslikud, tuginedes pigem vastastikusele huvile ja solidaarsusele. Seetõttu sõltub ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamine oluliselt liikmesriikide poliitilisest tahtest mingil ajahetkel. Samas peab tõdema, et ühist välis- ja julgeolekupoliitikat on seni juhitud ja finantseeritud puudulikult ning selle reformimine on olnud viimaste lepingute üheks keskseks aruteluteemaks

Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat kujundatakse järgmiste vahendite kaudu:

1. Ühine käitumine, ühised strateegiad ja positsioonid.
2. Süstemaatiline koostöö, koordinatsioon ja informeerimine.
3. Eriesindajad, poliitiline dialoog, deklaratsioonid ja demaršid.
4. Rahvusvaheliste lepingute sõlmimine.
5. ESDP ning kaitsedimensioon.

*Ühised strateegiad* töötatakse välja seoses liikmesriikide suure huviga teatud regioonide suhtes ning võetakse vastu Euroopa Ülemkogu ühehäälselt. Nad katavad nii ühise välis- ja julgeolekupoliitika, kui ka ühenduse aspekte tervikuna. Juba vastuvõetud strateegiale võib Ministrite Nõukogu heaks kiita järgnevaid strateegiaid kvalifitseeritud häälteenamisega. Siiani on vastu võetud ühised strateegiad Venemaa, Ukraina ja Vahemere regiooni suhtes. Ühist käitumist kasutatakse juhul, kui on tarvilik, et liit aktiivselt sekkuks. Kuna neid võetakse vastu ühehäälselt, on nad liikmesriikidele õiguslikult siduvad. Euroopa Ülemkogu saab vastu võtta ka ühiseid positsioone rahvusvahelistes, regionaalsetes või temaatilistes küsimustes. Ka need nõuavad ühehäälsust, v.a juhul kui tegemist on olemasoleva ühise strateegia raamistikuga. Kord positsiooniga nõustunud, kohustuvad liikmesriigid ühitama rahvuslikud poliitikad selle eesmärkidega ning kaitsma ja esindama seisukohta rahvusvahelistes organisatsioonides.

*Süstemaatilises koostöös, koordinatsioonis ja informeerimises* tuleb Euroopa Liidu liikmesriikidel kooskõlastada oma seisukohti rahvusvahelistel foorumitel. See omakorda viib sageli liidu ühise seisukoha väljakujundamiseni. Samalaadne protsess toimub ka kolmandates riikides



liikmesriikide esindajate ja komisjoni delegatsiooni kokkusaamistel. COREU on võrgustik, mis ühendab liikmesriike, Euroopa Komisjoni ja peasekretariaati, tagades infovahetusega oluliselt paremad võimalused CFSP otsuste ja deklaratsioonide ettevalmistamiseks.

*Eriesindajate nimetamine* sätestati Amsterdami lepingus (artikkel 18.5). Hetkel on Euroopa Liidu eriesindajad Lähis-Ida ja Afganistani regioonides ning lisaks Endises Jugoslaavia Vabariigi Makedoonias, Bosnias ning Kagu-Euroopa Stabiilsuspakti juures. *Poliitiline dialoog* toimub enam kui 50 riigi ja kümne rahvusvahelise organisatsiooniga, aastas leiab selle raames aset ca 300 kohtumist. *Deklaratsioon* (mida pole Amsterdami lepingu V peatükis märgitud) kasutatakse laialdaselt, tutvustamaks liidu vaateid rahvusvahelisel areenil – igal aastal valmib ca 100 deklaratsiooni. *Demarš*e kasutatakse juhul, kui Euroopa Liit soovib väljendada oma suhtumist otseselt asjaosalistele, nõudes näiteks sekumist. Demaršid on tavapäraselt konfidentsiaalsed, kuid esineb ka avalikke pöördumisi.

*Rahvusvahelisi lepinguid* on õigus sõlmida Ministrite Nõukogul. Eesistujariik peab sellisel juhul läbirääkimisi nõukogu poolt talle konsensusega antud mandaadi alusel. Sellisel viisil sõlmitud lepingud on põhimõtteliselt liikmesriikidele siduvad.

Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat juhitakse valitsustevahelise mudeli järgi – otsustusõigus ja pädevus kuuluvad täielikult sellistele liikmesriikide valitsusi esindavatele institutsioonidele, nagu Euroopa Ülemkogu ja Ministrite Nõukogu. Kuigi lepingu kohaselt kaasatakse ka Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament täiel määral CFSP tegevusse, ei ole neil selles valdkonnas siduvat otsustuspädevust ning nad on nn teises sambas oluliselt nõrgemal positsioonil võrreldes esimese, ühenduse sambaga. Euroopa Komisjonil on küll seadusandlik initsiatiiv, mida ta ka kasutab, kuid tal ei ole täidesaatvat pädevust. Euroopa Parlamendil on aga ainult konsulteeriv roll. Euroopa Kohus ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames ei osale.

Otsuseid võetakse Ministrite Nõukogus vastu ühehäälselt ning igal riigil on hääletamisel vetoõigus. Hääletamisest hoidumine ei takista iseenesest otsust vastu võtta – mittehääletanud riik ei pea küll otsust täitma, küll aga aktsepteerima, et otsus seob Euroopa Liitu, ning hoiduma otsusega vastuollu sattuvatest abinõudest. Kui enam kui 33% liikmesriikidest soovib hääletamisest hoiduda, siis otsust vastu ei võeta. Erandina võetakse kvalifitseeritud hääletamisega vastu otsuseid, kui ühisstrateegia põhjal võetakse ühismeetmeid või ühisotsuseid ja kui võetakse vastu olemasoleva otsuse rakendamisotsus, kuid mitte sõjalistes või kaitsepolii-

tilistes küsimustes. Iga nõukogu liige võib paluda riikliku poliitikaga seotud tähtsal põhjusel loobuda kvalifitseeritud hääletamisest, saades sellega vetoõiguse hääletamisel nüüd juba Euroopa Ülemkodus. Eesistujariigi ja kolmandate riikide või organisatsioonide vahel sõlmitud kokkulepped ei seo neid liikmesriike, kelle esindaja Ministrite Nõukogus teatab, et põhi-seadusest tulenevate piirangute tõttu ei saa nad seda kohaldada.

Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat finantseeritakse liidu eelarvest, kusjuures kaetakse sekkumistega tekkivad kulud (administratiivkulud kaetakse selle institutsiooni kuludest, mille alla see loogiliselt langeb). Mõnikord on kasutatud kas liikmesriikide omafinantseerimist või kulude katmist teistelt liidu eelarve ridadelt.

### **2.2.3. Euroopa julgeoleku ja kaitsepoliitika olulised põhimõtted**

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ellukutsumise motiivid on suuresti seotud Balkani kriisiga ning NATO ja Ameerika Ühendriikide seisukohatadega Euroopa Liidu osaluse kohta. Balkani kriis viitas otseselt sellele, et olukorras, kus sekkumine oleks Euroopa Liidu huvides, kuid kus Ameerika Ühendriigid ei näe selleks vajadust, vajab Euroopa Liit iseseisvat sekkumissuutlikkust. Samuti on Ameerika Ühendriigid pidevalt viidatud sellele, et USA ja Euroopa Liidu vaheline julgeolekukoostöö võiks olla tunduvalt tõhusam, kui liit suudaks kanda iseseisvalt teatud ülesandeid ja täiendada NATO tegevust. Kuivõrd NATO ei sisalda endas tsiviilvahendeid, on võimalused just konfliktijärgseks ühiskondlikuks stabiliseerimiseks ja ülesehituseks selle organisatsiooni raames piiratud.

Arvestada tuleb ka sellega, et kui ühest küljest Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikat poleks, jätaks see ühise välis- ja julgeolekupoliitika suuresti lihtsalt diplomaatiliseks poliitikaks, millel puuduvad reaalsed võimalused sekkumiseks. Teisest küljest tähendaks ESDP puudumine kindlasti, et loogiline lõimumisprotsess seiskub sel juhul.

Teatud mõttes võib ESDP tähtsust kõrvutada 2004. aastal toimunud EL-i viimase laienemisvooriga – kui ühel juhul avardati oluliselt liidu geograafilist territooriumi, siis teise puhul poliitilist toimeala.

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärgid hõlmavad endas järgmisi tegevusi:

1. Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitika tegususe suurendamine, luues reaalsed ja autonoomsed tsiviil- ning militaarabinõud.
2. Konfliktienetus, kriisireguleerimine ning vägivaldsete konfliktide reguleerimine väljaspool liidu territooriumi kiirreageerimismehhanismi abil.
3. Tsiviil- ja militaarmeetmete samaaegne kombineeritud elluviimine.
4. Rahvusvahelise institutsionaliseerituse tugevdamine.
5. Transatlantilise partnerluse tugevdamine, selle raames rahvusvahelisse julgeolekusse panustamine ning tihe koostöö OSCE ja ÜRO-ga.
6. Lõimumise süvendamise ettevalmistamine valitsustevahelise samba administratiiv- ja otsustusprotsesside arendamise kaudu.

Rõhutada tuleb aga seda, et kindlasti ei saa siinkohal ESDP eesmärgiks pidada konkureerimist NATO-ga rahvusvahelise julgeoleku pakumisel ning Euroopa armee ja täiesti unifitseeritud kaitsepoliitika loomist.

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikas osalejad on samad, kes CFSP raames, kuid osaliselt nende pädevus erineb. Ka siin on liikmesriikidel juhtiv roll ning olulisel kohal on Euroopa Ülemkogu suhtumine. Otsustamise käigus saavad liikmesriigid valida, kas blokeerida otsus täielikult, jääda neutraalseks või distantseeruda otsuse täitmisele vahenditega kaasa aitamisest.

ESDP paremaks rakendamiseks on loodud Ministrite Nõukogu alluvusse rida uusi struktuure:

1. Poliitiline komitee peab tagama kontrolli ja strateegilise juhtimise kriisiperioodil.
2. Sõjaline komitee tagab sõjalise nõustamise.
3. Sõjaline staap, mis töötab Sõjalise Komitee alluvuses, tagab ekspertiisi sõjalise nõustamise osas.

Helsingi ja Göteborgi Ülemkogul lepiti kokku, et liikmesriigid on valmis viima 60 000 sõdurit 60 päeva jooksul konfliktikoldesse kuni üheks aastaks. Määratleti ka liikmesmaade kohustused selle tagamiseks. Lisaks loodi Euroopa Parlamendi eestvedamisel eelarveline kiirreageerimismehhanism, mis võimaldaks Euroopa Komisjonil vabastada vajaduse (kriisi) korral kiiresti vajalikke lisavahendeid.

Ka õiguslikud vahendid Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika toimimiseks on samad mis CFSP puhul, sest täna on ESDP lepinguliselt veel ühise välis- ja julgeolekupoliitika osa. Siiski on tehtud mõned oluli-

sed täpsustused. Nii on näiteks välistatud kvalifitseeritud hääletamine mistahes kaitse- või otsese militaarsekkumise küsimuses. Sekkumise vahenditena näeb leping põhiliselt endise Lääne-Euroopa Liidu vahendeid. Siiski seisneb just selles küsimuses Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika üks peamisi arengudilemmasid – kas valida võimalus arendada välja julgeolekutagamise instrumendid kogu ulatuses nii tsiviil- kui militaarabinõude osas või jagada kompetentsi NATO-ga vormis, nagu see toimub praegu.

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika sõjaliste vahendite osas seadsid liikmesriigid 1999. aastal nn *headline goal*'i: olla suuteline Petersbergi ülesannete täielikuks täitmiseks rakendama 60 000-mehelist ühisüksust koos õhu- ja mereväe toetusüksustega, mis on võimeline jääma konfliktipiirkonda kuni üheks aastaks. Peale selle tuleks olla valmis koostööks juhtimise, luure ja strateegilise transpordi osas.

Nn *Helsinki Headline Goal Catalogue* ja *Helsinki Force<sup>7</sup> Catalogue* määratlesid liikmesriikidele täpselt nii nõudmised kui ka vahendid, mis pidid olema 2003. aastaks valmis, osalemaks nn Petersbergi missioonil.

*European Capabilities Action Plan* suurendas osalemiseks vajalikke kiirreageerimisjõude (100 000 meest, 400 sõjalennukit ja 100 laeva) ja asus otsima konkreetseid teid jõudude kiiremaks ja tõhusamaks viimiseks konfliktipiirkonda. Siinkohal tuleb aga arvestada, et praeguseni on võimalus osalemisest ka kõrvale jääda, nii nagu seda on teinud Taani (*Military Capabilities Commitment Declaration, EU Council Press Release, Nr 13427/2/00*)(vt tabel 2).<sup>8</sup>

Oluline on siinkohal see, et uusi väeüksusi ei looda, vaid markeeritakse olemasolevaid riikide mobiilseid üksusi – militaarjõududel ei ole otsest seost kollektiivse kaitse klausliga liidu raamesse inkorporeeritud Lääne-Euroopa Liidu lepinguga ning eraldiseisvate Euroopa vägede loomist ei planeerita. Erinevused samalaadse NATO raamistikuga (*NATO Response Force*) võrreldes seisnevad eelkõige paindlikkuses, mobiilsuses, väiksemas kulukuses ja mitteorienteeritusel võitlusele raskelt relvastatud vastaspoolega. Paljudes liikmesriikides (näiteks Eestis) on ühed ja samad üksused markeeritud siiski nii NATO kui ESDP reageerimisüksus-

---

<sup>7</sup> Vaata [http://www.assembly-weu.org/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2003/1825.html](http://www.assembly-weu.org/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1825.html)

<sup>8</sup> Vaata [http://www.defense.gouv.fr/sites/enjeux/politique\\_d\\_armement/europe\\_de\\_l\\_armement/institutions/ecap/la\\_demarche\\_europan\\_capabilities\\_action\\_plan\\_ecap538/](http://www.defense.gouv.fr/sites/enjeux/politique_d_armement/europe_de_l_armement/institutions/ecap/la_demarche_europan_capabilities_action_plan_ecap538/)

te tarbeks. Sellisel puhul tuleb valik teha liikmesriikidel, kuid Euroopa Liit on valmis aktsepteerima NATO esmasust.

Tabel 2

**Militaarjõudude esialgne detailne jaotus Euroopa Liidu liikmesriikide vahel**

<b>Riik</b>	<b>Panus Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikasse</b>
Austria	2000 sõdurit
Belgia	1000 sõdurit ja 3000 sõdurit maksimaalselt kuueks kuuks; 25 lennukit ja 9 laeva
Hispaania	6000 sõdurit, 40 sõjalennukit ja amfiibjõud koos transpordilennukitega
Holland	5000 sõdurit
Iirimaa	1000 sõdurit
Itaalia	6000 sõdurit
Kreeka	3500 sõdurit
Luksemburg	100 sõdurit
Portugal	1000 sõdurit
Prantsusmaa	12 000 sõdurit, 75 sõjalennukit, 15 laeva, allvee- laev tuumarünnakuks ja luuresatelliit Helios. Sõdurid sisaldaksid soomusjõude, võõrleegioni, insenere jne. Lennukid ka kahte AWACS-i ja 30 piloodita luurelennukit
Rootsi	1500 sõdurit
Saksamaa	13 500 sõdurit, 20 laeva ja 93 lennukit.
Soome	2000 sõdurit
Taani	Mitte midagi
Ühendkuningriik	12 500 sõdurit, 18 laeva and 72 sõjalennukit

Tsiviilmeetmete osas otsustas Feira Ülemkogu Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames, et 2004. aastaks peavad liikmesriigid olema valmis pakkuma autonoomsetele või rahvusvaheliste organisatsioonide (ÜRO ja OSCE) egiidi all toimuvatele Euroopa Liidu missioonidele 5 000 politseiõhvitseri. Neid kasutatakse Kosovo-laadsetes operatsioonides kohaliku politsei ja korrakaitse tugevdamisel.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> [http://www.europarl.eu.int/summits/fei2\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/fei2_en.htm)

Göteborgi Ülemkogul 2001. aastal seati sihtideks koondada:

- 200 õigusriigi spetsialisti (kohtunikud, prokurörid jne.);
- tsiviilvalitsemiseks vajalikke eksperte;
- tsiviilkaitse rühmad – kokku 2000 eksperti.

Tsiviilmeetmete osas on üheks küsimuseks see, kuidas hakata täitma Euroopa Tegevuskava, et kaotada sekkumisvahendite puudujäägid – kuidas korraldatakse harmoneerimine ning ühine logistika-, õhu- ja veetranspordi süsteem. Harmoniseerimise ja liikmesriikide kohustuste määratlemise eesmärki kannaks ka sõjalise suutlikkuse eesmärkide väljatöötamise tõhustamine.

Laekeni Ülemkogus võeti vastu „ESDP operatsioonilise suutlikkuse deklaratsioon“, kus tõdetakse, et Euroopa Liit on nüüdseks valmis lahendama kriise, kuid seejuures ei olda veel valmis kasutama sekkumise kõiki liike.

Kriisisekkumise vajalikuks operatiivseks ja efektiivseks juhtimiseks loodi Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames uued struktuurid ja otsustusprotsessid<sup>10</sup>:

1. Poliitiline Komitee formuleeriti ümber *Poliitika ja Julgeoleku Komiteeks (PSC)*, kus kohtutakse kahel tasandil – kaks korda nädalas liikmesriikide saadikute ja korra kuus valitsuste tasemel. See komitee vastutab nii poliitilise kontrolli teostamise ja arengukavade koostamise kui ka liidu seisukoha kujundamise eest kriisisituatsioonis.
2. Sõjalise poole juhtimiseks loodi *Sõjaline Komitee (EUMC)* ja *Sõjastaap (EUMS)*. Neist esimesse kuuluvad liikmesriikide kaitseväge ülemjuhatajate esindajad Brüsselis – seal on eesistujaks kindral Hägglund. Üksuse eesmärgiks on anda PSC-le sõjalist ekspertiisi ja soovitusi. Teine tegeleb varajase hoiatamise, situatsiooni analüüsi ja strateegilise planeerimisega.
3. *Tsiviilvahendite juhtimiseks loodi Kriisireguleerimise Tsiviilaspektide Komitee (CIVCOM)*. See üksus nõustab Poliitika ja Juleoleku Komiteed ning Ministrite Nõukogu tsiviilaspektides. 2001. aasta juunis loodi Ministrite Nõukogu sekretariaadi juurde politseiüksus, mis vastutab kriisipiirkondade politseioperatsioonide planeerimise ja eduka läbiviimise eest.

---

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/comm/laeken\\_council/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_en.htm)

4. *Ministrite Nõukogu juurde loodi ka poliitika planeerimise ja varajase hoiatamise üksus, mis peab avastama ja täpsustama võimalikud ohud ning analüüsima sekkumise võimalikke asjaolusid.*

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika keskse probleemina nähakse lojaalsuse ja solidaarsuse dilemmad. Euroopa Liidu lepingu julgeolekupoliitika jaotise (V jaotis) artikkel J.1 sätestab, et liikmesriigid toetavad aktiivselt ja tingimusteta liidu julgeolekupoliitikat lojaalsuse ja vastastikuse solidaarsuse vaimus. Sama peatüki artikkel J 13 aga sätestab, et liikmesriik, kes hoidub Ministrite Nõukogu hääletamisel osalemisest, on kohustatud otsust kohaldama, kuid igal liikmesriigil on eriti tähtsatel ja põhjendatud asjaoludel vetoõigus.

Reaalselt seega ei pea EL-i liikmesriigid liidu institutsioonidele poliitilises sfääris alluma, samuti puuduvad pretsedendid Euroopa Kohtu kaasustele, mis nõuaksid lojaalsusprintsipi täitmist ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames suveräänsuse arvelt, sest liikmesriigid pole Euroopa Kohtule sellealast pädevust andnud. Hoolimata sellest, et on suudetud käivitada ühine konsulaaresinduste ja rahvusvahelisel foorumil esinemise mudel ning ühismeetmete, -seisukohtade ning deklaratsioonide arv aasta-aastalt kasvab, on õiguslikust seisukohast tegemist ikkagi koostöö, mitte ühise poliitikaga. Asutamislepingud mõistavad seega lojaalust poliitilises sfääris kui suveräänsete liikmesriikide vabatahtlikku koostöövalmidust ja heatahtlikkust.

Kaitsepoliitika, kus puudub lepinguga sätestatud ühine poliitika, ei seata Euroopa Liidu lepingus liikmesriikidele kohustust olla liidule või teistele liikmesriikidele lojaalne. Veelgi enam – ei sea isegi kohustust sellesuunaliseks arenguks. Kõikides kaitset käsitlevates aruteludes puudub liikmesriikidel isegi moraalne kohustus kokkuleppele jõuda või teiste osaliste huvidega arvestada, rääkimata juba kohustusest teiste liikmesriikide kaitseks konfliktisituatsioonis sekkuda. Samuti pole liikmesriikidel kaitsepoliitika raames võimalust – analoogselt CFSP-le – delegeerida enda esindamine suhetes kolmandate osapooltega eesistujariigile<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vaata Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud, 1998, lk. 15-18.

## 2.2.4. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning NATO võrdlevanalüüs

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika loodi NATO tegevuse täiendamiseks – transatlantilise partnerluse säilimine oli Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks 1999. aastal prioriteediks. Kuigi pikas perspektiivis nähakse ette Euroopa Liidu autonoomne sekkumine kriisisituatsioonidesse, kus NATO tervikuna ei osale, ei planeeritud lähiajal tegutsemist NATO-st eraldi. Seega tehakse pidevat ja tihedat koostööd Euroopa Liidu ja NATO vahel – PSC ja NATO nõukogu liikmed peavad regulaarseid kohtumisi, mis käsitlevad valdavalt Euroopa Liidu ligipääsu NATO vahenditele liidu juhitud operatsioonide tarvis.

Kuigi koostöö ja konsulteerimine reeglina toimivad, on nad jäänud kahjuks ebapiisavaks – puudub kokkulepe, mis tagaks liidule ligipääsu NATO operatsioonilisele planeerimisele ja varem määratletud vahenditele.

Paraku on praktiline kogemus näidanud ka seda, et Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning NATO seisukohad ning eesmärgid ei pruugi kokku langeda. Ameerika Ühendriigid on sageli pooldanud oma seisukohtades osaluse võimalikult ulatuslikku jagamist koos võimalikult vähesel võimu jagamisega ning reeglina traditsiooniliste (militaarsete) meetmete eelistamist. Samal ajal on mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid pooldanud, et säiliks sõltumatus ja selged väärtushinnangud. Eriti avaldub Euroopa Liidu ja NATO huvide põrkumine Ühendkuningriigi valikutes ja käitumises. Et tegemist on Euroopas kõige tugevamaid mobiilseid sõjajõude omava riigiga, tähendab otsus sekkumiseks ühe või teise organisatsiooni kasuks eeskätt militaarabinõude osas kompenseerimatut puudujääki teisele poolele. Seni on Ühendkuningriik toetanud ilmselgelt osalemist NATO egiidi all, viidates NATO sobivamale raamistikule ja ESDP vähesele tegususele.

Tõenäoliselt ei too eeltoodud probleemid siiski kaasa otsest vastandumist ning rahvusvahelisel areenil jääb Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika kindlasti Ameerika Ühendriikide peamiseks partneriks.

1. Kriisisituatsioonis sekkumiseks kasutavad NATO ja Euroopa Liit omavahel tavapäraselt konsultatsiooni- ja koostöö meetodit.
2. Kui sekkumisel piisab tsiviilmeetmetest, sekkub ainult Euroopa Liit, kuivõrd NATO ei oma selleks vahendeid.



3. Kui kriis nõuab aktiivseid ja ulatuslikke militaarmeetmeid, on esimene valik NATO käes.
4. Kui operatsioon nõuab ka tsiviilmeetmeid, teevad NATO ja Euroopa Liit koostööd ja ESDP raames panustatakse tsiviilvahenditega.
5. Euroopa Liit sekkub sõjaliselt oma egiidi all vaid juhul, kui olukord seda nõuab, kuid NATO ei soovi sekkuda. Sellisel juhul on valida kolme võimaluse vahel: (a) Euroopa Liidu operatsioon koos kõigi vajalike NATO vahenditega; (b) Euroopa Liidu operatsioon koos NATO planeerimisvahenditega; (c) Euroopa Liidu iseseisev operatsioon.

Nii ESDP kui CFSP suutlikkust reageerida kriisidele on ühest küljest mõjutanud tugevalt asjaolu, et poliitika planeerimisel ei nähtud selle funktsiooni niivõrd sõjaliste kriiside lahendamises, vaid jõulisemas välispoliitilises suhtlemises rahvusvahelisel areenil ja eriti Lähis-Ida riikidega. Sellise rõhuasetuse poliitika kujundamisel tingis mõne liikmesriigi kartus Ameerika Ühendriikide võimaliku reaktsiooni ees liidu poliitikasse. Seetõttu hõlmas poliitika algselt vaid välis- ja kaudse julgeolekupoliitika vahendeid, kaitsealased aspektid loodeti lahendada Lääne-Euroopa Liidu ja osaliselt NATO raames, püüdmata nendega rahvusvahelise korra tagamisel konkureerida.

Teiseks takistuseks on mõne liikmesriigi (eelkõige Ühendkuningriik, Taani ja Iirimaa) soovimatus delegeerida lepingute kaudu Euroopa Liidule nii finantsvahendeid kui poliitilist pädevust võimaldanud vaid väga piiratud tegutsemist selles valdkonnas.

Seetõttu võib väita, et tänane Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ei ole piisavalt ette valmistatud tema ette kerkinud ja kerkivate põhiliste üleannete – regionaalsete relvakonfliktide lahendamiseks. ESDP-d peab aga pigem nägema tulevikku suunatuna, sest see saab hakata toimima vaid järk-järgult, ühtlustades ühishuvide identifitseerimise ja väärtushinnangud.

Lähituleviku väljakutsete osas on esmaseks prioriteediks kindlasti terrorismivastane võitlus, kus nähakse vajadust välja arendada kolme tüüpi vahendid:

- ennetavad vahendid rahvusvahelisel ja rahvuslikul tasemel regionaalsete konfliktide ennetamiseks;
- vahendid vaesuse vastu võitlemiseks, et vältida terrorismi;
- otsene võitlus juba eksisteeriva terrorismiga – seda kuni militaarabinõudeni välja.

Teiseks oluliseks väljakutseks on sidusus. Euroopa Liidu põhiliseks tugevuseks julgeoleku tagamisel võikski olla valik erinevate meetmete vahel – arenguabi, kaubandus, relvastuskontroll, inimõigused, keskkonnaalane ja poliitiline dialoog, diplomaatilised vahendid ja ESDP poolt loodavad militaar- ja tsiviilvahendid. Seega on liidu käsutuses rahvusvahelisel areenil kõige ulatuslikum vahendite kogum. Nende efektiivne kaasamine eeldaks aga sidusamat toimimist, mille esmaseks eelduseks oleks Euroopa Liidu ja liikmesriikide tõrgeteta koostöö – kui otsus on juba vastu võetud, tuleb tagada selle tõrgeteta täitmine.

Täiendamist vajab ka sammastevaheline koostöö – kõiki kolme samba raames kõne alla tulevaid meetmeid peab olema võimalik kasutada, ilma et tekiks institutsionaalseid või finantsprobleeme. Otsustusprotsessi erinevused toovad välja, kui oluline on Euroopa Komisjoni ja Ministrite Nõukogu vaheline tihedam koostöö. Kindlasti tuleks lühiajalisi stabiliseerivaid abinõusid täiendada pikaajaliste strateegiliste meetmetega (arenguabi ja väliskaubanduspoliitika).

### **3. EESTI JULGEOLEKUPOLIITIKA ARENG TULENEVALT EUROOPA JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKAST**

#### **3.1. Eesti lähtepositsioonid uues julgeolekukontekstis**

Gloaalsete ja regionaalsete julgeolekuarengute jälgimine ning teravdatud huvi mis tahes konfliktide ennetamise ja lahendamise meetodite vastu tuleneb Eestis meie enda ebakindlast julgeolekustaatusest. Ühest küljest on vaja “otsest” julgeolekut ehk riikliku iseseisvuse püsijäämise garantiid (näiteks NATO kollektiivkaitselt) nii lühikeses kui keskpikas perspektiivis. Teisest küljest nähakse Eesti seisukohast julgeoleku tagamise alusena teatud kriisilahendamise põhimõtete arendamist. Mõte, et Eesti ei taha olla üksnes julgeolekutarbija, vaid ka tootja, on läbinud nii julgeolekualaseid baasdokumente kui valitsusliikmete kõnesid.

Millist julgeolekut aga toodetakse, kui ühelt poolt soovib Eesti osaleda Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikas, teiselt poolt aga vajab “kõva” julgeoleku garantiisid, mida on antud hetkel võimeline pakkuma vaid NATO? Seetõttu on Eesti jaoks keskseks küsimuseks see, mil viisil

on võimalik tagada Eesti pikaajaline, jätkusuutlik ja stabiilne julgeolek regionaalselt ja globaalselt?

Siinkohal on probleemiks erinevad arusaamad rahvushuvide optimaalsest järgimisest. Traditsiooniliselt on riigi rahvushuvi olnud peaaeglikult rahvuslik julgeolek ehk siis riigi võime säilitada rahvuse füüsilist integreeritust ja territooriumi, kaitsta riigi omapära, institutsioone ja valitsust väliste lõhestamiskatsete eest, omada kontrolli riigi piiride üle ning säilitada tema majandussuhted muu maailmaga.

Laia avalikkuse hulgas valitseb üksmeel vähemalt üldise eesmärgi osas säilitada eestlus, eesti elulaad ja riiklus. Nendele väärtuste ohustajaks peetakse eelkõige Venemaad, seda nii eliidi kui massi tasandil, sõltumata parteipoliitilisest taustast (mõningase mööndusega v.a vene parteid). Liitumist NATO ja Euroopa Liiduga on peetud Eesti rahvuslike huvide kaitsmiseks ja seega ka Eesti julgeolekuprobleemide konsensuslikuks lahenduseks alates 1991. aastast.

Teisest küljest nõuavad muutunud rahvusvahelised suhted ja Eesti liitumine nii NATO kui Euroopa Liiduga meilt julgeolekuprobleemide laiemat käsitlust, eelkõige Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika arendamise protsessis. Arvestada tuleb ka sellega, et Euroopa Liit ei ole üksnes majandusliit (nagu näitas retooriline surve Romano Prodi ja Jacques Chiracilt). Tugev normatiivne surve Euroopa Liidu ja NATO poolt oli aluseks ka 2000. aastal Riigikogu poolt heaks kiidetud "Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste"<sup>12</sup> väljatöötamisele. Selles sisalduv konstruktiivne ja buzanlik<sup>13</sup> julgeolekukontseptsiooni laiendamine siseriiklikesse ja mitteriiklikesse sfääridesse annab alust arvata, et laiem, postmodernne julgeolekukäsitlus on vähemalt retoorikas muutumas oluliseks osaks prioriteetide ümbermõtestamisel, ning seega ka Eesti välis- ja julgeolekupoliitika kujundamisel ESDP valguses.

---

<sup>12</sup> Välisministeerium, *Julgeolekukontseptsioon* 26.09.2000, elektrooniliselt <http://www.vm.ee/eesti/index.html>

<sup>13</sup> Vt. Buzan, B. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1983; 2<sup>nd</sup> edition, 1991.

## 3.2. Eesti julgeolekupoliitika areng

Eesti välis- ja julgeolekupoliitilises praktikas on alates 1991. aastast rõhutatud selgelt riigi iseseisvuse jätkusuutlikku tagamist ja territoriaalse terviklikkuse küsimust ehk “kõva” julgeoleku kindlustamist<sup>14</sup>. Julgeolekupoliitika sellisel määratlemisel oli vähemalt kuni 1994. aastani lisaks Venemaa-poolsele lähivälismaa retoorikale ka üsna objektiivsed põhjused – umbes 10 000 hästi väljaõpetatud ja võitlusvõimelise Vene sõjaväelase viibimine Eesti territooriumil, Pihkvas asuv Vene dessantväe diviis ning Leningradi oblastis asuvad lennukiväed<sup>15</sup>. Seetõttu suunati Eesti välis- ja julgeolekupoliitika jõupingutused Venemaa-suunalise ohu tasakaalustamisele läbi NATO liikmeks oleku kaudu.

Euroopa Liitu aga peeti Eestile vajalikuks pigem majandusliku ülesehitustöö ja euroopalik-lääneliku identiteedi ja kultuuri mõttes (kuigi ka selles peitub varjatud ootus, et Euroopa Liidu liiget ei ründa keegi kergekäeliselt).

2000. a vastuvõetud “Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustes” on iseseisvuse ja territoriaalse terviklikkuse tagamise kõrval pööratud kõige enam tähelepanu Eesti demokraatlikule arengule ning kultuuripärandi ja identiteedi säilitamisele kui väärtustele, mida on vaja samuti ohtude eest kaitsta. Samas viidatakse selles pigem nn riskidele kui ohtudele: “Peamiseks riskiks Eesti julgeolekule on võimalik ebastabiilsus ja poliitiliselt kontrollimatud arengud rahvusvahelises keskkonnas ning rahvusvahelised kriisid”. Kuna sõjalised riskid on vähenenud, on tekkinud rida nn uusi, mittesõjalisi riske: keskkonnariskid (näiteks Sosnovõi Bori tuumaelektrijaam), etniliste konfliktide puhkemise võimalus, rahvusvaheline kuritegevus, massihävitussõjavägede levik, sotsiaalsete ja majanduslike probleemide teravnemise võimalus. Kuigi otsest sõjalist ohtu Eesti julgeolekule ei nähta, mööndakse, et Venemaa on ikkagi “piirkonna ainus tuumariik” ja et “Rahvusvahelise süsteemi ebakindlus võib jätta Eesti julgeolekupoliitilisse tühimikku”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Vt. ka Kuus, M. Toward Cooperative Security? International Integration and the Construction of Security in Estonia. *Millennium: Journal of International Studies*, 2002, Vol. 31, No. 2, lk. 2.

<sup>15</sup> Speech by Trivimi Velliste, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Estonia at the NUIP-CSIS Conference on Baltic and Nordic Security, Oslo, September 21, 1993, [http://www.vm.ee/est/kat\\_140/1376.html](http://www.vm.ee/est/kat_140/1376.html).

<sup>16</sup> Vaata [http://www.vm.ee/est/kat\\_51/](http://www.vm.ee/est/kat_51/)

Paradoksaalne on see, et kuigi ametlikult on Eesti muutunud koostööaltimaks julgeolekupoliitilistes küsimustes, järgitakse välis- ja julgeolekupraktikas ikkagi jõudude tasakaalul põhinevat poliitikat, mis tugineb soodsama positsiooni tagamisele julgeolekupoliitilises keskkonnas sõjalise võimekuse arendamise ja alliansipoliitika kaudu (n.-ö nullsumma mäng). Eesti on NATO liikmeks saamise plaani (*Membership Action Plan*) raames tõstnud kaitsekulutused 2%-ni sisemajanduse koguproduktist (103 miljonit USD 2002. a) ning teinud suuri investeeringuid NATO standarditele vastava relvastuse ja varustuse muretsemiseks, et tagada vähemalt ühe brigaadi suuruse jalaväeüksuse täielik vastavus NATO standarditele. Kulutusi on tehtud peamiselt infrastruktuuri- ja õhuseiresüsteemide arendamiseks. Endiselt on tunnustatud ka Eesti totaalkaitsele põhinev riigikaitседоктриин, mis näeb ette territoriaalkaitset massiivse välisrännaku tõrjumiseks ja sissisõda<sup>17</sup>.

“Kõva” julgeoleku tagamiseks investeerimisel on oma ratsionaalne põhjendus: keskse ohuna nähakse Venemaa Föderatsiooni oma traditsioonilise julgeolekulähenemisega (nii kontseptuaalselt, retooriliselt kui tegudele). Sellisel ohutunnetusel on ka ajaloolis-psühholoogilised põhjused. Lisaks on Eesti riiklikku positsiooni mõjutanud ka traditsiooniliselt riikide välispoliitilist käitumist määravad aspektid nagu suhteline kasu, võim, võimelisus, jõudude tasakaal jne. Eesti on seni oma välis- ja julgeolekupoliitikas lähtunud ratsionaalsest arusaamast (nn üldtunnustatud arvamusest), et Ameerika Ühendriigid on oma sõjalise-, tsiviil- ja majandusliku võimekuse poolest NATO-s (ja ka maailmas tervikuna) juhtival positsioonil. Seetõttu on Ameerika Ühendriikidele toetumine igal juhul kasulik (ühinemine potentsiaalse “võitjapoollega” ehk n.-ö pööratud jõudude tasakaalu efekt).

Vastandina on valdavaks arvamuseks, et Euroopa Liidul ei ole Ameerika Ühendriikidega võrreldes maailmapoliitikas piisavat poliitilist ja sõjalist kaalu.

Eesti on järginud ka loogikat, mille kohaselt otsivad väikeriigid liitlasi nende riikide hulgast, mis suudavad tasakaalustada mõnda teist riiki, mida väikeriigid tajuvad julgeolekupoliitilise ohuallikana.

See tähendab, et kuna Eesti on sidunud ennast NATO kollektiivkaitse põhimõtetest tuleneva normatiivse keskkonnaga, seab juba see isenesest teatud piirangud alternatiivsetele Eesti välis- ja julgeolekupoliiti-

---

<sup>17</sup> Laaneots, A. Totaalkaitse riigikaitse süsteemina. Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused, 2000, <http://www.ut.ee/ABVKeskus/eesti/totaalkaitse.html>

lisele praktikale – pidades silmas eelkõige Eesti suuremat panust ESDP-sse ja usaldust selle institutsiooni suhtes.

Rõhuasetust NATO-le ei tohi aga pidada Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika suhtes negatiivseks – NATO-ga liitumine on tõstnud ka Eesti suutlikkust ESDP raames osaleda.

### 3.3. Eesti panus Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikasse

Eesti panustab Euroopa Liidu sõjalise tegutsemisvõime eesmärkide (*Headline Goals*) raames järgmiste maa- ja mereüksustega, mille ettevalmistamisel lähtuti eelkõige NATO nõuetest:

#### Merejõud:

1. Kolm miinitõrjelaeva (MCMV), valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames.
2. Juhtimis- ja toetuslaev (MCCS), valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames. Valmisolek kuni 44-päevaseks järjepidevaks missiooniks.

#### Maajõud:

1. Kergejalaväe pataljon, valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames.
2. Kergejalaväe kompanii, valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames.
3. Sõjaväepolitsei, valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames.
4. Demineerijate üksus, valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames.
5. CIMIC spetsialistide grupp, valmisolek 30 päeva jooksul tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsioonidesse artikkel 5 raames.

Edasine osalus sõltub eeskätt NATO-poolsetest vajadustest ja Eesti suutlikkusest. Hetkel on kavas luua 2005. aastaks üks täielikult NATO tingimustele vastav kiirreageerimispataljon.<sup>18</sup>

Aastateks 2002-2007 koostatud Riigikaitsearengu prioriteetides ESDP-d otseselt ei märgitud:

- NATO normidele vastavate jalaväeüksuste, sealhulgas kiirreageerimispataljoni (Skautpataljon) formeerimise jätkamine;
- juhtimisstruktuuride reformi elluviimine; elukutseliste kaitseväelaste osakaalu suurendamine
- miinisõjavõimekuse edasine arendamine merevääs;
- õhuseire ja õhukaitse juhtimisvõimekuste jätkuv arendamine õhuvääs;
- partnerluseesmärkidest (PG) tulenevate nõuete sisseviimine väljaõppeprogrammidesse ning kaitsejõudude doktriiniliste põhialuste edasine väljatöötamine.

Eesti on määranud oma esindajad Poliitika- ja Julgeolekukomiteesse, Sõjalisse Komiteesse ning Sõjalisse Staapi, mis võimaldab jälgida ESDP väljaarendamist ning osaleda pidevas dialoogis. Teisalt on aga kõikide kriisisekkumisüksuste kasutamise kohta tehtud reservatsioon, et neid võib kasutada tingimusel, et üksus pole juba kaasatud NATO aktsiooni- desse artikkel 5 raames. Teisisõnu on antud selgelt mõista, et NATO on peamine prioriteet ja ESDP raames lüüakse kaasa alles teise valikuna<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Põld, A. USA soovib Eestilt ühe asemel kolme kiirreageerimisüksust. *Eesti Päevaleht Online*, 10.03.2003, <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=229743>

<sup>19</sup> EV Kaitseministeerium, <http://www.mod.gov.ee/?op=body&id=155&PHPSESSID=c991c7801deaa19ec2fe0ea5404ed35d>.

## 4. VÄLIS-, JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA TULEVIKUARENGUD EUROOPA LIIDUS

### 4.1. Julgeoleku- ja kaitsepoliitika reformid Euroopa Liidu Põhiseaduslikus lepingus

Euroopa Liidu Põhiseadusliku lepingu kohaselt on ühise välis- ja julgeolekupoliitika peaesmärgiks jätkuvalt hoida ja levitada EL-i ühiseid väärtusi ning suurendada rahu, julgeolekut ja säästvat arengut (I-3-4). Läbivateks põhimõteteks on liikmesriikide vastastikune solidaarsus, ühishuvide identifitseerimine ja järjest suurenev konvergentne liikmesriikide tegevuses välissuhtluse alal. Edasiarenduste osas näeb leping ette ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas Euroopa Liidu välisministri ametikoha loomist, koordineeritud koostööd relvastuse tootmise ja standardiseerimise osas ja võimalust tihendatud koostööks sõjalistel kiirreageerimismissioonidel (näiteks „Artemis”).

Oluliselt enam hakatakse kasutama ühises välis- ja julgeolekupoliitikas kvalifitseeritud häälteenamust – lepingu artikkel III-201 algab küll viitega ühehäälsusele, ent liikmesriikide konsensuse korral on enamikus küsimustes võimalik üle minna kvalifitseeritud hääletamisele. Ilma selleta kasutatakse kvalifitseeritud hääletamist vaid rakendusküsimustes ning otsuste puhul, mida tehakse Euroopa Liidu välisministri ettepanekul.

Nagu varem öeldud, on olnud ühise välis- ja julgeolekupoliitika täidesaatva mehhanismi põhiline uuendus luua Euroopa Liidu välisministri ametikoht, mis ühendab endas senise Euroopa Komisjoni välissuhte voliniku ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika (CFSP) kõrge esindaja (Javier Solana) ametikohad. Euroopa Liidu välisminister oleks Välisasjade Nõukogu eesistuja ning Euroopa Liidu esindaja CFSP teemadel. Samuti oleks tal algatusõigus ja laialdased volitused poliitika elluviimisel (III-197, 200 kuni 208, I-27). Pädevused pole Euroopa Liidu Põhiseadusliku lepingu tekstis siiski detailselt välja toodud ja nende täpsustamine jätkub.

Eestil ei ole Euroopa Liidu Põhiseadusliku lepingu projektist lähtuvalt põhimõttelisi probleeme ei Euroopa Liidu välisministri ametikoha loomisega, ega kvalifitseeritud häälteenamuse võimalusega tänasel kujul, mis võimaldab seda määramata ajaks edasi lükata. Ka juba toimiva Relvastusagentuuri loomisesse on suhtunud positiivselt.



Läbirääkimiste käigus valmistas Eestile muret ka nn tihendatud koostöö võimalus kriisiohjamise missioonide tarbeks (ehk siis piiratud arvu liikmesriikide võimalus saata Euroopa Liidu egiidi all sõjaväeüksusi kolmandatesse riikidesse rahu tagama). Lepingu lõppversioonis muudeti artiklite sõnastust aga selliselt, et tihendatud koostöö on piisavalt avatud kõikidele soovijatele ja sellises koostöös osalejad annavad kõikidele liikmesriikidele piisavalt teavet.

Euroopa Liidu Põhiseadusliku lepingu projektis tutvustatud naabruspoliitika osas valitsesid Eestis kartused seni, kuni Venemaad nähti selle potentsiaalse osalejana. Pärast seda, kui Venemaa avaldas soovi reguleerida oma suhteid Euroopa Liiduga teistel alustel, on Eesti toetanud ka naabruspoliitika arenguid.

## 4.2. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika edasise arengu perspektiivid

Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ning kaitsepoliitika edasises arengus või välja tuua kaks peamist eesmärki:

1. Tulevikus peab Euroopa Liit olema ise võimeline tagama täielikult oma julgeolek.
2. Asjaolul, kui efektiivne on Euroopa Liidu välis-, julgeoleku- ja kaitsetegevus, on oluline roll kodanike ühtsustunde ja Euroopa identiteedi arendamisel, mis mõjutab otseselt teisi lõimumissfääre.

Ühine välis- ja julgeolekupoliitika kui paralleelne vahend peab seda täiendama ja tagama jõulisema välissuhtluse rahvusvaheliste organisatsioonide ja kolmandate riikidega.

Kuigi Euroopa Liidu Põhiseaduslikus lepingus on sätestatud CFSP ja ESDP eesmärgid, pole paraku seni prioriteetide suhtes liidu tasemel kokku lepitud. Konkreetsete puudustena võib välja tuua näiteks poliitilise tahte, konkreetse liidri ja konsensuse puudumise, ressursside jaotamise, kaitsekulutuste madala taseme, institutsionaalse baasi ebapiisavuse ning ohu, et hakatakse dubleerima olemasolevaid NATO võimekust.

Seetõttu puuduvad Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikas ka keskpikas perspektiivis vahendid, millega ellu viia NATO-st sõltumatud sõjalised operatsioonid.

Nii ESDP kui CFSP efektiivsust võib aga vaadelda ka laiemas ühiskondlikus kontekstis – poliitikad pole mõeldud toimima üksinda, vaid ühelt poolt transatlantilises julgeolekustruktuuris koos NATO, OSCE ja Euroopa Nõukoguga ning teiselt poolt koos Euroopa Liidu poliitikatega. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika on siiski vaid üks aspekt liidu julgeolekuabinõudest ja sellelt ei tasu oodata universaalset ühishuvide koondamist, esindamist, konfliktide ennetamist ja lahendamist ühekorraga. Ehk teisisõnu – nii ESDP kui CFSP toimimist peab vähemalt keskpikas perspektiivis ja tänase ressursipuuduse juures vaatlema kui üht osa transatlantilisest julgeolekustruktuurist, kus igal üksusel on spetsiifiline roll. Selline situatsioon teeb reaalse konflikti puhul Euroopa Liidu küll NATO-st sõltuvaks, kuid tagab samas, et jäädakse väga madalale kulude ja inimriski tasemele.

Valikute tegemisel on siiski oluline pidada meeles, et liit on ühtne institutsionaalne ja integratsiooniline tervik. Seega tuleb kaitsedimensiooni ja ESDP arendamisega paralleelselt suurendada lõimumist institutsionaalsel tasemel ning tõsta liikmesriikide panust ühiskassasse. Tulevikuperspektiive kaaludes on Euroopa Liidul siiski oluline eelis NATO ees – ta saab kasutada erinevate poliitikate vahendeid saavutamaks ulatuslikku ja mitmekülgset mõju.

## KOKKUVÕTE

Kuna NATO tänapäeval hõlmab endas võimalust vajadusel kriisisituatsioonidesse jõuliselt sekkuda, võib katset luua täiesti iseseisev Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika vaadelda kui tahet vabaneda liigsest seotusest Ameerika Ühendriikide ja NATO-ga. Siinkohal kerkib aga kaks olulist küsimust: kuidas saada piisavalt ressursse ning kuidas vältida võimalikku konkurentsi USA-ga globaalses julgeoleku tagamises? Vaadeldes paralleelselt ideed arendada tervenisti välja nii kriisiennetus- kui reguleerimismeetmed tänase CFSP rahapuuduse juures, on siiski kaheldav, kas mõlemat eesmärki suudetakse toimival kujul ellu viia.

Eelnevast tulenevalt vajab Eesti lühiajaliselt kindlasti NATO vihmavarju – vähemalt seni, kuni Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika ka praktikas tööle hakkab. Seetõttu ei saa Eesti toetada kaitsepoliitika dubleerimist, vaid on eelistatud panustamist programmi „Partnerlus rahu nimel”. Eesti panustamine Helsinki Headline Goal’i raames näitab, et üksusi, mida kasutatakse programmis „Partnerlus rahu nimel”, saab kasu-

tada ka võimalikes ESDP operatsioonides. Dubleerimist välditakse sel moel, et Eesti üksused antakse ESDP käsutusse vaid juhul, kui need ei osale samal ajal artikkel 5-ga seotud NATO kriisireguleerimisoperatsioonides.

Hetkel on aga Eesti selge prioriteet kaitseküsimustes riigi võimekuse arendamine NATO-ga tehtavas koostöös. Igal juhul on tulevikku silmas pidades Eestil üksused ESDP jaoks, probleemiks kujuneb see, kuidas neid ESDP ja NATO vahel optimaalselt ja ratsionaalselt jagada. Olles NATO liige, ei ole Eestile lisäüksuste loomine ESDP tarbeks ressursipuuduse tingimustes otstarbekas vähemalt lähitulevikus.

Sellegipoolest on oluline, et Eesti osaleks lisaks NATO-le aktiivselt ka ESDP raames tehtavas kaitsepoliitilises koostöös oma võimaluste ja huvide piires. Eelkõige tuleks panustada ühishuvi otsimisse (Luksemburgi ja Soome eeskujul), mis oleks väikeriigi seisukohalt igati ratsionaalne käitumine. Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika suhtes peaks Eesti esmajärjekorras toetama Petersbergi ülesannete efektiivsemat elluviimist uues julgeolekupoliitilises olukorras ja toetama võimaluste piires sekkumist kriisidesse aktiivse usaldusväärse partnerina (pigem eelistades näiteks Soome eeskujul osalemisel tsiviilabinõusid). Eelkõige näitaks see Eesti panustamist ühistegevusse ehk siis mitte ainult julgeoleku tarbimist, vaid ka tootmist. Eesti julgeoleku huvides oleks igati tõhustada pikaajalisi ja ennetavaid abinõusid (näiteks Põhjadimensiooni arengut), sest see tähendab võimalust vähendada Venemaaga seotud julgeolekuriske, samas aitaks see ka Venemaad teatud traditsioonilisest julgeolekuvisionist üle saada.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Buzan, B. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1983; 2<sup>nd</sup> edition, 1991.

Eesti Riigi Kaitsepoliitika Põhisuunad. Vastu võetud Riigikogu poolt, 7. mail 1996.a., <http://mod.gov.ee/?op=body&id=99>

Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlkekeskus, 1998.

Julgeolekukontseptsioon. Välisministeerium, 26.09.2000, elektrooniliselt <http://www.vm.ee/eesti/index.html>

Kuus, M. Toward Cooperative Security? International Integration and the Construction of Security in Estonia. *Millennium: Journal of International Studies*, 2002, Vol. 31, No. 2, lk. 2.

Laaneots, A. Totaalkaitse riigikaitse süsteemina. Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, 2000, <http://www.ut.ee/ABVKeskus/eesti/totaalkaitse.html>

Prodi, R. Education, tolerance and vision: Europe's way forward. Saints Cyril and Methodius University, Skopje, 21 February 2003. Vt. [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/94|0|RAPID&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/94|0|RAPID&lg=EN&display=)

Pöld, A. USA soovib Eestilt ühe asemel kolme kiirreageerimisüksust. *Eesti Päevaleht Online*, 10.03.2003, <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=229743>