

Kuidas vältida läbikukkumist kaitsekoostöös? Euroopa strateegilise autonoomia algatus



VILJAR VEEBEL
Balti Kaitsekolledži teadur

Euroopa Liit saab liikmesriigi huve esindada ainult siis, kui too ise suudab oma eesmärgid täpse ja selge sõnumina ELi institutsioonideni viia.

Hiljutistel Euroopa Parlamendi valimistel rääkisid pea kõik europarlamentis esindatuse saanud Eesti erakonnad vajadusest pöörata suuremat tähelepanu Euroopa välis- ja julgeolekupoliitikale. Valimisprogrammides toonitati, et Euroopa peab muutuma mõjukamaks, pakkuma turvatunnet, suutma sõjaliste ohtude vähendamiseks kiiresti ja pädevalt reageerida praegustele julgeolekualastele väljakutsetele ning säilitama oma ühtsuse. Avaldati toetust Euroopa Liidu liikmesriikide kaitse koordineeritud arendamisele, liidu ühtsele Venemaa poliitikale jne. Euroopameelsemad deklareerisid koguni, et toetavad kõiki ideid ja tegevusi, mis Euroopat tugevdavad ja Eestit ELiga tihedamalt liidavad.

Samas on siinsete poliitikute reaktsioon nii mõnelegi ELi strateegiadokumentides nimetatud algatusele või mõne Euroopa Liidu riigijuhi üleskutsesele julgeoleku- ja kaitsekoostöö vallas olnud pigem leige, et mitte öelda tõrjuv. Näiteks on suhtutud tõrksalt nii Euroopa armee loomise plaani kui ka mõttesse liikuda edasi Euroopa strateegilise autonoomia suunal (vt ERR 2018). Selline vastuolu ootuste ja tegeliku käitumise vahel annabki põhjust küsida, milles seisneb Eesti vaatenurgast Euroopa Liidu julgeoleku- ja kaitsepoliitika tulevikunägemuste peamine probleem ning kuidas minna ühiselt edasi nii, et ka Eestis sellega rahul oldaks.

Käesolev kirjutis uurib, kas Euroopa Liidus hiljuti pakutud algatused kaitsekoostöö tõhustamiseks võiksid tugevdada Euroopa julgeolekut ning miks pole need leidnud Eestis laialdast toetust. Täpsemalt on vaatluse all idee luua Euroopa strateegiliselt autonoomne ühine kaitsevõime ehk lühidalt **Euroopa strateegiline autonoomia** (edaspidi ESA). Euroopa strateegilise autonoomia mõiste on laiemalt kasutusel alates 2016. aastast, mil võeti vastu Euroopa Liidu üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia. Artiklis uuritakse esiteks seda, miks vajab Euroopa Liit senisest tõhusamat julgeoleku- ja

kaitsealast koostööd. Teiseks analüüsitakse ELi strateegiadokumentide ja uuringute põhjal Euroopa strateegilise autonoomia täpsemat sisu ja tagamaad. Kolmandaks vaadeldakse, kuidas on Eestis Euroopa strateegilise autonoomia saavutamisse suhtunud ja milliseid argumente selle poolt või vastu esitatud, ning arutletakse selle üle, miks ollakse Eestis ESA osas kõhkleva seisukohal, samas kui üldises plaanis toetatakse liidu välis- ja julgeoleku-poliitika tõhustamist.

MIKS VAJAB EUROOPA LIIT SENI-SEST TÕHUSAMAT JULGEOLEKU- JA KAITSEALAST KOOSTÖÖD?

Sellele küsimusele aitab leida vastust Sven Biscopi 2013. aastal avaldatud kirjutis „Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies“, milles arutletakse Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitiliste kitsaskohtade üle. Kriitilise tooniga uurimuses tuuakse välja põhjused, miks on ELi välis- ja julgeolekupoliitiline kuvand strateegiliste partnerite silmis nõrk ning kuidas peaks Euroopa Liit vastama muutustele, mis on toimunud ja toimumas liidu suhetes Ameerika Ühendriikide ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooniga (NATO). Biscopi kuue aasta tagused seisukohad pakuvad hulgalt mõtteainet tänapäevalgi.

Tuntud Belgia poliitikateadlase Sven Biscopi peamine väide on, et Euroopa Liitu ei peeta rahvusvahelisel areenil strateegiliseks jõuks, kuna liit küll propageerib teatud normatiivseid väärtusi, kuid tal puudub nii ühtsus kui ka sihipärasus, et viia ellu järjepidevaid ja resoluutseid tegevusi, mis neid väärtusi tegelikkuses kinnistaks. Biscopi hinnangul tuleneb probleem sellest, et ELi liikmesmaade arvates ei suuda Euroopa Liidu institutsioonid ei liidu enda ega liikmesriikide huve piisavalt hästi esindada. Praegustele suurtele julgeolekuohtudele vastuseis-miseks ja seejuures ka liikmesriikide rahvuslike huvide kaitsmiseks on vaja kollektiivset tegevust, kuna mitte ühelgi

ELi liikmesriigil eraldi pole selleks piisavalt globaalset haaret ei sõjalisel, majanduslikul ega ka poliitilisel mõttes. Samas ei tunneta ELi liikmesmaad Biscopi arvates tungivat vajadust kollektiivse tegevuse järele – või vähemasti ei tunnista seda avalikult – ning eelistavad edendada suurriikidega kahepoolseid suhteid. Niisugune käitumine viib kokkuvõttes selleni, et ELi liikmesriigid konkureerivad omavahel maailma suurvõimude investeeringute ja soodsamate kaubandustingi-muste pärast (Biscop 2013, 5).

Selle ilmekaks näiteks on alates 2012. aastast Hiinaga aetav poliitika, kus nn 16+1 formaadis toimuvad iga-aastased Hiina ning Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide valitsusjuhtide ühised tippkohtumised.¹ Eesti poliitikud on väitnud, et Hiina ning KIE riikide kohtumised on täienduseks ELi ja Hiina koostööle ning kahepoolsetele suhetele ja et tihedamad sidemed on kasulikud Eesti ettevõtjatele (vt Vabariigi Valitsus 2019). Regionaalset koostööd on kajastatud positiivselt ka siinses meedias. Näiteks on rõhutatud, et 16+1 tüüpi tippkohtumine on saanud Hiina ja Eesti riigijuhtide tihedaks suht-luseks hädavajalikuks platvormiks (Qu 2017) ja et see annab parema võimaluse Eesti ja Euroopa huvide eest seismiseks (Ratas... 2019). Sven Biscopi tõlgenduses on sellises vormis regionaalne koostöö aga negatiivne, kuna piiratud ulatuses kollektiivse tegevuse tõttu jääb kasutamata ELi institutsioonide ja liidu kui terviku ühiste meetmete potentsiaal. Veel enam, lähtu-des Biscopi vaatenurgast õhonestab see liidu kollektiivse tegevuse usaldusväärsust ja annab suurvõimudele võimaluse Euroopa riike üksteise vastu välja mängida. Nagu ta väidab, on ebaselge, mida KIE riigid nendest ühiskohtumistest saavad peale illusiooni, et ka nemad on olulised, kuid

¹ Lisaks 11 Euroopa Liitu kuuluvale KIE liikmesmaale ja 5 Lääne-Balkani riigile on tulevikus oodata, et tippkohtumistega liitub ka Kreeka.



Briti peaminister Boris Johnson külastas 21. detsembril 2019 Tapa sõjaväelinnakut

Foto: Koitsevõe pildigalerii

on üsna selge, mida Hiina sellest võidab (Biscop 2013, 5).

Nagu öeldud, võib KIE riikide niisuguse käitumise põhjus olla arvamuses, nagu poleks Euroopa Liidul nende arvates võimet liikmesriikide huve piisavalt tõhusalt esindada. Sven Biscopi hinnangul tuleneb see ametnike ja analüütikute seas pikka aega tooni andnud seisukohast, nagu Euroopa Liidul ei tohiks olla mingeid „oma huve“, vaid liit peaks teostama omakasupüüdmatut välispoliitikat. Refereerides artiklit: „Paljud on arvamusel, et Euroopa ühine välis- ja julgeolekupoliitika peaks eksisteerima üksnes selleks, et teha maailmas head.“ (Biscop 2013, 7). Sven Biscop kritiseerib niisugust mõtteviisi, öeldes, et välispoliitika eesmärk ongi huvide realiseerimine ning seda tuleb selgelt välja öelda ka Euroopa Liidu puhul.

Euroopa Liidu huvide realiseerimiseks tuleb Biscopi arvates üle vaadata liidu olemasolevad poliitilised eesmärgid ja

nende saavutamiseks vajalikud meetodid. Refereerides ülalnimetatud kirjutist, on liiga paljude ELi poliitikaotsuste puhul sisuliselt tegemist kokkuleppega senise rahastuse jätkamiseks või eelarvesummade suurendamiseks, ilma et seataks konkreetseid eesmärgi või hinnataks varasemate meetmete tõhusust. Biscopi hinnangul põhjustab probleeme ka Euroopa Liidus levinud nn „rohkem rohkema eest“ arusaam, kus ilma eesmärki ja poliitikameetmeid süvitsi hindamata suunatakse üha suuremaid summasid näiteks naabruspoliitika edendamisse. Nagu Biscop märgib, on õigustatud küsida, miks peaks poliitika, mis ei toonud soovitud tulemusi seitsme aasta jooksul enne Araabia kevade sündmusi, osutama nüüd järsku tulemuslikuks? (Biscop 2013, 9.)

Lisaks kritiseerib Sven Biscop Euroopa Liidu senist lähenemist, kus maailmas kõigiga hästi läbisaamiseks deklareeritakse partnerlust sisuliselt kõikide soovijatega – olgu selleks näiteks liidu naabermaad,

tärkava majandusega riigid, Aafrika riigid jt – ning rahastatakse seda Euroopa Liidu vahenditest². Sellise käitumise ajend on olnud Euroopa Liidu soov kutsuda partnerites esile neid muutusi, mida liit väärtustab (nt demokraatia ja inimõiguste edendamine, heaolu kasv jne). Biscopi arvates on aga vale, et EL tunnustab mistahes režiime oma partneritena juba enne seda, kui nad on „muutunud“, sest see vähendab nii viimaste motivatsiooni muuta kui ka liidu enda tegevusvabadust. Niisuguse lähenemise tõttu on praeguseks jõutud olukorrani, kus avalikkus peab eemaletõukavaid ja kahtlasi režiime ELi „sõbraks“. Sven Biscop soovib Euroopa Liidul hüljata oma partnerlussuhted senisel kujul ning kasutada edaspidi konkreetselt partnerlust ainult nende režiimide puhul, kes jagavad ELi ühiseid väärtusi. Teiste puhul peaks Euroopa Liit piirduma diplomaatiliste suhetega, mis võimaldavad pidada dialoogi, ning juhul kui dialoog on edukas, siis võib teha koostööd ka spetsiifilisemates küsimustes. Biscopi sõnul ongi Euroopa Liit näidanud seni oma tugevust just diplomaatias (Biscop 2013, 9–10).

Lõpetuseks on käesoleva teemapüstituse vaatenurgast eriti mõtlemapanev Sven Biscopi väide, et Ameerika Ühendriikide julgeolekupoliitilises lähenemises on toimunud põhimõtteline muutus: riigi strateegiadokumentides ei ole tähelepanu mitte enam Euroopal, vaid Aasial ja Vaikse ookeani regioonil. Biscopi arvates on Ameerika Ühendriigid valmis Euroopa Liidule appi tulema üksnes Euroopa territooriumi ähvardava otsese ohu korral, kuna see seondub vahetult Ameerika eluliste huvidega. Kui aga otsene suur oht puudub, ootab Ameerika Euroopalt seda, et viimane suudaks üles näidata algatusvõimet ja võtta vähemalt konflikti algfaasis omapoolsed meetmed, mida USA

saaks vajadusel toetada spetsiifilisema võimekuse, näiteks luureinfoga. Biscopi hinnangul on Euroopa Liidu liikmesriigid senistes kriisikolletes Liibüas, Malil ja Süürias suutnud konflikti algfaasis parimal juhul moodustada üksnes *ad-hoc*-koalitsioone ning ELi tasandi meetmeid on võetud hiljem. Ameerika Ühendriikide hoiaku muutuse tõttu on aga paratamatu, et tulevikus tuleb Euroopa Liidul konfliktide lahendamisel näidata suuresti oma vahenditele tuginedes üles algatusvõimet ja tegutseda süsteemselt (Biscop 2013, 14).

Pakiline vajadus Euroopa julgeoleku- ja kaitsevõime tõstmise järele haakub ka Ameerika Ühendriikide poliitilise kursiga, kus NATO Euroopa-liitlastelt nõutakse suuremat panustamist organisatsiooni kaitsevõimesse. Ehkki aeg-ajalt jääb mulje, et Ameerika Ühendriikide valitsuse nõudmist tõsta ELi riikide kaitsekulutusi on Euroopas peetud pelgalt kiusuks või Donald Trumpi järjekordseks veidrusseks, näib Euroopa sõjalise võime suurendamine olevat praeguses julgeolekuolukorras paratamatu ja kantud praktilisest vajadusest. Ameerika Ühendriikide poliitilise suunamuutuse tõttu ei saa Euroopa riigid enam lubada endale seda, et ei panustata tõsiselt võetavalt nii enda turvalisusesse kui ka globaalsesse julgeolekusse.

2. KAS EUROOPA STRATEEGILINE AUTONOOMIA VÕIKS PAKKUDA PROBLEEMILE LAHENDUSE?

Kui nõustuda Sven Biscopi võrdlusega, et Euroopa Liit on seni olnud kui Lumivalgeke vendade Grimmide muinasjutus, kes lahkel käel kõikidele õunu jagab, kui vaid lubatakse headeks hakata, siis tundub mõistlik nõustuda ka Biscopi järeldusega, et ELi ühiste huvide paremaks esindamiseks tuleb põhjalikult üle vaadata ELi olemasolevad tegevuskavad ja muuta neid vajadusel tõhusamaks. Julgeoleku- ja kaitsevaldkonnas nähakse ELi tasandil praegu lahendust Euroopa Liidu strateegilise sõltumatuse saavutamises (EEAS 2016, 2–3). Seega on

² Euroopa Liidu välistegevuse rahastamiseks aastatel 2014–2020 on ette nähtud ligikaudu 82 miljardit eurot, mis on mõeldud toetusteks, hangete korraldamiseks, riikide eelarvete toetamiseks jne (Euroopa Liit 2019, 35).

põhjust küsida, kas Euroopa strateegilise autonoomia algatus kujutab endast senisest tõhusamat lähenemist, mis võiks parandada nii Euroopa julgeolekut kui ka suurendada ELi mõjukust oma partnerite silmis.

Mõistet *Euroopa strateegiline autonoomia* hakati laiemalt kasutama alates Euroopa Liidu üldise välis- ja julgeolekupoliitika strateegia „Ühtne visioon, ühine tegevus: tugevam Euroopa“ („Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe“) vastuvõtmisest 2016. aastal. Sisuliselt räägitakse nn globaalstrateegias samadest asjadest, mille üle on väljendanud muret ka Sven Biscop. Dokumendis tõdetakse, et ühelgi ELi liikmesmaal pole ei ressurse ega jõudu, et tegeleda üksinda üldisest ebakindlusest ja ebastabiilsusest tulenevate probleemidega nii ELis kui ka maailmas tervikuna ning et Euroopa Liidu kui terviku võimekus julgeoleku tagajana maailmas ei ole kaugeltki mitte täies ulatuses kasutatud (EEAS 2016, 2). Selleks, et ELi kodanike huvid ja liidu põhimõtted ning väärtused paremini esindatud saaksid ja liidu partnerlused toimima hakkaksid, nähaksegi globaalstrateegias ette Euroopa Liidu strateegilise sõltumatuse ehk autonoomia saavutamine (EEAS 2016, 3). Kuna nii Eestis kui ka Euroopas toimunud aruteludes on ses osas üles kerkinud vastakaid seisukohti, siis vajabki edasist lahtiseletamist, mida strateegiadokumendis Euroopa strateegilise autonoomia all täpsemalt silmas peetakse. (Joonis 1)

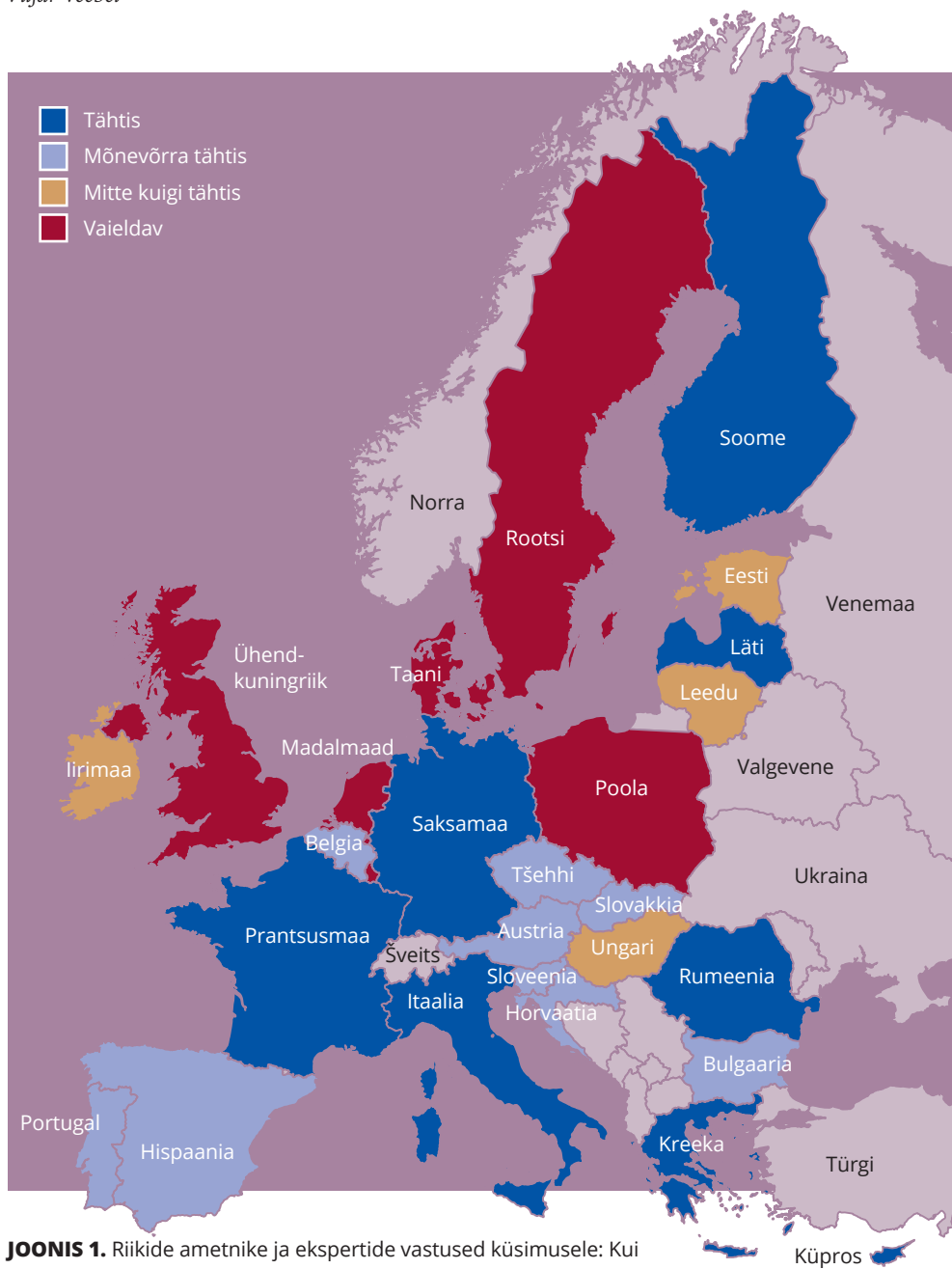
Tervikuna näib uus strateegiadokument välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas olevat taasleitnud vana, sest teemad, mis strateegias jutuks tulevad, on üsna ootuspärased. Tõdetakse, et euroopalikud väärtused on suuremas ohus kui kunagi varem, Euroopa Liit vajab kardinaalseid muudatusi ning selleks tuleb edasi liikuda sisuliselt igas mõeldavas suunas ja teha koostööd kellega võimalik. Strateegias määratletakse küll viis prioriteetset suunda – Euroopa Liidu julgeoleku kindlustamine kõikvõimalike ohtude

vastu (sh strateegilise autonoomia saavutamine), Euroopast idas ja lõunas asuvate riikide ja ühiskondade vastupanuvõime suurendamine, integreeritud lähenemine konfliktidele, piirkondlike koostöökorralduste toetamine kogu maailmas ja ülemaailmse korra tagamine (vt EEAS 2016, 6–8) –, kuid nende sisu on liiga üldine ja laialivalgud. Räägitakse vajadusest tegevusi süvendada, laiendada, tihendada, arendada, tõhustada, intensiivistada, edendada, reformida jne. Üldistatult võibki strateegia põhjal väita, et ELi tasandil küll mingite probleemide

Euroopa sõjalise võime suurendamine näib olevat praeguses julgeolekuolukorras paratamatu ja kantud praktilisest vajadusest.

olemasolu tunnetatakse ja tunnistatakse, kuid vastupidiselt Sven Biscopi soovitusetele kriitiliselt üle vaadata ELi olemasolevad poliitikad jätkatakse tegelikkuses hoopis idealistlikult senise lähenemisega veelgi ulatuslikumas määris ning veelgi mastaapsemates partnerlussuhetes.

Seejuures on nii mõnigi strateegias sisalduv sõnum kas – nagu öeldud – liiga laialivalgud või isegi vastuoluline, mis võibki põhjustada seda, et Euroopa strateegilise autonoomia olemusest saadakse erinevalt aru. Näiteks räägitakse dokumendis vajadusest saavutada Euroopa strateegiline sõltumatus, kuid rõhutatakse, et seda saab kõige paremini saavutada siis, kui Euroopa ei ole üksi ja teeb tööd selleks,



JOONIS 1. Riikide ametnike ja ekspertide vastused küsimusele: Kui tähtis on teie riigi välis- ja julgeolekupoliitikale Euroopa strateegilise autonoomia eesmärk?

Allikas: Franke, Varma 2019

et muuta oma partnerid tugevamaks. Räägitakse Atlandi-ülese sideme ja NATOga arendatava partnerluse edasiseist süvendamisest ning sidemete loomisest uute osalejatega ja uusi formaate uurides (EEAS

2016, 2–3). Samuti on jutuks lähtumine selgetest põhimõtetest, mille aluseks on nii realistlik hinnang praegusele strateegilisele keskkonnale kui ka idealistlik siht edendada maailma paremaks muutmist

(EEAS 2016, 6). Euroopa Liidu usaldusväär-
suse kindlustamiseks peetakse vajalikuks,
et liikmesriigid säilitaksid kaitseotsuste
tegemisel oma sõltumatuse, kuid paljude
nende võimete omandamiseks ja säilita-
miseks nähakse ette, et kaitsekoostööst
peaks siiski saama norm (EEAS 2016, 8).
Toonitatakse, et riiklikud ja Euroopa huvid
ei ole vastuolus (EEAS 2016, 12), jne.

Jätkuv teadlikult nn mitmel toolil
istumine ilma selget suunda valimata³
võibki olla ELi praeguse välis- ja julge-
olekupoliitilise tulevikunägemuse (sh
ka Euroopa strateegilise autonoomia
algatuse) peamine probleem. Tuntud
Euroopa-mõtletaja Edward Lucas suhtub
näiteks Euroopa strateegilise autonoomia
loomisesse väga kriitiliselt, nimetades
seda „ähmaseks ja enesekesksesks“ ning
väidab, et tegelikkuses suundub Euroopa
pigem suurema võimetuse kui suurema
autonoomia poole, mis võib kokkuvõttes
viia sissepoole pöördumiseni (Lucas 2018).

Liidu globaalstrateegia valguses on
omaette mõttekohaks Sven Biscopi
väide, et Euroopa Liidu välispoliitilised
huvid on selgelt määratlemata ning ELi
liikmesmaade arvates ei suuda Euroopa
Liidu institutsioonid ei liidu enda ega
liikmesriikide huve piisavalt hästi
esindada. Euroopa Liidu üldise välis- ja
julgeolekupoliitika strateegia keskne
lähtekoht on veendumus, et riiklikud ja
Euroopa huvid ei ole vastuolus. Süüvides
strateegiadokumendi sisusse tundub,
et ELi juhtfiguuride arvates on nii ELi
institutsioonide kui ka kõikide selle
liikmesriikide ühiseks huviks „unistus
ning tahe luua tugevam liit, mis sooviks
mõjutada ja oleks võimeline mõjutama
positiivselt nii oma kodanike käekäiku kui
elu kogu maailmas“ (EEAS 2016, 37). Sama
mantrat kannavad ka strateegia täitmise

iga-aastased ülevaated (vt EEAS 2017; EEAS
2018 ja EEAS 2019). Praegused arengud
Euroopa Liidus räägivad aga siiski pigem
sellest, et liikmesriigid pole ühtsed ei oma
soovis „luua tugevam liit“ ega nägemuses,
kuidas mõjutada oma kodanike käekäiku,
rääkimata „elust kogu maailmas“.

Eriti ilmekalt tulevad erinevused esile
välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas.
Mõttekoja Euroopa Välissuhete Nõukogu
(European Council on Foreign Relations,
ECFR) hiljutise uuringu järgi ei ole ELi
liikmesmaad ühel nõul paljudes küsimus-
tes, sealhulgas mida Euroopa strateegiline
autonoomia endas sisaldab, kui oluline

Uus välis- ja julgeolekupoliitika strateegiadokument tervikuna näib olevat pigem taasleitud vana.

selle saavutamine konkreetsele liikmes-
riigile on, milliseid geograafilisi piirkondi
ning ülesandeid see hõlmab ja millises
formaadis teostub (vt Franke, Varma
2018). ECFRis esindatud riikide ekspertide
hinnangute põhjal väidetakse raportis, et
Euroopa strateegilise autonoomia saavu-
tamist peetakse liirimaal, Ungaris, Eestis
ja Leedus vähem tähtsaks eesmärgiks kui
teistes ELi liikmesmaades (Franke, Varma
2018, 3). ELi liikmesriikidest on Euroopa
strateegilise autonoomia algatuse kõige
tulisem toetaja Prantsusmaa, kelle jaoks
on sisuliselt tegemist riiklikul tasandil
toetatava strateegilise autonoomia jät-
kuga⁴. See lähenemine kajastub ka ECFRi

³ Suurte ambitsioonikate ideede puhul on selline lähe-
nemine olnud ekspertide sõnul Euroopa Liidu teadlik
valik, et jätta idee võimalikele toetajatele tõlgendamis-
ruumi ning anda neile võimalus pakkuda välja oma
ideid, mis üldidee alla võiks sobida (Franke, Varma
2018, 5–6).

⁴ Prantsusmaal on konkreetsetelt riigi strateegiline auto-
noomia tulnud jutuks juba alates külm sõja lõpust (vt
Lebrun 2018) ning leidnud hiljem kordamist mitmes
riikliku tasandi strateegiapaberis ja arenguplaanis.

eelnimetatud uuringus, kus Prantsusmaa eksperdid hindavad Euroopa strateegilise autonoomia saavutamist oluliseks. Balti riikidest hindasid algatust tähtsaks Läti ja Põhjamaadest Soome eksperdid (Franke, Varma 2018, 3).

Prantsusmaa rolli Euroopa strateegilise autonoomia idee promomisel ei tohiks kindlasti alahinnata. Sealsete ekspertide, näiteks Maxime Lebruni sõnul on Prantsusmaa NATO üks kõige reageerimisvõimelisemaid ja mobiilsemaid

***Eestis tuleks aduda,
et suunamuutus
Ameerika Ühendriikide
hoiakutes on juba
toimunud
ja nende huvi sekkuda
konflikti Euroopas
pigem väheneb.***

liitlasi (Lebrun 2018). Sellest võib tuleneda ka põhjus, miks Prantsusmaa „veab“ ESA algatust Euroopa Liidus: riigi liidrid tunnetavad, et suur osa Euroopa kaitsmise „kohustusest“ on Prantsusmaa õlul ning koorma kergendamiseks töötatakse selle nimel, et kõik liikmesmaad panustaksid ühiselt Euroopa julgeolekusse ja turvalisusesse. Samas tuleb tõdeda, et Euroopa strateegilise algatuse idee, nii nagu Prantsusmaa seda näeb ja liikmesriikidele „müüb“ – ehk nende võimete edendamine, mis aitavad *vajadusel* üksi toimida, kuid ka kõiki partnereid kaasavaid koalitsioone moodustada ja mitte üksi jääda (vt Lebrun 2018) – tundub

nüüdseks heitlikus julgeolekuolukorras igati mõistlik. Eelnevalt jutuks olnud „koorma kergendamise“ valguses on viimasel ajal Prantsusmaal siiski tunnistanud ka vajadust nn strateegilise vaoshoituse (*strategic restraint*) järele ehk jõutud veendumusele, et Prantsusmaa ei saa olla samaaegselt kõikides piirkondades konflikte lahendamas. Prantsusmaa sõjaväeringkondade juhtidest on näiteks kindral François Lecointre öelnud, et riigi sõjajõud on mõeldud eelkõige riigi välispoliitika teostamise meetmena raskesti ettearvatavas maailmas ja neid kasutatakse vastusena kriisidele, mitte massiivsetes riikidevahelistes konfliktides (Stoicescu, Lebrun 2019, 11). Seega kerkib taas üles küsimus, kust läheb piir Euroopa Liidu huvide ning liikmesriikide huvide vahel ja mil määral on need kattuvad ning mil määral lahknevad.

MIDA ARVATAKSE EESTIS EUROOPA STRATEEGILISE AUTONOOMIA ALGATUSEST?

Iseenesest võiks eeldada, et Euroopa strateegilise autonoomia idee on Eesti jaoks piisavalt huvipakkuv, sest praeguses heitlikus julgeolekuolukorras vajab riik eelkõige Venemaast lähtuvate ohtude tõrjumiseks kõikvõimalikke garantiisid, mida maailm suudab pakkuda. Samas on arutelu ESA üle jäänud Eestis seni laiema avalikkuse eest pigem tagaplaanile.

Arutelud Euroopa julgeoleku- ja kaitsekoostöö alaste algatuste üle on Eestis piirdunud suuresti kohalike poliitika-, sõjandus- ja teadusringkondadega. Rääkides Euroopa strateegilise autonoomia idee võimalikust elluviimisest, on siinsetes aruteludes mainitud positiivsena peamiselt kahte aspekti: esiteks, Euroopa on seni panustanud oma kaitsevõimesse liiga vähe ning on mõistlik seda panust edaspidi suurendada, ja teiseks, ei saa välistada, et kui liikmesriigid tõesti soovivad selle ambitsioonika plaaniga edasi liikuda, siis pikas vaates võib see osutuda kasulikuks (vt näiteks Välismääraja 2018). Rõhutatud

on ka seda, et Eesti peaks vaatama korraks olukorda kõrvalt ja mõtlema, mida tunneb Prantsusmaa, kes on võtnud endale vastutuse Põhja-Balti regiooni julgeoleku kindlustamise eest (Kuusik 2018).

Üldine suhtumine Euroopa strateegilise autonoomia algatusse on Eestis pigem ettevaatlik ja valdavalt skeptiline. Kriitika keskmes on nägemus, nagu ohustaks Euroopa strateegiline autonoomia maailma praegust julgeoleku korraldust, jagaks tarbetult ressursse sama eesmärgi täitvate paralleelstruktuuride vahel, ajaks tülli ELi liikmesriigid, oleks suuresti ajendatud isiklikest ambitsioonidest, piirduks sisutihja poliitilise retoorikaga jne (vt näiteks Vesikioja 2015; Välimääräja 2018).

Rääkides konkreetsetelt meie riigi huvidest Euroopa strateegilise autonoomia arendamisel, on Eestis muret tuntud eeskätt kahe küsimuse üle: kas Euroopa strateegilise autonoomia algatus kahjustab liitlassuhteid Ameerika Ühendriikide ja NATOga ning milliseks kujuneb Euroopa Liidu nn uus strateegiline partnerlus Venemaaga? Need on olnud ka peamised põhjused, miks Eestis on eri ringkondades Euroopa strateegilise autonoomia algatusele vastu seistud. Kuna Eesti on sidunud oma julgeoleku vahetult transatlantilise koostöövõrgustikuga, siis on see teatud määral isegi mõistetav, kui Eesti poliitikud üritavad vältida riski, et Euroopa tihedamast koostööst ja konkurentsist solvunud Ameerika Ühendriigid loobuvad oma julgeolekugarantiist Eestile kollektiivse kaitse võrgustiku raames. Samas – naastes Sven Biscop'i artiklis väidetu juurde – tuleks aga ka Eestis senisest selgemini aduda, et üldine suunamuutus Ameerika Ühendriikide hoiakutes on juba niikuinii toimunud ning nende huvi otseselt sekkuda võimalikku konflikti Euroopas ajas pigem väheneda. Selles valguses võib Eestil olla vahetu pragmaatiline vajadus ja huvi toetada Euroopa strateegilise autonoomia algatust liidu tasandil ühise

võimekuse loomise mõttes, kuna see aitaks vajadusel vastu seista Venemaast lähtuval ohule. Pragmaatiliselt lähenemist on Eestis juba näha näiteks selles osas, et toetatakse liidu julgeolekupoliitilisi algatusi. Üks sellekohane näide on PESCO ehk alalise struktureeritud kaitsekoostöö arendamine.

Praegune olukord, kus ELi käegakatsutavad välispoliitilised eesmärgid on endiselt selgelt formuleerimata ning liidu liikmesriikidel on eri nägemused Euroopa strateegilisest autonoomiast, ei tule liidusisese koostöö süvendamisele välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas kindlasti mitte kasuks. ELi liikmesriikide seas on tunda mõningast hoomamatust ja ühtsuse puudumist selles osas, millisesse suunda ühine kaitsekoostöö võiks liikuda. Samuti näib, et ELi institutsioonid ei taha tunnistada sisulist probleemi eesmärkide seadmisel ning eelistavad kas jätkata senisel rajal või vaatavad pettunult oma „partnerite“ otsa, kes pole liidu ootusi täitnud ega tänu „jagatud õuntele“ vahepeal „headeks“ muutunud.

Kuidas vältida sellises olukorras läbikukkumist Euroopa kaitsekoostöö arendamisel lähiaastatel? Esiteks tuleks ELi tasandil selgemalt tunnetada praegust julgeolekuolukorda ning üldiste ergutuskõnede asemel otsida kõigile üheselt arusaadavat kompromissi ELi liikmesriikide vahel selles osas, milliste käegakatsutavate eesmärkide saavutamist peetakse üldse võimalikuks ning millises suunas tegelikult kaitsekoostöö arendamisel edasi liikuda soovitakse. Varem jutuks olnud mõttekoja ECFR hiljutine uuring (vt Franke, Varma 2018) ei ole selles osas küll paljulubav ja liikmesriikide hoiakud võimalike tulevikuvariantide osas varieeruvad seinast-seina. Samas on lõppude lõpuks tegemist siiski vägagi konkreetsete küsimustega, mis vastust ootavad: kas strateegiline autonoomia tähendab pigem sõltumatust muudest võimalikest julgeolekupakkujatest või hoopis sõltumatust üksi

toimida ja operatsioone läbi viia? Millistele tasanditele (globaalne, regionaalne, lokaalne jne) ja tegevustele (nt kriisihaldus, sekkumine konflikti algfaasis, kriisijärgne stabiliseerimine jne) eeskätt keskendutakse? Millised mittesõjalised valdkonnad seatakse prioriteediks, et Euroopa strateegilise autonoomia saavutamine oleks võimalik? jne. Juba puhtalt ratsionaalsetel ja rahalistel kaalutlustel⁵ ei saa vastus nendele küsimustele olla edasiliikumine kõikvõimalikes suundades ja kõikvõimalike tegevustega, nii nagu see praegu Euroopa Liidus kipub olema.

ELi institutsioonidel ja liikmesmaadel tuleb leida konsensus, milliseid eesmärke soovitakse saavutada.

Teiseks peaksid senisest suurema vastutuse võtma ka Euroopa Liidu liikmesriigid. Nagu Sven Biscop näitas, ei ole Euroopa ühtsuse ja solidaarsuse näol tegemist pelgalt sõnakõlksu või sisutihja hüüdlausega, vaid hinnalise ja reaalse kasu toova „varaga“, tänu millele on Euroopa Liidul tervikuna paremad võimalused oma liikmesriikide huvide eest seista ja rahvusvahelisel areenil teiste suurvõimude vastu paremaid tingimusi välja kaubelda. Seni, kuni kõik liikmesriigid seda väärtust ei tunneta ning sellesse ei panusta, ei ole ka lootust, et ELi kui terviku potentsiaal

täies ulatuses realiseerub ja liit suudab oma liikmesriikide huve parimal võimalikul viisil esindada. Seetõttu on Eesti poliitikute, ekspertide, arvamustliidrite jt avaldatud arvamused ja seisukohad ELi ühtsuse, nagu ka Euroopa strateegilise autonoomia võimalike tulevikuarengute kohta sama olulised kui mõne Euroopa Liidu suurriigi esindaja väljaütlemised.

Lisaks saab Euroopa Liit liikmesriikide huve esindada ainult siis, kui liikmesriik ise suudab oma nägemuse soovitavast eesmärgist täpselt formuleerida ning selge sõnumina ELi tasandi institutsioonideni viia. Kui jätta välja üldine Venemaa heidutamise argument, siis pole praegused poliitikakujundajad Eestis Euroopa strateegilise autonoomia teemal väga palju sõna võtnud ning avalikkusele sisukat arutelu Eesti huvide, eesmärkide ja tulevikunägemuste kohta selles valdkonnas pakkunud. Seega on üldsusele pigem hoomamatu, mida Eesti Euroopa kaitsekoostööst konkreetselt ootab ja milliste meetmetega näeb seda saavutatavat. Kui niisugune põhjalik arutelu lähitulevikus peaks Eestis puhkema – ja vajadus selle järele on ilmne –, siis tuleb kindlasti vältida seda, et jäädakse kinni arusaamadesse, mis ei pruugi enam varasemal kujul kehtida. Näiteks ei saa olla üheks vastuväiteks Euroopa strateegilise autonoomiale see, et Eestile piisab NATO (ja eeskätt Ameerika Ühendriikide) julgeolekugarantiist. Ameerika Ühendriikide julgeolekupoliitikas viimastel aastatel toimunud põhimõttelise muutuse tõttu ei pruugi niisugune seisukoht enam paika pidada ning seda tuleb Eestis ka selgelt aduda ja sellele vastavalt reageerida.

KOKKUVÕTE

Välis- ja julgeolekupoliitika on valdkond, mis on Euroopa Liidu püsijäämisel otsustava tähtsusega. Praegu on Euroopa Liidu üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia kantud peamiselt ambitsioonist jätkata seniseid tegevusi, kuid teha seda veelgi ulatuslikumas määras, sh

⁵ Nagu ilmnes Euroopa Kontrollikoja hiljutisest raportist, on Euroopa strateegilise autonoomia saavutamine rahalises mõttes keeruline, kui mitte öelda ebarealistlik (vt Kontrollikoda... 2019).

rahaliselt. Üldise soovi kõrval saavutada „rahu ja heaolu“ on liidu konkreetsed välispoliitilised huvid suuresti selgelt määratlemata. Seetõttu on olnud sihipäratu ka ELi käitumine mõnes varasemas konfliktiolukorras, näiteks Ukraina konflikti ajal, mil konflikti algfaasis kinnitati vankumatut toetust Ukrainale ja häbimärgistati Venemaad, kuid hilisemates etappides otsiti Venemaaga dialoogi ning distantseeruti konflikti tegelikust lahendamisest ja Ukraina toetamisest (vt Veebel 2017).

Umbmäärasus seostub ka Euroopa strateegilise autonoomia algatusega, mille olemust näevad ELi liikmesriigid erinevalt. Kui selle ideega soovitakse liidu tasandil edasi liikuda, siis tuleb nii Euroopa Liidu institutsioonidel kui ka liikmesmaadel leida konsensus selles osas, milliseid

konkreetsed eesmärgid soovitakse saavutada, milliseid võimeid Euroopa strateegiliselt autonoomse ühise kaitsevõime näol nende eesmärkide täitmiseks vaja läheb ning seega milliste võimete arendamine prioriteediks seatakse. Lahendusteni jõudmine eeldab kindlasti mõningasegi kriitilise hoiaku võtmist nn strateegilise vaoshoituse näol ehk tõdemust, et Euroopa Liit ei saa tegeleda kõikide üleilmsete probleemidega samaaegselt ning olla maailma rahu ja heaolu nimel kõikvõimalike riikide ja režiimide „sõber ja partner“, sealhulgas nende riikide, kes liidu euroopalikke väärtusi ei jaga. Prioriteetide seadmine on oluline ka rahalises mõttes. Määrava tähtsusega on samuti nii liidu ühtsuse hoidmine kui ka ühise huvi määratlemine.

KASUTATUD ALLIKAD

BISCOP, S. (2013). Europe and the World or Snow White and the Seven Fallacies. – Royal Institute for International Relations. Egmont paper 61, November, Academia Press.

EEAS (European External Action Service). (2016). Ühtne visioon, ühine tegevus: tugevam Euroopa. Euroopa Liidu üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia. Euroopa Liit. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-et>

EEAS (European External Action Service). (2017). The EU Global Strategy – Year 1. European Union. – https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/49750/eu-global-strategy-%E2%80%93-year-1_en

EEAS (European External Action Service). (2018). Implementing the Global Strategy: EU delivers on security and defence. European Union. – https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/47517/implementing-global-strategy-eu-delivers-security-and-defence_en

EEAS (European External Action Service). (2019). From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice – Three years on, looking forward. European Union. – https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64034/vision-action-eu-global-strategy-practice-three-years-looking-forward_en

ERR. (2018). Eesti erakonnad pigem ei toeta Euroopa armee tekkimist. – ERR uudised, 14. november. – <https://www.err.ee/877127/eesti-erakonnad-pigem-ei-toeta-euroopa-armee-tekkimist>

EUROOPA LIIT. (2019). Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

FRANKE, U., VARMA, T. (2018). Independence Play: Europe's Pursuit of Strategic Autonomy. – European Council on Foreign Relations, Security Scorecard, July. – https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_Independence_play_Europe_pursuit_strategic_autonomy.pdf

FRANKE, U., VARMA, T. (2019) – https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy

KONTROLLIKODA: EL-i KAITSERAHASTUSE SUURENDAMISE PLAAN JÄÄB AMBITSIOONIDELE ALLA. (2019). – Postimees, 12. september. – <https://maailm.postimees.ee/6776694/kontrollikoda-el-i-kaitserahastuse-suurendamise-plaan-jaab-ambitsioonidele-alla>

KUUSIK, P. (2018). It's Time to Shape the Conversation on "European Strategic Autonomy". – International Centre for Defence and Security (ICDS). Blog, October 10. – <https://icds.ee/its-time-to-shape-the-conversation-on-european-strategic-autonomy/>

LEBRUN, M. (2018). Strateegiline autonoomia? Prantsusmaa, eFP ja ELi. – International Centre for Defence and Security (ICDS). – Diplomaatia, blogipostitus, 17. oktoober. – <https://diplomaatia.ee/strateegiline-autonoomia-prantsusmaa-efp-ja-eii/>

- LUCAS, E. (2018). Edward Lucas: Euroopa strateegiline autonoomia on väärkujutelm. – Postimees, 4. detsember. – <https://arvamus.postimees.ee/6469129/edward-lucas-euroopa-strateegiline-autonoomia-on-vaarkujutelm>
- QU, Z. (2017). Jõuame koos uude „16+1“ koostööajastusse. – Äripäev, 24. november. – <https://www.aripeev.ee/sisuturundus/2017/11/24/jouame-koos-uude-161-koostooajastusse>
- RATAS: EUROOPA FIRMADELE TULEB HIINA TURUL LUUA PAREMAD VÕIMALUSED. (2019). – Pealinn, 12. aprillil. – <http://www.pealinn.ee/tagid/koik/ratas-euroopa-firmadele-tuleb-hiina-turul-luua-paremad-voimalused-n240060>
- STOICESCU, K., LEBRUN, M. (2019). Estonian-French Defence Cooperation: Where Estonian Pragmatism Meets French Vision. Analysis. – International Centre for Defence and Security (ICDS), August. – https://icds.ee/wp-content/uploads/2019/08/ICDS_Analysis_Estonian-French_Defence_Cooperation_Kalev_Stoicescu-Maxime_Lebrun_August_2019.pdf
- VABARIIGI VALITSUS. (2019). Ratas Hiina-kohtumisel: turvalised digitaalsed ühendused edendavad majandust ja loovad töökohti. – Vabariigi Valitsus, 12. aprill. – <https://www.valitsus.ee/et/uudised/ratas-hiina-kohtumisel-turvalised-digitaalsed-uhendused-edendavad-majandust-ja-loovad>
- VEEBEL, V. (2017). Euroopa Liit kui normeloov võim suhetes Venemaaga. – Riigikogu Toimetised, 36, 139–153. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/Veebel.pdf>
- VESKIOJA, R. (2015). Mihkelson Junckeri EL-i ühisarmee plaanist: tänast Euroopa julgeolekuarhitektuuri ei tohiks kergekäeliselt muuta. – Delfi päevauudised, 9. märts. – <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/mihkelson-junckeri-el-i-uhisarmee-plaanist-tanast-euroopa-julgeolekuarhitektuuri-ei-tohiks-kergekaeliselt-muuta?id=70968709>
- VÄLISMÄÄRAJA. (2018). Kõnesalvestuste brauser. – Kuku raadio „Välismääraja“, 2. september. – <http://bark.phon.ioc.ee/tsab/p/play?trans=10048>