

**EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD**

**VIHIK NR. 6**

**Viljar Veebel**

**EUROOPA POLIITILISE INTEGRATSIOONI  
PERSPEKTIIVID JA MÕJU EESTILE**

**TARTU 2000**

Vastutav toimetaja  
Liina Kulu

Keeletoimetaja  
Leonhard Uuspõld

Kaane kujundanud  
Ain Sakk

Käesolev brošüür ilmub koostöös  
Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadiga  
ning PHARE rahalisel toetusel

© TÜ Euroopa Kolledž, 2000  
ISBN  
Kirjastus AS Võru Täht  
Oja 1, Võru

## SAATEKS

Eesti valmisolek Euroopa Liiduga ühinemiseks seisneb nii seadusandlus- ja haldussuutlikkuses kui ka majandusliku lõhe vähendamises võrreldes Euroopa arenenud riikidega. Samas on Eesti liitumisel Euroopa Liiduga äärmiselt oluline ka inimeste valmisolek teadliku valiku tegemiseks, tuginedes mitmekülgele informatsioonile ühinemise või mitteühinemise tagajärgede kohta. Seetõttu vajab ühiskond laialdast arutelu selle üle, millised tulemused kaasnevad liitumise või mitteliitumisega nii Eesti jaoks tervikuna kui ka üksikute regioonide ja konkreetsete valdade või teatud elanikkonnakihtide lõikes. Just sellise arutelu algatamine ja edendamine on olnud eurointegratsioonialase rahvakoolituse põhieesmärk.

Koostöös Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadiga alustasid Avatud Hariduse Liit (AHL) ja TÜ Euroopa Kolledž eurokoolituse projektiga 1998. a. sügisel. Tänapäevaks on juba kolme õppesemestri vältel tegeldud eurokoolitusprojekti peamise eesmärgiga – Euroopa Liidu alase huvitatuse ja informeerituse tõstmisega ning Eesti ühinemisprobleemidest ülevaate andmisega. Informatsiooni on levitatud regionaalsel tasandil ning eurokoolitusse on kaasatud kohalikku avalikkust nii AHL koolitusvõrgustiku kui maakondlike Euroopa Liidu infopunktide kaudu.

Eurokoolitusprojekti osalevad lektorid ja õppuste läbiviijad on vastava ettevalmistuse saanud TÜ üliõpilased ja magistrandid ning eurointegratsiooni maakondlikud teabekorraldajad. Iga lektorina esinev üliõpilane või magistrant on läbinud Euroopa Kolledži korraldatud 20-tunnise eurokoolitusprogrammi ja saanud seal teavet nii Euroopa Liidu eri valdkondade kui ka Eesti olude kohta Euroopa Liiduga integreerumise kontekstis. Lisaks sellele on tudengitele õpetatud avaliku esinemise ja täiskasvanute koolituse põhitõdesid.

Rahvakoolituse kuulajate ringi ning kohalike eurodebattide organiseerimine ja õppuste korraldamine on olnud AHL piirkondlike keskuste ülesanne.

Tänu Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi initsiatiivile ja PHARE finantseerimisele on osutunud võimalikuks hakata publitseerima loenguid, mis põhinevad valdavalt TÜ Euroopa Kolledži 20-tunnise eurokoolitusprogrammi materjalidel. Käesolev vihik on Euroopa Kolledži loengute sarjas ilmuvatest brošüüridest kuues. Sellesse sarja on kavandatud kokku üheksa vihikut. Loengute avaldamise eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidust ja saavutada asjakohases arutelus uus kvaliteet, mis tugineb argumenteeritud ja akadeemiliselt põhjendatud seisukohtadel. Brošüüridesse on üritatud koondada uuemat informatsiooni, mis annab kasutajale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikast ja tegevusest Eesti perspektiividest lähtudes.

Seega ei ole tegemist pelgalt õppematerjaliga, vaid õppekirjandus on seotud teadusliku lähenemisega.

Head lugemist soovides

Peeter Vihalemm, AHL juhatuse esimees

Raul Eamets, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

## SISSEJUHATUS

Euroopa integratsiooni algperioodil, 1950-ndatel aastatel, põhines riikide koostöö valdavalt majanduslikel huvidel – elatustaseme paranemine ja püsiv rahu kaalusid üles rahvusliku uhkuse ja huvid, mis oluksid koostöö takistuseks. Just integratsioonis nägid *Jean Monnet* ja *Robert Schuman* parimat vahendit rahvuslike tülide ja võimaliku uue sõjaohu ärahoidmiseks.

Algatatud majanduslik koostöö viis osapooled sujuvalt üha tihedama suhtluse ni ning võimu delegeerimisele rahvusülestele institutsioonidele. Siiski kulus ligemale 40 aastat, enne kui oldi valmis tegema esimene samm poliitilise integratsiooni suunas. Selle põhjus oli paljuski funktsionaalne – selleks, et saada juba loodud majandusühendustest täit kasu, vajati ka poliitilist koostööd. Samuti ilmn es Euroopa riikide suutmatust tõusta üksikult tegutsedes maailmapoliitika esimese järgu osalisteks.

1980–1990 aastatel ongi Euroopa roll maailmapoliitikas selgelt teisenenud – endisest sissepoole suunatud majandusorientatsiooniga ühendusest on humanitaarabi aktsioonide, rahuvalve, relvastuskontrolli jt. kaudu saanud välis- ja julgeolekupoliitiliste protsesside aktiivne osaline. Siiski on Euroopa Liidu lepingu ja Amsterdami lepingu välis- ja julgeolekupoliitiline osa pigem vundamendiks tulevasele poliitilisele integratsioonile kui reaalselt toimiv poliitika.

Täna on liikmesriigid uue väljakutse ja valiku ees: kas jääda end juba õigustanud ja toimiva majanduskoostöö raamidesse või üritada kujuneda poliitiliseks ühenduseks? Viimasega kaasneks paratamatult riikluse aluste, suveräänsuse, autonoomia ja võimumonopoli nihkumine Euroopa institutsioonidele. Püüd minna edasi võib endaga kaasa tuua nii Euroopa föderatsiooni tekke kui ka juba olemasoleva liidu lõhenemise.

Käesolevas brošüüris analüüsitakse Euroopa poliitilise integratsiooni tekkemotiive ja teoreetilisi tagamaid. Samuti käsitletakse Euroopa Liidu raames kujunenud poliitilise koostöö vorme, nii nagu nad on reguleeritud Euroopa Liidu lepinguga ja Amsterdami lepinguga, ning hinnatakse nende reaalselt toimivust sekkumisel Kosovo, Tšetšeenia ja Austria sündmustesse. Diskuteeritakse ka viimase aspektiga seonduvate võtmeprobleemide üle.

Lisaks annab brošüür ülevaate Euroopa Liidu lähiperspektiividest, keskendudes nii konkreetset ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning Euroopa julgeoleku ja kaitseidentiteedi reformidele kui ka üldiselt liidu poliitilisele tulevikule ning erinevate osapoolte ootustele.

Euroopa integratsiooniprotsess on aktuaalne ka Eesti jaoks, kellel on seejuures palju kaalul. Ehkki Eesti pole veel Euroopa Liidu täisliige, mõjutab viimase välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitilise dimensiooni areng oluliselt ka Eesti majanduslikku ning poliitilist staatust. Seetõttu kajastatakse käesolevas brošüüris samuti Eesti-poolseid ootusi, kitsaskohti ja dilemmasid, mis vajavad lahendamist veel enne võimalikku täisliikmeks saamist.

# INTEGRATSIOONI TEOORIAD

## Integratsiooni baasteooriad

Ehkki nägemusi Euroopa tulevikust oli selle sajandi alguseks esitatud juba ligikaudu 300 aasta vältel, on põhimõtteline teaduslik edasimineku selles valdkonnas olnud väheldane. Lähtudes olemasolevast rahvusvaheliste suhete süsteemist ja atribuutidest, kirjeldatakse üksnes ideaalnägemust loodavast “Euroopa riikide ühendusest” ja vajadust selle järele, kuid olulisi uusi mõisteid ega põhjuslikult seostatavaid mudeleid lõppeesmärgini jõudmiseks ei esitata. Enamasti nähakse lõppeesmärki saavutatavat “ühe pika hüppega”, kus lepinguliste suhete asemel loovad Euroopa riikide esindajad Euroopa föderatsiooni, ühenduse, liidu vms.

Euroopa riikide vaheliste suhete konseptualiseerimisel on valdavalt kasutatud nelja baasteooriat: realismi, idealismi, föderalismi ja vastastikkuse sõltuvuse teooriat.

## Realism ja valitsustevaheliskus

Realismi iseloomustavad järgmised hoiakud (Rosamond 2000, lk. 21–23):

- Inimesed ja nende ühendused on loomult agressiivsed ja sõjakad.
- Primaarsed on rahvuslikud ja riiklikud huvid.
- Riik on ainuke tõeline rahvusvaheline subjekt, kelle peamiseks huviks on oma võimu suurendamine.
- Riikidevaheline koostöö on võimalik, sest osalejad käituvad ratsionaalselt. Samas on ta aga lühiajaline ning koostööpartneritele ei saa loota, sest riigid lähtuvad vaid rahvuslikest huvidest.
- Riikide valitsused on peamised koostöö mootorid – nende käes on kogu võim.
- Riigid ja poliitikad on kõik spetsiifilised

Euroopa Liidu kontekstis on realismi käsitlusest lähtuvalt Euroopa Liidu poliitika peamiseks lülits rahvuslik poliitika ning poliitika keskseteks osalisteks liikmesriikide esindajad.

## Föderalism

Föderalismis teoorias lähtutakse järgnevatest seisukohtadest (Nugent 1999, lk 493–495):

- Ühiskonna õigusliku korralduse aluseks on jäik konstitutsioon, mida muudetakse harva ja ainult riigi oluliste huvide korral. Samuti taotletakse nii

vertikaalset kui ka horisontaalset võimude lahusust, milles viimase juures kaldub tasakaal reeglina keskvõimu kasuks.

- Seadusandlikuks institutsiooniks on kahekojaline parlament, mille ülemine koda esindab otseselt nn osariikide huve, alumine aga valijate huve..
- Rahvusvahelistes küsimustes on föderalismi esindajad skeptilised, nähes parima viisina rahvusvaheliste konfliktide lahendamiseks rahvuste kaotamist. Siiski puudub üksmeel küsimuses, kuidas see seisund saavutatakse: kas ühe konstitutsiooni vastuvõtmise teel või astmeliselt, kus iga uus otsus vajab ka rahvalikku heakskiitu.

Tuntuimate föderalismiteooria esindajatena võib nimetada W. Churchilli (kelle plaaniks oli Ameerika Ühendriikide kogemusele tuginedes luua Euroopa Ühendriigid) ja A. Spinellit. Euroopa Liidu kontekstis on hetkel föderalismidee teostumise peamiseks takistuseks liidus kasutusel olev subsidiaarsuse printsiip, mis näeb ette otsuste langetamise keskvõimu asemel võimalikult madalal võimuastmel

## **Idealism**

Idealismi teorias kaaluvad inimlikud huvid heaolu, rahu ja õnne saavutamiseks üles riikidevahelised võimumängud. Seejuures tagab püsiva rahu vaid piisav kaubanduslik ja organisatoorne üksteisest sõltumine. Vastandudes föderalismideele on idealismi teorias inimene loomult hea, soovides head ka teistele indiviididele. Seega on koostöö inimloomuse normaalne eksisteerimisviis (Urwin 1993, lk. 4–7).

## **Vastastikune sõltuvus**

Vastastikuse sõltuvuse teooria näol on tegemist peamise vastuteooriaga realistlike ja valitsustevahelisusele.

Vastastikuse sõltuvuse käsitluses puudub valitsustel globaalsetes institutsioonides reaalne sõnaõigus. Kompleksse sõltuvuse korral reguleerib Keohane ja Nye kohaselt riikidevahelisi suhteid rahvusvaheline režiim (Rosamond 2000; Nugent 1999, lk 493–506). Seega on Euroopas tekkinud integratsioon otseselt mõjutatud rahvusvahelisest olukorrast.

## **Neofunktsionalism ja integratsiooniteooria**

Tänapäeval on poliitilise integratsiooni baasiks eespool nimetatud teooriate edasiarendus – integratsiooni neofunktsionalistlik käsitlus. Neofunktsionalistliku kontseptsiooni algtoukeks oli 1943. aastal avaldatud David Mitrany teos “*Working Peace Systems*”. Mitrany pidas Euroopas esilekerkivate probleemide põhjuseks pörkuvaid rahvusriiklike huve ja nägi konfliktide lahendusena ette



viimaste tähtsuse olulist vähendamist, kandes võimupädevuse üle rahvusülelele tasemele. Nii pidi võim kaotama oma ideologiseerituse.

Sellele ideele tuginedes kujuneski välja hilisem neofunktsionalistlik paradigma, kus integratsiooni on kujutatud ja defineeritud kaheastmelisena:

- Integratsioon kui oma võimuaparaadi ja pädevusega suuremate poliitiliste üksuste vabatahtlik loomine (Haas 1971, lk. 4).
- Integratsioon kui protsess, kus rahvuslike poliitikate osalisi veendakse kandma oma lojaalsus, ootused ja tegevus üle uuele võimukeskusele, mis omab või pretendeerib võimule vanade keskuste üle. Selle tulemuseks on uus poliitiline ühendus, mis domineerib vanade keskuste üle (Haas 1968, lk. 18).

Astmelises majanduslikus integratsioonis, mida juhib rahvusülene poliitiline jõud, nähti parimat viisi pikaajalise rahu tagamiseks Euroopas.

Lisaks neofunktsionalistlikule teorialle eksisteerib samuti suhteliselt sarnane konkureeriv Karl Deutschi transaktsionalistlik käsitlus, mille kohaselt hõlmab integratsioon ka selliste julgeoleku- ja majandusühenduste moodustamist, millel puuduvad rahvusülesed institutsioonid (näiteks NAFTA ja ASEAN).

Seejuures on oluline eristada integratsiooni ja koostööd. Erinevalt integratsioonist on koostöö puhul tegemist küll riikidevahelise omavahelise suhtluse kvalitatiivse ja kvantitatiivse parandamisega, kuid see toimub olemasolevate riiklike struktuuride baasil ning uusi rahvusüleseid institutsioone ega võimukeskusi ei looda (Rosamond 2000, lk. 9–14).

Integratsiooni neofunktsionalistlikus käsitluses hõlmab poliitiline integratsioon, mis baseerub usaldusel, lojaalsusel ja ühistel väärtustel, endas järgmisi elemente (*Ibid.*, lk. 9–18):

- Institutsionaalne integratsioon, mis seisneb rahvusüleste institutsioonide loomises ja arendamises, mis omavad otsuste langetamisel teatavas ulatuses sõltumatust liikmesriikidest.
- Poliitilise pädevuse integratsioon, kus tegeletakse küsimustega, millisel tasemel otsustustegevus toimub, mis on valitsuse ja mis ühiste institutsioonide kompetentsis ning milline on nende omavaheline koordineerimine.
- Suhtumise integratsioon, mis hõlmab avaliku arvamuse kujundamist ja ühise identiteedi väljatöötamist.
- Julgeoleku integratsioon, mis kajastub välispoliitiliste, julgeolekupoliitiliste ja kaitsepoliitiliste ühiste poliitikate ja struktuuride loomises.

Seejuures võib integratsioon olla kas *formaalne* (poliitika kujundajate konkreetne ja plaanipärane tegevus ühtsete reeglite ja institutsioonide loomiseks ja toimimiseks) või *mitteformaalne* (ilma võimukandjate sihipärase sekkumiseta toimuv tehnoloogiate, kommunikatsioonide ja sotsiaalsete üksuste läbikäimine, mis samuti loob rahvusüleseid struktuure) (Rosamond 2000, lk. 9–18).

Praktikas sisaldab Euroopa tänane integratsiooniprotsess erinevate teooriate ja kontseptsioonide elemente:

1. Integratsiooni eesmärk on põhimõtteliselt föderalistlik – Euroopa föderatsiooni loomine ühiste institutsioonide ja rahvusülese võimuga.
2. Vahendid eesmärgi saavutamiseks on funktsionalistlikud – majanduslik motivatsioon ja nn. ülekandefekt (*spillover* efekt), mille käigus integratsiooniprotsess kandub ühest sektorist teise.
3. Keskkond, milles tegutsetakse, on realistlik. Endiselt eksisteerivad riigid ja rahvuslikud huvid.

## EUROOPA LIIDU VÄLIS- JA JULGEOLEKU-POLIITIKA VAHENDID JA VÕIMALUSED

Kuni Teise maailmasõja lõpuni lähtus riikidevaheline suhtlus Euroopas Westfaali rahu järgsest nn. jõudude tasakaalu mudelist. See silmapaistvalt realistlik kontseptsioon nägi poliitika peamiste osalejatena ette rahvusriike, kellel on selged rahvuslikud huvid, mis on muude huvide suhtes ülimuslikud ja mida püütakse võimaluse korral teostada. Et tegutsetakse nn. “nullsummalises ruumis”, kus kellegi edu korral on kuskil alati ka kaotaja, on riigid seega omavahel pidevas konkurentsis ja konfliktis. Sellises situatsioonis vältis pideva sõjaohu esilekerkimist riikide jagunemine enam-vähem võrdsetesse allianssidesse, kus konflikti tekkimine ei taganud kiiret edu ühelele osalisele (Urwin 1993, lk. 1–3).

17–19. sajandi esimese pooleni töötas jõudude tasakaalu mudel edukalt. Tasakaal kadus aga pärast kahe uue olulise ja ebastabiilse osalise – Venemaa ja Saksamaa – ilmumist Euroopa poliitikasse. Puhkesid järjestikkused suured sõjad (Prantsuse-Preisi sõda ja Esimene maailmasõda), mis tõstasid ilmse vajaduse uue poliitilise mõtlemise järele Euroopas. Seejuures pandi suuri lootusi eelkõige idealistlikele ideedele, mille kohaselt asendataks endine anarhiline tasakaal konstitutsioonilise rahuga, mille raames sõlmivad riigid kollektiivse kaitse lepingu ja loovad neid ühendava rahvusvahelise organisatsiooni vaidlusküsimuste lahendamiseks vahekohtus. Samuti toodi esile vastastikkuse sõltuvuse teooriat, mille kohaselt muudab üha tihenev äriühendus läbikäimine sõjalise jõu kasutamise kõigile osapooltele kahjulikuks (Watts 1996, lk. 14–16).

Esile kerkisid ka põhjalikud föderalistlikud käsitlused, mille tuntumad esindajad on Coudenhove-Kalerg “Pan-Euroopa” liikumisega ja Briand oma teosega “*Memorandum on the Organization of a Regime of European Federal Union*”. Föderalismideed leidsid küll avalikkuse tähelepanu, kuid ei pärvinud poliitilise eliidi toetust, sest ühelt poolt peeti neid reaalsuskaugeteks, teisalt aga vähendaksid need oluliselt rahvusliku poliitika ja rahvuslike poliitikute mõjuvõimu (Salmon 1997). Teine maailmasõda sundis aga kõiki Euroopa poliitika osapooli (teoretikuid, poliitikuid ja kodanikkonda) muutma sajandeid püsinud seisukohti riikidevahelise suhtluse osas Euroopast (Rosamond 2000, lk. 21–23).

Kuivõrd realism ja idealism puhtal kujul olid ennast ammendanud, vajati Euroopas uusi lahendusi. Uue protsessi tuumaks sai neofunktsionalistlik integratsioonikäsitlus, kus Euroopas esilekerkivate probleemide põhjuseks peeti pörkuvaid riiklikke huve ja nägi konfliktide lahendusena ette viimaste tähtsuse olulist vähendamist, kandes võimupädevuse üle rahvusülesele tasemele. Nii pidi võim kaotama oma ideologiseerituse. Sellele tuginedes kujuneski välja hilisem Monnet ja Schumani käsitlus “Projekt Europa” (Hix 1999, lk. 14–17).

Esimeseks poliitilise integratsiooni katseks Euroopas oli juba 1952. aastal esitatud kava Euroopa Kaitseühenduse loomiseks, kuid tollase rahvusvahelise olukorra, Euroopa riikide omavaheliste problemaatiliste suhete ja eeskätt Prantsusmaa vastuseisu tõttu see idee ei teostunud. Sellest, et pärast Euroopa Kaitseühenduse plaani tagasilükkamist käsitleti poliitilist integratsiooni puudutavaid küsimusi äärmise delikaatsusega, annab tunnistust 1970. aastal ellu kutsutud Euroopa Poliitilise Koostöö idee, mis polnud kaugeltki sama ulatuslik ja ambitsioonikas kui eelnev integratsioon ning kujutas endast pigem liikmesriikide esindajate nn. ümarlaua-nõupidamisi. Ettevaatlikud olid ka teoreetikud, kes olid üha enam ühisarvamusel, et integratsiooni ülekandumisvõimet majandusvaldkonnast nn. kõrgematesse poliitikatesse on üle hinnatud ja tegelikkuses on see pigem ebatõenäoline (Watts 1996, lk. 310–322).

1980-ndate aastate lõpuks oli Euroopa majanduslik integratsioon jõudnud piirile, kus kõne alla sai tulla üksnes majandusliku ühistegevusega paralleelne poliitiline koostöö. Seejuures tunnistati, et Euroopa areng sõltub suuresti just viimase edukusest. Sellest lähtudes hakati 1990-ndate aastate alguses ette valmistama uut lepingut, mille raames oleks Euroopa Komisjoni toonase presidendi Jacques Delors plaani kohaselt välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika toodud võrdselt teiste poliitikatega Euroopa Ühenduse pädevusse. Suurbritannia selge vastuseisu tõttu lepitati küll esialgu kokku üksnes üleminekuperioodi vältel kahe paralleelselt toimiva süsteemi kasutamises, rakendades Ühenduse poliitikates rahvusülest mudelit ja liidu poliitikas (välis- ja julgeolekuküsimused) valitsustevahelist otsustamist, kuid pikaajalisi eesmärke silmas pidades otsustati need kaks süsteemi ühtlustada rahvusülese otsustusmudeli alla. Idee tuua nn. “kõrge poliitika” teemad sujuvalt rahvusülesele tasandile, saigi Euroopa Liidu loomise peamiseks motiiviks (Nugent 1999, lk. 59–65). Selle protsessi väljundina saabki alates 1992. aastal sõlmitud Maastrichti lepingust kõneleda üheselt Euroopa Liidu ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast (CFSP – *Common Foreign and Security Policy*).

Kiirele välis- ja julgeolekupoliitilisele arengule Euroopas aitasid kaasa samuti 1980-ndate aastate lõpu ja 1990-ndate aastate algus poliitilised sündmused: Nõukogude Liidu lagunemine, Lahesõja puhkemine, kogusõda Jugoslaavias ning selle taustal Ameerika Ühendriikide hegemoonia tugevnemine ja Euroopa Liidu suutmatus lahendada silmapaistavast majanduslikust positsioonist hoolimata isegi Euroopa siseseid konflikte. Euroopa poliitilise integratsiooni märkimisväärseks mõjutajaks oli ka Euroopa Ühenduse kodanikkonna ootuste muu-

tumine probleemsetesse juhtumitesse suhtumisel ja sekkumisel. Lahesõja ja Ida-Euroopa sündmuste taustal ilmnes selgelt, et ükshaaval ei suuda Euroopa riigid maailmapoliitikat soovitud määral mõjutada ja oma mõju suurendamiseks tuleb luua ühise käitumise põhimõtted ja struktuurid.

## Euroopa Liidu leping

Muutunud prioriteetidest annab märku juba Euroopa Liidu lepingu preambula, kus kõrvuti Majandus- ja Rahaliidu asutamisega tuuakse ühe peamise eesmärgi ja otsusena välja just ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamist, mille lõpptulemuseks võib olla ühiskaitse, ühtse kodakondsuse rakendamine ja Euroopa identiteedi tugevdamine (Euroopa Liit. Lepinguraamat 1997, lk. 3–4).

Euroopa Liidu viis peamist eesmärki kannavad endas sarnast sõnumit (*Ibid.*, lk 5):

1. Majandus- ja Rahaliidu loomine koos ühisraha sisseviimisega.
2. Oma identiteeti kinnitamine rahvusvahelisel tasandil läbi ühtse välis- ja julgeolekupoliitika loomise ja ühiskaitse kujundamise.
3. Liikmesriikide kodanike õiguste ja huvide kaitse tugevdamine Euroopa Liidu kodakondsuse sisseseadmisega.
4. Justiits- ja sisepoliitilisi küsimusi puudutava koostöö arendamine.
5. *Acquis communautaire* säilitamine ja arendamine, tagamaks liidu efektiivse funktsioneerimise.

Poliitilise koostöö eesmärgid ja piirid on täpsustatud Euroopa Liidu lepingu V jaotises (*Ibid.*, lk. 15):

- kaitsta Euroopa Liidu väärtusi, huve ja sõltumatust;
- tugevdada kõigiti liikmesriikide julgeolekut;
- tagada rahu ja suurendada globaalset julgeolekut, lähtudes Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast, Helsingi lõppaktist ja Pariisi hartast;
- edendada rahvusvahelist koostööd;
- arendada ja tugevdada demokraatiat, kaitsta inimõigusi ja põhivabadusi.

Nagu näha, on poliitilise koostöö eesmärgid väga üldised ning pigem ennetavad kui reageerivad, võimaldades põhimõtteliselt arendada vaid välis- ja julgeolekupoliitikat ning jättes kaitsepoliitika esialgu Euroopa Liidu pädevusest välja. Ehkki seda võib välja lugeda juba poliitika nimest, on siiski olemas ka võimalus, et poliitilise tahte tekkides kaasatakse ühise otsustamise alla kaitseküsimused.

1997. aastal sõlmitud Amsterdami lepinguga astuti poliitilises integratsioonis samm rahvusülesuse poole ning lisaks eespool toodud eesmärkidele pandi liikmesriikidele kohustus aktiivselt ja tingimusteta toetada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat lojaalsuse ja vastastikkuse solidaarsuse vaimus (Euroopa Liit. Amsterdami leping ... 1998. lk 15) Praktikaks tähendab see rahvusvahelistes

organisatsioonides ja foorumitel ühtse seisukoha kujundamist ja eesistujariigi õigust esindada teisi liikmesriike.

Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika põhilisteks väljunditeks on ühine positsioon ning selle avalik teatavakstegemine, ühtne käitumine, deklaratsioonid, kontaktid kolmandate riikidega (demaršid ja poliitiline dialoog), aga ka rahuvalve, relvastuskontroll ja põgenike abistamine. Kui veel Euroopa Liidu lepingus oli nende ülesannete täitmisel keskne koht liidu liikmesriikidel, siis viis aastat hiljem sõlmitud Amsterdami lepingus nähti kesksena juba liidu ühis-huve (Nugent 1999, lk. 76–91).

Välis- ja julgeolekupoliitiliste küsimuste lahendamine tugineb 1992. aastal paika pandud otsustus- ja kompetentsijaotusele. Varasemalt eksisteerinud majandusliidu otsustus- ja pädevusskeeme ei peetud välis- ja julgeolekupoliitika küsimuste lahendamiseks sobivateks, kuna välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavate otsuste langetamisel taheti vältida majandusliidu otsustusprotsessis esilekerkinud põhiprobleeme: protsessi aeglust ja raskusi osapoolte vahel konsensusse leidmisel. Julgeolekuküsimuste puhul on nimetatud aspektid aga määrava tähtsusega.

Amsterdami lepinguga täiendati seni ebapiisavaid pädevusjaotuse skeeme ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas (Euroopa Liit. Amsterdami leping ... 199, lk 16–17.)

1. Euroopa Ülemkogu näol on tegemist põhiprintsiipide looja ja üldsuuniste määrajaga.
2. Euroopa Ühenduste Nõukogu kujundab ja suunab pidevalt poliitikat ning määrab ühise seisukoha.
3. Nõukogu peasekretariaat koos peasekretäri tegelevad ühise välis- ja julgeolekupoliitika igapäevase koordineerimise ja praktiliste küsimuste lahendamise. Seejuures vastutab peasekretär Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Ühenduste Nõukogu ees poliitika toimimise osas, omades siiski lõplikku täidesaatvat võimu. Peasekretär abistab Euroopa Ühenduste Nõukogu välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavate otsuste ettevalmistamisel ja sõnastamisel ning peab vajadusel Euroopa Ühenduste Nõukogu nimel poliitilist dialoogi kolmandate osapooltega.
4. Poliitiline komitee jälgib rahvusvahelist olukorda ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud valdkondades, aga ka kokkulepitud poliitikate rakendamist.
5. Euroopa Komisjoni eesistujariik esindab Euroopa Liidu ühist positsiooni ja konsulteerib Euroopa Parlamendiga võimalike valikute osas. Viimasel on seejuures küll õigus saada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavat informatsiooni, kuid ta ei oma antud küsimuses reaalselt otsustusõigust.
6. Euroopa Komisjon omab õigust algatada ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavaid eelnõusid, kuid seadusandlikus osas on tal tavapärasest väiksem kaal.

Üldjuhul toimub otsuste langetamine ühise välis- ja julgeolekupoliitika osas konsensuslikult. Erandiks on vaid juhud, kui otsustatakse ühisstrateegia rakendamise või ühismeetmete rakendusotsuste üle. Et aga kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet ei rakendata mitte mingil juhul sõjalise või kaitsepoliitilise otsuse suhtes, on igal liikmeriigil seega neis küsimustes vetoõigus. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika finantseerimine toimub Euroopa Ühenduse eelarve vahenditest, juhul kui Euroopa Ühenduste Nõukogu ei otsusta teisiti. Viimasel juhul tuleb kõne alla kulude katmine liikmesriikide poolt (Euroopa Liit. Amsterdami leping ... 1998, lk. 21).

### **Ühise välis- ja julgeolekupoliitika praktiline toimimine ajavahemikul 1992–2000**

Proovikiviks vastloodud ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale kujunes vajadus reguleerida Jugoslaavia lagunemisest tekkinud etnilisi konflikte. Euroopa Liidu käitumine selles küsimuses hõlmas eelkõige ühtset käitumist Bosnia-Hertsegoviinas humanitaarabi konvoeerimisel 1993. aastal ja Mostari linna haldamisel 1994. aastal, aga ka Euroopa Liidu ja Lääne-Euroopa Liidu rolli Jugoslaavia vastastes õhurünnakutes 1999. aastal (Solana 2000, lk.1–5).

Rahuolu tehtuga ei näidanud üles ei Euroopa Liidu poliitikut, sõjaväelased ega kodanikud. Kõige kriitilisemates käsitlustes on Euroopa Liidu käitumist loetud üheselt läbikukkunuks. Ehkki Euroopa Liidule avanes võimalus tõestada oma suurenenud poliitilist ja sõjalist suutlikkust, seejuures ilma vajaduseta tegutseda väljaspool Euroopa piire, lahendati konflikt lõpuks siiski Ameerika Ühendriikide ja NATO juhtimisel. Euroopa Liidu liikmesriikidest jäi tekkinud olukorraga mingil määral rahule vaid Suurbritannia, kes on alati rõhutanud NATO kesksel rollil sellelaadsete probleemide lahendamisel ja üritanud pidurdada ühise välis- ja julgeolekupoliitika kaitsepoliitilist suundumust.

Probleemid ühise välis- ja julgeolekupoliitika arengus tulenevad eelkõige uude poliitika sobitamatuses ühenduse varem eksisteerinud raamistiku ja poliitikatega ning liidu kesisest julgeolekupoliitilisest kogemusest, sisemisest rivaliteedist, ühtse juhtimise puudumisest ja rahvusülesuse vähesest rakendamisest, mis ei võimalda piisavalt kiiresti ja mõjuvalt reageerida rahvusvahelistele sündmustele. Liidu mitmed liikmesriigid on kahtluse alla seadnud vajaduse julgeoleku- ja kaitsepoliitilise integratsiooni järele, eriti kujul, kus see lähtub Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjast. Samas puudub aga ka vajadus dubleeriva kaitsestruktuuri järele NATO kõrval. Siiski on Euroopa Liit viinud kaitsepoliitika valdkonnas läbi väga aktiivseid reforme, liitmaks varasemalt eraldi eksisteerinud Lääne-Euroopa Liidu EL-i lepingulisse süsteemi (Fischer 2000).

Euroopa Liidu välis- ja julgeolekupoliitilised sekkumised on toimunud samuti ühise positsiooni raames Tšetšeenia küsimuses 1999. aastal ja Austria-vastase

boikoti kehtestamise osas 1999. aastal. Silmapaistvalt vastuoluline on just viimane tegevus, mida sanktsiooni kehtestamisel lasti välja paista kui liikmesriikide ühtset positsiooni ja otsustavat käitumist pead tõstva rahvusluse vastu, kuid mis tegelikkuses kvalifitseeriti Euroopa Komisjoni poolt Euroopa Ühenduse ja Euroopa Liidu lepinguga vastuolus olevaks. Seega oleks tegemist mitte Euroopa Liidu, vaid liikmeriikide iseseisva käitumisega. Ehkki juba 2000. aastal tunnistati Austria-vastane boikott nn. "Euroopa kolme targa" poolt põhjendatuks ja tehti liikmesriikidele ettepanek boikott lõpetada, oli siiski loodud pretendent, mille tagajärjel sattus Euroopa Liit enam kui kahetsusväärsele ja eurooptimismi jahutavasse olukorda (Fontaine 2000).

Hoolimata eespool toodud probleemidest (või just nendest tulenevalt) on pärast Amsterdami lepingut tehtud julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas olulisi täiendusi, kaotamaks suurt lahknevust lepingutes sätestatud silmapaistvate eesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike tagasihoidlike vahendite vahel. Väga üldsõnalist ühise välis- ja julgeolekupoliitika kontseptsiooni on täpsustatud mitmete aspektidega:

- 1998. aastal St. Malos toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumise põhiteemaks oli Euroopa Liidu võime tegutseda iseseisvalt julgeoleku- ja kaitseküsimustes, lähtudes sõjalistest, protseduurilistest ja motivatsioonilistest eeldustest. Samuti käsitleti ühiste sõjajõudude tugevdamist ja määratlemist ning Suurbritannia *versus* Saksamaa-Prantsusmaa vastanduvaid arusaamu ühise välis- ja julgeolekupoliitika võimalikust arengust (Euroopa Komisjon 2000).
- 1999. aastal Helsingis toimunud Euroopa Liidu riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumisel ilmus avalikkuse ette uus, ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast oluliselt laiem käsitlus "Euroopa Julgeoleku- ja Kaitsepoliitika – ESDP (*European Security and Defense Policy*)", millega sätestati Euroopa Liidu autonoomne pädevus teha otsuseid ja sekkuda konfliktidesse, kus NATO ei pea seda vajalikuks või võimalikuks. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika varasemal kujul seda ei võimaldanud ning seega ilmnis vajadus arvestatava ühisel juhtimisel tegutseva sõjalise kontingendi, luure ja transpordivõrgu loomise järele. Tippkohtumisel võeti samuti vastu ühised strateegiad Venemaa ja Ukraina suhtes (*Ibid.*).

Olulisi samme on kavas astuda ka lähitulevikus. 2000. aasta detsembris Nizzas toimival valitsusustevahelise konverentsil plaanitakse samuti tegeleda Amsterdami lepingus lahendamata jäänud küsimustega (Fischer 2000):

- Euroopa Liidu institutsionaalne reform: Euroopa Komisjoni liikmete arv ja koosseis, häälte kaal Euroopa Ühenduste Nõukogus ja kvalifitseeritud häälteenamuse kasutuse laiendamine otsuste langetamise protsessis;
- Võimalused tihedamaks koostööks Euroopa Julgeoleku ja Kaitsepoliitika raames, Lääne-Euroopa Liidu liitmine, Eurokorpuse staatus ja areng;
- Euroopa Liidu kodanike põhiõiguste väljatöötamine.

Lähitulevikus nähakse lisaks nimetatud teemadele olulistena ka kaudse (*soft*) ja otsese (*hard*) julgeoleku eraldi käsitlemist ning kaitsealast majanduslikku koostööd kaitsetööstuste integreerimise ja nii tootmisvõimsuste ühise kasutamise kui ka kaitse-eelarvete kooskõlastamise läbi. Kavas on luua ka üleeuroopaline keskjuhthimisisüksus ja ühised käsuliinid.

## **EUROOPA INTEGRATSIOONI TULEVIK: LAIENEMINE, SÜVENEMINE VÕI STAGNATSIOON**

Suur osa tänapäeval ilmnunud integratsiooni arengut ning ulatust käsitlevatest probleemidest pärinevad 1940-ndate aastate lõpust ja 1950-ndate aastatest, kus nn. integratsiooni tormilisel perioodil nägid *Jean Monnet* ja *Robert Schuman* integratsioonis väärtust iseeneses ega seadnud integratsioonile ei piire ega lõppeesmärki. Ka hiljem pole ei Euroopa Ühendus ega Euroopa Liit määratlenud endale selget lõppeesmärki ega funktsiooni. Olukord oleks olnud hoopis teine juhul, kui Euroopa Liidu lepingut ette valmistades poleks Suurbritannia tungival nõudmisel jäetud välja fraasi “arenda föderatsiooni suunas” ega asendatud õlsee fraasiga “arenda veelgi tihedama ühenduse (*ever closer union*) suunas” (Nugent 1999, lk. 492).

Integratsiooni piiride ja eesmärkide lõplik määratlemine pole õnnestunud ka kaasaja politoloogidel ja teoreetikutel. Üldjoontes on Euroopa integratsiooni küsimuses jõutud ühistele seisukohtadele vaid protsessi peamiste võimalike arenguteede osas (Rosamond 2000):

- *Stagnatsiooni* korral on integratsioon jõudnud piirini, millest eeskätt rahvusliku uhkuse, iseseisvuse ja Euroopa identiteediga harjumatus tõttu ei suudeta lähitulevikus kaugemale minna. Sisuliselt korduks sellise strateegia puhul 1960-ndate aastate keskpaigast 1980-ndate aastate keskpaigani Euroopa integratsiooniprotsessis valitsenud seisak, mis ühest küljest tulenes vajadusest harjuda juba toimunud ülikiirete muutustega, teisest küljest aga valmistas ette järgnenud intensiivset arengut. Selle skeemi teostumise võimalikkusele viitavad Euroopa Liidu lepingu vastased meeolud eelkõige Suurbritannias ja Taanis.
- *Üldine edasimine* nii laienemise kui süvenemise alal. Euroopa Liit laieneb Kesk- ja Ida-Euroopa suunas, kaasates integratsiooniprotsessi 10–15 uut liikmesriiki. Samal ajal korraldatakse nii vormiliselt kui ka sisuliselt (pädevuse jaotamise küsimuses) ümber Euroopa Liidu institutsionaalset süsteemi, et luua senise konföderatsioonilise liidu asemele föderatiivne liit.
- *Laienemine*, mille puhul säilitab Euroopa Liit tänase integreerituse taseme, kuid kaasab integratsiooniprotsessi uusi liikmeid.
- *Süvenemine*, mille korral on kõik jõupingutused suunatud integratsiooni kvalitatiivsele arengule juba olemasolevate liikmesriikide baasil, eesmärgiga liikuda poliitilise liidu- Euroopa Föderatsiooni poole.



Praegu käimasolev diskussioon keskendub põhiliselt valikule kahe viimase võimaluse vahel. On igati loogiline, et pärast Majandus- ja Rahaliidu teostumist, ühisraha kasutuselevõttu ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika käivitamist mõeldakse edasiminekuks, mitte võimaliku stagnatsiooni tekkele. Teisest küljest on arenguvõimalused piiratud olemasoleva ressursibaasiga. Nimelt olakse suhteliselt üksmeelsed, et Euroopa Liit ei suuda samaaegselt tulla edukalt toime nii praeguste kandidaatriikide integreerimise kui ka kogu juba olemasoleva institutsionaalse süsteemi ümberkorraldamisega. Seega tuleb teha ajaline valik, kumba protsessi alustada esimesena. Teatud määral näitab nimetatud küsimuse lahendus ka seda, millist arengut peetakse põhimõtteliselt tähtsamaks.

Valiku teeb aga keeruliseks põhimõtteline vastuolo Euroopa Liidu liikmesriikide vahel võimaliku laienemise küsimuses. Osa liikmesmaid (eelkõige Suurbritannia) on väljendatud selgelt oma soovi mitte mingil juhul liikuda lähiajal edasi süvenemise suunal. Euroopa integratsiooni kunagiste asutaja- ja tuumikriikide huviks on aga juba saavutatud kiire integratsiooni jätkamine. On ilmne, et integratsiooni vastased ei saa hoida edasiminejaid lõputult tagasi väitega “Meie pole veel valmis”, mis varem või hiljem tooks kaasa Euroopa Liidu jagunemise kaheks eri kiirusega arenevaks riikidegrupiks. Tunduvalt lihtsam ja põhjendatum on hoida süvenemist ja föderatsiooni moodustamist ära, väites, et laienemine on olulisem ning välistades seeläbi teatud riikidele ebameeldivad institutsionaalsed arengud lähiajal (Watts 1996, lk. 122–140).

## Laienemist pooldavad liikmesriigid

Sellesse gruppi kuuluvad Suurbritannia, Taani, Austria ja Rootsi, kelle arvates on Euroopa Liidu praegune integratsioonitase piisav või isegi liiga ulatuslik. Rahvusvaheliste suhete käsitlemisel lähtuvad need riigid seega sisuliselt realistlikust arusaamast ning juba eespool kirjeldatud Westfaali rahu järgsest mõtlemisest, mille kohaselt liidud ja alliansid on ajutised, riigid ja rahvuslikud huvid aga püsivad. Et koostööd tehakse vaid seni, kuni see teenib rahvuslikke ja riigi huve, puudub loomulikult igasugune mõte teha koostööd, mis vähendab riikliku iseseisvust.

Euroopa Liidu laienemist pooldavate riikide jaoks on piiriks integratsioon nn. madalate poliitikate valdkondades – eeskätt majandusküsimustes, mis suurendab kõigi integratsiooni osaliste heaolu ja samas ei piira riiklikku suveräänsust kaitse-, julgeoleku-, ja välispoliitika osas. Euroopa on seega kujutatav suveräänsete riikide ümarlauana, kus igäihel on õigus jääda soovi korral oma arvamuse juurde (Nelsen ja Stubb 1998, lk. 45–49). Nimetatud riikide taluvuse piir saavutati sisuliselt Euroopa Liidu lepinguga, millega majanduslik integratsioon läks üle poliitiliseks integratsiooniks. Olles nii hilisemad Euroopa Liiduga ühinejad kui ka selges vähemuses, saavad nad aga tuumikriikide edasiminekut takistada üksnes siis, kui tähelepanu ja ressursid suunatakse võimalikust süvenemisest eemale. Selleks rõhutatakse ajaloolist ja poliitilist vajadust nõustuda kõigi kümne assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiigi liitumisega.

## Euroopa Liidu süvenemise pooldajad

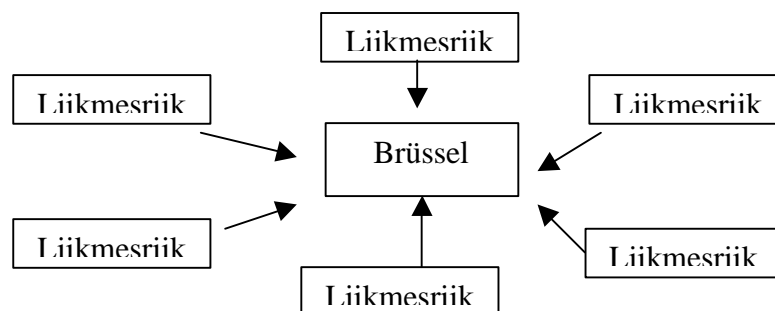
Euroopa Liidu süvenemine tugineb eelkõige Saksamaa ja Prantsusmaa ühis huvidele, mis alates 1970-ndatest aastatest on rõhutanud selgelt süvendatud integratsiooni olulisust. Siia gruppi kuuluvad ka ülejäänud neli Euroopa integratsiooni algatanud maad (Belgia, Holland, Luksemburg ja Itaalia) ning neli Euroopa Liidu vaesemat liikmesmaad (Kreeka, Portugal, Hispaania ja Iirimaa). Pooldatakse vaid piiratud ressursside kasutamist liidu institutsionaalseks reformiks ja liikmesriikide majandusliku taseme ühtlustamiseks. Samuti on selle riikidegrupi eesmärgiks moodustada juba lähitulevikus föderatsioon. Selle idee teostumise kõige suuremaks ohustajaks ongi aga just kiirustav ja Euroopa Liidu võimalusi ületav laienemine (Fischer 2000, lk. 7–9).

Kuigi liidu süvenemise pooldajad on ülekaalus, on laienemise küsimustes olnud areng mitmel põhjusel isegi kiirem. Esiteks, kõik liikmesriigid annavad endale aru ajaloolisest võimalusest laiendada liitu ida suunas. Teiseks, puudub kõiki liikmesriike rahuldav institutsionaalse reformi kava (Fischer 2000, lk. 6–8). Siiski on kõikidele integratsiooni osapooltele selge, et kolme riikide ühenduse ja kuue liikmesriigi jaoks algselt loodud institutsionaalne ülesehitus ja otsustusprotsess oma praegusel kujul ei ole sobilik 30 liikmesriigi jaoks, kellest enamik on väikeriigid. Seega ei toimu liidu uus laienemine enne, kui kasvõi esialgne reform on läbi viidud. Täna on selleks tähtajaks seatud 1. jaanuar 2003. aastal, kuid loodetavasti pakub mõningaid lahendusi juba 2000. aasta detsembris Nizza toimuv Euroopa Ülemkogu kohtumine.

## Euroopa Liidu pikaajaline struktuuriline areng

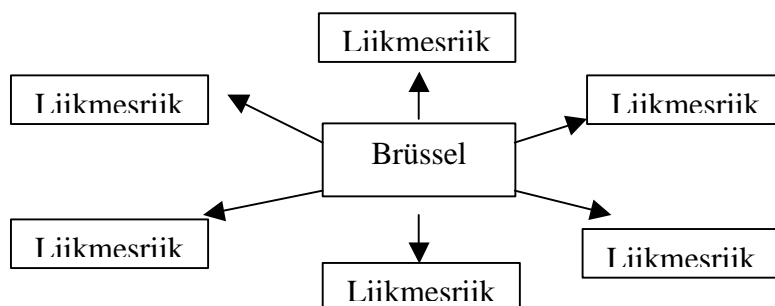
Vastuolulised arusaamad tõstatuvad samuti Euroopa Liidu pikaajalise struktuurilise arengu osas. See debatt on paljuski kattuv “süvenemise/laienemise” küsimuse positsioonidega. Valdavalt on levinud kaks nägemust:

- **Konföderatsiooniline liit** ehk riikide liit nõrga keskuse ja tugevate liikmesriikidega (vt. joonis 1). Selline lahendus on teatud tingimustel vastuvõetav eespool märgitud liidu süvenemise vastastele. Kiire arengu pooldajad näevad seda aga seisakuna.



Joonis 1. Konföderatsioonilise liidu struktuur.

- **Föderatsiooniline liit** ehk liit tugeva keskuse ja nõrkade liikmesriikidega (vt. joonis 2). Saksamaa ja Prantsusmaa eestvedamisel pooldavad sellist strateegiat eelkõige Euroopa integratsiooniprotsessi kuus algatajaliiget.

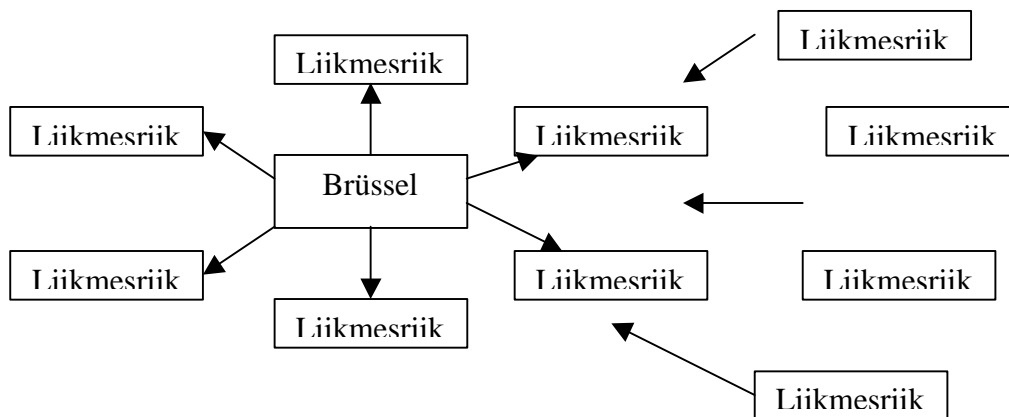


Joonis 2. Föderatsioonilise liidu struktuur.

Antud valikute puhul nähakse kompromissvarianti *diferentseeritud arengus* ja institutsionaalses struktuuris. Euroopa integratsiooni tulemiks on erinevate kiiruste ja sügavustega integratsioonide kogum, sest riikide suur hulk ei võimalda kogu protsessi suruda ainult ühe kontseptsiooni raamidesse. Võimalikud alalahendid on järgmised (Watts 1996, lk. 456):

- **Euroopa a la carte** ehk liikmesriikide õigus valida, millise poliitikavaldkonnaga nad ühinevad ja millisega mitte. Käsitlus ühtib suures ulatuses *mitmekiiruselise Euroopa* ideega, kus kõik liikmesriigid osalevad integratsiooniprotsessis erineval tasemel. Seda peetakse siiski ajutiseks lahenduseks, mis aitab küll täna vältida suuremaid lahkkelisid, kuid integratsiooni vaatepunktist pikaajalises perspektiivis kujutab endast siiski läbikukkumist.
- **Kahekiiruselise Euroopa** idee pärineb Saksamaa liidukantslerilt Willie Brandtilt, kes 1974. aastal väitis, et liikmesriigid tuleb majandusliku arengu erineva taseme tõttu jagada kahte gruppi, et mahajääjad ei takistaks edasiminejaid. Koos *ringide kontsentrilise arengu* kontseptsiooniga tõusis see idee uuesti päevakorda 2000. aastal, kui Saksamaa välisminister Joschka Fischer soovitas moodustada nn. tuumiku, mis integreerub kiiremini ja eraldub ülejäänutest, kes arenevad oma valitud tempos (vt. joonis 3). Tuumikgrupp viib ellu ühiseid poliitikaid ning teda kontrollib tugev keskvoim (Brüssel). Välisring allub aga vaid vähesel määral keskvoimu otsustusõigusele, omades ulatuslikku õigust ise otsuseid langetada (vt. Fischer 2000). Mis puutub liidu praeguste ja tulevaste liikmesriikide kuulumisse eri ringidesse, siis lisaks neile, kes suudavad, aga ei taha tuumikgruppi kuuluda (nt. Taani ja Suurbritannia), jääksid välisesse ringi tõenäoliselt ka need riigid, kes tahavad, aga ei suuda kohe täiel määral integratsioonis osaleda (Euroopa Liidu madalama majandusliku arengutasemega riigid ning tõenäoliselt ka praegused kandidaatriigid). Sellise kompromissi tulemusena komplektseeruks veelgi Euroopa Liidu institutsionaalne süsteem, mis koosneb praegu kuuest põhi- ja neljast väikeinstitutsioonist ning kuuest menetlusviisist.

Ringide kontsentrilise arengu kontseptsiooni teostumisel vajataks erinevaid menetlusvariante kumbgi grupi tarvis.



Joonis 3. Liidu struktuur ringide kontsentrilise arengu kontseptsiooni järgi.

## EUROOPA POLIITILINE INTEGRATSIOON EESTI VÄLIS-, JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITILISTES RAAMIS.

Majanduslike huvide kõrval on ühine välis- ja julgeolekupoliitika Eesti jaoks teiseks peamiseks ootuste allikaks ühinemisel Euroopa Liiduga (Ilves 1998). Tugeva militaarse suunitlusega organisatsiooni NATO kõrval nähakse Euroopa Liitu teise peamise julgeoleku tagajana, millel on esimesega võrreldes ka omad eelised. Ühest küljest tuleneb see asjaolust, et ka Eestis ei arvestata enam peamise ohuna riiklikule iseseisvusele ja julgeoleku mitte otsest sõjalist kallaletungi, vaid pigem keskkonnakatastroofe, organiseeritud kuritegevust, terrorismi ja salakaubandust (vt. Välisministeerium 2000). Viimastega võitlemisel pakub Euroopa Liit isegi enam vahendeid ja võimalusi kui NATO.

Teisest küljest ei pruugi liitumine NATO-ga suurendada Eesti turvatunnet, sest tõenäoliselt kutsuks see esile Venemaa-poolse terava vastureaktsiooni (võimalikud on eeskätt majanduslikud või diplomaatilised meetmed), kelle jaoks on tegemist otsese ohuga rahvuslikule julgeolekule. Euroopa Liidu laienemist oma idapiirini pole Venemaa aga otsese ohuna tõlgendanud.

Ehkki Euroopa Liit pole oma suunitluselt sõjaline organisatsioon ega oma NATO-ga võrreldavat kaitsepotentsiaali, ei peeta siiski tõenäoliseks, et liit võiks lihtsalt eirata ühe liikmeriigi ähvardamist või ründamist. Tähtsust omab ka asjaolu, et erinevalt Euroopa Liidust on NATO Balti riikide liitumissoovid esialgu tagasi lükanud, Eesti jaoks on aga ajaline faktor ja võimalikult kiire liitumine võtmetähtsusega (Ilves 1998).

Suurimat edasiminekut ühise välis- ja julgeolekupoliitika ülevõtmisel on oodata nn. kaudse julgeoleku (*soft security*) osas, eriti väliskaubanduse ja valuutariskide maandamisel. Eesti muutumisel Euroopa Liidu majandusruumi osaks ei saa enam kehtestada üksnes Eesti-vastaseid majandussanktsioone ja ohustada valuutaspekulatsioonidega vääringu stabiilsust. Need ilmingud on aga investoreitele nii idas kui läänes otseseks märguanneteks paranenud investeerimiskeskonnast. On tõenäoline, et ühinemine Euroopa Liiduga toob Eestis kaasa ka elatustaseme tõusu ja Euroopa sotsiaal- ja rahvuspoliitiliste tavade ülevõtmise, mis mõlemad omakorda vähendavad juba tekkinud lõhesid ühiskonnas. Mitteühinemine aga tähendaks mitte ainult praegusesse seisuga jäämist, vaid koguni tagasiminekut, sest nii investorid kui ka poliitikud on juba arvestanud Eesti võimaliku Euroopa Liidu liikmestaatusega.

Samas ületavad Eesti kodanikkonna ootused sõjalise julgeoleku (*hard security*) osas ja kaitseküsimustes tunduvalt Euroopa Liidu tänaseid võimalusi. Eesti ja teiste Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikide jaoks on suurimaks tagasilöögiks Euroopa Liidu otsus piiritleda ühist välis- ja julgeolekupoliitikat esialgu ilma kaitsepoliitikata, distantseerudes seega nii ühiskaitsest kui ühisest väekontingendist ja jättes riigikaitse liikmesriikide pädevusse. Sellest lähtuvalt puuduvad Euroopa Liidul täna ja ka lähimas tulevikus nii vahendid kui ka struktuur reaalseks kaitsealaseks tegevuseks. On seda ebameeldivam, et ühise välis- ja julgeolekupoliitika teostamisest järeldusi tehes võib väita, et üksmeelt ja koordineeritud tegevust pole suudetud üles näidata isegi nende väheste vahendite juures, mis liidu käsutuses on. Välispoliitikas peavad liidu liikmesriigid tänaseni oma rahvuslikke huve tunduvalt olulisemaks Euroopa ühisest positsioonist ja üritavad kõigi vahenditega vältida mistahes sõjategevusse sekkumist. Eestile annavad aga eespool mainitud kriisid selgelt märku asjaolust, et võimaliku kaitsepoliitilise vajaduse korral (eriti enne liidu liikmeks saamist) ei maksa panna liidu abile liigseid lootusi.

Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga ilmnevate probleemide seas tõstatub eelkõige esile iseseisvuse ja identiteedi kaotamise küsimus. Identiteedi kaotusele rõhuvad just euroskeptikud, toonitades, et liigne sulandumine Euroopasse toob kaasa rahvuse ja riikluse taandarengu ning Eesti võimaliku muutumise iseseisvast riigist rahvusvahelise kauplemise objektiks (Eesti Euroskepsise Kodupesa 2000). Analoogselt Skandinaaviamaadega, on ka Eestis väljendatud kartust, et väheste esindatuse tõttu leiavad väikeriikide poliitilised huvid peale liitumist veel väikesemat esindamist. Kardetud on ka nn. tagatoa poliitikat, kus suurriikide poolt vajalikuks peetavad arengute osas jääb väikeriikidel suuresti vaid statisti roll. Austria-vastase boikoti näol on selline hoiatav kogemus juba olemas.

Sageli on viidatud võimalusele, et näiteks Ukraina ja Venema ühinemisel Euroopa Liiduga kaotab Eesti liitumine oma julgeoleku- ja kaitsepoliitilise mõtte. Selle vältimiseks on Eesti mõningad poliitilised grupid välja tulnud mitteühinemise ja neutraliteedi ideega. Lähtudes eeldusest, et Eesti võimalik integratsioon

ida või lääne suunas teravdab praegust olukorda, on parima lahendusena välja pakutud nn. neutraalseks puhvertsooniks jäämist Venemaa ja lääneriikide vahele. Tuginedes ajaloolisele kogemusele võib siiski väita, et kui riigil puudub võime ennast kaitsta või olla võimalikele agressoritele atraktiivsem iseseisvana, jääb üksnes neutraliteedi väljakuulutamisest väheseks. Näiteks koheldi 1939. aastal ühtemoodi neutraalseid Soomet ja Rootsit väga erinevalt. Samas on mõlemad nimetatud riigid tänapäeval loobunud oma neutraliteedist Euroopa Liiduga ühinemise kasuks.

Identiteedi muutumisel võimaliku liitumise korral on välja toodud ka positiivseid momente. Nimelt on viimastel aastatel hakanud kaduma pärast endise Nõukogude Liidu lagunemist ulatuslikult levinud tendents kohelda Eestit sarnaselt teistele endise Nõukogude Liidu osadele teisejärguliste post-kommunistlike riikidena. Tänu tihedatele kontaktidele Euroopa Liiduga nähakse Eestit täna pigem osana Euroopast (Ilves 1999).

Probleemiks võib kujuneda samuti võimalik ühinemise järel algav sisse- ja väljaränne. Esimene on siiski vähetõenäoline, kuivõrd Eesti on ka liitumisläbirääkimiste nn. esimese voo riikide seas selgelt kõige madalalpalgalisem ja sotsiaalselt vähekindlustatuim. Selline olukord loob aga eelduse väljarändeks, seda eriti noorte, haritud ja muukeelsete gruppide osas. Arvestades vananevat elanikkonda ja kvalifitseeritud tööjõu puudust aeglustaks see oluliselt Eesti majanduslikku ja sotsiaalset arengut. Samas aga vähendaks muukeelse elanikkonna aktiivsema osa väljaränne rahvuslikke pingeid ja Venemaa võimalusi avaldada sel teemal Eestile survet.

Eesti poolel ollakse käärdest, mis on tekkinud Euroopa Liidu lepingus sätestatud eesmärkide ja liidu tegeliku käitumise vahel, teadlikud. Siiski peetakse ühinemist Eesti jaoks oluliseks sammuks iseseisvuse kindlustamisel ja nn. hallist tsoonist väljumisel. Agressioonis Eesti vastu nähakse liitumisjärgses olukorras *de jure* agressiooni Euroopa Liidu vastu.

Ühinemisläbirääkimiste raames osaleb Eesti täna ühise välis- ja julgeolekupoliitika töögruppides. Samas tuleb liitumiselsetel siseriiklikel debattidel arvestada, et selleks ajaks, kui Eesti võib realselt Euroopa Liiduga ühineda, on ühine välis- ja julgeolekupoliitika arenenud juba uude vormi, sisaldades loodetavasti enam kaitsepoliitilist aspekti, milleks annab eeldusi Euroopa Liidu leping (Euroopa Komisjon 2000).

Siiski tuleb arvestada, et liitumine lähiaastatel pole ei iseenesestmõistetav ega automaatne. Just seetõttu on viimastel aastatel hakatud Eesti välispoliitikas pöörama tähelepanu NATO laienemisele ja Eesti võimalustele. Tulevikus nähaksegi Eesti julgeolekupoliitikat seotuna nii Euroopa Liidu kui ka NATO-ga. Seejuures katab NATO kaitsepoliitilise ja sõjalise külje ning Euroopa Liit välispoliitika ja kaudse julgeoleku osa.

## LÕPETUSEKS

Ühisturu idee teostumine ja ühenduse poliitilise pädevuse laiendamine kutsusid pärast ligi 30 aastat kestnud stagnatsiooniperioodi esile integratsiooni uue laine Euroopa poliitilises arengus. Loodi Euroopa Liit koos uute “kõrge poliitika” (ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning juriidiline ja sisepoliitiline koostöö) sammastega ning pandi paika Majandus- ja Rahaliidu loomise kavad. Et aga selle protsessi kiirus ja laiaulatuslikkus on muutnud tarbetuks vahepealseil aastatel loodud arenguteooriad ja integratsioonikavad (neorealismlikud ja valitsustevahelised mudelid), on vajadus tulevikukontseptsioonide järgi seda olulisem. Uuesti on päevakorda tõusnud neofunktsionalistlik käsitlus, mille kohaselt integratsioon laieneb progresseeruvalt ning puuduvad tõkked ka poliitilise koostöö tekkimiseks. See peaks viima Euroopa Ühendriikide tekkeni.

Küsimus pole siiski mitte üksnes teoreetiline. Alates Euroopa Liidu lepingust on liit seisnud vajaduse ees konkretiseerida nii funktsionaalsed kui ka struktuuraalsed eesmärgid. Võimalik ebapädevus võib siin tähendada 1954. aasta sündmuste kordumist, kus Euroopa Kaitseühenduse läbikukkumine algatas üleüldise integratsiooni pidurdumise. Võimalikke arengumudeleid on mitmeid ning samuti puudub üksmeel liikmesriikide vahel väga põhimõttelistes seisukohtades. Kompromissina pakutav diferentseeritud arengu mudel aga tähendaks täna juba niigi komplitseeritud otsustusprotsessi ja pädevussüsteemi muutumist veelgi keerukamaks.

Areng siiski toimub – ühine välis- ja julgeolekupoliitika on pidevas täienemises, sest selle raames testitakse nii liikmesriikide kui kodanike reaalseid soove ja tahet vahetada rahvuslik enesemääramine suurema heaolu ning kasvava tähtsuse vastu maailmapoliitikas. Eriti viimaste aastate areng on esile toonud aga ka probleeme. Näiteks kahaneb kodanikkonna toetus integratsioonile pidevalt, olles siiski paljus tingitud ebaefektiivsusest ja küsitavustest katsetes sekkuda maailmapoliitika kriisikolletesse (Kosovo, Tšetšeenia, Austria).

Eesti ühinemises Euroopa Liiduga nähakse sobivat võimalust nii ülemineku- staadiumis riigi ülesehitamiseks kui ka pikaajalise stabiilsuse kindlustamiseks ning Venemaa poolse mõju tasakaalustamiseks (kuivõrd Eesti poolsed ootused õigustatud on annab vastuse lepingute ja liidu tegeliku käitumise kõrvutamise). Teisalt mõjutavad tänased reformid otseselt, millal liitumine võib aset leida. Liidu reformikavad on seda olulisemad, et reaalsuses toimub ühinemine mitte tänase, vaid muutunud ja teisenenud liiduga.

Siiski ei tähenda võimalik liitumine Eestile üksnes kasu saamist – majandusliku ja poliitilise julgeoleku ning stabiilsuse hinnaks on võimalikud iseseisvuse ja identiteedi kaotus ning migratsiooniprobleemid. Kahtlemapanev on ka liidu eesmärkide ja tegeliku julgeolekupoliitilise käitumise vastuolulisus. Võimalik mitteühinemine pole siiski reaalne alternatiiv. Pigem on küsimus selles, millised liitumistingimused kokku lepatakse.

## KIRJANDUS

- Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, 1998.
- Euroopa Liit. Lepinguraamat. Eesti Õigustõlke Keskus, 1997.
- Eesti Euroskepsise Kodupesa. 01.10.2000 elektrooniliselt <http://www.euroskepsis.ee/>
- Euroopa Komisjon. Valitsustevaheline konverents 2000. 01.10.2000, elektrooniliselt [http://europa.eu.int/igc2000/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/igc2000/index_en.htm).
- Fischer, Joschka. From Confederation to Federation – Thoughts on the Finality of European Integration. 2000. Elektrooniliselt <http://www.auswaeruges-amt.de/6archiv/2/>.
- Fontaine, Nicole. The Report on Austria by the “Wise Men”. 2000. Elektrooniliselt <http://www.europarl.eu.int/president/press/en/cp0099.htm> .
- Haas, Ernst. The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces. Stanford press, 1968.
- Haas, Ernst. The Study of Regional Integration. Harvard Press, 1971.
- Hix, Simon. The Political System of the European Union. Macmillan Press, 1999.
- Ilves T. H. "Eesti välispoliitika minevik, olevik ja tulevik". Aulaloeng Tartu Ülikoolis, 1998.
- Nelsen, B.; Stubb, C–G. The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration. Macmillan Press, 1998.
- Nugent, N. The Government and Politics of European Union. Macmillan Press, 1999.
- Rosamond, B. Theories of European Integration. St. Martins Press, 2000.
- Solana, J. The Development of Common Foreign and Security Policy. Kõne Roomas 26. juunil 2000.
- Salmon, T. Building European Union. Routledge Press, 1997.
- Urwin, D. The Community of Europe. Longman Publishers, 1993.
- Välisministeerium, Julgeolekukontseptsioon 26.09.2000, elektrooniliselt <http://www.vm.ee/ceesti/index.html>
- Watts, D. The European Union. Routledge Press, 1996.