

**SISEKAITSEAKADEEMIA  
TOIMETISED**

2007(6)

SISEJULGEOLEK

**PROCEEDINGS  
OF THE ESTONIAN  
PUBLIC SERVICE ACADEMY**

Internal Security



**SISEKAITSEAKADEEMIA**

# **TOIMETISED**

2007(6)

## **SISEJULGEOLEK**

Koostaja Tiiu Pohl

Tallinn  
2007

## SISUKORD

Tiiu Pohl. <b>Julgeoleku-kontseptuaalsed probleemid</b> .....	4
<i>Summary: Conceptual Problems of Security.</i> .....	19
Eduard Raska. <b>Sisejulgeolek ja turvalisus. Probleemi sotsiaalne kontekst</b> .....	21
<i>Summary: Security. The Social Context of the Problem.</i> .....	37
Ivar Aimre. <b>Julgeoleku ja turvalisuse sotsioloogiline analüüs</b> .....	39
<i>Summary: Security and the Sociological Analyses</i> .....	58
Raine Eenma. <b>Sisejulgeoleku tähtsus uues julgeoleku keskkonnas</b> .....	60
<i>Summary: Importance of Internal Security in the New Security Environment.</i> .....	83
Lauri Lugna. <b>Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting</b> .....	85
<i>Eestikeelne kokkuvõte: Terrorismivastase võitluse poliitiline raamistik Euroopa Liidus</i> .....	112

© Autoriõigused Ivar Aimre, Raine Eenma, Lauri Lugna, Tiiu Pohl,  
Eduard Raska ja Sisekaitseakadeemia, 2007

ISBN 978-9985-67-145-0

Sisekaitseakadeemia  
Kase 61, 12012 Tallinn  
veebruar 2007

## **Avasõnad**

Külma sõja lõppedes on julgeoleku-teema mitte ainult tähtsaks muutunud, vaid kohati tundub, et tegemist on moesõnaga, igatahes väga populaarse teemaga. Julgeolekust räägivad ja vaidlevad poliitikud, ajakirjanikud ja teadlased. Iga päev võib asjalehtedes – nii meil kui mujal maailmas – kohata mõtteid nüüd mitte enam ainult ja peamiselt kollektiivsest julgeolekust, vaid kasutusel on ka – maailma julgeolek, regionaalne julgeolek, x-riigi julgeolek, (näiteks Eesti julgeolek, Venemaa julgeolek jne); individuaalne julgeolek, koostöö ehk kooperatiivne julgeolek, ühiskondlik (*societal security*) otsene või kaudne julgeolek (*hard and soft security*). Võib ainult lisada, et kuna bipolaarne riikide jagunemine on kadunud, on kadunud ka otsene vaenlane ning on tekkinud mõningane segadus, mis oleks ohuks või riskiks, mille vastu võidelda. Maailm ei ole sugugi saanud arengufaasi, kus konfliktid – suuremad või väiksemad (etnilised, religioossed, aga ka riikide vaenutsemine) – oleksid kadunud.

Külma sõja-järgses, rahuaegses maailmas, kus puuduvad totaalsed sõjad, kus on kadunud ideoloogiline vaenlane, kus toimub globaliseerumine, regionaliseerumine jne – protsessid, mis väljuvad rahvusriikide ehk lihtsalt kaasaegsete riikide piiridest, on raske määratleda isegi, kas meil on tegemist unipolaarse (USA juhitud maailmaga) või multipolaarse (ehk paljude) hajutatud maailmakeskustega. Seega on praegune maailm iseenesest üleminekul uuele (kvalitatiivsele) tasandile ning sellest lähtuvalt, kiirelt muutuvates rahvusvahelistes tingimustes, on märksa keerulisem määratleda julgeolekut.

Käesolev kogumik sisaldab artikleid julgeoleku teemadel. Käsitlemist leiavad julgeoleku teoreetilis-praktilised probleemid ja küsimused. Muu hulgas püütakse leida vastuseid küsimustele, mis on sotsiaalne julgeolek, turvalisus; kuidas võidelda terrorismiga Euroopas? Seda, et tegemist on keerulise mõiste, nähtuse ja valdkonnaga, näitab kogumiku autorite kohati erinev ja samas ka mõneti kokku langev lähenemine julgeoleku temaatikale.

Huvitavat lugemist!

Tiiu Pohl

# JULGEOLEKU-KONTSEPTUAALSED PROBLEEMID

Tiiu Pohl

## Sissejuhatus

Viimastel aastakümnetel on julgeolek muutunud laialt kasutatavaks mõisteks, isegi moesõnaks, iseasi, kes mida antud termini ja ka kontseptsiooni all mõistab. Julgeoleku üle vaidlevad tänapäeval nii praktikud kui teoreetikud, sealhulgas realistid, neorealismid, neoliberalistid, neoinstitutsionalistid, neokonstruktivistid ja postmodernistid. Sõltumata diskussioonide konkreetsest sisust on selge, et Külma sõja aegadest pärit domineeriv julgeoleku militaarne käsitlus on praeguseks kaasa toonud uue äratundmise julgeolekust kui mingisugusest suurest ohust ja järelikult väga tähtsast valdkonnast, teemast või probleemist. Nii mõtleb tavainimene, teadlane, poliitik jne. Sisuliselt on tegemist ontoteoloogilise julgeolekuga, *a priori* argumentidega, kus julgeolek on laialdaselt ühetähenduslik, tähtis fenomen.<sup>1</sup>

Alljärgnevas analüüsis ei ole seatud eesmärgiks lahata detailselt erinevaid eelpooltoodud teoreetilisi koolkondi, vaid esitatakse julgeoleku kontseptsiooni kasutus (praktikas ja teoorias) eelnevatel sajanditel, erilise rõhuasetusega viimastel aastakümnetel tekkinud segadustel ja julgeoleku mõiste vastuolulistel käsitlustel.

## Julgeolekukontseptsioonid ajaloos

James Der Derian on vaadelnud julgeoleku kontseptsiooni genealoogiat eelnevatel sajanditel. Ta toob välja kolm erinevat käsitlust. Esiteks on julgeolek ajaloos tähendanud "olla kaitstud", "vaba ohust" ja "turvalisust". Antud kontseptsiooni näiteks toob ta Šoti parlamendi 1704. aastal vastu võetud "Julgeoleku Seaduse", kus fikseeriti tingimus, et kuninganna Anne'i järglane ei saanud asuda troonile enne, kui kuningriik ei olnud saavutanud piisavat julgeolekut.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> James Der Derian "The Value of Security". Ronnie D. Lipschutz (toim.), On Security, Columbia University press, lk 25.

<sup>2</sup> James Der Derian "The Value of Security". Kogumikus David Campbell & Michael Dillo (toim.). The Political Subject of Violence. Manchester University Press. Manchester, 1993, lk 97; Ronnie D. Lipschutz (toim.), On Security, Columbia University press, lk 27-29.

Samast ajast on kasutusel olnud ka teistsugune julgeoleku käsitlus ja seda negatiivse sisuga. Julgeoleku (*security*) all mõeldi võltsi ja halva tähendusega kindlustunnet kellegi positsiooni suhtes. Der Deriani näide on siinkohal Edmund Burke'ilt, kes ühes oma kirjas 1774. aastal ütleb: "Minu sõbra tegevusetus, hoolimatus ja pime julgeolek on kõik, mis teda huvitavad".<sup>3</sup>

Kahe eelmise kontseptsiooni vahele jääb kolmas versioon julgeolekust – ohu, võla või mingisuguse kohustuse juures püütakse saavutada kindlustunnet, selle tagatist. Siinkohal võib näiteks olla kohustus tagada rahu.<sup>4</sup>

Eelpooltoodud julgeolekukontseptsioonide analüüs aitab selgitada kahte asja: esiteks, kelle suhtes räägiti julgeolekust ning teiseks, mis oli julgeoleku mõiste sisuks. Julgeolekukontseptsiooni ajalooline genealoogia näitab, et julgeoleku objektiks (kelle suhtes räägiti julgeolekust) olid nii individid (teine ja kolmas käsitlus) kui rahvas (esimene ja kolmas versioon). 18. sajandil ei kirjutatud rahvuslikust/riiklikust julgeolekust, sest rahvuslik julgeolek on rahvusriigi ehk kaasaegse riigi julgeolek, mis rajaneb suuresti rahvusliku huvi põhimõttel. Tollel sajandil olid esimesed rahvusriigid alles algses kujunemisejärgus, nii nagu kokkuvõttes kogu kaasaegne rahvusriikide süsteemi järk-järguline loomine.

## **20. sajand ja julgeolek: teooria ja praktika**

20. sajandil aset leidnud kaks maailmasõda on mõlemad mõjutanud nii julgeoleku mõistet ja analüüsi kui ka reaalsel poliitikat. Kahe maailmasõja vahelisel perioodil räägiti vähem julgeolekupoliitikast, rohkem olid päevakorras sõja ja rahu praktilised ja rahvusvahelist õigust puudutavad küsimused – sõdade vältimine, desarmeerimine, konfliktidest hoidumise teemad ning siit tulenevalt kirjutati alla kõikvõimalikele riikidevahelistele bi- ja multilateraalsetele lepetele ning paktidele. Julgeolek kui rahvusvahelise ja rahvuslik-riiklike suhete normatiiv kujunes välja Teise maailmasõja lõppedes, 1940. aastate teisel poolel. Loodi kollektiivse julgeoleku institutsioon – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, mille üheks

---

<sup>3</sup> Edmund Burke, Letter to Marq. Rodingh., tsiteeritud James Der Derian "The Value of Security". Kogumikus David Campbell & Michael Dillon (toim.). The Political Subject of Violence. Manchester University Press. Manchester, 1993, lk 97.

<sup>4</sup> James Der Derian "The Value of Security". Kogumikus David Campbell & Michael Dillo (toim.). The Political Subject of Violence. Manchester University Press. Manchester, 1993, lk 98.

kõige tähtsamaks tööorganiks muutus struktuuriüksus nimetusega Julgeolekunõukogu.

1945. aasta augustis USA Senatis toimunud debattidel räägiti julgeolekust (ja mitte niivõrd riigi kaitsest) ning tollane mereväe juht James Forrestal rõhutas, et Ameerika Ühendriikide huviks rahvusvahelisel areenil on pigem rahvuslik julgeolek kui kaitse ning julgeolek on saavutatav vaid "laialdase ja igakülgse" tegevusega.<sup>5</sup>

Ameerika Ühendriikides võeti 1947. aastal vastu Rahvuslik Julgeolekuseadus (National Security Act), mille alusel loodi Rahvuslik Julgeolekunõukogu. Selles dokumendis oli välja toodud määratlus, mille järgi rahvuslik julgeolek koosnes sise-, välis- ja sõjalisest poliitikast. Rahvusliku Julgeolekuseadus on huvitav dokument, sest vastu ei võetud näiteks mitte rahvusliku huvi seadust ega loodud ka mitte Kollektiivse Kaitse Agentuuri, rõhuasetus oli julgeolekul.

Seega domineeris Ameerika Ühendriikides Teise maailmasõja lõppedes integratiivne julgeolekupoliitiline kontseptsioon (sise-, välis- ja sõjalise poliitika kombinatsioon) ning seejuures kasutati ära sõjaaegsete erinevate partnerriikide koostöö-praktika. Niisugusele julgeolekukäsitlusele on olemas ka oma seletus. 1940. aastate keskel kujunes Ameerika Ühendriikides välja olukord, kus ühelt poolt sõjas osalenud inimesed liikusid tsiviilvaldkonda ja teiselt poolt tsiviilvaldkonnas endas otsustati teisendada militaarsfäär positiivseks julgeolekuks, mis koosnes integratiivsetest, sealhulgas ka mittesõjalistest aspektidest. Nii või teisiti leidis osa tsiviilisikuid end ootamatult kuuluvat julgeolekuvaldkonda, valdkonda, milleks teatud tingimuste juures oli nii sisepoliitika, majandus, aga ka sisepoliitiline ja muu informatsioon. Seega, eelmise sajandi keskpaigas (1945-1947) pöörati Ameerika Ühendriikides tähelepanu julgeoleku *laiemale sisule*.

Alates 1940. aastate lõpust 1950. aastate alguseks polariseerus maailm ideoloogiliselt. Ideoloogilise lõhenemisega kaasnes konkreetne väärtuste militariseerumine, mis julgeoleku puhul tähendas jõu ja militaarse aspekti (ähvardus/kaitse/rünnak) järk-järgulist esilekerkimist ning domineerimist. Tähelepanu keskendumine *militaar-aspektile kitsendas* tegelikult algselt laiemat julgeoleku käsitlemist Ameerika Ühendriikides. Konkreetsemalt tähendas see pühendumist (huvide prioriteetsust) militaarsfäärile, sõjaväele, sõjalisele tehnoloogiale, mille põhjuseks olid eri riikide erinevad (vastandlikud) väärtuste süsteemid, ideoloogilised arusaamad.

---

<sup>5</sup> Joseph J. Romm. Defining National Security. The Nonmilitary Aspects. Council of Foreign Relations Press, NY, 1993, lk 2.

Samal perioodil hakkasid rahvusvahelise poliitikaga, sealhulgas julgeolekuga, tegelema ja detailsemaid analüüse esitama ülikoolide professorid, teadlased. Maailma polariseerumisega pärast Teist maailmasõda kaasnes ühe kõige kuulsama rahvusvaheliste suhete teooria – realismi – teke. 1948. aastal ilmus ameerika teadlase Hans Morgenthau raamat "Riikide vaheline poliitika". Rahvusvahelise poliitika senised idealistlikud seisukohad asendusid analüüsiga, kus rahvusvahelise poliitika keskseks toimijaks muutus riik ning siit tulenevalt oli julgeolek ennekõike seotud riigiga, käsitleti rahvuslikku/riiklikku julgeolekut, mis omakorda sõltus konkreetse riigi rahvuslikest huvidest ja eesmärkidest. Realismi raames analüüsiti ka maailmas kujunenud bipolaarset olukorda, kus riigid identsete huvide alusel moodustasid ideoloogilisi alliansse ning kus võim ja jõud ning jõudude tasakaalu põhimõtted mängisid suurt rolli.

Sõltumata koolkonnast, konkreetsetest filosoofiatest, pöörati Külma-sõja-aegsetes teaduslikes julgeolekualastes analüüsides peaaegu alati erilist tähelepanu militaaraspektile ning viimane oli sageli julgeoleku ainugarantiiks ning julgeoleku analüüsid samastusid militaaruuringutega, mis aga ei lange kokku strateegiliste uuringutega, kuid mida mõnikord on püütud militaaranalüüsides sünonüümina esitada.<sup>6</sup> See tähendab, et Külma sõjaaegsed strateegilised uuringud ei ole otseselt militaaruuringud. Konkreetsete julgeolekualaste teooriad, mis toetasid maailma bipolaarset jõumängu/jõudude tasakaalu ideed ida ja lääne süsteemide vahel, kontsentreerusid ennekõike sõjandusele (armee, relvastus, vastavad strateegiad ja taktikad jne). Kasutusele tuli julgeolekudilemma ja rida strateegilisi teooriaid, mis kõik käsitlesid julgeolekut. Mõnes mõttes olid julgeolekuteooriad osa suurematest strateegilistest analüüsides. Tuntumatest teoreetikutest tollel perioodil võib välja tuua Robert Jervis'e; Arnold Wolfersi, Hugh Macdonald'i ja Gert Kell'i.

## **Julgeoleku mõiste segadused 1990. aastatel**

Külma sõja lõpuaastatel, eriti aga vahetult peale Nõukogude Liidu ja Idabloki kokkuvarisemist, mis ühtlasi tähendas ka bipolaarse rahvusvahelise süsteemi kadumist, kirjutati palju erinevatest lõppudest: ajaloo lõpust, ideoloogia lõpust, filosoofia lõpust, tööstusühiskonna lõpust, rahvusriikide lõpust, poliitika lõpust, julgeoleku lõpust<sup>7</sup> jne. Vaenlase kadumisega hajus ka traditsiooniline militaarne julgeolek koos ideoloogiliste ja poliitilis-majanduslike vastandsüsteemidega, vaenlaste ja vaenlasriikidega. Mõnes

<sup>6</sup> Barry Buzan. *People, States and Fear*. 2<sup>nd</sup> edition. Harvester Wheatsheaf, NY, 1991, lk 24.

<sup>7</sup> David Campbell & Michael Dillon. *The Political Subject of Violence*. Manchester University Press. Manchester, 1993, lk 28.



mõttes tekkis isegi hurraa-optimistlik ettekujutus maailmast, kus vastane puudus ja järelikult julgeolekule selle traditsioonilis-militaarse versiooniga kohta ei olnud. Asemele tuli pakkuda mõni uus teooria.

Esimesi katseid kaugeneda julgeoleku militaarsetest definitsioonidest ja käsitlustest tehti 1980. aastate lõpus 1990. aastate alguses. 1989. aastal kirjutas Jessica Tuchman Mathews ajakirjas "Foreign Affairs," et rahvuslik julgeolek peab kaasama ka kõikvõimalikud ressursid, keskkonna ja demograafilised probleemid.<sup>8</sup> Põhimõtteliselt mõistsid tollased analüütikud julgeolekut suuresti kui ratsionaalset hinnangut, teadlikku potentsiaalsete ohtude ja erinevate riskide analüüsi, mille suhtes (ennetamiseks, lahendamiseks ja tagajärgede likvideerimiseks) on rakendatavad teatud uuringud ja reaalsed tegevused.<sup>9</sup>

Ühtlasi tekkis formaalne diskussioon, millal täpselt algas julgeoleku teistkordne (pärast 1940. aastate keskpaiga kogemust) laiendatud ehk mitte-ainult-militaarne käsitlus? Kuigi enamuse analüütikute järgi toimus see 1980. aastate lõpus 1990. aastate alguses koos eelpool nimetatud bipolaarsuse kadumisega, leidsid mõned Euroopa analüütikud, et tõuke julgeoleku laiema käsitluse tekkeks andis hoopis 1968. aastal loodud mõttekoda *Rooma Klubi*, mille juba 1970. aastate väljaannetes analüüsiti "maailma probleemsust" – vaesust, keskkonna seisundi halvenemist, kontrollimatut urbaniseerumist, töökindluse kadumist, noorte võõrandumist riigist, traditsioonilistest väärtustest loobumist, inflatsioone ja majanduskriise. See väidetavalt viiski hilisema julgeoleku mõiste sisulise laienemiseni. Lisaks niiõelda sissepoole vaadatud laiendatud teemadega julgeolekule kujundas Lääne-Saksamaal Willy Brandt välja omalaadse välispoliitika – *Ostpolitik*, mis oli suunatud suhete stabiliseerimisele sotsialistliku Saksamaaga ja üldse Idabloki riikidega, Ida-Lääne vastandlike suhete pehmemdamisele. Samas on nii ameeriklased kui eurooplased siiski enam-vähem ühel meelel, et ei 1970. ega 1980. aastatel kujunenud välja ühtegi tähelepanuväärset julgeolekualast, ei laiendatud ega kitsalt militaarset, teoreetilist koolkonda.<sup>10</sup>

1990. aastatel oli olukord muutunud veelgi keerulisemaks. Uue kontseptsooni esitamine vana ja hästi seletatava rahvusvaheliste suhete realistliku koolkonna julgeoleku (poliitika) põhimõtete asemele tekitas raskusi. Nii teoreetikud kui praktikud – filosoofid, politoloogid, sotsioloogid jt analüütikud, aga ka poliitikud, diplomaadid ja sõjaväelased – olid

---

<sup>8</sup> Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs* 68, No.2 (kevad 1989), lk 162.

<sup>9</sup> Ronnie D.Lipschutz (ed.). *On Security*. NY: Columbia University Press, 1998, lk 6.

<sup>10</sup> Vt Barry Buzan. *People. States and Fear*. 2<sup>nd</sup> edition. Harvester Wheatsheaf, NY, 1991, lk 4.

keerulises olukorras, sest ühelt poolt oli reaalne rahvusvaheline situatsioon ilmselgelt radikaalselt muutunud, kuid teisalt osutus ülimalt komplitseerituks esitada igakülgne ja loogiline uue maailmakorralduse teoreetiline mudel koos julgeolekulise aspektiga,<sup>11</sup> mis analoogselt Külma sõja tekke perioodil välja kujunenud rahvusvaheliste suhete realistliku koolkonnaga oleks pakkunud uue kõikehõlmava selgituse ja analüüsinud selle julgeoleku valdkonda. Põhimõtteliselt puudus 1990. aastatel suurem rahvusvaheliste suhete teooria, aga ka sellega seonduv või sellest tulenev julgeoleku määratlus ning põhjalikum analüüs, mida maailma avalikkus oleks toetanud. 1990. aastate keskel esitas ameerika teadlane Samuel Huntington tsivilisatsioonide kokkupõrke teooria, mis seni on ainus enamvähem laialt tuntud ja tunnustatud käsitlus. Algselt suure kriitika osaliseks saanud maailmakäsitlus üksteisega vastuolus (konfliktset) eksisteerivatest tsivilisatsioonidest on 21. sajandi alguses osutunud vähemalt osaliselt tõepäraseks, kui analüüsida üha enam levivat terrorismi.

1990. aastatel hakkas järjest enam hoogu saama protsess, mida nimetatakse globaliseerumiseks. Ka globaliseerumisest on saanud omamoodi moesõna, kuid tema määratlemine on olnud tunduvalt lihtsam kui näiteks uue julgeoleku kontseptsiooni loomine, julgeoleku mõiste (sisu) lahtimõtestamine, julgeoleku objekti ja tagatiste väljatoomine.

Kuigi globaliseerumine on laiahaardeline kontseptsioon ei vaidlustata üldiselt asjaolu, et tegemist on pikemaajalise ja universaalse protsessiga, millesse 21. sajandi alguseks on kaasatud peaaegu kõik eluvaldkonnad, üksikindiviidid, indiviidide grupid, paljud riigid ja riikide grupid. Ta on seotud majandusmuudatustega, kommunikatsiooniarenguga, kus aeg ja ruum on saanud uue tähenduse. Rahvusvahelises poliitikas tähendab globaliseerumine ka kahte omavahel seotud tendentsi: ühelt poolt riikide poliitilist-majanduslikku regionaliseerumist, koondumist ja grupeerumist ning teiselt poolt riikide (sõltumata regioonist) omavahelise sõltuvuse suurenemist, piiride avanemist, massikultuuri, tehnika ja tehnoloogia kontrollitud ja kontrollimatut levikut jne. Põhimõtteliselt on globaliseerumine omamoodi vastandlik protsess, kus üheaegselt toimib territooriumide (riikide) ülene suhtlemine ja samaaegselt on säilinud koha ja kauguste tähtsus, protsess, kuhu ei ole haaratud kogu maailm ning kus eksisteerib ka kultuuride paljus<sup>12</sup>. Kindlasti on laia diapasoonega

---

<sup>11</sup> Mõned analüütikud toovad välja julgeoleku iseärasuse, mille järgi on rahvusvaheliste suhete realistlikus teoorias käsitlemist leidnud pigem julgeolek kui adjektiiv ja mitte niivõrd nimisõna (vt Peter Hough, *Understanding Global Security*, Routledge: London, NY, 2004, lk 11).

<sup>12</sup> Jan Aart Scholte, "The Globalization of world Politics", raamatus Steve Smith ja John Baylis (toim.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 1997, lk 18.

globaliseerumise mõiste omamoodi „kaasa aidanud” julgeoleku määratluste segadustele 1990. aastatel.

Globaliseeruva maailma kontekstis püüdsid teoreetikud ja praktikud vältida kitsalt militaarset analüüsi. Mõned analüütikud pakkusid välja seisukoha, mille järgi julgeolek globaliseerumise puhul tähendab viimase negatiivsete aspektide vähendamist, potentsiaalsete eksistentsiaalohtude ärahoidmist ning positiivsete arenguvõimaluste maksimeerimist.<sup>13</sup>

Paljudes julgeoleku analüüsides tehti katset esitada nii-öelda laiendatud ja süvendatud kontseptsioone, mille järgi hõlmab julgeolek avarat skaalat (praktiliselt kõike) sellest, mis inimes(t)ele muret teeb ja riikidele probleeme tekitab.<sup>14</sup> On selleks siis majandus, haigused, demograafilised protsessid, looduskeskkond, kuritegevus jne – kõik moodustas osa julgeolekust ning taoline käsitus on leidnud kajastust teadustekstides, ülikooliõpikutes, riikide poliitilistes strategiadokumentides, ajalehtedes-ajakirjades. Antud juhul muutub aga ootamatult kogu maailm või vähemal suurem osa sellest julgeolekusfääriks ja taoline loogika viib meid põhimõtteliselt kaosesse, kus igäihel (indiviidil, analüütikul, poliitikul, riigil, rahvusvahelisel organisatsioonil jne) on võimalus valida oma probleemne valdkond ning kuulutada see nii iseendale kui teistele julgeolekuks.

Omamoodi probleemiks kujunes vastuse leidmine põhiküsimusele – mis siis ikkagi on julgeolek?<sup>15</sup> 1990. aastate alguses esitati kolm põhimõttelist küsimust, mis lähtusid julgeolekust (ka turvalisusest): esiteks – *keda või mida turvatakse*, kelle või mille suhtes rakendatakse julgeolekut (“what is secured”)? Indiviidi? Riiki? Ühiskonda? Kultuuri? Siin saadi väga vastandlikke vastuseid. Teiseks – *mis moodustab julgeoleku*, julge oleku, turvatunde aluse (korra, seisundi)? Kaitse üldise vaenlaste eest? Kaitse sise- või välisvaenlase eest? Kaitse naabrite (näiteks naaberriigi) eest? Kaitse majandussurve vastu? Keskkonna jätkusuutlikkus? Kõiki neid pakuti välja, kuid oli selge ka fakt, et praktikas oli neid raske kui mitte võimatu täita.

---

<sup>13</sup> Tomas Ries. „The New Security Agenda”. Kogumikus: B.Huldt, T.Ries, J.Mörtenberg, E.Davidson (toim.). The New Northern Security Agenda. Perspectives from Finland and Sweden, Swedish National Defence College, 2003, lk 57.

<sup>14</sup> Näiteks võib tuua ajalehes Postimees ilmunud väljakutsuva käsitluse julgeolekust. Vt. Rein Veidemanni artikkel ajakirja "Akadeemia" kohta pealkirjaga: "Akadeemia kui rahvuslik julgeolek".  
[http://66.249.93.104/search?q=cache:U8btmxjWrYJ:www.postimees.ee/141105/esileht/kultuur/182834.php++%22julgeolek%22&hl=et&ct=clnk&cd=3&lr=lang\\_et&ie=UTF-8&inlang=lv](http://66.249.93.104/search?q=cache:U8btmxjWrYJ:www.postimees.ee/141105/esileht/kultuur/182834.php++%22julgeolek%22&hl=et&ct=clnk&cd=3&lr=lang_et&ie=UTF-8&inlang=lv) (15.01.2006)

<sup>15</sup> Julgeoleku militaarne aspekt seondub ennekõike sõdadega, nendest hoidumise, ennetamise ja vajadusel kaitse ning rünnakuga eesmärgil säästa inimesi ja päästa riike vallutustest. Samas tuleb aga kindlasti välja tuua asjaolu, et ajaloos on piisavalt näiteid inimeste massilisest hukkamisest mitte-militaarsetes olukordades ning riikide hävingust mitte-sõjaliste rünnakute või vallutuste tulemusel.

Kolmandaks – kuidas *julgeoleku ideed arenevad*? Kas nad tekivad avaliku debati käigus ja seejärel formeeruvad institutsionaalselt, organisatsiooniliselt praktikaks käitumisreegliteks? Kas neid esitab poliitiline, majanduslik või sõjaväeline eliit? Kas julgeoleku-ideed arenevad mingisuguse hirmu tingimustes või on nad sotsiaalselt konstrueeritud lähtuvalt konkreetsest (halvast) situatsioonist? Viimane küsimuste blokk oli tegelikult kolmest kõige keerulisem ja vastandlikum – ei teatud, kuidas julgeoleku ideed tekivad ja arenevad ning miks see üldse nii toimub.<sup>16</sup>

Uutes rahvusvahelistes tingimustes tegeldi mitte niivõrd julgeoleku ümberdefineerimisega, kuivõrd tema täiesti uue määratlemisega. Julgeolek kui selline oli paika panemata, sest selge ei olnud julgeoleku objekt – oli selleks riik, rahvas, indiviid või midagi hoopis muud? Riigi asemele pakuti mõnikord rahvast, rahva asemele jälle (üksik)indiviidi, kuid sageli näitas reaalsus idee ja põhimõtte asemel midagi muud. Näiteks Somaalias 1990. aastate alguses toimunu tõestas, et võideldi mitte Somaalia rahva säilimise nimel, vaid riigi säilitamise eest, samal ajal kui poliitikud rääkisid rahvast.<sup>17</sup> Üks tuntumaid lääne julgeoleku-teoreetikuid Barry Buzan väitiski, et julgeoleku definitsiooni puhul on tegemist rohkem moraali, ideoloogiliste ja normatiivsete elementidega, mis tekitavad situatsiooni, kus ratsionaalsed indiviidid ei suuda kunagi kokkuleppele jõuda. Nimelt nii moraal kui ideoloogia (ja siit tulenevalt normatiivsus) on need valdkonnad, milles on kõige raskem läbi rääkida ja ühist keelt leida ning neid teemasid üldjuhul läbirääkimisprotsessides välditakse.<sup>18</sup>

Teadlased Johan Galtung ja Jan Øberg formuleerisid oma julgeoleku-kontseptsiooni, mis rajanes neljal positiivsel eesmärgil ning oli seotud inimeste põhivajadustega: ellujäämine, areng, vabadus ja identiteet. Julgeolek sellises raamistikus muutub kombineeritud kaitsetegevuseks igas eelpool nimetatud valdkonnas. Kokkuvõttes saavutatakse holistiline programm maailma jaoks, kus toimub pidev heaolu areng ja nii edasi. Kõik eelnev on küll väga loogiline, kuid kas me lõppkokkuvõttes tegeleme ikkagi julgeolekuprobleemidega ja ennekõike julgeoleku defineerimisega? Võib aga ka teisiti asjale läheneda. Antud kontseptsioonis on aluseks indiviid ning tema esmavajaduste mitterahuldamine igas neljas valdkonnas on talle julgeoleku seisukohalt ohuks ning ta on haavatav. Siit tulenevalt aga muutuvad kõik indiviidi probleemid potentsiaalseteks julgeoleku probleemideks ja jälle oleme rumalas olukorras – kuhu tuleks piir tõmmata, mis on ja mis ei ole julgeolek? Edasi jõuame me situatsiooni, kus julgeoleku-alane tegelikkus on lõpmatult laienev reaalsus (ta on lõputu!)

<sup>16</sup> Ronnie D. Lipschutz (ed.). *On Security*. NY: Columbia University Press, 1998, lk 2

<sup>17</sup> Ronnie D. Lipschutz (ed.). *On Security*. NY: Columbia University Press, 1998, lk 6.

<sup>18</sup> Barry Buzan. *People, States and Fear*. 2<sup>nd</sup> edition. Harvester Wheatsheaf, NY, 1991, lk 65.

ning kaasab endaga totaalselt kõik sotsiaalse ja poliitilise elu allvaldkonnad.<sup>19</sup>

Laiema julgeolekukäsitluse pooldajad (nn *mittetraditsionalistid*) pakkusid olukorra lihtsustamiseks välja julgeoleku üldiseid klassifikatsioone, näiteks tasandiline kontseptsioon – globaalne, rahvusvaheline, regionaalne, rahvuslik-riiklik, individuaalne. Rahvuslik-riiklik julgeolek omakorda jaguneb kahendsüsteemiks – välis- ja sisejulgeolekuks. Välisjulgeolek on seotud sageli militaaraspektiga. Indiviidi puhul räägitakse sageli turvalisusest.<sup>20</sup> Kuid ka selline asjaolude esitlemine ei lahenda sageli põhiprobleemi – mis ikkagi on kaasaegses maailmas julgeolek, kellele (nn *referentsobjektile*) see julgeolek on mõeldud – indiviidile, riigile, kogu maailmale, kõigile kokku, kellelegi/millelegi muule? Kelle nimel julgeolekut taotletakse?

Põhimõtteliselt eeldab tasandiline, klassifitseeritud julgeolek selgepiirilist rahvusvaheliste toimijate – riik, rahvusvahelised organisatsioonid, mõjuvõimsad majanduskorporatsioonid jne – olemasolu. Tänapäeva globaliseeruvast maailmast hajuvas ajast nimetatud toimijate piirid, suureneb üksteisest sõltuvus (*interdependence*) ja ka süsteemi toimijate rollid on muutumas – üha enam tähtsustuvad (riikide asemel) erinevad riikide ühendused, majanduskorporatsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid ning ka üksikindiviidid võivad teatud olukordades olulist kaalu tähendada. Riigi osatähtsuse ähmastumine reaalses rahvusvahelises poliitikas on kindlasti üks põhjuseid, mis komplitseerib nii julgeoleku valdkonna määratlemist kui mõiste defineerimist. Juba 1991. aastal tõi B. Buzan välja segaduse julgeoleku referentsiga, mida tol ajal seostati kindlalt veel riigiga. Kui eeldada, et just riik võrdub ennekõike julgeolekuga, siis me ühtlasi räägime kolmest riigi komponendist: esiteks on meil tegemist riigi ideega (natsionalism); teiseks räägime me riigi füüsilistest alustest (territoorium, ressursid ja tehnoloogia) ning kolmandaks on riigil institutsionaalne väljund (administratiivne ja poliitiline süsteem). Igale komponendile on võimalik fikseerida ohud ja ohtude kaudu jõuame me julgeolekuni. Mis juhtub aga siis, kui kõik kolm komponenti kaovad?<sup>21</sup> Missugustest ohtudest ja ohtude kaudu esitatud julgeolekust me siis räägime? Lisaks on ohu mõiste ja mõistmine ajaloos muutunud, nii nagu ta

---

<sup>19</sup> Ole Waevar. *Securitization and Desecuritization*. In: Ronald D. Lipschutz. *On Security*. NY: Columbia University Press, 1998, lk 48.

<sup>20</sup> Inglise keeles on ta sageli julgeolek – individual security või mitte-turvalisus – insecurity, aga ka individual safety.

<sup>21</sup> Barry Buzan. *People. States and Fear*. 2<sup>nd</sup> edition. Harvester Wheatsheaf, NY, 1991, lk 65; esitatud Ronnie D. Lipschutz (ed.). *On Security*. NY: Columbia University Press, 1998, lk 7.

on seda ka kaasaegsetes erinevates olukordades (geograafiliselt, poliitiliselt, majanduslikult jne.)

Individuaalne julgeolek on see valdkond, millele tänapäeva julgeoleku teoreetikud on pööranud kõige rohkem tähelepanu. Seda nimetatakse ka julgeolekukontseptsiooni sügavamaks analüüsiks, mitte aga laiemaks käsitlemiseks. Inimjulgeolek ehk human security on olnud pluralistide ja sotsiaalkonstruktivistide filosoofiliste arutluste keskseks teemaks.<sup>22</sup> Nende jaoks ei saa globaliseerivas maailmas julgeoleku objektiks olla ei riik ega riigita rahvas, vaid inivid, kes ühe või teise koosluse, kogukonna, ühiskonna moodustab ning siit tulenevalt on vajalik individuaalse julgeoleku korral kindlasti arvestada konkreetselt väljakujunenud situatsiooni ning kindlasti ka ajalist dimensiooni – millal me räägime julgeolekust indiviidi suhtes. Üks võimalus defineerida julgeolekut oleks järgmine: julgeolek on indiviidide konkreetses situatsioonides läbielatud mitteturvalisusest (*insecurity*) lahtisaamine.<sup>23</sup> Julgeoleku valdkonna fikseerib tavaliselt eliit ja see tähendab, et julgeoleku puhul on tegemist subjektiivse hinnanguga.

Teistsuguse, ohtudepõhise julgeoleku määratlusega tulid välja julgeoleku militaaraspekti pooldajad<sup>24</sup> (*traditsionalistid*), jätkates julgeoleku käsitlemisel sõjalise faktori rõhutamist. Nemad väitsid järjepidevalt, et julgeolek – see on oht, kontroll ja sõjaline jõud, võimekus ning võimsus. Stephen Walt leidis, et need, kes tahavad julgeolekut laiendada majandusele, keskkonnale jne satuvad oma loogika järgi olukorda, kus keskkonna saastatus, laste ahistamine, majanduskriisid jne on kõik julgeolekuohtudeks. See aga tähendab elementaarset küsimuse killustumist ning teeb praktiliselt võimatuks probleemidele lahenduste leidmise, sest kõik on julgeolek ja kõigile on võimatu lahendusi leida. Julgeoleku-uuringute eesmärgiks on tegelda võimalike ohtude väljatoomise ja militaarkontrolli vajaduse ning realiseerimise analüüsidega.<sup>25</sup> Traditsionalistid arvasid, et julgeoleku laiendamine kõikvõimalikele eluvaldkondadele tähendab tegelikult julgeolekust kaugenemist.

---

<sup>22</sup> Peter Hough. *Understanding Global Security*. Routledge, London, NY, 2004, lk 8.

<sup>23</sup> Vt Falk, R. (1995). *On Human Governance, Toward a New Global Politics*, Cambridge: Polity; tsiteeritud Peter Hough. *Understanding Global Security*. Routledge, London, NY, 2004, lk 8.

<sup>24</sup> Vt näiteks Lääne üks tuntumaid analüütikuid – Stephen Walt jt.

<sup>25</sup> Walt, S. (1991). "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly* 35(2): lk 212.

## Vanad julgeolekuanalüüsid ja uued probleemid

Kaasaegsete julgeolekuküsimuste analüüsi puhul saab välja tuua kolm järgmist olulist momenti: esiteks kehtivad Der Deriani poolt esitatud ajaloolistest julgeolekukontseptsioonidest tänapäeval veel kaks – vajadus olla vaba ohtudest ja kindlustunde saavutamine läbi teatud garantiide. Aktuaalsena püsib ka kohustus garantiide kaudu tagada kindlustunne ning viimase aluseks on eetilishormatiivsed regulatsioonid.

Teiseks on kasutusel laiendatud julgeolekukontseptsioon, kus on võimalik prioriteerida julgeoleku seisukohalt probleemseid valdkondi, kuid järjest enam kerkib esile jälle militaarne aspekt, seekord seoses terrorismiohu suurenemisega kogu maailmas.

Taani teadlase, julgeoleku-uuringute Kopenhaageni koolkonna esindaja Ole Waeveri arusaamine julgeolekust täpsustab probleemide järjestikustamist. Julgeolek on ennekõike praktika, teatud küsimuse, teema (*issue*) raamistikku asetamine. Julgeoleku diskursust iseloomustab teatud probleemi dramatiseerimine ning prioriteerimine. On olemas mingisugune eksistentsiaalne oht ja kui me sellega ei tegele, siis kõik ülejäänud muutub mõttetuks. Seega on julgeolek iseeneslik praktika. Me ei mõõda mitte julgeoleku ohte, vaid toome esile neid probleemseid teemasid/valdkondi, mis on tavapoliitikast olulisemad ja vajavad kiireid lahendusi. Tuleb teha valik, millal ja mida käsitleda kui julgeolekuteemat.<sup>26</sup> Kokkuvõttes rajaneb Waeveri analüüs traditsioonilisel julgeolekukontseptsioonil (eksistentsiaalne oht ja ellujäämine) ning uuenduslikul julgeolekuvaldkondade (mitte ainult militaarne) ja objektide (mitte ainult riigi) käsitlusel. Kes või mis määratleb täna julgeoleku kui ellujäämisvajaduse? Enam mitte ainult riik (nation-state), sest riik ja rahvas lähevad osaliselt tänapäeval lahku ning Euroopa Liit võib olla siin üheks näiteks.<sup>27</sup>

Waever arendab oma ideed edasi ka ühiskonna (ühtekuuluvusega kogukonna) julgeolekule (*societal security*<sup>28</sup>), mis puudutab olukordi, kus ühiskonnad tajuvad ohtu oma identiteedile.<sup>29</sup> Euroopas on selliseks

---

<sup>26</sup> Vt Ole Waever. European Security identities 2000. Kogumikus J.Peter Burgess ja Ola Tunander (toim.). European Security Identities. Contested Understanding of EU and NATO.PRIO Report2/2000, lk 32-33.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, lk 35.

<sup>28</sup> *Societal security* ei ole sotsiaalne julgeolek. Viimast tähistab inglise keeles *social security*, mis omakorda on mitmetähenduslik sõna.

<sup>29</sup> Vt Ole Waever. European Security identities 2000. Kogumikus J.Peter Burgess ja Ola Tunander (toim.). European Security Identities. Contested Understanding of EU and NATO.PRIO Report2/2000, lk 39.

identiteediks rahvus, ning tema ainukeseks suurimaks võistlejaks siin on religioon.<sup>30</sup>

Lisaks on eetilismoraalne kohustuseaspekt julgeoleku käsitlemisel tihti seotud ka julgeoleku laiendatud esitluse teiste valdkondadega. Nii näiteks riikide altruistlik käitumine majandusliku abi osutamises nälgivatele rahvastele Aafrika või Aasia riikides on tegelikult seotud indiviidide, suuremate inimgruppide elu ja surma küsimusega.

Kolmandaks, tulenevalt terrorismi levikust on esile kerkinud filosoofiline dilemma: kumb on olulisem – kas kord ja stabiilsus, mis saavutatakse sageli sõjaliste vahenditega, ahendades sellisel moel indiviidi põhivabadusi või vastupidi – domineerivad indiviidi põhivabadused, millele alati on allutatud militaarmeetmed.

### **Julgeoleku filosoofiline dilemma: kord või vabadus?**

Uuenevas maailmakorralduses peame me arvestama asjaoluga, et 1990. aastatel langes sõjaline (traditsiooniline) julgeolek analüütikute silmis mõnevõrra tahaplaanile seoses bipolaarse maailma kokku kukkumisega. Just sellel perioodil tekkis laiendatud julgeolekukontseptsioon, mis kaasas seinast seinani praktiliselt kõik probleemsed valdkonnad nii indiviidile, ühiskonnale kui riigile. Üheks sellise olukorra kujunemise põhjuseks oli kindlasti asjaolu, et puudus domineeriv julgeoleku valdkond, kui lokaalsed sõjad välja arvata. 2001. aasta terroristlikud rünnakud Ameerika Ühendriikides ning hilisemad terroristlikud aktsioonid Madridis (2004) ja Londonis (2005) tõid aga esiplaanile tagasi traditsioonilise militaarse julgeoleku. Kunagise notoorse Ida-Lääne vastasseisu asemele hakkas järkjärgult tekkima järjest süvenev lõhe sümboolselt Põhja ja Lõuna, sisuliselt vaesemate ja rikkamate rahvaste vahel, mida eriti rõhutavad kultuuride erinevused.

Ühtlasi on esile kerkinud uudsed küsimused: kuivõrd õige/vale (osaliselt või täielikult) on Samuel Huntingtoni nime kandev tsivilisatsioonide kokkupõrke teooria seostatuna terrorismi ja selle põhjustega? Kas võitlus terrorismiga toob taas esiplaanile julgeoleku militaarse käsitluse? Vastates eelmisele küsimusele jaatavalt, siis – kuidas lahendada moraalne dilemma militaarse julgeoleku (õigustatud preventiivne rünnak terrorismi vastu) versus inimeste ohustatud põhiõigused ja vabadused vahel? Pärast 21. sajandi alguse terrorirünnakuid ja kasutusele võetud vastumeetmeid (sageli militaarseid) on viimane küsimus Lääne demokraatlikes riikides eriti teravalt tõstatatud. Dilemmat nimetatakse ka liberaaldemokraatia ja selle

---

<sup>30</sup> *Op. cit.*, lk. 39.



vastaste vaheliseks konfliktiks. Ühed konflikti osapooltest (keda nimetatakse julgeoleku-filosoofilistes analüüsides konservatiivideks) väidavad, et uuenenud maailma sõjalises situatsioonis tuleb demokraatlikel valitsustel võidelda terrorismi vastu kõikide vahenditega, isegi siis kui inimõigusi kitsendatakse. Sageli on siin tegemist riigikeskse argumendiga ja väärtustatakse poliitilist stabiilsust ning korda. Julgeoleku sõjalised meetmed on õigustatud mitte vabaduse kui väärtuse, vaid korra ja stabiilsuse kaudu. Julgeoleku militaarmeetmed on õigustatud riigist lähtuvate moraaliprintsiipide – korra ja stabiilsusega. Lisaks on võimalik julgeoleku puhul analüüsida nii füüsilisi kui moraalseid ohte. Kui esimesed on massilise iseloomuga, siis on tegemist julgeolekuga, kui on piiratud iseloomuga, siis on riigil võimalik kasutada oma kriminaalsüsteemi. Moraalne oht – see on oht demokraatiale, inimeste, kes elavad demokraatlikes riikides, elule ja varandusele.<sup>31</sup>

Julgeoleku filosoofilistes analüüsides eksisteerib ka teine risti vastupidine arvamus – inimõigused ja inimeste põhivabadused on niivõrd olulised, et ükski selgitus taoliste väärtuste nagu julgeolek ja kord militaarseks kaitseks ei ole õigustatud. Eelistatakse enemohtudele (sealhulgas ka terrorismiohule) allaandmist kui loobumist inimõigustest. Niisuguste seisukohtade toetajad leiavad, et inimõigusteta elu on üldse väärtusetu.<sup>32</sup>

Kokkuvõttes on meil tegemist kahe konkureeriva väärtuse – kord ja vabadus – vastandamisega. Mida rohkem on ühiskonnas vabadust, seda enam langeb ta anarhiasse ning vastupidi, kui tsiviilühiskonnas otsustatakse vabadus maha suruda, siis riskeerib see ühiskond vabaduse kaotusega. Niisugust vastuolu on mõned analüütikud nimetanud ka Hobbes'i Dilemmaks, kus tegelikult mõlemad osapooled utreerivad oma seisukohti vaidluses liberaalse julgeoleku üle.<sup>33</sup> Kui konservatiivid valivad ohu likvideerimiseks vabaduse piiramise, siis liberaalid (erinevates variatsioonides) kaitsevad inimõigusi kui õiglase ühiskonna alustugesid, sest inimõigusi tuleb praktiliselt lugeda universaalseteks ja absoluutseteks väärtusteks.<sup>34</sup>

Eksisteerib ka vahepealne – kompromiss – seisukoht, kus vaieldakse piiramatule julgeolekumeetmete kasutamise argumendile vastu, kuid samas nõustatakse, et inimõiguste ja julgeoleku (surve korra nimel) vahel peab

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*, lk.59.

<sup>32</sup> Fernando R. Teson. *Liberal Security*. Kogumikus: Richard Ashby Wilson (toim.). *Human Rights in the "War on Terror"*. Cambridge University press, 2005, lk 61.

<sup>33</sup> Fernando R. Teson. *Liberal Security*. Kogumikus: Richard Ashby Wilson (toim.). *Human Rights in the "War on Terror"*. Cambridge University press, 2005, lk 59.

<sup>34</sup> Fernando R. Teson. *Liberal Security*. Kogumikus: Richard Ashby Wilson (toim.). *Human Rights in the "War on Terror"*. Cambridge University press, 2005, lk 61.

olema tasakaal ning selge piir.<sup>35</sup> Kust see piir täpselt läheb, on ikkagi raske määratleda.

Al Qaeda ideoloogia apokalüpsilisus ja laiemalt terrorismi eksistentsiaalne oht inimkonnale on tekitanud olukorra, kus üks osa maailmast on moraalselt demoniseerunud paheliseks ja teine demokraatlikult heaks. Välja on kujunenud situatsioon, kus kaitstakse riike ja rahvaid (terrorismi eest) ja rünnatakse universaalsete väärtuste nimel, mis ühes või teises maailma paigas, sõltuvalt rahvast, selle religioonist ja kultuurist ning kultuuri-väärtustest, ei peagi olema need, mille nimel teine osapool võitleb. Veelgi enam, võib ka inimõiguste seisukohalt väärtusi prioretiseerida ja nii saame me põhiväärtusteks näiteks õiguse elule, vabaduse piinamisest, julmusest, orjusest jne. Ühed väärtused on olulisemad kui teised, aga võib juhtuda, et kaitstes ühtesid inimõigusi, ründame me tegelikult teisi.<sup>36</sup> Jällegi satume me segadustesse, missugused väärtused on olulisemad ja missugused vähemtähtsad.

## Kokkuvõte

Kokkuvõtteks võib öelda, et julgeoleku teoreetilised käsitlused sõltuvad maailmas asetleidvatest protsessidest ja peaksid kirjeldama uusi julgeolekupoliitilisi suundi. Kahjuks tekkisid 1990. aastatel pärast Külma sõja lõppu teoreetilised segadused julgeoleku mõiste määratlemisel ning vastu võeti ja allkirjastati poliitilised, laialivalguvad normatiivdokumendid, kus esitati julgeoleku nn laiendatud kontseptsioon ning mille järgi pea kogu maailmale (inimkonnale) muret tekitavad valdkonnad kuulutati julgeolekusfääriks. Mõnes mõttes võrdsustus julgeolekuaspekti väljatoomine otsekui kõige pühamate põhitõdede esitamisega, mida ei olnud kombeks vaidlustada, kuigi iseenesest oldi mõiste enda defineerimisel raskustes ning sageli välditi selle määratlemist üldse. On ilmselge, et globaliseerumisega kaasneb riikide ja valitsuste rolli vähenemine. Suureneb teiste rahvusvaheliste toimijate osakaal ning kogu maailm on üha enam üksteisest sõltuvussuhetes. Nii on ka julgeoleku puhul. Kui varasematel kümnenditel riigid ja nende julgeolek olid paika pandud, määratletud, konkretiseeritud valitsuste poolt kui kaitse ohu korral (ehk militaarne julgeolek, kaitse riigi eksistentsile), siis nüüd oleks meil tegemist väga segase pildiga ehk ka liberaalse julgeolekuga. Jääb üle nõustuda B. Buzani 15 aastat tagasi öeldud argumendiga, et julgeoleku mõiste eeldab teatud

---

<sup>35</sup> Michael Freeman. Order, Rights and Threats: Terrorism and Global Justice. Kogumikus: Richard Ashby Wilson (toim.). Human Rights in the "War on Terror". Cambridge University press, 2005, lk 45.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, lk 46.

absolutismi – julgeolek kas on olemas või teda ei ole. Vahepealset skaalat ei eksisteeri. Enamuses 20. sajandi lõpu julgeolekukäsitlustes puuduvad julgeoleku põhiväärtused<sup>37</sup> ja kui need ka viimastel aastatel on teoreetikute tähelepanu alla sattunud seoses suurenenud terrorismiohuga, siis tuleb esiplaanile hoopis lääne maailma enda väärtuste konfliktsus – vabadus või kord? Tänapäeva julgeolekuvaldkonnas on küsimusi rohkem kui vastuseid.

---

<sup>37</sup> Barry Buzan. People. States and Fear. 2<sup>nd</sup> edition. Harvester Wheatsheaf, NY, 1991, lk 18.

### ***Summary: Conceptual Problems of Security***

After the breakup of the USSR and the Eastern bloc, security issues became very important, even fashionable. At the same time the meaning of security lost its 20<sup>th</sup> century militarily dominant content. The new definition of security became a complicated task and in many cases the attempts to identify security resulted as failure in 1990s.

The article give brief overview of the historical meaning of security described by James Der Derian. In the 18<sup>th</sup> century security had its meaning as “being protected.” It also had another version with negative connotation regarding individual feigned behavior. The third historical concept presented an importance to guarantee the feeling of security, responsibility for that feeling.

The analyses also focuse on the 20<sup>th</sup> century’s comprehension of security. Between the two world wars, in 1920s and 1930s there was less talk about security and much more practical analysis and political documents on disarmament, conflict and war preventions. After the end of the Second World War there was a new interest in security. Therefore, UN and its body of Security Council among the other structures were established. In the USA National Security Act was adopted and National Security Council founded. In addition, in the USA an integrated model of security dominated. Security policy was an integrated concept, a combination of foreign, domestic and defense policies. Therefore, we can say that the US security policy of the middle of 1940s was the extended concept of security and not yet just a militarily narrowed understanding.

However, changes of the second half of the 1940s and the beginning of Cold War, ideological polarization of the world influenced heavily the transformation of expanded security concept to the level of basically military meaning, that is, security and security studies were associated mainly with the military sphere. This kind of security presentation was supported by the realist school of thought in international relations with the central ideas of nation state, power and balance of power.

With the collapse of the ideologically polarized international system the former enemies disappeared and, thus, there were difficulties to explain the new world order that would also include the security aspect. Of many attempts to present a new theory the most famous became S.Huntington’s Clash of Civilizations that was initially rejected by various analysts but until the present day it has stayed the only more of less acceptable explanation for the ongoing world affairs, especially taking into account the new developments regarding expansion of terrorism in the world at the beginning of the 21<sup>st</sup> century.

The other factor, beside the disappearance of the enemy, that influenced to a certain degree the mess in the field of reasoning of contemporary security, is connected with the new world developments, namely with the process called globalization. Globalization goes further from the territorially defined phenomena and activities and, therefore, makes the picture more vague from the traditional security perspective.

Taking into consideration the above said about the major external difficulties in identifying security, security sphere in 1990s, there has also been a leading standpoint which was especially supported by many politicians. With no ideological enemies and globalization as the main characteristics of the modern world order, analysts and politicians focused their attention on the expanded concept of security which included democratic policy advancement, market economy progress, environmental, social and many other aspects. However, more sophisticated theoretical analyses have stressed the importance of identifying a reference group for security, for whom security is meant – for the individual, state, humankind etc. The so called extended concept of security was heavily criticized and it was stressed that the inclusion of so many spheres into the meaning of security makes it practically impossible to understand what security in the end is. One option to come out of the complicated situation was presented by O.Waever who proposed to rank, to prioritize the problematic spheres and identify what is and what is not associated with security. O.Waever's theory is based on the traditional security concept of existential threat and survival of individual and humankind.

The new necessity for stressing the military discourse of security has been caused by the terrorist attacks in the USA (2001), in Madrid (2004), in London (2005) and in many other parts of the world. These events have drawn the military force again to the foreground. However, the military involvement in war against terrorism may take along a lot of innocent civilians (potential victims, victims) who are not part of terror groups' activities.

With the previous military argument a new, a wider dilemma has come forward – using military means in fighting terrorism we also narrow the sphere of civil liberties of people. The proponents of the civil rights declare that no violation of such rights is acceptable whereas the other party proclaims the military way as the only modern solution to the big problems. The truth may be in the middle but it is very difficult to draw the exact line. All together, the modern security realm makes more questions than answers.

## **SISEJULGEOLEK JA TURVALISUS. PROBLEEMI SOTSIAALNE KONTEKST**

**Eduard Raska**

Riigi tekkimise lepinguteooria keskne idee on suhete korrastamine valitseja ja rahva vahel. On iseloomulik, et arusaamine vajadusest neid suhteid täpsemalt määratleda ning korrastada sündis just 16.-17. sajandil, ajastul, mil reformatsioonijärgset Euroopat laastasid ususõjad. Aastakümneid kestnud tapatalgutest ja rüüstamistest kurnatud ühiskond vajab tõesti rahu, et uuele elule tõusta. Inimesed nõudsid taga juba ununema hakkavat turvalist kodukollet. Valitsejad lugesid kokku viimaseid veeringuid sõjatules tühjaks ammutatud riigikassas ja pidasid aru, kes lahinguväljadel tapetute asemel võiks kassa uuesti täis kanda.

See oli aeg, kus vajadust rahuliku elu, loova töö, turvalise kodukolde järele tundsid kõik, nii rahvad kui ka nende valitsejad. Küllap sellepärast sügeneski idee riigist kui rahu ja turvalisuse kantsist, mis vormistati riigi tekkimise lepinguteooriaks.

Tõepoolest, managem vaid silme ette tollase filosoofi ja riigimehe Thomas Hobbes'i maalitud kujutluspilt riigieelsest ühiskonnast, kus pahelistest kirgedest ning instinktides üleskõetud, talitsematus kasuahnuses, usuhulluses, lihtsalt tapakires määratsevad inimmassid olid valmis üksteist viimseni hävitama. Õnneks leidis ka nende hulgas üksikuid arukaid tegelasi, kes kutsusid üles rahule, hüüdsid ülla ja jõulise Valitseja poole, kes võiks tulla rahu looma ning kaitsma.

Ja Valitseja tuligi. Ta oli nõus sõlmima rahvaga lepingu, millega võttis endale kohustuse tuua rahu inimestele, töötas valitseda nii sõna kui mõõgaga seni iseene hooleks olnud sõgedat massi. Inimesed omakorda vandusid Valitsejale kuulekust ja lojaalsust. Vande kinnituseks aga lubasid regulaarselt loovutada Valitseja (riigi)kassasse osa oma tuludest. Laekunud rahaga hakkas Valitseja ülal pidama relvajõude kui rahu, avaliku korra ja riigi julgeoleku peamist tagatist, kuid hoolitsema kõige selle eest ka muul viisil, näiteks rahva meelsuse salajase kontrollimisega.

Põhiliselt sellesama, ajastule omase mehhanistliku ühiskonnafilosoofia vaimus välja töötatud lepinguteooria näib mõjustavat paljusid tänastestki tegijatelt, kes näevad ennekõike ja peamiselt riigis, selle jõustruktuurideks nimetatavates asutustes ühiskondliku rahu, avaliku korra ja inimeste turvalisuse allikat ning kaitsjat. Arvatavasti lubab seda tõika seletada asjaolu, et ühiskonnaelu ohtude ja nende vastustamise mehhanistlik

kontseptsioon, mis filosoofilises plaanis leidis põhistuse küll juba seitsmeteistkümnendal sajandil või veelgi varem, rakendus reaalpoliitikas, samuti ühiskonnauuringute praktikas ja teoorias täiel rindel alles üsna hiljuti, 19. sajandi alguses, mil tuli kasutusele uus tõhus tunnetuse ning sotsiaalse juhtimise instrument – sotsiaalstatistika. Süstemaatiline statistiliste andmete kogumine inimeste ühiskonnaelu mitmesuguste valdkondade, nähtuste ning protsesside kohta andis võimaluse seni varjatud, vahetule kaemusele tabamatute seoste analüüsimise ja avastamise nähtuste vahel, aitas luua terviklikke pilte ühiskonnaelu eri külgedest ning toimimismehhanismidest.

Statistika peeglis avanenud vaade ühiskonnale oli vapustav. Osutus, et individuaalses kaemuses seostamata juhuslikud sündmused ja ühiskondliku kooselu nähtused, sealhulgas näiliselt kaootiline, väidetavalt vaid sisemistest tungidest ajendatud inimeste käitumine, on statistiliste seoste mustriks üsnagi mõistusepärane. Ilmnes, et ühiskonnaelus midagi päris juhuslikku tegelikult polegi, et näilise juhuslikkuse taga valitsevad siin (statistilised) seaduspärasused.

Paraku nimelt statistika tulek ühiskonnaellu, eriti selle asjaolu mõistmine, et ühiskond on põhiolemuselt samasugune arvuliselt (kvantitatiivselt) mõõdetav ja kirjeldatav, põhjuse-tagajärje seoste vormis toimiv asjade ja nähtuste kooslus, nagu neid on harjutud nägema looduses, vajutas oma pitseri nii riigielule, empiirilise-statistilisele ühiskonnauurimisele kui ka, laiemas plaanis, filosoofilis-teoreetilisele arusaamisele ühiskonna olemusest ja toimimisest. Võidukäiku alustas *positivistlik* ühiskonnafilosoofia ja sotsioloogia, mis uhkelt ütles lahti varasemast metafüüsilisest sotsiaalfilosoofiast. Aujärjele seati (sotsiaalsed) faktid. Inimliku kogemuse välised ja säärastena mittekontrollitavad uskumused, postulaadid ning teooriad kuulutati ebateaduseks.

Kuna faktidena hakati käsitama ennekõike ja peamiselt (statistiliselt) mõõdetavaid nähtusi, jõuti peagi selleni, et just ühiskonna need küljed ja protsessid, ennekõike tema vaimsus, sotsiaalse olemise kultuurilisi tähendusi kandvad süvakihistused, kõik see, mis sotsiaalses elus tegelikult ongi *süsteemikujundavalt olemuslik*, mis vormib ja kannab ühiskonna *sotsiaalset* süsteemsust, jäeti vajaliku tähelepanuta. Seda enam aga hakati uurima ja sageli protsendisajandiku täpsusega kirjeldadama ühiskonnaelu pealispindseid, sõna otseses mõttes või tinglikult *asjastunud* nähtusi ning nende vahelisi (põhjuslikke?) seoseid. Need arvatakse olevat objektiivselt antud faktid, millistele *ainult* tulebki rajada teaduslik ühiskonnauurimine.

Sellepärast täiesti mõistetavalt ka sotsiaalsed riskianalüüsid, valdkonna poliitika üldisemalt ning seda põhistavad alusuuringud (näiteks puutuvalt liiklusohutusse, narkomaania või HIV levikusse, kuritegevuse, olme- ja

tootmisõnnetuste etioloogiasse jne) on enamasti läbi imunud positivismi sotsioloogia põhilaadilt mehhanistlikust vaimust. Siin opereeritakse inimese vahetus kaemuses antud piltidega, ühiskonna elavast kangast suvaliselt väljakistud fragmentidega. Kuid nimelt see asjaolu, et tegemist on fragmentidega, ühiskonna nähtumuslike killukestega, ajendab käsitama neid “asjadena iseeneses”, vaatlema neid sotsiaalsest kontekstist isoleeritult, kultuuriliste tähenduseoste taustsüsteemist sõltumatus olemises.

Nii sünnib inimeste kujutluses nägemus *kurjategijast kui niisugusest*, kui subjektist, kes arvatakse kurjategijaks *objektiivselt ja olemuslikult*, mingite eriliste kuritegelike omaduste tõttu. Kas vaikimisi või avalikult tunnistatakse, et vastavate *kuritegelike* omadustega inimene on kurjategija sõltumatult sotsiaalse aegruumi konkreetsetest asjaoludest ja tingimustest, väljaspool suheteid, mis seovad teda teiste inimestega, väljaspool ühiskonna kõlbelisi ning õiguslikke hinnanguid. Põhiliselt samamoodi arvatakse, et *ohtlikud iseeneses*, neile loomuomaste (olemuslike) kvaliteetide tõttu, on teatavad esemed, ained, teod, sündmused või mis iganes.

Konstrueerimaks mõtteliselt või vastavates sotsiaalse uurimise protseduurides *asju iseeneses* ehk teisisõnu, fakte, poogitakse inimestele, ühiskonnaelu nähtustele, olgu intuiivselt või täie teadmiselega, külge omadusi (näiteks kuritegelikkus, egoism, pahatahlikkus, hoolimatus, ohtlikkus vmt), milliste olemasolu väljaspool tegelikku ühiskonnaelu, n-ö sotsiaalses vaakumis, pole üldse mõeldav. Teisisõnu, omistatakse neile kvaliteete, millel saab olla mõte ning tähendus üksnes suhetes teiste inimestega, ühiskonnaelu nähtuste või protsesside laiemas kontekstis. Edasi aga “leitakse üles” põhjuslikud seosed nende omaduste ja tegelikkuse sündmuste või muude statistiliselt mõõdetavate nähtuste vahel seletamaks, kuidas vaadeldav *asi iseeneses* teisi samalaadseid tingib, põhjustab, esile kutsub.

Kõike seda on mitmesuguste ühiskonnaelu väärnähtuste, sotsiaalsete riskitegurite uurimisel ja julgeolekualasel menetlemisel/tõrjumisel aastakümneid tehtud ja tehakse jätkuvalt. Nähtuste *koosesinemise* statistilist tõenäosust käsitatakse põhjusliku seosena. Tulemuseks on, et praktiline võitlus pahega, (sotsiaalsete) ohtude vastustamine keskendub suhteliselt tähtsusetutele kujunditele, ohu signaalidele või märkidele, mida vahetu kaemus tegeliku ohuna serveerib. Ühenduses sellega leiavad hea ja vähemalt näiliselt põhjendatud rakenduse riigi “muskliid” – tema jõustruktuurid.

Meenutagem siinkohal näiteks poliitikute valimiseelseid lubadusi stiilis “politseile palka, pätile malka”. Või meedia suurt ja pidevat tähelepanu politsei ning päästeameti tegemiste suhtes konkreetsete mitmesuguste hädaolukordade ja sündmuste lahendamisel, nende mehises võitluses



ühiskonnaelus varitsevate ohtude ja pahedega. Küll vastavate kirjatükkidega, küll avaliku arvamuse küsitluste andmete sobivas kontekstis serveerimisega püütakse inimestele selgeks teha, et nende turvalisus, nende kaitstus ähvardavate ohtude ja õnnetuste eest sõltub ennekõike ja peamiselt sellest, kui tugevad on riigi “musklid”, kui hästi või halvasti töötavad politsei, päästeteenistus, teised vastava profiiliga riigiasutused riskitegurite ning ohuallikate väljaselgitamiseks ning paralüüsimiseks.

Kummatigi säärase vaatekoha järgi peaks arvama, et näiteks liiklusõnnetuste ja nendes hukkunud inimeste arv sõltub peamiselt liikluspolitsei tööst; või et tulekahjude sagedus ja kahjumlikkus ripub peamiselt ära tuletõrje tegususest, selle tehnilistest võimalustest ja personali professionaalsusest; samuti tuleks arvata, et inimeste õiguskuulekus iseloomustab ennekõike politsei tööd avaliku korra järelvalve alal.

Muidugi, ka politsei, tuletõrje, päästeteenistus, teised avaliku korra ja inimeste turvalisuse kaitsel seisvad riigiasutused, samuti kodanike vastavad omaalgatuslikud organisatsioonid juba oma olemasoluga mõjutavad ühiskonna sisejulgeolekut. Olgu või sel viisil, et sisendavad inimestesse lootust ja usku kiire ning asjatundliku abi saamisse. Sama tähtsaks turvalisuse teguriks tuleb pidada nende asutuste ja organisatsioonide tehtavat selgitustööd elanikkonna hulgas. Jagades õpetusi selle kohta, kuidas ohtusid vältida, kuidas ohuolukorras käituda, hoitakse tõepoolest ära nii mõnedki õnnetused, kuid peamiselt siiski aidatakse inimestel ohuolukordadest võimalikult väikeste kahjustustega välja tulla.

Samas ei tohi vaadata mööda tõsiasjast, et *olemuslikult* on jõustruktuurid vaid riigi poolt pakutav kaitsekilp, pakkumaks inimestele kiireloomuliselt, kuid paraku ajutist varju ründe, ohu eest. Või nagu valvur, kes hoiatab ähvardava ohu eest, tõrjub seda jõudumööda tagasi, likvideerib ründe tagajärgi, kuid ei ulatu sulgema ohu allikaid, kõrvaldama ründe põhjusi. Niivõrd aga, kui riskitegurid, ohtude ja õnnetuste tegelikud allikad jäävad väljapoole riigi jõustruktuuride tegevushaaret, ei saa neid ja *ainult neid* panna ka vastutama julgeolekuolukorra eest.

Selle ülesande peab lahendama hoopis teisel tasandil ja teiste vahenditega. Tegutseda tuleb seal, kus ohuallikad sünnivad, kus nende tappev neste valmib, ja vahenditega, mis ohuallikate tekkimise võimalusi kärbib. Jutt on, nagu lugeja isegi taipab, ühiskonnast selle sõna tegelikus mõttes. Ehk teisisõnu, inimeste sotsiaalse ühiselu korrastatuse viisist, ühiseluliste suhete laadist ja intensiivusest, asjaoludest, mis lõppastmes määravad, kuidas kujunevad ning pakuvad üksikindiviidide sotsiaalsele olemisele pidepunkte mitmesugused ühiselulised kooslused, kui hästi või halvasti, kui turvaliselt või ohustatult inimesed ennast ühiskonnas tunda saavad.

Olgu siinkohal märgitud, et viimatiöeldut pidasid nii või teisiti silmas ka riigi tekkimise lepinguteooria loojad. Riigi eesmärki ja ülesannet nad õieti selles nägidki, et viia muidu kaootilisse ja selletõttu ohtuderikkasse inimmassi organisatsiooniline korrastatus. Seda usus või veendumuses, et sinna, kus valitsevad korrastatud suhted inimeste vahel, samuti inimeste ja Valitseja (riigi) vahel, tuleb ka turvalisus. Riigi jõustruktuuride, Valitseja mõõga rolli nähti ühiselulise korra *hoidmises*, mitte selle tekitamises.

Läbi sajandite riik enam-vähem nii käitunud ongi, nagu seda lepinguteooria ette kirjutab. Sellegipoolest on eri ajastutel, muutuvate majanduslike ja sotsiaalsete tingimuste survele ka riik pidanud oma tegevusmalle muutma. Asetleidnud muutuste üldine suundumus tundub olevat riigi ühiskonnastumine, *sotsiaalriigi* kujunemine. Niisuguses arenguliinis muutuvad loomulikult ka riigi võimalused ja ülesanded inimeste turvalisuse tagamisel. Karmikäelise hirmuvalitseja või turvateenust pakkuva valvuri rollitäitja asemel astub ajaloo areenile ennast riigi vormis määratlenud ning organiseerinud ühiskond, *sotsiaalriik*, mis juba olemuslikult kannab endas inimeste kujutlusi ning ootusi turvalisest ühiselust.

Teatavasti ühiskond selle sõna poliitikavälises tähenduses on ennast sotsiaalselt määratlenud (inim)liigi loomuomane elukeskkond. Eksistentsiaalselt tähtsa sotsiaalse ruumina toimib ühiskond iga reaalarajas elava indiviidi, samuti kõigi teiste ühiselu subjektide jaoks *vabaduse* ja *turvalisuse* allikana ning garandina. Sellepärast tohib väita, et subjektse vabaduse ja turvalisuse määr, mis tunnetuslikult suhestub subjekti vastavate (subjektiivsete) kujutluste ning ootustega, kujuneb objektiivselt ühiskonna kui sotsiaalse metasüsteemi omaduste gammas. Sõltuvalt ühiskonna kvaliteetidest on subjekt nii oma üldises eesmärgiseades kui ka konkreetsetes valikutes rohkem või vähem vaba, samuti nagu sõltub ühiskonna mitmesugustest omadustest, sealhulgas tema kui süsteemi seisundist, organisatsioonilisest ning kvalitatiivsest terviklikkusest, suutlikkusest kohaneda muutuvate keskkonnatingimustega jmt subjekti turvalisus, alates elementaarsest füüsilisest kaitstusest kuni majandusliku, sotsiaalse, vaimse kindlustunde tagamiseni.

Ühiskonda teatavates funktsioonides teenindavas sotsiaalriigis kui uut tüüpi *poliitilises* moodustises (süsteemis) näeme samuti sotsiaalse olemise mitmesuguste vormide ning institutsioonide sidustatud põimingut, milles igauks neist eraldi võetuna pole käsitatav mitte ühiskonnaelu iseseisva tähendusega komponendina, n-ö mosaiigikillukesena, vaid üksnes momendiseisundina sotsiaalse olemise ja suhtlemise lõputus protsessis. Eriomaselt *sotsiaalse* tähenduse omandab ühiskonnaelu iga eraldi võetud aspekt, protsess, institutsioon, nähtus vaid läbi nende seoste ja sõltuvuste põimingu, mis kirjeldavad tema kuuluvust sotsiaalsesse tervikusse.

Siit ka arusaamine, et (sotsiaal)riigi põhifunktsioon on hoolitseda ühiskonnaterviku *tasakaalustatud toimimise* ning arengu eest ja nimelt sel viisil hoida ära ohtlike tagajärgedega arenguhäirete ning kriiside tekkimine. Võitlus nimetatud häirete ja kriiside tagajärgedega, ühiskonnaliikmete ohtliku väljundkäitumise mitmesuguste ilmingutega, on küll vajalik, kuid hoopiski mitte peamine sisejulgeoleku ja inimeste turvalisuse tagamisel.

Ometi ei ole arengud ühiskonna- ja riigiteoorias kuigivõrd märkimisväärselt mõjustanud julgeolekuteoreetikute ja praktikute vaateid. Siin domineerib jätkuvalt ametkonnakeskne pragmaatiline lähenemisviis ja seda nii ülesannete püstitamise tasandil kui ka nende lahendamiseks võetavate meetmete valikul. Ikka veel panustatakse siin (riigi) jõuvõtetele, olgu tegelike või kujuteldavate ohtude ning riskifaktorite paralüüsimiseks. Tegevuse põhisisu ja eesmärki nähakse võitluses nn ohtlike isikutega ja sündmustega, mistõttu vaikitakse kas täielikult maha või käsitatakse pelgalt formaalsete taustateguritena probleemvalkonna sotsiaalseid muutujaid.

Võib arvata, et tunnetuslik-teoreetilises plaanis motiveerib säärast lähenemisviisi käsitlus ühiskonnast kui *formaalsest* konstruktsioonist, kui mõistelisest *abstraktsioonist*, markeerimaks riikliku valitsemise/haldamise toel korrastatud ja juhitud indiviidide hulka (karja). Nagu eespool öeldud, sõnastas vastava ühiskonnakäsitluse alused juba 17. sajandil Thomas Hobbes oma laialdast kuulsust võitnud raamatus "Leviathan" (1651). Hobbes selgitas, kuidas indiviidide ja tahete konfliktsest mitmekesisusest moodustub üksainus tahe ning keha – riigi organism. Selle elustavaks hingeks on *suveräänsus*, mis asub riigikeha tähtsaimas organis – peas, mida riigiks organiseerunud inimkoosluses kehastab *valitseja*.

Sajanditetagune idee valitseja ülimuslikust suveräniteedist ja sellest tulenevatest juriidilistest õigustest-kohustustest on kandunud tänasesse päeva läbi vastavate õigusteoreetiliste konstruktsioonide, mis muuhulgas loovad juriidilise õigustuse ka jõuvõtetele rajatud sisejulgeoleku kontseptsioonile. Põhiliselt absoluutse monarhia ajastust pärit idee valitsusvõimu suveräänsest ülimuslikkusest aktualiseerus 19. sajandil seoses kodanliku riikluse sünniga. Selle idee kontekstis viimistletud suveräänsuse doktriini kohaselt delegeerib rahvas algselt talle kuulunud suveräänsuse (ülimuslikule) riigile, kes omakorda realiseerib selle juriidiliselt legitimeeritud domineerimis- ja allutamissuhete võrgustikus. Siitpeale riik kui avaliku võimu suveräänne subjekt saab endale õiguse ja kohustuse võidelda iseenda julgeoleku eest, et sel viisil, iseenda püsimise kaudu tagada turvalisus ka oma võimule allutatud inimestele.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Vt lähemalt selle kohta Michel Foucault. Kaks loengut. – Kaasaegne poliitiline filosoofia. Valik esseid. Koostanud ja toimetanud Jüri Lipping. Tartu, 2002, lk 297 jj.

Säärasest vaatest riigi asendile ja rollile ühiskonnas, riigi ja inimeste suhete laadile indikeerib küll kaudselt, kuid seda pealetükkivamalt viimastel aastatel levitav idee riigist, riigiasutustest kui (avalike) *teenuste pakkujast* ja inimestest, ühiskonna liikmetest kui nimetatud teenuste *tarbijatest*. Niisuguse ideoloogia kontekstis on turvalisus, avalik kord, sisejulgeolek tervikuna mitte ühiselulise olemise karakteristik, vaid pelgalt avaliku teenuse liik, kaubaartikkel analoogiliselt muude sotsiaalsete hüvedega nagu seda on rahva tervis, majanduslik heaolu, haridus jmt hüved, mida riik oma äranägemisel talle meelepärases vormis inimestele, valitsetavale inimmassile pakub või mida inimesed riigilt oodata tohivad.

Tegelikkuses on säärasele ideoloogiale ja jõumeetmetele rajatud sisejulgeolek kujunenud võitluseks tuuleveskitega. Hoolimata riigi jõustruktuuride pidevast tugevdamisest, vaatamata sellele, et mängu tuuakse järjest paremini treenitud ja varustatud korrakaitseüksusi olgu märulipolitsei, kõrgtehnoloogilise tuletõrje- ja päästekomandode vmt näol, väheneb inimeste turvatunne, muutub üha haavatavamaks sisejulgeolek pea kõigis nn arenenud riikides. Ikka ja jälle edastatab massimeedia uudiseid sellest, kuidas tööstuskatastroofides või loodusõnnetustes hukuvad, jäävad peavarjuta ja elatusallikateta tuhanded inimesed, kuidas mõõdutundetult kasvab narkomaania, epideemiliselt levivad aina ohtlikumad nakkushaigused, süveneb elenikkonna hirm ja lootusetus laiutava kuritegevuse ja terrorismi ees.

Ilmne vastuolu soovitu ning tegelikkuse vahel pidanuks motiveerima asjaomaseid poliitikuid ja tippametnikke vaatama sisejulgeoleku probleemi senisest hoopis avaramalt, sealhulgas küsima endalt, mille nimel, kelle või mille vastu õieti võideldakse, kui räägitakse sisejulgeoleku kindlustamisest, inimeste turvalisuse tõstmisest. Paraku pole seda juhtunud. Nagu pole ka vajalikul määral selgeks mõeldud, kas see, kelle/mille sisejulgeolekust ja turvalisusest räägitakse, on pelgalt *objekt*, s.o manipuleerimise aines, julgeoleku- ja turvateenuse passiivne tarbija, või siiski aktiivne, sisemiselt organiseeritud ja sidustatud ühiseluline kooslus, teatavas mõttes elav organism, *subjekt*, kes vastavalt oma seisundile või omadustele võib ohtusid nii sünnitada, esile kutsuda kui ka suurema või väiksema efektiivsusega tõrjuda või neutraliseerida. On ju selge, et sõltuvalt nimetatud valikutest tuleb valida ka meetmed sisejulgeoleku ning turvalisuse tegamiseks.

Kuid vähe sellest, pole piisava selgusega isegi teadvustatud tõika, et kõrvuti nn traditsiooniliste riskiteguritega, millistena teatavasti käsitatakse *looduslikke ja tehnogeenseid* ohuallikaid, eksisteerib kolmaski, nn *sotsiogeensete* ehk *ühiskonnapõhiste* riskitegurite klass.

Kui looduslikele ja tehnogeensetele riskidele on iseloomulik, et nad realiseeruvad enamasti ajas ja ruumis lokaliseeritud hetkeliste õnnetuste

vormis, milliste põhjusi ja tagajärgi saab põhiliselt ette näha ning suhteliselt lihtsate meetodite ja vahenditega likvideerida, siis sotsiogeensed riskitegurid ning ohuallikad, vastupidi, toimivad n-ö pikalainelise ja samas välisele vaatlusele praktiliselt suletud protsessina.

Kuid on siingi erandeid. Näiteks puutuvalt tehnogeensetesse riskiteguritesse nimetagem elukeskkonna süstemaatilist pikaajalist saastamist tööstuspiirkonnas, samuti õhusaaste kasvu autodest üleküllastatud linnades määrani, mis sunnib elanikke tervislikumat elupaika otsima. Looduslike riskiteguritega seoses nimetagem inimtegevusest tingitud kliimamuutusi, olgu nn osooniaukudest lähtuva ultravioletkiirguse vormis või atmosfäärisaastest tingitud ülesoojenemise tõttu. Mõlemal nimetatud juhul puutume kokku nii õnnetuste laadsete ohtudega kui ka märkamatu, kuid seejuures pidevalt toimivate, elukeskkonda ning inimeste elu ja tervist kahjustavate protsessidega.

On põhjust loota, et seoses tehnilise ja tehnoloogilise progressiga saavutatakse üha suuremal määral kontroll tehnogeensete riskitegurite ning ohuallikate üle. Võimalikud õnnetused ja avariilised sündmused on prognoositavad ning ära hoitavad uute, senistest täiuslikumate ning efektiivsemate insenerlike lahenduste abi. Sellega seoses peaks vähenema vastavate ohtude tõenäosus. Samas midagi ligilähedaseltki sellesarnast pole võimalik loota ühenduses *sotsiaalsete* riskiteguritega, näiteks kõneldes terroristlikest rünnetest kütuserminalidele, ohtlike aineid vedavatele ja käitlevatele ettevõtetele, joogivee reservuaaridele jmt rajatistele. Nende rajatiste kaitse vaid tehnoloogiliste meetmetega jääb illusoorseks niikaua, kuni pole kõrvaldatud, *sotsiaalses mõttes* ületatud vastavat rünnet motiveerivad alused.

Õnnetuse või isegi katastroofi laadseid väljundeid võivad anda ka puht sotsiaalselt pinnalt alguse saanud protsessid. Näiteks ühiskonna kihistumine üle teatava taluvuse piiri või määrani, kus kaob eri kihtide vaheline sotsiaalne kontakt, ühtekuuluvustunne. Nimekas USA majandusekspert ja analüütik David C. Korten on kirjutanud: “Maailmas süveneb jagunemine nendeks, kes nautivad külluslikku jõukust, ning nendeks, kes elavad ebainimlikus vaesuses, tööorjuses ja majanduslikus ebakindluses. Samas kui korporatsioonide tippjuhid, pankurid, finantsspekulandid, sportlased ja kuulsused saavad multimiljonilist aastatulu, võitleb umbes üks miljard inimest meeletult, püüdes ära elada vähem kui ühe dollari päevas. [...] Ameerika miljonite noorte pealtnäha võimatuks unistuseks on lihtsalt omada stabiilset perekonda ja pidada vastu täiskasvanueani. Enam kui pool kõigist Ühendriikide lastest kasvab ühe vanemaga perekondades. Ühel keskmisel päeval võtab Ameerika Ühendriikides 100 000 last relva kooli kaasa ja neist nelikümmend saavad haavata või tapetakse. Haruldased on linnad, isegi väikesed linnad, kus inimesed tunnevad tõesti turvalisust enda

ja oma vara suhtes. Eraturvamehed ja -süsteemid on saanud peamiseks kasvavaks majandusharuks kogu maailmas.”<sup>39</sup>

Majanduslike võimaluste, olemise kultuuri, väärtushinnangute, normatiivsete tõekspidamiste jt inimlikult tähtsate asjaolude lõikes lõhenenud ühiselulises koosluses sünnivad ja hakkavad arenema mitmesugused enam või vähem teravad vastasseisud ning konfliktid. Kadnud *meie-tunne* asendub *mina* kitsalt egoistliku enesekehtestamise ambitsiooniga, mille teostamiseks aravatakse sobivat kõik, ka kõige ebainimlikumad, kõige jõhkramad vahendid. Vahendite valiku otsustavaks teguriks saab efektiivsus, mitte eetiline kaalutlus.

Teatavasti kaasaegses ühiskonnas süveneb vastastikune hoolimatus, levib vägivald nii avalikus ruumis kui ka inimeste eraelus. Seal, kus vägivalda motiveerib poliitiline, religioosne või rahvuslik-kultuuriline ideoloogia, sünnib vägivalda oragniseeritud vorm terrorismi näol. Üleilmse tuntusega õigusfilosoof Ilmar Tammelo on seoses sellega kirjutanud: “Leidub [...] inimesi, kes tunnevad muret tänapäeva ökoloogilise, demograafilise ja majandusliku aerengu üle. Nad tuvastavad, et isegi seal, kus asjad üldjoontes hästi lähevad, ei ole kõik sugugi korras. Ülisuure rikkuse ja vapustava vaesuse koeksistents, hoolimatu ja arutu raiskamine, jaotava õigluse lihtsaimate põhimõtete mõnitamine täidab neid vastumeelsusega. [...] Seepärast ei maksa imestada, et meie noorus, esmajärjekorras töötu noorus, on vallatud ahastusest selle maailma pärast ning et mõned neist reageerivad sellele olukorrale metsiku mässuga. Tõdemus, et pragmaatilised poliitikud tegutsevad ilma kohase planeerimise ja sihiseadmista, et nad rabelevad ainult valijate soosingu nimel ning püüavad vaid isiklikku kasu lõigata, selmet järgida kaaluka väärtusega poliitilisi eesmärke, tekitab noortes viha. [...] Piinatuna tundest, et paljudki asjad siin maailmas, kus me elame, on purunenud või lagunemise seisus, leidub noori, kes elitaarsetest ideedest meelitatuna tunnevad tungi kiireks ning drastiliseks tegutsemiseks, et nende poolt sügavalt põlatud poliitilist korda kukutada, ja kes seepärast haaravad terroristlike meetodite järele.”<sup>40</sup> Globaliseerumisprotsesside tõukel on terrorism järjest intensiivsemalt väljumas rahvuslik-riiklikest piiridest ja omandamas üleilmselt toimiva ohuteguri mainet.

Kõik nimetatud ja veel mitmed muudki sotsiogeensed riskitegurid jäävad ilmselgelt kättesaamatuks sisejulgeoleku tagamise traditsioonilistele jõumeetmetele. Nende väljundefektid peegeldavad just nimelt seda reaalsust, millise olemasolu sisejulgeoleku ametkonnakeskne süsteem

---

<sup>39</sup> David C. Korten. Maailm suurfirmade haardes. Inglise keelest tõlkinud Merit Kiili. Tänapäev, 2000, lk 32.

<sup>40</sup> Ilmar Tammelo. Õiglus ja hool. Koostajad: Raul Narits ja Marju Luts. Ilmamaa, 2001, lk 109-110.

ignoreerib. Pean silmas ühiskonda, *subjektset rahvuskehandit*, keda riik oma vastavate institutsioonidega *esindab* ja *teenindab*. Rõhutagem ikka ja jälle, et ühiskonna kui antud kontekstis *ülimusliku subjekti* oraganisatsioonilisest ja kultuurilis-vaimsest tervikkusest sõltub nii riigi kui ka iga üksiku inimese julgeolek ja turvalisus.

Olgu siinkohal mainitud, et peamiselt ühiskonna kui subjektse iseorganiseeruva rahvuskehandi määravat rolli inimeste turvalisuse kujundamisel peetakse silmas ka siis, kui räägitakse sotsiaalsest *sidususest* ehk, kasutades Robert Putnami ja Francis Fukuyama terminoloogiat, *sotsiaalsest kapitalist*. Rõhutatakse, et turvalisuse määr sõltub sotsiaalse kapitali olemasolust või puudumisest. Mida enam on ühiskonnas sotsiaalset kapitali, seda turvalisemalt inimesed end tunnevad ja vastupidi, sotsiaalse kapitali hajumisega kaasneb turvatunde kadumine.

Enamasti algab sotsiaalse kapitali hajumise protsess näilistest tühiasjadest, inimeste ühiselulise koosluse aluseks oleva suhetepõimingu lõtvumisest. Kuid ühel hetkel, saavutanud teatava intensiivsuse, lammutab see protsess ühiselulise koosluse täielikult, muudab viimase anonüümsete, iseenda egosse kapseldunud indiviidide ettearvamatu käitumisega massiks. Vaadeldava protsessi nähtavateks ilminguteks, väljundefektiks on, nagu eespool öeldud, depressiivsete meeleolude, hirmude ja agressiivsuse levik; massiline "põgenemine" tegelikkusest alkoholi ja narkootikumide abil; ohtlike nakkushaiguste epideemilised puhangud; kiiresti kasvav kuritegevus, enesetappude kõrge tase jmt sotsiaalse hälbivuse nähud. Ka viimastel aastakümnetel üha enam pead tõstva terrorismi lähteid ja tõukejõudusid tuleb otsida mitte terroristide isikuomadustest, vaid ühiskonnas pikaajaliselt kujunenud ning lõpuks äärmuseni teravnenud vastasseisudest.

Rõhutagem, et sotsiogeensed riskitegurid (ohuallikad) on ühiskonnaelu *reaalsus*, mitte abstraktne teoreetiline konstruktsioon või tühipaljas poliitiline deklaratsioon, nagu mõnikord arvatakse. Seda, et sotsiogeensed riskitegurid, nende intensiivsus ja konkreetset väljundid tõepoolest seonduvad sotsiaalse ühiselu teatavate vormide ning kvaliteetidega, sealhulgas eriti kogukondlike suhetevõrgustike tugevuse või nõrkusega, võib iga asjasthuvitatu ise kogeda, kui ta vähegi suvatseb jälgida ja analüüsida igapäevaelu sündmusi ning inimeste meeleolusid, hoiakuid ja käitumist. Paraku selleks kutsutud ja seatud (riigi)asutused ning ametiisikud kas ei suuda või, mis veelgi kahetsusväärsem, lihtsalt ei taha neid ohuallikaid näha ja inimeste sotsiaalset ühiselu tingimusi mõjutavate otsuste kujundamisel arvesse võtta. Tulemuseks on üha süvenev, ühiselulisi kooslusi üha laiemalt haarav ohusituatsioon.

Sellepärast peaks riigi asjaomased institutsioonid oma riskianalüütilises tegevuses endale selgelt aru andma, et piirdumine vaid meetmetega, mis

sobivad looduslike ja tehnogeensete riskide vaoshoidmiseks, et võitlemine sotsiaalselt ohtlike nähtustega tagajärgede, mitte põhjuste tasandil ei lahenda probleemi. Nad peaksid mõistma, et sisejulgeoleku ja turvalisuse tagamiseks ei piisa keskendumisest õnnetuste ning katastroofide ärahoidmisele või nende tagajärgede likvideerimisele. Hoopis tähtsam on märgata ühiskonnaelu seisukohalt *kõige olulisemaid*, inimeste ja institutioonide jaoks kõige suuremaid ohtuallikaid, mis on kätketud kiivakiskunud, tasakaalust väljaviidud sotsiaalsesse protsessidesse. Siis ehk hakatakse mõistma sedagi, et formaalne võitlus sotsiaalse (väljund)käitumise mitmesuguste hälbivate vormidega, sealhulgas hälbinud isikute personaalse mõjutamise abil, ei lahenda probleemi, ei tõsta ühiskonna turvalisuse taset ega kindlusta nimetamisväärselt riigi sisejulgeolekut.

Muidugi suhteliselt lihtne ja samas dramaatiliselt muljetavaldav on kuulutada “sõda” narkomaanidele, prostituutidele, kurjategijatele, teistele elu hammasrataste vahele jäänutele, kutsuda üles “ristisõjale” terrorismiga või käivitada muud samalaadsed julgeolekuaktsioonid. Olgu möödaminnes öeldud, et enamasti pöörduvad säärased aktsioonid iseenda vastu, st muutuvad ise riskiteguriks, sotsiaalse ohu allikaks.

Võrratult raskem on süüvida ühiskonnaelu varjatud kihistustesse ja otsida sealt tegelikke ohutegureid. Sageli tähendaks see, vähemalt poliitikutele, iseenda vigade või tegematajätmistest tunnistamist, mis teatavasti pole meelepärane ülesanne. Paraku mõistlikku alternatiivi ohtliku hälbivuse tõukejõudude, ühiskonnaelu iseärasustesse peidetud riskitegurite leidmisele ning kõrvaldamisele ei ole. Sõda tagajärgedega ei leevneda probleeme, pigem küll võimendab ja eskaleerib neid.

Viimasel ajal on eesti keeles trükivalgust näinud mitmed välisautorite publikatsioonid, mis käsitlevad riskiühiskonda ja selles mõttes ka sisejulgeoleku probleeme. Nimetagem siinkohal näiteks **Ulrich Becki** raamatut **”Riskiühiskond”** (2005), **Franz Josef Radermacheri** raamatut **”Tasakaal või häving”** (2005), samuti **Pierre Bourdieu** raamatut **”Praktilised põhjused. Teoteooriast”** (2003). Publitseeritud on ka kodumaine autorite kollektiivi ühistöö **”Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus”** (2006).<sup>41</sup>

Nimetatud publikatsioonides tõstetakse turvalisuse peamiste ohuallikatena vägagi ühemõtteliselt ja jõuliselt esile teatavataid muutusi ning arenguid

---

<sup>41</sup> Ulrich Beck. Riskiühiskond. Teel modernsuse poole (TÜ Kirjastus 2005), Franz Josef Radermacher. Tasakaal või häving. Ökosotsiaalne turumajandus kui üleilmse jätkusuutliku arengu võti. (Eesti Entsüklopeediakirjastus 2005), Pierre Bourdieu. Praktilised põhjused. Teoteooriast (Tänapäev 2003), Tiina Raitviir ja Eduard Raska (toim.) Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. (Eesti Entsüklopeediakirjastus 2006).



ühiskonnas kui süsteemses nähtuses, kui eriomaselt *sotsiaalses ruumis*, mille omadustest sõltub sellesse haaratud indiviidide käitumine. Teisisõnu, osundatakse tõsiasi, et inimeste ühiskondlikus koosluses on igal teguril, sündmusel, protsessil selgelt sotsiaalne tähendus ja selles mõttes ka sotsiaalne tagapõhi. Samas rõhutatakse, et turvalisuse, sisejulgeoleku probleemide lahendamise või lahendamata jätmisest sõltub kõige otsemalt ühiskonna jätkusuutlikkus. Selles mõttes on tegemist tõepoolest eksistentsiaalse probleemvaldkonnaga.

Jah, olgu tegemist loodusõnnetusega, tehnoloogilise katastroofiga, lähedase inimese surmaga olmeõnnetuses või mõrvari käe läbi – alati tulevad põhjused ja tagajärjed esile mitte *asjana iseeneses*, mitte isoleeritult, vaid orgaaniliselt sidustatud *momendina* sotsiaalse olemise katkematus ringmängus. Sellepärast igasuguste riskitegurite ja ohtude defineerimine ning vastustamine peab tegelikult algama inimeste *sotsiaalse olemise* uurimisest, *riskianalüüsist* selle sõna *vahetult sotsiaalses* tähenduses. Reaalset nihet paremusele sisejulgeoleku ja turvalisuse valdkonnas võib loota üksnes siis, kui traditsiooniliste jõuvõtete kõrvale tuleb riigi eesmärgikindel, haldusalade, eluvaldkondade, elulaadide vaheliselt kooskõlastatud tegevus iseenda ja ühiskonna organisatsioonilise ning kvalitatiivse korrastatuse suurendamiseks, rahvuslik-kultuurilise iseolemise sotsiaalse alusstruktuuri kindlustamiseks, inimeste ühiselulisi kooslusi sidustavate suhetepõimingute tugevdamiseks, *sotsiaalse kapitali* kasvatamiseks.

Üks esimesi ja samas olulisemaid meetmeid selle ülesande lahendamisel on sotsiaalse olemise eri külgede ja funktsioonide ehk, teisisõnu, elutegevuse eri valdkondade, olemise inimlikult väärtustatud viiside ning vormide dünaamiline tasakaalustamine. Poliitika, ühiskonna asjade korraldamine, tegelikult seisnebki, *peaks* seisnema nimelt selles, et luua tasakaalustatud tingimused inimväärseks eneseavaldamiseks kõigile ühiskonnaliikmetele, sõltumata nende eluvaldkonnast ja elulaadist, materiaalistest ning vaimsetest eelistustest või kuulumisest ühiskonna ühte või teise kihti või gruppi.

Kuid, nagu kirjutab Ulrich Beck, moodsas postindustriaalses ühiskonnas “nihkub ühiskonna kujundamise võim poliitilisest süsteemist teaduslik-tehnilise ja majandusliku moderniseerumise subpoliitilisse süsteemi. Leiab aset poliitika ja mittepoliitika ohtlik kohavahetus. *Poliitiline muutub mittepoliitiliseks ja mittepoliitiline poliitiliseks*. [...] “Majandusarengu” ja “teaduse vabaduse” toetamine ning kindlustamine toob kaasa poliitika kujundamise eesõiguse libisemise poliitilis-demokraatliku süsteemi käest majanduse ning teaduslik-tehnilise “mittepoliitika” kätte, millega kaob demokraatlik legitiimsus. [...] See areng on erakordselt tõsiste tagajärgedega ja problemaatiline: sotsiaalriigi projektis suutis poliitika

tehnilis-majandusliku süsteemi suhtes välja arendada *suhtelise autonoomia*, et vajadusel turujõududesse poliitiliselt sekkuda. Seevastu nüüd ähvardab poliitilist süsteemi oma demokraatlikku iseloomu säilitades *võimust ilmajäämine*.

Poliitilised institutsioonid muutuvad administraatoriteks arengule, mida nad ei ole planeerinud ega suuda suunata, kuid mille eest nad ometi peavad kuidagi vastutama. Teisalt on teaduses ja äris tehtud otsused laetud mõjuvõimsa poliitilise sisuga, millel samas puudub ühiskonna heakskiit. Otsustel, mis ühiskonda muudavad, pole kohta, kus nad saaksid end avaldada, nad muutuvad tummaks ja anonüümseks. Äris on nad seotud investeerimisotsustega, kusjuures nende võimet muuta ühiskonda mõistetakse “proгноosimatute kõrvalmõjudena”. Empiirilised ja analüütilised teadused, mis töötavad välja uuendusi, on nende endi poolt loodud innovatsioonide tagajärgedest ja tagajärgede tagajärgedest tunnetuslikult ja institutsionaalselt ära lõigatud. [...] Modernsuse muutumispotentsiaal hakkab peitu pugema “varjatud kõrvalmõjudesse”, mis ühelt poolt võtavad eksistentsi ohustava ulatuse, teiselt poolt aga kaotavad varjatuse loori. See, mida me *ei* näe ja *ei* taha, muudab üha ilmsemalt ja ohtlikumalt maailma.”<sup>42</sup>

Sotsiaalse olemise poliitiliselt tasakaalustatud ja juhitud mitmekesisuse asemele tulnud kitsalt kasumijahile orienteeritud ärikeskne turumajanduslik juhtimine näib ühiskonnas toimivat analoogiliselt sellele, kuidas toimib HIV-viirus inimorganismis. Asi pole mitte ainult selles, et säärase asendusega lammutatakse ühiskonna elujõu ja jätkusuutlikkuse allikas, sotsiaalseks kapitaliks nimetatav ühiseluliste solidaarsussuhete võrgustik. Tuues sotsiaalse kapitali ohvriks väikese kildkonna ärihuvidele, muudetakse ühiskond samuti nagu HIV-positiivse inimese organism tundlikuks, vastuvõtlikuks ka kõikvõimalikele välistele riskiteguritele ja rünnetele, olgu siis tegemist looduslike, tehnogeensete või vahetult sotsiaalset laadi ohtudega.

Hinnangutes modernse ühiskonna poliitikale ühineb põhimõtteliselt Ulrich Becki seisukohtadega eespool juba osundatud David C. Korten, kuid seda veelgi pessimistlikumas toonis. Ta kirjutab: “Louis Harrise arvamus-küsitluste firma aastane usaldusindeks USA kaheteistkümne juhtiva institutsiooni juhtide suhtes kukkus baastasandilt 100 aastal 1966 tasandile 39 aastal 1994. [...] Samas tõusis Louis Harrise “võõrandumisindeks”, mis kirjeldab majanduslikku ebavõrdsust, põlastust võimukandjate suhtes ning mõjuvõimu puudumist, 29 protsendilt aastal 1969 kuni 65 protsendini aastaks 1993. Ketteringi fondi ettekanne andis edasi ameerika valijaskonna

---

<sup>42</sup> Ulrich Beck. Riskiühiskond. Teel uue modernsuse poole. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005, lk 240-241.

meeleolu: “Ameeriklased [...] kirjeldavad praegust poliitikat kui rahva suhtes hoolimatut süsteemi, mida juhivad professionaalsed poliitikud ja raha, mitte valijate hääled”. Rahvusvahelised arvamusküsitlused teistest tööstusriikidest kinnitavad sarnaseid tulemusi.

Poliitilisse vestlusesse vabadest turgudest ja vabakaubandusest on sisse kootud visa sõnum: vabaturu areng on demokraatia areng. [...] Loogika on lihtne: vabal turul hääletavad inimesed otseselt ja sõltumatult oma dollaritega. See, mida nad on nõus oma raha eest ostma, on lõpuks parem hinnangute näitaja kui valimised, seega on turg kõige efektiivsem ja demokraatlikum viis rahva huvide kindlaksmääramisel. Arvestades umbusalduse süvenemist valitsuse suhtes, on see mõjukas sõnum, milles peitub oluline tõde: nii turud kui poliitika on mõlemad juhtimise, võimu ja ühiskonna ressurside jaotamisega seotud. See on eksitav teade, mis viib tähelepanu kõrvale ühelt oluliselt poliitiliselt tõsiasjalt. Poliitilises demokraatias on igal valijal üks hääl. Turul annab üks dollar ühe hääle ning sa saad niipalju hääli, kuipalju on sul dollareid. Pole dollareid, pole ka hääli. Turud on juba loomuosaselt kaldunud rikaste poole. Praeguses maailmas on veelgi olulisem, kuid sageli teadvustamata see, et turud on väga tugevalt hakanud eelistama suuri korporatsioone, millel on palju rohkem raha kui kõige rikkamatelgi üksikisikutel. Turgude muutudes vabamaks ja globaalsemaks läheb võim üha sagedamini kohalikult valitsuselt üle globaalsetele korporatsioonidele ning nende korporatsioonide huvid kalduvad veelgi kaugemale inimeste huvidest. [...] Korporatsioonid eksisteerivad ainult oma kasumite suurendamiseks, mitte ühiskonna kollektiivsete püüdluste teenimiseks.”<sup>43</sup>

Ühiskonna jätkusuutlikkuse aspektist võtab (sise)julgeoleku ja turvalisuse probleemi olemuse tänapäeva maailmas lühidalt kokku Franz Josef Radermacher. Ta kirjutab: “Tänapäeva üleilmastunud majanduses on kõige olulisem see, et turuosaliste tegutsemistingimused peavad sobima jätkusuutlikkusega. Areneval maailmal tuleb üleilmse ühiskondliku leppe (Global Contract) alusel kehtestada niisugune rahvusvaheliselt tunnustatud majanduskorraldus, kus turumajandus hakkaks rahuldama vajadusi, mis vastaks inimeste enamuse soovile ning samas arvestaks jätkusuutlikkusest tulenevaid kitsendusi. Lühidalt kätkeb see majanduskorraldus kaht eesmärki: esiteks korrastatud ja toimiva keskkonna “saavutamist” ning teiseks kõigi meie planeedil elavate inimeste väarikuse austamist. Mõlema eesmärgi saavutamisest on inimkond igatahes veel kaugel.

See lahendamata vastuolu omandas avalikkuse jaoks erilise tähenduse pärast 2001. aasta 11. septembril USA-s toime pandud terrorirünnakuid. Mõned otsused, näiteks Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) Qatari

---

<sup>43</sup> David C. Korten, *Op. cit.*, lk-d 35, 80-81.

konverentsil vastu võetud otsused, andsid mingil määral lootust, et on suurenenud maailma riikide valmidus arvestada maailmakorralduse muutmisel rohkem inimkonna sotsiaalseid vajadusi ning inimväärikust. Teised otsused – näiteks tugevdatud julgeolekurežiimi sisseseadmine kodanikuõiguste arvelt ning maailmakorralduse tasemel leitud ökodiktaatorlikud lahendused – viitavad aga sellele, et on tehtud hoopis ohtlikum valik. [...]

Praegu on võib-olla suurimaks jätkusuutliku arengu probleemiks see, et idabloki kokkuvarisemisest on tehtud valed järeldused. Oluline osa loodetud rahuviidenditest laekus kiiresti pangaarvetele, mis olid selletagi küllaldaselt täidetud. Poliitiliselt koordineeritud arenguprotsesside asemel tekitati reguleerimata turgude kaudu küll kiire kasvutempo, kuid sellega kaasnes ühiskonna lõhenemise suurenemine ja keskkonna hävitamine. Aruka regulatsiooni ja sellega kaasneva turudünaamika asemel sai domineerivaks filosoofiaks deregulatsioon. Nende protsesside võitjatel ja praeguse maailmamajandusliku süsteemi keskmes olevatel tegijatel on briljantselt õnnestunud oma ebaõigete põhjenduste toel püstitada maailmas ulatuslik ideeline kaitsemüür.

Siin paistavad silma eelkõige mõningad kaasaegse turumajanduse vaimustunud professorid, kes peavad seda oma ühiskondliku rolli ja vastutuse osaks. Kõikvõimalike argumentide abil üritavad nad koguni tõestada, et ainuüksi majanduse vorm lahendab maailma suurimad vaesuseprobleemid, kuigi täiesti ilmselt see nii ei ole. Seejuures tuuakse õigustatult välja turu majandust ergutav, uuendav ja lahendusi pakkuv võime, kuid liiga sageli unustatakse, kui väga need positiivsed aspektid sõltuvad kehtestatud tegutsemistingimustest ja eeldustest, mida turg ise kujundada ei saa. [...] Deregulatsiooni naiivsed ja eufoorilised pooldajad on terves maailmas juba palju kahju teinud, eelkõige jätkusuutliku arengu seisukohalt. Kui nad ise oma teooriaid usuvad ja parimate kavatsuste kohaselt tegutsevad, siis on see lihtsalt traagiline. Kui nad aga teavad, mida nad teevad, siis on see üldise heaolu seisukohalt tavaline kahjurlus.”<sup>44</sup>

Kokkuvõtvalt rõhutagem, et sotsiaalse julgeoleku probleem tervikuna, sealhulgas riigi sisejulgeolek ja inimeste turvatunne, seondub otseselt ühiskonna *rahvuslik-kultuurilise iseolemise* põhialustega, n-ö *rahvuskehandi* elujõu ja jätkusuutlikkusega. Just sellest, kui tugev või nõrk, sotsiaalselt konsolideeritud või lõhestatud on rahvuskehand, sõltub ühelt poolt tema potentsiaal ühiseluliste riskide ja ohuallikate “tootmiseks”, teiselt poolt aga suutlikkus maandada või tõrjuda neid. Sellepärast tohib kinnitada, et nii sisejulgeolek üldisemas plaanis kui ka inimeste individuaalne turvalisus,

---

<sup>44</sup> Franz Josef Radermacher. Tasakaal või häving. Ökosotsiaalne turumajandus kui üleilmse jätkusuutliku arengu võti. Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2005, lk-d 12-13; 17-19.

olgu füüsilise ohustatuse mõttes või laiemalt, sotsiaal-majanduslike, kultuuriliste, religioosete, demograafiliste, olmeliste vmt riskide plaanis, on määratud vägagi fundamentaalset laadi sotsiaalsete protsesside tasandil.

Viimased omakorda pakuvad antud kontekstis huvi esmajoones nende mõjuga ühiskonna tasakaalustatusele ja sidususele, võimega luua või hävitada sotsiaalset kapitali. Jättes tähelepanuta selle asjaolu, püüdes ühiskonna lagunemisest johtuvaid või sellest protsessist võimendatud ohutegureid paralüeerida vaid formaalsete jõumeetmetega, pole võimalik saavutada nimetamisväärset edu. Küll aga jõutakse üsna pea äratundmisele, et ressursi kõigi, seejuures üha rohkenevate, senisest mastaapsemate ohtude tõrjumiseks ei jätku. Sellepärast hakatakse võitluses julgeoleku eest tegema valikuid, määratlema prioriteete, mis lõppastmes koonduvad võitlejate endi kaitsmise kitsasse ametkondlikku ringi. Hakatakse, ühelt poolt, piirama kodanikuvabadusi, teiselt poolt aga tugevdama võimeliidi ja valitsemisinstitutsioonide juba niigi ülivõimsaid kaitseliine. Kuhu säärased arengud lõppastmes välja viivad, pole raske arvata.

### ***Summary: Security. The Social Context of the Problem***

The emergence of state as the result of the social contract theory meant arrangement between state and the sovereign (ruler) in the 16<sup>th</sup>-17<sup>th</sup> centuries. This was the post reformist period when after several devastated wars, the European rulers tried count money in the empty budget and people needed secure homes. It was a time for peaceful settlement that eventually ended with the idea of a state that would safeguarded individuals and rulers. This state meant contract between the people and the rulers. The rulers were given money with which they founded armed forces as the main guarantor of public order and national security.

Basically the same social contract theory seems to be effective even the present day as some people see power structures as the main protectors of the current social order, peace and security. That idea has been supported by the social statistics or systematical social analyses based on collective facts. This theory was invented only in the 19<sup>th</sup> century, however, it became as an effective instrument of social management. Statistics gave another picture of the world. Amazingly, behind seemingly accidental life there is always a statistical pattern and all together there is nothing accidental in this world at all.

In constructing facts as *sui generis* people or phenomena of social life are characterized in way that they are non-existent in social vacuum. And thus the facts are given characteristics that have meaning only in the association with other people, phenomena and processes. In further steps, the causal links "are found" to explain how the thing, phenomenon etc (under study) in *sui generis* originates the following, the same.

This has been practiced also in modern studies and management of social risks and in analyses of security. In current analyses, the national (state's) power structures of a nation state are taken as *sui generis*, as the defenders against various threats. However, they are defenders in short-term period and not in the longer sense. In addition the power structures of a state usually carry out aftermath activities and risk factors, threat sources and origins and causes are left aside. This problem should be solved on another (upper) national level of decision making and with defiantly different resources. One should reach the area of threat source in a society where the society itself is a complicated set of various arrangements of social co-existence of the individuals.

The current trend presents a process where the (nation) state is biased towards greater role of society and towards formation of the social state. Social state *per se* includes people's expectations for secure co-existence.

Talking about risk factors, then beside the traditional risk factors there are also natural (environmental) and technological risks and third risks – societal ones. It seems that technological risks will be mostly developed due to the development of technology itself. But the same progress cannot be submitted to the societal security risk factors.

The traditional means of force as guarantors of internal security are clearly impossible to use in the area of societal risk factors.

Society has been taken as important element of security in general also by the proponents of the theory of social capital regarding people's security and safe feeling. It has been said that the more social capital in society makes people feel more secure and less-vice versa. The social capital may disperse with seemingly trivial processes, with the loosening of interrelations between the members of community. These processes are often resulted in depressions, fear, aggressiveness, mass escapism from reality etc.

The main concern of the state in internal security is to concentrate to the analyses of the imbalanced social processes, but not only elaboration (modeling) of means that deal with technological, environmental risks and the consequences of the social problems.

In recent years there have been translated several books into Estonian that focus on risk analyses and in this sense – the internal security. According to the numerous publications, the national risk analysis and identification of threats should actually begin with the study of social being and with social risk analysis in its direct meaning. One of the first task here will be to balance various conditions for life irrespective of people's advantages and preferences.

# JULGEOLEKU JA TURVALISUSE SOTSIOLOOGILINE ANALÜÜS

Ivar Aimre

Turvalisus on õnne ja vabaduse tarvilik tingimus  
Ülo Jaaksoo

Iga päev näitab TV ja kuulutab raadio ning loeme ajalehest olukordadest, mis korduvad kogu maailmas: rong/buss teeb avarii, hooned/metsad põlevad, tulvavesi viib minema maju ja uputab inimesi ning asulaid, terroristid õhkavad autosid, röövlid riisuvad panku ja võtavad pantvange, kurjategijad tapavad kodanikke ja varastavad autosid ning tühjendavad kortereid, firma suletakse ning sajad, tuhanded inimesed jäävad töötuteks jne. Kui maavärinad, tormid, tornaadod, vulkaanipursked ja muud sarnased õnnetused on looduse poolt „antud” ja valdavalt ennustatavad, siis rahumeelsetest demonstratsioonidest väljakasvavad massirahutused, mässud jms on “õigeaegse mõistmise” ja ka sotsiaalpoliitika ning preventsiiooni realiseerimisel ärahoitavad.

Teisalt selgitatakse valitsuse poolt ja massikommunikatsiooni vahendusel, et turvalisuse garanteerimiseks ja julgeolekuteenistuste finantseerimiseks ei jätku ressursse, tuleb midagi ümber jagada, midagi vähendada ning selleks *midagiks* on valdavalt hariduse, vanurite, sotsiaalabi jm rahade (eelarve) kärpimine.

Mis siis on see *julgeolek* ja *turvalisus*? Mida teha, et inimeste vajadused oleksid mõistlikult kaetud ja elukeskkond oleks turvaline – ilma hirmudeta?

## Probleemi asetus

Julgeolekuga<sup>45</sup> tegelevad riiklikud institutsioonid ja koostatakse ka vastavaid strateegiaid ning rakendatakse neid tegelikkuseses. Julgeolekustrateegiad<sup>46</sup> leiavad ka erinevate riikide parlamentide poolt kinnituse ning

---

<sup>45</sup> Mõiste “julgeolek” tähendab üldiselt ohutust, julgestatust

<sup>46</sup> Julgeolekustrateegiad, ..., on abinõud riikide territoriaalse puutumatus kaitseks vaenuliku sõjalise jõu kasutamise eest, püüded kaitsta riigi autonoomiat selle jõu võimaliku kasutamise poliitiliste tagajärgede eest; poliitika, mille eesmärk on vältida olukordade teket, mis viiksid sõjalise jõu kasutamiseni riigi territooriumi või eluliste huvide vastu. (Wallander & Koehane. 2001. *Risk, oht ja julgeolekuinstitutsioonid*. – Akadeemia, nr 6, lk 1121) See on välisjulgeoleku suhteliselt kitsas määratlus.



nende alusel konstrueeritakse julgeoleku praktikat: poliitikat ja kultuuri. Tuleb siiski arvestada, et sõltumata ühiskondliku arengu tasemest ja riiklikust korraldusest on tänapäeva rahvusvaheline integratsioon viinud selleni, et globaalsed riskid ja ohud ning katastroofid mõjutavad valdavalt paljusid maid ja rahvaid. Teisalt on kujunenud arusaam, et erinevatel tasemetel on riikide koostööna vajalik seista vastu nii lokaalsetele kui globaalsetele ohtudele ja riskidele, säilitamaks ühiskondlikku (inimkonna) eksistentsi. Globaalselt tasandil saab järjest selgemaks, et hinnalisemaks poliitilistest ideoloogiatest, tehnoloogilistest saavutustest, religioossetest eesmärkidest jms, hakkab kujunema inimkonna ellujäämine ja turvaline eksisteerimine.

Kui XIX sajandil ja XX sajandi esimesel poolel tundusid paljude probleemide lahendused lihtsatena ja otsustajaid loodusressursside nappus ei kimbutanud, siis tänapäeval on vastupidi: tunduvalt piiratumad ressursid, ebaselged ja vastuolulised on globaalsed eesmärgid ning ülesanded. Puuduvad kõiki maailmakultuure hõlmavad strateegiad. Õhtumaade arusaamad globaalsetest arengutest ei ole enam nii domineerivad ega ka vastuvõetavad ida- ja lõunarahvastele, st ennustatakse euro-atlantilise tsivilisatsiooni hääbumist.<sup>47</sup> Põhjuseks võiks olla nii maailma ühekülgne tundmine kui ühtsete eesmärkide ja väärtuste puudumine ning tulevikusuundumuste ebamäärasus.<sup>48</sup> Tsivilisatsiooni tippu jõudmine ja sellele järgnev langus ning võimalik barbaarsus<sup>49</sup>, globaliseerumine, vaatamata oma positiivsetele tulemustele ja perspektiividele, on seotud kasvavate ohtude ja riskidega (Beck, Giddens, Foucault, Fukuyama jt).

Julgeolek<sup>50</sup> ühendab nii *ennetuse* (ohtude teadvustamine, meetmete ning õiguslike aluste väljatöötamine jm) kui ka *teotuid tegevusi* selleks, et konkreetse riigi ja inimkonna kord, nende olemasolu säiliks. Ohtude ja riskide võimaliku toimumise ja tagajärgede ettenägemine on teaduslikult võimalik ja vajalik. Seega kaasaegne ühiskond vajab ka julgeoleku-probleemide teaduslikku (sotsioloogilist) uurimist. (Jaaksoo, Raska jt)

Eesti vabanemisel ja iseseisva riigi taastamisel olid keskseteks probleemideks ja põhieesmärgiks nii EL ja NATOga ühinemine kui inimkonna kaitse ja arengu kindlustamine. Julgeolekuprobleemidest on selle sõna laiemas tähenduses hakatud rääkima alles pärast 11. septembri 2001. sündmusi. Kuid erimeelsused julgeoleku mõiste, olemuse, piiride ning

---

<sup>47</sup> Buchanan, P. J. 2002. *The Death of the West*. St. Martin's Press, LLC.

<sup>48</sup> Bildt, C. 2005. *Kõva ja pehme jõu allakäik*. – *Diplomaatia*, nr. 26; november 2005.

<sup>49</sup> Ash, T. G. 2005. *Tsivilisatsiooni pealispinna all*. – *Postimees*, 20.09.05.

<sup>50</sup> Keskmise ja vanema põlvkonna eestlastele ja mitte ainult neile, eksisteerib julgeolek reaalsuses, kui organisatsioon, mis viis läbi karistuspoliitikat teisitimõtlete, -tegutsete jpm suhtes.

funktsioonide osas on püsinud tänapäevani ja jätkuvad ka ilmselt lähiaegadel.<sup>51</sup>

Käesolev artikkel käsitleb julgeoleku ja turvalisuse sotsioloogilist analüüsi, võimalikke uurimissuundi ning tasandeid. Kuid selle käsitlemisega seoses vaatleme lühidalt ka ohte-riske, julgeoleku olemust, turvalisust ja hirme.

## **Kaasaegse ühiskonna ohud ja riskid**

### *Ohtude ja riskide teisenemine*

21. sajandil on silmapiiril hulk ohte, mis võivad kogu inimkonnaga teha sama, mida orkaan Katrina tegi New Orleansi elanikega<sup>52</sup>. Isegi kõrgtehnoloogia ajajärgul kummitavad meid veeuputused, maavärinad, tornaadod, vulkaanide pursked jm. Nende kõrvale on panna uued märksõnad: Hirošima ja Nagasaki, Titanic ja Estonia, Kursk, 11. september 2001, Londoni naftahoidla õnnetus (2005 detsember) jpm. Terrorism laieneb ja on muutumas XXI sajandi elutegevuse koletuslikuks kaaslaseks. Kuid suuri inimkollektiive ohustavad ka majanduslikud tõusud ja langused, mis vapustasid rahvaid veel hiljuti.

Kõik need paiskavad inimhulgad viletsusse: säästude ja varanduse kaotus, lähedaste surm või haigused (vigastused), töötus, elu perspektiivitus, enesetapud, kuriteod jne.

Küsimuseks on, millised ohud saadavad tänapäeva ühiskondi ja inimesi?

Tänapäeva ohud võiksid olla järgmised:

1. *Looduslikud*: maavärinatest kuni tornaadodeni, üleujutustest põuani;
2. *Tehnoloogilised*: ebakindlate tehnosüsteemide ja infrastruktuuri loomine, uudest tehnoloogiast tulenevad ohud; vana tehnika,

---

<sup>51</sup> Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu poolt 2005. aastal välja antud raamatus *Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus* (Artiklite kogumik. 2005. Koostajad: E. Raska & T. Raitviir. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus).

2006. aastal ilmus samas sarjas – *Eesti jätkusuutliku arengu teel*. (Artiklite kogumik.

2006. Koostaja ja toimetaja J-M. Punning. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus)

17.05.2006 toimusid Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu istungil julgeoleku ja turvalisuse ettekanded: akadeemik Ülo Jaaksoo (2006. *Sisejulgeoleku teadusuuringutest*. Ettekande teesid) ja SM asekancler Kalev Timbergi (2006. *Riskianalüüs: olulisemate põhimõtete ja tegevuste tutvustus*. Ettekande teesid) poolt, mille materjale ka käesolevas artiklis kasutatakse.

<sup>52</sup> Ash, *op.cit.*

tehnoloogia ekspuuteerimine kriitilise piirini või isegi piiride ületamine; tuleohtlikkuse suurenemine tuleohtlike materjalide kasutamisel;

3. *Juhtimisalased ja professionaalsed*: Tšernobõli ja Challengeri katastroofid kui iseloomulikud näited, vead lennujuhtimises või rongliikluse korraldamises; teadvalt mittekvaliteetsete või -korrasolevate töö- ja liiklusvahendite kasutamine;
4. *Infotehnoloogilised*: arvuti jm süsteemide rikked, ründed jne;
5. *Ühiskondlikud ja sotsiaalsed*: massirahutustest kuni kindralite putšideni; vaesus ja edu saavutamise perspektiivitus; sidususest-tõrjutusest kuni tervishoiu, hariduse, sotsiaalabi ja meditsiinini kättesaadavuseni; nakkushaiguste ja tõbede leviku võimalused ja takistamise (eba)efektiivsus; kuritegevuse ja vägivalda kõrge tase; kodanikuõiguste realiseerimise võimatus; sõjategevus naabruses jpm;
6. *Majanduslikud ja töölased*: majandus- ja finantskriisid (permanentne või totaalne inflatsioon); massiline töötus; rakendust mitteleidvate spetsialistide massiline tootmine (kõrg)koolide poolt jne;
7. *Välisriigi sekkumine (okupatsioon või sõda) ja terrorism*: territooriumi annekteerimine, välisriigist imbuv organiseeritud kuritegevus ja terrorism, salakaubavedu, ebaseaduslik piiriületamine; siseriiklike terrorirühmituste ühekordsed või pidevad terroriaktid ning vastavate rühmituste poolt "hirmude külvamine" jpm;
8. *Riigiorganite paralüüs ja riigi iseseisvuse kadumine*: sisejulgeolekuorganite ja teiste riigiorganite tegevusvõimetus kas looduslike, infotehnoloogiliste või inimeste poolt põhjustatud rikete jm tulemusena; riigitöötajate streigid või sabotaaž; poliitilised muutused rahva (riigi) tahte vastaselt jne;
9. *Kultuuri (keele) säilimise problemaatilisus*: võõrkeele ja -kultuuri domineerimine inimeste argitegevustes, bürokraatias, hariduses, majanduses, teaduses, sõjanduses; võõrkeelse koolihariduse ja massikommunikatsiooni juurdumine jne;
10. *Globaalsed*: alates ilmastiku globaalsest muutumisest kuni tuumasõjani jne.

Sotsioloog U. Beck peab oma monograafia "Riskiühiskond" keskseks teesiks seda, et kui inimkonna varasema ajaloo vältel tulid riskid põhiliselt "väljastpoolt" – loodusõnnetused, haigused jne – siis nüüd on riskid tsivilisatsiooni enda poolt toodetud ja nende eest ei saa kuskile põgeneda.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Beck, U. 2005. *Riskiühiskond. Tee uue modernsuse poole*. Tartu: TÜ Kirjastus

### *Ohude ja riskide klassifitseerimine*

Ohutus on suhteline, sest tänapäeva ühiskonnas tuleb arvestada, et reaalsuses eksisteerivad pidevalt ohude kujunemise võimalused. Ohutus on seisund, mille puhul ei ähvarda oht kellegi ega millegi poolt. Seega võime täheldada, et puuduvad ohuallikad ja riskid. Teine variant on üldine kaitstus ja elanike ning organisatsioonide poolt tunnetakse julgeolekugarantiide tõhusust. Ohutus on seega olukord (seisund), mille puhul on inimese, ühiskonna ja riigi eluliselt tähtsad huvid kaitstud. Kuigi eluliselt tähtsad huvid on kultuuriti ja riikide lõikes erinevalt interpreteeritavad, on neil ka ühisnimetaja. Elulised huvid rajanevad inimese, ühiskonna ja riigi vajadustele, mis seisnevad nende funktsioneerimise, taastootmise ning arengu võimalustes.

*Ohud* võib, arvestades suhet inimestega (ühiskonnaga) ja võimalusega neid ennetada ning tõrjuda, klassifitseerida järgmiselt:

- *ootamatud* (ettearvamatud) looduslikud, majandusliku ja poliitilised kataklüsmid: massiepideemia, ülejutus või põud, majanduse või poliitilise süsteemi kokkuvarisemine jne;
- teadlaste ja spetsialistide poolt *ennustatavad* looduskatastroofid (taime- ja loomaliikide hävimine; elukeskkonna saastumine, osooniaukude teke jne);
- *pikaajalise toimega* sotsiaalmajanduslikud vapustused (despootlikud valitsemisvormid, repressioonid, mässud, kodusõda jne);
- *pidevalt toodetavad ja taastoodetavad* (inimeste sihipärase tegevuse tulemusel) ja osaliselt kontrollitavad (teadlaste poolt ennustatavad ning poliitiliselt ja majanduslikult reguleeritavad) ohud: kuritegevusest vaesusest, teadusest-tehnoloogiast sõjanduseni, demograafilistest probleemidest kuni demokraatiani, olmepraktika õnnetusest kuni liiklus- ja tööõnnetusteni jne;
- õnnetused ja hädad, mis võivad sündida *vaenulike välismaiste jõudude* toimetel: terrorism, organiseeritud kuritegevus, "maffia", kontrollimatute sõjaväeliste grupeeringute sissetung jne.

Riskide tajumine on sõltuv füüsilistest protsessidest, mille raames inimesed või grupid omandavad või loovad interpretatsioone riskide olemuse kohta. Risk ei ole objekt, see ei ole miski, millele saab omistada objektiivsust nagu mõnele teisele teaduse objektile, sest risk on seotud ettearvamistega, võimalike maailmadega, mis võivad saabuda, nende võimaluste ootustega.

Ja veelgi enam on see seotud mitte-teadmise, teadvustatud teadmatuse ja tundmatute tundmatutega. Mitte katastroofiga, vaid oodatud katastroofiga. Institutsionaliseeritud ja oodatud katastroofiga, millesse usutakse.<sup>54</sup>

Riskide tuvastamise ja maandamisega kaasneb alati võimalus olukorda paremaks muuta, kuid tegevusetus või väärad otsused võivad esile kutsuda riskide ahelreaktsiooni, mis kasvab juba üle riigiorganite või ühiskondade lahendusvõimaluste.<sup>55</sup>

Beck'i seletuses on risk olnud ja jääb väga ambivalentseks mõisteks. See ei ole ainult nii, et “tegu on vaid negatiivse nähtuste levikuga, sest risk seondub ka seikluslikkusega – see on miski, mis avab uusi horisonte. See, et inimene võtab riske, on tegelikult modernsuse keskne nähtus. Just seda peavadki ju väga mitmed distsipliinid – näiteks majandusteadus ja mingil määral ka sotsioloogia – riskide all silmas.” Teine aspekt, ... risk eeldab otsuseid – riskid on inimtegevuse tagajärg, nad on tsivilisatsiooni poolt tekitatud. ... “kuid see suur otsusvahetegemine ühelt poolt meie endi otsustest tulenevate ohtude ja teisalt nende ohtude vahel, mis kas ei tulene otsustest või on kellegi teise otsuse tagajärg ning on seetõttu muudetamatud ... Ja muidugi on küllalt erinev, kuidas sa tajud seda kindlustunnet, mida sa pead mõjutavaks ja muudetavaks – ning vastupidi, kuidas sa tajud ebakindlust ja ohte, mida toodavad teised, kuid mis mõjutavad sind – need vahed on kogu sotsioloogiale väga olulised.”<sup>56</sup>

**Tabel 1.** Ohtude ja riskide analüüs

Ohud ja riskid	Humanitaar- julgeoleku	Keskonna- julgeolek	Tehnoloogia- julgeolek	Riigijulgeolek
<i>ootamatud</i> (ettearvamatud) looduslikud, majanduslikud ja poliitilised kataklüsmid	inimeste massi- epideemia, vägivald, rahutused	lindude, loomade massiepidee- mia, üleujutus või põud, maa- värinad jne		majanduse või rahandussüsteemi, poliitilise süsteemi kokkuvarise- mine
teadlaste ja spetsialistide poolt <i>ennustatavad</i> loodus- katastroofid	massiline migratsioon, vastuolu rikaste ja vaeste vahel	taime- ja loomaliikide hävimine; elukeskkonna saastumine, osooniaukude teke	massihävitus- relvade kasutamise võimalus	

<sup>54</sup> *Ibid.*, lk 316-317

<sup>55</sup> *Turvalisema maailma poole: meie jagatud vastutus*. Ohtusid, väljakutseid ja muutusi käsitleva kõrgetasemelise paneeli aruanne. 2005. Tallinn: EV Kaitseministeerium

<sup>56</sup> Beck, *op.cit.*, lk 316

<i>pikaajalise toimega</i> sotsiaalmajanduslikud vapustused	despootlikud valitsemisvormid, repressioonid, mässud, kodusõda			despootlikud valitsemisvormid, repressioonid, mässud, kodusõda
<i>pidevalt toodetavad ja taastoodetavad</i> (inimeste sihipärase tegevuse tulemusel) ja osaliselt kontrollitavad (teadlaste poolt ennustatavad ning poliitiliselt ja majanduslikult reguleeritavad) ohud	kuritegevusest vaesuseni, demograafilistest probleemidest kuni demokraatiani, olmepraktika õnnetusest jne		tootmisest, teadusest ja tehnoloogiast kuni sõjanduseni, relvakaubandus, kuni liiklus- ja tööõnnetusteni jne	
õnnetused ja hädad, mis võivad sündida <i>vaenulike välismaiste jõudude</i> toimel	kultuuri ja keele ohustamine			terrorism, organiseeritud kuritegevus, "maffia", kontrollimatute sõjaväeliste grupeeringute sissetung jne

### ***Ohtude ja riskide sotsiaalsed tagajärjed***

Ajalooliselt on kujunenud suured erinevused erinevate kultuuride ja maade nii julgeoleku *tootmise* tasemetes kui ka turvalisuse tunnetuses. Globaliseerumine ja ühiskonna uute tüüpide (kriisi, võrgu-info, heaolu jt ühiskondade) kujunemine postindustriaalsel pinnal teisendab julgeoleku vajadust ning muudab selle amplituud.

Katastroofide, õnnetuste, mässude, terroriaktide jms puhul korduvad samad olukorrad, probleemid ja kinnistuvad pöördumatud muutused. Julgeoleku-probleemide analüüs toob esile järgmisi kitsaskohti, mis ilmnevad alles sündmuste toimumise järel:

- juhtide mitteametlikud otsused;
- alamklasside olukorra ja ohtude eiramine;
- puudulik ettevalmistus ja ressursside nappus;

- koostöö puudumine erinevate struktuuride vahel;
- anoomia ilmingud ja kaos;
- kuritegevuse kasv;
- isikuomaduste muutumine (de- ja resotsialiseerimine – kasutusel on uus mõiste – *detsiviliseerumine*);
- jõugu- ja jõumentalteedi kuritegelik kuid avalik kultiveerimine;
- usaldamatus päästeorganite ja ka valitsuse suhtes;
- võimu autoriteedi langus ja väärtushinnangute teisenemine julgeoleku-süsteemi suhtes;
- hirm tuleviku ees (globaalne ja lokaalne).

Toimunud sündmuste analüüsist selgub, et valdav osa korduvatest probleemidest on seotud inimeste, erinevate gruppide ja ühiskonnaga, st sotsiaalsete probleemidega.

Tänapäeval on tähtis, kas ja millisel tasemel suudab ühiskond ja riik tagada oma liikmete, gruppide ja kogu terviku *turvalisust*. Elanike kartuste ja hirmude seas on üsna tähtis koht küll vägivalla- ja kuriteokartusel, kuid eksisteerib ka palju üldisemaid ohte, riske ja hirme.<sup>57</sup> Looduskatastroofide, terroriaktide ja majandussurutiste tagajärjeks võivad olla nii anoomia kui kaos, mida tuleb järjest enam ühte reaalsuse stsenaariumit ette näha. Samal ajal nähakse kõikide probleemide universaalseid lahendusi tehnoloogilistes rakendustes, uute kaitsevahendite ja tõrjeviiside väljatöötamises ning rakendamises. Pahatihti ka kalkuleeritakse päästet kui kasulikkuse, kasumi võimalikkust. Kõrvale jääb inimene, inimestega seotu, korvamatud kahjud ning juhtide otsustuste ja tegevuste moraalsed aspektid. Alles hiljuti tundus, et julgeolekuprobleemid lahenevad n-ö iseenesest ühiskonna jõukuse kasvu ja demokraatia süvenemisega ning sotsiaalsete probleemide analüüsi pole tarvis teostada.

T. G. Ash küsib, kas ”sellist rüüstamist, vägistamist ja relvastatud terrorit, mis sündis New Orleansis juba mõned tunnid pärast katastroofi, ei toimuks samadel tingimustel tsiviliseeritud Euroopas? Või mingis muus hättasattunud kohas.”

Kuid sõltumata kohast ja ajast on asja tuum sama: “eemalda organiseeritud tsiviliseeritud elu koos hoidvad lülid – toit, peavari, joogivesi, elementaarne turvalisuse tunne – ja oleme mõne tunniga tagasi Hobbes’i loomulikus seisundis, kõigi sõjas kõigi vastu”<sup>58</sup>. Toimub kiire ja oluline de- ja

---

<sup>57</sup> Eesti edu hind., *op.cit.*

<sup>58</sup> Ash, *op.cit.*

resotsialiseerumine, millele Ash on kirjanik Jack Londoni järgi andnud nimetuseks “detsiviliseerumine”. Sõna “detsiviliseerimine” tähendab ümberpööratud protsessi, mille tõttu inimesed lakkavad olemast tsiviliseeritud ja muutuvad barbaarseks. Katrina juhtum räägibki alati olemas olevast detsiviliseerumise, taas metsikuks muutumise võimalikkusest.<sup>59</sup>

### ***Julgeolekualased otsustused ning nende eetilised***

Poliitilise võimu eetilise küsimused (moraalsus) ilmnevad ja saadavad kogu julgeoleku strateegiate väljatöötamist, ressursside soetamist või ka katastroofi tagajärgede likvideerimist ning hättasattunute abistamise protsessi. Tegemist on nii *otsustuste ja otsustajate eetikaga* ning julgeoleku spetsialistide *professionaalse eetikaga*. Juhtimisotsustused ja nendele antavad hinnangud kindlustavad või vääravad elanikkonna usaldust oma juhtide vastu. Usalduslikkus teostatu ja/või lubatu kohta on omakorda osake turvalisusest. Täpsemalt, turvalisust ilma usaldusliku suhtumiseta julgeolekusüsteemi erinevatesse praktikatesse on võimatu või ülimalt raske ette kujutada.

Mis tegelikult toimub ja kuidas sellele reageerib üldsus ning massikommunikatsioon? Tüüpiliseks peetakse valitsuste ebakompetentsusest, vaeste ja värviliste jt vähevarakate gruppide skandaalset eiramist päästetöödel, ohutuse kindlustamisel, evakueerimisel jne.

### **Kaitse ohtude ja riskide vastu kui ühiskonna julgeolekusüsteem**

Julgeolekusüsteemi ja turvalisuse kohta on terve rida erinevaid nägemusi, kontseptsioone ja mõiste määranguid (Aimre 1998 & 2005; Lorents 1998; Raitviir 2005<sup>60</sup>; Jaaksoo 2006<sup>61</sup> jt). Õnnetused ja ründed ühiskonnas ja riigi

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Aimre, I. 1998. *Politsei tegevus ja elanikkonna hinnangud*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia  
Aimre, I. 2005. *Riik, ohuallikad ja inimeste hirmud*. – Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Artiklite kogumik. 2005. Koostajad: E. Raska & T. Raitviir. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus; Lorents, P. 1998. *Süsteemse käsitlemise alused. Riigikaitse ja julgeoleku põhiküsimused*. Tallinn: ERA.; Raitviir, T. 2005. *Riigi julgeolek ja rahva turvalisus. Põhimõisted ja lähtekohad*. – Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Artiklite kogumik. 2005. Koostajad: E. Raska & T. Raitviir. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus; Jaaksoo, Ü. 2006. *Sisejulgeoleku teadusuuringutest*. Ettekande teesid



vastu on kõikidel aegadel valdavalt ühesugused: inimeste, ühiskonna- ja riigistruktuuri ning infrastruktuuri vastu. Johann Wolfgang von Goethe mälestustes on kirjutatud: “1755 leidis aset Lissaboni maavärin, külvates kohutavat õudust rahu ja vaikusega juba harjunud maailma. Suurt hiilgavat residentsi ning ühtaegu kaubandus- ja sadamalinna tabab ette hoiatamata hirmsaim õnnetus. Maapind variseb ja kõigub, meri tõuseb üle kallaste, majad varisevad kokku, kirikud ja tornid neile otsa, poole kuninglikust paleest neelab meri ... Kuuskümmend tuhat inimest ... hukuvad koos ... Tulemeremõllus määratseb parv muidu varjul püsinud või toimuva läbi vabanenud kurjategijaid. Õnnelikud ellujääjad on kaitsetud röövimiste, tapmiste, igasuguse vägivalga vastu; ja nii ilmutab loodus igast küljest oma ohjeldamatut meeleva. ”<sup>62</sup>

Ühiskonna ja riigi kaitseks on loodud teatud kaitsesüsteemid, mis sõltuvalt ohtudest ja ideoloogilis-poliitilis-sõjalistest vajadustest on teisenenud ja kujunenud suhteliselt autonoomseteks süsteemideks. Sõjavägi, politsei, tuletõrje-päästeteenistus, piirivalve- ja tolliteenistused jm on iseloomulikud kõikidele riikidele ning nende tegevusest sõltub inimeste julgeoleku üks osa ning kujuneb turvatunne. Kuid tänapäeva ühiskond ei ole sõltuv ainult kuritegevusest või ebaseaduslikest piiriületustest. Kogu inimeste kaitsesüsteem peaks olema laiem ja hõlmama nende igapäevategevusi ja muresid.

Meie käsitluses on ohtude, riskide, võimalike õnnetuste, katastroofide jms ennetamiseks ning tõrjeks loodud süsteem neljatasemeline:

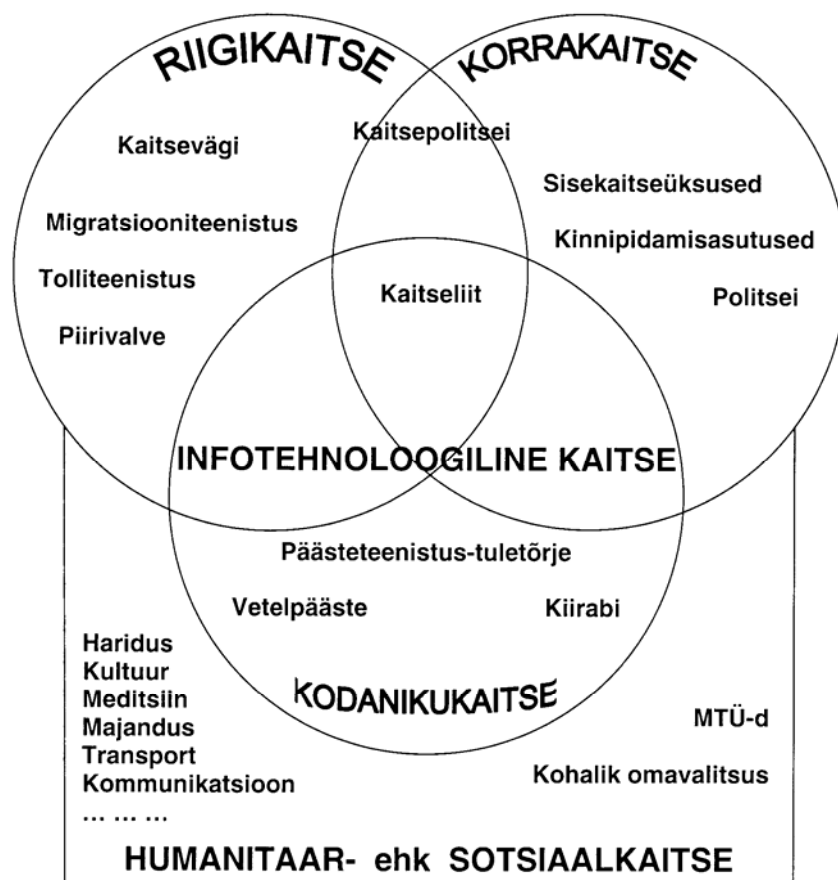
- riigikaitse;
- korrakaitse;
- kodanikukaitse;
- humanitaar- ehk sotsiaalkaitse.

Neid nelja, läbipõimunud struktuuri osa, ühendab tänapäeval infotehnoloogiline kaitsesüsteem. (vt joonis 1)

---

<sup>61</sup> Akadeemik Ü. Jaaksoo: sisejulgeolek e siseturve (security) püüab tuvastada ja vältida ebaseaduslikke ja sihilikult kuritegelikke toiminguid, mis kahjustavad inimesi, ühiskonda, ainelisi ja ainetuid väärtusi ja infrastruktuure, ning kaitsta selliste toimingute eest, leevendada selliste rünnakute toimet ja tagada jätkusuutlikkus pärast rünnet. Definitsioonist selguvad siseturbe viis faasi, mis ajalises järjestuses on tuvastamine, vältimine, kaitsmine, reageerimine ja taastamine. Julgeolekualane võimekus on inimeste, tehnoloogia ja organisatsiooniliste protseduuride koostöövõimeline kogum, mis on vajalik julgeolekuülesande tõhusaks lahendamiseks. Jaaksoo, Ü. *op.cit*

<sup>62</sup> Goethe, J.W. 1999. *Minu elust: luulet ja tõtt*. – Akadeemia, nr. 8, lk 1674-1675



**Joonis 1.** Rahvusliku julgeoleku süsteem

Vaieldavaks ning raskesti ühildatavaks küsimuseks on sotsiaal- (humanitaar-)kaitse sobitamine teiste kaitsestruktuuridega. Ühelt poolt on oht, et (a) kaitse süsteem hõlmab kogu ühiskonna ja riigi põhitegevusi, st peaaegu kõik kuulub sellesse või tühine osa on väljaspool, ja (b) sotsiaalse poole (inimeste heaolu) kängumine omakorda tekitab küsimusi nii julgeoleku ideelistes alustes kui ka ebaõiges finantseerimises, st raha pillamises armeele või sõdade pidamisele jne.<sup>63</sup>

Tänapäeva ühiskonna sotsiaalsete probleemid on külluse ja viletsuse kõrval ohtude, riskide “igapäevasus” ning nende legitiimne tootmine. See loob uue alternatiivi reaalsusele – sotsiaalsed lootused.

<sup>63</sup> Ülikoolides õpetavates sotsiaalsete probleemide kursustes on esitatud ja analüüsitud ühiskonna valdavad kitsaskohad, millega tegeldakse ka sotsiaaljulgeoleku tasandil. Samas on sotsiaalpoliitika õpikutes puudutatud, kuidas samade probleemidega tegelda ning mida lahendusteks otsida. Ilmselt on vajalik ühiskondlik konsensus lahendamaks/ühildamaks humanitaar- ja sotsiaalkaitse ning julgeoleku probleematikat.

### *Sotsiaalsed lootused*

Tuleb märkida, et eksisteerib vastuolu rikaste-vaeste, korra-kaose, võimu-repressioonide, pääste ja abita jätmise jne vahel. Samas peavad nii ühiskond kui ka riigiorganid garanteerima vähemustele ühiskonna keskmisega võrreldavat eksistentsi, et nende meeleheitlik olukord ei sunniks neid “lennuki juhtimist üle võtma”<sup>64</sup> isegi võimalike tagajärgede kiuste.<sup>65</sup>

Tulenevalt eelnevast on arenenud ühiskonnas tõstatunud vajadus *sotsiaalsete lootuse järgi*,<sup>66</sup> mis tuleneb nii globaalsest perspektiivitundest kui ka konkreetsete ohtude, õnnetuste läbielamisest ja ootustest abi ning lohutusele.

Üheltpoolt, liberaalsed kontseptsioonid<sup>67</sup> ei suuda vastata/põhjendada sotsiaalseid muutusi ja sellega loovad pinnase/huvi sotsiaalse lootuse kategooriale.

Sotsiaalne lootus sisaldab teatud utoopilist alternatiivi ja usaldamatust sotsiaalsele transformatsioonile. Lootuses nähakse passiivset vastukaalu subjekti aktiivsele tegevustele ja soovidele. Kujuneb *oleviku alternatiiv* – lootus teistsugusele tulevikule, isegi kui pole isegi võimalik täpselt määratleda parema tuleviku piirjooni.

Teiselt poolt, süveneb sotsiaalne vajadus sotsiaalse lootuse järele tulenevalt *igapäevastest kannatustest ja kaitsustest ning toimunud õnnetuste järel*. Igapäevaseks on muutunud ju teated õnnetustest maanteedel, kallaletungidest tänavatel, vigastustest töökohas jm. Olulised olid ka ootused abile hättasattunutel nii Pakistani maavärina, Aasia tsunaami kui New Orleans'i üleujutuse puhul.

---

<sup>64</sup> A. H. Birch kirjeldab võimu ja legitiimsuse vahekorda kaaperdatud lennuki näitel, kus puudub õiguspärane juhtimine: kaaperdajatel on võim, kuid neil puudub legitiimsus; samas kui lennuki kaptenil on legitiimsus, kuid puudub võim.

<sup>65</sup> *Eesti elavik 21. sajandi algul*: ülevaade uurimuse Mina. Maailm. Meedia tulemustest. 2004. Toimetajad: V. Kalmus, M. Lauristin, P. Pruulmann-Vengerfeldt. Tartu: TÜ Kirjastus, lk 165.

<sup>66</sup> Tegemist on nii reaalsuses oleva inimeste ootuste ja lootustega tuleviku ning abi suhtes ning sotsioloogilise kategooriaga, mis hakkab järjest enam haakuma julgeoleku mõisteaparaadiga.

<sup>67</sup> *Tänapäeva kapitalism* omab kahte külge: (a) sotsiaalne progress on seotud sotsiaalsete sidemete laiemisega globaliseerumise kaudu ja (b) neoliberalism kui globaliseerumise (juht)printsipi olemus (*materiaalne kasu*) muudab väärtusetuks oodatavad sotsiaalsed sidemed ja kitsendab tuleviku võimalusi (horisonti).

## Julgeolekusüsteemi ja ohtude-riskide sotsioloogiline analüüs

Kaasaegne sotsioloogia valdavaks trendiks on saanud humaniseerumine, koos globaalsete probleemide ratsionaalse tunnetamisega kaasneb lokaalsete koosluste, spetsiifiliste probleemide ja rühmituste (koosluste) uurimine<sup>68</sup>.

Julgeolekusotsioloogia<sup>69</sup> uurimuslik nägemus on suunatud ühelt poolt, sotsiaalsete struktuuride, institutsioonide ja organisatsioonide vastastegevuste, nende valmisoleku selgitamisele ja teisalt – on vajalik mõista indiviidide ja rühmade tegevusi ja käitumist, nende motiive ning võimalikke reaktsioone ootamatutele, tihti unikaalsetele ja neile ohtlikele sündmustele.

Komplekssed sotsioloogilised uuringud, mis hõlmavad kõiki julgeoleku valdkondi võimaldavad panna teadusteadmistele põhineva aluse julgeolekustrateegiatega ja -programmide väljatöötamiseks. Julgeolekusotsioloogia ei hõlma ega asenda kõiki julgeolekuprobleeme uurivaid teadusi(uuringuid) ega kõiki probleeme, ohte, riske ning nende ennetamist või tekkinud olukorra ennistamist. Tulenevalt sotsioloogiast on ka julgeolekusotsioloogia rajatud sotsiaalsete probleemide analüüsile, st nendes valdkondades, mis omavad sotsiaalset tähendust. Kuidas tehniliselt ladustada ja hoida teravilja või gaasimaske, pole sotsioloogia probleem, kuid tähtis on inimeste reaktsioonid nendele puudujääkidele, nende kannatused, kui neid pole varutud või nad on raisatud.

Mainida tuleks, et näiteks orkaan Katrina tõi kaasa mitte ainult linna üleujutuse ja materiaalsed purustused, vaid ka *teisendas sotsiaalseid suhteid*. Sotsiaalse kontrolli lõdvenemine, reaalne oht ja hirmud andsid koosmõjus ka sotsiaalse kaose, vägivalda, kuritegevuse ning pettumuse julgeolekut ja turvalisust tagavates organites (kuni presidendi meeskonnani välja).

---

<sup>68</sup> Ü. Jaaksoo: sisejulgeoleku teadusuuringud peavad olema suunatud inimeste, tehniliste ja organisatsiooniliste vahendite kvaliteedi tõstmisele ja koostöövõime suurendamisele, ning nad peavad olema rakendatavad tuvastamise, vältimise, kaitsmise, reageerimise ja taastootmise protsessis. Teadusuuringute ülesanne on sisejulgeoleku võimekuse suurendamine. Jaaksoo, *op.cit.*

<sup>69</sup> Et inimtegevuse kõikides valdkondades eksisteerib sotsiaalne aspekt, on selline järkjärgult avardunud nägemus kaasa toonud mitmete sotsioloogia harude tekke. Sotsioloogia harude puhul on tegemist teadusliku analüüsi rakendamisega suhteliselt piiratud (piiritletud) sotsiaalse elu valdkonna suhtes. Julgeolekusotsioloogia kui sotsioloogia haru üldsotsioloogiliseks teooriaks ja metodoloogiks on postindustriaalse ühiskonna, globaalühiskonna, ja riskiühiskonna teooriad. Julgeolekusotsioloogia on seotud teiste sotsioloogiaharude (nt kuritegevuse sotsioloogia, vägivaldasotsioloogia, aga riigikaitseüsteemi sotsioloogiline analüüs (sõjasotsioloogia ja sõjandussotsioloogia) ning politsei-, päästesotsioloogia jm.) ning keskastmeteooriatega (anoomia, rahvamassid ja massirahutused jne).

## ***Julgeoleku sotsioloogilised uuringud***

Julgeolekusotsioloogia uurib sellist sotsiaalset reaalsust eesmärgiga ennetada ohte ja vähendada riske ning kindlustada ühiskonna eksisteerimine ning areng. Kuid kogu see teema on väga suhteline ja ei saa riskiga seoses rääkida objektiivsusest, siis mida saab selles *valdkonnas sotsioloogina ette võtta*? Mis on üldse julgeolekusotsioloogia teema? Becki vastus oli: "Sotsioloogia peateema peaks olema suhe riski ja institutsioonide vahel. Nende institutsioonide uurimine, mis on seotud modernsuse poolt tekitatud ebakindluste käsitlemistega. Samuti võib uurida kogu industrialiseerumise protsessi – mis on sedasorti institutsioonide loomise taga."<sup>70</sup>

Inimese, ühiskonna ja riigi suhted on keerulised ning pole ühegi teaduse poolt iseseisvalt ammendavalt käsitletud, sama lugu on julgeoleku ja turvalisusega. Inimeste ühiselu ja organiseerituse kaitstus läbib tänapäeva ühiskonnas kõiki inimtegevuse, -elu ja keskkonna valdkondi. Julgeoleku problemaatika sotsioloogiline analüüs tähistab tänapäeva ühiskonna eneserefleksiooni ühte olulist osist.

Julgeolekusotsioloogiat kui sotsioloogia uut ja olulist ning uurimata valdkonda saab jaotada erinevateks alaosadeks:

1. *humanistlik (sotsiaalne) julgeolek* tegeleb uuringutega, mis kätkevad järgnevaid ohte, riske – inimese kui isiksuse kaitstus ja inimõiguste tagamine muutuvates ühiskondlikes suhetes ja oludes; inimese turvalisuse kindlustamine ja rahvaste, rahvuste kultuuri säilimine jne; massirahutustest kuni kindralite putšideni; vaesus ja edu saavutamise perspektiivitus; sidususest-tõrjutusest kuni tervishoiu, hariduse, sotsiaalabi ja meditsiini kättesaadavuseni; kuritegevuse ja vägivalla kõrge tase; kodanikuõiguste realiseerimise võimatus; massiline töötus; mitterakendust leidvate erialade (massiline) tootmine (kõrg)koolide poolt jne;
2. *loodusjulgeolek* tegeleb uuringutega, mis kätkevad järgnevaid ohte, riske – looduskatastroofide sagemist ja nende intensiivsuse ja ulatuse kasvust tingitud ennetustöö ning inimestele turvalise keskkonna säilitamine jms;
3. *tehnoloogiajulgeolek* tegeleb uuringutega, mis kätkevad järgnevaid ohte, riske – inimeste kaitstus tehnoloogiliste uuenduste, ohtlikult projekteeritud või ohtlikult funktsioneeriva tehnika, kemikaalide, arstimate, tuumajäätmete, lõhkeainete, relvade jm suhtes; ebakindlate tehnosüsteemide ja infrastruktuuri loomine, uudsest tehnoloogiast

---

<sup>70</sup> Beck, *op.cit.*, lk317.

tulenevad ohud; vana tehnika, tehnoloogia ekspuuteerimine kriitilise piirini või isegi piiride ületamine; tuleohtlikkuse suurenemine tuleohtlike materjalide kasutamisel; juhtimisalased ja professionaalsed ohud; vead lennujuhtimises või rongliikluse korraldamises; teadvalt mittekvaliteetsete või -korrasolevate töö- ja liiklusvahendite kasutamine; infotehnoloogilised probleemid;

4. *riigijulgeolek* tegeleb uuringutega, mis kätkevad järgnevaid ohte, riske – inimese ja riigi kaitstus poliitiliste ja sõjaliste pöörete, rünnakute jm vastu; välisriigi sekkumine (okupatsioon või sõda) ja terrorism: territooriumi annekteerimine, välisriigist imbuv organiseeritud kuritegevus ja terrorism, salakaubavedu, ebaseaduslik piiriületamine; siseriiklike terrorirühmituste ühekordsed või pidevad terroriaktid ning vastavate rühmituste poolt “hirmude külvamine”; jpm; riigiorganite paralüüs ja riigi iseseisvuse kadumine: sisejulgeolekuorganite ja teiste riigiorganite tegevusvõimetus kas looduslike, infotehnoloogiliste või inimeste poolt põhjustatud rikete jm tulemusena; poliitilised muutused rahva (riigi) tahte vastaselt jne;

5. *julgeolekueetika* – julgeolekusüsteemi allstruktuurid on valdavalt vastuvõtnud eetikakoodekseid; loodud on organeid, kes tegelevad töötajate eetika ja moraali probleemidega; selgust tulemuslikkuse kohta pole.

Julgeolekusotsioloogia uuringute objekt on laiahaardeline ja mitmepalgeline: inimesest, loodusest, tehnoloogiast riigini. Kuid julgeolekusotsioloogia uurib sellest kogumist *sotsiaalset reaalsust* eesmärgiga ennendada ohte ja vähendada riske ning kindlustada ühiskonna eksisteerimine ja inimeste turvalisus. Kogu analüüsi ühismõõtmeks saab olema inimeste ja ühiskonna ellujäämine ja turvalisus ning ka arenguvõimalused.

Sotsioloogia on võimeline ennustama – kuid ennustused ei täitu valdavalt, mitte ebateaduslikkuse (ebapädevuse) tõttu, vaid – *ennustuste kasutamise ebaefektiivsuse tõttu*. Julgeolekusotsioloogia ülesandeks on sotsiaalsete probleemide lahkamine järgnevates valdkondades:

1. ühiskonna tähelepanu juhtimine ohtudele ja nende fikseerimine;
2. ohtude ja riskide kohta andmete kogumine ja analüüsimine;
3. uuringutest tulenevate järelduste tegemine julgeolekustrateegiate koostamiseks;
4. kriitika olukorra kohta ja ettepanekud parendamiseks.

**Tabel 2.** Julgeolekusotsioloogia uurimistasandid

Julgeoleku-sotsioloogia osad	Mikrotasandi nähtused ja protsessid	Mesotasandi nähtused ja protsessid	Makrotasandi nähtused ja protsessid
humanitaarne (sotsiaalne) julgeoleku-sotsioloogia osa	elanikkonna turvalisus; sotsiaalne kaitstus, sidusus, vägivald ja kuritegevuse sotsiaalsed tagajärjed	kodanike vabatahtlike julgeoleku valdkonda kuuluvate ühenduste ja erinevate sotsiaalsete gruppide turvalisuse analüüs	inimeste hinnangud oma turvalisuse erinevatele aspektidele
keskkonna julgeoleku-sotsioloogia osa	keskkonna ohude ja katastroofide võimalike sotsiaalsete tagajärgede analüüs	erinevate paikkondade keskkonna kahjustuste sotsiaalsed tagajärjed	erinevate paikkondade elanike hinnangud looduskeskkonnale ja selle kahjustuste sotsiaalsetele tagajärgedele
tehnoloogilise julgeoleku-sotsioloogia osa	infotehnoloogiliste, tehnoloogiliste jm tehnikaga seotud protsesside sotsiaalsete tagajärgede analüüs, ohtude teadvustamine ning elanikkonna kaitse võimaluste projekteerimine	ettevõtete ja firmade poolt toodetud paikkonna riskide sotsiaalsete aspektide analüüs	kodanike ja töötajate kaitstus tööõnnetuste, infotehnoloogiliste õnnetuste, tehnikast tulenevate ohtude sotsiaalsete tagajärgede vastu
riikliku julgeoleku-sotsioloogia osa	riiklike institutsioonide ja instituutide funktsioneerimise kriiside sotsiaalsete tagajärgede analüüs ja	lokaalsete riiklike süsteemide sotsiaalsete probleemide analüüs	riigiametnike turvalisuse sotsiaalsete aspektide analüüs
julgeoleku eetika (juhtimise ja otsuste täitmise moraal, kõlbluse) sotsioloogiline analüüs	ühiskonna ja riikliku julgeoleku sfääris vastuvõetud otsuste ja nende tagajärgede eetilise sotsioloogiline analüüs	ametite ja paikkonna juhtkondade poolt vastuvõetud otsuste ja juhtimise eetilise sotsiaalsed probleemid julgeoleku valdkonnas	

### ***Turvalisus kui ohutus- ja hirmutunde tasakaal ehk oma kaitstuse ja julgestatuse tunnetamine***

Turvalisus on heaoluühiskonna põhiväärtus ja heaolu üks mõõt. Akadeemik Ülo Jaaksoo järgi ka *õnne ja vabaduse tarvilik tingimus*<sup>71</sup>.

Arenenud ühiskonnas on turvalisus seotud kõigi *inimtegevuse tahkude ja hinnangutega oma kaitsusele, ohutusele*. Ühelt poolt eksisteerivad ühiskonna institutsioonide ja riigiorganite loodud ja pakutavad majanduslikud, sotsiaalsed, õiguslikud ja poliitilised võimalused ning garantiid, mis võimaldavad kodanikul ühiskonnas (hästi või halvasti) toime tulla.

Teiselt poolt realiseeruvad ühiskondlik kindlustatus ja garantiid konkreetse *kodaniku jaoks alati läbi tema elutegevuse*, selle võimaluste ja resultaatide. Nii realiseerub *kohalik (lokaalne)* kindlustatus majandusliku toimetuleku, sotsiaalse hoolduse ja abi näol, töölastes võimalustes, vägivalla ning kuritegevuse vastases võitluses konkreetsetes asustatud punktis.

Seega *turvatumme* on küll seotud üldriiklike (globaalsete) deklaratsioonidega, poliitiliste lubadustega, ideoloogiatega, rahvusliku julgeoleku jm süsteemidega, kuid suures osas kujuneb inimeses *vahetult läbi isikliku (perekonna, lähedaste) elulaadi (-stiili, -viisi) ja elukogemuste* ning selle alusel ja kaudu omandatud usust ja veendumusest turvalisuse olemasolu suhtes.

Riigi garanteeritu peab (riigikaitse, piiride puutumatusesse, politsei õiguspärasesse tegevusse, vägivalla tõrjumisse jpm) saama *“omandatuks ja heaks-kiidetuks”* ühiskonna liikmete poolt, nii et inimesed usuksid turvalisse ühiskonda (turvalisusse ühiskonnas) ja oma elu turvalisuse tagamiseks ning olema valmis ka seda võimaluste piirides toetama. **Turvalisus** kujutab kõige üldisemalt *garanteeritud ja tunnetatud heaolu*.<sup>72</sup>

*Turvalisus ja hirmud*. Kaasaja heaoluriikides eksisteerib valdava osa kodanike usk, et rakendatakse kõiki meetmeid iga üksikisiku ning kogu rahva kollektiivse julgeoleku ja turvalisuse tagamiseks, luues kodanikele sellega kindlus- ja kaitstuse tunne. Sõltumata sellest, kuidas ühiskond ja/või riik on end määratlenud, on alati lubatud tagada kodanike, ühiskondlike gruppide jt turvalisus ning tegevusvabadus. Kuigi ükski ühiskond (riik) pole sellega täielikult (edukalt) toime tulnud, annab sisendatud mõte, et rakendatakse kõiki meetmeid iga üksikisiku ning kogu elanikkonna turvalisuse ja kollektiivse julgeoleku kaitseks, selle riigi kodanikule kaitstus- ja kindlustunde. Inimestes vägivalla, kuritegevuse, majandusliku

---

<sup>71</sup> Jaaksoo, *op.cit*

<sup>72</sup> Aimre 1998, *op.cit.*, lk 40.



toimetuleku jms suhtes tekkinud hirme võib pidada ühiskonna heaolukriisiks. *Hirm* on ja jääb probleemiks, sõltumata sellest, kui tõenäoline on selle esinemissagedus<sup>73</sup>.

## Kokkuvõtteks

Tänapäeva maailmas saab kahjutundega nentida, et järjest enam ennast eliidina tunnetanud ladvik suhtub inimestesse, (madalamatesse) sotsiaalsesse gruppidesse väljaspool ennast kui asjadesse, vahenditesse oma eesmärkide täitmisel.

Fanny de Sivers kirjutab, analüüsides Prantsusmaa novembrikuu (2005) sündmusi: “Valitsus jääb oma korraldustega mitmel pool hiljaks, mõnegi ministri puhul võib küsida, kas ta on lühinägelik või lihtsalt arg. [...] nüüdisaegsete ühiskondade praktikat iseloomustab julguse puudus”<sup>74</sup>

Riski ühiskonnas kasvab juhtide, ekspertide, spetsialistide eetilise vastutus, nende moraalne võlg.<sup>75</sup> Kaasajal järjest tugevneb orientatsioon professionaalsele ja ametialasele edule, sõltumata (arvestamata) vahendeid, mis selle saavutamiseks kasutatakse. Järjest ohtlikumaks muutub ükskõiksus oma tegevuse tagajärgede suhtes, vaatamata isegi sellele, et need omavad (võivad omada) kumulatiivset efekti. Samas toimub juhtide, ekspertide, spetsialistide “professionaalse maailma” võõrandumine nende tegevuste humanistlikest ja sotsiaalsetest ülesannetest ja eesmärkidest.

Turvalisuse tõstmise võimalused on esmaselt kõigi riigiorganite tõhus koostöö. Teiseks on vajalik julgeoleku ja turvalisuse ohtude ning riskide kohta käiva usaldusliku info tootmine ning strateegiate loomine ning rakendamine. Kuid vähetähtis pole ka kodanike omaalgatuslik turvalisuse kujundamine ehk kodanikeühiskonna (kodanikuühiskonna) kujunemine<sup>76</sup>.

Poliitilistes retoorikas saab iseloomustada Katrinat kui üleskutset jõuda rahvusvahelises katastroofiennetusalasest koostöös uuele tasemele. See peaks ühendama nii suurriike kui riikide ühendusi: Euroopat, Ameerikat, Hiinat, Indiat, Venemaad, Jaapanit ja ÜROd.

Sotsiaalsete kontseptsioonide ja sotsioloogide veendumuste muutumine mõjutab ka ühiskonna ja põhiväärtuste sidet. Ühiskond muutub tunduvalt olulisemalt kui näeb ennast. Sotsioloogidel on vastutus muutuste eest, mis

<sup>73</sup> Elanikkonna hirmude sotsioloogiline analüüs algas juba 1960. aastatel.

<sup>74</sup> Sivers, F. de. 2005. *Kas mäss nalja pärast või sõnumiga karje* – Postimees, 22.11.05.

<sup>75</sup> Järjest rohkem alustatakse ja vajatakse professionaalse jm eetika sotsioloogilisi uuringuid

<sup>76</sup> Lagerspetz, M. 2005. *Kodanikeühiskond ja turvalisus*. – Eesti edu hind. Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Artiklite kogumik. 2005. Koostajad: E. Raska & T. Raitviir. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus

tulenevad nende uuringutest (teooriatest, ettepanekutest). Kui sotsioloogilised uuringud on valdavalt käsitlenud elanikkonna hirme, siis puuduvad makrotasandi uuringud julgeoleku institutsioonide, organite koostoimest ja selle tagajärgedest turvalisusele, st inimestele. Sõltumata ühiskondliku arengu tasemest ja riiklikust korraldusest, saab järjest selgemaks, et hinnalisemaks poliitilistest ideoloogiatest, tehnoloogilistest saavutustest, religioossetest eesmärkidest jms, hakkab kujunema *inimkonna ellujäämine ja turvaline eksisteerimine*.

Lõpetada võiks mõttega, mis käiks tabavalt kogu XXI sajandi tsivilisatsiooni väljavaadete kohta – me ei tahaks olla Titanicu reisijad, kellele seletatakse, et kurs on õige ja ohud puuduvad. Parem oleks teada ja tunda, et Titanicu-projekt on edasilükatud, see ei saabu kunagi ....

### ***Summary: Security and the Sociological Analyses***

The article raises a question – what are security and safety? What should be done that the needs of the people would be reasonably met, the social environment be secure without constant feeling of fear?

In his article professor Ivar Aimre concentrates on the problems of the new reality of the modern world where threats and risks have greatly changed in comparison with the previous decades. Current threats may be natural (floods, earthquakes, tsunamis etc.); technological (e.g. the establishment of completely new technological systems); managerial and professional (Chernobyl and Challenger catastrophes); info technological (hackers and system failures); social and societal (from street riots to healthcare systems' malfunctions, new diseases etc.); economic and work-related (economic and financial crises); intervention of a foreign country (occupation or war); paralysis of functioning of the state structures (disabled internal security structures as an example here); the problematique of preservation of one's culture and language (domination of the foreign languages) and global threats (from global weather changes to nuclear war).

In the article, the threats and risks (to the security of people) are defined and classified. Threats can be unexpected (with natural causes like earthquakes), expected or predicted (disappearance of some animal species); threats with long term influence (social and economical cataclysms); disasters caused by hostile and violent actors (organized criminal groups, terrorist groups, uncontrolled military/paramilitary groups).

Risk in comparison with the threats are usually predicted, calculated and analysed. Thus the risks are (should be) predicted, avoided and/or neutralized.

In the second part of the article the defence system, the social security system against the threats and risks is studied. Professor Ivar Aimre presents a four level prevention system against the modern threats and risks:

1. the state defence;
2. law enforcement;
3. civil protection;
4. humanitarian or social protection.

The four are all mingled and the most problematic aspects of those four is usually the humanitarian or social protection – how would and could this sphere work together with defence and law enforcement structures? At the

same time, social expectations are high in every society, as they have always been.

Modern sociology has predominantly been involved in the humanization of social problems, in studies of various entities with specific concerns etc. The sociology of security concentrates from one side, on the analyses of social structures, institutions, organizations and on their preparedness to perform as security actors. From the other side, the sociology of security makes it possible to examine the attitudes and possibilities of the civil protection groups and/or the social protection system agencies with the final result in offering concrete solutions of cooperation for the defence, law enforcement, civil protection and humanitarian security spheres.

All together the sociology of security as a new branch of sociology can be divided into the following subfields of specific studies: humanistic (social, societal) security studies; natural/environmental security studies; technological security studies; state security studies and studies of security ethics.

Finally, the sociologists are also responsible for the changes in the world because the social concepts and the studies presented as the results of sociological researches may influence the basic values of many people in the world.

# SISEJULGEOLEKU TÄHTSUS UUES JULGEOLEKU KESKKONNAS

Raine Eenma

## Sissejuhatus

Riigi toimimise üheks indikaatoriks on riigi suutlikkus ise toime tulla erinevate kriisidega, olenemata, kas tegemist on ohuga riigi sise- või välisjulgeolekule. Riigi üheks kvaliteedi näitajaks võikski lugeda tema võimekust, kuidas ta selleks on valmistunud, milline on tema reageerimisvõimekus ning kas ta on ainult abi vajaja või vajadusel ka andja.

Sisejulgeoleku mõistet defineerides sisustatakse see tihtipeale väga ebamääraselt, abstraktselt või vastupidi liiga kitsalt ja kategooriliselt, mistõttu on sisejulgeolek kujunenud käibefraasiks, mille sisu enam-vähem kõik hoomavad, kuid ei suuda seda adekvaatselt ja piisava üldistusastmega selgitada. „Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, [...] mis on kaitseks sisemisele ja välimisele rahule ....”<sup>77</sup> Ajendatuna nendest kahest lõigust põhiseaduse preambulas ning sisejulgeoleku osatähtsuse märgatavast suurenemisest ühiskonnas, püüab autor antud artiklis tutvustada mõistet sisejulgeolek ja selle osatähtsust uues julgeoleku keskkonnas.

Käesolev artikkel on valminud autori poolt varem koostatud uurimistöo<sup>78</sup> põhjal ning on siinkohal pigem üldistav sissejuhatus sisejulgeoleku valdkonda, käsitledes julgeoleku määratlust, globaalmuutuste mõju läbi ajaloo sisejulgeolekule, sisejulgeoleku rolli nüüdisühiskonnas ja selle eripära. Julgeoleku mõiste avamisel püütakse selgitada, milline käitumine rahvusvahelistes suhetes on väikeriikidele eripäraselt omane. Püütakse leida vastust küsimusele, kas väikeriigil on üldse võimalik rahvusvahelistes suhetes kaasa rääkida ning sedakaudu oma iseseisvust kaitsta ja julgeolekut tagada, püüdes anda vastuse ka sellele, milliste julgeoleku tagamise viiside vahel on väikeriigil võimalik valida.

Artikli eesmärgiks ei ole käsitleda välisjulgeolekut ja riigi sõjalist kaitset ning sellega seonduvat, mis on täiesti iseseisev valdkond. Siin puudutatakse neid teemasid riivamisi, markeerimaks sisejulgeoleku piire.

---

<sup>77</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349 preambula.

<sup>78</sup> R. Eenma. Sisejulgeoleku struktuur ja selle õiguslikud alused Eestis. (Magistritöö) Tartu Ülikool, 2005.

Valdkonna käsitlemise olulisust ning tõsist vajadust näitas maailma välis- ja sisejulgeolekupoliitilise keskkonna kardinaalne muutus pärast 11. septembril 2001. aastal toimunud terrorirünnakuid. Ameerika Ühendriike ja Euroopat tabanud siberi katku bakteritega kirjade laine 2002. aasta kevadel jõudis ka Leetu, mis näitab, et Eesti ei ole ülemaailmsest terrorismist siiski ohutus kauguses. Plahvatused Madriidi raudteel 2004. aastal ja Londonis 2005. aastal sundis kogu maailma üldsust pöörama senisest enam tähelepanu uutele, nn asümmeetrilistele ohtudele, mille järgi riik on tõsiselt haavatav seestpoolt tulenevast ohust ning mille eest ei ole täielikult kaitstud ükski riik.

## 1. Julgeoleku eeldused

Eesti Vabariigi põhiseadus võeti vastu rahvahääletusel 1992. aasta 28. juunil ning jõustus 3. juulil 1992. Riikliku suveräänsuse taastamisega omandas Eesti kõik vajalikud omadused, mis ühel suveräänsel riigil peavad olema: territoriaalne terviklikkus, kodanikkond ja avalik võim. Oma territoriaalsest ülimuslikkusest tulenevalt on suveräänil teoorias kohustus kaitsta ka ülaltoodud kolme komponenti.

Riikide tekkimise lepinguteooria kohaselt moodustusid riigid lepingu alusel, mille kohaselt üksikisikud loobusid vabatahtlikult oma algupärasest ja loomulikust vabadusest ning moodustasid ühiselu korraldamiseks riigi. Professor R. Narits märgib, et olgugi riigi loomise motiivid erinevad, on peamiseks sooviks kaitsevajadus – nii seesmise rahu kui ka välise rahu tagamiseks.<sup>79</sup> Seega on lepinguteooria kohaselt riigi esmane ja põhiline funktsioon just kaitsefunktsioon, sest “ühiskondliku lepingu eesmärgiks on lepinguosaliste ellujäämine”.<sup>80</sup> Vaieldamatult on sellise ühiskondliku lepingu ehk kõrgeima õigustloova akti väljenduseks Eestis Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi PS). PS preambula neljanda lõike kohaselt on riik loodud “kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.”<sup>81</sup>

Sellest tulenevalt on riigi esmaseks ja põhiliseks püsiva iseloomuga ülesandeks ja eesmärgiks sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas, mis omakorda annab eesmärgi saavutamiseks ja funktsiooni täitmiseks õigustuse moodustada vajalikke institutsioone.<sup>82</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevusaruande kohaselt saab preambula

<sup>79</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn, 2002, lk 169-178

<sup>80</sup> J. J. Rousseau. Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Varrak, 1998.

<sup>81</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349

<sup>82</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. E.-J. Truuväli jt (koost). Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2002, lk 41-42.

esimesest osast (sisemine rahu) tuletada riikliku korrakaitsefunktsiooni ning teisest (väline rahu) riigikaitsefunktsiooni.<sup>83</sup> Samas on nende riiklike ülesannete korraldamise õiguslikud alused määratud ära ainult riigikaitse funktsioonile (välisele ohule) PS kümnendas peatükis. PS §1 lõigetes 1 ja 2 leiab väljendamist nii riigi kui rahva suveräänsuse idee. Rahvusriigi seesmise ja välise julgeoleku käsitlemisel jääb tavaliselt välja sellele omane rahva ja riigi eristatus, st rahvusriigi suveräänsust sisemise ja välise julgeoleku seisukohalt vaadeldakse kui ühte tervikut, mida teisena nimetatu on kohustatud tagama ning tulenevalt ühiskondlikust lepingust võlgneb esimesele.

PS preambula viienda lõike kohaselt peab riik tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade. Sellega tõstab PS eriliselt esile eesti rahvuse ja kultuuri, eristades seda rahvast.<sup>84</sup> Kui PS sätestatud “rahva” määratlemine ja eristamine läbi õigusliku sideme riigiga (kodakondsus) on suhteliselt lihtne ülesanne, siis suurte kollektiivsete identiteetide – nagu “rahvus” ja “kultuur” – juriidiline määratlemine ja sisustamine on suhteliselt keeruline ülesanne. Seda enam on keeruline nende identiteedi kaitsmine. Käsitledes eesti keele kaitseks astunud samme, on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 05.02.1998. a otsuses nr 11<sup>85</sup> jõudnud järeldusele, et “eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent, ilma milleta pole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik,” ning jätkab, et “eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud. PS §1 deklareerib, et Eesti on demokraatlik vabariik. Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib. Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgsest Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seega on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olustikus õigustatud.” Sidudes omavahel PS preambulas esile tõstetud väärtused ja riigi eesmärgid, võib väita, et riikliku korrakaitse- ja riigikaitse funktsiooni eesmärgiks on lisaks riigi arendamisele ja kindlustamisele ka eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade.

Riigi sisejulgeolek füüsilises mõttes algab riigipiirist. Riigil on suveräänne õigus teostada oma huvide kaitseks piirikontrolli. Eelkõige tähendab suveräänsus õiguslikku suveräänsust ehk suveräänsust kui kõrgeimat riigivõimu, see tähendab jurisdiktsiooni territooriumi ning selle alalise

---

<sup>83</sup> Põhiseaduse Juriidilise Ekspertiisi Komisjon. Tegevuse aruanne. Tallinn, 1998, lk 11-12

<sup>84</sup> T. Annus. Riigiõigus. Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk 28.

<sup>85</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses nr. 11, RT I 1998, 14, 230.

elanikkonna üle, mis ei ole õiguslikult piiratud ühegi teise võimukandja poolt.<sup>86</sup> Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte kohaselt on riikidel (*pro* suveräänidel) õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist ja viibimist riigi territooriumil ning kehtestada selleks tingimusi.<sup>87</sup>

Kahe Saksamaa taasühendamine tõi 1990-ndate alguses kaasa nn külma sõja lõppemise ja põhiliselt bipolariseerumise kadumise, milles domineerisid Ameerika Ühendriigid ja NSVL. Bipolaarse maailma asendumine multipolaarsega on omakorda viinud varasemate julgeolekuterminite ümbersõnastamisele. Kui varem domineerisid peamiselt vahetud militaarsed julgeolekuohud (otsesed sõjalised riskid), siis ümbersõnastamise ja -mõtestamise käigus on need asendunud või täienenud teiste riskidega (majanduslikud, poliitilised ja uued nn asümmeetrilised julgeolekuriskid). Julgeolekuteoorias täheldatakse bipolaarse maailma kadumist ka seesmise ja välise julgeoleku ühtesulandumist. Uues julgeolekukeskkonnas nähakse peamiste väliste ohtudena hoopis tuuma-, bio-, keemia-, radioaktiivse jms massihävitusrelvade kontrollimatut levikut, massilist migratsiooni, narko- ja relvakaubandust, küberkuritegevust, terrorismi ning kuritegelike võrgustike kasvamist üle riikide territooriumide.<sup>88</sup> Seega võib väita, et uus julgeolekukeskkond koosneb nn sisemistest ohtudest, mis on muutunud piiriülesteks ning sellest lähtuvalt on oluliselt tõusnud sisejulgeoleku komponendi tähtsus uues julgeolekukeskkonnas.

Uus julgeolekukeskkond leiab väljenduse ka julgeolekustruktuuride (julgeoleku- ja politseiasutused, piirivalve- ja tolliametkonnad, (im)migratsiooniteenistused) omavahelises tööjaotuses ja funktsioonide lähenemises. Kui riigid suudavad – kas just hõlpsasti, aga siiski – kontrollida riiki ähvardavaid konkreetseid ja vahetuid ohte, siis piirid on osutunud hermeetiliselt sulgematuteks ning see võimaldab ebaseaduslike siserändajate (nende hulgas ka kuritegeliku kontingendi) sisenemist riiki. Riigid käsitlevad seetõttu tihtipeale oma suutmatust kontrollida sissetulevat nn voogu ohuna oma riiklikule suveräänsusele ja julgeolekule. Pealegi omab sõna “ebaseaduslik” õigusriigis alati teatud negatiivset varjundit, mis seondub riigi õiguskorra eiramisega. Professor Robert Alexy märgib, et “sisemine julgeolek on liberaalses õigusriigis keskne kollektiivne hüve”<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. *Op cit.*, lk 47; I. Brownlie. Principles of Public International Law. Fifth Edition. Oxford University Press, 2002, p 289.

<sup>87</sup> I. Brownlie. *Op cit.*, p 522-544; A. Taska. Rahvusvaheline õigus. Lund, 1977, lk 143; E.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Juura, Õigusteabe AS, 2000, lk 118-120.

<sup>88</sup> C. Chyba. Toward Biological Security. Foreign Affairs, Vol. 81 No. 3 2002, p 123; D. Rumsfeld. Transforming the Military; Foreign Affairs, Vol. 81 No. 3 2002, p 27; Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004) RT I 2004, 49, 344.

<sup>89</sup> R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Juridica I/2001, lk 8.



ning riigil peab olema õigus seda tagada. Seetõttu on kohane avada teema julgeoleku mõiste ja olemuse selgitamisega, mis annab mõningase selgituse, miks riigid ja rahvad tunnetavad ohtu ning milles see väljendub.

## 2. Mis on julgeolek

### 2.1. Julgeoleku mõiste

Sõna *julgeolek* (inglise keeles *security*, saksa keeles *die Sicherheit*) ladinakeelne vaste *securus* ehk *sine cura* tähendab tõlkes *ilma mureta*. Julgeolekut võib niisiis määratleda kui muretut olukorda, subjektiivselt tunnetatud ohu puudumist.<sup>90</sup> Ohutu olukorrana defineerivad julgeolekut ka seletavad sõnaraamatud<sup>91</sup>, eesti keeles näiteks 1994. aastal ilmunud "Eesti Entsüklopeedia".<sup>92</sup>

Traditsiooniliselt on julgeolekut seostatud kõige enam riigiga ning mõistetud seisundina, milles riik tervikuna ning selle raames tegutsevad üksikisikud ja nende grupid saavad end tunda kaitstuna. Kaitstuna tähendab sellises olukorras, kus riiki ei ähvarda väline surve ning tema sisemist elu iseloomustab poliitilise süsteemi autonoomsus.<sup>93</sup> Nii on julgeolekut traditsiooniliselt käsitletud eeskätt sõjalisest aspektist, võrdsustades seda võimega ohu korral enda kaitseks jõudu kasutada.<sup>94</sup>

Külma sõja lõppemisega algas Euroopas uue riikidevahelise süsteemi kujunemine, mis tõi kaasa vajaduse laiendada julgeoleku mõistet, mis seni oli omanud vaid puhtsõjalist tähendust. Oluliselt oli vähenenud otsene sõjaline oht ning samal ajal kerkisid üha teravamalt esile uued riigi julgeolekut ähvardavad ohud, nagu rahvusvaheline kuritegevus, illegaalne immigratsioon, relvaäri jne.<sup>95</sup> Tekkis nn *pehme* julgeoleku kontseptsioon, mille pooldajad leidsid, et lisaks militaarsfäärile haarab julgeolek kui poliitiline mõiste ka nn pehmemaid elusfääre, nagu keskkond, sotsiaalsed suhted, inimõigused jne.<sup>96</sup>

Julgeoleku mõiste laiendamise taga nägid selle vastased aga uut probleemi. Probleemina nägid nad ohtu, et ülekoormamine muudab mõiste sisutihjaks

---

<sup>90</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 10.

<sup>91</sup> Random House Webster's College Dictionary, New York, 2001, sv security, p 1189.

<sup>92</sup> Eesti Entsüklopeedia. 7 köide, Eesti Entsüklopeedia kirjastus, Tallinn 1994, lk 38.

<sup>93</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 10.

<sup>94</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 1.

<sup>95</sup> P. Järve. Security Choices of a Re-independent Small State: An Estonian Case / O. F. Knudsen, W. Bauwens, A. Clesse (eds). Small States and the Security Challenge in the New Europe. London, Washington: Brassey's, 1996, p 222.

<sup>96</sup> O. F. Knudsen. Cooperative Security in the Baltic Sea Region. Chaillot Paper 33. Institute for Security Studies. Western European Union. Paris, 1998, p 49.

ning ülendab selle üheks universaalseks hüveks.<sup>97</sup> Väljapääsuna nähti siin julgeoleku mõiste laiendamist mõõdukalt: mõiste võiks haarata välis- ja kaitsepoliitikat, välismajanduspoliitikat ning vaid mõningate valdkondade kaudu ka sisepoliitikat. On ju kõigil eelnimetatuil ühine eesmärk – tagada kriisi või sõja korral riigi toimimine ning poliitiline stabiilsus. Nende valdkondade eesmärk on: tagada riigi võimalus eksisteerida.<sup>98</sup>

Analoogiliselt eeltooduga hõlmab 2004. aastal kinnitatud Eesti Vabariigi julgeolekukontseptsioon traditsiooniliste sõjalis-poliitiliste küsimuste kõrval siseriiklikku tegevust majandus- ja sotsiaalses ning võitlust tänapäeva maailmas üha aktuaalsemate ohtudega, nagu keskkonnariskid, rahvusvaheline terrorism, massihävitusrelvade kontrollimatu levik, rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus, relva-, narko-, inim- ja salakaubandus ning hädaolukordade tekitatud põgenike tulv jms.<sup>99</sup>

Julgeoleku mõiste raames eristab autor rahvuslikku ja rahvusvahelist ning sise- ja välist julgeolekut.

## **2.2. Sisejulgeolek ja väline julgeolek**

Riigi sisejulgeolek ja väline julgeolek on omavahel väga tihedalt seotud ning mõjutavad teineteist vastastikku, mistõttu nende eristamine on keeruline ja võib kohati tunduda meelevaldsena. Püüdes neid valdkondi siiski eristada, hõlmab väline julgeolek riigi välispoliitika, kaitsepoliitika ja välismajanduspoliitika sfääri. Välise julgeoleku keskseks probleemiks on riigi püsijäämine. See tähendab ülesannet vältida ohte, mis võiksid olla riigile eksistentsiaalsed.<sup>100</sup> Eksistentsiaalseks ohuks on kõik see, mis ähvardab riigi konstitutsioonilisi printsiipe: riigi suveräänsust, valitsust ja territooriumi puutumast.

Riigi sisejulgeolek seevastu koondab paljude institutsioonide tegevust elanikkonna materiaalse heaolu, sotsiaalse õigluse ja avalike suhete korraldamiseks, kus juhtivad institutsioonid on riigi õiguskaitseorganid. Põhilise eelduse sisejulgeolekule loob sotsiaalse turvalisuse tagamine ühiskonnas. Seevastu füüsilise julgeoleku tagamisel on peamised ülesanded avaliku korra kaitse ja võitlus kuritegevusega, riigipiiri valvamine ja kaitsmine, piirirežiimi tagamine, elanikkonna kaitse, tuletõrje- ja päästetööde korraldamine jne. Tehnoloogia areng on toonud kaasa ka uue kuriteo liigi – nn küberkuritegevuse, mistõttu üha suuremat tähelepanu

---

<sup>97</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 1-2.

<sup>98</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 42-43.

<sup>99</sup> Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). *Op cit*.

<sup>100</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 21.

vajab andmekaitse ning infrastruktuurisüsteemide funktsioneerimise tagamine.<sup>101</sup>

Riigi julgeoleku sisemised ohud lähtuvad seega riigi elanikkonnast, välised ohud teistest riikidest, mis aga ei tähenda, et selle mõjutamises ei osale teised riigid. Riigi sisemine nõrgestamine – sisejulgeoleku ja haldus-suutlikkuse ülekoormamine – on üks ettevalmistavatest etappidest enne aktiivse vaenuliku tegevuse algust. Autor arvab, et antud teema süvakäsitus jääb Eesti sisejulgeoleku analüüsis eraldi uurimist vajavaks valdkonnaks ega lähe kokku antud artikli eesmärgiga. Riigi sisemise julgeolekuga haakub ka mõiste *nõrk riik*, mille tunnustena võib nimetada näiteks nn poliitilise politsei sekkumist inimeste igapäevaellu, sisepoliitilist konflikti, selge valitsushierarhia puudumist, riigi kontrolli meedia üle jne. Kallaletungi korral on sisemiselt nõrk riik enamasti võimetu vastupanu osutama. Samas leidub näiteid, kus sisemiselt nõrk riik ise ootamatult kallaletungile asub. Enamasti on rünnaku eesmärk juhtida tähelepanu kõrvale enda siseprobleemidelt, põhjendades rünnakut sellega, et just rünnatav riik on süüdi kõigis tema sisemistes raskustes.<sup>102</sup>

Riigi sisejulgeolekut võivad vähendada ka riigis elavad valitseva korra vastaselt meelestatud vähemusrahvused. Nad kujutavad endast riigile tõsist julgeolekuriski, sest taoliste gruppide tasalülitamine võib ajendada teist riiki vähemuste kaitseks interventsiooni alustama.<sup>103</sup>

On selge, et sisejulgeoleku tagamisel on määrav tähtsus riigi sisemise stabiilsuse kindlustamisel. Stabiilsus on aga aluseks sellele, et riik üldse saaks end väliselt kaitstuna tunda. Kui riiki ähvardab väline oht, siis pööratakse alati peatähelepanu just sisemise korra ja stabiilsuse tagamisele.

### **2.3. Rahvuslik ja rahvusvaheline julgeolek**

Rahvuslikku julgeolekut võib käsitleda kui terviklikku poliitiliste eesmärkide, strateegiate ja vahendite kogumit, mis tagab riigi sisemise ja välise kaitstuse, suveräänsuse, valitsuse tegevusvabaduse ja poliitilise enesemääramisõiguse. Kitsamalt defineerides on see suutlikkus kaitsta oma sisemisi väärtusi võimalike väliste ohtude eest. Nende ohtude all peetakse silmas mitte ainult sõjalist kallaletungi, vaid ka diplomaatilisi surveavaldusi, majandusboikotti ja poliitilist väljapressimist.<sup>104</sup>

Rahvusliku julgeoleku tagamises on nähtud ka panust rahvusvahelisse julgeolekusüsteemi. Sõltub ju rahvusvaheline julgeolek süsteemis

---

<sup>101</sup> Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004) *ibidem*.

<sup>102</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 11-12.

<sup>103</sup> H. Magenheimer. *Op cit*.

<sup>104</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 15.

osalevatest liikmesriikidest, nende meelsusest ja sisekorra stabiilsusest.<sup>105</sup> Ideaalina nähakse suurt ja sõbralikku üheskoos tegutsevat nn riikide peret. Siit lähtub ka nn julgeolekupartnerluse mõiste ehk idee, et riik üksi eraldiseisvana oma julgeolekut tagada ei suuda.<sup>106</sup> Sellest mõttest on kantud mitmesuguste julgeoleku tagamise ühenduste loomine kollektiivse julgeoleku tagamiseks.

Kollektiivse julgeoleku (*collective security*) tagamine toimub läbi riikide ühenduse, mis pakub oma liikmesriikide rahvusliku julgeoleku kaitseks rahvusvahelisi julgeolekugarantiisid. Organisatsiooni eesmärk on süsteemi siseselt viia miinimumini kõik võimalikud katsed jõu kasutamiseks kas teise liikmesriigi või kolmanda riigi vastu. Võimalikke rahurikkujaid püütakse tihedamalt organisatsiooniga siduda ning õiguserikkujaid sunnitakse järeleandmistele liikmesriikide ühise sõjalise operatsiooniga.<sup>107</sup> Süsteemi põhinõrkuseks võib pidada asjaolu, et liikmesriikide rahvuslikud huvid on sageli väga erinevad ning sellel pinnal on konfliktid kerged tekkima. Kollektiivse julgeoleku ebaõnnestunud näitena, kus teooria praktikasse ei rakendunud, võib nimetada 1919. aastal moodustatud Rahvasteliitu.

Koostööl põhineva julgeoleku (*co-operative security*) puhul on tegu spetsiifilise riikidevahelise koostööga julgeoleku tagamisel, kusjuures koostöö julgeoleku vallas toimub eeldatavate oponentide vahel. Koostöö kaudu soovivad riigid, kelle julgeolekuhuvid on omavahel tihedalt läbi põimunud, aidata kaasa üksteise julgeoleku suurendamisele, kui sellega kaasneb nende endi kindlustunde kasv. Samas võib selline koostöö kergesti vastuollu minna riikliku sõltumatus põhimõttega, sest enamik riike ei soovi oma suveräänsust koostööst tõusva kindlustunde arvel vähendada. Selleks, et koostööl põhinev julgeolekukontseptsioon saaks olla elujõuline, on vältimatu riikidevahelise usalduse olemasolu.<sup>108</sup>

### 3. Nn tugevama õigus ja jõudude tasakaal

Riigi julgeolek on otseses sõltuvuses riigi geograafilisest asukohast, looduslikest ressurssidest, sõjalisest võimsusest, rahva moraalist ja rahvuslikust iseloomust, samuti riigi diplomaatia edukusest ning sisemisest valitsuskorrast.<sup>109</sup> Need faktorid määravad suuresti ära nii selle, kuivõrd riik võib end tunda kaitstuna, kui ka tema võimsuse – võimaluse teistele

---

<sup>105</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 10.

<sup>106</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 14.

<sup>107</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S. 38.

<sup>108</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 37.

<sup>109</sup> H. J. Morgenthau, (Revised by Thompson, K.W.). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 1985, p 127.

riikidele peale suruda oma tahe hoolimata nende vastuseisust.<sup>110</sup> Siin peetakse silmas nii sõjalise jõu kasutamist kui ka poliitilise ja majandusliku surve avaldamist.<sup>111</sup>

Mõistega *võim* on tihedalt seotud riigi rahvuslikud huvid. Kuivõrd iga riigi ülim eesmärk on säilitada oma iseseisvus ja territoriaalne integreeritus, tuleb tal pidevalt muutuvast julgeolekukeskkonnas oma huvide eest jätkuvalt võidelda. Võitluses jäävad ellu aga vaid tugevamad.<sup>112</sup> Sellise nägemuse ilmestamiseks on rahvusvaheliste suhete teoorias kasutusel *julgeoleku dilemma* (*security dilemma*) mõiste. *Julgeoleku dilemma* kerkib esile olukorras, kus riigid relvastuvad (kasvõi enesekaitseks), vähendades sel moel oma naaberriikide julgeolekut ning kallutades sõjalist tasakaalu enda kasuks. Vastukaaluks sellele tunnevad võimsust koguva riigi naabrid tasakaalu taastamise eesmärgil kohustust suurendada ka enda sõjalist võimsust. Julgeoleku dilemma kerkib esile riikide pidevas võitluses oma rahvusliku julgeoleku tagamise eest ning kurb reaalsus on see, et riigid, kes ei relvastu piisava innukusega ega võitle piisava ägedusega, trambitakse teiste riikide poolt jalge alla.<sup>113</sup> Muidugi ei saa siinkohal jätta mainimata, et taoline mudel ei pruugi alati siiski toimida.

Julgeoleku dilemma kõrval kasutatakse rahvusvaheliste suhete iseloomustamiseks ka *jõudude tasakaalu* (*balance of power*) mõistet. *Jõudude tasakaal* on selline riikidevaheline võimujaotus rahvusvahelises süsteemis, kus ühelgi riigil ega liidul ei ole jõulist ülekaalu. Igasugune jõuvahekordade muutumine selles süsteemis on lubatud vaid juhul, kui ükski riik või riikide liit ei muutu tugevamaks kui süsteemi ülejäänud üksused kokku.<sup>114</sup> Jõudude tasakaalu teooria näeb rahvusvahelist ühiskonda oma olemuselt ebavõrdsena, kuid leiab samas, et riikidevahelist võrdsusetust on võimalik tasakaalustada, kui kõik riigid jälgivad teiste käitumist ning takistavad võimaliku hegemoonia tekkimist eos.<sup>115</sup>

Oma olemuselt ei ole jõudude tasakaalu süsteem sugugi püsiv – niipalju kui on süsteemis riike, niipalju on ka erinevaid huvisid. Ajalooliselt on jõudude tasakaalu süsteem töötanud pigem suurriikide kasuks ega ole suutnud julgeolekuga kindlustada kõiki riike. Vähem garantiisid on see pakkunud eeskätt väikeriikidele. Sellest tulenevalt on jõudude tasakaalu kontseptsioon pälvinud ka rohkelt kriitikat. Kriitikute argumentatsioonidest võib leida viiteid mitmetele alternatiivsetele strateegiatele, mida riigid on kasutanud

---

<sup>110</sup> H. Magenheimer. *Op cit*, S 29.

<sup>111</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 7.

<sup>112</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 8.

<sup>113</sup> H. Gärtner, A. Hyde-Price, E. Reiter (eds.). *Europe's New Security Challenges*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2001, p 2.

<sup>114</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 4.

<sup>115</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 8.

tasakaalustamise asemel. Olulisemad neist on *peitumine* (*hiding*) ja *kaasajooksmine* (*bandwagoning*).

*Peitumiseks* võib nimetada poliitikat, mille sihiks on vältida konfliktis osalemist ning poole valimist vaenutsevate riikide seas. Kõige äärmuslikumas vormis meenutab see jaanalinnu käitumist: ohtu ei taheta tunnistada ega sellele tähelepanu pöörata. Riigil on sellisel juhul valida mitme käitumismalli vahel: neutraliteedi väljakuulutamise, taotledes samal ajal mõlemalt vaenupoolelt garantiisid oma neutraalsuse tagamiseks; püüda jääda isolatsiooni; üksnes kaitsepositsiooni võtmine lootuses, et “torm läheb mööda”; või kõige viimase väljapääsuna otsida turvet mõnelt tugevamalt riigilt (või riikidelt), muutumata seejuures selle riigi liitlaseks ning sekkumata võitlusele tema poolel. Sellisel juhul on turvet otsival riigil vastutasuks pakkuda vaid sõprus ning lubadus konflikti mitte sekkuda.<sup>116</sup>

Teine strateegia, mida võib nimetada *kaasajooksmiseks*, tähistab ohu korral kaitse tagamise eesmärgil riigi liitumist konflikti tugevama poolega. Seda ka siis, kui taoline liitumine toob kaasa ebaturvalisust ning osalist iseseisvuse loovutamist.

Levinud on seisukoht, et suurriikide vahelistes konfliktides eelistavad väikeriigid jääda neutraalseks või valida pigem kaasajooksmise poliitika kui süsteemi tasakaalustaja rolli. Väikeriigid teevad seda ilmselt teadmisel, et nende jõud on liiga väike maailmapoliitikas kaasaraäkimiseks ning nende tõenäosus konfliktis tõsiselt kannatada saada väga suur. Seega püüavad nad alati olla võitja poolel, hoolimata sellest, kas võitjad ohustavad oma tegevusega jõudude tasakaalu või mitte.<sup>117</sup>

#### 4. Ohud väikeriigi julgeolekule

Alustuseks võib küsida, milliste kriteeriumide alusel eristada väikeriike teistest riikidest. Kas on selleks territooriumi suurus, rahvaarv või hoopis mõni muu faktor?

Riigi väiksus antud kontekstis tähistab eeskätt peamiste ressursside puudumist ning riigi piiratud võimet mõjutada iseenda saatust. Kõik riigid, suured ja väikesed, on sarnased oma eesmärkide poolest, kuid vägagi erinevad võimaluste poolest neid eesmärke ellu viia. Olulisim erinevus suur- ja väikeriikide vahel tuleneb seetõttu just riigi võimetest ja võimsusest, millest sõltub ka tema positsioon rahvusvaheliste suhete süsteemis.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 164.

<sup>117</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 165.

<sup>118</sup> K. N. Waltz. *Theory of International Politics*. New York [etc.]: McGraw-Hill, 1979, p 96.

Väikeriigi-kogemus on tuntud igale riigile, kes on tunnetanud ohtu saada okupeeritud märksa tugevama naaberriigi poolt. Seega on väikeriikide julgeolekust kõneldes fookusesse võetud probleemid, mis tulenevad riikidevahelisest ebavõrdsusest. Teisisõnu: analüüsides väikeriikide julgeolekut tegeleme me põhiliselt võimude võrreldamatuses (*power disparity*) lähtuvate probleemidega.<sup>119</sup>

Mõeldes väikeriigi julgeolekule võib välja tuua kaks põhilist väidet: a) väikeriigi püsijäämine sõltub vaid selle riigi enda tegutsemisest ja tehtavatest valikutest või b) pikemas perspektiivis ei oma väikeriigi poolt tehtavad valikud mingit tähtsust, kuivõrd tema julgeolek sõltub niikuinii vaid välistest teguritest. Kui esimene väide paneb väikeriigi püsijäämise sõltuma riigi enda diplomaatilisest osavusest ning oskusest valida nn õige poliitika, siis teise väite kohaselt annab väikeriigi pikemaajaline püsimine tunnistust sellest, et tal on suurriikide omavahelistes intriigides täita mingi ülesanne. Viimast seisukohta on nimetatud ka geopolitiiliseks lähenemiseks väikeriikide julgeolekule.<sup>120</sup>

Olaf F. Knudsen on nimetanud kuus põhilist muutujat, millest väikeriigi püsimine otseselt sõltub. Need on riigi asukoha strateegiline tähtsus suurriikide silmis; pinge suurriikide omavahelistes suhetes; lähima suurriigi A võimutsükli faas; väikeriigi ja tema lähima suurriigi suhete ajalugu; suurriigiga A rivaalitsevate suurriikide poliitika väikeriigi suhtes; ning viimaseks, multilateraalse julgeolekualase koostöövõrgustiku olemasolu.<sup>121</sup> Selle loetelu kohaselt on väikeriigil vaid ühel juhul kuuest võimalik oma saatust ise mõjutada, nimelt oma välispoliitilist orientatsiooni kujundades.

Külgnevate suure ja väikese riigi suhted kipuvad enamasti olema üsna ebastabiilsed, ning seda just seetõttu, et sõltuvad paljuski hoopis mitmetest välistest teguritest. Näiteks väikeriigi naabriks oleva suurriigi suhetest tema peamise rivaaliga.<sup>122</sup> Väikeriigi geograafiline asukoht omab julgeoleku aspektist tähtsust eeskätt seetõttu, et tema territooriumi võidakse mõne suurriigi poolt kasutada platsdarmina teise suurriigi ründamiseks. Kas selline oht ka tegelikkuses esineb, ei ole siinkohal oluline. Riikidevahelistes suhetes on ka kujuteldavad ohud reaalsed, ja sellega tuleb väikeriigil arvestada. Väikeriigi asukoht muutub eriti oluliseks suurriikide vaheliste pingete korral. Pingeperioodidel osutab suurriik naabrist väikeriigi tegevusele märksa teravamalt tähelepanu ning võib otsustavalt reageerida ka väikeriigi kõige tavapärasematele poliitilistele sammudele. Kuivõrd suurriik

---

<sup>119</sup> O. F. Knudsen (1996), p 5.

<sup>120</sup> O. F. Knudsen (1996), p 8.

<sup>121</sup> O. F. Knudsen (1996), p 9.

<sup>122</sup> O.F. Knudsen. Security on the Great Power Fringe: Dilemmas Old and New / Knudsen, O. F. (ed.). Stability and Security in the Baltic Sea Region: Russian, Nordic and European Aspects. London, Portland: Frank Cass, 1999, p 8

ei suuda väikeriigi tegevust piisavalt kontrollida, muutub too alalise kahtlustamise objektiks.<sup>123</sup>

On mitmeid teooriaid, mis käsitlevad suur- ja väikeriigi suhetest tulenevaid kahjusid. Kaks kõige olulisemat on suurjõudude vaheline rivaalitsemine, kus väikeriiki kasutatakse vahendina, ning teiseks imperialism, mis tähendab väikeriigile suurriigi poolt avaldatavat survet. Nii toob suurriigiga külgnemine kaasa ebavõrdsuse (võimude võrreldamatus) ning nõrgema kaitsetuks jäämise.<sup>124</sup>

Imperialismiteooria kohaselt on suurriigi soov ja eesmärk oma territooriumi suurendada ning mõjusfääri laiendada. Imperialismiteooriaga liitub veel teine, võimutsükli teooria, mis käsitleb suurriikide arengut tsüklikena – sisemise tugevnemise perioodist läbi võimuka ekspansionismi ajajärgu tagasitõmbumise ja languse faasi. Surve väikestele naaberriikidele kasvab ja väheneb vastavalt tsükli faasile. Perioodil, mil suurriik on keskendunud oma mõjuvõimu laiendamisele, ei ole surve all mitte ainult väikesed naaberriigid, vaid pingeliseks muutuvad ka suurriigi suhted rivaalidega.<sup>125</sup> Võimutsükli erinevate faaside kohta on oluline veel mainida, et suurriigi perifeerias asuv väikeriik, kes on oma sõltumatuse saavutanud ajal, mil suurriik on oma võimu tipul, omab märksa suuremaid šansse säilitada oma iseseisvus, kui väikeriik, mis kasutas iseseisvumiseks ära suurriigi nõrkushetke.<sup>126</sup>

Suurriikide omavaheliste suhete pingestumisel suureneb surve tõenäosus väikeriigile. Ehkki väikeriigi enda roll näib siin olevat teisejärguline, tunnetab suurriik siiski teatud ohtu lähtuvat ka väikeriigist, kes võib oma käitumisega suhet veelgi pingestada. Järelikult: mida suuremad on pinged kahe rivaalitseva suurriigi vahel, seda suurema strateegilise tähtsuse omandab väikeriik nii oma suurriigist naabri kui tolle rivaali silmis. Suurriigi peamine rivaal võib kasutada väikeriigi territooriumi platsdarmina tema vastaseks rünnakuks ning ei pea selleks isegi väikeriigilt luba küsima – enamasti väikeriigil puudub piisav sõjaline jõud ründajale vastuhakkamiseks. Sageli ei olegi kuigi oluline, milliseid samme väikeriik astub suurriigiga suhete parendamise eesmärgil – tema rolli suurriikide vahelises huvide positsioneerimisel määrab ära ainuüksi strateegiline asukoht.<sup>127</sup>

Juhul kui soositud väikeriiki ähvardab mõni teine riik, võib suurriik tegutseda vastavalt vastastikuse tasakaalustamise (*counterbalancing*) või laiendatud ähvarduse (*extended deterrence*) kontseptsioonile. Viimane on vastastikuse tasakaalustamise üks eritüüp, mis tähendab otseste sõjaliste

---

<sup>123</sup> O. F. Knudsen (1996), p 10-13.

<sup>124</sup> O. F. Knudsen (1999), p 4-5.

<sup>125</sup> O. F. Knudsen (1999), p 10-11.

<sup>126</sup> O. F. Knudsen (1996), p 12.

<sup>127</sup> O. F. Knudsen (1999), p 8-9.



meetmete kasutuselevõttu suurriigi poolt ohustatud väikeriigi kaitseks. Vastutasakaalustamise puudumine suurriikide omavahelistes suhetes annab suurriigile võimaluse tasapisi oma mõjupiirkonda suurendada.<sup>128</sup>

Kui suurriikide vahelistes suhetes kaob tasakaal (või tasakaalustav rivaliteet), võib surve väikeriigile suureneda ning viimane peab võtma kuuleka positsiooni. Sellises situatsioonis kalduvadki väikeriigid suurriikidega kaasa jooksma (*bandwagoning*), liituma kõige tugevama riigiga, lootuses saada viimaselt kaitset enda julgeolekule.<sup>129</sup>

Väikeriike on süüdistatud selles, et nende kaasajooksmine viib jõudude tasakaalustamise süsteemi tasakaalust välja. Vaatamata neile süüdistustele, on vähemalt väikeriikide endi seisukohast vaadatuna nende tegevus igati ratsionaalne, kuivõrd nad sel viisil kohanevad muutustega jõudude tasakaalu süsteemis.<sup>130</sup>

Sageli on väikeriikidele maailmapoliitikas omistatud “õnnetute” roll – nende sõjaline võimsus on aja jooksul järjest vähenenud. Samas on ka kõige skeptilisemad analüütikud pidanud tunnistama fakti, et paljud väikeriigid on suutnud rahvusvahelised kriisid edukalt üle elada ning uue tekkinud rahvusvahelise olukorraga kohaneda.<sup>131</sup>

## 5. Võimalused väikeriigi julgeoleku tagamiseks

Väikeriigi tegevusvabadus sõltub suuresti suurriikide omavahelistest suhetest, rahvusvahelisest süsteemist ning riigi geostrateegilisest asukohast. Kuigi väikeriigid ei ole võimelised rahvusvahelistes suhetes domineerima, sest seda valdkonda mõjutavad peamiselt suurriigid ja nende omavahelised suhted, siis ometi on neil võimalus käitumisega oma seisundit mõjutada.

Kui suurriikide eesmärk rahvusvahelises süsteemis on enamasti oma võimu suurendamine, siis väikeriigi põhimure on eeskätt püsijäämine, milleks sageli tuleb suurematelt riikidelt abi otsida ning nendega liitusesse astuda.<sup>132</sup> ”Väikeriigid on alati võlgnenud oma vabaduse kas jõudude tasakaalu süsteemile, tema huve kaitsva suurriigi ülemvõimule või oma

---

<sup>128</sup> O. F. Knudsen (1999).

<sup>129</sup> M. Sheehan. *Op cit*, p 164.

<sup>130</sup> A. G. Sens. Cooperation under Neorealism: Bringing in the Small States (of Eastern and Central Europe) / M. Fortmann, S. N. MacFarlane, S. Roussel (eds). Multilateralism and Regional Security. Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, 1997, p 187.

<sup>131</sup> R. Väyrynen. *Op cit*, p 41-42.

<sup>132</sup> A. G. Sens. *Op cit*, p 188.

vähesele atraktiivsusele imperialistlikel püüdlustel”, on kirjutanud H. J. Morgenthau.<sup>133</sup>

Pisut lootusrikkamalt näeb väikeriigi olukorda R. Väyrynen, leides, et suurriigid küll määravad rahvusvaheliste suhete piirid, kuid väikeriikidel on võimalus nendes piirides teha erinevaid valikuid. Samuti ei määra riigi suurus alati tema tugevust. Sageli on väikeriigid tugevad oma rahvusliku ühtekuuluvuse poolest, samas kui suurriigid võivad kergesti kannatada sisemise killustatuse pärast. ”Kriisiperioodidel võivad väikeriigid seista silmitsi eksistentsiaalsete ohtudega, kuid enamasti jäävad nad ellu”, on R. Väyrynen optimistlik.<sup>134</sup>

Samal arvamusel on ka O. F. Knudsen, kes leiab, et väikeriike ei saa siiski käsitleda pelgalt väliste jõudude meelevallas olevatena. Neil on oma rahvuslikud huvid ja ajaloolised kogemused, millele rajada oma välispoliitika. Samuti on väikeriigi poolt valitud orientatsioon tema suurriigist naabrile signaaliks sellest, kas viimasel on õnnestunud väikeriigi välispoliitikale mingil moel mõju avaldada. Liit nende kahe vahel võib muuta naabrussuhted sõbralikuks ja rahulikuks, seevastu väikeriigi neutraliteedipoliitikat võib suurriik kas vastumeelselt aktsepteerida või tekitab see temas hoopis kahtlusi ja valvsust. Kui aga väikeriik püüab oma julgeoleku tagamiseks lõimuda ühendustesse, millesse naabrist suurriik ei kuulu, võib viimane käsitleda seda sihiliku solvamise või otsese väljakutsena.<sup>135</sup> Näiteks võib siinkohal tuua Venemaa ja kolme Balti riigi suhted 1990-ndatel aastatel.

Kui tulla tagasi riigi tugevuse juurde (näiteks sõjalise), siis pole see oluline mitte ainult enesekaitseks, vaid tõstab ka riigi atraktiivsust liitlasena. Koostöö suurriigi või suurriikidega kätkeb endas aga mitmeid ohte. Väikeriigi jaoks võib ebameeldivaid tagajärgi kaasa tuua nii suurriikide vaheline konflikt kui ka liiga tihe suurriikide vaheline koostöö, kui selle koostöö viljad tulevad väikeriikide huvide ja julgeoleku arvelt. Väikeriikide julgeolekukeskkonda mõjutab ka suurriikide poliitiline ja majanduslik tõus või langus. Pärast iga sellist muutust tuleb väikeriigil ümber hinnata oma julgeolekupoliitika ning kohandada see uuele julgeolekukeskkonnale, võimukeskustele ja uutele ohtudele. Jõudude tasakaalu süsteem võib kujutada väikeriikide suhtes teatud riskide kasvu.

Küll võivad väikeriigid saavutada edu läbi eduka diplomaatia. Näiteks kui suurriigi tähelepanu on läbirääkimistel hõivatud mitmete küsimustega, saab väikeriik kogu oma tähelepanu koondada ühe, enda jaoks olulisima eesmärgi saavutamisele. Teatud tingimustel saavad väikeriigid suurriigiga

---

<sup>133</sup> H. J. Morgenthau. *Politics among nations*. New York: Alfred A. Knopf, 1973, p 176-177.

<sup>134</sup> R. Väyrynen. *Op cit*, p 42-43.

<sup>135</sup> O. F. Knudsen (1999), p 12-13.

manipuleerida, mida Allen G. Sens nimetab “saba liputab koera” fenomeniks. Sellises olukorras muutub suurriigi panus väikeriigi julgeolekule prestiiži ja ühtlasi ka enda jõu näitamise küsimuseks. Väikeriigid saavad seda aga kasutada abinõuna oma patrooni poolehoiu võitmiseks või soodustuste ja järeleandmiste väljapressimiseks.<sup>136</sup>

Väikeriigi julgeoleku tagamiseks on äärmiselt oluline ka võimalike regionaalsete liitude loomine. See toimub siis, kui regioonis asuvad riigid leiavad oma julgeolekuprobleemid olevat omavahel sedavõrd haakuvad, et neist igäühe rahvuslikku julgeolekut on raske käsitleda teistest riikidest lahus. Regionaalsete liitude loomine toob kaasa nn julgeoleku koondumise (*security complex*), mis kahtlemata tõstab regioonis asuvate väikeriikide turvalisust.

Väikeriigid võivad kuuluda samaaegselt erinevatesse regionaalsetesse gruppidesse, mis võivad osaliselt kattuda, samuti on olemas regionaalsed alagrupid. Näitena võib Läänemere regioonis käsitleda eraldi alaregioonidena Balti riike (Eesti, Läti ja Leedu), Skandinaaviat (Taani, Rootsi, Norra) ning Fenno-Skandiat (Skandinaavia riigid ja Soome).<sup>137</sup>

Regionaalsete liitude kõrval on väikeriigil oma julgeoleku tagamiseks võimalik valida neutraliteedipoliitika, püüda liituda sõbraliku suurriigiga või astuda mõne ühist julgeolekut kindlustava rahvusvahelise organisatsiooni liikmeks.<sup>138</sup>

Julgeoleku tagamisel loodavad väikeriigid sageli eeskätt kahepoolsele liidule mõne sõbraliku suurriigiga. Selline liit ei pruugi aga alati olla parim kindlustus, tekitades suure tõenäosusega väikeriigile juurde uusi vaenlasi. Liidu kahjuks räägib seegi, et suurriik ei pruugi tegelikkuses riskida sõtta sattumisega oma väikeriigist liitlase pärast. Samuti toob taoline liit tõenäoliselt kaasa väikeriigi suveräänsuse vähenemise ning võib viia poliitilise otsustusvabaduse kadumiseni.

Väikeriigi julgeoleku tagamise seisukohast võib märksa paremaks variandiks pidada multilateraalset liitu. Kindlasti pakub see suuremaid eeliseid turvalisuse tagamisel, omades suuremat sõjalist potentsiaali ning kaalukamat rolli rahvusvahelistes suhetes. Multilateraalne liit aitab leevendada mitmeid väikeriigi muresid, kuna liidus olevad suurriigid neutraliseerivad üksteist, vähendades sel moel tõenäosust ühe domineeriva riigi esilekerkimiseks. Väikeriigil avaneb võimalus osaleda ühises otsustamisprotsessis ning end seeläbi kuuldavaks teha. Kõneldes puudustest,

---

<sup>136</sup> A. G. Sens. *Op cit*, p 188.

<sup>137</sup> O. F. Knudsen (1999), p 9.

<sup>138</sup> H. Wiberg. *Security Problems of Small Nations* / O. F. Knudsen, W. Bauwens, A. Clesse (ed.). *Small States and the Security Challenge in New Europe*. London, Washington: Brassey's, 1996, p 36.

on multilateraalsetel liitudel kalduvus muutuda nn kontserdisüsteemiks, mis eemaldab väikeriigid otsustamislaua tagant.<sup>139</sup>

Rahualjal saavad väikeriigid mõju avaldada läbi rahvusvaheliste institutsioonide ning läbi nende institutsioonide luua ja kehtestada väikeriikidele soodsaid õigustloovaid akte. Väikeriigid panustavad rahvusvahelistele institutsioonidele ja nende institutsioonide kaudu rahvusvahelise õiguse arendamisele ning rahvusvaheliste kohtute loomisele seetõttu, et erinevalt suurriikidest on nad sõjaohu ees märksa kaitsetumad.<sup>140</sup> Rahvusvahelistesse organisatsioonidesse astumise kaasneva negatiivse küljena võib esile tuua reeglina sellega kaasnevat suveräänsuse ja otsustamisvabaduse vähenemist.

Paljud väikeriigid on liitudele eelistanud neutraalsuse teed, mis annab konfliktide või sõja korral just nagu võimaluse neist eemale jääda. Üldlevinud rahvusvahelise neutraliteedi mõiste käsitleb neutraliteeti kui "riigi mittesekkumist kahe teise riigi vahelisse sõtta". Neutraalseid riike on eeskätt käsitletud kui kahe vaenuliku bloki vahendajaid.<sup>141</sup>

Mida mõeldakse neutraliteedi all? Iga väikeriik soovib vastasseisudesse, konfliktidesse mitte sattuda, neid ette näha ja ära hoida. Seega on eesmärgiks erapooletu käitumine ehk neutraliteedipoliitika. Teise tähendusega on ametlik, avalikult väljakuulutatud neutraliteet, mis tugineb seadustele. Siin tuleb täpselt fikseerida, kas tegemist on täieliku või osalise, konflikti korral kehtiva või alalise või hoopis teatud konfliktipiirkonna suhtes rakendatava erapooletusega. Viimasel juhul võib neutraliteet ühtlasi tähendada kohustust.<sup>142</sup>

Samas sõltub neutraalsuse võimalikkus paljuski valitsevast rahvusvahelisest olukorrast. Toimiva neutraalsuse tingimuseks on suurriikide vastav leping või heakskiit. Neutraliteet on tegelikult ainsana toimiv garantii, st rahvusvaheliselt tunnustatud ja teiste riikide poolt mingi kohustusega tagatud. Samuti eeldab usaldusväärne neutraalsus suuri rahalisi kulutusi, sest on vaja luua usaldusväärsed kaitsejõud.<sup>143</sup>

Niisiis on väikeriigil võimalik teha oma julgeoleku tagamiseks mitmeid valikuid: valida neutraalne joon, liituda regionaalsesse, bilateraalsesse või

---

<sup>139</sup> A. G. Sens. *Op cit*, p 192.

<sup>140</sup> R. Väyrynen. *Op cit*, p 42-43.

<sup>141</sup> M. Haab. Is Neutrality a Foreign-Policy Option for Small Nationstates? The Case of Estonia / P. Joenniemi, P. Vares (eds). *New Actors on the International Arena: The Foreign Policies of the Baltic Countries*. Tampere: Tampere Peace Research Institute, 1993, Research Report. No. 50, p 76.

<sup>142</sup> E. Medijainen. Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997, lk 50.

<sup>143</sup> A. G. Sens. *Op cit*, p 192.

multilateraalsesse liitu või teha panus kollektiivsele julgeoleku tagamise süsteemile. Väikeriigil on võimalus enda positsiooni maailmas kindlustada ka efektiivse diplomaatia ja sihikindla välispoliitika kaudu. Paraku sõltub rahvusvaheline koostöö lisaks innukale väikeriigile ka teiste osaliste huvidest ja soovidest, mis kipuvad tihtipeale väikeriigi omadest erineva. Ning lõpuks määrab kõik ära ikkagi vaid riigi geograafiline asukoht, nagu on öelnud 19. sajandi kuulus Saksa riigitegelane Otto von Bismarck.

## 6. Sisejulgeoleku identiteet

On selge, et julgeolek ei ole asi iseeneses, vaid on alati seotud mingisuguse kindla objektiga – alati peab saama vastata, kes tunneb end ohustatuna ning millest on tingitud ohutunne. Julgeolekuteoorias nimetatakse seda objekti referentsobjektiks (ingl k *reference object*) ning rääkides julgeolekust, võib ohust ja ohustajast aru saada ainult sellele referentsobjektile omaste karakteristikute kaudu, st need küsimused, mida nimetatud objekt peab ohustatuks ning kaitsmist väärivaks.<sup>144</sup> Käsitlemaks identiteedi ja sisejulgeoleku teemat, on julgeolekuteooria sisse toonud ühiskondliku ehk identiteedi julgeoleku mõiste.<sup>145</sup>

## 7. Identiteedi julgeolek

Defineerides identiteedi julgeolekut, lähtub autor seisukohast, et kogu ühiskonna turvalisuse aluseks on tema poliitiliselt tähenduslike etniliste ning religioossete gruppide turvalisus. Nimetatud rahvuslik-religioossed grupid võivad moodustada vastastikku võimendudes tugevaid iseseisvaid identiteete (katoliiklik Poola, judaistlik Iisrael) ja nimetatud grupid toimivad iseseisval sõltumata riigist või olles sellega isegi vastuolus. Tajudes ohtu oma identiteedile võimendub nendes gruppides hirm ja vaenulikkus, tuues kaasa turvatunde kadumise ühiskonnas tervikuna.<sup>146</sup>

Kaasaegses rahvusvahelises süsteemis käsitletakse ühiskondlikku turvalisust kui ühiskonna võimet säilitada oma põhiline iseloom, seda nii muutuvates tingimustes kui võimalike või tegelike ohtude korral. Ühiskondlik turvalisus käsitleb situatsioone, kus ühiskonnad tajuvad ohtu oma identiteedile. Turvalisus käsitleb soodsate evolutsioonitingimuste korral traditsioonilise

---

<sup>144</sup> O. Wæver. European Security Identities. Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No. 1, 1996, p 106-108.

<sup>145</sup> O. Wæver (1993) *Op cit.*

<sup>146</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit.*

keele, kultuuri, muude koosluste ning religioosete rahvusliku identiteedi ning tavade säilimist<sup>147</sup>.

Võistlevad identiteedid ja ränne kui oht ühiskondliku turvalisuse sektorile käib nende praktikate ja ideede kohta, mis määratlevad indiviide kui sotsiaalse grupi liikmeid, milleks antud juhul on ka PS preambulas märgitud rahvus ja rahvas, selleks võivad olla ka muud identiteeti määratlevad tingimused (nt keel, religioon), mida identiteedi kandja oluliseks peab.

16.06.2004. aastal kiitis Riigikogu otsusega heaks Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). Dokumendis tuuakse Eesti riikliku huvi ja julgeolekupoliitika eesmärgina ära edendada rahva heaolu ja säilitada kultuuripärandit, tagada globaliseerivas maailmas rahvusvahelist koostööd, arendades eesti rahva, eesti keele ja kultuuri, eesti identiteedi säilimist läbi aegade.<sup>148</sup> Ohuna nimetatud väärtustele esitatakse dokumendis ka ulatuslikku sisserännet, sealhulgas massilist põgenike sissevoolu, illegaalset immigratsiooni, rahvusvahelist kuritegevust ja terrorismi.<sup>149</sup>

Identiteedijulgeoleku referentsobjektiks on suured kollektiivsed identiteedid, mis võivad samas eksisteerida ka ilma riigita.<sup>150</sup> Seetõttu saab rääkida juba selle peatüki esimeses osas mainitud riigi ja rahva/ rahvuse eraldiseisvana käsitlemise võimalusest. Oht rahvusele või muule identiteedile väljendub ohuna n-õ meie säilimisele, mille all võib mõelda nii grupi- kui ka rahvskuuluvust (nt meie, katoliiklased; meie, eestlased jne). Identiteedina võib antud juhul kujutada kõike, mida identiteedi kandja oluliseks peab ning seda ohustava tegurina kõike, millest selle identiteedi kandja end ohustatuna tunneb. Professor Rein Ruutsoo märgib, et PS-s on "Eesti riikluse etno- kollektivistlik sisu sõnastatud mitmesuguste eestlaste kui keelelis-kultuuriliselt määratletud rahvuse kollektiivsete eesmärkide ja eestlaste kui ühiskonda konstitueeriva etnilise koosluse õiguste kaitsmise kaudu".<sup>151</sup> Riigikogu poolt kinnitatud julgeolekupoliitika alusdokument toob Eesti kohta üsna näitliku (ilmselt siiski mitte ammendava) loetelu võimalikest referentsobjektidest ka ära, selle hulgas on nii keel, kultuur, rahvus kui ka muu, mis eelneva alla võib mitte mahtuda. Seega annab Riigikogu oma otsuse läbi suunise täidesaatvale võimule rahvusliku julgeolekupoliitika teostamisel. Eespool viidatud julgeolekuteooria toob

---

<sup>147</sup> O. Wæver (1993) *Op cit.*

<sup>148</sup> Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. *Op cit.*

<sup>149</sup> Vaata ka RA kokkuvõtet 2005

<sup>150</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit.*, p 119-121

<sup>151</sup> R. Ruutsoo. Euroopa Liit ja Eesti rahvusriik. Raamatus: Eesti Euroopa Liidu lävepakul. R. Ruutsoo, A. Kirch (koost). Teaduste Akadeemia Kirjastus, Tallinn, 1998, lk 31.

välja peamised valdkonnad, mida eristatakse, kui käsitletakse identiteedijulgeoleku teemat.<sup>152</sup>

Sisseränne. Immigratsiooni võib tunnetada ohustavana olukorras, kus selle tagajärjel rahvastiku struktuur oluliselt muutub (vrd Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused). Sellisena võib käsitleda ka (okupatsiooni-) võimude poolt läbiviidavaid riigi homogeniseerimise projekte (nt NSVL ja Balti riigid, Valgevene, Ukraina). Samuti käivad siia alla olukorrad, kus sisseränne on sedavõrd suur, et teatud territooriumil püsivalt elav identiteedi kandja tunnetab võistleva identiteedi näol ohtu kaotada oma nägu.

Horisontaalne võistlus. Horisontaalne võistlus avaldub läbi naabruses asuva teise identiteedi kandja tugevat mõju identiteedile, kus identiteedi kandjat füüsiliselt ei asendata (nt immigratsiooni tulemusel), kuid naabruse intensiivne kultuur ja keel avaldavad tugevat mõju.

Vertikaalne võistlus. Vertikaalne võistlus avaldub läbi integreeriva projekti olemasolu (Euroopa Liit, Jugoslaavia) või regionaalse järgluse (Kataloonia ja baskide iseseisvuspüüdlused, Kurdistani loomise idee) kaudu, mis tõmbab identiteete vastavalt kas tugevama või nõrgema identiteedi suunas. Professor Rein Ruutsoo leiab, et Euroopa Liiduga liitumine ei mõjuta Eesti identiteeti tõsiselt, sest “müütide, tseremooniade ja sümbolite tasemel ei ole Euroopal midagi sügavamalt identiteeti loovat veel pakkuda ja Eestis pole neil ... veel olulist kaalu”.<sup>153</sup> A. Albi aga märgib hoopis, et rahvusliku identiteedi primaarsus on kaasajal kahanemas ning kuuluvus moodustub hoopis kontsentriliste ringide baasil ning väikeriik tunnetab korruga mitut identiteeti.<sup>154</sup> Seega on hinnangud identiteedile mitmesugused, kuid eelkõige on need määratletavad mitte üksikute teoreetikute arvamuste põhjal, vaid selle määratleb identiteedi kandja ise.

Depopulatsioon. Depopulatsioon ei ohusta mitte niivõrd identiteeti, vaid selle kandjaid kui gruppi ning nende ellujäämist. Ohustavateks teguriteks võivad olla sõda, nakkushaigused, genotsiid, looduskatastroof ja äärmusliku variandina ka ulatuslik kuritegevus.

Nagu eelpool viidatud, on identiteedijulgeolek leidnud kajastamist riigi julgeolekupoliitika alusdokumendis – seega on Eestis need julgeolekumõisted (osaliselt) kattuvad.

Peatükist kokkuvõtteid tehes, võib taas pöörduda julgeolekuteoreetikute poole. O. Wæver märgib, et nii riigi julgeolek kui ka ühiskondlik julgeolek puudutavad mõlemad eksistentsi: kui riik kaotab oma suveräänsuse, ei ole ta püsinud riigina; kui ühiskond kaotab identiteedi, siis pole ta suutnud jääda

<sup>152</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 119-123

<sup>153</sup> R. Ruutsoo. *Op cit*, lk 37.

<sup>154</sup> A. Albi. Euroliit ja kaasaegne suveräänsus. *Juridica* 2000/III, lk 166.

püsima iseendana.<sup>155</sup> Kas sisserändajad või muud võistlevad identiteetidid asetatakse julgeoleku konteksti, sõltub alati sellest, kui rangelt või leebelt identiteedi kandjad oma identiteedi säilimisele ja hoidmisele vaatavad.<sup>156</sup> Identiteet võib ohu tajumise läbi ka tugevneda ehk aidata teadvustada ning edendada nn meie-tunnet.

Oxfordi Ülikooli loogika emeritprofessor Michael Dummett hoiatab, et ükski riik ei tohiks pidada rassi, religiooni või keelt identiteedi ülioluliseks komponendiks: “Kui riik seda teeb, leiab ta end paratamatult olukorrast, kus tema piirides elavad vähemused, kes on rassilt teistsugused, ning praktiseerivad vähem levinud, kui soositud religiooni või keelt. Need vähemused satuvad tagakiusamise või diskrimineerimise alla, kas riigi seaduste alusel või domineeriva grupi tegevusest tulenevalt ning leiavad end olevat nn teise klassi kodanikud.<sup>157</sup> Oma äärmuslikemates versioonides on selline identiteedi konstrueerimine viinud XX sajandi alguses tekkinud natsionaalbolševismini, millele eelnes ohvriterohke Esimene maailmasõda ning veel ohvriterohkem Teine maailmasõda sajandi keskel. Eestit on see valusalt mõjutanud rahvastiku küüditamise ümberasustamiskatsete ning nn nõukogude inimese kujundi loomiseni. Eelmise sajandi lõpus viisid liigselt etnotsentristlikud mõtted 1994. aastal Ruandas hutu ja tutsi suguharude vahel toimunud kodusõjani ja veel neli-viis aastat hiljem Balkani poolsaarel endises Jugoslaavias aset leidnud genotsiidini (nimetades vaid suuremaid). Ühest küljest on etnotsentrism väga ohtlik demokraatliku ühiskonna ülesehitamisel, teisest küljest aga tuleb suhtuda hoolivalt legitiimsetesse nõuetesse “oma” identiteedi säilitamisel, sealhulgas PS-es eriliselt kaitsmist leidnud eesti keele ja kultuuri säilitamisel.

## Lõppsõna

Käesoleva artikli põhieesmärgiks oli tutvustada ja analüüsida sisejulgeolekut kui valdkonda ning kirjeldada selle aluseid ja selgitada, kuidas see toimib. PS preambula neljanda lõike kohaselt on riik loodud “kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.” Sellest tulenevalt on riigi esmaseks ja põhiliseks püsiva iseloomuga ülesandeks ja eesmärgiks sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas, mis omakorda annab eesmärgi saavutamiseks ja funktsiooni täitmiseks õigustuse moodustada vajalikke institutsioone.

---

<sup>155</sup> O. Wæver (1996).

<sup>156</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde. *Op cit*, p 123-126.

<sup>157</sup> M. Dummett. *On Immigration and Refugees*. Roudlege 2001, p 6.



Võrreldes erinevaid käsitusi julgeolekust, selgus, et uues julgeolekukeskkonnas nähakse peamiste ohtudena julgeolekule tuuma-, bio-, keemia-, radioaktiivse jms massihävituse relvade kontrollimatut levikut, hädaolukordadest põhjustatud massilist migratsiooni, narko- ja relvakaubandust, küberkuritegevust, terrorismi ning kuritegelike võrgustike kasvumist üle riikide territooriumide. Seega piiri kadumine sise- ja rahvusvahelise julgeoleku vahel on tinginud sisejulgeoleku osatähtsuse olulise kasvu edaspidises julgeolekukeskkonnas.

Käsitledes identiteedijulgeolekut, selgus, et ühest küljest on etnotsentrism väga ohtlik demokraatliku ühiskonna ülesehitamisel, teisest küljest aga tuleb suhtuda hoolivalt legitiimsetesse nõuetesse "oma" identiteedi säilitamisel, sealhulgas PS-es eriliselt kaitsmist leidnud eesti keele ja kultuuri säilitamisel.

Terrorismi muutumine rahvusvaheliseks probleemiks on kaasa toonud ka ulatusliku terrorismivastase võitluse, mis ühendab riike kogu maailmas ja on praeguseks parandanud oluliselt õiguskaitseorganite rahvusvahelist koostööd. Samas tuleb nentida, et rahvusvahelised operatsioonid ei ole täitnud oma põhilist eesmärki – hävitada Al-Queda võrgustik. Autor peab vajalikuks siinkohal mainida, et samas ei tõstnud Iraagi sõda oluliselt terrorismiohtu maailmas, kuigi sellist tagajärge peeti tõenäoliseks. Arvetel on külmutatud kümneid miljoneid dollareid, kuid see on siiski väga väike osa terroristide finantsidest. Aktiivne rahvusvaheline terrorismivastane võitlus on sundinud terroriste otsima uusi võimalusi oma tegevuse finantseerimiseks ja varjamiseks ning läbi selle on terrorismirühmituste võrgustik hargnenud laiali ja finantseerimiskanalite tuvastamine on muutunud veelgi raskemaks. Siin segunevad juba organiseeritud ja transnatsionaalse kuritegevuse rahastamise skeemid – nagu narko-kaubandus, salakaubavedu, inimkaubandus, rahapesu, mistõttu arvab autor, et n-õ tavakurjategija ei pruugi enam teada, et mõne "äriaga" toetab ta enese teadmata terrorismi. Aina raskem on vahet teha terroristlikul rühmitusel ja kuritegelikul grupeeringul, kuna nende kasutatavad meetodid on tihti sarnased: plahvatused, pantvangivõtmised, tapmised jne. Organiseeritud kuritegevuse poolt toimepandud kuritegusid ei saa otseselt lugeda terrorismiks, küll on aga näiteks nn allilma omavahelised arveteklaarimised, millega kaasnevad plahvatused ja ulatuslikud tulistamised, oluliseks julgeoleku riskiks.

Professor I. Tammelo arvas, et õigusfilosoofia seisukohalt on terrorism kui provokatsioon õigusriigile, mida ta tahab hävitada ja mille seaduste raames ta edeneb, paljastades tänapäeva õigusriikliku mõtlemise nõrgad kohad. Prof Tammelo oli seisukohal, et kindlasti leidub kehtivas seadusandluses ning poliitilises korras paljutki, mille vastu õigluse nimel võidelda saab ning

võitlema peab. Selles võitluses aga ei ole terroristlikud meetodid õigustatud, isegi mitte abinõudena institutsionaliseeritud terrori vastu.<sup>158</sup>

Riigi eesmärgiks oli ja on luua mehhanism, millega ta on suuteline reageerima mistahes erakorralisele sündmusele, sõltumata sellest, kuidas seda hetkel või hiljem nimetatakse. Riigi toimimise üheks indikaatoriks on riigi suutlikkus ise toime tulla erinevate kriisidega, olenemata sellest, kas tegemist on ohuga riigi sise- või välisjulgeolekule. Riigi üheks kvaliteedi näitajaks võiski lugeda tema võimekust, kuidas ta selleks on valmistunud, milline on tema reageerimisvõimekus ning kas ta on ainult abi vajaja või vajadusel ka andja.

Sisejulgeoleku mõistet defineerides sisustatakse see tihtipeale väga ebamääraselt, abstraktselt või vastupidi liiga kitsalt ja kategooriliselt, mistõttu on sisejulgeolek kujunenud käibefraasiks, mille sisu enam-vähem kõik hoomavad, kuid ei suuda seda adekvaatselt ja piisava üldistusastmega selgitada.

Traditsiooniliselt on julgeolekut seostatud kõige enam riigiga ning mõistetud seisundina, milles riik tervikuna ning selle raames tegutsevad üksikisikud ja nende grupid saavad end tunda kaitstuna. Kaitstuna tähendab sellises olukorras, kus riiki ei ähvarda väline surve ning tema sisemist elu iseloomustab poliitilise süsteemi autonoomsus. Nii on julgeolekut traditsiooniliselt käsitletud eeskätt sõjalisest aspektist, võrdsustades seda võimega ohu korral enda kaitseks jõudu kasutada.

Külma sõja lõppemisega algas Euroopas uue riikidevahelise süsteemi kujunemine, mis tõi kaasa vajaduse laiendada julgeoleku mõistet, mis seni oli omanud vaid puhtsõjalist tähendust. Oluliselt oli vähenenud otsene sõjaline oht ning samal ajal kerkisid üha teravamalt esile uued riigi julgeolekut ähvardavad ohud, nagu rahvusvaheline kuritegevus, illegaalne immigratsioon, relvaäri, terrorism jne. Tekkis nn *pehme* julgeoleku kontseptsioon, mille pooldajad leidsid, et lisaks militaarsfäärile haarab julgeolek kui poliitiline mõiste ka nn pehmemaid elusfääre, nagu keskkond, sotsiaalsed suhted, inimõigused jne.

On selge, et julgeolek ei ole asi iseeneses, vaid on alati seotud mingisuguse kindla objektiga – alati peab saama vastata, kes tunneb end ohustatuna ning millest on tingitud ohutunne. Riikide tekkimise lepinguteooria kohaselt moodustusid riigid lepingu alusel, mille kohaselt üksikisikud loobusid vabatahtlikult oma algupärasest ja loomulikust vabadusest ning moodustasid ühiselu korraldamiseks riigi. Olgugi riigi loomise motiivid erinevad, on peamiseks sooviks kaitsevajadus – nii seesmise rahu kui ka välise rahu tagamiseks. Seega on lepinguteooria kohaselt riigi esmane ja põhiline

---

<sup>158</sup> I. Tammelo. Õiglus ja Hool. Ilmamaa, 2001, lk 104; 111-114.

funktsioon just kaitsefunktsioon, sest “ühiskondliku lepingu eesmärgiks on lepinguosaliste ellujäämine”. Nii riigi julgeolek kui ka ühiskondlik julgeolek puudutavad mõlemad eksistentsi: kui riik kaotab oma suveräänsuse, ei ole ta püsinud riigina; kui ühiskond kaotab identiteedi, siis pole ta suutnud jääda püsima iseendana.

Riigi eesmärgiks oli ja on luua mehhanism, millega ta on suuteline reageerima mistahes erakorralisele sündmusele, sõltumata sellest, kuidas seda hetkel või hiljem nimetatakse. Riigi toimimise üheks indikaatoriks on riigi suutlikkus ise toime tulla erinevate kriisidega, olenemata sellest, kas tegemist on ohuga riigi sise- või välisjulgeolekule. Riigi üheks kvaliteedi näitajaks võikski lugeda tema võimekust, kuidas ta selleks on valmistunud, milline on tema reageerimisvõimekus ning kas ta on ainult abi vajaja või vajadusel ka andja.

Võrreldes erinevaid käsitlusi julgeolekust, selgus, et identiteedijulgeolekt ühest küljest eeldab etnotsentrismi, mis on väga ohtlik demokraatliku ühiskonna ülesehitamisel, teisest küljest aga tuleb suhtuda hoolivalt legitiimsetesse nõuetesse “oma” identiteedi säilitamisel, sealhulgas PS-es eriliselt kaitsmist leidnud eesti keele ja kultuuri säilitamisel. Sellest tulenevalt on aina raskem vahet teha terroristlikul rühmitusel ja kuritegelikul grupeeringul, kuna nende kasutatavad meetodid on tihti sarnased.

Õigusfilosoofia seisukohalt on terrorism kui provokatsioon õigusriigile, mida ta tahab hävitada ja mille seaduste raames ta edeneb, paljastades tänapäeva õigusriikliku mõtlemise nõrgad kohad. Kindlasti leidub kehtivas seadusandluses ning poliitilises korras paljutki, mille vastu õigluse nimel võidelda saab ning võitlema peab. Selles võitluses aga ei ole terroristlikud meetodid õigustatud, isegi mitte abinõudena institutsionaliseeritud terrori vastu.

### ***Summary: Importance of Internal Security in the New Security Environment***

While defining the concept of internal security it is very often formulated either very generally and abstractly or, on the contrary, too strictly and categorically, wherefore internal security has become a figure of speech of which essence everybody is more or less aware of but cannot explain it adequately and with sufficient degree of generalization.

As tradition, security has mostly been associated with state and understood as a condition where the state as a whole, also individuals and their groups acting in the frame of it, can feel themselves secure. In such kind of circumstances, secure means that the state is not threatened by external pressure and its internal life is characterised by autonomy of the political system. Therefore, security has traditionally been considered from the military aspect, equalizing it to the ability to use force in self-protection in danger.

Ending of the Cold War started a development of a new interstate system in Europe, accompanied by necessity to widen the concept of security what used to carry strictly military meaning. Direct military threat was considerably lessened whereas, at the same time new threats to states security arose more and more acutely, like international crime, illegal immigration, weapons trafficking, terrorism etc. There was formed a concept of so called *soft* security which supporters found that in addition to the military sphere the political concept of security evolved also so called softer spheres of life, like environment, social relations, human rights etc.

It's obvious that security is not self-contained but it is always related to some certain object – an answer has always to be obtainable, as who feels itself threatened and what causes it. According to the contractual theory of forming states, the states were formed on the basis of a contract, pursuant to what individuals voluntarily renounced of their original and natural freedom and formed a state for arranging common life. Be motives for forming a state different, the main aspiration is protection – securing both internal and external peace. Thus, by the contractual theory the main and basic function of a state is protection; as for the target of the social contract is survival of the contracting parties. Both state and social security handles each existence: should the state loose its sovereignty it had not survived, should society loose its identity it had not survived as itself.

The objective of the state was and still is the creation of a mechanism for reacting adequately to any extraordinary event, no matter what it is called at the moment or later. One of the indicators of a functioning state is its ability

to handle different crises' that may occur, being the threat on either internal or external security. One of states quality characteristics lies in its capability, preparedness, reaction capacity, and its role as merely in need of assistance or as also a provider of it, if needed.

The main objective of the present article was to introduce and analyse the field of internal security, to describe its fundamentals and explain its operation. According to subsection four of the preamble to the Constitution, the state has been created to protect internal and external peace, and to serve as a pledge to present and future generations for their social progress and common welfare. Consequently, the states first and foremost duty and constant goal is to protect internal and external peace and security in the society, which provides the licence to establish the institutions necessary for attaining goals and fulfilling functions.

While comparing different concepts of security it became apparent that security of identity, from one side, presumes ethnocentrism, which poses great dangers in building a democratic society, but from the other side, the legitimate demands for preserving "our own" identity must be carefully considered, including the maintenance of the Estonian language and culture strongly emphasised in the Constitution. In the new security conditions uncontrollable spread of chemical, bio, radioactive or nuclear weapons, mass migration, drug and weapon trafficking, cyber crimes, terrorism and the expansion of criminal networks over state borders are considered the primal threats to security. Thus, it is complicated to distinguish between terrorist faction and criminal group since the methods they use are often similar.

From the point of view of legal philosophy, terrorism is as a provocation of the state, which it wants to destroy and in which frames of law it develops, revealing the weak points of today's legal thought. Certainly, the current legislation and political order include a lot of elements that could and should be fought in the name of justice. Nevertheless, this fight does not justify the use of terrorist methods, not even as measures against institutionalised terrorism.

Thus, the author found that disappearance of the border between internal and external security causes substantial growth of the role of internal security in the future environment of security.

# INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION COUNTER-TERRORISM POLICY SETTING

Lauri Lugna

## Introduction

One of the objectives of the European Union (EU) as laid down in the Treaty on European Union article 29, is to provide citizens with a high level of safety within an area of freedom, security and justice by preventing and combating crime in particular among others also terrorism, through closer cooperation between police forces, customs authorities and other competent authorities in the Member States<sup>159</sup>. In December 2003 the European Council adopted a comprehensive document titled “A Secure Europe in a Better World – A European Security Strategy”, outlining the threats facing the Member States. Terrorism heads the list and the document states: “terrorism puts lives at risk; it imposes large costs; it seeks to undermine the openness and tolerance of our societies and it poses a growing strategic threat to the whole of Europe”<sup>160</sup>. The last point in this statement is probably the most significant as the attacks in Madrid and London in March 2004 and July 2005 respectively did have implications on most EU Member States. So in order to minimize this threat, the security strategy proclaims that “Concerted European action is indispensable”<sup>161</sup>.

One has to bear in mind that safeguarding national security and protecting the state and its citizens from terrorists falls in the competence of the Member States. As the EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC) Mr. Gijss de Vries has stated: “the role of the union [EU] is not to supplant Member States but to support them in working internationally and the main thrust of Europe's defence against terrorism remains firmly at the level of national governments”<sup>162</sup>.

The EU's difficulties are compounded because ‘counter-terrorism’ is not in itself a defined area and in its broadest and fullest sense ‘counter-terrorism’

---

<sup>159</sup> The Council of the European Union (12.2002). Consolidated version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Communities*, C 325/5, 24.12.2002, p. 21.

<sup>160</sup> The Council of the European Union (12.2003). Secure Europe in a Better World – A European Security Strategy. Doc. 15895/03, 12.12.2003, p. 3.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Leitner, S. (2005). Delays thwart EU chief's anti-terror fight. In *Financial Times*, 6.03.2005. [01.08.2005, Financial Times: [http://news.ft.com/cms/s/76b3f86a-8e77-11d9-8aae-00000e2511c8,ft\\_acl=,s01=1.html](http://news.ft.com/cms/s/76b3f86a-8e77-11d9-8aae-00000e2511c8,ft_acl=,s01=1.html)].

spans across a number of policy areas<sup>163</sup>. It is a cross-pillar activity engaging many EU actors and instruments and because of that, coordination problems have been encountered on several levels<sup>164</sup>. Counter-terrorism requires action from every government department, not only from those charged with law enforcement, border control and foreign and defence policy. Finance ministries need to track terrorist funding, health ministries should have stockpiles of vaccines and education ministries should fund academic research into Islamic groups<sup>165</sup>. National governments find it hard to coordinate their own ministries and agencies involved in counter-terrorism, trying to coordinate the collective efforts of 25 governments at the EU level is exponentially more difficult<sup>166</sup>.

After the Madrid attacks in March 2004, the European Council emphasized in its declaration on combating terrorism that it instructs the Council to put in place new committee structures capable of ensuring greater operational cooperation on security and terrorism within the EU<sup>167</sup>. This article discusses the current EU institutional framework in which the EU counter-terrorism policy is set. It seeks to find an answer to what kind of an EU institutional framework is needed for “concentrated European action” and for “ensuring greater operational cooperation”. The specific research question focuses on how the European Union counter-terrorism policy is being set at the EU level.

In order to answer the abovementioned research questions this article first describes the threat that terrorism poses to the EU Member States. This is followed by a description of the theoretical basis of the EU level counter-terrorism policy setting. Then the actors involved in the EU counter-terrorism policy setting are portrayed and their roles explained. On the basis of the above, an analysis of the current EU level institutional framework and its problems is presented. In the conclusions recommendations are made on how to shape the institutional framework of the EU counter-terrorism policy setting into a more effective one.

---

<sup>163</sup> Keohane, D. (2005). The EU and counter-terrorism. London: Centre for European Reform, p. 2. [23.05.2004, Centre for European Reform: [http://www.cer.org.uk/pdf/wp629\\_terrorism\\_counter\\_keohane.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/wp629_terrorism_counter_keohane.pdf)].

<sup>164</sup> The Council of the European Union (05.2004). Working structures of the Council in terrorism matters – Options paper. Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to COREPER. Doc. 9791/04, 25.05.2004, p. 1.

<sup>165</sup> Keohane, p. 3.

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> The Council of the European Union (03.2004). Declaration on combating terrorism adopted by the European Council at its meeting on 25 March 2004. Doc. 7906/04, p. 6. [08.08.2005, The Council of the European Union: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st07/st07906.en04.pdf>].

As the core action in the fight against terrorism is in the competencies of the Member States, this article mainly looks at the institutional set up of the Council in the II and III pillar policy setting and concentrates less on the set up in the I pillar. Moreover, due to the limits on the length of this article, it does not encompass an analysis of the institutional set up at the Member States level, where national positions for the EU counter-terrorism policy setting are prepared, as that differs considerably between Member States and would require longer research.

## **1. Terrorism as a security threat to the European Union Member States**

Terrorism is not a new phenomenon in Europe, as the citizens of Spain, United Kingdom, Ireland, Germany, Greece and Italy know all too well<sup>168</sup>. In Britain, Ireland and Spain alone, more than 5000 lives have been lost to terrorism over the last 30 years<sup>169</sup>.

The European Security Strategy states that Europe is both a target and a base for terrorism: European countries are targets and have been attacked<sup>170</sup>. Logistical bases for Al Qaeda cells have been uncovered in the United Kingdom, Italy, Germany, Spain and Belgium<sup>171</sup>. The strategy makes particular pointed reference to the danger of terrorist groups using biological, chemical or even nuclear bombs on European soil<sup>172</sup>. In November 2004 Gijs de Vries the EU Counter-Terrorism Coordinator said that there remains a substantial and sustained threat of further terrorist attacks in Europe and the threat emanates mainly from islamist networks, groups or individuals, though non-islamist groups as well continue to pose risks to security<sup>173</sup>.

Unfortunately the 7<sup>th</sup> of July 2005 bombings in London proved de Vries's assessment to be correct. As the 11<sup>th</sup> July 2005, "New York Times" reported a European participant saying at the meeting of high-level intelligence and counter-terrorism officials from two dozen European countries and the United States in London: "We're all under the threat of attack, and we all

---

<sup>168</sup> De Vries, G. (07.2004). Address at the Seminar on EU Cooperation in preparing for attacks with CBRN-agents, Ministry of Foreign Affairs, The Hague, 7.07.2004, p. 1.

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> The Council of the European Union, 12.2003, p. 3.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Keohane, p. 6.

<sup>173</sup> De Vries, G. (11.2004). The European Union's role in the fight against terrorism. Address in Royal Irish Academy, Dublin, 25.11.2004, p. 1.



must work together to stop the next one. The next attack could happen outside my window."<sup>174</sup>.

The continent served as a logistical base for the September 11<sup>th</sup> attackers and has itself been the target of a number of foiled plots<sup>175</sup>. In February 2002, the Italian authorities apparently thwarted a plot by al-Qaeda to poison Rome's water supply with cyanide-based chemicals<sup>176</sup>. In January 2004, the French anti-terrorist police detained five people in Lyon – two of them admitted to plans to attack specific targets in France using ricin and botulinum bacteria<sup>177</sup>. In April 2004, British anti-terrorist agents foiled a plot involving the use of corrosive substance osmium tetroxide<sup>178</sup>. While the impact of these attacks might have been limited – with the exception of the possible attempt to poison Rome's water supply – one can only imagine the psychological effects arising from such an attack<sup>179</sup>. The United States of America embassy in Paris, the Christmas market in Strasbourg, a United States of America base in Belgium and the United States of America military facilities in Great Britain were also among the planned targets of terrorist groups located in London, Rotterdam and Frankfurt<sup>180</sup>. There is no doubt that cells sympathizing with Al-Qaeda are active in Europe<sup>181</sup>.

As the Madrid attacks demonstrated, terrorism – in particular radical Islamic terrorist groups – remains a serious threat in Europe and beyond<sup>182</sup>. The same was reiterated in the United State of America Department of State "Country Reports on Terrorism 2004", where it was stated that "terrorist activity and the presence of terrorist support networks in Europe remain a source of concern"<sup>183</sup>.

According to the latest Europol's report which outlines the terrorism situation in the EU over the last twelve months, the terrorist threat to the EU

---

<sup>174</sup> Sciolino, E. & Van Natta Jr, D. (2005). With No Leads, British Consult Allies on Blasts. In *The New York Times*, 11.07.2005. [12.08.2005, The New York Times: <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=FA0917FB39590C728DDDAE0894DD404482&incamp=archive:search>].

<sup>175</sup> Dalgaard-Nielsen, A. (2004). Homeland security American and European responses to September 11th. In J. Pilegaard (ed.), *The Politics of European security* (pp. 159-179). Copenhagen: Danish Institute for International Studies, p. 171.

<sup>176</sup> Lindstrom, G. (2004). Protecting Europe. *ISSEU Newsletter* nr 12, October 2004. [10.08.2005, European Union Institute for Security Studies: [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)].

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Dalgaard-Nielsen, p. 171.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Keohane, p. 1.

<sup>183</sup> United States of America's Department of State, (2005). Country Reports on Terrorism 2004. Washington: Department of State Publication, p. 42. [10.08.2005, U.S. Department of State: <http://www.state.gov/documents/organization/45313.pdf>].

is posed by a wide number of groups and organisations ranging from international Jihadist networks and large scale nationalist groups to violent political extremist activists, generally involved in acts of sabotage and criminal damage<sup>184</sup>. While the EU as an entity might not be subject to a specific threat from Al-Qaeda and/or its affiliates, these groups are targeting a number of Member States that are perceived as enemies of Islam and designated as “legitimate” targets due to their involvement in Iraq or in Afghanistan or to specific factors such as the law banning the Islamic veil in French schools<sup>185</sup>. As such, France, Germany, Italy, Poland, Spain and the United Kingdom (as well as other countries, including the United States and Israel) have been specifically designated by al-Qaeda leadership<sup>186</sup>. Moreover, the bomb attacks in Madrid in March 2004 and the disruption of a number of terrorist cells in other Member States demonstrate the continuous will of al-Qaeda and/or its affiliates to strike within the European Union boundaries and influence governments’ policies and the day to day life of its inhabitants<sup>187</sup>.

Terrorist do not limit their attacks to institutions associated with the State, but seek to attract maximum publicity from high profile attacks, deliberately causing large numbers of civilian deaths<sup>188</sup>. Together with their disregard for their own lives, this makes it much more difficult to put in place effective physical counter-measures<sup>189</sup>. The will of some of these terrorists to use chemical devices appears to be consistent; however, the most favoured method still relies on suicide bombers as demonstrated in a string of attacks in Russia in August [2004], which culminated with the Beslan hostage taking<sup>190</sup>. But we have to take into account that intelligence shows a growing interest in chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) materials by Islamic terrorist groups<sup>191</sup>. Hard-copy poison recipe books were found in training camps in Afghanistan, Pakistan and Georgia<sup>192</sup>. More specifically, recent arrests made in France, Spain and the United Kingdom, where traces of ricin, training manuals and chemical substances were discovered, are indications that attempts are being made to acquire CBRN

---

<sup>184</sup> Europol (2004). Terrorist activity in the European Union: situation and trends report (TE-SAT) October 2003 – 17 October 2004, p. 4. [29.07.2005, Statewatch: <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/europol-terrorism-rep-2003-4.pdf>].

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>188</sup> The House of Lords (2005). House of Lords, European Union Committee, 5<sup>th</sup> Report of Session 2004-05, *After Madrid: the EU's response to terrorism*. London: The Stationary Office Limited, p. 9.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> De Vries, 07.2004, p. 4-5.

<sup>192</sup> *Ibid.*

materials<sup>193</sup>. That points to the assumption that the threat of a small-scale chemical or biological attack is substantially higher than in the past<sup>194</sup>.

The sheer number of arrests of Islamic terrorists or supporters in the European Union is also an indicator that Europe is not only a target for al-Qaeda and other Jihadist groups but it is also to be considered as a place of recruitment and logistical support for the Jihad in Afghanistan, Iraq and Chechnya<sup>195</sup>. Furthermore, fully trained fighters returning from these fighting grounds are a potential threat due to their level of training<sup>196</sup>.

The vulnerability of individual European countries makes them so interdependent that none of them can effectively protect their citizens on their own<sup>197</sup>. A chemical or radiological attack on a European capital might have consequences for several countries in the region and conventional attacks are also likely to cause ripple effects far from their target in today's increasingly complex and interdependent societies<sup>198</sup>. Moreover, as the creation of a free internal European market proceeds, competitive pressure on providers of, for example, energy or transportation services would, in the absence of common security standards, result in the lowest common denominator being applied<sup>199</sup>. This all suggests that there is a need for common efforts and cooperation in order to protect the Member States and their citizens. In order for this cooperation to be fruitful, effective institutional set up is needed, where there is no confusion of tasks and competence.

## **2. Theoretical basis of the European Union counter-terrorism policy setting**

In the wake of the hostage-taking and murders at the Munich Olympic Games in 1972 and in response to terrorist threats with sources both within and outside Europe, as well as the problem of drug trafficking, the European Community Member States created the so-called Trevi (Terrorism, Radicalism, Extremism, and Violence International) Group of interior and

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Europol, 2004, p. 4.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>197</sup> Dalgaard-Nielsen, p. 172-173.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

justice ministers, which began to meet regularly in 1976<sup>200</sup>. This was largely an intergovernmental forum for collaboration outside of the formal treaty structure and it lacked a permanent secretariat, but provided the law enforcement authorities in the European Community with a limited, yet useful way to communicate and exchange information on various transnational crimes, as well as to share best practices to combat them<sup>201</sup>.

Nowadays the role of the EU in the fight against terrorism is still relatively limited as most of the instruments and competence in this area remain in the hands of the Member States. However, through its legislative work and policy initiatives the EU can do a lot to help national authorities work together internationally<sup>202</sup>.

Article 2 of the Treaty on European Union states that the “Union shall set itself the objective to maintain and develop the Union as an area of freedom, security and justice, in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime”<sup>203</sup>. This is the basis of EU level action in the sphere of internal security, including combating terrorism. Article 29 of the same treaty specifically refers to terrorism as one of the serious forms of crime to be prevented and combated by developing common action in three different ways: closer cooperation between police forces, customs authorities and other competent authorities, including Europol; closer cooperation between judicial and other competent authorities of the Member States; and approximation, where necessary, of rules on criminal matters<sup>204</sup>.

For the Treaty on European Union terrorism is part of the problem of (organized) crime, although there are differences between the aims of each form of crime<sup>205</sup>. Organized crime is generally associated with financial gain, while terrorism is considered to have political motives, but what

---

<sup>200</sup> Occhipinti, J. D. (2004). Police and Judicial Co-operation. In M. G. Cowles & D. Dinan (ed.), *Developments in the European Union 2* (pp. 181-199). New York: Pelgrave Macmillan, p. 183.

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> De Vries, G. (09.2004a). Contribution to the hearing by the Subcommittee on Europe of the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, Washington DC, 14.09.2004, p. 7-8.

<sup>203</sup> The Council of the European Union, 12.2002, p. 11.

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>205</sup> Fijnaut, C. (2004). Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice. In N. Walker (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 241-282). New York: Oxford University Press, p. 272.

applies to the problem of organized crime certainly applies to that of terrorism<sup>206</sup>.

The Treaty of Amsterdam split up the Justice and Home Affairs policy between a group of newly communitarized areas under Title IV of the Treaty on European Communities (asylum, immigration, external border controls, and judicial cooperation in civil matters) and another group which remains within the intergovernmental context of Title VI of the Treaty on European Union (police and judicial cooperation in criminal matters)<sup>207</sup>. From an operational point of view, this legal borderline between the European Community and intergovernmental areas causes many problems because the different strings of decision-making, procedures, and legal instruments which are applicable make any more comprehensive ‘cross-pillar’ action more difficult and cumbersome<sup>208</sup>.

The European Union counter-terrorism policy is not in itself a very clearly defined policy area, as it encompasses aspects of almost all traditional policy areas, for example the EU non-proliferation policy or the European Security and Defence Policy (ESDP). Several EU policies help to address the causes of radicalisation and recruitment into terrorism<sup>209</sup>. The EU development strategy and its contribution to the Middle East Peace Process play a significant role in this respect, as does the process of comparing and analysing the Member States policies with respect to the integration of minorities and countering discrimination<sup>210</sup>.

There is a paradox in the EU’s role in counter-terrorism. On the one hand, the governments agree in principle that cooperation at the EU level is good because of the cross-border nature of the terrorist threat, but on the other, they are slow to give the Union the powers (such as investigation and prosecution) and resources (such as spies and money) it would need to be truly effective<sup>211</sup>. This is because security policy – especially when it concerns protecting citizens – goes to the core of national sovereignty, and governments are reluctant to give the EU powers that could interfere with their existing laws and national security practices<sup>212</sup>. The EU is working

---

<sup>206</sup> *Ibid.*

<sup>207</sup> Monar, J. (2005). Institutionalizing Freedom, Security, and Justice. In J. Peterson & M. Shackleton (ed.), *The Institutions of the European Union* (pp. 186-209). New York: Oxford University Press, p. 187.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> De Vries, 11.2004, p. 8.

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> Keohane, p. 3.

<sup>212</sup> *Ibid.*

hard to coordinate national anti-terrorism policies, but it is only just starting to pursue its own counter-terrorism policies<sup>213</sup>.

### **3. Institutional framework of the European Union counter-terrorism policy setting – actors and their roles**

Institutional framework of the European Union counter-terrorism policy setting could, in broad terms, be divided between four different institutions or groupings: the Council of the European Union with all its bodies, working groups and the secretariat; the Commission of the European Communities; independent agencies of the EU; Member States cooperation outside the formal Council structure, but with links to it.

#### **3.1. The Council of the European Union**

##### ***3.1.1. The European Council***

The European Council brings together heads of state or government and the President of the Commission. It discusses numerous contributions that have been prepared by various Council compositions. With counter-terrorism issues that is mainly by the Justice and Home Affairs Council and/or the General Affairs and Foreign Relations Council.

In June 2005 the European Council adopted a Plan of Action containing well over 100 initiatives to be taken during the Dutch, Luxembourg and British Presidencies<sup>214</sup>. It also identified four priority areas: information sharing, combating terrorist financing, mainstreaming counter-terrorism in the EU's external relations, and improving civil protection and the protection of critical infrastructure<sup>215</sup>. The European Council is turning a lot of attention to counter-terrorism issues as it discusses them at least once a year. But its decisions remain mere declarations as most of the issues are already decided on the ministerial level.

##### ***3.1.2. The Committee of Permanent Representatives***

All the work in the Council is prepared or coordinated by the Permanent Representatives Committee (COREPER), made up of the permanent representatives of the Member States working in Brussels and of their

---

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> De Vries, 11.2004, p. 1.

<sup>215</sup> *Ibid.*

assistants<sup>216</sup>. All texts coming up for a formal ministerial [Council] decision have to pass through COREPER<sup>217</sup>.

Unfortunately, COREPER deals with counter-terrorism related matters in its two formations. COREPER II is composed of ambassadors and deals with counter-terrorism issues that are part of the Justice and Home Affairs, the Common Foreign and Security Policy (CFSP), the European Security and Defence Policy, and Financial Policy. COREPER I is made up of ambassadors' deputies and deals with transports, telecommunication, environment, research, etc<sup>218</sup>. As such it does not have the time to devote itself only to counter-terrorism<sup>219</sup>.

*Contact Group (network of focal points) of persons from the Member States' Brussels Permanent Representations dealing with all aspects of terrorism*

The Contact Group (network of focal points) of persons from the Member States' Brussels Permanent Representations dealing with all aspects of terrorism was created in the autumn of 2004 and has so far convened three times<sup>220</sup>. The task of the focal points is to act as central contact points for all counter-terrorism related information in the Member States' Brussels Permanent Representations and guarantee that all relevant documents relating to counter-terrorism reach the competent authorities in the Member States<sup>221</sup>. As such it is not a new Council working group but just a contact group of focal points for preparing the meetings of the Council preparatory bodies and sharing information.

### **3.1.3. The Justice and Home Affairs Council**

The Justice and Home Affairs (JHA) Council brings together Justice and Interior ministers on average once a month to discuss the development and implementation of cooperation and common policies in this sector. Since 2001 the Council – notably the Justice and Home Affairs Council – has adopted important legislative measures and policies to facilitate cross-border cooperation by national law-enforcement authorities and intelligence agencies<sup>222</sup>.

---

<sup>216</sup> Monar, p. 196.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> The Council of the European Union, 05.2004, p. 2.

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> Põllu, K. (01.08.2005). Interview with Mr. Kristo Põllu, Justice and Home affairs attaché in Estonian Permanent Representation in Brussels 01.08.2005.

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> De Vries, 11.2004, p. 1

The Hague programme adopted in November 2004 by the European Council highlights that “the JHA Ministers within the Council should have the leading role in the fight against terrorism, taking into account the task of the General Affairs and External Relations Council”<sup>223</sup>.

#### *The Article 36 Committee*

The Article 36 Committee (CATS) was set up under Article 36 of the Treaty on European Union to fulfil a coordinating role in criminal matters of police and judicial cooperation and to give opinions for the attention of the Council, either at the Council’s request or on its own initiative. It is also to contribute, without prejudice to the COREPER responsibilities, to the preparation of the Council discussions in the areas covered by Article 29 of the Treaty on European Union<sup>224</sup>.

CATS is by its nature a coordinating committee consisting of senior officials from the Member States’ Ministries of the Interior and/or Justice. It coordinates the work of the various third pillar working groups dealing with police cooperation, judicial cooperation in criminal matters, Schengen Information System as well as the work of the EU agencies and the various bodies working with police and judicial cooperation (Europol, Eurojust, Cepad etc.)<sup>225</sup>. As a general rule, CATS meets once a month.

#### *The Terrorism Working Group*

One of the two Council working groups fully devoted to the fight against terrorism is the Terrorism Working Group (TWG) composed of representatives of the Member States’ Ministries of the Interior and/or law enforcement agencies (and in some Member States of security services)<sup>226</sup>. This group meets three to five times per Presidency and deals with internal threat assessments, practical cooperation and coordination among EU bodies<sup>227</sup>. For the last three years, the TWG has held, once per presidency, joint meetings with the second pillar working party on terrorism (COTER) dealing with international aspects, to issue a consolidated assessment ("compendium"), integrating the internal and external dimension of the threat<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> The Council of the European Union (11.2004). Presidency Conclusions of European Council on 4 and 5 November 2004 in Brussels. Doc. 14292/04, 05.11.2004, p. 30.

<sup>224</sup> The Council of the European Union, 12.2002, p. 25.

<sup>225</sup> The Council of the European Union, 05.2004, p.3.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 2

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*



The TWG itself covers only the law enforcement cooperation aspects – other JHA elements which might have an impact on the fight against terrorism such as visa policy, document security and judicial cooperation are dealt with elsewhere, while other aspects such as transport security or data protection have yet another different chain of reporting/decision making.

#### *The Working Party on Civil Protection*

The Working Party on Civil Protection is working on an early warning mechanism and consequence management as a whole<sup>229</sup>. It has also been dealing increasingly with counter-terrorism issues as the terrorism threat has been growing in the EU Member States.

#### *The Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*

The Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum coordinates the work of the various working groups in the field of migration, visa, borders and asylum<sup>230</sup>. This working committee and its subordinate preparatory working groups process regulations that support the fight against terrorism.

#### **3.1.4. The General Affairs and External Relations Council**

The General Affairs and External Relations Council (GAERC) consists of the Member States ministers of foreign affairs. It touches upon counter-terrorism issues mainly when it prepares the European Council meetings and updates the EU list of terrorist organizations and persons linked to terrorist activities. This list was first adopted in December 2001 in the wake of the terrorist attacks on September the 11<sup>th</sup>.

#### *The Political and Security Committee*

The Political and Security Committee coordinates the second pillar working groups in the field of the CFSP and the ESDP<sup>231</sup>. It has similar functions as CATS, but in the II pillar.

#### *The Working Party of Foreign Relations Counsellors*

The Working Party of Foreign Relations Counsellors engages itself particularly in the EU mechanism to freeze assets of terrorists and terrorist

---

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> *Ibid.*

organizations<sup>232</sup>. It discusses the Member States' proposals in the format called the Clearing House.

#### *The Working Party on Terrorism (International Aspects)*

Second Council working group fully devoted to the fight against terrorism is the Working Party on Terrorism (International Aspects) (COTER), which is mainly composed of representatives of the Member States' ministries of foreign affairs<sup>233</sup>. This group meets once a month and deals with issues related to external matters, threat assessments and policy recommendations as regards third countries and regions, implementation of the United Nations conventions and the coordination of work, in particular in the United Nations as well as handling seminars on the financing of terrorism<sup>234</sup>.

#### **3.1.5. The Council secretariat**

In the JHA sector, the Council secretariat has played a markedly different role from that of its other spheres of activity. Apart from the usual role of note-taking and reporting, advising on procedures and being the 'honest broker' and 'institutional memory', the Council secretariat has in this particular field played the role of a motor, legal drafter and initiative taker<sup>235</sup>.

#### *The Counter-Terrorism Coordinator*

In March 2004 the European Council adopted the "Declaration on Combating Terrorism" in which the Council emphasised "that a comprehensive and strongly coordinated approach is required in response to the threat posed by terrorism"<sup>236</sup>. With the same declaration the European Council agreed to the establishment of a Counter-Terrorism Coordinator (CTC). Consequently the Council also welcomed the decision of the Secretary General/High Representative Javier Solana to appoint Mr. Gijs de Vries to the position<sup>237</sup>. According to the Council declaration the Coordinator works within the Council Secretariat, coordinates the work of the Council in combating terrorism and, with due regard to the responsibilities of the Commission, maintains an overview of all the

---

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 2

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Nilsson, H. G. (2004). The Justice and Home Affairs Council. In M. Westlake & D. Galloway, *The Council of the European Union* (pp. 113-142). London: John Harper Publishing, p. 137.

<sup>236</sup> The Council of the European Union, 03.2004, p. 13.

<sup>237</sup> *Ibid.*

instruments at the Union's disposal with a view to regular reporting to the Council and effective follow-up of Council decisions<sup>238</sup>. According to de Vries he does not have a more specific job description<sup>239</sup>.

In Keohane's<sup>240</sup> opinion, de Vries has virtually no powers, apart from persuasion as he cannot force governments to act, in addition he has no budget and cannot propose legislation nor can he chair meetings of national justice or foreign ministers to set the anti-terrorism agenda. De Vries has stated himself that he is not responsible for coordinating individual Member States' national counter-terrorism structures or operations as that is a matter for the countries themselves<sup>241</sup>.

### *The Situation Centre*

In June 2005 the Council decided to stimulate cooperation among Europe's security and intelligence services by reinforcing the Situation Centre (SitCen) in the Council Secretariat<sup>242</sup>. SitCen brings together national experts to analyse intelligence assessments from the Member States (rather than raw intelligence)<sup>243</sup>. The national officials decide what information they want to send to SitCen<sup>244</sup>. Previously, SitCen analysts only assessed threats emanating from outside the EU territory<sup>245</sup>. From 2005 onwards SitCen provides the Council with strategic analysis of the terrorist threat based on intelligence from the Member States' security [internal security services] and intelligence services [external services] and, where appropriate, on information provided by Europol<sup>246</sup>.

## **3.2. The Commission of the European Communities**

The role of the Commission of the European Communities is to make proposals for European Union legislation<sup>247</sup>. It also monitors how that legislation is implemented once it has been adopted by the EU Council of

---

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> The House of Lords, p. 25.

<sup>240</sup> Keohane, p. 18.

<sup>241</sup> De Vries, 09.2004a, p. 2.

<sup>242</sup> De Vries, 11.2004, p. 2.

<sup>243</sup> Keohane, p. 31.

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> De Vries, 11.2004, p. 2

<sup>247</sup> The Commission of the European Communities (2005). Justice, Freedom and Security from a European Commission perspective. [15.08.2005, European Commission: [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/justice\\_home/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_en.htm)].

Ministers<sup>248</sup>. However, in the area of Justice, Freedom and Security the European Commission shares its right to make legislative proposals with the Member States<sup>249</sup>.

Generally, the Commission, which until 1997 had virtually no role in the area of law enforcement and security, is now fully associated with the work and indeed has generated, in response to requests from the Council and the European Council, most of the proposals in the field of counter-terrorism<sup>250</sup>. One of the examples of the Commission's work is, for instance, its intention to propose in 2005 a European programme for the protection of critical infrastructure with a trans-boundary dimension<sup>251</sup>. Based on the information provided by the Member States, the Commission is drawing up an assessment of the national assets and capabilities that can be made available through the Community Civil Protection Mechanism in the event of a major terrorist attack<sup>252</sup>.

According to Mr. Jonathan Faull, the Commission Director-General for Justice, Freedom and Security there is an internal working group of the Commission which he chairs together with his colleague from the External Relations Directorate-General. The working group brings together everybody within the Commission dealing with the internal and the external aspects of terrorism. Below that level there is an internal group, chaired by Mr Faull's director responsible for counter-terrorism, and an external group, chaired by the external relations staff on the directorate level<sup>253</sup>.

#### *The Monitoring and Information Centre*

Set up at the Commission in the framework of the Civil Protection Mechanism, the Monitoring and Information Centre (MIC) is the central instrument of cooperation between the national emergency systems and the EU level<sup>254</sup>. Following an attack, Member States may choose to appeal to the solidarity of the other Member States, either bilaterally or through MIC, which has a permanent and direct contact with the various civil protection capabilities in the Member States, as well as a database of the civil protection capacities that may be provided by the Member States on a case by case basis and which may include national military resources<sup>255</sup>. MIC can provide assessment/ coordination teams capable of assessing needs and

---

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> The House of Lords, p. 25.

<sup>251</sup> De Vries, 11.2004, p. 6.

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> The House of Lords, p. 50.

<sup>254</sup> De Vries, 07.2004, p. 11.

<sup>255</sup> *Ibid.*

facilitating coordination, as well as intervention teams made available by the Member States<sup>256</sup>.

### 3.3. The Independent Agencies

The institutions listed below have been established by the Member States and remain under the intergovernmental control of their various management boards<sup>257</sup>. However, given their pan-European approach to law enforcement and, in some cases, daily operations independent of oversight by the Member States, these bodies represent a subtle but noteworthy shift in the direction of a more supranational approach to fighting transnational organized crime in the EU<sup>258</sup>.

#### 3.3.1. Europol

“Europol is the European Union law enforcement organisation that handles criminal intelligence. Its aim is to improve the effectiveness and co-operation between the competent authorities of the Member States in preventing and combating serious international organised crime and terrorism.”<sup>259</sup> Europol is charged with building and maintaining a database of information supplied by the Member States, and using this data to analyse crimes, conduct specific investigations at the request of national law enforcement authorities, and request that the latter launch such investigations<sup>260</sup>.

Europol's main role is to assist national police forces through the exchange and analysis of information, its operational role is limited to supporting joint investigative teams at the request of a Member State<sup>261</sup>. It has been given a central role in the fight against terrorism, following the 11<sup>th</sup> of September 2001, particularly through the establishment of its Counter-Terrorism Task Force which brought together experts from various law enforcement and intelligence services<sup>262</sup>.

---

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> Occhipinti, p. 193.

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> Europol (2005). Fact sheet on Europol 2005. [29.07.2005, Europol: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts>].

<sup>260</sup> Occhipinti, p. 193.

<sup>261</sup> De Vries, 09.2004a, p. 7.

<sup>262</sup> The Commission of the European Communities (03.2004). Commission staff working paper. European Security Strategy – Fight Against Terrorism. Doc. SEC(2004) 332, 19.03.2004, p. 6.

In Gijs de Vries opinion only Europol has the capacity to comprehensively map European trends in crime and the relationship between the smuggling of people, weapons, drugs and the financing of terrorism<sup>263</sup>. The Counter Terrorism Task Force of Europol has identified the financing of terrorism as a priority issue and is working, inter alia, on the identification of new sources and methods of terrorist financing, as well as of fund raising using local Islamic charities and cash couriers<sup>264</sup>.

### **3.3.2. Eurojust**

Eurojust is an independent body composed of magistrates from the EU Member States and it aims to improve coordination and cooperation between investigators and prosecutors dealing with serious international crime including terrorism and has convened meetings on how to improve judicial cooperation to fight terrorism<sup>265</sup>.

The Member States have designated a Eurojust national correspondent for terrorist matters in order to enhance its counter-terrorist work<sup>266</sup>. Eurojust has set up a team that is specifically tasked with looking into questions of terrorism<sup>267</sup>. The main aims of the Terrorism Team are to ensure that the terrorism co-ordination meetings are well prepared and organised, to enhance the exchange of information related to terrorism via regular contacts with nominated correspondents on terrorism and to establish a general database of legal documents related to terrorism<sup>268</sup>.

### **3.3.3. The European Border Agency**

The European Border Agency was created in October 2004 by the Council Regulation (EC) No 2007/2004. The Agency coordinates operational cooperation between Member States in the field of management of external borders; assists Member States in training national border guards, including the establishment of common training standards; carries out risk analyses; follows up on the development of research relevant for the control and surveillance of external borders; assists Member States in circumstances requiring increased technical and operational assistance at external borders;

---

<sup>263</sup> Stokes, B. (2005). Europe's Counter-Terrorism Czar. In *National Journal*, 05.02.2005, 37, 6.

<sup>264</sup> De Vries, G. (09.2004b). Introductory speech to the Seminar hosted by the EU Presidency on the Prevention of the Financing of Terrorism, Brussels, 22.09.2004, p. 5.

<sup>265</sup> The Commission of the European Communities, 03.2004, p. 7.

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 13

<sup>267</sup> De Vries, G. (06.2004). Remarks at Eurojust, The Hague, 23.06.2004, p. 6.

<sup>268</sup> Eurojust (2005). Annual Report 2004, p. 24. [14.08.2005, Eurojust: [http://www.eurojust.eu.int/pdfannual/ar2004/Annual\\_Report\\_2004\\_EN.pdf](http://www.eurojust.eu.int/pdfannual/ar2004/Annual_Report_2004_EN.pdf)].

provides Member States with the necessary support in organising joint return operations<sup>269</sup>.

### 3.4. Member States cooperation outside the Council

#### 3.4.1. The Counter Terrorism Group

The intelligence and security services of the Member States have cooperated in the fight against terrorism for a considerable time within the informal framework of the so-called 'Club of Bern', where some other European countries participate as well<sup>270</sup>. After the attacks on the 11<sup>th</sup> of September 2001 in the United States of America and following the conclusions of the European Council of 21 September 2001, the heads of the European Union Member States security services set up a specific counter-terrorism focused cooperation group called the Counter Terrorism Group (CTG)<sup>271</sup>. Their first meeting was held in the Hague in November 2001, chaired by the Belgian service and organised by the BVD [Netherlands' National Security Service]<sup>272</sup>.

The Group consists of the EU Member States' security services counter-terrorist experts plus their counterparts in Norway and Switzerland<sup>273</sup>. It is important to note that police services do not participate in this group<sup>274</sup>. The Police services cooperate in the Police Chiefs Task Force and Police Working Group on Terrorism setups. The CTG meets after every three months under the chairmanship of the service of the country holding the European Union presidency, but it is outside the Council structures<sup>275</sup>. The

---

<sup>269</sup> The Council of the European Union (10.2004). Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal of the European Communities*, L 349/1, 25.11.2004.

<sup>270</sup> The Commission of the European Communities (05.2004). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enhancing police and customs co-operation in the European Union. Doc. COM(2004) 376 final, 18.05.2004, p. 28. [27.07.2005, Commission of the European Communities: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0376en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0376en01.pdf)].

<sup>271</sup> Netherlands' National Security Service (2002). Annual Report 2001 National Security Service, p. 55. [27.07.2004, Federation of American Scientists: [http://www.fas.org/irp/world/Netherlands/jv2001\\_en.pdf](http://www.fas.org/irp/world/Netherlands/jv2001_en.pdf)]

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> The Commission of the European Communities, 05.2004, p. 28.

<sup>275</sup> Netherlands' National Security Service, p 55.

CTG reports to the national representatives in the regular European Union groups via the national capitals<sup>276</sup>.

The objective of CTG is to improve operational cooperation<sup>277</sup>. Its work focuses on Islamic terrorism and, among other things, includes the preparation of common threat assessments and discussions of initiatives to optimise the operational cooperation on combating terrorism<sup>278</sup>. In addition, the group has initiated discussions on a number of organisational and structural issues; as well as preparations for the admission of the services of the new EU Member States<sup>279</sup>. Also the heads of the security forces of the Member States meet regularly in the CTG format<sup>280</sup>. According to Ireland's National Police Service Commissioner Noel Conroy, this co-operation is demonstrated by the fact that during the Irish Presidency of the European Union, when the outrage happened in Madrid on the 9<sup>th</sup> of March 2004, the CTG convened for an emergency meeting in Dublin attended by all countries' heads of counter-terrorism<sup>281</sup>. Its purpose was to identify best practice for a co-ordinated response to that outrage<sup>282</sup>.

Taking into account the abovementioned, the CTG provides the security services with a useful operational level format for changing terrorism related information in a multilateral way. This is a good achievement as traditionally security services have been collaborating bilaterally. The existence of the Group helps in streamlining the implementation side of the counter-terrorism policy and as such is a vital part of the European Union counter-terrorism institutional framework.

### **3.4.2. The Police Chiefs Task Force**

The Police Chiefs Task Force (PCTF) is an international forum to help high-level national police officials share best practices and information on current trends in cross-border crime, and contribute to the planning of joint

---

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> Danish Security Intelligence Service (s.d.). Foreign Authorities. [29.07.2005, Danish Security Intelligence Service: <http://www.pet.dk/English/Partners/Foreign.aspx>].

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> The Council of the European Union (07.2004). Presidency Conclusions of European Council on 17 and 18 June 2004 in Brussels. Doc. 10679/2/04 REV 2, 19.07.2004, p. 5. [27.07.2005, The Council of the European Union: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st16/st16238.en04.pdf>].

<sup>281</sup> The Houses of the Oireachtas (2005). Public hearing on the Barron Report, 3 February 2005. Vol. 81, p. 1. [29.07.2005, Houses of the Oireachtas: <http://debates.oireachtas.ie/DDebate.aspx?F=JUB20050203.xml&Node=H2#H2>].

<sup>282</sup> *Ibid.*



operations<sup>283</sup>. Launched during the Portuguese Presidency in 2000, it meets every six months, outlining various common priority areas, such as community policing and drug trafficking<sup>284</sup>. The PCTF is headed by the Presiding Member State of the EU. The Council decided on 19 November 2004 that the PCTF should meet within the Council structures on strategic issues but also that they should have an operational meeting.

### ***3.4.3. The Police Working Group on Terrorism***

The Police Working Group on Terrorism (PWGT) was formally established in 1979 in response to terrorist threats from, among others, the Provisional IRA, the Red Brigades in Italy and the Baader Meinhof gang in Germany. It provides operational communication between the EU Member States police forces at about the level of the heads of the national counter-terrorism bodies<sup>285</sup>. The leaders of all the PWGT counter-terrorist units meet twice a year in the member countries on a rotating basis<sup>286</sup>. It tends to operate at a level which is below that of the European Police Chiefs Task Force<sup>287</sup>.

## **4. Analysis of the current institutional framework and its problems**

Monica de Boer<sup>288</sup> has outlined the problem with the EU counter-terrorism policy setting very well by saying that, “a crowded policy area, which harbours a multiplication of actors who may not all be seeking to achieve the same policy objectives leads to obstructions along the decision-making process, or – seen from a slightly more optimistic perspective – to duplications and inefficiency regarding the achievement of policy objectives.”

### *Reforming the institutional framework and progress made so far*

In March 2004, only three days before the Madrid bombings, the EU’s foreign and security policy chief, Javier Solana, finished an internal report

---

<sup>283</sup> Occhipinti, p. 194.

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> The House of Lords, p. 24.

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> De Boer, M. (2003). 9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment. *Policy Papers N°6, Notre Europe*, September 2003, p. 22.

on the EU's counter-terrorism efforts<sup>289</sup>. The report identified three major shortfalls: some Member States were not implementing the EU agreements, such as the common arrest warrant; the EU lacked sufficient resources to play a meaningful role in counter-terrorism; and coordination between the EU officials working on law enforcement, foreign and defence policies was poor<sup>290</sup>.

After the Madrid attacks the European Council emphasized in its March the 25<sup>th</sup> 2004 declaration on combating terrorism that it instructs the Council to put in place new committee structures capable of ensuring greater operational cooperation on security and terrorism within the Union<sup>291</sup>. From this only one conclusion could be made – institutional framework that was present at the time did not satisfy the Member States.

On the 3<sup>rd</sup> of June 2004, COREPER discussed the working structures of the Council in terrorism matters on the basis of options submitted by the CTC Gijs de Vries and agreed to maintain the current working group structures but to reinforce coordination in capitals and in Brussels<sup>292</sup>. COREPER also came to the conclusion that it should engage itself in a more systematic and regular follow-up of implementation of the Action Plan, by discussing terrorism once a month at COREPER where Presidency and/or the CTC would make a report on the latest developments, and by giving stronger direction to the work being undertaken in various committees and working parties, and by reporting to the Justice and Home Affairs Council as well as to the General Affairs Council which has overall responsibility for coordinating and organising the work of the Council<sup>293</sup>. COREPER also stated that the working structures of the Council should be reviewed by COREPER before the June 2005 European Council<sup>294</sup>.

In a sense it was decision to continue with the present status quo situation as reinforcing coordination in capitals is dependent on 25 different capitals with different national systems. The decision to discuss terrorism once a month in COREPER adds extra burden on the COREPER agenda and the ambassadors might not have enough time to go through all the issues in detail. Furthermore, there has been no review of the Council working structures so far. In a way it shows lack of continuity already at the COREPER level.

---

<sup>289</sup> Keohane, p. 18.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> The Council of the European Union, 03.2004, p. 6.

<sup>292</sup> The Council of the European Union (06.2004). Outcome of proceedings of COREPER on 3 June 2004 on item 27 of the agenda – Working structures of the Council in terrorism matters. Doc. 10147/04, 4.06.2004, p. 2.

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> *Ibid.*

*The issue with the EU 'pillars' system and the need for cross-pillar coordination*

The European Union Committee at the United Kingdom House of Lords<sup>295</sup> made a thorough inquiry about the EU's response to terrorism and came to the conclusion that: "In an area where clarity of roles and responsibilities is vital, we found the structures within the EU for combating terrorism complex and confusing". Keohane<sup>296</sup> adds his opinion that "the EU has been slow to build an effective institutional infrastructure for counter-terrorism".

In Gijs de Vries opinion current working structures of the Council are directed towards the artificial division of pillars, something that does not facilitate coordination either in Brussels or in capitals<sup>297</sup>. There is no dedicated body in Brussels that deals with all the aspects of terrorism on a full time basis<sup>298</sup>. COREPER does not have the time to devote itself only to this issue and also deals with terrorist related matters in its two formations (COREPER II deals with the JHA, the CFSP, the ESDP, the financing of terrorism; COREPER I deals with transports, telecommunication, the environment)<sup>299</sup>. The two main Council Working Groups on terrorism (COTER and TWG) act in separate pillars, are capitals-based and do not feed sufficiently into the Brussels-based discussion and decision-making processes<sup>300</sup>. Coordination problems have emerged between the first and second pillars, for example in relation to programming<sup>301</sup>. That is the case especially when it comes to planning technical assistance programmes<sup>302</sup>.

Currently, the Council and the Commission are responsible for coordinating instruments and initiatives within their respective areas of competence<sup>303</sup>. But arguably, the sheer complexity of the field and the variety of actors, institutions and organizations involved means that effective coordination will require some bureaucratic consolidation, as well as the full-time attention of an organization dedicated to the purpose<sup>304</sup>. One of the solutions could be that the CTC could encourage greater cooperation between the Commission and the Council<sup>305</sup>. But according to Keohane some

---

<sup>295</sup> The House of Lords, 2005.

<sup>296</sup> Keohane, p. 23.

<sup>297</sup> The Council of the European Union, 05.2004, p. 2.

<sup>298</sup> *Ibid.*

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>301</sup> *Ibid.*

<sup>302</sup> Põllu, *loc.cit.*

<sup>303</sup> Dalgaard-Nielsen, p. 174.

<sup>304</sup> *Ibid.*

<sup>305</sup> Keohane, p. 19.

Commission officials are suspicious of de Vries as he works for the national governments in the Council. They fear that, as an ‘agent’ of the governments, de Vries will try to limit the Commission’s role in the EU counter-terrorism efforts<sup>306</sup>.

This all means that within the institutions, there are considerable coordination challenges given the range of actors involved and even more points to the need to have a High-Level Cross-Pillar Counter-Terrorism Committee that would report to COREPER as that is the only cross-pillar decision-making structure preparing the Council meetings. A High-Level Cross-Pillar Counter-Terrorism Committee, chaired by the CTC and Presidency could provide an adequate structure for raising problems and making proposals to COREPER to task other Council working groups to draft concrete solutions in the policy areas that are related to counter-terrorism. That would also take away the extra burden put on COREPER. Also it would help to limit the European policy-makers ‘stovepipe’ effect<sup>307</sup>, where one actor is unaware of or unable to affect the actions of the other key players. For the EU, this means limiting the barriers raised by the three pillars<sup>308</sup>.

However, it is likely that the best thing to be done in order to overcome the difficulties in the EU counter-terrorism policy setting is to abolish the current pillar structure and to create an appropriate institutional framework that would support efficient policy setting. The provisions in “The Treaty establishing the Constitution for Europe” could make it a reality, but for the time being its ratification process has been put on hold following the disapproval by the French and Dutch citizens. But once ratified, the abolition of our famous "pillars" should make it easier to properly design integrated EU policies in this, as in other, areas<sup>309</sup>. And it should significantly improve the decision-making process in the EU, making it easier to adopt legislation on terrorism and other forms of international crime<sup>310</sup>. The Council of Ministers would be able to adopt legislation in the field of counter-terrorism (including public health aspects of emergency response management) on the basis of qualified majority voting instead of unanimity, as is the case today<sup>311</sup>. The European Parliament would gain key legislative powers and national parliaments would obtain additional powers to scrutinise the EU draft legislation<sup>312</sup>. Moreover, The Treaty establishing

---

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> Lindstrom, 2004.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> De Vries, 09.2004a, p. 7.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> De Vries, 11.2004, p. 7.

<sup>312</sup> *Ibid.*

the Constitution for Europe would bring additional power to Eurojust to initiate investigations and to resolve conflicts of jurisdiction, when a European law has been adopted<sup>313</sup>. But as long as the “Treaty establishing Constitution for Europe” is on hold, other ways need to be found in order to achieve concentrated European action.

#### *EU’s role in counter-terrorism*

The EU does not, and probably never will, run its own counter-terrorist operations<sup>314</sup>. It is the Member States alone that carry out anti-terrorist operations<sup>315</sup>. The role of the EU in fighting terrorism, as defined by the Council, is to assist the Member States, not to supplant them<sup>316</sup>. Police forces, judicial authorities, security and intelligence agencies, border authorities all remain under national control, which means also that most operational work in the field of counter-terrorism will therefore remain in the preserve of national authorities<sup>317</sup>. Therefore, one has to be clear about what the EU can and cannot do, so as not to create expectations the EU could not meet.

Consequently, also in terms of operational cooperation, the CTG should be the main body where these matters are discussed and intelligence shared. If necessary, due to the formal reasons of reporting and accountability, the CTG could be made an official Council working group that would report to CATS or even better – to the High-Level Cross-Pillar Counter-Terrorism Committee.

#### *The Counter-Terrorism Coordinator’s role*

The CTC has a vital role in overseeing the work of the various EU groups and committees within the Second and Third Pillars in order to prevent overlapping, avoid duplication and to ensure that their aims and objectives are delivered and in monitoring the implementation of agreed measures<sup>318</sup>. But in the House of Lords opinion, the CTC should have a clear job description which identifies his primary role as an internal coordinator rather than an external representative<sup>319</sup>. It should also provide less scope for ambiguity than at present.

---

<sup>313</sup> De Vries, 06.2004, p. 8.

<sup>314</sup> Keohane, p. 21.

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> De Vries, 11.2004, p. 7.

<sup>317</sup> Vries, 11.2004, p. 7.

<sup>317</sup> *Ibid.*

<sup>318</sup> The House of Lords, p. 26.

<sup>319</sup> *Ibid.*

### *Strengthening analysis*

With the strengthening of the SitCen, one central body which collects information from Member States competent authorities and puts it together into analysis has been established. This can certainly be called a significant step forward, as previously COTER and TWG were preparing threat analysis and other kinds of analysis. With that change, the Council working groups will be able to task the SitCen to draw up analysis and focus their work on drafting policy recommendations and regulations.

Overall, the issue of the counter-terrorism policy setting institutional framework has been on the agenda for at least a year and a half. Only limited progress has been achieved so far. The appointment of a CTC with an ambiguous job description and the strengthening of the SitCen is virtually all that has been done so far. As Keohane<sup>320</sup> notes the EU's countless counter-terrorism committees and its extensive action plan will not have much long-term impact unless they are all working towards the same basic aim. Given the range of interests involved, effective coordination – and the work of the CTC – are crucial<sup>321</sup>. The present proliferation of the EU groups and agencies needs to be reduced and streamlined<sup>322</sup>.

## **Conclusions**

Terrorism is threat to EU Member States security. The European Security Strategy states that Europe is both a target and a base for terrorism<sup>323</sup>. Several plots have been foiled by Member States security and police services. But as the Madrid attacks in March 2004 and the London attacks in July 2005 demonstrated particularly radical Islamic terrorist groups remain a serious threat to all Member States. European countries are so interdependent of each other, which mean that none of them can effectively protect their citizens on their own.

Safeguarding national security and protecting state and its citizens from terrorists falls in the competence of the Member States. The EU has a role to play but it must remain a coordinating one in support of the Member States, which have the primary responsibility for combating terrorism<sup>324</sup>. The hard work of tracking down potential terrorists, preventing attacks and bringing

---

<sup>320</sup> Keohane, p. 38.

<sup>321</sup> The House of Lords, p. 6.

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> The Council of the European Union, 12.2003, p. 3.

<sup>324</sup> The House of Lords, p.6.

suspects to justice remains the preserve of national services<sup>325</sup>. The EU does not have the powers, such as investigation and prosecution, to tackle terrorism like a national government<sup>326</sup>. It can help governments to identify, extradite and prosecute terrorists, but it is only slowly developing its own anti-terrorism policies<sup>327</sup>.

One has to take into account that counter-terrorism policy is a horizontal policy. It does not only involve internal security policy shaping the legal environment of the security services and the police, but involves also foreign policy, for example agreements with third parties, financial policy setting the rules for financial sector institutions, health policy setting rules as to what kind of vaccines to store, cultural policy regulating the work of religious institutions, telecommunication and transport policy regulations, immigration policy, etc. On the EU level it all comes together as a cross-pillar policy as a result of the current pillar system. It is evident from the description of the present institutional framework and its analysis presented earlier that the present pillar system and its institutional framework complicate counter-terrorism policy setting on the EU level. Member States have understood that as well, by highlighting in the declaration on combating terrorism the need for putting in place new committee structures capable of ensuring greater operational cooperation on security and terrorism within the EU<sup>328</sup>. But as long as the pillar system is in place, only minor changes to the institutional framework can be achieved.

Creation of the Counter-Terrorism Coordinator post within the Council secretariat is a step in positive direction, but its job description should be more specific with less ambiguity in it than at present.

Based on the analysis presented earlier one solution could be creation of a High-Level Cross-Pillar Counter-Terrorism Committee, chaired by the CTC and the Presidency for raising problems and making proposals to COREPER to task other Council working groups to draft concrete solutions in the policy areas related to counter-terrorism. As a cross-pillar preparatory body this would limit the barriers raised by the three pillars.

In addition strengthening of SitCen could be carried further by tasking it with analytical activities in all policy areas. That means that other working groups should not prepare its own analytical documents anymore, but concentrate on making policy recommendations and drafting necessary regulations.

---

<sup>325</sup> De Vries, 09.2004a, p. 8.

<sup>326</sup> Keohane, p. 37

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> The Council of the European Union, 03.2004, p. 6.

As the role of the EU in fighting terrorism is to assist the Member States, not to supplant them, then the operational cooperation and intelligence sharing should be left mainly to the CTG, PCTF and PWGT. If necessary, due to formal reporting and accountability reasons, the CTG, PCTF and PWGT could also be made official Council working groups that would report to CATS.

Overall, the issue of institutional framework of the EU level counter-terrorism policy setting has been on the agenda for at least a year and a half. Only limited progress has been achieved so far. The appointment of a CTC with an ambiguous job description and the strengthening of the SitCen is virtually all that has been done so far. As Keohane<sup>329</sup> notes the EU's countless counter-terrorism committees and its extensive action plan will not have much long-term impact unless they are all working towards the same basic aim. Clear understanding what can be done at EU level in the fight against terrorism and putting in place effective institutional framework for that is crucial for minimizing the threat of terrorism to EU Member States security.

### **Abbreviations**

CATS	– Article 36 Committee
CFSP	– Common Foreign and Security Policy
Commission	– Commission of the European Communities
COREPER	– Committee of Permanent Representatives
COTER	– Working Party on Terrorism (international aspects)
Council	– Council of the European Union
CTC	– Counter-Terrorism Coordinator
CTG	– Counter Terrorism Group
EU	– European Union
ESDP	– European Security and Defence Policy
GAERC	– General Affairs and External Relations Council
JHA	– Justice and Home Affairs
MIC	– Monitoring and Information Centre
PCTF	– Police Chiefs Task Force
PWGT	– Police Working Group on Terrorism
SitCen	– European Union Joint Situation Centre
TWG	– Terrorism Working Group

---

<sup>329</sup> Keohane, p. 38.



## ***Eestikeelne kokkuvõte: Terrorismivastase võitluse poliitiline raamistik Euroopa Liidus***

Artiklis käsitletakse terrorismi kui julgeolekuohtu Euroopa Liidu liikmesriikidele. Terrorism ei ole uus nähtus Euroopas. Viimase 30 aasta jooksul on ainuüksi Suurbritannias, Iirimaa ja Hispaanias terrorismi läbi kaotatud 5000 inimelu. Euroopa Julgeolekustrateegia nendib, et Euroopa on nii terrorismi sihtmärk kui ka terroristide tegevusbaas. Al Qaeda logistilisi baase on leitud Suurbritanniast, Itaaliast, Saksamaalt, Hispaaniast ja Belgiast. 2004 a novembris ütles Euroopa Liidu (EL) terrorismivastase võitluse koordinaator Gijs de Vries, et terrorismioht on ja jääb Euroopas püsima, kusjuures terrorismiohuks on nii islamistlikud kui mitteislamistlikud grupeeringud.

Tänases Euroopa Liidus on Liidu enda roll terrorismivastases võitluses suhteliselt limiteeritud ning põhirõhk lasub liikmesriikidel.

Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse poliitika kujundamise institutsionaalse raamistiku võib laiemalt jagada neljaks grupiks:

1. Euroopa Liidu Nõukogu oma allstruktuuride, töögruppide ja sekretariaadiga;
2. Euroopa Ühenduste Komisjon;
3. Sõltumatud EL-i agentuurid;
4. Liikmesriikide omavaheline formaalne koostöö väljaspool Nõukogu struktuure, kuid viimasega ühenduses.

Artiklis analüüsitakse detailsemalt erinevate EL struktuuride tööd võitluses terrorismiga. Terrorismivastase võitluse koordinaatori ametikoha loomine Nõukogu sekretariaadi juures on üks positiivsemaid samme selgema terrorismivastase võitluse suunas.

Autori analüüsi seisukohalt on terrorismiga võitlemise poliitika Euroopas horisontaalne poliitika. See ei hõlma mitte ainult sisejulgeolekut formeerivaid faktoreid – juriidilist keskkonda, konkreetseid julgeoleku-teenistusi, politseid, vaid ka välispoliitikat ja nn kolmandaid osapooli, finants- ja tervishoiupoliitikat jne.

Euroopa Liit peab üheselt mõistma terrorismivastase võitluse eesmärgi, fikseerima vastavad struktuurid ning kõik see kokku vähendaks kindlasti mõningal määral terrorismiohtu Euroopas.

Euroopa Liit peab üheselt mõistma terrorismivastase võitluse eesmärgi, fikseerima vastavad struktuurid ning kõik see kokku vähendaks kindlasti mõningal määral terrorismiohtu Euroopas.

## AUTORID

- Ivar AIMRE - *PhD*, Sisekaitseakadeemia professor, sotsioloogia ja kriminoloogia õppetooli juhataja
- Raine EENMA - *Mag.iur*, Riigikantselei Julgeoleku koordinatsioonidirektori büroo nõunik
- Lauri LUGNA - *MPS*, Siseministeeriumi kriisireguleerimise osakonna juhataja kohusetäitja
- Tiiu POHL - *PhD*, Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusprorektor
- Eduard RASKA - *LL.D*, Audentese Rahvusvahelise Ülikooli professor, avaliku õiguse õppetooli juhataja

## **Sisekaitseakadeemias varem ilmunud toimetised:**

Eesti Sisekaitse Akadeemia toimetised 1993(1)

– *Ants Pihlak. A Comparative Study of Voice in Estonian*

Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised 1994(2)

– *Autorite kollekt. Kuritegevus ja kriminaalpreventsioon Eestis*

Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised 1995(3)

– *Autorite kollekt. Kriminaalsus majandusruumis*

Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised 1998 (4)

– *Autorite kollekt. Pedagoogika*

Eesti Riigikaitse Akadeemia toimetised 1998(5)

– *Autorite kollekt. Õigus. Kriminaalpoliitika. Politsei*

e-post [info@sisekaitse.ee](mailto:info@sisekaitse.ee)

[www.sisekaitse.ee](http://www.sisekaitse.ee)