

YEARBOOK
2003
AASTARAAMAT

**THE ESTONIAN
FOREIGN
POLICY
YEARBOOK
2003**

**EESTI
VÄLISPOLIITIKA
*AASTARAAMAT***

**Editor/Toimetaja
ANDRES KASEKAMP**

**The Estonian Foreign Policy Institute
& Eesti Välispoliitika Instituut**

Disclaimer: This project was funded, in part, through the U.S. State Department, and the opinions, findings and conclusions or recommendations expressed herein are those of the Authors and do not necessarily reflect those of the Department of State.

Jacket design/Kaane kujundaja: Mari Kaljuste

© Eesti Välispoliitika Instituut, 2003

ISBN 9985-3-0680-5

Kirjastus Varrak, Tallinn, 2003

Trükikoda OÜ Greif

Table of Contents / Sisukord

Andres Kasekamp

Introduction	7
Sissejuhatus	8

Merje Kuus

The Reconfiguration of Security Debates in the Context of Regional Cooperation	9
<i>Kokkuvõte: Obtudest riskideni: julgeoleku ümbermõtestamine regionaalse koostöö kontekstis</i>	21

Tiiu Pohl

Maailmaga muganduv Venemaa ja Eesti	23
<i>Summary: Post-Cold War Russian Foreign Policy and Estonia</i>	42

Eiki Berg & Saima Oras

Kümme aastat Eesti–Vene piiriläbirääkimisi	45
<i>Summary: The Estonian–Russian Border: Ten Years of Negotiations</i>	73

Mel Huang

Climbing Down from the Summit: Estonia's Road Towards NATO	76
<i>Kokkuvõte: Tippkohtumiselt kui alistatud mäetipust laskumine: Eesti liikumine NATO liikmesuse suunas</i>	91

Aap Neljas

USA välispoliitiliste hoiakute muutmine XXI sajandi alguses	96
<i>Summary: Changes in US Foreign Policy in the Beginning of the 21st Century</i>	112

Alexander Astrov

Does Estonia Need Foreign Policy?	115
<i>Kokkuvõte: Kas Eesti vajab oma välispoliitikat?</i>	129

Viljar Veebel

Eesti Euroopa tulevikudebatis 131

Summary: Estonia and the European Convention 159**Kristi Raik**Does the European Union Still Matter for Estonia's Security? Positioning
Estonia in CFSP and ESDP 163*Kokkuvõte: Kas Euroopa Liit on tähtis Eesti julgeolekule?**Eesti positsioon EL-i välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikas* 179**Toomas Hendrik Ilves**

The Grand Enlargement and the Great Wall of Europe 181

Kokkuvõte: Suur Laienemine ja Suur Euroopa Müür 201

Introduction

Andres Kasekamp, Estonian Foreign Policy Institute

The past year was a momentous one for Estonian foreign policy. With its inclusion in the dual enlargement of the European Union and NATO, Estonia accomplished its major foreign and security policy aims which just a few years ago seemed beyond reach. The year 2003 will see the completion of the NATO accession negotiations and the ratification process by the member states. In September, Estonians will vote in a referendum on whether to join the EU or not.

For this first edition of the *Estonian Foreign Policy Yearbook*, leading Estonian and foreign experts have produced original articles analyzing the most crucial spheres of Estonian foreign policy. The content of the *Yearbook* reflects Estonia's priorities: membership in the EU and NATO and improving relations with Russia. Unlike the yearbook produced by the Ministry of Foreign Affairs, most of the pieces in this volume do not simply survey the developments of the past year, but attempt to provide a broader analysis of the challenges that lie ahead for Estonian foreign policy.

The *Yearbook* is modelled after similar publications produced by other international affairs institutes elsewhere in Europe, particularly in the neighbouring Nordic countries. The Estonian Foreign Policy Institute itself is one of the youngest national think-tanks in Europe. It was established only in 2000 as an independent foundation on the initiative of the government, particularly Toomas Hendrik Ilves and Jüri Luik, then respectively Foreign Minister and Defence Minister. Dr Andres Kasekamp, Associate Professor of Political Science at the University of Tartu, was appointed its first Director. The Chairman of the Board *ex officio* is the Minister of Foreign Affairs, currently Kristiina Ojuland.

The aim of the Institute is to foster public debate and encourage analytical research on Estonian foreign policy and international affairs in general. The *Yearbook* should contribute to promoting this goal. With the publication of this first *Yearbook*, it is very much hoped to launch a sustainable tradition.

Finally, the editor would like to sincerely thank Thomas Hodges, Tiiu Vitsut and Annika Veimer at the U.S. Embassy in Tallinn who were instrumental in helping to secure a grant from the U.S. Government which made the publication of the *Yearbook* possible.

For more information about the activities of the Institute please see the internet homepage: www.evi.ee.

Sissejuhatus

Andres Kasekamp, Eesti Välispoliitika Instituut

Möödunud aasta oli Eesti välispoliitikale pöördeline. Olles kaasatud nii Euroopa Liidu kui ka NATO laienemisse saavutas Eesti oma peamised, vaid paar aastat tagasi saavutamatusena tundunud eesmärgid. Aastal 2003 jõuavad lõpule NATO-ga liitumise läbirääkimised ning liikmesriikide poolne ratifitseerimine. Septembris hääletavad eestlased referendumil, kas liituda Euroopa Liiduga või mitte.

Käesolev Eesti välispoliitika aastaraamatu esimene väljaanne sisaldab Eesti ja välisriikide ekspertide Eesti välispoliitika keskseid sfääre analüüsivaid originaalartikleid. Aastaraamatu sisu peegeldab Eesti eesmärgi: liikmesus Euroopa Liidus ja NATO-s ning suhete parandamine Venemaaga. Erinevalt Välisministeeriumi poolt välja antud aastaraamatust ei piirne enamik töid selles väljaandes lihtsalt eelmise aasta sündmuste vaatlemisega, vaid üritavad välja pakkuda laialdasemat Eesti välispoliitika ees seisvate väljakutsete analüüsi.

Aastaraamat on koostatud, võttes eeskujuks teisi samalaadseid väljaandeid, mida toodavad rahvusvaheliste suhete instituudid mujal Euroopas, eriti Põhjamaades. Eesti Välispoliitika Instituut ise on üks Euroopa nooremaid analüüsikeskusi. See instituut asutati alles aastal 2000 Vabariigi valitsuse, eriti tollase välisministri Toomas Hendrik Ilvese ning kaitseministri Jüri Luige poolt sõltumatu asutusena. Tartu Ülikooli politoloogiadotsent Andres Kasekamp määrati selle esimeseks direktoriks. Juhatuse esimees *ex officio* on EV välisminister, kelleks on praegu Kristiina Ojuland.

Instituudi eesmärk on algatada avalikke debatte ning julgustada analüütiliste uurimuste kirjutamist eesti välispoliitikast ning ka üldiselt rahvusvahelistest suhetest. Käesolev aastaraamat suudab loodetavasti siinkohal oma panuse anda. Loodetavasti suudab esimese aastaraamatu avaldamine algatada jätkuva traditsiooni.

Toimetaja soovib veel ka tänada Tallinna USA saatkonna töötajaid Thomas Hodges'i, Tiiu Vitsutit ja Annika Veimerit, kelle abi oli oluline toetussummade saamisel USA valitsuselt, mis omakorda tegi võimalikuks aastaraamatu avaldamise.

Lisainfot instituudi tegevusest saab selle koduleheküljelt: www.evi.ee.

From threats to risks: The Reconfiguration of Security Debates in the Context of Regional Co-operation

Merje Kuus, University of British Columbia

This article examines the effects of re-framing security in 'soft' terms of societal stability rather than the 'hard' terms of military defence. The argument is inspired by an apparent paradox in discussions of security Estonia. On the one hand, statements about a direct threat from Russia have mostly subsided in mainstream political debates. On the other hand, despite this apparent reduction of threat, security has remained a pillar of political debates. It underpins not only Estonia's foreign and security policies but also discussions on population, education, and minority rights, as all of these spheres are conceived in terms of the survival of the Estonian state and nation. Notwithstanding the decrease of statements about the Russian threat, elite and popular support for NATO membership has not decreased but indeed increased.

This article suggests that the continued high profile of security and the continued political mobilisation in the name of security can be explained by examining how exactly the notion of security has changed over the past decade. Specifically, I seek to clarify what security means in Estonia by exploring two nuances of representations of security in Estonia that have hitherto received little attention.¹ First, starting from the position that Es-

¹ For existing analyses of security in Estonia, see M. Haab, 'Potentials and Vulnerabilities of the Baltic States: Mutual Competition and Cooperation', in B. Hansen, and B. Heurlin (eds.), *The Baltic States in World Politics* (Richmond, 1998): 1–23; M. Haab, 'Estonia', in H. Mouritzen (ed.), *Bordering Russia: Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim* (Aldershot, 1998): 109–129; G. P. Herd and J. Löfgren, 'Societal Security, the Baltic States and EU Integration', *Cooperation and Conflict* vol. 36, no. 3 (2001): 273–96; A. Oja, (ed.) *Eesti 21. sajandil: arengustrateegiad, visioonid, valikud* (Tallinn, 2000); P. Vares, 'Estonia and Russia: Interethnic Relations and Regional Security', in O. Knudsen (ed.), *Stability and Security in the Baltic Sea Region. Russian, Nordic and European Aspects* (London and Portland, OR, 1999): 155–164.

tonia's national interest and geopolitical context can be conceived not in any one way but in several different ways, the article investigates not what security is or should be but how it is represented in daily politics. I ask not whether Estonia is becoming more secure, whether its people are feeling more secure, or whether Estonia's foreign and security policies accurately reflect its national interest and geopolitical context. Rather, I ask how the category of security is used in political debates and with what political effects. Although foreign policy is conducted internationally, it is legitimised domestically. An in-depth understanding of foreign policy thus requires a nuanced grasp of its domestic legitimation. To emphasize the role of domestic politics in the construction of security in Estonia is not to deny the role of international context in the shaping of Estonia's foreign policy. Rather, it is to argue that the international context cannot be viewed separately from the domestic debates within which that context is explained to the voters.

The second commonly overlooked nuance concerns the role of specific political groups, institutions and individuals in defining what Estonia's security concerns are and how they should be approached in policy-making. Instead of assuming monolithic categories of 'the Estonian view' or 'the Estonian interest', the article investigates the differences among the claims put forth about, and in the name of, security. My argument does not concern what different individuals 'really' think but how they invoke security in their public statements.² In particular, the article emphasises the role of foreign policy professionals in the making of security in Estonia.

The rest of the article is divided into three sections. The next section briefly outlines how the uses of (the concept of) security in the Estonian media, academia, and parliamentary debates have changed over the 1990s. I argue that Estonia's security has become framed not in the context of inter-state (military) competition but in the more co-operative 'soft' context of the New Europe. Security thus seems to have lost some of its high profile in political debates. However, simultaneously with the shift toward co-operative conceptions of security, the sphere of security has also expanded. It now encompasses not only military defence but also matters of culture and values, which are also construed in terms of national security. It is therefore not sufficient to say that Estonia is more secure, because the meanings of security in Estonia have shifted. Thus, to understand political debates and policy-making in Estonia, we need to dissect not only statements about traditional military security but also discussions of social issues, such as language, identity and citizenship. The subsequent, third, section concen-

² It is through public statements that political and intellectual elites shape discussions of security. The important issue thus is not what politicians and academics think but what they say.

trates on differences among the many arguments that employ the notion of security in Estonia. I argue that even though security is a matter of a strong consensus in Estonia, statements directed to different audiences frame security differently. These seeming incongruities make the concept of security flexible, suitable for varied lines of reasoning. The fourth and concluding section summarises the findings to suggest that it is *not despite but because* of its 'softness' and flexibility that security is effective in framing issues in certain ways and thereby promoting certain policies. The seemingly roundabout statements about western values bolster the assumption that the Estonian nation is under threat, and thereby greatly contribute to reinforcing the stated goals of Estonia's foreign policies. Since the article focuses not on policy but on its representations, it draws not only from official policy documents but also from the national media, academic analyses, and parliamentary debates. I concentrate on statements by prominent politicians, academics and other public figures who regularly and publicly comment on the security of the state and the nation.

From 'hard' to 'soft' security

Since the late – 1990s, Estonia's security concerns have become articulated not through images of an invading army but through the seemingly opaque and less urgent notions of culture and values. Statements on an immediate Russian military threat that were common in political rhetoric in the early – to mid – 1990s, had all but disappeared from mainstream political debates by the late nineties. Although the National Defence Policy Framework states in 1996 that the main sources of threats to Estonia are 'aggressive imperial ambitions and political and/or military instability',³ Minister of Foreign Affairs Ilves stresses only a year later that 'Estonia sees no specific threats to regional security'.⁴ In 2001, the National Security Concept posited that Estonia perceived no military threat to itself, and neither was there a direct danger that Estonia would yield to outside political pressure in its domestic or foreign policy.⁵ The fact that the compilation of the document was co-ordinated not by the Ministry of Defence but by the Ministry of Foreign Affairs is perhaps indicative of the importance of non-

³ Estonian Ministry of Foreign Affairs, *Guidelines of the National Defence Policy of Estonia* (Tallinn, 1997).

⁴ T. H. Ilves, *The Road to European Integration: EU and NATO*, Remarks by Mr. Toomas Hendrik Ilves, Minister of Foreign Affairs of Estonia, at the 2nd Annual Stockholm Conference on Baltic Sea Security and Co-operation, November 6, 1997 (Tallinn, 1997).

⁵ Estonian Ministry of Foreign Affairs, *National Security Concept of the Republic of Estonia* (Tallinn, 2001): 8.

military issues in the conceptualisation of Estonia's security. The national Security Concept articulates Estonia's security concerns not in terms of threats but in terms of risks. It discusses Estonia's national security in the context of environmental degradation, large-scale migration, transnational crime, and other soft security risks. The legislation and policies listed as the bases of the National Security Concept include not only defence, economic, health, regional and environmental policies but also the framework document for National Integration Policy as well as the guidelines of cultural policy.⁶ All of the above issues are thereby framed in terms of the survival of the Estonian state and nation.

The reconfiguration of security involves a re-imagination of Estonian–Russian relations. These relations have become framed not in exclusive terms of confrontation with Russia but in inclusive terms of alignment with the West. Minister of Foreign Affairs declared in 1997 that 'Estonia does not want to join the NATO of the Cold War. In both location and spirit Estonia is a part of the new Europe and we feel entitled to be constructively involved in the formation of the new European defence arrangement'.⁷ While in the early 1990s there was considerable emphasis on being 'brave' vis a vis Russia, late 1990s saw more emphasis on co-operation, normalisation of trade, and emphasis on Russia's markets. Business circles in particular have been actively supporting the improvement of relations with Russia. Recent years have witnessed more writings in the national media openly arguing that Estonia should become more open to Russia. These arguments center both on markets as such, particularly on transit trade as well as general societal engagement with Russia.⁸ Since the second half of the 1990s, official speeches by government officials have consistently indicated that Estonia–Russia are mostly normal and in some fields good.

The National Security Concept mentions Estonian–Russian relations not in the context of inter-state power politics but within the framework of multilateral co-operation programmes such as the Northern Dimension and the Northern European Initiative.⁹ Northern Europe is cited as an example and a test case of innovative attempts to redefine security in inclusive and cooperative terms. The region is currently an arena of two initiatives – the EU's Northern Dimension Programme (hereafter the Northern Dimension)

⁶ Ibid.

⁷ T. H. Ilves, *Estonia's return to Europe*. Remarks by Toomas Hendrik Ilves, Estonian Minister of Foreign Affairs, at the Societa Italiana per le Organizzazione Internazionale, Rome, on March 20, 1997 (Tallinn, 1997).

⁸ See M. Bronstein, 'Hädise idapoliitika hind', *Postimees*, 04.05.2002; I. Neivelt, 'Unustatud Venemaa', *Eesti Päevaleht*, 06.11.2002.

⁹ Estonian Ministry of Foreign Affairs, *National Security Concept of the Republic of Estonia* (Tallinn, 2001): 4.

and the US's Northern European Initiative (NEI) – that approach security not in traditional military terms but through quality-of-life issues such as regional economic development, the environment, migration, minority rights, and crime prevention. These initiatives are cautiously hailed as attempts to de-securitise the region by transferring social problems from the realm of survival and military response to the realm of everyday politics. By transferring security from the level of the state towards the level of the individual, both programmes loosen the discursive monopoly of the state over security and make openings for non-state actors to participate in solving complex societal problems.¹⁰ Conventional power-balance conception of security seems to be replaced by a more flexible conception that blurs the lines of the threatened us and the threatening them and enables transnational partnerships among non-state actors.¹¹ The dominant metaphors of the Northern Dimension are indeed not borders and states, but region-building and flows, Hansa and Vikings.¹²

Likewise in domestic affairs, the keywords have changed from confrontational emphasis on de-colonisation and purification in the early 1990s to the more co-operative and inclusive accents on integration and multiculturalism in the late nineties. Whereas a decade ago, Estonia's non-Estonian population was frequently represented as a fifth column whom Russia could use to destabilise Estonia, the last half decade has witnessed numerous proclamations by politicians and academics on the importance of integrating non-Estonians into the Estonian society.¹³ The shift from threats to stability seems to have reduced the prominence of security in Estonian politics.

Simultaneously with its seeming decline of security concerns, security has also become reframed not as a matter of specific foreign policy but a broader realm connected to language, education and a number of other areas of social life traditionally not viewed in terms of security. According to the National Security Concept, the goals of Estonia's national security

¹⁰ For analyses of these initiatives, see E. Rhodes, 'Rethinking the Nature of Security: The US Northern Europe Initiative', *COPRI Working Paper*, no. 9/2002 (Copenhagen, 2002); D. Trenin and P. van Ham (eds.), *Russia and the United States in the Northern European Security* (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2000).

¹¹ P. Joenniemi and M. Lehti, 'On the Encounter Between the Nordic and the Northern: Torn Apart but Meeting Again', *COPRI Working Paper*, no 36/2001 (Copenhagen, 2001).

¹² C. S. Browning, 'The Region-Building Approach Revisited: The Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North', *COPRI Working Paper*, no. 6/2001 (Copenhagen: COPRI, 2001).

¹³ M. Kuus, 'European Integration in Identity Narratives in Estonia: A Quest for Security', *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 1 (2002): 91–108; M. Lauristin, and M. Heidmets (eds.). *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia* (Tartu, 2002).

policy are not simply the maintenance of the territorial integrity, sovereignty, and progressive development of the state, but also the protection of the national heritage and safeguarding 'the preservation of the Estonian people, language and culture as well as Estonian identity through ages'.¹⁴ The arguments for international integration indeed hinge on the notion of culture. Within these arguments, Estonia is not pushed to the West by a threat of invasion but pulled by common values. For example, an authoritative book on Estonia's post-communist transformations, tellingly titled *Return to the Western World*, views Estonia's international integration primarily in terms of culture.¹⁵ Estonia is conceived as a European state which, held captive by the Soviets for fifty years, is now returning to normalcy.¹⁶ Estonia's pursuit of NATO membership is thus cast not in military but in cultural terms. In the words of the (former) foreign minister Ilves, NATO membership would codify 'common values – peace, freedom, democracy and welfare – which Estonia values above all'.¹⁷ At the parliamentary discussions of Estonia's National Security Concept, several Members of Parliament (MPs) likewise underscored the central role of culture and values in ensuring the security of the state. They emphasised the importance of patriotic education in national security, and some even suggested that the document should further accentuate the pivotal role of culture and values in the security of the state.¹⁸

The soft and broad concept of security, premised on culture and values, is highly flexible and amorphous. It can be evoked for various strategies by various groups. For example, both those advocating the relaxation of citizenship and language laws and those opposing such steps evoke the security of the state and the nation. On the one hand, Estonian liberals and ethnic Russian politicians use security to argue for the liberalisation of citizenship and language laws, maintaining that this would increase the country's internal stability and improve its relations with the EU and Russia.¹⁹ Integration is also framed as a measure to ensure the labor needs of the Estonian economy and thereby reduce further future immigration.²⁰ The state programme on ethnic integration, for instance, starts from the premise that

¹⁴ Ministry of Foreign Affairs, *National Security Concept*, 5.

¹⁵ M. Lauristin, P. Vihalemm, K.-E. Rosengren, and L. Weibull (eds.), *Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition* (Tartu, 1997).

¹⁶ M. Lagerspetz, 'Postsocialism as a Return: Notes on a Discursive Strategy', *East European Politics and Societies*, vol. 13, no. 2 (1999): 377–390.

¹⁷ T. H. Ilves, *Address to Riigikogu*, 5.12.1996 (Tallinn, 1996).

¹⁸ see Riigikogu, *Riigikogu toimetatud stenogramm*, 18.01, 25.01, 06.03 (Tallinn, 2001).

¹⁹ see Riigikogu, *Riigikogu toimetatud stenogramm*, 18.11 (Tallinn, 1998).

²⁰ R. Taagepera, 'Endise tsiviilgarnisoni integratsioon', *Postimees*, 21.09.1998; J. Mõis, 'Euroopalik rahvuspoliitika on salliv', *Eesti Päevaleht*, 29.04.1999.

there are currently two distinct societies in Estonia – the Estonian and the non-Estonian one – and that this ‘may become dangerous both socially and from the point of view of security policy’.²¹ Being framed in terms of national security raises the profile of ethnic integration. Such framing would have been virtually impossible in the early 1990s.²²

On the other hand, the more conservative nationalist arguments likewise rely on the notion of national security, maintaining that the relaxation of citizenship and language laws would increase the share of potentially disloyal citizens, jeopardise the survival of the Estonian national culture, and make Estonia vulnerable to further external pressure.²³ Such dual use has made security a double-edge sword in debates on EU accession, particularly when these debates touch on language and citizenship issues. Members of Parliament from the Fatherland party stress that ‘OSCE recommendations’ should be read as ‘Russia’s demands’²⁴ and Estonia should ‘make no concessions to demands coming from Russia and Europe’.²⁵ Thus, the cultural argument serves not only to juxtapose Estonia against Russia but also, and more intriguingly, to selectively equate Europe with Russia. It is deployed in criticism of the EU not only by euroskeptics but also by pro-EU commentators. Selectiveness is the key here; the above statements come not from marginal Euroskeptics but from prominent politicians of a mainstream pro-EU party.

These examples indicate that Estonian security concerns are neither clear-cut nor simply reflections of a vague fear. Rather, we can think of Estonia’s security concerns as flexible constructions that are evoked and articulated on specific issues for specific foreign and domestic policy goals.

Softness and flexibility do not mean ineffectiveness.²⁶ The ‘soft’ articulation of security functions to promote NATO membership no less than the ‘hard’ statements about military threat. True, according to opinion polls, support for NATO membership is not exceedingly high. In March 2002, 20% of Estonia’s residents said that they ‘strongly support’ NATO membership and further 33% said that they ‘support rather than oppose’ member-

²¹ Estonian Ministry of Ethnic Affairs, 2000. *State Programme ‘Integration in Estonian Society 2000–2007’*. Tallinn: Ministry of Ethnic Affairs, 17.

²² For further discussion, see M. Raudsepp, ‘Rahvusküsimus ajakirjanduse peeglis’, in M. Heidmets (ed.), *Vene küsimus ja Eesti valikud*. (Tallinn, 1998): 113–134.

²³ For further examples, see M. Kuus, ‘Sovereignty for Security?: The Discourse of Sovereignty in Estonia’, *Political Geography*, vol. 21, no. 3 (2002): 393–412.

²⁴ M. Nutt, ‘Kui Läti murdub, asutakse Eesti kallale’, *Eesti Päevaleht*, 20.06.1996.

²⁵ K. Kalamees, ‘Kõrge euroametnik sarjas Eesti keelseadust’, *Eesti Päevaleht*, 8.07.1999. Kalamees is quoting Rumessen.

²⁶ The focus here is not on whether the reframing of security in cultural terms is ‘correct’, but on whether it is effective in mobilising public support for Estonia’s foreign and security policies.

ship.²⁷ However, opposition to NATO membership is low as well. Only 10% of the adult population said in March 2002 that they definitely opposed NATO membership, further 15% said that they 'oppose rather than support' and further 22% were undecided. There has been no sustained challenge to the pursuit of NATO membership in the national media or the Parliament. My claim that NATO accession has become virtually unchallenged is based on the absence of NATO-skeptical arguments in the Parliament and the national media. It is no longer thinkable that a mainstream politician could openly oppose NATO membership.

Security is central to arguments about EU and NATO accession; these arguments operate not as much with economic arguments as with claims about the survival of the state and the nation. In the words of (former) President Meri, Estonia's options are as unambiguous as 'a mathematical equation'. 'We are on the border', Meri says, 'and therefore only a small push is needed to make us fall into one side or rise into the other'.²⁸ Statements such as this do not mention an immediate threat but they do evoke a critical situation, which urgently necessitates political mobilization and determined action. Even when pollsters note that more pragmatic arguments highlighting the anticipated economic benefits of accession would increase popular support for EU membership, politicians reiterate the security line. When popular opposition to EU membership rose to 51% of the electorate in March 2001, several prominent public figures summarised this as the ignorance of the masses, which do not grasp the threats to Estonia's statehood. Tarand, (former) Chairman of the Parliament's Foreign Affairs Committee, said that people who are not supportive of EU membership need to be reminded 'where we are on the globe'.²⁹ Security is such an overriding concern that many indeed believe that NATO membership alone, without EU membership, would be most beneficial to Estonia. The government has tried to dispel the view that the EU is a poor and maybe even unnecessary substitute for NATO by insisting that entry into the EU is a necessary step toward NATO. For example, the (former) defence minister Luik argued in a newspaper article that Estonia must make progress in its integration with the EU if it wants to accede into NATO, and to think that Estonia could otherwise is a 'dangerous self-deception'.³⁰ Luik warns that Estonians' euroskepticism might leave an impression (abroad) as if Es-

²⁷ Between January 2000 – March 2002, support has fluctuated between 54 and 65% among ethnic Estonians and 20–35% among non-ethnic Estonians. ES Turu-uuringute AS. *Avalik arvamus ja riigikaitse: kokkuvõte uuringust* (Tallinn: Estonian Ministry of Defence, 2002).

²⁸ L. Meri, *Lennart Meri: valik on Euroopa ja Venemaa vabel*, Interview to *Eesti Päevaleht*, 6.03.1999.

²⁹ T. Mattson, 'Andres Tarand: Eesti tee viib Venesse või Euroopasse', *Postimees*, 28.03.2001.

³⁰ J. Luik, 'Ohtlik enesepettus', *Postimees*, 15.05.2001.

tonians did not cherish European values. Whereas scenarios of Estonia as a neutral meeting point and a gateway between the West and Russia had considerable currency in the first half of the nineties, such visions have been gradually supplanted by a concentrated pursuit of NATO membership.

Security thus continues to be a highly effective mobilising notion in political debates. In discussions of security, however 'soft', Estonia's foreign policy options are molded into a binary framework in which Estonia either integrates with the EU and NATO or falls back into the Russian sphere of influence. Estonia conceived as a bridgehead of western civilisation, and this conception implies that Estonia should integrate with the EU and NATO as quickly as possible. One could indeed argue that statements about 'soft' risks are *more* effective in making a case for rapid NATO accession than rhetoric of 'hard' threats. Although security risks are articulated in soft terms, solutions to these concerns continually premised on NATO membership. Kasekamp points out that even though the representations of threats in public debates may have softened over the last half decade, it is still only 'hard' security that is considered as the only possible protection to Estonia.³¹

Within the cultural framework of security, NATO pursuits become linked not to the narrow technical sphere of defence but to broader sphere of culture and values.³² As security is linked to values, to challenge the pursuit of NATO membership amounts not only to disregarding the security risks to the Estonian state and nation but, more fundamentally, to denying Estonia's culture, tradition, heritage, history and the identity of its people. NATO membership has indeed become not more but less contested as security has been reframed in cultural terms. I suggest that NATO membership is exceedingly uncontestable precisely because it is framed not in narrow military terms but in terms of the more fundamental categories of culture and moral values.

Foreign policy professionals and the reconfiguration of security

The flexibility of the concept of security points to the need to examine not only the general question of how security is framed in political discussions but also the more specific question of who exactly are doing the framing, and how their particular social and institutional positions influence the effects of their statements. The shift toward soft security has not emerged

³¹ A. Kasekamp, 'Euroopa ühine kaitsepoliitika ja meie', *Postimees*, 15.05.2001.

³² K. Jaanson, 'Mis on Eesti rahvuslik julgeolek?', *Postimees*, 13.08.1997.

spontaneously but has been crafted into a common and common sense framework by specific groups and individuals. In particular, the Ministry of Foreign Affairs has played a key role in the reconfiguration of what security means in Estonia. Even when domestic political debates operate with confrontational terms and evoke threat from an unstable Russia possibly falling back into imperial ambitions, foreign ministers conjure images of co-operation in a New Europe and consistently frame security in terms of values. While statements in national newspapers commonly warn that Estonia should pursue policies of protecting the ethnic nation, official speeches applaud multiculturalism, allude to rapid ethnic integration.³³ Former Foreign Minister Ilves published an article in Estonia's principal news magazine in 1997 in which he reprehended Estonian politicians for the 'un-European behaviour' of fuelling unfounded fear of Russia.³⁴ Berg demonstrates that, in the context of Estonian–Russian border negotiations, some of the breakthroughs were essentially uncoordinated 'improvisations' by key officials. Foreign policy professionals pursued the relaxation of Estonia's position in border negotiations with Russia even though the politicians focusing on domestic politics were more concerned about appearing brave to the (domestic) voters. The Ministry of Foreign Affairs did not simply reflect the views prevalent in the Parliament but in many instances acted with little consultation with the Parliament.³⁵ Simson likewise points out the different strategies of the Ministry of Foreign affairs and the governing coalition in ethnic integration.³⁶ Some of the most persistent counter arguments to the confrontational rhetoric toward Russian-speakers in Estonia come from the Ministry of Foreign Affairs.

These strategies of reframing security in 'soft' co-operative terms have not always received warm welcome in the Estonian media or even the Parliament. For example, the National Security Concept, instrumental in shifting security debates in Estonia, received criticism in the Parliament precisely on the grounds that it is overly general and does not mention any direct threat to Estonia's security.³⁷ In a similar fashion, when foreign minister Kristiina Ojuland made several statements in Winter and Spring 2002 in which she advocated better relations with Russia, she was sharply criticised by the opposition as naivete regarding Russia and contradicting

³³ See also A. Hvostov, 'Kübaratrikiga Euroopasse', *Eesti Ekspress*, 08.02.2001; M. Kuus, 'Toward Co-operative Security? International Integration and the Construction of Security in Estonia', *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31, no. 2 (2002): 297–317.

³⁴ T. H. Ilves, 'Eesti poliitika euroopastumine', *Luupe*, 17.03.1997.

³⁵ E. Berg, *Eesti tähendused, piirid ja kontekstid* (Tartu, 2002).

³⁶ P. Simson, 'Keelenõuete rääkimata lugu', *Postimees* 23.10.2001.

³⁷ See Riigikogu, *Riigikogu toimetatud stenogramm*, 18.01, 25.01, 06.03. (Tallinn: 2001).

Estonia's established policy line.³⁸ However, representations of Estonian–Russian relations have become more co-operative since Ojuland took office and possibilities of improvement have received more attention.³⁹

There are two important nuances to my argument here. First, my concern lies not with the authenticity or accuracy of specific statements, that is, whether the professionals cited 'really' think this way or whether they are correct. Rather, I am interested in how different statements function together in domestic political debates. I underscore these apparent inconsistencies among statements on security so as to challenge the convenient assumption that public statements about security simply reflect given geopolitical realities, national interest, or public opinion. I thereby emphasize the key role of Estonia's foreign policy professionals in the *making* of the category of security. The Ministry of Foreign Affairs is in a key position of articulating Estonian views and interests to international audiences, and explaining international situation to domestic audiences. Foreign policy professionals do not simply follow public opinion in their articulations of security. In other words, they do not merely repeat ready-made conceptions of security; they *make* what security means in Estonia. In order to gain a nuanced view of how security is made in Estonia, we need to examine not only whether there is an officially declared change to foreign policy (which there is not). Rather, we also need to unravel the details of how key foreign policy professionals frame security, and how their statements impact the discussion of security in domestic politics. Instead of assuming a coherent ready-made conception of security, we need to carefully consider how this concept is made, how it is presented to different audiences, and how it is modified when circumstances change.

Second, my point is not that foreign policy professionals have caused changes in the prevalent representations of security in Estonia. Rather, I suggest that they have operated with a different frameworks of security and been instrumental in making these frameworks commonplace and accepted in public discussions. The lack of debates therefore does not preclude different uses of security. Different conceptions of what security is are not openly debated yet security is employed in slightly different manners to suit the specific needs and specific occasions of specific groups, institutions, and individuals.

From the point of mobilising domestic and foreign support for Estonia's foreign policies, these unremarkable incongruities constitute not a weakness but a strength. It has enabled Estonian foreign policy professionals to

³⁸ See M. Arop, 'Ojuland silub Vene-suhteid', *Eesti Päevaleht*, 25.01.2002; K. Karpa, 'Välisminister Ojuland võrdleb Eesti-Vene suhteid kassi ja hiirega', *Eesti Päevaleht*, 13.10.2002.

³⁹ M. Mihkelson, 'Sammuke lahenduste suunas', *Postimees*, 11.06.2002.

respond both to the concerns of the domestic electorate and the international audiences. Insofar as different statements on security, either 'soft' or 'hard', are premised on the view that Estonia is threatened, the variety of statements in fact reinforces the overarching framework of threat and thus fuels support for NATO membership.

Conclusions

This paper argued that security in Estonia has been reconfigured from a narrow military issue into a broad and flexible category linked to culture and identity. Even though security is frequently evoked in political speeches, media reporting, and academic research alike, there are significant differences in the ways in which security is deployed in different circumstances for different audiences. Different groups, such as pro-business circles, nationalists, and ethnic Russian politicians, have all been able to use the notion of Estonia's security to advance their particular goals. Security can be thought not as a reflection of public opinion but as a custom-made notion, which is tailored to specific audiences and circumstances. Thus, in order to arrive at a more nuanced understanding of the making of security in Estonia, we should refocus from seeking to reveal 'the Estonian view' to examining the unremarkable differences in the ways in which different groups or key individuals frame security in Estonia. We must consider not only what is said about security in general but also in what context these things are said, what issues are accentuated to different audiences, and with what political effects.

From the point of channelling public discussions in certain ways and not in others, the softness and flexibility of the concept of security are important *strengths*. The seeming incongruities among statements directed to different audiences function to further reinforce the notion of threat even if their specific content differs. They support the claim that Estonia is threatened and that NATO membership is Estonia's only possible option.

Acknowledgements

This article draws from a research project funded by the Global Security and Sustainability Program of the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. The views expressed are those of the author. I thank Gregory Feldman for comments on an earlier version of the article.

Kokkuvõte: Ohtudest riskideni: julgeoleku ümbermõtestamine regionaalse koostöö kontekstis

Merje Kuus, Briti Kolumbia Ülikool

Artikkel analüüsib, kuidas julgeolekuteemalised debatil on Eestis muutunud viimase poole kümnendi vältel. Ma ei käsitle küsimusi, mis on Eesti julgeolek, kas Eesti on ohustatud või mitte, või kas Eesti elanikkond tunneb end ohustatuna või mitte. Uurin pigem küsimust, kuidas Eesti julgeolekut käsitletakse või raamitakse üleriiklikus meedias, akadeemilistes kirjutistes, parlamendivaidlustes ning poliitilistes kõnedes. Artikli lähtepunkt on, et julgeolekut ei saa vaadelda väljaspool neid diskussioone, mille raamides julgeolek ning sobivad julgeolekumeetmed defineeritakse. Käsitlen julgeolekut ning julgeolekuohtusid mitte kui etteantud nähtust, vaid kui sotsiaalset debatti, mille käigus julgeoleku sisu pidevalt defineeritakse ning ümber defineeritakse.

Artikkel esitab kaheosalise argumendi. Esiteks väidan, et Eesti julgeolek on viimase poole kümnendi vältel ümber mõtestatud kitsalt sõjalisest valdkonnast palju laiemaks kultuuriliseks ja moraalseks valdkonnaks. Eesti julgeolekut käsitletakse nüüd mitte otseselt mõnest riigist, näiteks Venemaalt, tuleneva sõjalise ohu kaudu, vaid läbi n-õ pehmete julgeolekuriskide, nagu migratsioon, keskkond ning keel ja identiteet. Kultuur, identiteet ning moraalsed väärtused on nihkunud kesksele kohale julgeolekuteemalistes diskussioonides. See „pehme” kontseptsioon ei vähenda, vaid suurendab julgeolekuretoorika poliitilist efektiivust. Kuna kultuur on palju laiem mõiste kui sõjaline oht, siis töötab kultuuril ning identiteedil põhinev julgeolekuretoorika efektiivsemalt kui traditsiooniline sõjalisel ohul põhinev retoorika mobiliseerimaks elanikkonda toetama EL-i ja NATO liikme staatust. Toetus NATO-le on Eestis tugevnenud seega osaliselt mitte julgeoleku „pehmenemisest” hoolimata, vaid vastupidi – selle muutunud rõhuasetuse tõttu.

Argumendi teine pool käsitleb küsimust, kuidas see rõhuasetuse muutus on saavutatud. Ma väidan, et välisministeerium on olnud võtmepositsioonil julgeoleku mõiste ümbermõtestamisel Eestis. Analüüsides välisministeeriumis koostatud kõnesid ning dokumente viimase poole kümnendi vältel, selgub, et välisministeerium raamib Eesti julgeoleku laias, amorfses ning „pehmes” mõistes sagedamini kui riiklik meedia või parlamendivaidlused. Välisministeerium on mitmel juhul olnud sisepoliitikaga vastuolus, vaadeldes julgeolekut läbi rahvusvahelise koostöö, sh koostöö Venemaaga. Ma ei väida, et välisministeerium on n-ö „läbi surunud” kontseptsiooni mis sisepoliitikutele ei meeldi. Pigem väidan, et välisministeerium on läbi välismaal esitatud kõnede ning kodumaiste intervjuude ja parlamendidebattide raaminud julgeoleku teistes parameetrites või teises võtmes kui paljud sisepoliitikud, eriti rahvuslikud parteid ja poliitikud. See nüanss näitab, et vaatamata sellele, et julgeoleku üle Eestis üldiselt ei vaielda, ning julgeoleku osas on eliidi seas tugev poliitiline konsensus, on siiski vajalik vaadelda ka neid esmapilgul väikseid erinevusi selles, kuidas erinevad huvigrupid julgeolekut raamivad ning kuidas nad esitavad julgeolekut erinevatele sihtgruppidele. Selline lähenemisviis viiks meid nüanssirikkamale arusaamale sellest, kuidas julgeoleku problematiseerimine ja julgeoleku mõiste poliitiline kasutamine Eestis on muutunud.

Maailmaga muganduv Venemaa ja Eesti

Tiiu Pohl, Eesti Diplomaatide Kool

Järgnev artikkel käsitleb Eesti–Vene suhteid laiemalt, globaliseeruvast maailmast lähtuvalt, mitte lihtsa riikliku kahepoolsuse kontekstis. Artikli eesmärgiks ei ole analüüsida Eesti–Vene suhteid, vaid pigem Venemaa–Eesti suhteid, rõhuasetusega Venemaale. Viimane on tingitud väljakujunenud praktikast, kus Venemaa ametlikud välispoliitilised seisukohavõetud Balti riikide, sealhulgas Eesti aadressil, Venemaa nõudmised, aga ka ettepanekud 1990. aastatel on kutsunud esile Eesti-poolse reaktsiooni. Täpsustamata siinkohal Venemaa positsioone ja andmata neile hinnangut (positiivsed/negatiivsed), tuleb tunnistada, et Venemaa on suuresti olnud nende suhete initsiaator, Eesti aga pigem vastureageerija.

Venemaa välispoliitika analüüsimisel tuginetakse järgmistele aspektidele ja küsimustele: esiteks, kuidas Venemaa on mõistnud külmale sõjale järgnenud globaliseeruvat¹ ajastut, kuidas on ta end selles maailmas identifitseerinud, kohandunud uue rahvusvahelise süsteemiga; ning teiseks – kuidas on „oma kohta otsinud” Venemaa realiseerinud praktikas välispoliitikat, ka suhteid Eestiga. See kõik aitab meil mõista laiemalt 1990. aastate Venemaa välispoliitikat ning määratleda Eesti olulisust/ebaolulisust Venemaa välispoliitikas. Järgnev artikkel välistab nimetatud riikide vaheliste konkreetsete probleemide süvaanalüüsi, põhjendusega, et esiteks, taolisi käsitlusi on viimasele aastakümnele juba esitatud, eriti rahvusvahelistes teaduslikes väljaannetes,² teiseks – eksisteerib oht, et analüüsi asemel esitatakse lihtsalt probleemide ja nende lahenduskäikude kirjeldus.

¹ Sõna „globaliseerima” ja „globalism” võeti esmakordselt kasutusele 1944. aastal ja „globaliseeruma” 1961. aastal. Vt 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. 14.

² Mõned valikulised näited, kus Eesti–Vene suhted on suuremal või vähemal määral välja toodud: David J. Smith, Artis Pabriks, Aldis Purs and Thomas Lane, *The Baltic States* (NY: Routledge, 2002); Walter C. Clemens Jr., *The Baltic Transformed* (Rowman and Littlefield, NY, 2001); Jan Zielonka and Alex Pravda, eds., *Democratic Consolidation in Eastern Europe* (Vol. 2. International and Transnational Factors, Oxford, 2001); George W. Breslauer, *Russia, the Baltic States, and East-West*

Artikkel koosneb neljast osast: esimene käsitleb Venemaad globaliseerivas maailmas, teine vaatleb Venemaad (ja suhteid Eestiga) välisminister A. Kozõrevi, kolmas – J. Primakovi ajal; neljas – V. Putini Venemaad ja kaasaegset välispoliitikat ning Eesti kohta Venemaale välispoliitilises kontekstis. Üldistav lähenemine teemale vähendab subjektiivse hinnangu osakaalu, aitab vältida normatiiv-eetilist käsitlust skaalal hea-halb, õige-vale. Antud artikli globaliseeruv taustsüsteem ja Venemaast lähtuv analüüs võimaldavad välja tuua väljakujunenud suhete tagamaad.

Globaliseeruv maailm ja Venemaa

Ian Flemingu käsikirjal põhinev, Hollywoodi poolt esitatud briti superagent 007 ehk James Bond võitles 1960. aastatest alates, filmist filmi külma sõja tingimustes, maailma erinevates paikades globaalse rahu eest. Nelikümmend aastat hiljem tundub Bond hämmastavalt tänapäevase ja ettenägevana, sest superagent tegutses omamoodi avatud ja piirideta geograafilises keskkonnas üleüldise rahu ja julgeoleku nimel, see tähendab põhimõtteliselt samadel eesmärkidel ja samas maailmas, kus oleme praegu. Tõepoolest, globaliseerumise teoreetikud väidavadki, et protsess kui selline algas 1960. aastatel, mil levisid massiliselt tehnoloogilised leiutised ning võeti kasutusele „globaalse küla” (*global village*) metafoorid.³ Poliitiliselt on see siiski suhteliselt uus nähtus.

Globaliseerumine on pikemaajaline ja laiahaardeline protsess, millesse 21. sajandi alguseks on kaasatud pea kõik eluvaldkonnad, üksikindiviidid,

Relations in Europe (EUI Working Papers RSC, No. 2000/11, Italy); Olav F.Knudsen, ed., *Stability and Security in the Baltic Sea Region. Russian, Nordic and European Aspects* (London: Frank Cass, 1999); Birthe Hansen and Bertle Heurlin, *The Baltic States in World Politics* (Curzon, 1998); Hans Mouritzen, *Bordering Russia. Theory and Prospects for Europe's Baltic Rim* (Ashgate, 1998); Anton Steen, *Between Past and Future: Elites, Democracy and the States in Post-Communist Countries. A Comparison of Estonia, Latvia and Lithuania* (Ashgate, 1997); Atis Leijins (toim), *Baltic States at the Turn of the 21st Century* (Kikimora publications, Helsinki 1999); *How Secure Are the Baltic States* (Conference Proceedings. Riga, 1999); *After Madrid and Amsterdam: Prospects for the Consolidation of Baltic Security* (Conference Proceedings. Riga, 1998); *NATO and the Baltic States – Quo Vadis?* Conference Proceedings, Riga, (1997); Stephen J. Blank, *NATO Enlargement and the Baltic States: What Can the Great Powers Do?* Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle (1997); *Visions of European Security – Focal Point Sweden and Northern Europe* (Olof Palme International Center, 1996); Anton Kukliński, toim, *Baltic Europe in the Perspective of Global Change* (Warszawa, 1995); Andrus Park. „The Post-Soviet System States”, in: *Proceedings of the Estonian Academy of Sciences*. No. 44/3 (1995), lk 271–277; Andrus Park, „Russia and Estonia Security Dilemmas”, in: *Proceedings of the Estonian Academy of Sciences*. No. 44/3, (1995), lk. 333–353; Andrus Park, „Fighting for the Mini State: Four Scenarios”, in: *Proceedings of the Estonian Academy of Sciences*, No. 44/3. (1995), lk. 378–388; Pertti Joenniemi & Juris Prikulis (toim). *The Foreign Policies of the Baltic Countries: Basic Issues*, (Center of Baltic-Nordic History and Political Studies, Riga, 1994).

³ Vt M. McLuhan, *Understanding Media* (London: Routledge, 1964).

indiviidide grupid, riigid ja riikide grupid. See on seotud majandusmuudatustega, kommunikatsiooni arenguga, kus aeg ja ruum on saanud uue tähenduse. Põhimõtteliselt on globaliseerumine vastuoluline protsess, kus üheaegselt toimib territooriumide(aga ka riikide-)ülene suhtlemine ja samaaegselt on säilinud koha ja kauguste tähtsus, protsess, kuhu ei ole haaratud mitte kogu maailm ning kus eksisteerib ka kultuuride paljusus⁴. Globaliseerumine ei võrdu universaalsusega.

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. Paljud maailma riigid on seotud nende tendentsidega, erandiks ei ole siin ka Venemaa ja Eesti.

Nõukogude Liidu järgne Venemaa oli suuresti üleminekuriigiks ja seda siirdumisel marksistlikust-leninlikust totalitaar-autoriitarselt ideoloogialt ja režiimilt uuele ühiskonna- ning riigitüübile, mis järk-järgult eitas eelnevat ajalooajalooperioodi. Venemaa välispoliitika jaoks tekitas 1990. aastate alguses niisugune asjaolude kattumine, kus ühelt poolt muutus kiiresti sisepoliitiline ja majanduslik riigikorraldus, teisalt aga kogu rahvusvaheline süsteem, kuhu ta pidi järjekordselt adapteeruma, palju segadusi. See tähendas, et kui muu (demokraatlik lääne-) maailm tegeles rahvusvahelise süsteemikorraldusega, oli Venemaa hõivatud riigikorraldusega. Kokkuvõttes sattus Venemaa isegi paradoksaalsesse olukorda, kus pikaajaliste demokraatlike traditsioonidega Lääne-Euroopa riigid avasid piire, Venemaa aga pidi neid sulgema (see tähendab – sõlmima naabritega piirilepinguid) tõestamaks iseenast kui riiki. Samas oli kogu situatsioon ka kentsakas, sest tal oli lahendamata territoriaalseid ehk piiriprobleeme enamiku oma naabritega alates Kaug-Idast (Jaapan) kuni Norrani välja. Venemaad on nimetatud ka piirideta riigiks ja mõned analüütikud on välja toonud vaid üksikud positiivsed näited – Valgevene, Mongoolia ja Leedu⁵, kellega Venemaal sellised probleemid, kas otseselt või kaudselt, 1990. aastatel puudusid. Samas ei tähenda see fakti, et Venemaal ei oleks nende riikidega piiri olnud või piirilepingut sõlmitud. Riigiteooria seisukohalt ja rahvusriikide praktikast lähtuvalt oli ja on nii Venemaa kui Eesti omariikluse üheks tunnuseks kindlalt määratletud territoorium konkreetse piirijoonega. 1990. aastatel võttis Vene-

⁴ 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.

⁵ S. Mitin, „Russia Has No Borders”, ajalehes *Izvestija (RIA-NOVOSTI. Daily Review. Issue 001, 19.03.1998)*; www.ria-novosti.ru. – [19.03.1998].

maa–Eesti suhetes piiriküsimus kui selline kõige bilateraalsema iseloomu, võrreldes teiste probleemidega – vene vägede väljaviimine, venekeelsete eestimaalaste väidetavad inimõiguste rikkumised, ka Moskvale alluva õigeuskiriku ja selle registreerimisega seonduvad küsimused, kus lahendusmeetmete otsinguil osales rohkem riike. Piiriprobleemi on püütud lõpetada valdavalt riiklike kahepoolsete suhete raames, kaasamata sinna kolmandaid-neljandaid osapooli.

1990. aastate Venemaa analüüsid ja periodiseerimine

1990. aastate teaduslikud analüüsid Venemaast võib tinglikult jagada kaheks – lääne analüüsid ja venekeelsete autorite uuringud. Nii saame me rääkida läänelikest realistlikest ja neorealistlikest, funktsionalistlikest ja neofunktsionalistlikest, liberalistlikest, neoliberaalsetest institutsionalistlikest, kongruentsi jt teooriatest. Lääne analüüse on omakorda jagatud ka kaheks – optimistlikeks ja pessimistlikeks. Optimistid arvasid, et Venemaale murrangulisele perioodile 1990. aastate alguses ei järgnenud Venemaa sõda mõne teise riigiga, ja üldse Venemaa sõjaline agressiivsus vähenes. Pessimistid jälle tõid välja Venemaale iseloomuliku irratsionaalsuse⁶. Kuid 1990. aastate alguse Lääne-poolsed Venemaa välispoliitika analüüsid olid mõnes mõttes segadust tekitavad, sest domineeris üldistav läänelikkuse fikseerimine. Venekeelsed, vene autorid aga keskendusid suuresti rahvuslikule huvile, sellest tulenevalt geopoliitikale ja Euraasia idee. Geopoliitikat on peetud ka Venemaa realismiversiooniks,⁷ kus „geopoliitika on ennekõike realismi raamistikuks, eriti rahvusliku huvi, julgeoleku ja jõu/võimu kaudu”.⁸ Seda, et Venemaa välispoliitikas ja välispoliitika uuringutes domineeris geopoliitika, ei vaidlustanud ei lääne ega Venemaa enda analüütikud. Viimased omakorda püüdsid klassifitseerida ka geopoliitikuid ning pakuti erinevaid variante, näiteks – vanameelsed (nostalgiliselt Nõukogude Liitu meenutavad); modernistid (läänlased, keda geograafia vähem huvitas, sest nad olid rohkem orienteeritud tehnoloogia ja majanduse arengule) ning lihtsalt ekspansionistid (näiteks A. Dugini impeeriumimeelsed ideed).⁹ Viimased seadsid oma eesmärgiks ka geopoliiti-

⁶ Mette Skak. „Back in the USSR? Russia As an Actor in World Politics”; (DUPI working paper no.7, 2000), <http://www.ciaonet.org/wps/skm01/index.html> – [20.07.2002].

⁷ Helmut Hubel, „The European Union, the Baltic States and Post-Soviet Russia: Theoretical Problems and Possibilities for Developing Partnership Possibilities Relations in the North-Eastern Baltic Sea Region”, raamatus Olav F. Knudsen (toim), „*Stability and Security in the Baltic Sea Region. Russian, Nordic and European Aspects*” (London, 1999), lk 241–256.

⁸ C. Pursiainen, *Russian Foreign Policy and International Theory*, (Ashagte, 2000), lk 55.

⁹ A. P. Tsygankov, „Hard-Line Eurasianism and Russia's Contending Geopolitical Perspectives”; *East European Quarterly* (Sügis 1998, no. 3), lk 315–334.

lise vastandamise Ameerika Ühendriikide maailmas domineerimisele, see tähendas et *Pax America*'le pidi ilmtingimata vastu seisma *Pax Eurasia*, mis tegelikult oligi *Pax Russia*. Zbigniew Brzezinski märkis 1994. aastal, et „Venemaa ei saa olla ei impeerium ega demokraatlik režiim, küll aga võib ta olla mõlemad korraga¹⁰,” tuues selgelt välja Venemaa sisemise antinoomia.

Vastuolu on juba ajaloos Venemaale olnud üks kõige iseloomulikumaid jooni, iseasi, kuidas nendega on toime tulnud. 1944. aastal iseloomustas USA diplomaat ja teadlane George F. Kennan Venemaad järgmiselt: „Täna, rohkem kui kunagi varem – jääb Venemaa maailmale mõistatuseks. Võidakse mõelda, et me ei tunne Venemaad, meil puuduvad Venemaast teadmised, kuid see on vale. Me lihtsalt ei mõista, et Venemaa elab erinevalt anglosaksi instinktiivsest vastuolude tasandamise taotlusest. Vastuolu on Venemaa eripära...”¹¹

Vastuolu eristas Venemaad ka 1990. aastatel, mil USA domineeritud ühepooluselisele maailmale pakuti meeleheitlikult vastukaaluks multipolaarset maailmakorda, mida igati toetasid Hiina, Prantsusmaa ja rida teisi riike. Integreeruvale Euroopale ehk Euroopa Liidule püüti 1990. aastate esimesel poolel vastu seada SRÜ-d ja 21. sajandi alguseks jõudsid nii mõnedki vene analüütikud traditsioonilisele vene arusaamale, et riik on vaenlaste poolt ümber piiratud: Kaug-Idas ohustas Venemaad USA ja tema strateegiline partner Jaapan, järgnesid Hiina oma tohutu sõjaväega, lõunast – relvastatud islami fundamentalistid ja Lääne poolt ehk Ida-Euroopast lähenev militaarorganisatsioon NATO.¹²

1990. aastate Venemaad ja tema välispoliitikat tuleb vaadelda mitmel erineval ajaetapil: esiteks oli meil tegemist Jeltsini juhitud Venemaaga Nõukogude Liidu koosseisus, teiseks – Venemaaga vahetult peale Nõukogude Liidu lagunemist jätkuvalt Jeltsini juhtimisel A. Kozõrevi (kümnendi esimene pool) ja J. Primakovi poolt ellu viidud välispoliitikaga (kümnendi teine pool). Viimase eraldiseisva ajajärguna saab välja tuua nn Putini-Venemaa ja tema välispoliitika. Välispoliitilisest seisukohast on järgnevaks analüüsiks vajalik määratleda Venemaa välispoliitiliste otsuste tegijate ring. Jeltsini presidendiks oleku algaastail võistlesid selles valdkonnas välisministeerium, ka kaitseministeerium ning presidendi administratsioon (presidendi välispoliitika nõunikud). 1996. aastast sai peamise otsuse-õiguse välisministeerium J. Primakovi juhtimisel. Putini-Venemaal on välispoliitika

¹⁰ Z. Brzezinski, „The Premature Partnership”, ajakirjas *Foreign Affairs*, (vol. 73, no. 2, märts/aprill 1994), lk 72.

¹¹ George F. Kennan, *Memoirs 1925–1950* („An Atlantic Monthly Press Book”, Boston, 1967), lk 528.

¹² A. Kondrashov. „Россия в кольце”, ajalehes *Аргументы и факты* (no. 14, aprill 2001), lk 20.

koondunud presidendi administratsiooni pädevusse. Klassikaliselt on 1990. aastate esimest poolt nimetatud läänelikuks välispoliitikaks, mida seostatakse välisministri Andrei Kozõreviga¹³ ning kümnendi teist poolt Jevgeni Primakovi ja tema jäiga realismiga, taandumisega endisest läänelikust välispoliitikast. Sellest rahvusvahelises ja Venemaa analüüsides enam levinud periodiseerimisest on ka erandeid. Näiteks väidab Michael McFaul, et juba esimese iseseisvusaasta lõpus 1992. aastal muutus Venemaa välispoliitika läänt-vastustavaks, lääne-vastaliseks.¹⁴

1990. aastate Venemaa välispoliitilise tegevuse periodiseerimine on siiski tinglik, kuid periodiseerimine iseenesest on vajalik, sest ta võimaldab täpsemalt fikseerida Venemaa enda ja maailma identifikatsiooni ning selle kaudu kohta maailmas, millest omakorda tulenevad Venemaa suhted teiste riikidega, sealhulgas Eestiga. Järgnev Venemaa välispoliitiline ajaline eristus jagab selle Kozõrevi, Primakovi ja Putini välispoliitikaks.

Kozõrev ja Venemaa „lääneliku” välispoliitika orienteeritus rahvusvahelistele organisatsioonidele

Venemaa otsingute alguseks võib tinglikult lugeda 12. juunit 1990, mil Nõukogude Liidu eksistentsi viimastel aastatel võttis Venemaa Rahvasaadikute Kongress vastu riikliku suveräänsuse deklaratsiooni. Selles dokumendis öeldi, et Venemaa „on suveräänne riik, mille on loonud ajalooliselt ühendatud rahvad” ning et tema „suveräänsus on unikaalne ja vajalik tingimus Venemaa omariikluse jaoks”, samuti et „VNSFV¹⁵ säilitab õiguse lahkuda NSVL-ist.”¹⁶ Sellega oli Venemaa ühelt poolt fikseerinud oma õiguse iseseisvusele, kuid teiselt poolt tekitas see segaduse enesemääratlemisega Nõukogude Liidu raames. Nõukogude Liidu ametliku lõpu järel detsembrist 1991 kuulutas Venemaa end Nõukogude Liidu õigusjärglaseks ja leidis, et automaatselt saab ta endale ka endise idabloki juhtriigi koha maailmas ning selle tähtsusele vastavalt suhtuvad Venemaasse ka ülejäänud maailma riigid. 1990. aastate alguse iseseisva Venemaa enesehinnang väljendas suuresti soovi väljuda heitlikust sise- ja välispoliitilisest kaosest ja

¹³ Vt Allen C. Lynch, „The Realism of Russia’s Foreign Policy”, ajakirjas *Europe-Asia Studies* (vol 53, no. 1, January 2001), lk 7–32; A. P. Tsygankov, „Hard-Line Eurasianism and Russia’s Contending Geopolitical Perspectives”, ajakirjas *East European Quarterly* (vol. 32, no. 3, lk 315–334); jne.

¹⁴ Michael McFaul, „A Precarious Peace: Domestic Politics in the Making of Russian Foreign Policy”, ajakirjas *International Security*; (talv 1997/1998; vol. 22, no. 3), lk 24.

¹⁵ VNSFV – Venemaa Nõukogude Föderatiivne Sotsialistlik Vabariik.

¹⁶ „Декларация о государственном суверенитете РСФСР”, ajalehes *Аргументы и факты*, (No. 24, 16–22. juuni 1990), lk.1.

üleminekuperioodile iseloomulikust ebamäärasusest võitja ja suurriigina. Lääneriikide suhtumine Venemaasse oli kahesugune. Esiteks loodeti sel perioodil president Boris Jeltsini kaasaitamisele läänelike demokraatlike printsiipide ja turumajanduse põhimõtete juurutamisele Venemaal, kuid teiselt poolt teatas USA president George Bush juba 1992. aasta alguses Kongressis peetud kõnes „Olukorrast riigis”, et külm sõda on läbi ja ta ei lõppenud mitte lihtsalt niisama, vaid selle võitsid Ameerika Ühendriigid. Maailma riigid (nii nagu ka USA ise) näevad teda maailma (ainukeses) üliriigina, väitis tollane USA president.¹⁷ Kuna USA oli kuulutanud end triumfaalselt ainukeseks suurriigiks maailmas, siis Venemaa (20. sajandil – Nõukogude Liit), kes Viini kongressist (1815) alates oli olnud üks kesketest toimijatest maailmapoliitikas, muutus ühe hetkega „teisejärguliseks” riigiks. Venemaa ei saanud kuidagi pretendeerida Nõukogude Liidu kunagisele positsioonile maailmas, kuidas ta seda ka ei oleks tahtnud, sest Venemaa elanikkond oli ligikaudu poole väiksem kui Nõukogude Liidu oma; Venemaa majanduslik potentsiaal moodustas samuti umbes poole (pakutud ka ca 60%) Nõukogude Liidu majanduslikust võimsusest. Venemaa oli territoriaalselt väiksem kui Nõukogude Liit. Kadusid territooriumid läänes – Balti riigid ja ka Ukraina ning Valgevene; lõunas – Kaukaasia ja Kesk-Aasia riigid. Venemaad ei ümbritsenud enam Nõukogude Liidu sotsialistlike riikide ideoloogiline, geopoliitiline ja sõjaline puhvertsoon. Kuigi reaalselt oli Venemaa tõepoolest kaotanud külma sõja, oli muutunud üliriigist tavaliseks riigiks, erandiks vaid see, et tal oli tuumarelv, ei suutnud Venemaa psühholoogiliselt end ette kujutada „ilma unikaalse ja erilise seisundita” maailma poliitikas.

Tegelikult oli Venemaa välispoliitiline pilt 1990. aastate jooksul, eriti aga alguses, komplitseeritud. A. Kozõrevi välispoliitika oli kaootiline ja kohati ebaloogiline. Väidetavalt ei olnud Venemaa uuel (välispoliitilisel) juhtkonnal neid rahvusvaheliste suhete alaseid ja välispoliitilisi teadmisi, mis iseloomustasid kunagist Nõukogude Liidu juhtkonda. Mis puudutab näiteks välisteenistust ja diplomaatiat, siis tõepoolest oli Venemaa olukord siin keeruline. Algselt võeti üle (tööle) nõukogude diplomaate, kuid paljud neist (eriti nooremad) liikusid Venemaa iseseisvumisperioodi esimestel aastatel üle erasektorisse, sest seal maksti hea rahvusvaheliste suhetealase hariduse eest suurt palka ning tolles turumajandusliku konkurentsi situatsioonis kaotas Venemaa diplomaatiat spetsialiste.

Andrei Kozõrev, kellest sai Venemaa välisminister veel enne Nõukogude Liidu lagunemist, 1990. aasta sügisel, tuli Nõukogude Liidu välisministeeriumi rahvusvaheliste organisatsioonide osakonnast ning tema arusaama järgi ning ka praktilises välispoliitikas oli Venemaa uus ja jätkuvalt

¹⁷ <http://www.janda.org/politxts/State%20of%20Union%20Addresses/1989-1992%20Bush/bush.92.html> – [26.09.2002].

tähtis roll just rahvusvahelistes organisatsioonides. Seetõttu võttis Venemaa endale Nõukogude Liidu õigusjärglasena ÜRO Julgeolekunõukogus vetoõigusliku alalise liikme koha, millega nõustused ülejäänud SRÜ riigid.¹⁸ Venemaa alustas aktiivset tegevust CSCE/OSCE¹⁹-s ja aastatel 1991–1993 vaidlustas vähesel määral NATO võimalikku itta laienemist, väljendati soovi võimaluse korral ka ise NATO-sse astuda. Nii näiteks teatas asepresident Ruskoi kohtumisel välisdiplomaatidega 1991. aasta septembris, et Venemaa ühinemine NATO-ga ei ole välistatud.²⁰ Niisuguse laia diapasooniga (maailma ja regionaalsete) rahvusvaheliste organisatsioonide prioriteetseks tunnistamine näitab tõepoolest geopoliitilist läänelikku (ka nn. „atlantilist”) orientatsiooni välispoliitikas, mis ruumiliselt ei kattunud mitte ainult Euroopaga, vaid laiema – euroatlantilise piirkonnaga, see tähendab huvi oli suunatud nii Euroopale kui Põhja-Ameerikale. Teoreetiliselt on Kozõrevi välispoliitikat nimetatud ka (neo)liberaal-institutsionalistlikuks, kus välispoliitika nii formaalne kui ka sisuline rõhk oli asetatud rahvusvaheliste institutsioonidele, organisatsioonidele. Viimaste ületähtsustamisest Venemaa välispoliitikas räägib ka fakt Kozõrevi välispoliitikas, kui 1994. aasta suvel püüdis Venemaa reorganiseerida CSCE/OSCE-d, pakkudes välja muudatuste programmi, kus OSCE oleks saanud ÜRO-le analoogse julgeolekunõukogu koos juhtriikidega ning kuhu kindlasti pidi kuuluma Venemaa. Üldse oli CSCE/OSCE Venemaale 1990. aastate vältel üks tähtsamaid rahvusvahelisi organisatsioone ning kuna kümnendi alguses oli alanud endiste idabloki riikide ja Nõukogude Liidu vabariikide aktiivne koostöö NATO-ga ja osa riike seadis juba otseseks eesmärgiks NATO täisliikmelisuse, siis Venemaa CSCE/OSCE muutmise kava nägi selle rahvusvahelise organisatsiooni ülimuslikkust kogu Euroopas.²¹

Kozõrevi välispoliitika väljendas ennekõike soovi määratleda Venemaa suuremat rolli võrreldes teiste riikidega (eriti aga endiste Nõukogude Liidu vabariikidega, sealhulgas Balti riikidega) rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu. Teiselt poolt väljendub Kozõrevi sisulise selgepiirilise välispoliitilise

¹⁸ Vene Föderatsiooni president teavitas ÜRO peasekretäri pärast SRÜ riikidega ühisotsuse langetamist detsembris 1991, et Venemaast saab Nõukogude Liidu õigusjärglane, alaline liige Julgeolekunõukogus ning Venemaa liikmestaatus algab 1945. aastast koos ÜRO loomisega. Vt www.un.org/russian/basic/growth.htm – [15.11.2002].

¹⁹ CSCE/OSCE – algselt Euroopa julgeoleku- ja koostöökonverents (1975. aasta Helsingis), mis 1994. aasta tippkohtumisel nimetati ümber rahvusvaheliseks organisatsiooniks ingliskeelse lühendiga OSCE.

²⁰ Väidetavalt on ka Stalin 1940. aastate lõpus oma nõustajatega arutanud võimalust ühineda NATO-ga ning 1954. aastal esitas Nõukogude Liit palve NATO-sse astumiseks, mis aga tagasi lükati kui „ebareaalne” ja mittekohane avaldus. 20 Baltic News Service, <http://bnsnews.bns.ee> – [17.06 2001].

²¹ <http://www.ln.mid.ru/ns-dos.nsf/4b8edd3adb064e9f432569e70041fc52/432569d800223f3443256c30004772d5?OpenDocument> – [15.11.2002].

orientatsiooni puudus ka tema suhtumises president Jeltsini palvesse 1993. aastal koostada välisministeeriumis dokument, mis kannaks nimetust „Venemaa välispoliitiline kontseptsioon”. Kozõrev oli sellele dokumendile põhimõtteliselt vastu, väites, et välisministeerium ei peaks tegelema analoogselt NLKP-le välispoliitiliste programmdokumentide koostamisega.²² Arvestades Venemaa keerulist sisepoliitilist olukorda ja raskusi enese määratlemisel, enese identifitseerimisel, kus omavahel konflikteerusid eripalgeliselt kommunistid-neobolševistid, natsionalistid („antimodernistlikud romantilised natsionalistid”), liberaalid, nn internatsionalistid jt poliitilised jõud ning kus puudus selgelt fikseeritud ja koordineeritud sisepoliitiline suund, ei olnud võimalik määratleda ka selgepiirilist välispoliitikat. Nii muutus välispoliitika mehhaaniliseks aktsioonide jadaks, mis reageeris ennekõike sisepoliitiliste võimukeskuste ajutistele positsioonidele, persoonidele ja institutsioonidele ning kus sageli keskenduti negatiivsetele hoiakutele teatud riikide näiteks Eesti suhtes. Venemaa jaoks, kes oli sisuliselt kaotanud oma üliiriigi staatuse, olid Eesti, Läti ja Leedu 1990. aastate alguses suureks psühholoogiliseks probleemiks, võrreldes ülejäänud Nõukogude Liidu vabariikidega, sest esiteks olid nad loobunud osalemast riikide ühenduses nimetusega SRÜ ja teiseks, lääneriigid ei olnud neid külma sõja perioodil tunnustanud *de jure* Nõukogude Liidu liikmena.²³ Seega, erinevalt Venemaast, ei olnud Balti riigid uued, vaid taastatud iseseisvusega demokraatlikud riigid. Balti riikide ebademokraatlikkuse tõestamise vajadus oli kindlasti üks lisapõhjust, miks Venemaa ja konkreetset Kozõrevi poolt elluviidud nn „läänelik” välispoliitika 1990. aastate alguses ründas Eestit ja Lätit väidetavas venekeelse elanikkonna inimõiguste rikkumises. Nimetatud probleem tõstus praktiliselt kõikides Venemaale olulistes rahvusvahelistes organisatsioonides – ÜRO-s, CSCE/OSCE-s, LMN-s²⁴ jne.

Poliitiliselt võeti Venemaal kasutusele siseriiklikult suurt poleemikat tekitanud eufemism – „lähivälismaa”, mis sisuliselt väljendas Venemaa geopoliitilisi huvisid ja mõjusfääri soovi neljateistkümne endise Nõukogude Liidu vabariigi üle. Lähivälismaa kontseptsioonist kirjutati omal ajal pikalt Eesti ajakirjanduses, oma negatiivse seisukoha ütlesid ka poliitikud. Lähivälismaa kontseptsiooni ohtlikkust tõendas Riigiduumas SRÜ asjade komitee esimees Konstantin Zatulin, väites, et „SRÜ poliitika on Venemaa siseasi, kas see kellelegi meeldib või mitte,” lisades seejuures, et „me [Venemaa] peame võitma oma erilise koha lähivälismaal.”²⁵ 1993. aasta kevadel

²² *International Affairs* (Moscow, February 1993), lk 3.

²³ Kaks erandit *de jure* tunnustamisel on Rootsi ja Austraalia.

²⁴ LMN – Läänemeremaade Nõukogu, mis loodi 1992. a.

²⁵ Tsiteeritud: Robert C. Tucker, „Russia and the West: From Cold War to Cold Peace”, monograafias M. Kraus ja R. D. Liebowitz (toim), *Russia and Eastern Europe After Communism* (Westview Press, 1996), lk 290.

leidis Venemaa juhtkond, et endise Nõukogude Liidu territooriumil eksisteerivat otsesed ja potentsiaalsed konfliktid ning pakkus omalt poolt välja ÜRO rahuvalvajate süsteemi loomise idee, saades ise selles aktiivseks osaliseks. Venemaa rahuvalve-idee ei leidnud välismaal pooldajaid. „Lähivälismaa” kontseptsioon osutus aga kodumaal ülipopulaarseks ning sellest arendati välja rida geopoliitilisi versioone – „uus välismaa,” „lähim välismaa,”²⁶ „kaugem välismaa,”²⁷ „kauge välismaa.” Kokkuvõtva hinnangu Venemaa „lähivälismaale” ja selle tuletistele andis endine Rootsi peaminister Carl Bildt, kes nimetas ideed Venemaa seisukohalt nähtuna – „ajutiseks välismaaks.”²⁸ Sisuliselt tegi Venemaa aastatel 1993–1996 suuri pingutusi tõestamaks, et endine Nõukogude Liit ja selle lagunemisel tekkinud riigid kuuluvad tema mõjusfääri ja seda läbi „lähivälismaa” kontseptsiooni.

Kozõrev ja Venemaa „lääneliku” välispoliitika orienteeritus USA-le

1992.–1994. aasta Venemaa–USA suhteid on võrreldud 1945.–1946. aasta Nõukogude Liidu–USA suhetega, kui mõlemal korral vaieldi Ameerika Ühendriikide ülimuslikkuse üle maailmas ning kus tulevane maailmakord oli ebaselge, nii nagu ka Nõukogude Liidu/Venemaa–USA suhted.²⁹

Kuna esialgses Nõukogude Liidu järgses eufoorias leidsid paljud Venemaa poliitikud, ajakirjanikud ja analüütikud, et Venemaa kui NSVL-i õigusjärglane on kui mitte üliriik, siis vähemalt suurriik, ligilähedane superriigile, teisalt aga USA oli end samuti määratlenud kui üliriik ja teatanud, et ta on seejuures maailma ainus üliriik, seega oli Venemaa kahesuguse probleemi ees: ühelt poolt oli tegemist tõepoolest lüüasaamisega, kuid teisalt ei soovitud seda tunnistada. Parim variant enda kui suurriigi tõestamiseks oli alustada koostööd USA-ga võrdsete partnerlussuhete raames. Mõned Venemaa teadlased analüüsisid ka Ameerika Ühendriikide tausta uues rahvusvahelises situatsioonis ning USA rahvusvahelise suhtluse tüüpe teiste riikidega, täpsustamaks Venemaa võrreldavat positsiooni. Nii arvas grupp teadlasi (V. A. Kremenjuk, J. P. Davõdov, A. I. Utkin, B. I. Batjuk ja T. A. Šakleina) 1999. aastal ilmunud kollektiivses monograafias, et USA külma-sõja-järgseid rahvusvahelisi suhteid saab liigitada järgmisel moel: liitlassuhted (seotud riikidega järgmistes organisatsioonides – NATO, ANZUS, Ameerika Riikide Organisatsioon) ja individuaalliitlassuhted – Jaapa-

²⁶ Slaavi riigid – Ukraina ja Valgevene.

²⁷ Endised Ida-Euroopa riigid.

²⁸ Carl Bildt, „The Baltic Litmus Test,” *Foreign Affairs* (no. 73, September/October 1994), lk 81.

²⁹ Michael McGwire, „Russia and Security in Europe,” Karen Dawisha (toim), *International Politics of Eurasia* (vol. 10), lk 93.

ni, Lõuna-Korea, Filipiinide ning Taiga, erilised suhted – Kanada ja Suurbritanniaga; poollitlaslikud suhted (partnerlussuhted) USA-le lähedalseisvate riikidega, kellel küll ei olnud otseseid erilisi leppeid USA-ga, kuid kellel oli rida väiksemaid leppeid, mis muutsid need riigid USA-le partneriteks, näiteks Iisrael, Saudi Araabia, Jordaania; sõbralikud suhted olid nende riikidega, kes mingisugustel põhjustel ei olnud muutunud USA liitlasteks, kuid kes hoidsid USA-ga tihedaid sidemeid, jagades ühiseid väärtusi. Siia kuulusid ka nn „neutraalsed riigid” – Austria, Soome, Rootsi, Šveits, Egiptus, Tuneesia, Malaisia, Singapur, Lõuna-Aafrika Vabariik jne.; mõõdukalt sõbralikud suhted – riikidega, kellel ei olnud küll USA-ga konflikte, kuid kes samas ka erinevatel põhjustel ei läinud tihedamale koostööle (näiteks India); neutraalsed suhted – riikidega, kelle suhtes USA-l ei olnud ei majanduslikke ega strateegilisi huve, samas ei olnud need riigid esitanud ka USA-le mitte mingisugust väljakutset (ei negatiivset, ei positiivset) – siia kuulus enamik kolmanda maailma riike; vaenulikud suhted – riikidega, kellega USA-l on konfliktised suhted – näiteks Kuuba, Põhja-Korea, Liibüa, Iraak³⁰. Venemaale ei sobinud ükski suhete tüüp. Olles nominaalselt suurriik („*великая держава*”), ei saanud ta sobitada end etteantud skeemidesse ning soovis USA-ga võrdseid suhteid, võttes aluseks soliidse Nõukogude–Ameerika lepingulise baasi ning mõlema riigi kattuvad huvid³¹.

Selles kontekstis (suhetes USA – x riik) toodi välja ka Baltimaade koht. Nimelt peale iseseisvumise väljakuulutamist seadsid Eesti, Läti ja Leedu sisse head suhted Ameerika Ühendriikidega ning neid klassifitseeriti kui poollitlaslikke suhteid³². Sellest lähtuvalt muutusid Eesti–Venemaa suhted bilateraalsed, kohati ka trilateraalsed (mudelid – Eesti–Venemaa/USA või ka Eesti/USA–Venemaa), eriti kui see puudutas endiste Nõukogude Liidu vägede, hilisemate Venemaa vägede väljaviimise üle peetavaid läbirääkimisi ja vägede tegelikku väljaviimist 1994. aasta suvel.

USA laiem välispoliitika endise Nõukogude Liidu territooriumil oli aktiivselt seotud Venemaa relvajõudude ja relvastuse (eriti tuumarelvade) kontsentreerumisega Venemaale. USA oli otsene osaline protsessis, mille käigus Valgevene, Ukraina ja Kasahstan loobusid Venemaa kasuks tuumarelvadest, ning kaudne osaline vägede väljaviimisel Balti riikidest. 1994. aastaks, kui vägede lahkumine Balti riikide omapoolse pingutuse, rahvusvahelise abiga aset leidis, olid USA–Venemaa suhted jõudnud läbi teha juba keeruka arengukäigu nn „romantilistest suhetest” (demokratiseeruv

³⁰ Ю. П. Давыдов., В. А. Кременюк, А. И. Уткин, В. И. Батюк, Т. А. Шакленна. „Россия и США после „Холодной войны”” (М.: „Наука”, 1999), lk 4–5.

³¹ *Samas*, lk 6.

³² *Samas*, lk 5.

Venemaa ning USA ja Venemaa ühised demokraatlikud väärtused nii sise- kui välispoliitikas; ühised ajaloolised ja rahvusvahelised perspektiivid) kuni „partnerluse” erinevate variatsioonideni välja (lihtne partnerlus, kindel partnerlus ja strateegiline partnerlus),³³ mis kõik kadusid 1990. aastate keskpaigaks, kui ilmnisid Venemaa jätkuvalt teravad sisevastuolud ning USA ja Venemaa rahvusvaheliste väärtuste, eesmärkide lahknevused. Mõned Venemaa analüütikud on hiljem nimetanud partnerlussuhteid USA-ga ka „enneaegseks partnerluseks.”³⁴ Venemaa ja tema välispoliitika jõudsid uude arengufaasi.

Primakovi Venemaa välispoliitika

1996. aasta jaanuaris, ajal, mil Venemaa–USA partnerlussuhted olid hääbumas, sõlmisid kolm Balti riiki USA-ga ühise „partnerluskokkuleppe”. Umbes samal ajal vahetus Venemaa „läänelik” välisminister Andrei Kozõrev Jevgeni Primakoviga, kellest sai 1990. aasta lõpus lühikeseks perioodiks isegi Venemaa peaminister.³⁵ Primakovi välisministriks olekut iseloomustavad Venemaa välispoliitika kontsentreerumine ja välisministeeriumi koordineeriva rolli suurenemine, USA–Venemaa suhete intensiivsuse taandumine (relvastuskontrollialaste probleemide üleskerkimine), nn „Primakovi doktriini” kujunemine. Primakovi doktriin oli paljude analüütikute seisukohalt Venemaa lahtiütlemine „läänelikust” välispoliitikast ja tema rahvusvaheline enesemääratlus kui Euraasia suurriik või Euraasia keskus. Sisuliselt tähendas see külma sõja võitjate-kaotajate kontseptsioonist loobumise nõuet, ühepooluselise (USA-keskse) maailma eitamist ja rõhuasetust Venemaa välispoliitilises suhtluses paljudele maailma regioonidele ja riikidele, kelle hulgas erilise tähelepanu osaliseks said näiteks Hiina ja India.³⁶

Primakovi poliitikat on nimetatud realistlikuks – domineerisid Venemaa kui Euraasia suurriigi huvid. Tekkis rida poliitikuid, kes toetasid Primakovi ideid. Nii väitis 1997. aastal tollane Riigiduumas Välisasjade Komitee esimees ja endine Venemaa suursaadik USA-s V. Lukin, et Venemaa

³³ Partnerluse ideed analüüsis rahvusvahelises poliitikas 1960. aastatel esmakordselt pikemalt Henry Kissinger („troubled partnership”) ja sestpeale on ta pidevalt olnud rahvusvahelise poliitika leksikonis. Venemaa–USA partnerlus arenes eriti aktiivselt 1992, jätkus 1993 ning hakkas hääbuma 1994. USA–Venemaa partnerluse all mõisteti ühiseid väärtusi, ÜRO põhimõtteid relvastuskontrollialastel läbirääkimistel, USA-poolset abi Venemaa G-7 ja WTO liikmeks saamisel jne.

³⁴ С. Кортунов, „Российско–Американское партнерство и договор ПРО,” АПОКАЛИПСИС 2000, [22.06/1998].

³⁵ J. Primakov oli Venemaa peaminister septembrist 1998 kuni maini 1999.

³⁶ J. Primakovi välispoliitiline programmikõne vt. „Залпы резервного фронта,” ajalehes Московские новости (номер 25, 23.–30.06.1996).

ei pea Kozõrevi kombel manguma lääneriikidelt enda üleriigiks kuulutamist ja seejärel kõike lubama, vaid tuleb mõista, et Venemaaga arvestatakse seal, kus temast midagi oleneb. See tähendab, et näiteks kui Venemaast ei sõltu midagi Aafrikas või Ladina-Ameerikas, siis tema arvamust ka ei küsita; ja ei tasu USA-le vastukaaluks kohe kohale tormata. Venemaa ajaloos on olnud nii aktiivseid perioode kui ka nn hingetõmbeaegu. Lukini arvates 1990. aastad ongi Venemaa tagasitõmbumise ajaks, mil kontsentreerutakse sisepoliitikale, sisemisele arengule.³⁷

Globaalses mõttes muutus Venemaa välispoliitika võtmesõnaks multipolaarsus, millega püüti vastanduda USA arusaamale maailmast kui unipolaarsusest ja nn *Pax Americana* versioonist. Näiteks kõikidel Venemaa presidendid kohtumistel Hiina, India, Prantsusmaa ja teiste riikide liidritega rõhutati maailma multipolaarsust ehk mitmekeskuselisust, mis regionaalselt taandus Venemaa konkreetsetele suhetele iga riigiga eraldi. Selline lähene mine on seletatav Venemaa mõistmisega oma koha vähenemisest globaliseeruvast maailmast ning sisemise identifikatsiooni seletamisega lohutusaliku „Euraasia keskuse” kaudu.

Primakovi Baltikumi välispoliitika (mille aluseks sai samuti multipolaarsus ja mitmekesisus) tekitas palju vastakaid mõtteid ja analüüse. Lähtuvalt Primakovi põhiseisukohtadest oli Venemaal rohkem riiklikke huvisid kui kümnendi esimesel poolel domineerinud läänelik suund. Nüüd seati esikohale euraasluse idee koos SRÜ ja Aasia riikide kaasprioriteetsusega ja uus välisminister arendas Eesti, Läti ja Leeduga kahest sirgjoonelise poliitikat. Ühelt poolt võeti aluseks Kozõrevi-aegne venekeelse elanikkonna inimõiguste rikkumise argument ja jagati Balti riigid nii-öelda erinevateks gruppideks – headeks ja halbadeks riikideks, kus Moskva–Vilniuse suhted väärtustati soodsateks, Eestit ja Lätit aga kritiseeriti. Eesti poliitikud ja analüütikud hindasid Primakovi Balti-suunalise välispoliitika katseks lahutada Balti riike üksteisest.³⁸

Teiselt poolt vastustas Primakov väga kindlalt NATO laienemise, eriti aga endise Nõukogude Liidu territooriumile, see tähendab Balti riikidesse. Tema välispoliitika perioodi jäi 1997. aasta Venemaa–NATO raamkokkuleppe sõlmimine, mis tekitas elevust Eestiski. Lääne analüütikud on seda sageli nimetanud Venemaa maharahustamise dokumendiks, katseks säilitada NATO laienemise võimalus, mahendades Venemaa vastuseisu. Venemaa analüütikud ongi lepet nii määratlenud. Näiteks tõi konservatiivne politoloog A. Migranjan välja rea põhjusi, miks Venemaa ei oleks pidanud NATO-ga tookord raamlepet sõlmima: esiteks oli koostöö illusioon; teiseks veeretati NATO võimaliku laienemise otsuse nüüd ka Venemaale endale;

³⁷ <http://www.diplomat.ru/interlife/ISSUES/1097/2.htm> – [9. detsember 1997].

³⁸ Vt „Primakov lahutab Baltikumi”, *Sõnumileht*, 15.06.1998.

kolmandaks oli lepe eelmänguks NATO laienemisele endise Nõukogude Liidu territooriumile; neljandaks, vähendas leping NATO laienemise vastaste argumente; viiendaks stimuleeris teisi riike NATO-ga samasuguseid leppeid sõlmima (näiteks Ukraina).³⁹ Teisalt tekkis aga loogiline küsimus, miks Venemaa üldse sellele alla kirjutas. Venemaal hinnati selle baaslepingu positiivsust kui usalduse eeldust koostööks lääneriikidega ning Venemaa–NATO leppe raames loodud konsultatiivnõukogu võimalikku pragmaatilist tulemust. Eriti pandi rõhk konsultatiivnõukogule ja võimalik, et Venemaa lootis lepet sõlmides tõepoolest peatada NATO laienemise. Edasistes arengutes 1990. aastate teisel poolel jäid aga Venemaa–NATO suhted keerulisteks. Kosovo kriisi ja sõja ajal 1999. aastal katkesid suhted täielikult. Samal aastal said kutse NATO-sse kolm endist idabloki riiki – Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik. Balti riigid ei kuulunud küll laienemise ringi, kuid uue kutse saamine ei olnud samas ka välistatud.

Venemaa välis- ja julgeolekukontseptsioonid ning sõjaline doktriin

1990. aastate teisel poolel aktiveerus Venemaal ametlike, üldiste välis-, julgeoleku ja militaardokumentide väljatöötamine, mida paljuski initsieeriti J. Primakovi ja tema poolt juhitud välisministeeriumi poolt. Eesti ja teised Balti riigid jäid selles poliitikas nii teoreetiliselt kui välispoliitilises praktikas tagaplaanile.

Kümnendi alguse segadused (paljud ametlikud ja mitteametlikud kontseptsioonid) asendusid rea uute käsitlestega – välispoliitikast, rahvuslikust julgeolekust (1997). 2000. aastal asendati eelmised (1997. aasta) välis- ja julgeolekukontseptsioonid ning lisaks võeti 2000. aasta kevadel vastu Venemaa kaitsedoktriin, mis omakorda asendas 1993. aasta doktriini. 2000. aasta septembris aga tuli juurde neljaski ametlik dokument, millest hilisematel aastatel on vähem räägitud – Vene Föderatsiooni Informatsiooniline Julgeolekudoktriin. Viimase vastuvõtmise ajal toimus Venemaal põhjalik debatt ja Informatsioonilist Julgeolekudoktriini kritiseeriti kui sõnavabaduse piiramise katset. Kui esimesed dokumendid – välis- ja julgeolekukontseptsioonid ning kaitsedoktriin pärinevad Putini-eelsest perioodist, siis Informatsiooniline Julgeolekudoktriin on Putini perioodi dokument.

Venemaa analüütikud eristavad välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikat järgmisel moel: välispoliitika kontseptsioon määratleb riigi üldpoliitilised eesmärgid maailmas; kaitsedoktriin – riigi välised ohud ja kaitsevahen-

³⁹ „Ошибка или нет?“ Сегодня в Париже Борис Ельцин подпишет договор Россия–НАТО”, А. Мигранян, „против”; wysiwyg://www.ng.ru/specfile/2000-11-24/15_nato.html – [13.01.2001].

did; julgeolekukontseptsioon hõlmab nii prioriteetidid, välis- kui siseohud. Välis- ja julgeolekukontseptsioonid on üksteist täiendavad ametlikud seisukohad⁴⁰.

Venemaa määratles enda jaoks nendes dokumentides rahvusvahelise süsteemi, nimetades seda multipolaarseks maailmaks, kus riigid on üksteisest poliitiliselt ja majanduslikult sõltuvad, ning vastustas järjekordselt USA soovi domineerida maailmas unipolaarse liidrina. Seoses multipolaarsusega nägi Venemaa ette poliitiliste suhete edendamist paljude riikidega, rahvusvaheliste majanduslike institutsioonide integreerumist. Venemaa huvide ignoreerimine tähendas rahvusvahelise julgeoleku ja ebastabiilsuse suurendamist ning maailma positiivsete protsesside pidurdamist.

Venemaa rahvuslikud huvid olid fikseeritud kui individuaalsed (indiviidist lähtuvalt), ühiskondlikud (demokraatliku ühiskonna ja konsensususe tagamine) ning riiklikud (territoriaalne ühtsus, poliitiline, sotsiaalne ja majanduslik stabiilsus). Rahvuslike huvide realiseerimine Venemaa julgeolekukontseptsiooni järgi pidi toimuma majanduse edendamise kaudu.

Venemaa julgeolekuohud⁴¹ olid fikseeritud nii siseriiklike kui rahvusvahelistena. Suur rõhk asetati esimestele. Teise poole (rahvusvaheliste) ohtude hulgas toodi välja ÜRO ja OSCE rolli vähenemine rahvusvahelises poliitikas, Venemaa poliitilise, majandusliku ja sõjalise mõju vähenemine maailma areenil, NATO itta laienemine, SRÜ integratsiooniprotsesside nõrgenemine ja territoriaalsed nõudmised Venemaale. Tolles dokumendis, mis töötati välja suures osas 1999. aastal, mil toimus sõda Jugoslaavias, fikseeris Venemaa endale sõjaliseks ohuks NATO ja viimase ülemineku militaaraktioonidele ilma ÜRO Julgeolekunõukogu nõusolekuta.

Venemaa välispoliitika kontseptsioon (võeti vastu pool aastat hiljem julgeolekukontseptsioonist)⁴² fikseeris ühelt poolt maailma uued tendentsid ja teiselt poolt Venemaa eesmärgid rahvusvahelises poliitikas. Kirjeldades maailmas toimuvaid protsesse toodi välja majanduse globaliseerumine, rahvusvaheliste majandus- ja poliitiliste institutsioonide tugevnemine (G-8; IMF jt), regionaalne ja subregionaalne integratsioon Euroopas, Aasia Vaikse ookeani äärses piirkonnas; regionaalne sõjalis-poliitiline konkurents. Venemaa ise seadis eesmärgiks, korrates julgeolekukontseptsiooni, VF territoriaalse ühtsuse säilitamise, Venemaa autoriteetse positsiooni (Venemaa kui suurriigi) kindlustamise ning Venemaa kui ühe maailma keskuse arvestamise multipolaarses maailmas. Samuti taotleti Venemaa piiriäärsete riikide-

⁴⁰ Vt. näiteks sissejuhatust Venemaa Kaitsedokriinile ajalehes *Красная звезда*, 19.11.1993

⁴¹ <http://www.ln.mid.ru/Ns-osndoc.nsf/arh/A54F9CAA5E68075E432569FB004872A6?OpenDocument> – [15.09.2002]

⁴² <http://www.ln.mid.ru/Ns-osndoc.nsf/arh/FD86620B371B0CF7432569FB004872A7?OpenDocument> – [15.09.2002]

ga sõbralikke suhteid. Rõhutati Venemaa positiivse imidži kujundamist välismaal läbi kultuuriliste, teaduslike ja intellektuaalsete suhete, formeerides nii positiivset suhtumist Venemaasse.

Globaliseeruvus maailmas nägi Venemaa kõige olulisema stabiliseeruva institutsioonina ÜRO-d, kelle mõjuvõim rahvusvahelises poliitikas oli vahepeal kõikuma löönud, kuid kelle tähtsus tuli taastada.

Regionaalse (geopoliitilise) prioriteedina on kõikjal fikseeritud Venemaa huviobjekti ja esmase võimaliku koostööpartnerina Sõltumatute Riikide Ühendust (SRÜ-d), mida Venemaa kommunistide liider on nimetanud surult sündinud riikide ühenduseks, mis pidevalt jätkab suremist⁴³.

Euroopa suunal nägi Venemaa suurimat potentsiaali OSCE arendamises ja kasutamises, märgitakse ka Euroopa Liidu suhete vajalikkust ja edendamist; suhtumine NATO laienemisse oli välispoliitika kontseptsioonist (2000) jätkuvalt negatiivne.

Ka Eesti (koos Läti ja Leeduga) oli lühidalt välja toodud. Kõigi kolme riigiga oli Venemaa huvitatud sõbralikust koostööst, kuid sealjuures märgiti, et need kolm riiki peavad esiteks austama Venemaa riiklikke huvisid ning teiseks – peavad tagama venekeelse elanikkonna õiguste järgimise. Kolme riiki seejuures ei eristatud, nii nagu oli see olnud Primakovi välispoliitikas.

Teistest riikidest rõhutas Venemaa välispoliitika kontseptsioon 2000 dialoogi vajadust USA, Hiina, India ja Pakistaniga ning Aasia Vaikse ookeani äärsel regiooni koostööorganisatsiooni ASEAN-iga.

Putini Venemaa

21. sajand algas Venemaale uue presidendi – Vladimir Putiniga, kelle isik ja tegevus on jäänud vastuoluliseks. Kuna Venemaa sise- ja välispoliitika on juba ajaloost olnud liidrikesksed ning Primakovile järgnenud välisminister I. Ivanov osutus tagasihoidlikuks bürokraadiks, siis pakuti Putini võimuletulekul erinevaid ajaloolisi paralleele seletamaks teda kui isiksust ja sellest tulenevalt Venemaa võimalikke sise- ja välispoliitilisi arengumudeleid. Nii võrreldi Putinit (on ka ise oma eeskujuks nimetanud) Peeter Esimese ehk Suurega, kes pragmaatiliselt suhtles lääneriikidega, võttis üle Euroopa tehnilised, sõjalised ja majanduslikud uuendused ning suurendas raudse käega Venemaa positsioone maailmas. Prantsuse ajaleht „Liberation” tõi omal ajal Venemaa uue presidendi 2000. aastal ametisseastumisel ja võidupüha tähistamisel Moskvast hulgaliselt sarnaseid episooide Staliniga. Putini poolt Teise

⁴³ К. Душенко, *Зернистые мысли наших политиков*, (Москва: издательство ЭКСМО-Пресс, 2002), lk 121.

maailmasõja kangelaste auks avatud mälestustahvlil oli esimene nimi Jossif Stalin, Venemaa keskpank kinkis Putinile Stalini kujutisega mündi, Putin ise aga pöördus sõjaveteranide poole stalinliku väljendiga „vennad ja õed”. Putini eeskujude hulka arvati isegi Adolf Hitlerit. Teda võrreldi president Charles de Gaulle’iga, kuna Putin lubas tugevdada (ja tugevdaski) presidendivõimu ja valitsust ning aktiveerida otsustavalt Venemaa välispoliitikat ja taastada Venemaa otsustava koha maailmas. Ajalehe „Le Mond” endine toimetaja Michel Tatu nimetas Putinit siiski pigem Napoleoniks, kes Prantsuse revolutsiooni lõppfaasi – termidoori järel „hakkas riigis korda looma”. Prantsuse ajakirjanik küll lisas, et erinevalt Prantsuse riigi- ja väejuhist ei hakka Venemaa president ehk vallutama oma naabreid.⁴⁴ Putin ise on Napoleoni samuti arvanud oma suurte eeskujude hulka.

President Putin kinnitas oma dekreetiga kõik ülalnimetatud ning eelmisel perioodil välja töötatud välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika dokumendid. Seega, 2000. aastal formuleeris Venemaa end esiteks suurriigina; teiseks määratles end Kozõrevi välispoliitikaga analoogselt rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu (ÜRO, OSCE, ASEAN), kolmandaks – Balti riikidele suunatud välispoliitika väljendas küll soovi sõbralikuks koostööks, kuid seadis samas tingimused, mis ei olnud seotud vastastikkusega rahvusvahelises poliitikas (vastastikuste huvide austamine), vaid ennekõike Venemaa ainuhuvidega, ning jätkuvalt figureeris venekeelse elanikkonna õiguste kaitsmise argument. Samas ei pööratud nendes dokumentides Balti riikidele suuremat tähelepanu, ja siinkohal saab järeldada, et Eesti, Läti ja Leedu ei olnud enam Venemaa välispoliitikas prioriteetsed. Selle põhjuseks võis olla teiste, nüüdseks tähtsamate regioonide, riikide ja probleemide esilekerkimine: Tšetšeenia teine sõda ja Kaukaasia probleemid laiemalt; islami fundamentalistlikud tendentsid Venemaa piirialadel ja maailma erinevate riikide konkureeriv huvi maagaasi- ja naftarikka Kesk-Aasia suunal, jätkuvad Kuriili saarte ja Põhja territooriumide akuutsed probleemid Jaapaniga, demograafilised migratsiooniprobleemid Hiinaga jne. Kõik selle sai parandiks 2000. aastal valitud Venemaa uus president V. Putin, kelle välispoliitikat on ennekõike iseloomustatud kui pragmaatilist, mis seisneb selles, et Venemaal on omad rahvuslikud huvid, mida ta peab maailmas kaitsma. Sõprust ei tohiks ta peale suruda ja vaenlasi tekitada. Venemaa huvide keskmes on integreeruv Euroopa.⁴⁵ Euroopa Liiduga on Venemaal erilepingud, ta oli ja on Venemaa suurim kaubanduspartner.

Venemaa rahvusvaheline olukord muutus pärast 2001. aasta 11. septembri terroriaktisioone USA-s. Venemaale (ennekõike aga ka USA-le) löi

⁴⁴ Вт. В. Цепляев, „Путин скорее Наполеон, чем де Голь”, ajalehes *Аргументы и факты*, (nr 19, 10.05.2000), lk 2.

⁴⁵ „Триллер „Послание президента””, ajaleht *Аргументы и факты*, (nr 15; aprill 2001), lk 4.

see uue situatsiooni, kus Ameerika Ühendriigid käsitlesid rünnakuid endale kui NATO liikmesriigile ning käivitati Põhja Atlandi Lepinguorganisatsiooni kuulus 5. artikkel, mis kutsus üles kõiki liikmesriike ühinema võitluses ühise vaenlasega. Vaenlaseks osutus terroristlik organisatsioon *al Qaeda*. Venemaale tähendas see situatsiooni, kus ühelt poolt hakati NATO-sse uudselt suhtuma (lähtuvalt riigi kui vaenlase kadumisest) ja teisalt seoti Tšetšeenia sõda terrorismivastase võitlusega maailmas. Iseasi, kuidas terrorismi konkreetset mõisteti, kuid läbirääkimised Venemaa ja USA ning Venemaa ja NATO vahel algasid 2002. aastal intensiivselt ning need lõppesid 28. mail NATO–Venemaa nõukogu loomisega, milles fikseeriti, et NATO ja Venemaa töötavad võrdsete partneritena neid huvitavate küsimuste valdkonnas (terrorism, sõjaline koostöö jne). Niisiis lisandus 19-le NATO liikmele uus koostöövorm, mis kaasas Venemaa (valemid „19+1” ja „20”) ning mis ei takistanud NATO järgmist laienemisstrateegiat 2002. aasta sügisel.

Mõned analüütikud on arvanud, et Venemaa–USA suhted peaksid muutuma järjekordselt partnerlussuheteks mõne stabiilsema dominandi kaudu, näiteks massihävitusrelvastuse piiramise, geopoliitiliste huvide (Kesk-Aasia, Hiina), mittetraditsiooniliste julgeolekuohtude lahenduskäikude alusel.⁴⁶ Eesti ja teised Balti riigid on jäänud tagaplaanile. Eesti ja Venemaa üks võimalik kohtumine saab olema NATO–Venemaa nõukogu raames, missuguseks see kokkusaamine kujuneb, näitab tulevik.

Kokkuvõtteks

Esiteks, Eesti–Venemaa suhteid tuleb vaadelda ennekõike kui Venemaa–Eesti suhteid 1990. aastatel seoses Venemaa-poolse poliitikaga Balti riikide suhtes, sest suhete initsiaator (sõltumata sisust) oli enamasti Venemaa.

Teiseks, 1990. aastate alguse Venemaa–Eesti suhetes domineerib Venemaa eneseotsingute aspektist põhjustatud välispoliitika, mida rakendati välisminister A. Kozõrevi juhtimisel (1990–1995). See välispoliitika oli kaootiline ja ebaselge, sest ta väljendas sisepoliitiliselt kommunistide, natsionalistide, liberaalide jt vastanduvaid arusaamasid Venemaa kohast rahvusvahelises süsteemis ning Venemaa praktilisest välispoliitikast. Venemaa–Eesti suhetes esitati Eesti venekeelse elanikkonna inimõiguste argument ning vaidlustati Eesti demokraatlikkus erinevates rahvusvahelistes organisatsioonides.

Kolmandaks, Venemaa–USA suhted võtsid 1990. aastatel suuna positiivselt neutraalsusele/negatiivsusele, alates partnerlussuhetest ja lõpeta-

⁴⁶ Angela Stent, „Whither the U.S.-Russian Partnership?” <http://www.themoscowtimes.ru/stories/2002/11/27/008.html> – [27.11.2002].

des rea probleemidega relvastuskontrolli küsimustes. Venemaa–USA suhted on seotud ka Eestiga Vene vägede väljaviimise läbirääkimiste kaudu. Seega Venemaa suhted Eestiga moodustavad osaliselt kolmnurga Venemaa–Eesti/USA.

Neljandaks, Primakovi (1996–1998) välispoliitiline kujutus Venemaast globaliseeruvast maailmas rajanes suuremal sisepoliitilisel konsensusel, kus Venemaad nähti Euraasia riigina, suurriigina, kes toimib multipolaarses rahvusvahelises süsteemis. Multipolaarsus teisesen mitmekesisuseks ja konkreetseks käsitluseks iga riigi puhul eraldi, mis tõi endaga kaasa ka Balti riikidele Venemaa erineva lähenemise, kus suhteid Leeduga väärtustati ja Eestit ning Lätit kritiseeriti venekeelse elanikkonna õiguste rikkumise argumentide alusel.

Viiendaks, Primakovi välispoliitika vastandas ühelt poolt NATO laienemise, teiselt poolt sõlmiti NATO-ga 1997. aasta mais kokkulepe, mille alusel loodi Konsultatiivnõukogu ning mille kaudu loodeti tõenäoliselt peatada laienemisprotsess.

Kuuendaks, 1990. aastate lõpus hajus Venemaa välispoliitika paljude probleemide vahel Kaug-Idast (Jaapan ja Kuriili saared; Hiina ja immigrandid; Kaukaasia ja Tšetšeenia sõjad, suhted Gruusiaga) Euroopani välja (suhted Ukrainaga, Valgevenega liidu loomise küsitavus) ning selles multipolaarses, laienenud huvidega Venemaa maailmapildis ei kuulunud Eesti (nii nagu ka teised Balti riigid) prioriteetsete hulka.

Seitsmendaks, erinevalt Eestist on Venemaal hetkel neli kehtivat, ametlikku dokumenti, mis kõik kajastavad ühte ja sama teemat – Venemaa rahvuslikke huvisid ja tema julgeolekut, igaüks küll veidike erineva rõhuasetusega, kuid samas on nad paljuski kattuvad.

Viimaseks, Putini pragmaatiline välispoliitika jätkab eelmist, 1990. aastate lõpu multipolaarset välispoliitikat ning lisandunud on suhete paranemine USA-ga ühises võitluses rahvusvahelise terrorismi vastu (kuigi siinkohal on ka mõningaid sisulisi erinevusi); nõustumine NATO laienemisega. Putini–Venemaa sõlmis uue lepingu NATO-ga – NATO–Venemaa nõukogu, mille raames Venemaa saab koostöös NATO ja USA-ga võitluses terrorismi vastu näidata enda olulisust maailmapoliitikas. Putini–Venemaa tahab end võrdsustada geopoliitiliste jõukeskuste Washingtoni ja Brüsseliga. Mõnes mõttes on Venemaa kümne aastaga, 1992–2002, läbinud kolm suuremat etappi – Kozõrevi läänelike sugemetega optimistlikust ja hektilisest välispoliitikast läbi külma realistliku euraasluse (Primakovi välispoliitika), jõudes tagasi läände (Euroopa, USA ja NATO), väidetavalt pragmaatilistel kaalutlustel, kus Eestil on hetkel ebaselge koht.

Summary: Post-Cold War Russian Foreign Policy and Estonia

Tiiu Pohl, Estonian School of Diplomacy

The aim of this article is to analyze Estonian–Russian relations from a wider perspective of the globalizing world. The article focuses on Russia because the latter was the initiating party of those relations in the 1990s. The study is not a detailed analysis of the specific problems between the two neighboring countries because this kind of examination has already been done by numerous foreign and Estonian scholars. Furthermore, an analysis of that character could easily become a mere description of Estonian–Russian problems in their chronological sequence.

The article consists of four parts: the first section concentrates on post-Cold War Russia in the globalizing world; the second – on Russian foreign policy (and the relations with Estonia) during Andrei Kozyrev's term as foreign minister; the third – on foreign minister Yevgeni Primakov's basic principles and activities (and the changes of Estonia's place in the Russian foreign policy of the period); the fourth – on Russia's current foreign policy under president Vladimir Putin (and Estonia). The generalization of Russian–Estonian relations enables us to avoid the normative evaluation of those on the scale of good and bad or right and wrong. The focus on Russia also deepens the understanding of the two countries' relations.

Post-Cold War Russia found itself in a double transition process where the country (its nation, state and society) renounced the Soviet system and started transformation towards democracy and a market economy. At the same time, the world went through radical changes from bipolar antagonism to some degree of uncertainty marked by the intertwined processes of globalization and regionalization.

The ambiguity of the domestic and world situations at the beginning of 1990s caused Russia's concurrent search of internal and international identity, the quest for the national interests in the new international settlement. Therefore, Kozyrev's foreign policy was based on the reaction to a continuous contest between the conservative communist-nationalist and liberal

democratic critics and the foreign policy was heavily influenced by the minister's own personal experience in the Soviet foreign ministry's international organizations' division. Due to the latter factor, international organizations were placed in the fore of the entire foreign policy. Russia's relations with neighboring Estonia represented an example of the reconciled domestic arguments on protection of compatriots abroad („near abroad”) and the realization of the relations via international organizations with the focus on the CSCE/OSCE. Another aspect of Kozyrev's Estonian foreign policy was based on Russian–US relations (*vis-à-vis* with Estonian–US relations) where the latter played an important background mediator-role.

While Russian–US relations went through a period of decline after the “honeymoon” in 1992 to the comparatively “frozen” years since the mid-1990s, Russian domestic political pressure resulted in Kozyrev being replaced by a more conservative foreign minister – Yevgeni Primakov. Primakov identified Russia as the strong Eurasian center in international politics and opposed the comprehension of world affairs as US-biased unipolarism. His foreign policy, characterized as a realistic one, focused on the multipolarity of the new world order and on the importance of Russia's role in the system. Multipolarity meant from one side, the existence of several key actors, states and regions in the post-Cold War world and from the other side, the diversity of Russian national interests. The new policy of variety of interests was presented also for the Baltic states. They were divided into two divergent groups on the basis of the argument of the alleged violation of human rights. According to numerous Russian political statements, Russian–Lithuanian relations were considered as favorable and Russian–Estonian (as well as Russian–Latvian) as adverse. Some Estonian analysts considered the Russian policy as an attempt to split the unity of the three Baltic states. In reality, it was just the normal functioning of a new foreign policy with a various assortment of attitudes towards different neighboring states.

In addition, the Primakov's foreign policy resulted in the signing of the NATO–Russian special agreement in May 1997 with the Russia's apparent expectation to prevent North Atlantic Alliance's eastward enlargement, especially into the former USSR territories. Estonia (along with the other two Baltic states) was not included in the first round of NATO expansion in 1999, however, membership as such remained open for the future.

President Putin's foreign policy has relied less than his predecessor's Boris Yeltsin's on the foreign ministers. His principles and actions have been characterized as pragmatic ones. After the September 11, 2001 terrorist attacks on the US as well as after the change in the US leadership from Democrat Bill Clinton to the Republican George W. Bush, Russian–US relations acquired a new connective link – the fight against international ter-

rorism. Some analysts have argued that Russian–US relations should be based on more solid ground than a (to a some degree) contentious concept such as terrorism.

At the same time, Putin's Russia has adopted a series of official documents on foreign, security and defence policy which identify the world as a multipolar one, with Russia as one of the key players, the decreasing role of international organizations, and specified Russia's most significant security threats in the domestic realm (separatism, criminal groups, terrorism, demographic situation, etc.). The documents paid practically no attention to the Baltic states, including Estonia.

In sum, Russia has been the initiator of the relations with its smallest Baltic neighbour – Estonia. Most of the activities in those relations came in the period of Russian foreign minister Andrei Kozyrev (the first half of 1990s) who carried out a somewhat erratic foreign policy towards Estonia. The relations resulted, on the one hand, in the withdrawal of Russian troops from Estonia in 1994, on the other hand, in the maintenance of the argument of alleged violations of human rights of the Russian-speaking population in Estonia.

In 1996 Primakov took over Kozyrev's post and implemented the so-called realist foreign policy that focused on multipolarity in world affairs and the role of Russia as the Eurasian center in the international politics. Russian–Estonian relations were gradually losing their significance. However, Primakov tried to hinder NATO's eastward enlargement by establishing special relations with NATO. The special Russia–NATO relationship collapsed during the Kosovo war in spring 1999.

Putin's foreign policy is more president-centered. It is characterized as a pragmatic one with a continuing stress on the multipolar character of the world affairs and renewed relations with the US on the basis of the fight against terrorism.

While Russia is concentrating on the relations with the US on the basis of the fight against terrorism in its new foreign policy, Estonia is accomplishing its priority of Western integration through full membership of NATO and the EU. Russian–Estonian relations have not gained any importance from either side.

Kümme aastat Eesti–Vene piiriläbirääkimisi

Eiki Berg ja Saima Oras, Tartu Ülikool

Piirid on ajalooliselt seotud territooriumide ja riikide territoriaalsuse kujunemisega ja institutsionaliseerumisega. Selle tulemusena on suurem osa maailma territooriumist hõlmatud rahvusriikide poolt, mis pidevalt vajavad välispoliitikat defineerimaks „oma” ja „võõra” ulatust. Nii on see ka Eestis. 1994. aastal Vene Föderatsiooni poolt riigipiirina demarkeeritud Eesti–Vene kontrolljoon sündis Nõukogude okupatsiooni aastatel riigipiiri meelvaldse nihutamise tulemusena. Sellise piiritlemise tagajärjel jäi taasiseseisvunud Eesti ilma 2334 ruutkilomeetrist ehk 5%-st õigusjärgsest territooriumist. Mõistmaks paremini sellist välispoliitikat, mis keskendub lisaks riikidevahelistele suhetele ka territoriaalse terviklikkuse eest seismisele, võiks appi võtta geopolitiika. Viimane ei ole muud kui erinevate institutsiooniliste, ideoloogiliste ja individuaalsete mõjutuste pinnalt tekkinud riigi esindamise ja kujundamise praktika. Riigivalitsejad ja teoreetikud lihtsalt loovad ja korrastavad taotluslikult geograafilisi arusaamasid sise- ja välispoliitilistel eesmärkidel ning lähtudes X riigi Y ajahetke huvidest ja arusaamadest. Seega on piirid ja nendega seonduvad tähendused lahutamatuks osaks geopolitiilisest mõtestamisest, mis materialiseeruvad riikidevahelistel piiriläbirääkimistel. Käesoleva artikli eesmärgiks ongi kajastada seda, kuidas on toimunud piiriläbirääkimiste protsess läbi ideede võistluse, geopolitiilise mõtestamise ja konkreetsete tegevuste (praktikate) prisma.

Artikli esimeses osas vaadeldakse kümne aasta pikkust Eesti–Vene piiriläbirääkimiste protsessi põgusalt kirjeldatud geopolitiilises võtmes. Nii joonistub välja näiteks selline lähtepositsioon, kus seotakse *de jure* Eesti riigipiir kokku „kaotatud idaterriitoriumidega” ja vabariigi sünni- ja südame-tunnistusega, samuti „rahvusliku ühtsuse ja jagamatu eluruumiga”. Ideoloogiliselt aitab eeltoodud positsiooni kinnistada restitutsiooniprintsiip, mille kohaselt Eesti idapiiri markeerimisel ja legaliseerimisel kehtivad üksnes okupatsioonieelsed rahvusvahelised lepingud. Kõnealune ideoloogiline lähtepositsioon leiab täiendamist Venemaa positiivse hõlvamisega ja pingelõdvendusega riikidevahelistes suhetes, mistõttu loobutakse territoriaalse-

test pretensioonidest ja Tartu rahu mainimisest tulevases piirilepingus. Eesti ametlikult õigusjärgsusest ei tagane, vaid otsib võimalusi poliitilise mänguruumi laiendamiseks läbirääkimistel Venemaaga. Siit samm edasi on Euroopa Liidu nõudmistega kohanemine, mis asetab kogu läbirääkimiste protsessi uude valgusesse, eesmärgiks Euroopa ühisjulgeoleku huvidega arvestamine, piiriga seonduvate tehniliste detailide osas Venemaaga kokkuleppe saavutamine, samuti piirikontrolli ja piirikaitse tõhustamine Euroopa Liidu tulevasel välispiiril.

Artikli teises osas on vaatluse all kontekst, milles geopoliitiline mõtestamine aset leiab. Ehkki oleks mugav kasutada välispoliitika teostajana lihtsalt *riigi* mõistet, siis reaalsuses on (geo)poliitiliste suundade mõtestajateks ja elluviijateks ikkagi inimesed ühes oma isiklike arusaamade ja eelistustega. Eksperdid kannavad üldjuhul ideoloogiat, mis sobib antud valitsusele. Siit ka vajadus arvestada konteksti hindamisel teoreetikute/praktikute institutsioonilise tagapõhjaga, sest just ideoloogia rolliks on panna alus laialdasele uskumuste võrgustikule, mille toel riike valitsetakse ja koos hoitakse. Nii pälvib tähelepanu välispoliitika kujundajate individuaalne ja institutsiooniline tagapõhi. Artikkel peaks seega esile tooma protsessiga seotud isikud, institutsioonid ja huvirühmad, mänguruumi piiratuse ning koordinaatsiooni ja koostöö võimalused. Kokkuvõtvalt peaks artikkel andma ülevaate Eesti ennesõjaaegse ruumi hõivamise katsetest, mis on põhjustanud geopoliitilise mõtestamise käigus arvestatavaid põrkumisi ja nihkeid viimase kümne aasta jooksul, sest reaalne elu ühes ratsionaalsete kaalutlustega ei ole soosinud emotsioonidest kantud idealistlikku argumentatsiooni Eesti geograafilisest ulatusest.

Läbirääkimiste protsessi geopoliitiline mõtestamine

Restitutsiooniprintsiip

1989. aasta sügiseks sai selgeks, et vaidlus, kas Eesti asub taastama 1940. aastal okupeeritud Eesti Vabariiki või looma uut riiki, otsustatakse jõukatsumises, kus osalevad Rahvarinne ja ENSV võimuorganid ühelt poolt, ja teiselt poolt kodanike komiteed. Eesti Vabariigi taastamine *restitutio in integrum* printsiibist lähtuvalt tähendas seda, et Eesti–Vene suhted saavad baseeruda ainult Tartu rahulepingul. Viimasega kaasnesid territoriaalsed pretensioonid Eestiga külgnevatele aladele – Narva jõe tagusele alale ja Ida-Petserimaale. Eesti Kongressi käsitati Eesti Vabariigi õigusjärgsete kodanike esinduskoguna, kellel on moraalne ja juriidiline õigus deklareerida maailma avalikkusele Eesti Vabariigi kodanike tahet. „ENSV Ülemnõukogu võib küll Eesti Vabariigi taasiseseisvumisele oluliselt kaasa aidata, kuid ei saa

taastada Eesti riiklikku iseseisvust Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevuse alusel.¹ Tulenevalt eeltoodust pidas Eesti Kongress vajalikuks oma otsuses riigipiirist ära märkida, et Tartu rahulepinguga määratud riigipiiri ennistamine on rahva ühele osale – setudele – eluliselt vajalik ning nende eksisteerimise põhitingimuseks.² Geopoliitiline mõtestamine nägi ette setude eluruumi taastamise ning ennesõjaaegse Eesti Vabariigi taasiseseisvumise legaalsel teel õiguslikule järjepidevusele tuginedes.

Eesti Vabariigi ametlik positsioon Eesti–Vene piiriküsimuses hakkas tuginema restitutsioonilisele alusele kindlamini 1992. aastal, kui Tiit Vähi võttis valitsuse üle Edgar Savisaarelt ja hakkasid lähenema Riigikogu valimised. Eesti Kongressi ja Eesti Komitee poolt väljendatud põhimõtteliste seisukohtade kinnistamine ja lihvimine toimus Põhiseaduslikus Assamblees, mis valmistas ette põhiseaduse. Restitutsiooni ideoloogiale tuginev uus (vana) põhiseadus pandi rahvahääletusele ning võeti vastu üsna suure häälteenamusega. Selleks ajaks olid restitutsiooni ideoloogia põhiprintsiibid selgelt sõnastatud ning mitmesugustes Eesti Kongressi ja Eesti Komitee dokumentides kirja pandud, samuti praktilises poliitikas ja diplomaatias käibelevõetud. Restitutsioonist kinnihoidmisest või loobumisest olenesid väga paljud küsimused, näiteks omandi tagastamine, kodakondsuse rakendamine jne. Restitutsioonifilosoofiast loobumine oleks olnud eriti ohtlik, sest pretsedendi loomine mingis ühes valdkonnas oleks andnud ettekäände rakendada analoogset pretsedenti ka teistes poliitilistes küsimustes. Viidates Tartu rahulepingu järgsele piirile ning kaotatud „idaterritooriumidele”, väidab Velliste, et tal oli algusest peale selge, et see on äärmiselt põhimõtteline küsimus ning siin ei saa olla sellist mõtetki, et tuleks väga laveerida või improviseerida või leiutada mingisuguseid väga keerulisi kombinatsioone stiilis – annad siit järele, saad midagi vastu.³ Sisuliselt restitutsiooni ideele opositsiooni ei olnud, ei sisepoliitisel ega ka välispoliitilisel areenil. Velliste sõnul võis kindel olla ka selles, et läänes mõistetakse restitutsiooni ideed, kuid ei taheta leppida sellega, et Eestil on eelnevast johtuvalt territoriaalsed pretensioonid Venemaale.⁴

Kui restitutsioon tuli nii jõuliselt esile maismaapiiri osas, siis ennesõjaaegset territoriaalmeret ulatust ei rakendatud. Geopoliitiline instrumentarium osutus selektiivseks. Seda vaatamata Eesti Kongressi Deklaratsioonile Eesti Vabariigi Riigipiirist, kus oli must-valgel kirjas, et Eesti Vabariigi merepiiri puhul tuleb lähtuda 1938. aasta Veeteede seadusest ja rahvusvahelise

¹ Kiin, S., „Eesti Kongress. Nii nagu see oli”, Eve Pärnaste toimetatud kogumikus „Eesti Kongress siis ja praegu”, Tallinn 2000, lk 43.

² „Eesti Kongressi otsus Riigipiirist”, Eve Pärnaste toimetatud kogumikus „Eesti Kongress siis ja praegu”, Tallinn, 2000, lk 423.

³ Intervjuu Trivimi Vellistega, 21.08.2000.

⁴ *ibid.*

õiguse põhimõtetest ning kokkulepetest.⁵ Paradoksaalsel kombel olid toonased isamaalised või üli-isamaalised tegelased seda meelt, et tuleks rakendada just 12 meremiili laiust Nõukogude Liidu territoriaalmerd, kuna nii jääb rohkem vett Eestile. Tundub, et restitutsiooniprintsiipi kasutati suhteliselt valikuliselt või kui konkreetses suunas just midagi põles, siis ka teutseti ja sageli unustati ära see, mis eelnevalt oli arvatud või tehtud...⁶

Sidusalad ja lihtsustatud piiriületuskord

Eesti taasiseseisvus 20. augustil 1991. Kümme päeva hiljem kirjutasid NSV Liidu ja Eesti Vabariigi esindajad alla protokollile, mille alusel hakkasid kuni erileppe sõlmimiseni valvama Eesti Vabariigi mere- ja maapiiri ühiselt Eesti Vabariigi majanduspiiri kaitseteenistus ja NSV Liidu piirivalve.⁷ Ennekõike puudutas see küll merepiiri, kuna maismaapiiri kulgemise osas valitsesid territoriaalsed erimeelsused. Eesti eksiilvalitsuse peaminister presidendi ülesannetes Heinrich Mark (Rootsi) oli juba jõudnud teatada, et eksiilvalitsus annab oma volitused üle alles pärast 1938. aastast pärineva või uue põhiseaduse kehtestamist ja Eesti piiride kindlaksmääramist.

Eesti–Vene piiriläbirääkimiste stardipauguks võib pidada Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe Arnold Rüütli ja Vene Föderatsiooni presidendi Boriss Jeltsini kohtumist 1. novembril 1991. aastal Moskvast, kus formuleeriti tulevaste läbirääkimiste baas. Läbirääkimiste tegelik algus jäi aga 1992. aasta aprillikuusse, mil piirikõnelused moodustasid ühe neljast Eesti–Vene läbirääkimistel käsitletavast valdkonnast. Poolte positsioone läbirääkimiste algperioodil iseloomustas Eesti püüe saavutada Tartu rahu võimalikult täielik tunnustamine Venemaa poolt ja teisalt Venemaa püüe saavutada Eesti lahtiütlemine Tartu rahust. Neljast erinevast läbirääkimiste valdkonnast olid sel ajahetkel kaalukamad sõjavägede väljaviimine ja Vene sõjaväepensionäride staatusega seonduv, mille varju piiriläbirääkimised tahes-tahtmata jäid. Piiriläbirääkimistele mõjus halvavalt pidev teineteisest möödarääkimine. Vene pool oli huvitatud sidusalade leppe kiirest sõlmimisest, Eesti pool aga pidas vajalikuks terminoloogilist selgust, ehk teisiti öeldes oluks mõtetu rääkida piirirežiimist veel enne, kui pole teada, kust ikkagi piir hakkab kulgema. Venemaa üritas läbi sidusalade lepingu seadustada viisavaba liikumist piiriäärsete alade elanikele üle varasema administratiivpiiri ning Eesti vastupidi soovis kehtestada viisarežiimi Tartu rahu järgsel piiril.

Sidusalade lepingu kohaselt saanuks ühishaldusaladeks Põlva, Võru, Ida-

⁵ „Eesti Kongressi otsus riigipiirist”, E. Pärnaste toimetatud kogumikus „Eesti Kongress siis ja praegu”, Tallinn, 2000, lk 297.

⁶ Intervjuu Aare Hörnaga, 18.08.2000.

⁷ „Läänepiiril ajutiselt ühine piirikontroll”, *Postimees*, 31.08.1991.

Viru, Petseri, Kingissepa ja Slantsõ piirkonnad. Piirielanikud ja nende sugulased võinuks selle lepingu järgi piiri suvaliselt ületada. Eesti poolel oli neid, kes soovisid sõlmida sidusalade lepingu ning saada osa õigusjärgsete, kuid hetkel Eesti jurisdiktsiooni alla mittekuuluvate territooriumide ühishaldamisest, ning ka neid, kes kartsid piirikontrolli hägustumisest tulenevaid ohtusid ning Vene mõjusfääri langemist.⁸ Mõlemaid kaalutlusi võib siinkohal pidada geopoliitilisteks. Esimese argumentatsiooni kohaselt meenutasid sidusalad üleminekupiirkonda ehk rajajoont, mida prantsuse geograaf Jacques Ancel nimetas „ajutiseks ääremaaks” – *peripherie toujours provisoire*.⁹ Teine argumentatsioon tuletas aga meelde Rudolf Kjelleni hoiatusi, mille kohaselt tugev riik talub halbu piire, kuid nõrgale riigile võivad nad saada saatuslikuks.¹⁰ Suhtumist külgnevatesse aladesse väljendasid ka piirialade valitsuskomisjoni¹¹ ettepanekud, mille kohaselt tuleks soodustada piiriäärsete alade elanike liikumist üle kontrolljoone, et tagada „objektiivse” informatsiooni levimine ja okupatsiooni lõpetamisele kaasaaitamine. Kontrolljoonest idapoolse jäävate külgnevate alade „eestistumisele” ja „piiri nihutamisele ajutisel äärismaal” aitaks valitsuskomisjoni hinnangul kaudselt kaasa ühe riikliku raadio- ja telejaama leviala ning vastuvõtu-ulatuse laienemine ning okupeeritud aladel elavatele Eesti Vabariigi õigusjärgsetele kodanikele isikutunnistuste ja passide väljastamise soodustamine.¹² Eesmärgid, mida ei õnnestunud läbirääkimiste teel saavutada, võisid realiseeruda kõrvalisi teid ja meetmeid kasutades. Läbirääkimistel üritati suluseisust üle saada vastastikku üldsõnaliste lepingute sõlmimisega ning olemasolevate realiteetidega leppimisega. Nii näiteks sõlmiti 11. veebruaril 1994. aastal Eesti ja Venemaa vahel külgnevate alade leping. Määrati kindlaks piiriäärsed asumid, millel võiks olla piiritaguste aladega sidemeid. Leping jäi deklaratiivseks, mitte midagi kohustavaks, ega eeldanud see ka ratifitseerimist.¹³ Viimase katsena sel teel võiks mainida 28.–29. oktoobril 1994. aastal aset leidnud kohtumist Pihkvas, kus Venemaa ja Eesti parlamendidelegatsioonid kirjutasid alla vastastikuse mõistmise memorandumile, mida ajakirjanduses ekslikult võimendati kui sidusalade lepingut, mille järgi piiri võisid ületada kõik piiriäärsed elanikud.¹⁴

⁸ Intervjuu Seto Vanematekogu liikme Aare Hõrnaga, 13.06.2002.

⁹ „Ajutine ääremaa” viitab hajusatele ja ebapüsivatele piiridele, mis muutuvad ühes teisenenud võimuvahekordadega. Vt Parker, G., „Ratzel, the French School and the Birth of Alternative Geopolitics”. *Political Geography*, 2000. Vol. 19, No. 8, lk 957–969.

¹⁰ Kjellen, R., *Riik kui eluvorm*, Kultuurkoondis, Tallinn 1940.

¹¹ Piirialade Valitsuskomisjon moodustati Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 219, 04.05.1993

¹² Piirialade Valitsuskomisjoni ettepanekud olukorra normaliseerimiseks piirialadel, 01.03.1994 (Rein Lillaku erakogu).

¹³ Intervjuu endise välis- ja kaitseministri Jüri Luigega, 25.04.2002.

¹⁴ Mattson, Toomas, „Lihtsustatud piiriületuskord Petserimaal võib kehtestuda juba aasta lõpuks”, *Postimees*, 31.10.1994

Siiski toimis lihtsustatud piiriületuskord Narva ja Ivangorodi ning Setumaa piiriäärsetele elanikele 1991. aasta lõpust alates Vabariigi Valitsuse korralduse alusel.¹⁵ Ehkki korraldus kaotas kehtivuse 1993. aastal, toimis piiriületus ebaseaduslikult kohalike omavalitsuste ja piirivalve toel.¹⁶ Piirivalveamet, mis üldjoontes hoidus politiseeritud teemadest, pidas õigeks seda, et äralõigatud Petserimaa osas elavad sünnijärgsed Eesti kodanikud, samuti sealt teistesse Eestimaa osadesse elama asunud Eesti kodanikud pääseksid takistamatult oma sünnikoju.¹⁷ Sellist madalama tasandi algatust piiriäärsete elanike huvides võis konstanteerida ka Narva puhul, mis avaldas teatavaid destabiliseerumismärke ja ebalojaalsuse ilminguid Eesti riigivõimu suhtes oma autonoomiaatolusega 1993. aasta suvel. Narvas ja Ivangorodis ning Setumaal kokku puudutas lihtsustatud piiriületuskord umbes 17 000–20 000 inimest. Kümme aastat kehtinud lihtsustatud piiriületuskord muutis Eesti jurisdiktsiooni alla mittek kuuluva Petserimaa ja Narva jõe tagused alad Eesti „lähivälismaaks” ning setu vallad (Mikitamäe, Värskä ja Meremäe) ja Narva Venemaa „sidusalaks”. Mõlema poole piiratud jõuvarud ei võimaldanud aga siiski enam kui kehtestada ennast varasemal administratiivpiiril, mida eestlased pidasid ajutiseks kontrolljooneks, vene lased aga püsivaks riigipiiriks.

Pingestunud vastasseis viib pingelõdvenduseni

Enne positiivse hõlvamise poliitika väljakuulutamist oli toimunud ridamisi poliitilisi samme, mis teravdasid olukorda kriitilise piirini ning võimaldasid poliitikutel konstateerida tupikseisu mõlemapoolsetes suhetes. 1994. aasta veebruaris möönis Raul Mälk, et Tartu rahulepingust kinnihoidmine ei ole mõistlik, kuna teised riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid Eestit ei toeta. Seejärel tegi sama aasta aprillis Eesti–Vene kahepoolsete suhete aluste lepingu täitmist jälgiv riikidevaheline komisjon Venemaa Välisministeeriumile ettepaneku lükata Eesti ja Venemaa vahelise riigipiiri küsimuse lahendamise kümneks aastaks edasi. Venemaa reageeris omakorda sellele president Boriss Jeltsini ukaasiga (22. juuni 1994) Eesti–Vene riigipiiri mahamärkimise kohta, tehes Vene võimuorganitele ülesandeks alustada Vene Föderatsiooni riigipiiri mahamärkimist ühepoolses korras kohas, kus ta asus Eesti Vabariigi suveräänsuse tunnustamise hetkel Venemaa poolt 24. augustil 1991. aastal. Et ei jääks muljet, nagu elaks Eesti Venemaa presi-

¹⁵ Vabariigi Valitsuse korraldus nr. 485-k, 16.12.1991 „Narvas Eesti Vabariigi piiri ületamiseks läbilaskelubade ajutine kord”.

¹⁶ Intervjuu välisministeeriumi konsulaaribüroo vanemreferent Heiki Sameliga, 22.08.2001.

¹⁷ Intervjuu Andrus Ööveliga, 20.09.2000.

dendi välja kuulutatud piiri alusel, võttis Riigikogu 30. juunil 1994. aastal vastu Riigipiiri seaduse, mis käsitleb praegust maismaapiiri Vene Föderatsiooniga ajutise kontrolljoonena.

Ajutine kontrolljoon defineeriti katkematu mõttelise joonena, mis eraldas Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast osast¹⁸ ning mis oli ilmselge vihje sellele, et on olemas veel mingisuguseid territooriume, mis ei ole sel hetkel Eesti võimu all. Kontrolljoonele rakendati riigipiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused. Venemaa alustas piiri mahamärkimist 11. augustil 1994. aastal, sellele järgnesid Eesti poliitikute tulised sõnavõttud ja peaminister Laari protest Venemaa suursaadikule Trofimovile.¹⁹ Olukord pingestus veelgi, kui president Jeltsin tegi 23. novembril 1994. aastal visiidi mahamärgitud piirile ning deklareeris, et Venemaa ei anna kellelegi ära jalatäitki maad ning et see piir (kontrolljoon Eesti mõistes) oli, on ja jääb Vene piiriks.²⁰

1994. aasta kevadel sai selgeks asjaolu, et piiriläbirääkimised on jõudnud ummikusse, lääneriigid meie õiguslikul alusel tehtud territoriaalseid pretensioone ei toeta, Venemaa järeleandmisi ei tee ega paista ka tugevama positsioonilt kompromisse otsivat. Eestis oli avalikkus väsinud pidevast konfrontatsioonist Venemaaga ning näis toetavat Venemaa suunal „uut poliitikat”. Riigi välissuhtlemise dünaamika tagamiseks oli Eestil vaja astuda otsustavaid ja pragmaatilisi samme. Arvestades kujunenud olukorraga ja ka tõsiasjaga, et kontrolljoone taha jäävad alad olid efektiivselt venestatud, väljendas tollane Eesti peaminister Andres Tarand 1994. aasta lõpus Eesti valmidust loobuda Tartu rahust tulenevatest territoriaalsetest nõuetest Vene Föderatsiooniga vastu. Välisminister Luige sõnul oli Eestile kõige olulisem Tartu rahu kui kehtiva dokumendi tunnustamine. Territoriaalsetes küsimustes olid ka paindlikud lahendused võimalikud. Avalöögi tegi peaminister Andres Tarand 16. detsembril 1994. aastal Helsingis, kus teatas, et Eesti positsioon piiritulis Venemaaga on muutumas.²¹ Eesti oli valmis tegema idapiiri küsimustes järeleandmisi. Tarandi sõnul võis lisaks Tartu rahulepingule Eesti riigipiire reguleerida ka teiste lepingutega. Valitsuse pressiesindaja Katriin Kaitsta pidas seejärel oluliseks BNS-i korrespondendile rõhutada, et tegemist oli Tarandi isikliku ja mitte Eesti valitsuse seisukohaga.²² Järgnevatel päevadel kommenteeris Tarand, et on seda ideed kandnud juba Põhiseadusliku Assamblee päevist ning see on seal ka protokollitud. Tarandi avaldus tõi kaasa peaaesjalikult ainult vastuseisvaid arutelusid ajakirjanduses.

¹⁸ Riigipiiri seadus, *Riigi Teataja*, 1994, 54, 902.

¹⁹ „Peaminister avaldas Venemaa suursaadikule protesti piiri ühepoolse mahamärgimise pärast”, *Postimees*, 16.08.1994.

²⁰ „Boriss Jeltsin: Venemaa ei anna kellelegi ära jalatäitki maad”, *Postimees*, 24.11.1994.

²¹ Kivine, M. „Eesti on valmis tegema idapiiri küsimuses järeleandmisi”, *Postimees*, 17.12.1994.

²² „Peaminister ja piir”, *Postimees*, 19.12.1994.

Loomulikult astuti see samm lootuses näha Venemaa-poolset samalaadset vastusammu – Tartu rahu tunnustamist selles osas, mis käsitleb Eesti riigi järjepidevust ja vastavat selget formuleeringut piirilepingu tekstis. Eesti samm leidis aktsepteerimist lääneriikides, kuid mitte Venemaal. Vaatamata Lääne tugevale survele nõustus Vene delegatsioon piirilepingu tekstis mainima Tartu rahu üksnes ajaloolist väärtust omava dokumendina, mis oleks aga sisuliselt tähendanud Eesti-poolset loobumist Tartu rahust.²³ Venemaa taotles endistviisi lihtsustatud piiriületuskorda lubade alusel ning Tartu rahu ei saanud mingil juhul olla läbirääkimiste aluseks. Selle taustal väärib äramärkimist kaks detaili. Esiteks allkirjastas välisminister Jüri Luik Pariisis 20.–21. märtsil 1995. aastal Euroopa Stabiilsuse Pakti, mille sõnastusse viidi Eesti nõudel sisse parandus, asendades mõiste „olemasolevad piirid” terminiga „rahvusvaheliselt tunnustatud piirid”, sest Eestil oli piiriküsimus Venemaaga ikka veel lahendamata.²⁴ Teiseks jätkus ka 1995. aastal Venemaa-poolne surve seadustamaks lihtsustatud piiriületuskorda piiriäärsete alade elanikele. Nii näiteks kohtusid Eesti ja Venemaa välisministeeriumide esindajad Narvas 11. aprillil 1995. aastal, et arutada piiriäärsete alade elanikele lihtsustatud piiriületamiskorra kehtestamise võimalust.

Venemaa positiivne hõlvamine

Õiguslik järjepidevus rahvusvahelises õiguses on kahtlemata argument, mis teatavas ajalises kontekstis võiks töötada kannatanu kasuks. Õigusliku järjepidevuse printsiibist lähtudes oli Eesti saanud sellise vabariigi, mille piir pidi olema seesama mis enne Teist maailmasõda. Seetõttu laienes restitutsiooniprintsiip automaatselt ka teistele valdkondadele, näiteks geopoliitika- le, mis tõi asjata kaasa territoriaalseid probleeme ja süüdistusi põhjendamatutes ruumitaotlustes. Ei ole vist raske taibata, et territoriaalsed nõudmised oleksid muutnud Eesti kogu Euroopa silmis kahtlust äratavaks „väikeseks”. Poliitikute ringis hakati rääkima võimalikust poliitilisest suunamuutusest ning arutati võimalikke formuleeringuid, et mitte ohustada Eesti õigusliku järjepidevuse ideed tervikuna.

Positiivse hõlvamise poliitika kuulutas välja välisminister Jüri Luik juba 1994. aasta septembri alguses, kaks nädalat pärast NL-i vägede Eestist väljaviimise lõpetamist toimunud rahvusvahelise diplomaatilise korpuse aastakonverentsil Roostas. Oma kõnes „*Quo vadis*, Eesti välispoliitika?” nentis toonane välisminister Jüri Luik, et käes on hetk Eesti–Vene suhete normaliseerimiseks.²⁵ Osaledes 1994. aasta septembri lõpus ÜRO 49. Peaassamb-

²³ Välisministeeriumi kodulehekül, http://www.vm.ee/eng/kat_176/1180.html (24.04.2002).

²⁴ „Jüri Luik kirjutas alla Euroopa stabiilsuse paktile”, *Postimees*, 21.03.1995.

²⁵ Jüri Luige kõne Roostal „*Quo Vadis*, Estonian Foreign Policy?”, 11.09.1994.

leel, märkis välisminister Luik oma rahvusvahelisele üldsusele suunatud sõnavõttus, et Eesti soovib kulutada energiat Eesti–Vene suhete parandamiseks, mis ajaloost tingituna on olnud mitmekülgsed. Luik kordas taas, et aeg on küps rahualgatuseks ning Venemaa positiivseks hõlvamiseks.²⁶

Restitutsiooniline geopoliitika hakkas tasahilju asenduma ratsionaalse välispoliitikaga. Positiivse hõlvamise poliitika jäi Eesti välispoliitikas Venemaa-suhete märksõnaks ka järgnevatel aastatel ning piiriläbirääkimiste puhul sai rääkida märkimisväärselt kontekstmuutusest alates 1996. aasta keskpaigast. Nimetatud hetkeks oli integreerumine Euroopa Liiduga tõusnud Eesti välispoliitika vaieldamatuks prioriteediks ning suhted Venemaaga kujundati selles valguses. Oma ettekandes Riigikogu ees 30. mail 1996 märkis välisminister Siim Kallas, et Eestil on otstarbekas veel kord ja veel selgemalt välja tuua oma Venemaa-poliitika sisu.²⁷ Eesti teadvustas need ühishuvid, mis nõudsid tihedamat koostööd Venemaaga. Olgu siinkohal mainitud kaubandus, transiit, keskkonnakaitse, võitlus kuritegevusega, koostöö piirivalve ja tolli alal, energeetika, side, transport. Kasutamata võimalusi oli nii kultuurivahetuses kui ka hariduskoostöös. Vastastikku kasuliku koostöö pakkumine Venemaale kõigil neil elualadel, samuti avatus vastuettepanekutele muutus kindlaks poliitiliseks kursiks Venemaa suhtes alates 1994. aasta septembrist.

Mis puutub uude piirilepingusse, siis ametnike tasandil jõuti Venemaa positiivses hõlvamises peagi „suure kannuni keset lõpusirget”. Pärast järjekordset kaheaastast paigalseisu formuleerus 1996. aasta sügiseks järgmine küsimus: mida vajatakse rohkem, kas Tartu rahu Venemaa-poolset tunnustamist või piirilepingut?²⁸ Sellest tulenes omakorda küsimus: kas see, kui Venemaa ei tunnusta piirilepingus sõnaselgelt Tartu rahu kehtivust, võib rahvusvahelise õiguse aspektist negatiivselt mõjutada Eesti riigi järjepidevust? Küsimusele vastamiseks pööruti rahvusvahelise õiguse ekspertide poole, kes kinnitasid, et negatiivset mõju sellest ei tulene. Nende tulemust kinnitas ka õiguskantsler. Ülalmainitud analüüsile tuginedes võeti kurss nn tehnilisele piirilepingule, milles sisalduks ainult piiri tehniline kirjeldus, mitte aga viiteid mingitele teistele lepingutele või poliitilistele dokumentidele. Ettevaatlik pinnase sondeerimine Vene diplomaatide seas, selgitamaks võimalikku suhtumist tehnilise leppe ettevalmistamisse, andis positiivse reaktsiooni.

Ekspertide kohtumisel kooskõlastati lepingu tekst ja lepingu juurde kuuluvad dokumendid. Kohtumisel, mis leidis aset 5. novembril 1996. aastal Petroskois, kiitsid välisministrid ekspertgruppide töö heaks, kinnitades selle-

²⁶ Address by Jüri Luik at the 47th General Assembly of the United Nations, September 28 1994, New York.

²⁷ Välisminister Siim Kallase ettekanne Riigikogus, 30.05.1996.

²⁸ Välisministeeriumi kodulehekül, http://www.vm.ee/eng/kat_176/1180.html (24.04.2002).

ga saavutatud kokkulepet. Eesti seisukohalt oli leping sellega allakirjutamiseks küps, kuna järelejäänud tehniline töö mahtunuks lepingu sõlmimise järel moodustatava demarkatsioonikomisjoni (piiri mahamärkimisega tegelev organ) volituste raamesse. Paraku taganes Vene pool valmidusest leping kiiresti sõlmida, kui sai selgeks, et lepingu hinnaga pole võimalik saavutada Eesti järeleandmisi nn humanitaarvallas.²⁹ Vene pool asus väitma, et leping ja lisatud dokumendid pole siiski allakirjutamiseks valmis, kuna tehnilisi detaile tuleb veel täiustada. Seega asusid läbirääkimiste delegatsioonid tegema demarkatsioonikomisjoni tööd, mis venitas protsessi veel kahe aasta võrra.

Kohanemine Euroopa Liidu nõudmistega

13. detsembril 1997. aastal otsustati Euroopa Liidu tippkohtumisel Luxembourg'is, et 31. märtsil 1998 alustatakse eurolaienemise läbirääkimisi kuue kandidaatriigiga – Küprose, Poola, Ungari, Tšehhi, Sloveenia ja Eestiga. Sisulised laienemiskõnelused algasid alles 10. novembril 1998. Eesti–Euroopa Liidu ja Eesti–Vene suhete, aga ka Eesti enda üldine areng aastatel 1997–1998 ei jätnud mõjutamata ka piiriläbirääkimiste kulgu: tasapisi, kuid üha selgemalt hakkas tekkima märke Venemaa valmisolekust leping kaante vahele saada. Formaalselt väljendus see tehnilist laadi lahkarvamuste järkjärgulises kõrvaldamises ekspertgruppide kohtumiste käigus. Läbivaatamisel olid piirilepingu tekst mõlemas keeles, maismaapiiri kirjeldus, maismaapiiri kaardid ja merepiiri kaardid. Neid dokumente olid pooled seni eraldi ette valmistanud ja vahetatud oli üksnes tööversioone. Kõrvutamist vajasisid detailid, nagu külade nimed mõlemas keeles, koordinaadid jne. 19.–20. novembril 1997. aastal toimus Tallinnas Eesti–Vene piiriläbirääkimiste delegatsioonide järjekordne kohtumine, mille eesmärgiks oli mere- ja maismaapiiri kaartide veelkordne detailne täpsustamine.³⁰

25. jaanuaril 2000. aastal otsustas Mart Laari valitsus, et on aeg lõpetada propuskite ja nimekirjade alusel ligi kaheksa aastat toimunud lihtsustatud piiriületuskord Narva ja Ivangorodi ning Kagu-Eesti ja Petseri oblasti vahel.³¹ Otsus tugines euroekspertide hinnangule, et niisugune piiriületus ei vasta Euroopa tavadele ning see vajaks korrastamist – üleminekut pikaajalis-

²⁹ *ibid.*

³⁰ BNS-i arhiiv, www.bns.ee (18.01.2002).

³¹ VV k nr 532-k, 20.06.2000 Valitsusdelegatsiooni moodustamine läbirääkimiste pidamiseks EV ja VF valitsuse vaheliseks kokkuleppeks piiripunktidest Eesti–Vene riigipiiril. Sellega seoses määratakse delegatsiooni liikmeteks Märt Piiskop (Välisministeerium), Heiki Samel (Välisministeerium), Rein Aidma (Ida-Viru maavanem), Mart Madisson (Põlva maavanem), Leon Meier (Piirivalveamet), Rein Orav (Piirivalveamet), Roland Peets (Piirivalveamet), Rein Talvik (Tolliamet), Jaan Õunapuu (Tartu maavanem).

tele ja mitmekordsetele viisadele. Sama aasta aprillis toimusid Haapsalus Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni välisministeeriumide vahelised konsulaarkonsultatsioonid, kus muu hulgas oli päevakorras piiriäärsete alade elanike piiriületuse korrastamine, sh piiriäärsete alade elanikele pikaajaliste mitmekordsete viisade väljastamise korraldamine Eesti ja Venemaa konsulaaresindustes. Samal kohtumisel andis Eesti pool ametlikult üle „Eesti Vabariigi Valitsuse ja Vene Föderatsiooni Valitsuse vahelise kokkuleppe piiripunktidest Eesti–Vene riigipiiril” projekti. Vene pool näitas üles valmisolekut alustamiseks läbirääkimisi piiripunktide kokkuleppe üle Eesti projekti alusel.

Sise- ja justiitsküsimuste töögrupp hakkas kureerima Siseministeerium, kuid selles osales ka Välisministeerium, Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium; Tolliamet, Politsei, Kaitsepolitsei, Piirivalveamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, ja Eurointegratsioonibüroo. Siseküsimuste integratsioonialane arengukava (20.06.2000) nägi ette Eesti idapiiri ja merepiiri kui Euroopa Liidu välispiiri valve ülesehitamise EL-i nõuete kohaselt ja selle teostamise vastavalt EL-i normatiividele. Selleks nähti ette valve tugevdamist Eesti idapiiril, kuid lõunapiir oli muutumas Läti eurointegratsiooni käigus Euroopa Liidu sisepiiriks. Arengukava nägi ette isikkoosseisu suurendamist välispiiril, samuti põhjalikumad dokumentide kontrolli riigipiiril, seda kõike kordonite kaotamise ja isikukontrolli nõrgestamise arvelt lõunapiiril.³² Eesti hakkas samuti tegema ettevalmistusi liitumiseks Schengeni infosüsteemiga (SIS), mis oli eeltingimuseks ühtsesse viisaruumi pääsemiseks.

Tänaseks on valminud Schengeni tegevuskava (24.07.2001), mis visandab detailse ajaplaani, tegevuste loetelu ning eeldatavad rahalised vahendid. Schengeni tegevuskava aluseks sai Euroopa Liidu Schengeni *acquis*, Vabariigi Valitsuse eurointegratsioonialane tegevuskava, siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava, sise- ja justiitsküsimuste positsioonipaber EL-i liitumisläbirääkimisteks ning Euroopa Liidu poolt koostatud raportid ja aruanded. Schengeni tegevuskava näeb muuseas ette Riigipiiri seaduse muutmise, välispiiridel teostatava valve nõuetekohaseks tagamiseks vajaliku infrastruktuuri ja materiaal-tehnilise baasi vastavusse viimise, viisaeskirjade kohandamise Schengeni konventsiooniga, välismaalaste seaduse muutmise ja Schengeni infosüsteemi täiendamise Eesti andmetega.³³

Uue piiriületuskorrana hakkas Eesti ja Venemaa vahel alates 11. septembrist 2000 kehtima täielik viisarežiim. See nägi ette aastased mitmekordsed tasuta viisad, mis annavad võrdsed võimalused kõigile piiriäärsete alade elanikele, kellel on piiriületamiseks humanitaarsed põhjused. Lihtsus-

³² Siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava, <http://www.sisemin.gov.ee/valissuhted/eurointegratsioon.html> (24.08.2001)

³³ Schengeni tegevuskava, <http://www.sisemin.gov.ee/valissuhted/eurointegratsioon.html> (24.08.2001)

tatud piiriületuskord kaotati Eesti–Vene piiril ühes järgmiste kohaliku tähtsusega piiriületuspunktidega: Võmmorski, Meremäe, Lüübnitsa ja Kulje.³⁴ Nii nagu polnud lihtsustatud piiriületuskorda formaaljuriidiliselt olemas, polnud ka selleks otstarbeks kohandatud kohaliku tähtsusega piiripunkte. Oli vaid 1993. aastast Venemaaga kokku lepitud kahepoolne lepe tollipunktidest (Narva, Koidula, Luhamaa). Seega ametlikus keelepruugis „piirirežiimi korrastamine” viis lisaks lihtsustatud piiriületuskorra kaotamisele minevikku ka kohaliku tähtsusega piiripunktid.³⁵

Selline põhimõtteline otsus ning vastav tasuta viisade arv sündis eelnevale analüüsile tuginedes ning läbirääkimiste käigus Venemaaga. Nimelt uuris Eesti Välisministeerium seda kontingenti, kes liikus lihtsustatud korras üle piiri, ning samuti piiriületamise eesmärke. Analüüsi tulemus näitas, et „tegelike vajadustega” inimeste arv osutus tunduvalt väiksemaks. Tõele au andes ei olnud Eesti pool ka huvitatud sellest, et väga paljud saaksid sellisel „lihtsustatud moel” Eestisse tulla.³⁶ Lihtsustatud piiriületuskorra likvideerimine riivas aga valuliselt setude huvisid, kes nägid Eesti europürgimusi sootuks teises valguses. Tõsi, vaatamata Brüsselist lähetatud positsioonipaberile, mille kohaselt tulnuks lõpetada lihtsustatud piiriületuskord kohalikele piiriäärsetele elanikele hiljemalt Eesti liitumisel Euroopa Liiduga, hakkas täielik viisarežiim kehtima märksa varem.

Vaatamata sellele, et piiriläbirääkimised olid lõpetatud ning piirileping allkirjastamiseks valmis, jäid kahepoolsed suhted Venemaaga ning piiriküsimus sealhulgas endiselt Eesti välispoliitika üheks „valusaks kohaks”. Puuduv piirileping vajas pidevat selgitustööd ja eneseõigustusi Euroopa Liidu suunal. Välisministeerium juhindus Venemaa-poliitikas suuresti integreerumispüüetest Euroopa Liiduga. Piirileping Venemaaga parafeeriti võimalikult järeleandlikku ning pingevaba kurssi hoides, liikudes seega kontrolljoone seadustamise suunas riigipiirina ning viies Venemaaga sisse täieliku viisarežiimi. Avalikkusele selgitati olukorda kui ainuvõimalikku teed Euroopa Liiduga liitumiseks, mille sisuks on viia Eesti–Vene piiril toimuv piiriületus kooskõlla Euroopa Liidu välispiiridel kehtivate nõuetega. Avalikes rahvusvahelisele üldsusele suunatud sõnavõttudes ning Euroopa Liiduga peetavatel läbirääkimistel rõhutas Eesti, et meie oleme endast sõltuva teinud ning olenemata allkirjastatud piirilepingu puudumisest toimib praegune kontrolljoon administratiivses mõttes riigipiirina.³⁷

³⁴ Urmo Kohv, Piirivalveameti pressiosakond.

³⁵ Intervjuu Heiki Sameliga, 22.08.2001.

³⁶ Intervjuu Heiki Sameliga, 22.08.2001.

³⁷ Statement by Minister Ilves at the opening of the Estonia's accession negotiations with European Union, 31.05.1998 Brüsselis.

Põhjadimensioon Schengeni raamistikus

Positiivse hõlvamise poliitika rakendamine Eesti–Vene poliitikas ei avaldunud reaalses tulemustes – kahepoolset positiivset suhtlemist ei tekkinud. Teisalt oli ilmselge Eesti eesmärgi muutus välispoliitikas – Venemaaga positiivse suhte hoidmine aitas end Euroopale tõestada, ja seda vaatamata ikka veel puuduvale piirilepingule. Tegelikult kujunes positiivse hõlvamise poliitika mitte niivõrd poliitiliseks strateegiaks, kui võrd üldnimetuseks loiuks, ent vähem jäigale tegutsemisele Venemaa suunal. Üsna kiiresti hakkas positiivse hõlvamise poliitika läbiviimise suhtes levima ühiskondlik kriitika – muuhulgas nimetati seda ka „silma kinnipigistamise” poliitikaks, kui võrd Eesti Venemaa-suunalises välispoliitikas hakati üha enam lähtuma Euroopa Liidu poolsetest ettepanekutest ning eelistustest. Ennekõike oldi huvitatud positiivsest mainest Euroopas, mille heaks tuli ka teatud põhimõtetest loobuda, näiteks hoiduda Venemaad liigselt ärritamast, minna järeleandmistele, hoidma nn madalat profiili.³⁸ Euroopa Liidu põhjadimensioonist kujunes kiiresti piirialade uus käsitusvõimalus, kus tagaplaanile jäeti nii restitutsioonilistest ideedest ajendatud ajaloolise piiriala eest võitlemine kui ka lihtsustatud piiriületuskorra seadustamiseks tehtud jõupingutused, ning selle asemele tõusetusid piireületava koostöö ideed. See tähistas kvalitatiivset muutust geopoliitilises mõtestamises. Piiriülese koostöö eesmärgid olid ilmselgelt mitmetahulisemad kui eelmised piirialasid ja sealset elanikke puudutavad programmid. Ennekõike võis selle positiivse hõlvamise uue retoorilise tasandi märksõnaks pidada konstruktiivset ideede koostööd ühiskonna erinevatel tasanditel.

Seoses haldussuutlikkuse tagamisega ning Eesti vastavusse viimisega euronõuete osas on taas osutunud päevakajaliseks sidusalade problemaatika ja külgnevate alade „positiivne hõlvamine” sedapuhku piiriülese koostöö nime all.³⁹ Laiemas mõttes kujutab põhjadimensioon endast Euroopa Liidu tegevussuunda, mis peab viima stabiilsuse ja heaolu suurenemisele Läänemere piirkonna „ajutistel ääremadel”, seda eelkõige tihendatud ja hästi koordineeritud majandus- ja poliitilise koostöö kaudu Euroopa põhjaosa riikide vahel.⁴⁰ Piiriülese koostöö puhul on oluline välja tuua piirialade ja sealsete elanike teisenenud geopoliitiline positsioon. Kui aastatel 1991–1994 sai piirialadel rääkida ennekõike radikaalsest restitutsionismist ning kohaliku tasandi kompromissitust võitlusest ajalooliste piiride eest ning perioodi 1994–1996 võib iseloomustada kui võitlust lihtsustatud piiriületuse nimel, siis läbi põhjamõõtme ning piireületava koostöö ideede valgusel are-

³⁸ Nutt, M. „Kas Venemaad on võimalik positiivselt hõlvata?”, *Postimees*, 16.01.1997.

³⁹ Välisministeeriumi koduleheküljel, http://www.vm.ee/est/kat_123/59.html (06.06.2002).

⁴⁰ „Põhjamõõde”, http://www.vm.ee/est/kat_50/336.html (18.06.2002).

neb edasi ka kohaliku tasandi initsiatiiv. Piiriäärsete alade huvi on kohaliku elu edendamine, kasutades selleks piiriülest koostööd. Järjest enam on kohalikul tasandil hakatud piirile vaatama kui mehhanismile, mis toetab regionaalset arengut. Kohaliku tasandi huviks Eestis on olnud demokraatia arengu ja rohujuuresandide ettevõtmiste soodustamine selleks, et leida usaldust ja partnerlust vastastikku kasulikus piireületavas koostöös. Paraku on Eesti–Vene „lahendamata” piiriküsimus, Venemaa bürookraatlikud takistused ja Eesti poolt nähtud ohutegurid jõuliselt esiplaanile tõusnud. Pealegi suhtutakse kohalikul ja regionaalsel tasandil kontrolli tõhustamisse piiril ning lihtsustatud piiriületuskorra kaotamisse negatiivselt. Üldarusaama kohaselt mõjutab Schengeni regulatsioonidega vastavusse viimine piireületavat koostööd pärssivalt. Lisandub hulk bürookraatlikke takistusi ning teatav ebakindlus tasuta viisade saamise osas. Siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava⁴¹ näeb ette piiriülese koostöö Eesti–Läti piiril, kuid ei maini sõnakestki Eesti–Vene piirist, mis EL-i tulevase välispiiri osas just ennekoike seda eeldaks. Vastupidi, tugevdatud piirikontroll, karmim viisarežiim, keerukam ja aeganõudvam Schengeni viisa taotlemisprotseduur on tugev argument sisepoliitilises plaanis.

Liitumisläbirääkimistega paralleelselt toimuv geopoliitiline mõtestamine ühes viidetege Eesti asukohale Venemaa naabruses on kaasanud Eesti aktiivselt Euroopa sisemise julgeoleku temaatikasse. Põhiliseks arutlusteemaks on võitlus illegaalse immigratsiooniga ja rahvusvahelise kuritegevusega, mistõttu eurooplaste julgeolek, heaolu ja turvatunne on otsesesse sõltuvusse seatud kontrolli tõhustamisega Euroopa Liidu välispiiridel. Schengeni ruumiga ühinemine toob kaasa turvalisuse riski – nii Eestile kui teistele liikmesriikidele. Eesti peab suutma tagada turvalisuse riigis ning olema usaldusväärne partner teistele Schengeni liikmesriikidele. See on sundinud ka Eestit kohanema piiranguliste meetmetega oma kontrollitaval idapiiril. Schengeni regulatsioonid peaksid üldjuhul mõjuma Eesti–Vene suhetele positiivselt, sest lisandub uus mõjuvõimas osaleja – Euroopa Liit. Piirilepingu sõlmimine Venemaaga võib tõenäoliselt teoks saada alles pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga ning olukorras, kus läbirääkimisi peab Eesti asemel juba Euroopa Komisjon. Niisiis eksisteerib ajutine kontrolljoon edasi ühes kõigi riigipiiri funktsioonidega. Liikmelisus Euroopa Liidus kehtestab aga korra, kus sedasama välispiiri (Eesti–Vene piir) on võimalik ületada vaid kehtiva reisidokumendiga (pass), ning seaduslikult riigis elavad välismaalased (ehk enamasti venekeelsed määratlemata kodakondsusega isikud) peaksid saama 90-päevase liikumisvabaduse terves Schengeni ruumis, ja seda samuti ilma nõudeta omada viisat.⁴²

⁴¹ Siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava, <http://www.sisemin.gov.ee/valissuhted/eurointegratsioon.html> (24.08.2001).

⁴² Schengeni konventsiooni Art 21(1).

Välispoliitika kujundajad: isikud ja institutsioonid

Arnold Rütel, Andres Tarand ja Siim Kallas

Eesti taasiseseisvumise algaasis oli Arnold Rütel Ülemnõukogu Presiidiumi esimehena kontaktis kõigi poliitiliste jõududega – alates Kodanike Komiteedest ja lõpetades Rahvarindegaga. Eesti riikluse ja riigipiiridega seonduvates küsimustes pidas Rütel õigeks taastada õiguslikult Eesti Vabariik samm sammu haaval ja parlamentaarsel teel. Seega üldises ideoloogilises plaanis vastuolu Rütli ja Kodanike Komiteede vahel polnud. Rütel ei olnud sel ajahetkel mingi kolmanda vabariigi pooldaja, kuid ei pidanud ka võimalikuks olemasolevates poliitilistes tingimustes välja kuulutada 1918. aastal loodud vabariiki ühes viimase 1938. aastast pärineva põhiseadusega. Rütel otsis teistsuguseid võimalusi Nõukogude Liidust eraldumiseks, näiteks kasutades sellel etapil Vene Föderatsiooni tuge. Pinginged ideoloogilisel tasandil kulmineerusid siis, kui oli selge, et iseseisvus saavutatakse ja võim tuleks jagada erinevate poliitiliste jõudude vahel.

Arnold Rütli oli oma geopoliitiline visioon Eestiga külgnevatest aladest. Ta eelistas tulevast Eesti–Vene piiri näha etnilis-demograafilisena. Selleline piirijoon kaasanuks kontrolljoonest ida poole jäävad 14 setu küla, kuid jätnuks Narva-taguse Venemaale eeldusel, et ingerlastest põlisvähemus saaks autonoomia ning võimaluse sellele järgnevalt viie aasta pärast otsustada, kas tahetakse Eesti Vabariigi koosseisu üle tulla või jäädagi Vene Föderatsiooni. Rütli geopoliitiline visioon kangastus mineviku kogemustes ning tuleviku ootustes: *Soome-ugri rahvad on kogu aeg taganenud lääne poole. Ingerlaste autonoomne piirkond, mis küündib idas Slantsõni ning põhjas ulatub Luuga poolsaareni, lihendaks Eesti–Vene piiri oluliselt. Jääb ainult Peipsi järv ja Kagu-Eesti maismaapiir oma sadakonna kilomeetriga. Kui Narva jõgi isegi jääks Eesti–Vene piiriks, siis ikkagi oleks naabruse näol tegemist oma hõimurabvaga.*⁴³ Etnilised puhvrid kirdes (ingerlased) ja kagus (setud) saaksid tuge suuremalt sugulasrahvalt (eestlastelt) ning moodustaksid ringkaitse idast tuleneva kultuurilise, poliitilise, sõjalise jms surve vastu. Nii oleks Eesti–Vene piir olnud „pehmem” ja Eestile soodsam. Rütli esitatud seisukoht piiri kulgemisest sarnanes teatud mõttes Vabadussõja-järgse olukorraga, mil saadi 10–12 km ulatuses Narva jõe taguseid alasid lootuses, et relvakonflikti korral on võimalik rinnet hoida nädal jõe taga kinni ning selle ajaga rahvusvahelist abi organiseerida. *Nii et mina sellisest Eesti ajaloolisest kogemusest jubindudes propageerisingi seda Ingerimaa autonoomia ideed.*⁴⁴ Juriidilistes küsimustes viitas

⁴³ Intervjuu Arnold Rütliga, 27.07.2000.

⁴⁴ *ibid.*

Rüütel jällegi õigusjärglusega seonduvatele probleemidele, juhul kui restitutsionistid hoiaksid kramplikult kinni Tartu rahulepingu järgsest piirist ega oleks valmis Venemaaga kompromissidele minema.

„Jõulurahupeaminister” Andres Tarand esindas mõõdukamat joont ning omas poliitiliselt palju suuremat vabadust, võrreldes oma eelkäijatega. Eesti poliitika oli ilmselgelt jõudnud ajajärku, kus restitutsiooniideoloogiat ja sellest tulenevat geopoliitilist ambitsioonikust oli vaja pisut ohjeldada. Tarandi meelest ei olnud võimalik reaalpoliitikat või reaalse te asjaolude arvestamist õigusliku järjepidevuse taha jätta. See „liialdav silmaklapiline minek”, mis siseriiklikult peale sunnitud, ei andnud välispoliitikas reaalseid tulemusi. Realistlik arvestus pidas vajalikuks likvideerida takistused, mis Eesti riigile saatuslikuks võivad saada. Teadlane Andres Tarand ei olnud selles mõttes parteiline inimene, et saaks kergesti minna vastuollu isiklike veendumustega. Teda ei huvitanud parteinipid, vaid rohkem ikkagi tervikmäng. Poliitik Andres Tarand omas selgekujulist geopoliitilist visiooni, oli nõus tegutsema ja hiljem ka ise vastutama, kui karistus peaks tulema. Kodanik Andres Tarand pidas aga ennekõike oma südameasjaks tegutseda kriitilises olukorras ning hoolimata institutsionaalsest kooskõlastamatusest ja haprast toetuspinnast oma ideedele. Tema sõnul *Helsinki avantüür oli täielikult improviseeritud. Ma arvan, et kui ma oleksin valitsuses bakanud seda teemat puudutama, me poleks kubugi jõudnud. Sest eriti Isamaa istus mingil määral ikkagi nende omade „vapraste” vangis. Isegi Välisministeeriumiga polnud mingit kooskõla, välja arvatud ainult see, et ma teadsin, kuidas Mälk mõtleb. Sel ajal oligi Eesti poliitika improvisatsiooniline.*⁴⁵

Andres Tarandi arvates oli tol ajal pragmaatiliselt mõtlevaid ning muutustele orienteeritud inimesi peale tema ilmselt veel, aga valitsev hoovus oli siiski teine, mistõttu sellise poliitilise sammu astumine ei olnud kergete killast. Helsingi oli avalduse tegemise kohana teadlikult valitud, sest seal sed briifingud tekitavad rohkem resonantsi, võrreldes esinemisega Eesti ajakirjandusele. *Ega seal selles mõttes ka mingit uudist polnud. Ma rääkisin sellest juba Põhiseaduslikus Assamblees. Ma esinesin teatud mõttes teadlasena ja mul oli ka mingi praktika. Tassisin tõestusmaterjali kaasa. Üks kaart Sigismundi ajast – seal on see piir üle Pibkva. Ülejäänud kaardid kõik kõnelevad ühte ja sedasama – Vastseliina oli viimane kindlus ja Irboska Vene poole pealt vaadatuna esimene. Rabvusvabeliselt võime seda umbsilmset järjepidevust piiriküsimuses ajada, aga me ei saa seda venelaste käest mitte mingil juhul tagasi. Mis me siis teeme? Kas viibutame kalgast kabel pool piiri kolmkümmend aastat, ikka kubugi ei jõua ja ei saa Euroopa Liitu kab, kuna piiriküsimus on lahendamata.*⁴⁶

Kui Siim Kallas sai välisministriks, siis oli Eesti välispoliitika silmitsi

⁴⁵ Intervjuu Andres Tarandiga, 25.07.2000.

⁴⁶ *ibid.*

kahe väljakutsega. Riigikogus ei õnnestunud kuidagi juulilepete ratifitseerimine, mis oleks andnud Vene vägede väljaviimisele ja sellega kaasnevale sotsiaalsete probleemide lahendamisele seadusliku aluse. Teine probleem oli seotud soiku jäänud piiriläbirääkimistega, milles Eesti lähtus endiselt Tartu rahu mainimise nõudmisest ning Venemaa omakorda 1991. aasta Eesti ja Venemaa vahelisest kokkuleppest, mille kirjutasid alla Jeltsin ja Rütitel. Samal ajal andsid lääneriigid märku, et üheks olulisemaks takistuseks Eesti Euroopa-suunalistel pürgimistel on lahendamata piiriküsimus, milles peab olema Venemaaga kokku lepitud. *Kui Eesti teeb niisugused sammud, millele Euroopa Liit võib anda hinnangu, et me oleme omalt poolt kõik teinud, siis on see piisav. See, kas resultaata tuleb, ei sõltu enam meist. Aga me oleme selleks näidanud head tahtmist, et midagi muutuks. Minu seisukoht oli algusest peale see, et sõlmime piirilepingu. Lepitakse kokku, et piir on need, need ja need punktid.*⁴⁷

Olukorras, kus institutsioonid olid nõrgad või suhteliselt olematud, ei olnud realselt võimalik ka sihiteadliku ja koordineeritud poliitika tegemine. Domineerisid isikud, kes oma minevikukogemusele toetudes suutsid midagi otsustavatel hetkedel ära teha, jättes poliitilistele otsustele siiski oma isiku pitseri. Andres Tarand on ise tunnistanud, et 1994. aasta Helsingis käik oli paljuski tema soolo, ehkki ta oli kogu aeg niimoodi mõelnud ja leidis, et on hea võimalus sel hetkel trump välja käia ning rahvusvahelisele üldsusele teatada, et Eesti Vabariigil ei ole territoriaalseid pretensioone Venemaale. Samuti võib seda öelda ka Siim Kallase puhul, kelle Petroskoi viisiidil väljakäidud Välisministeeriumi seisukohad ei olnud koordineeritud peaminister Tiit Vähiga.⁴⁸ Samas väidab Sulev Kannike, et tehniline koordineerimine Välisministeeriumis, läbirääkimiste delegatsioonis ulatus Mälguni välja. Samuti esmased ideed, mis tulid Välisministeeriumist jõudsid lõpuks peaministriteni. Valitsuses pole võimalik olla, kui peaministriga ei lävita, nii nagu Välisministeeriumis ei saa töötada, kui oma välisministriga koostööd ei tee.⁴⁹

Kogu välispoliitika edu sõltub sellest, kui täpselt koordineeritud ja koostööaldis on Välisministeerium oma sisemises tööjaotuses ning suhetes tugiinstitutsioonidega. Erinevalt Tarandi sooloesinemisest Helsingis oli Kallase kohtumine Primakoviga üks Välisministeeriumi strateegilisi peaesmarke. Idee, et kokkulepe piiriküsimuses tuleks saavutada, oli Välisministeeriumi-siseselt juba pikemat aega küpsenud: *Mina jälle tegin otsuse, et sel juhul, kui seda asja edasi arendada, tuleb enne parlamendis poliitiliste jõududega läbi rääkida. Ma organiseerisin seeria kohtumisi Riigikogus, kus kaude andsin mõista,*

⁴⁷ Intervjuu endise rahandusministri Siim Kallasega, 21.08.2000.

⁴⁸ See ilmnes küll Tiit Vähi nõuniku Sirje Endre Petroskoi-järgsetes kommentaarides, kuid on sedavõrd kaheldava väärtusega, pidades silmas hetkel valitsenud Koonderakonna ja Reformierakonna sisepoliitilist rivaalitamist.

⁴⁹ Intervjuu Eesti suursaadikuga NATO juures Sulev Kannikesega, 18.08.2000.

*milles asi on. Väga avameelselt ei olnud aga ka võimalik rääkida, et läbirääkimiste positsiooni mitte halvendada. Sisepoliitiliselt oli pinnas palju paremini ette valmistatud kui juulilepete puhul.*⁵⁰ Siiski, kuna see oli tol hetkel Eesti sisepoliitikas hell teema, siis jäi see filtreeritud infoks, et mitte süvendada seda tüli ja mittekonstruktiivset ning emotsionaalset diskussiooni Tartu rahu mainimise üle tulevases piirilepingus, kuid samal ajal ka vältides süüdistusi tagaselja tegutsemisest. See oli taktikaline käitumine.

Riigikogu väliskomisjonis toimusid vastava valdkonna eelnõude arutelud, sealhulgas oli vaatluse all ka piiriläbirääkimiste temaatika. Märkimisväärset rolli Riigikogu väliskomisjon piiriläbirääkimiste protsessis siiski ei etendanud. Alates Kallase välisministriks olemise ajast hakkas toimima pidev infovahetus Välisministeeriumiga. Endine Riigikogu väliskomisjoni esimees Eino Tamm on seda meelt, et võrreldes Jüri Luige, Riivo Sinijärve, Toomas Hendrik Ilvese ja Raul Mälguga, oli Siim Kallas kõige parlamendisõbralikum välisminister. Esiteks sellepärast, et ta oli ise parlamendis just vahetult olnud ja teadis, mida parlamendisaadikud ministeeriumilt ootavad. *Mina hoidsin sellist seisukohta, et parlament on ikkagi ka valitsuse koostöorgan ja kui valitsus hakkab mingeid ebapopulaarseid samme tegema, siis ta kõigepealt tuleb oma vastava komisjoni juurde, kus on erinevatest erakondadest inimesed, ja lihtsalt räägib avameelselt asja ära, kas või hüpoteetiliselt. Kumbatakse häáli, et kuidas võiks erinevad parteid subttuda, ja pärast seda võib siis ümarlaudasid pidada. Kallas seda võimalust ka kasutas. Ta ei rääkinud muidugi detaile, kuid isegi mingid kaardid näidati ette ja Kallas tõepoolest küsis ja arutas, et mis te arvate, kui teeks nii, ja me ei pannud talle mingit vetot.*⁵¹

Välisministeerium ja tugistruktuurid

Piiriläbirääkimistega on Välisministeeriumis tegelnud 3. osakond (Kesk-Euroopa ja SRÜ), olles läbirääkimiste „mootor-institutsiooniks”, tegevusuunuste väljatöötajaks ning koordineerivaks üksuseks (geo)poliitilises protsessis. Läbirääkimiste delegatsioonid on moodustatud küll Vabariigi Valitsuse korraldustega, kuid viimased on koostatud ikkagi Välisministeeriumi vastavasisulistel ettepanekutel.⁵² Valitsusdelegatsioonil ei olnud voli, õigust ega pädevust teha otsuseid järeleandmisteks väga põhimõttelistes küsimus-

⁵⁰ Intervjuu Siim Kallasega, 21.08.2000.

⁵¹ Intervjuu Eino Tammega, 26.07.2000.

⁵² Asjassepuutuvad korraldused on olnud näiteks: VV k nr 9 (11.01.1993) Kinnitada valitsusdelegatsioon Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni riikidevaheliste suhete küsimuste lahendamiseks; VV k nr 52 (24.01.1992) Eesti Vabariigi riigipiiri kiireks väljaarendamiseks lubada erandina sooritada piirivööndi paikades ostu-müügi tehinguid; VV k nr 219-k 04.05.1993 Piirialade Valitsuskomisjoni moodustamine, jne.

tes. Delegatsiooni juht konsulteeris ja sai instruksioone selle kohta, kuidas edasi käituda ja mis on need füüsilised ja tunnetuslikud „piirid”, milleni järele antakse. Delegatsioonid moodustati ametnikest ja ekspertidest, kelle kohta võis arvata, et nad seda ala kõige paremini teavad.⁵³

Läbirääkimisi on Eesti poolelt juhtinud riigiminister Uno Veering, kaitseminister Jüri Luik ning alates 1996. aastast Välisministeeriumi asekan- tler Raul Mälk. Läbirääkimiste esimeses voorus moodustati neli töögruppi (majandusküsimused, sõjalised küsimused, humanitaar- ja õigusküsimused ning piiriküsimus). Läbirääkimiste korraldamine otsustati läbi viia igakuiste kohtumisvoorudena. Piiritöögrupi juhtideks nimetati Trivimi Velliste Eesti poolelt ja Viktorov Vene Föderatsiooni poolt. Sel ajal oli piiritöögrupis tegevad veel Raul Mälk, Andrus Öövel, Jüri Hein, Udo Helme, Jaak Rand ja Jaanus Kirikmäe. Iga töögrupp võis kaasata eksperte (kuni 15 isikut). Nende kaasamine toimus vastavalt vajadusele ning üldjuhul protokollides nende kui osalejate nimesid ära ei märgitud. Mõned isikud on siiski identifitseeritavad. Näiteks 1993. aastal kaasati piiritöögruppi inimesi ka väljastpoolt Välisministeeriumi: S. Tiik, R. Tilk, A. Klimbek, V. Mizui, E. Liimets, A. Toomepuu, J. Kreek, A. Evisalu, M. Kornet, L. Paulsen, M. Volmer, H. Lindpere, T. Ojamets, ning 1994. aastal T. Kõuts. Loodi „Piiri delimitteerimise ekspertrühm”, kuhu kuulusid Raul Mälk (Välisministeerium), Jüri Kreek (Piirivalveamet), Heiki Lindpere (Eesti Merelaevandus), Tõnu Ojamets (Veeteede Amet) ja Udo Helme (Välisministeerium). Pärast üldiste läbirääkimiste lõpetamist moodustati 1996. aasta jaanuaris piiriläbirääkimiste pidamiseks eraldi delegatsioon Välisministeeriumi toonase asekan- tleri Raul Mälgu juhtimisel. Raul Mälk jätkab delegatsiooni juhtimist ka praegu, olles Välisministeeriumis ametis. Vene poolelt juhtis delegatsiooni kuni 1998. aasta suveni Vassili Svirin, kelle vahetas välja Ludvig Tšizov.

Eesti poolt vaadatuna ei olnud piiriläbirääkijatel mingit väga selget ette- kujutust protsessi käigust ning oodatavatest tulemustest. Eesti oli iseseisev olnud väga lühikest aega ega olnud veel päris selge, kuidas tuleks seda riiki defineerida, kuidas eristuda rahvusvahelise üldsuse silmis Venemaast ning samas tugineda rahvusvahelisele õigusele läbirääkimistel idanaabriga. Nii näiteks ei ole läbirääkimiste delegatsiooni kuulunud Aare Hörn näinud ise- gi paberit, millega läbirääkimiste delegatsioonile mingi selline selgepiiriline juhis antakse. Paljuski jäi see suusõnaliseks kokkuleppeks, rohkem tun- netuslikuks protsessiks. Seega oleks vististi ekslik arvata, et valitses väga selge ja jäik seisukoht piiriküsimuses. Piiriläbirääkimiste esimestes etappi- des lihtsalt kaardistati probleeme ja kirjutati alla väikestele tehnilistele kok- kulepetele. Sellele viitab ka Jüri Luik, kelle meelest mõtestatud tegevus restitutsiooniidee valguses oli määratud piiriläbirääkimistel nurjumisele:

⁵³ Intervjuu Välisministeeriumi juriidilise osakonna juhataja Marina Kaljurandiga, 03.08.2000.

*Ausalt öeldes, läbirääkimiste juhina ei raisanud ma meie vähest poliitilist ja rahvusvabelist kapitali selleks, et proovida meie positsioonidelt „lahendada” piiriküsimust. See oli täiesti lootusetu ja samal ajal sain aru, et ühiskond ei ole hetkel veel nõus seda aktspteerima. See ei oleks olnud taktikaliselt ka õige, kui me oleksime rahvusvabasel areenil toonud vägede väljaviimise kõrvale samaväärsena piiriküsimuse. Lääne poolt vaadatuna täbendanuks see Helsinki kokkulepete rikkumist.*⁵⁴

Võrreldes Vene poole jäikusega, oli Eesti positsioon siiski võrdlemisi heitlik ja kergesti haavatav. Restitutsiooniideest ei taganetud küll esimesel survel, kuid piiriprobleemi lahendamiseks vajalike alternatiivide otsimise asemel otsustati esmalt kasutada venitamistaktikat, et lahkarmused selles küsimuses ei saaks saatuslikuks läbirääkimiste põhiprioriteetidele, milleks 1991.–1994. aastal olid vägede väljaviimine ja sõjaväepensionäride küsimus. Kuivõrd põhiseadus oli vastu võetud ja Tartu rahu joon sellesse kirja pandud, jäi läbirääkimiste delegatsiooni ja isiklike positsioonide väljatöötamise ruum kaunis kitsaks.⁵⁵ Vaatamata restitutsioonilisele selgusele puudus Eestil piiriküsimuses nii kindel geopoliitiline visioon kui ka konkreetne poliitika. Teisalt võib seda seletada ka riigi ja tema ametnike suhtelise noorusega. Iseseisvus oli äsja taastatud ning riigi institutsioonid ja tugistruktuurid ei olnud veel välja arenenud. Riik ja tema volitatud läbirääkijad käitusid vaatleja rollis. Ammutati informatsiooni ühest kohast ja edastati teise kohta ning kodutöö jäi tihti tegemata, sest lihtsalt ei jõutud kõike korraga. Samal ajal oli Venemaa väga korralikult valmistunud, nende delegatsioonis oli oma rollijaotus – kes rääkis ja kes andis dokumente ette. Aare Hörnale meenub, et üks Peterburi mees, kellel oli mapp ees, unustas ükskord kaaned laiali ning sealt paistsid siis need 1944. aasta Eesti Ülemnõukogu dokumendid, siis kõik kaardid, kaasa arvatud Eesti-aegsed kaardid. Nad olid väga tõhusa kodutöö teinud. Meil oli ka ühte-teist korjatud ja ma edastasin selle ühe Välisministeeriumi kõrgele ametnikule. Tal olid need kodu diivanikastis voodi all...⁵⁶

Teistest piiriläbirääkimiste seisukohast olulistest institutsioonidest võiks mainida Siseministeeriumi haldusalasse jäävat Piirivalveametit, mis oli otseselt seotud lihtsustatud piiriületuskorra reguleerimisega ning saatis oma esindajad läbirääkimisdelegatsioonidesse. Piirivalveamet ja piirivalve juhid sisuliste poliitiliste küsimuste üle ei otsustanud, küll aga olid nad huvitatud Eesti–Vene piiriprobleemistiku kiirest lahendamisest ning selgusest kaitstava objekti definitsiooni ja regulatsioonide osas – oli see siis majanduspiir, kontrolljoon, riigipiir või miskit muud. Mõiste „kontrolljoon” kasutamisele oldi nõus, sest selle määratluse taga nähti võimalust kontrollpunktide asukoha ümbervaatomiseks vastavalt kujunenud

⁵⁴ Intervjuu Jüri Luigega, 03.08.2000.

⁵⁵ Intervjuu Sulev Kannikesega, 18.08.2000.

⁵⁶ Intervjuu Aare Hörnaga, 18.08.2000.

olukorrale.⁵⁷ *Me pigem valmistusime selleks, et piiripunktid tuleb sellele (ida)-territooriumile üle kanda. Sel ajal me ei kabelnud hetkegi ega lähtunud ka sellest, kas me teeme, vaid kuidas me teeme. Täiesti selle aja psühholoogia, mida täna ei ole. Meie jaoks ei eksisteerinud arutelu, et seda ei saa teha.*⁵⁸

Madalama tasandi institutsioonid olid küll kaasatud protsessi, kuid samas keskviimu silmis rohkem „paratamatuse” sunnil ning koordineerimata poliitika tegemise tulemusel. Lihtsustatud piiriületuskorra osas jäi Trivimi Vellistel vaid käsi laiutada: *On palju asju, mis seadusega ei toimi. Ja see oli nüüüd üks näide selle kohta, kus on mingid propuskid ja tegelikult vaadatakse läbi sõrmede. Kõrged riigiinstantsid teadsid küll, et see, mis toimub, on ebaseaduslik, aga mingit labendust ei olnud. Lihtsalt arvati, et aeg töötab ja annab viimaks ka arutust.*⁵⁹ Altpoolt tulev sisepoliitiline surve kehtestada seaduslikult lihtsustatud piiriületuskord põhjustas valitsusesiseselt erimeelsusi. Välisminister Jüri Luik oli seda meelt, et parafeeritud sidusalade lepingut ei tohi alla kirjutada, siseminister Kaido Kama ning justiitsminister Jüri Adams leidsid jällegi, et peaks selle korra seadustama.⁶⁰ Kuigi juba 1994. aasta augustiks oli kuuest ministeeriumist kirjalik nõusolek lihtsustatud ülekäimiseks Petserimaal, jäi see siiski teostamata, kuna Välisministeerium ja president Meri olid selle vastu.⁶¹ *Välisminister vastas meile väga selgelt, et Välisministeerium mitte ainult ei toeta ühtegi kava, millel oleks teistsugune ülekäimise režiim kui kõige rangem viisarežiim, vaid ta ka töötab vastu mitmetel põhjustel, kuna see halvendab meie Eesti riigi poliitika arenemist lääne suunal.*⁶² Lihtsustatud piiriületuskorra seadustamine takerdus paralleelselt ka Riigikogus, kuna üsna kiiresti sai kõigile selgeks, et poliitikud seda erinevatel põhjustel ei aktsepteeri ning konsensust välja ei kujune.

Läbirääkimised „neljas korvis” andsid selge kogemuse ja teadmise, mida on läbirääkimistel üldse võimalik saavutada. Eesti bilateraalsetes suhetes Venemaaga toimus välispoliitika 75% ulatuses läbi lääneriikide ja veel 20% läbi rahvusvaheliste organisatsioonide, kus oli laua ümber ka teisi isikuid peale ühe väikese ja ühe suure. Sama lugu oli ka Eesti–Vene piiriläbirääkimistega, kus põhiküsimused lahendati rahvusvahelise tasandi läbirääkimistel. Nii näiteks sai vägede väljaviimise küsimus lahenduse president Clintoni ja president Jeltsini omavahelistel kohtumistel ja hiljem Meri–Jeltsini kohtumistel. *See, mida valitsusdelegatsioon läbirääkimiste laua taga tegi, oli oluline ainult niivõrd, kuivõrd sealt saadi informatsiooni, mida venelased ühes või teises küsimuses arvavad, et see siis ameeriklastele „maha müüa”.*⁶³ Kõik, mis siis rohu-

⁵⁷ Intervjuu Andrus Ööveliga, 20.09.2000.

⁵⁸ *ibid.*

⁵⁹ Intervjuu Trivimi Vellistega, 21.08.2000.

⁶⁰ Intervjuu Aare Hörnaga, 18.08.2000.

⁶¹ Vaidla, J. 1996. Piirist ja ülekäigust, *IV Seto kongress 09.10.1996, Värskas*, Tartu, lk 22.

⁶² Vt. Jüri Adamsi tervitust kongressile, *IV Seto kongress, 09.10.1996, Värskas*, Tartu, lk 43.

⁶³ Intervjuu Jüri Luigega, 03.08.2000.

juuretasandil räägiti, sai protokollitud ja oli mõlemale poolele teada juba päris alguses. Vajaduse korral võis alati madalamatel tasanditel (näiteks setudelt) ekspertabi paluda, ning seda ka tehti. Siseministeriumis toimunud koosolekutest võtsid osa teiste ministeeriumide esindajad (Välisministeerium, Majandusministeerium), Riigikogu saadikud, ning setu huvigrupi esindajad Kagu-Eestist – Aare Hörn ja Vello Lõvi). Nendest kohtumistest on tegelikult välja kasvanud praegune valitsuse asjatundjate komisjon⁶⁴, mis tegeleb setu küsimustega ja regionaalse arenguga. Üldjuhul oli aga siseriiklikult institutsioonidevahelist suhtlemist erakordselt vähe, sest need, kes välispoliitikat tegid, pidasid ühiskonnas valitsevaid meeoleolusid ülilemotatsioonaseteks. Kardeti, et avaliku arutelu tekkides võivad olulised poliitilised küsimused jääda pikaks ajaks lahendamata. Läbirääkimiste köögi-poolt lahates möönab ka Jüri Luik, et välispoliitika oli väga kitsa ringi käes ja põhiliselt tegeles sellega Välisministeerium, kuhu ka läbirääkimiste delegatsioon kuulus. Riigikogu osa oli väga väike.⁶⁵

Eesti piiriläbirääkimiste delegatsioon ei olnud eriarvamustest vaba. Sagedasti võeti delegatsioonide kohtumistel selleks vaheaegasid, et mõlema poole eksperdid saaksid koguneda. Poliitiline juhtimine oli hajus. Poliitikud andsid oma üldsuunised ja jäid lootma, et küll Raul Mälk ja teised delegatsiooni liikmed ise teavad, kuidas nad teevad. *Oli vabel selline lugu, et belistasime ja küsisime, nüüd on niisugune lugu, mis me teeme.*⁶⁶ Samas on vististi õigustatult peetud Mälku üheks põhiliseks ideegeneraatoriks ja suunanäitajaks. Mälgust kujunes see telg, mille ümber Eesti poole läbirääkimised keerlesid. Ta oli kontaktisik poliitikutega suhtlemisel, samuti kutsus kokku erinevaid töögrupe. Tema jagas laiali konkreetseid ülesanded, mida teha ja kuidas teha. Ettevaatliku inimesena ei ignoreerinud Mälk ühtegi poliitikutelt saadud vihjet otseselt kunagi, ning osava diplomaadina oskas ta neid instruksioone kas võimendada või maha vaikida. Tõnu Raid, kes oli kartograafina kaasatud läbirääkimiste delegatsiooni koosseisu, meenu- tab, et *esimeste kohtumiste eel enne väljasõitu või enne küllaliste vastuvõttu meil niisugust platvormi kooskõlastamise koosolekut ei olnud. Kõik, mida poliitikud rääkisid, oligi meie läbenemise aluseks. Kuid viiendal või kuuendal korral sain ma aru, et me ei jõua tehniliselt edasi, kui me oma delegatsiooni sees ei hakka täpsustama momendi situatsiooni veel enne, kui me hakkame oma partneritega läbi rääkima. Olukord muutus mõnevõrra 1996. aasta teisest poolest. Siis hakkas iga kord olema vähemalt tehnilise poole informatiivne ülevaade, millisesse faasi on jõutud, kuidas Euroopas sellele vaadatakse, millised on olnud eelmiste kordade tagajärjed ja mida me seekord ta-*

⁶⁴ Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise piirilepingu sõlmimisega seonduvate Kagu-Eesti elanike probleemide lahendamiseks loodi valitsuse korraldusega nr 1001-k asjatundjate komisjon.

⁶⁵ Intervjuu Jüri Luigega, 03.08.2000.

⁶⁶ Intervjuu Mart Helmega, 20.09.2000.

*hame saavutada. Meie ekspertidena esitasime omapoolsed tehnilised probleemi kirjeldused ja pärast seda läks asi kergemaks. Alguses seda ei olnud ja me ei osanud seda ka tahta.*⁶⁷ Läbirääkimised piiriküsimuses on üldjuhul olnud tasemel spetsialistidega. Erinevalt poliitikutest on nad lähtunud selgelt formuleeritud ülesannetest, püüdes samal ajal selgetes raamides.

Survegrupid

1990. aastate Eesti iseseisvumistuhinas jäid tahes-tahtmata silma mõnevõrra radikaalsemalt meelestatud restitutsionistid, kes olid valmis minema sõnadelt üle tegudele, ei näinud muid sihte kui kompromissitu Eesti Vabariigi taastamine ning korraldasid aeg-ajalt stiihilisi väljaastumisi oma ideede propageerimisel. Reeglina jäid nad poliitika kujundamise protsessis marginaalseteks jõududeks, mis aga ei tähenda, et nende tegevusele ei oleks olnud ühiskonnas kandepinda või ka mõju Eesti–Vene piiriläbirääkimistele. Põhjalikumat käsitlust vääricks ühenduse „Petserimaa” organiseeritud protestiliikumine ja Seto Vanematekogu tegevus. Toimudes sageli küll spontaansete väljaastumistena ning hetkeemotsioonide ajendil, oli sedalaadi tegevuse mõte tõmmata avalikkuse tähelepanu ajaloolisele piirijoonele.

Ühendus „Petserimaa” registreeriti Tartus 27. veebruaril 1992. aastal,⁶⁸ kuid tegutses eraldiseisvalt veel Tallinnas ja Võrus. Ideaalis nägid ühenduse liidrid organisatsiooni tegevuse laienemist ka Ida-Petserimaale. Ühendus „Petserimaa” distantseerus kitsapiirilisest „setu asja ajamisest” ning esindas oma aja radikaalseimat suunda restitutsiooni ideoloogias. Ühiskondlik-poliitilise organisatsioonina nähti põhikirjalise eesmärgina Petserimaal elavate, sealt lahkunud või lahkuma sunnitud Eesti Vabariigi kodanike poliitiliste, majanduslike ja kultuuriliste (loe: geopoliitiliste) huvide kaitsmist.⁶⁹ Organisatsiooni tegevuse sihiks oli kaotatud idaterritooriumide tagasisaamine, sh õigusvastaselt võõrandatud maa ja varade restitutsiooniline tagastamine nende varasematele omanikele. Siit ka ühenduse nimetus, mis viitas laiemalt ajaloolisele maakonnale ja vältis kitsalt etnokultuurilist määratlust. Hinnanguliselt oli ühenduse liikmeskond etniliselt kuuluvuselt laiapõhjaline (eestlased, setud, venelased), valdavalt linnalise elulaadiga, selgelt materiaalsete huvidega (omandiküsimus), jäädes organisatsiooni tippphetkedel 1992.–1993. aastal 100–120 liikme piirimaile. Korduvate mittetulundusühingute ümberregistreerimiste käigus jäi ühenduse „Petserimaa” tegevus soiku. Juba 1996. aastal oli varasem restitutsiooniideoloogia niivõrd teise-

⁶⁷ Intervjuu Tõnu Raidiga, 21.08.2000.

⁶⁸ Ühenduse „Petserimaa” Tartu Linnavalitsuses 27.02.1992 registreeritud põhikiri.

⁶⁹ *ibid.*

nenud, et vastu tuult ei olnud enam mõtet süilitada ning äärmuslikud terrorivõtted ei väärinud küünlaid.⁷⁰ Reet Tobre surmaga 1997. aasta mais katkes tegevus täielikult ning teistel ühenduse liikmetel jäi võimalus poliitikas aktiivsemalt kaasa lüüa üksnes läbi erakondade.⁷¹

Ühendusel „Petserimaa” õnnestus moodustada Eesti Kongressi juurde piiritöögrupp, mida juhatas Aavo Kiir. Tehti kaks töөрühma, üks Aavo Kiire juhtimisel Narvas ning teine Margus Linnamäe juhtimisel Kagu-Eestis, mis revisjoni käigus valmistasid ette piirkonna ülevaatlikud kirjeldused põlisrahvastiku eluolust. Nimetatud revisjon dokumenteeriti ning anti Välisministeeriumile üle. Lisaks plaaniti kohtumist Venemaa presidendi Boriss Jeltsiniga ning otsiti eraviisiliselt kontakte vene demokraatidega, näiteks Galina Starovoitovaga. Sealhulgas saadeti Petserimaad tutvustavaid materjale Dalai laamale, samuti Johannes Paulus II-le. Ühenduse „Petserimaa” stiihilised protestiavaldused, märgukirjade kirjutamine, pressikonverentsid ja aktiivne piketeerimine nii Toompeal kui Venemaa saatkonna ees püüdis saavutada seda, et mingi riigivõimustruktuur hakkaks kõigi nende probleemidega, nii õiguslike, poliitiliste, kultuuriliste, majanduslike ja infrastruktuuri (näit. „Saatse saabas”, Petseri raudteejaam) puudutavate küsimustega tegelema. Pöördumises Vene Föderatsiooni presidendi, Riigiduuma ja Valitsuse poole tehti ettepanek kehtestada kontrolljoonetagusel Petserimaal eriseisund (demilitariseeritud tsoon ja vabamajanduspiirkond) ja alustada vastavuses inimõiguste ülddeklaratsiooniga (artikkel 14, punkt 2) viivitamatult võõrandatud vara tagastamist selle seaduslikele omanikele, hoolimata rahvusest, kodakondsusest või elukohast.⁷² Ühenduselt laekus ka ettepanek Eesti Vabariigi Valitsusele moodustada Petserimaa Amet, mille üheks eesmärgiks oleks olnud Petseri maakonna loomise õiguslik ja praktiline ettevalmistus, ning ka mõeldava *irredenta* ehk ruumilise liidendamise geopoliitiline põhjendus.⁷³ *Meie eesmärk oli see, et moodustataks teatav riigivõimustruktuur, kes teeks endale asja selgeks ja siis poliitiliste ja administratiivsete vahenditega prooviks hakata neid probleeme lahendama.*⁷⁴

Markantseks muutis ühenduse aktsioonid Reet Tobre, kes lubas ajutisel kontrolljoonel Vene piirivalvele „trääsa näidata” ning vajadusel ka Vene soolaputka „mugavusi” maitsta, aga mitte mingi hinna eest leppida Petserimaa lõhestatusega. Nii deklareeriti tema algatusel valjuhäälselt, et Venemaa jurisdiktsiooni all olevas Petserimaa osas elavad Eesti Vabariigi kodanikud

⁷⁰ Intervjuu ühenduse „Petserimaa” endise esimehe Rein Lillakuga, 22.05.2002.

⁷¹ Ühendus „Petserimaa” oli sõlminud 14.01.1995 koostöölepingu Eesti Rahvusliku Erakonnaga. (Koostööleping, Rein Lillaku erakogu.)

⁷² Vene Föderatsiooni presidendile, Riigiduumale ja Valitsusele, pöördumine. (Rein Lillaku erakogu.)

⁷³ Petserimaa probleemidega tegeleva riigiasutuse ülesanded ja struktuur. (Rein Lillaku erakogu.)

⁷⁴ Intervjuu Aare Hörnaga, 18.08.2000.

peavad saama oma kodudes edasi elada, muidu võib Eesti ja Venemaa vaheline piiriküsimus tulevikus muutuda ainult abstraktseks võitluseks inimtühja maatüki pärast. Samuti kutsuti üles Petseri Eesti kooli toetamisele ning Petserimaa idaosas elavatele vanadele inimestele kvalifitseeritud arstiabi korraldamisele. Ühendus „Petserimaa” leidis, et Eesti ei saa mingil juhul taganeda Tartu rahulepingust, kuna see on Eesti riigi alusdokument. Tartu rahulepingust loobumisega võtaks Eesti endalt juriidilise pinna ja Eesti poolt väljapakutavad kompromissid piiriküsimuses oleksid sel juhul Venemaa poolt tõlgendatavad territoriaalsete pretensioonidena. Eesti ja Venemaa vahelisi piiriläbirääkimisi võinuks aga vahendada mõni rahvusvaheline organisatsioon.⁷⁵ III Seto kongressil Värskas (9. oktoober 1993) vastu võetud otsused piirist ning Ida-Petserimaa ühendamisest Eesti Vabariigiga⁷⁶ olid sündinud paljuskü ühenduse „Petserimaa” initsiatiivil.

Erinevalt ühenduse „Petserimaa” radikaalsetest väljaastumistest Tartu rahu järgse piiri taastamise osas ning kompromissitust võitlusest kaotatud idaterritooriumide pärast lähtus Setu Vanematekogu ennekõike lihtsustatud ülekaigust ning võimalikust kompromissist „Mõla joonel”, mis oleks jätnud setudega asustatud piiräärsed külad Eestile. *Me ei ole kunagi püüdnud Seto kongressis ja Vanematekogus asetada ennast Vene poole vastu. Vanematekogu ei ole mitte selle eest võidelnud, et venelastelt välja nõuda Tartu rahu piiri, vaid seda, et sellel alal elavate setode ja teiste Eesti kodanike huvid oleksid arvestatud. See on primaarne olnud. Praegu on pandud ju see kontrolljoon keset setode asuala ilma setode enda käest küsimata. Kumbki pool pole küsinud kohalike elanike käest, kus te tahaksite, et see joon jookseks.*⁷⁷ Mõningane asümmeetria ühenduse „Petserimaa” ja Setu Vanematekogu tegevuses hakkas silma paistma eriti aastatel 1995–1996, kui paljudele kohalikele liidritele sai selgeks, et Venemaa Eesti nõudmistega Tartu rahu järgse piiri kehtestamiseks ei lepi ning sellises viletsas positsioonis oleks tulusam vähemalt midagigi saavutada läbi alternatiivsete lahenduste otsimise.

Setu Vanematekogu eestvedamisel sai IV Seto kongressi ülddeklaratsiooni sisse viidud üleskutsed setudele (olgem eestlased, aga jäägem ka esivanemate kombel setudeks), Eesti riigile (setud ootavad, et Eesti riik neid toetaks ja kaitseks, ei laseks oma kodanikke alandada ja kiusata ega lubaks setusid nende kodudest välja ajada), Eesti poliitikutele (olge suuremeelsemad ja ausamad!) ning rahvusvahelisele üldsusele (tulge ja aidake Setumaa olukorda lahendada, et üks vana ja rikka kultuuriga rahvas võiks püsima jääda).⁷⁸ Sel-

⁷⁵ Vt Malmberg, K. „Petserimaa pakub piiriküsimuse külmutamist”, Eesti Päevaleht, 30.11.1995.

⁷⁶ „Eesti Vabariigi piirist Petserimaal”, „Petseri maakonna taastamisest”. III Seto kongress 09.10.1993 Värskas, Tartu, 1994.

⁷⁷ Intervjuu Ain Sarvega, 22.08.2000.

⁷⁸ IV Seto kongress 09.10.1996, Värskas, Tartu, lk 67.

lesse konteksti mahtus ka edasine tegevus, mis pidi piirkondlikud huvid pealinna võimukoridorides kuuldavaks tegema. Jüri Vaidla on üles tähendanud olulisimad setu huvigrupi kohtumised tähtsate poliitiliste figuuride või kõrgete ametnikega 1995–1996. aastal: 1. augustil 1995 president Meriga üle kabe tunni väldanud kohtumine; 10. augustil siseminister Edgar Savisaarega, hiljem Märt Raskiga; 22. augustil peaminister Tiit Väbiga; jaanuaris 1996 Riigikogu väliskomisjoniga, Välisministeeriumi töötajatega, meie poolt oli 14 inimest: maavanemad, vallavanemad, Seto kongressi esindajad nii linnast kui maalt. Mitmeid kordi oleme käinud rääkimas Piirivalveametis Tarmo Kõutsi, Aare Evisalu, Edgar Ääroga, Siseministeeriumis Tiit Sepaga, peaministri nõuniku Sirje Endregaga, piirialade valitsuskomisjoni esimehe Tiit Riismaaga. Pidev kontakt on olnud Riigikogu Petserimaa toetusgrupi liikmetega: Ülo Peets, Eldur Parder, Jüri Adams, Vootele Hansen, Ando Leps, Arnold Riiütel.⁷⁹ Ain Sarv on veendunud, et lobitöö on kõige tulemusrikkam siis, kui see ei ole seotud panustega ühele erakonnale, vaid on erakondi ühendav tegevus.⁸⁰ Näiteks Petserimaa toetusrühm Riigikogu juures on korduvalt teinud tutvumisvisiite Setumaale ning aidanud kohalikke valüküsimusi tähelepanu keskpunktis hoida. Koos Setu kongressi Vanematekogu liikmetega tehti avaldused Soomes (17.06.1999 Soome Eduskunnas, teemaks Setumaa probleemide tutvustamine ja lihtsustatud piiriületuskorra temaatika).⁸¹

Mõnevõrra üllatuslikult leidsid setude kohalikud probleemid kõige rohkem tähelepanu Tiit Vähi esimese ja teise valitsuse ning Mart Siimanni valitsuse ajal. Eesti poliitilisel maastikul on need poliitikud olnud Venemaa suhtes peamiselt pehmetel positsioonidel. Võib-olla võinuksid nad loobuda Tartu rahu printsibist ja tulla vastu Vene-poolsetele ettepanekutele, et sõlmida kohe piirileping. Setude arvates on tegelikkus pisut komplitseeritum. Vähi esimene valitsus andis neile koha läbirääkimiste delegatsioonis, Laari esimene valitsus võttis selle ära. Vähi teine valitsus andis neile Setumaa programmi, Laari teise valitsuse ajal olid probleemid selle käiguhoidmisega. Paraku kukub nii välja, et mainitud valitsuste ajal on need sammud tõhusamad olnud ning samas on olnud võimalik neid Setumaalt lähtuva survega suunata. Surve aga ei ole ajaliselt ühetaoline olnud.

Siiski ei tohiks unustada, et Laari esimese valitsuse ajal kinnitati Vabariigi Valitsuse eriesindajaks Ida-Petserimaal Vello Lõvi. Sedalaadi eriesindus toimis 1995. aasta jõuludeni ning likvideeriti siis Vähi valitsuse korraldusega. Eriesinduse ülesandeks oli töötada välja võimalik maakonna taastamise kava ning riiklik abiprogramm Eesti kodanike ümberasustamiseks piiritagustelt aladelt; pakkuda piiriküsimuse lahendamisel välja kompromisskava, mis jä-

⁷⁹ Vaidla, J. „Piirist ja üleikäigust”, IV Seto kongress 09.10.1996, Värskas, Tartu, lk 22.

⁸⁰ Intervjuu Ain Sarvega, 22.08.2000.

⁸¹ Vananurm, I., „Kõrged kohtumised Toompeal”, *Setomaa* nr 6(37), 1999.

taks piiräärsed setu külad Eestile; teha ettepanekud pikaajaliste mitmekordsete viisade kasutuselevõtmiseks Eesti–Vene piiri ületamisel; ning koordineerida erinevate setu liikumiste tegevust. Praegu on piirihoonest tekkinud probleemide lahendamiseks moodustatud 16-liikmeline Vabariigi Valitsuse asjatundjate komisjon, kuhu selle moodustamise hetkel 23. detsembril 1996. aastal kuulus ka kuus kohalike ja regionaalsete huvide esindajat (A. Hörn, K. Kreegipuu, V. Lõvi, S. Nurmeots, T. Soosaar, I. Vananurm).⁸² Sama komisjon kutsus ellu Setumaa programmi, mille eesmärgiks oli toetada nelja Setumaa valla (Värskä, Misso, Meremäe ja Mikitamäe) arendustegevust, Ida-Petserimaalt Eestisse ümberasujaid ja Ida-Petserimaal eestluse alalhoidmisele suunatud projekte.⁸³ Altpoolt tulevat survet on aidanud võimendada kuukiri *Setomaa*, kus tuuakse ära ametlikud teadaanded ning probleemsete teemade analüüs. Setumaa sündmuste kroonika on aga leidnud kajastamist soomeugri rahvaste infokeskuse (SURI) koduleheküljel.

Kokkuvõtteks

Käesoleva artikli eesmärgiks oli uurida Eesti–Vene piiriläbirääkimiste kulgu viimase kümne aasta jooksul. Oma põhitähelepanu koondasime lisaks protsessi kirjeldamisele ka piiriläbirääkimisi kujundanud ideede, isikute ning institutsioonide kontekstiliste tagapõhjade avamisele. Eelnevast tulenevast kajastab artikkel väga erinevate tasandite kaasaráákijate ja ideede staatust läbirääkimiste protsessis.

Eesti füüsilise ruumi piiritlemine on ametlikult lõppenud, piirileping aga ikkagi sõlmimata. Ometi on võimalik välja tuua olulisemad märksõnad piiriläbirääkimiste protsessis kujunenud geopoliitilise mõtestamise erinevatel etappidel. Näiteks restitutsiooniideoloogia domineerimine Eesti riikluse aluseid puudutavas diskussioonis jättis oma jälje ka suhtumises riigipiiri. Piiriläbirääkimiste puhul saab rääkida osalt Välisministeeriumi monopolist ideede kujundamisel, mille tõttu esimestel aastatel riigisisest institutsionaalset koostööd ei toimunud. Läbirääkimistelaua taga hoidis Eesti delegatsioon jäigalt kinni Tartu rahulepingu kui riigi restitutsioonilise aluse tunnustamise nõudest ja teisalt ilmutas jäigastunud otsustusvõimetust Venemaa-poolsete katsete puhul seadustada sidusalade leping ja lihtsustatud piiriületuskord.

Venemaa positiivne hõlvamine tähendas muuhulgas territoriaalsetest nõudmistest loobumist. Restitutsiooniline geopoliitika asendus ratsionaal-

⁸² VVK, *Riigi Teataja I*, 1997, 4, 15.

⁸³ Riiklikult kavandatud ümberasumine Ida-Petserimaalt lõppes 08.12.2000. Seda võimalust kasutas umbes 500 õigusjärgset Eesti kodanikku, kellest peaaegu pooled olid venelased. (Intervjuu Vello Lõviga, 28.07.2000.)

sema välispoliitikaga ning senine Välisministeeriumi jäigavõitu ja individualistlik läbirääkimiste protseduur vaheldus konsultatiivse institutsiooni-devahelise koostööga. Seoses Eesti kutsumisega Euroopa Liiduga peetavatele liitumisläbirääkimistele, hakkas ka Eesti–Vene piirist järk-järgult kujunema Euroopa Liidu välispiir. Sellises olukorras põhjendati nii piiriületamist puudutavate regulatsioonide karmistamist kui ka kontrolljoone riigipiirina seadustamise vajadust Euroopa Liidu poolsete nõudmistega.

Ühiskondlikul tasandil paistis algselt silma erinevate survegruppide aktiivne tegevus, mida kõige ehedamal kujul kajastas ühenduse „Petserimaa” püüdlus taastada Tartu rahulepingu järgne piir Kagu-Eestis. Selline kompromissitu võitlus Ida-Petserimaa alade taasühendamise eest asendus mõnevõrra hiljem Setu Vanematekogu aktiivse poliitilise lobitööga piirialadel elavate setude kohalike probleemide lahendamiseks. Arenguid võis täheldada ka kohaliku tasandi geopoliitilistes positsioonides, kus senised opositsioonilised heitlused asendusid piiriülese koostöö initsiatiividega ning piiri hakati üha enam tajuma regionaalset arengut soodustava mehhanismina.

Tänaseks on otsene ebastabiilsus riikidevahelise piirivaidluse näol kadunud, mis veel aga ei tähenda, et *ajutisest* kontrolljoonest peaks ühel päeval iseenesest saama *püsiv* Euroopa Liidu välispiir. Huvide konflikt kohaliku ja keskvõimu tasandi vahel välispoliitika kujundamises jääb arvatavasti ka edaspidi kestma, kuid territoriaalsed pretensioonid ja piiramatu liikumisvabadus *seotakse* kontrollitud liikumise ja koostöö initsiatiividega külgnevate alade vahel. Uut tüüpi sidusalade lepingu sõlmimiseks, euroregiooni loomiseks ning teatud ääremaade ajutisuse põlistamiseks pole tõepoolest enam vajalik riikidevaheline piirileping, kuigi kümme aastat läbirääkimisi on piisavalt pikk aeg, et tehtud töö vilju saaks maitsta.

Summary: The Estonian–Russian Border: Ten Years of Negotiations

Eiki Berg & Saima Oras, University of Tartu

The demarcation line established in 1994 by the Russian Federation as the Russian–Estonian border, was based on arbitrary shifting of the border during the Soviet occupation. As a result, the newly restored Republic of Estonia lost 2,334 sq. km., or 5% of its territory. A foreign policy that focuses on territorial integrity, as well as on normal interstate relations, can be understood better if viewed from a geopolitical perspective. This refers to the formation of the geographical dimension of foreign policy, based on various institutional, ideological and individual influences. Governments and political theorists initiate and regulate geographical aspects of policy, in order to obtain political goals, as determined by the currently prevailing interests and conceptions of national goals. Thus borders, and border related issues, are an integral part of the geopolitical interpretations, which arise in inter-governmental negotiations.

The first part of this article analyses the ten-year span of Estonian–Russian border negotiations from a geopolitical perspective. The Estonian government's initial position was that the restoration of the Republic of Estonia was based on the *restitution in integrum* principle, implying that Estonian–Russian relations could only be based on the Tartu Peace Treaty. This also implied that in the demarcation and legalization of Estonia's eastern border, only pre-occupation international treaties had any validity. Thus, the Estonian argument made the connection between a *de jure* eastern border and the "lost Eastern territory". Ideologically, this argument was also connected to the symbolic birth certificate of the nation, and the idea of "national integrity and indivisible land.". The eventual relaxation in Estonian–Russian relations led to the abandonment of any territorial pretensions, as well as any mention of the Tartu Peace Treaty in future border negotiations. This was an attempt to seek a broader and more flexible negotiating stance with Russia, it did not mean an abandonment of the restoration principle. The next stage involved satisfying European Union demands for harmonization

with EU rules and regulations regarding borders, which implied that any Estonian–Russian border agreement would have to take into account EU security issues. The eventual membership of Estonia in the EU also underlined the need to obtain an agreement with Russia regarding various technical details before joining the EU.

In the second part of the article, we discuss the overall context for the geopolitical interpretation. Although it would be comfortable, in foreign policy, to use the concept of *state*, in reality geopolitical directions are conceptualized and implemented by individuals who have personal interpretations, motivations, and preferences. Thus it would be necessary to consider the individuals' institutional history and experience as determinants of their ideology or set of beliefs, because commonly held sets of beliefs are vitally important in maintaining the integrity of the State. Hence we should focus on the personal and institutional history of the individuals who have had an active role in the formation of foreign policy. It is important therefore to examine the roles played by individuals, as well as institutions and other interested parties, in the formation of foreign policy, and to evaluate to what extent possibilities for cooperation and coordinated action were realized. This article should provide an overview of the attempts to regain Estonia's pre-war borders, and the subsequent changes and modifications in these attempts over the past ten years, due to recognition of current geopolitical realities, which did not favour an idealistic argument based on patriotic emotions. The article delineates the ideas and contributions of the various participants throughout the process of negotiations.

Although the demarcation of Estonia's physical space has been formally terminated, no border treaty has been signed. It is possible, however, to identify the significant ideas at different stages throughout the process of negotiations. For example, the dominant restoration ideology had a significant influence on any discussion of the eastern border. In the initial stages of the negotiations, the Estonian position was formulated by the Ministry of Foreign Affairs without consultation with other institutions. The Foreign Ministry was rigid in its adherence to the principle of the Tartu Peace Treaty as the basis for the restoration of the Republic of Estonia, and equally rigid in its inability to respond to Russian attempts to simplify border crossing procedures.

In order to gain a more positive response from the Russian side, the demand for the restoration of pre-war borders was dropped, and the geopolitical stance based on the restoration principle was replaced by a more rational process involving consultation with various other institutions. When Estonia was invited to apply for membership in the European Union, the Estonian–Russian border began to evolve into EU–Russian border, render-

ing it necessary that any agreement regarding the border would have to be consistent with EU rules and regulations.

At the societal level, there were some special-interest groups who attempted to influence the border negotiations. Most notable of these was the "Union of Petserimaa", whose goal was the restoration of the pre-war border, based on the Tartu Peace Treaty. This unsuccessful strategy was replaced at a later date, by an active lobbying effort by the board of Setu elders in an attempt to alleviate problems created for the local inhabitants living on both sides of a newly created interstate border. Some progress was noted at the local level, where the previously rigid positions were replaced by some cross-border cooperation, and the border began to be viewed as not necessarily a hindrance to regional development.

As of now, the border negotiations no longer exert a destabilizing influence, however, this does not mean that the *temporary* demarcation line will automatically evolve into a *permanent* European Union border. Conflicts of interest between local and central governments in the shaping of foreign policy will likely persist for some time, however, ease of cross-border movement will be *conditional* on cross-border regional development and cooperation initiatives. At this point, it appears that ten years of negotiations have borne some fruit and that the lack of an interstate border treaty does not prevent the creation of new types of regional agreements, Euroregions, or the codification of some border areas as having temporary status.

Climbing Down from the Summit: Estonia's Road Towards NATO

Mel Huang, Conflict Studies Research Centre, Sandhurst,
United Kingdom¹

On 21 November 2002 Estonia achieved one of its major foreign policy goals – receiving an invitation to join the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), the most successful collective defence organisation in history. Estonia's long search for security has come close to a climax, as the issuing of an invitation is tantamount to the acceptance of Estonia as a full partner in security.

Though membership, barring unforeseen events, would not come until full ratification by all 19 NATO member states, estimated to be in 2004, the greatest battle – the battle of conception and perception – has been won. Through hard work by both its foreign policy establishment and its defence sector reformers, NATO member states now believe Estonia to be ready to become a fellow member. That is a remarkable change in conception, on how the post-post-Cold War Europe takes shape, as well as in perception, in how the image of Estonia has changed so remarkably fast from a post-Soviet republic to a full partner within the North-Atlantic space. The rapidity of this change is most significant, as Estonia has reclaimed its independence only eleven short years earlier.

One analogy that can be employed in Estonia's journey to join NATO is a climb to Mount Everest. The road to gaining the invitation is the most difficult part, the climb to the summit.² The higher the climber goes, the more difficult the trek – but always inspired by visualising the target. The process of convincing the West of Estonia's readiness to be a full partner, as

¹ The views expressed are those of the author and not necessarily those of the UK Ministry of Defence.

² Sadly, this double use of the English word “summit” does not quite work the same way in Estonian, as the literal summit of the peak is “mäetipp” and events like Prague being a “tippkohumine” – though the word “tipp” remains its linkage.

well as creating the basis at home to justify such arguments, was that difficult upward climb. Once reaching the summit, the easier – but similarly hazardous – final part of the endeavour is the climb back down to the ground. This is Estonia's path from invitation to full membership – it is easier than the earlier, but still requires much attention and finesse, and is wrought with danger. One misstep at this late stage could bring the climber – and Estonia's NATO bid – crashing down to a disastrous and unfortunate *dénouement*.

The focus of this article will be on the challenges for Estonia's foreign policy establishment on the security front since Estonia received that coveted invitation that late November day. Until that climber's foot reaches the ground, and Estonia's flag is flying over NATO HQ with all other members, the challenges remain to keep focus until the final goal is reached.

Nearing the Summit

As the climber nears the summit, the trek becomes increasingly more difficult: fatigue is intense, oxygen deficiency punishing, and the feeling of a never-ending journey. As Estonia neared the Prague NATO 2002 summit, it faced similar problems. Reform fatigue sets in as many ponder what more needs to be done. Instead of oxygen, the funding deficiency caused by increased defence spending has strained the ability to deal with other problematic sectors, such as social welfare, education, and health care. And much like that climb to the summit, the target is plainly visible, but the journey feels increasingly never-ending.

Estonia had committed with full intensity to gaining that coveted NATO invitation since the disappointment of the previous enlargement, which included several high-profile statements of the Baltic countries being not ready for the responsibilities of membership; one editorial considered their candidacy “unattainable” at that point.³ All three countries invested heavily in the defence sector, making public pledges of rising defence spending to two per cent of gross domestic product; Estonia established a gradual increase to that spending target, reaching it in fiscal 2002. Though the amount is modest in real terms, unable to allow Estonia to purchase much of the high-tech equipment needed in the modern military age, it nevertheless demonstrated a firm commitment to the defence sector; the per capita spending is higher in Estonia than many

³ See the editorial “NATO's Expanding Waist Line”, *The Washington Times*, 28.03.2002.

NATO members, in fact.⁴ The defence establishment, both military and civilian, continued the reform programme to further demonstrate this commitment.

For the Estonian foreign policy establishment, their job was to sell this commitment to NATO member states, especially the most influential (United States), the least interested (Germany), those seeking further Balkan enlargement (France, Greece), and those with much less contact in the past (Canada, Turkey) being non-EU members. The successful policy of opening embassies in member states, which helped the same foreign policy establishment make a convincing case in the EU debate, was embarked at heavy financial risk. For those non-EU members of NATO, Estonia opened embassies at nearly each of them within two years.⁵ Despite the continuous fears of the need to close some embassies due to lack of funds, the on-the-ground presence of diplomats worked furiously to keep the issue alive in all the NATO capitals.

The task for such lobbying efforts proved difficult in different ways. Some of the “one-man embassies” like Athens and Lisbon possessed the most minimal resources to lobby on behalf of Estonia in such areas that had little other ties to Estonia (unlike closer partners such as Denmark). Many of them also had to keep the EU brief at full effort, making their jobs doubly difficult. The difficulty in lobbying is seen most intensively in Washington, a topic that will be address further below.

The Estonian foreign policy establishment during this period sold successfully two ideas to NATO members. First, they demonstrated that Estonia could be a contributing member to both the Alliance and to security.⁶ Estonian forces took part in major exercises under the “Partnership for Peace” programme with NATO member states, and also deployed peacekeepers to various hotspots under NATO and other commands. Secondly, Estonian diplomats sought to convince detractors that a having a “Baltic dimension” to the next NATO enlargement would not damage regional security and would not pose a threat to Russia. This proved to be the more difficult task, as Russian officials continued their vocal onslaught to NATO in the Baltics.

⁴ For example in 2001, GDP per capita spending on defence in the following NATO countries are under two per cent: Belgium (1.3%), Canada (1.1%), Denmark (1.5%), Germany (1.5%), Italy (1.9%), Netherlands (1.6%), Spain (1.2%), according to the editorial “Unmighty Europe”, *Wall Street Journal*, 5.20.2002.

⁵ Estonia had by 2000 opened embassies in 17 of 19 NATO member states; only Luxembourg (served by Brussels) and Iceland (served by Copenhagen) remained without on-site Estonian representation.

⁶ For a full treatment of this theme please see Mel Huang, “Contributing to Regional & European Stability and Security”, *Defensor-Pacis* (Athens: Defense Analyses Institute), no. 12, September 2002: 65–72.

The shocking terrorist attacks on the United States on 11 September 2001 became the symbolic reference point for many analysts. For Washington, as an editorial in the *International Herald Tribune* suggested, “A second round of expansion to extend NATO into the Baltic states has moved from bitter controversy to broad consensus in an eye’s blink,” adding that invitations to join could be “banked.”⁷ A *Washington Post* article even suggested that the debate on the Baltic NATO candidacies was now “irrelevant” after the 11 September terrorist attacks.⁸ Russia had also softened its stance with this symbolic point, answering the question ‘when’ as well as ‘whether’.

By early 2002 many NATO member governments have gone on record in support of the three Baltic countries – far beyond their traditional allies like Denmark and Poland. Even Germany, seen as a reluctant friend on a good day, came “unambiguously on record,” according to analyst Vladimir Socor, during a visit to Riga by Foreign Minister Joschka Fischer in February.⁹ This is a marked change from even two years earlier when accusations of Russo–German collusion still permeated the air.¹⁰

The issuing of invitations to seven NATO candidates, including Estonia, on 21 November 2002 at the Prague summit, was the worst kept secret in Europe and North America through most of the year. For the most part, Estonia and its neighbours had won the battle of ideas, though helped on by the unfortunate events of 11 September. Some, such as *The Times* (London) defence editor Michael Evans, suggested that the “real battle for Nato membership was now between the six other applicant nations because of the perceived guaranteed inclusion of Estonia, Latvia and Lithuania.”¹¹ Analyst Socor continued that theme by suggesting that the Baltics candidacies were based on them meeting ANP (Annual National Programme) progress, while other candidates were judged on geographic (and not progress) terms.¹² The question by early 2002 was off the Baltic countries, but whether to include the Balkan countries of Bulgaria and Romania.

The first signs of this came from the 17 October 2001 meeting between

⁷ See the editorial “Europe is Keen and Should Be Welcomed Aboard,” *International Herald Tribune*, 22.10.2001

⁸ Peter Finn „Black Sea: New Focus of NATO Expansion”, *Washington Post*, 26.03.2002.

⁹ Vladimir Socor, “Germany Endorses Baltic States for NATO Membership”, *Jamestown Monitor*, vol. 8, no. 32, 14.02.2002.

¹⁰ For example see Mel Huang, “Echoes of Joachim and Vyacheslav”, *Central Europe Review*, vol. 2, no. 5, 26.06.2000 <<http://www.ce-review.org/00/25/amber25.html>>.

¹¹ Michael Evans, “Baltic States ‘are US Favourites’ in Race to Join NATO”, *The Times* (London), 25.02.2000.

¹² Vladimir Socor, “The Post-Sept. 11 Impetus for NATO Enlargement”, *Wall Street Journal Europe*, 23.03.2002.

then-Prime Minister Mart Laar and the powerful US Vice-President Richard Cheney, in which Laar called it a “very strong signal,”¹³ which is seen by analysts as a major affirmation of US commitment to NATO enlargement so soon after the worst terrorist act on American soil. The flood of newspaper opinion columns, even editorials, supporting NATO enlargement – especially to the Baltic countries – continued in 2002, seemingly setting the mood in Washington and the all-important constituencies. With Washington won over, the most uncertain issue of the uphill climb was contained – the oxygen tank was found for the final climb to the summit.

Clearly, in addition to the accomplishments of the defence sector, the Estonian foreign policy community played a significant role in Estonia reaching this summit at Prague. The intense selling of the idea that Estonia can be a contributing partner at no risk or threat to regional stability succeeded in transforming the perception of Estonia immensely among policy makers in the nineteen capitals of NATO member states. This effort should not be diminished when looking back at the entire process, though the celebration on the summit needs to be quickly tempered with a re-commitment to the easier but hazardous way back down to reap the final rewards.

Russia's Grudging Acceptance

Over the years, the position of the Russian government – both official and unofficial – has tempered over the subject of NATO enlargement. The inability by the Yeltsin administration to prevent the first post-Cold War enlargement, that of the Czech Republic, Hungary and Poland, showed Moscow its inability to determine the fate of its former empire; nevertheless, by making the three Baltic countries more contentious by labelling them as “territories of the former Soviet Union” Russia managed to derail the three countries’ NATO aspiration for a length of time.

Officially the Russian government voiced anger and disapproval at NATO enlargement to the Baltic region, which would create the longest NATO–Russia border area (adding also Lithuania’s borders with the Kaliningrad exclave). The verbal attacks continued over the years, with some rather harsh and belligerent words coming especially from members of the Duma not allied to President Putin. The entire *raison d’être* of NATO was also in question by many officials; for instance, Duma Speaker Gennady Seleznyev called NATO an “archaic train from the Cold War days.”¹⁴

¹³ “See on väga tugev signaal.” Mart Laar Interview by Argo Ideon, “Laar koges Valge Maja toetust”, *Postimees*, 19.10.2001.

¹⁴ Itar-Tass, “Duma Speaker Calls for New Structure Instead of NATO”, 23.11.2001.

Though the Russo–American relationship soured in 2001, due more to the contentious issue of the US National Missile Defence – the so-called “Son of Star Wars” – than to NATO enlargement, the mood in the Kremlin over the latter softened as the ‘grudging acceptance’ argument slowly took hold. For President Putin’s home of St Petersburg, the bettering of relations with the Baltic countries would be felt more distinctly than in far-away Moscow; after all St Petersburg is closer in distance from Tallinn than fellow Baltic capital Riga. The Leningrad oblast is a key part of the EU’s Northern Dimension, and the further engagement of the region as a solidly-working unit would be of added bonus to the region. Therefore it is not a surprise that the Petersburg-centric view prevailed over that of the Muscovite.

The shocking terrorist attacks on 11 September 2001 really served as a symbolic point for the NATO issue in Washington, as argued earlier. However, it also served as a symbolic point for Moscow, as the so-called ‘post-post-Cold War’ period allowed for relations with Russia to develop in a new way. NATO seemed less contentious when both Washington and Moscow saw each other as partners in dealing with a more pressing threat, that of Islamic fundamentalism. As early as October 2001, Putin told a visiting NATO Secretary-General Lord Robertson that although he was opposed to NATO enlargement, they would not ‘waste political capital’ to oppose it.¹⁵

Though hints came out earlier from Russia on a softening of stance over the Baltic NATO issue, the biggest example of the change came during a US radio interview by Robert Siegel with President Putin. During the interview on 15 November, Putin said that he was “not opposed” to NATO enlargement to the Baltics, adding, “I actually don’t think it makes any sense.”¹⁶ He continued by stressing that Russia is “not in a position to tell people what to do...we cannot forbid people to make certain choices if they want to increase the security of their nations in a particular way.”

Nevertheless, for domestic consumption the rhetoric often remained confrontational. For instance, Defence Minister Sergei Ivanov told reporters in Rostov-na-Donu in December 2001 that “Russia has opposed plans to enlarge NATO and is opposing them now,” adding, “even if relations between Russia and NATO expand in terms of the format, this will hardly contribute to settling these contradictions.”¹⁷ However, later in the month, Ivanov – now speaking at the Belgian Royal Higher Military Institute – reiterated the Putin line not being able to dictate security arrangements to sovereign states.¹⁸

¹⁵ Timothy Garten Ash, “A New War Reshapes Old Alliances”, *New York Times*, 12.10.2001.

¹⁶ US National Public Radio interview (New York), 15.11.2001.

¹⁷ Interfax, “Russia Opposes NATO Expansion Plans”, 11.12.2001.

¹⁸ Interfax, “As NATO Expands Eastward, Russia Will Consolidate Its Security: Ivanov”, 19.12.2001.

In the meantime, with the inevitability setting in on the NATO issue, the focus for Russia turned to EU enlargement – especially the fate of its exclave, Kaliningrad. Russia also began to campaign for the Baltic countries' accession to the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE), pushing for maximum concessions out of the inevitable. There is also fears that NATO's growing *rapprochement* with Russia would dilute the worth of NATO for new members like Estonia; the earlier enlargement members Czech Republic, Hungary and Poland voiced such fears of NATO being relegated into a 'less reliable talking shop' during the Blair-Putin discussions in November 2001.¹⁹ These will be the more contentious issues in the coming future, which will be addressed below.

Before the Prague summit US President George W Bush, talking to Lithuania's main daily *Lietuvos Rytas*, said, "I want Russia and President Vladimir Putin to understand that there is no reason to be afraid of NATO enlargement. NATO membership for the Baltic countries is beneficial to Russia."²⁰ However, Deputy Chairman of the Duma International Relations Committee Sergei Shishkarov said Baltic membership in NATO would "not improve security for anyone," while Alexander Savelyov of the Institute of International Relations and World Economy stressed that Russia "cannot be indifferent to what's happening on its borders" and calls for "a Russian response."²¹ It is, nevertheless, a surprise that during the time of the Prague summit there were relatively few vocal responses from top officials to the invitation issued to Estonia and six other candidates.

The largest surprise in the lead-up to the summit climb came the week before the Prague summit, as the Kremlin came as close to 'endorsing' the Baltics NATO bid as possible. Sergei Yastrzhembsky, the Kremlin's powerful information guru and trusted advisor, told the daily *Postimees* that "the accession of the Baltic states into NATO will free Estonia, Latvia and Lithuania from fears of the past, which will favourably influence their relations," adding that "from what I understand, NATO membership to you is a question of psychological security."²² Lithuanian Foreign Ministry official

¹⁹ Martin Walker, "Russia's 'Big Step' to NATO Worry Poles", UPI, 25.11.2002.

²⁰ "Noriu, jog Rusija ir prezidentas Vladimiras Putinas suprastà, kad nera jokios priežasties baimintis NATO pletros. Baltijos šalià naryste NATO yra naudinga Rusijai," taken from interview by Marius Laurinavičius, "JAV prezidentas tiki Lietuvos dvasia", *Lietuvos Rytas*, 20.11.2002.

²¹ Fred Weir, "Baltics Step from Russia's Shadows into Western Club", *Christian Science Monitor*, 20.11.2002.

²² "Balti riikide pääs NATOsse vabastab Eesti, Läti ja Leedu minevikuhirmudest, mis mõjub soodsalt nende suhetele. Nagu ma aru saan, on NATO-liikmelisus teile psühholoogilise julgeoleku küsimus," taken from Toomas Sildam, "Venemaa astus lõplikult Eesti NATO-teelt kõrvale," *Postimees*, 29.10.2002.

Vaidotas Urbalis noted, “a society is secure if it feels secure,” which was seconded by Latvian Defence Ministry permanent state-secretary Edgars Rinkēvičs, noting that “it’s about perception.”²³

Whether this will be the catalyst in fostering better Estonia–Russian ties, as Yastrzhembsky suggested, is unknown, but it certainly will be taken as a positive sign by everyone involved. After all, there is little point for the bear to kick the dog if the dog is already out of reach nearing the secure fence – though goading it is another matter, even with the fence in between.

The Slippery Slope Down

The receiving of the invitation in Prague on 21 November 2002 was a major triumph for Estonia’s foreign policy – the first of two ‘celebratory’ events at the end of the year, the second coming in Copenhagen a few weeks after. Though it marked a major achievement, the reaching of the summit, it does not represent the finale. The path down the peak, though easier, remains dangerous and requires the climber to be attentive and cautious.

The efforts by the defence sector reformers must continue through the ratification process – and in reality, should continue even after full membership. A lack of effort near the end could spell disaster for the invitation-wielding candidates. For instance, a week before the Prague summit, a sour note emanated from the Pentagon on some of the candidates being below par. A ranking Defense Department official warned that there was pressure in his department to keep three candidates from receiving invitations to joint NATO: Slovenia (lack of preparation efforts), Latvia and Bulgaria (security concerns).²⁴ Though the political decision was already made by then higher up in Washington and elsewhere, this demonstrates that the climber could still fall off even a few steps away from reaching the summit – and could also fall off tragically on the long way down.

The ratification process in the nineteen NATO member and seven invitee capitals, estimated to be completed in 2004, will be the major challenge for Estonia’s diplomats (the former would be the focus, as it would be *unthinkable* for one candidate to veto another candidate). With the EU accession ratification process occurring also in eleven capitals (Athens, Berlin, Brussels, Copenhagen, Den Haag, Lisbon, London, Luxembourg, Madrid, Paris and Rome), some of the smallest Estonian diplomatic presences (such

²³ Sarah Means, “The Russian Face in Riga”, *Washington Times*, 11.12.2001.

²⁴ Judy Dempsey, “Pentagon Voiced Doubts on NATO Candidates”, *Financial Times*, 12.11.2002.

as Athens and Lisbon) would be under intense pressure to keep both processes on track.

Each of the embassies and their diplomat(s) will need to be careful students of the individual political systems of their stationed country, as each legislature holds its individual uniqueness, each ratification process different. Though the issue is not necessarily to counter any opposition to Estonia's membership bid in each of the countries, the issue is more of relevance – to keep the issue in the minds of the legislators, preventing delays and unforeseen problems during the processes. Diplomats in Belgium compared to Denmark, for example, would need the patience of Job and a detailed knowledge of how the regions work to keep interest in the various bodies that need to ratify a treaty. And as in all democracies, the entire ratification process could be seriously delayed by elections – due in several of the members in 2003 and 2004. Washington will prove to be a special challenge, which will be addressed below.

Some of the questions that will face the Estonian foreign policy community during this ratification period would come from opposing interests, such as the Russian Federation. Though the main NATO enlargement battle has been lost, it is thought that Russia will lobby heavily for the three Baltic countries to accede to the Treaty to the Conventional Forces in Europe (CFE). This could be a viable concession to many politicians in NATO member states, as the CFE is designed on transparency; also, other NATO members were party to its formulation. As so far the Baltic governments have decided against this path, it would be a major task by diplomats, especially in Washington, Brussels and Berlin, to deflect this issue until the ratification process is completed.

The process from the symbolic first ratification to the very final one will be a continuous challenge for Estonia's foreign policy team. In the meantime, there must not be a misstep by the defence sector, as it could make the foreign policy community's job borderline impossible. Even down the peak of Everest by 95 per cent, a fall from that level would still be fatal – thus there must be realisation the trek is not over until both feet are firmly on the ground, with the flag up in Brussels alongside the other 25 post-enlargement members.

The Unique Challenge of Washington

The difficulty in lobbying is seen most intensely in Washington, as the United States, among the 19 NATO members, has the most influential and independent legislature, the sole among the members having an executive-centric form of government. Unlike other NATO countries, the US Senate

– which decides on treaty obligations, such as Estonia's accession to the Washington (NATO) Treaty – could be controlled fully by an opposing political force from the executive government, and is heavily dependent and influenced by constituency opinions. With a surprisingly small team in Washington, Estonian diplomats have rather successfully faced the challenge of this small environment; with the small but vocal American–Estonian community working in conjunction.

In each phase of the NATO debate, the most important venue has been Washington. Without Washington's lead, frankly, there would never be as much certainty in NATO enlargement – or even the much-heralded “open door” policy over the past few years. Ivo H Daalder and James M Goldgeier wrote, “without clear and enthusiastic American support and leadership, there will be no further NATO enlargement” after the last round.²⁵ Months before the Prague 2002 summit the number of invitees was the worst kept secret in Washington, therefore a safe assumption for analysts, journalists and other watchers to write. It was, in essence, set in stone.

After all, as The Baltics ‘cause’ remained popular in Washington over the years, with widespread support for their membership in NATO among its most powerful members – old ‘Cold warriors’ and freshmen alike. Even before the symbolic change in the Bush administration's vigour in pursuing NATO enlargement, the Senate had championed enlargement to the Baltics. That is key, as the Senate would be the body to ratify Estonia's membership. For instance, veteran ‘Cold warrior’ Jesse Helms (Republican, North Carolina) had at the start of 2001, listed NATO membership for the Baltic states as one of his main priorities while serving as the chairman of the powerful Foreign Relations Committee. In providing funding to the Baltic states for their NATO efforts, the Freedom Consolidation Act, sponsored by a who's-who list of the most powerful legislators in Washington, was passed overwhelmingly in both chambers – 372–46 in the House of Representatives, 85–6 in the Senate.

The November 2002 elections did not hurt the ratification process, as the small but dramatic shift of power back to the Republicans in the Senate placed full control of all aspects of the ratification process in the hands of President George W Bush's party. Though holding only a slim majority of 51 (out of 100) seats, this allowed the party to take control of all key committees – including Foreign Relations and Armed Services. Though some of the Baltics' best friends in the Senate, such as Jesse Helms, retired before he could take part in the ratification process, a quick sample of the membership indicates that support remains very strong. Ratification would require a supermajority of 67 votes in the Senate, but NATO enlargement –

²⁵ Ivo Daalder & James Goldgeier, “Putting Europe First”, *Survival*, spring 2001: 71–92.

as shown by the previous enlargement and the funding bill – is clearly supported by both parties.

Though the support is seen as overwhelming in the Senate, especially with strong urging by the Bush administration, the process remains fraught with problems. The enlargement has some ardent supporters in the Senate, but they also have many other pressing issues – mostly domestic – to monopolise their limited time. Therefore, the lobbying efforts must continue to keep the ratification issue in the spotlight. Though the treaty ratification would be processed from the Foreign Relations Committee, now chaired by Baltic-friendly Richard Lugar (Indiana), the Armed Forces Committee, chaired by ardent expansion foe John Warner (Virginia), could cause a hiccup for this process. Senator Warner, during the week of the Prague summit, warned that “I’m going to raise the yellow caution flag; we’ve got to think this thing through,” adding that he will be calling hearings on the enlargement in his own committee.²⁶

Though Senator Warner has softened his opposition to the enlargement process in recent times, allowing the process to proceed even in his own committee, he has voiced frequently his desire to have his committee seriously debate all the pros and cons of this enlargement. Warner often criticised the likeliness of the NATO issue falling to the Senate as a *fait accompli*, eroding the power of the Congress in favour of the executive. The hearings in his Armed Services Committee, which – although boasting many enlargement and Baltic supporters like ranking Democrats Carl Levin (Michigan) and Joseph Lieberman (Connecticut) and influential Republican John McCain (Arizona) – could raise some serious questions about the preparedness of the candidates. Some of the biggest foes to enlargement, such as Pat Roberts (Republican, Kansas), are also members. Thus, the Pentagon’s objections to Latvia and two other candidates, among other worries, could creep back into the process.

During the ratification period, many other difficult questions could reappear, especially among those Senators that had little exposure to the issue during the run-up to the Prague Summit. Washington’s pre-occupation with Jewish-related issues, for instance, would likely play a major role in the debates in the Foreign Relations Committee. Speeches made by US State Department and embassy officials have already hinted at this issue broadly, including the issue of education about the Holocaust; US Ambassador to NATO Nicholas Burns said that the attitudes towards the Holocaust by candidate states would be ‘weighed’ during ratification.²⁷ Though

²⁶ Greg Hitt & Philip Shishkin, “Bush to Gain Allies as NATO Expands: Eastern Europe Additions Bring Pro-U.S. Mind-Set, But Also Complications”, *Wall Street Journal Europe*, 18.11.2002.

²⁷ APE, “Attitude of NATO Candidates to Holocaust is ‘Important’, Says US Envoy”, 11.10.2002.

Estonia is the most removed from this topic among all the candidate countries, it will nevertheless be exposed to the problems that stem from the rest of the Baltic area. Hearings in the Foreign Relations Committee have already turned sour in the late 1990s on this issue, including a very vocal session involving academics of Baltic extraction and several senators, including the powerful ranking Democrat Joseph Biden (Delaware).

The biggest challenges for Estonia would be to complete the committee hearings with its NATO bid in one piece – importantly, without being dragged into the problems facing some of its fellow candidates. Although the candidacies of Bulgaria and Romania, and in a limited way, Slovakia, could help deflect some of the angst in the Senate, the Baltic countries will nevertheless receive more than a noticeable amount of grief during the process. The foreign policy community would need to continue to properly explain the developments in the defence sector, while at the same time defending Estonia from the inevitable problematic questions – such as integration, the Holocaust, limited resources, defence concept, etc.

Lithuanian diplomats, following the strategy pursued by Poland during its own NATO bid, has embarked on an ambitious project to drum up support for its membership throughout the US, even in some very unlikely places. With many of the senators coming from areas with little relations to Europe, the ability to sell NATO enlargement in Montana could pay dividends in the long run. Despite its energetic activities, the unfortunate fact is that the Estonian diplomatic presence in Washington is severely limited by numbers. It would be quite difficult for Estonian diplomats to go on such 'road trips' like their Lithuanian counterparts, without seriously straining the normal activities of the embassy. Thus, the active co-operation of the three Baltic embassies, alongside the embassies of other candidates, is needed to keep the issue topical in faraway places like Helena, Oklahoma City, and Tallahassee.

Washington will prove to be a major challenge during the ratification period, more so than the other capitals, which will require careful treading. Again, the climber on the final steps down could still fall and reach the bottom in an unceremonious failure. However, success in Washington would invigorate the remainder of the ratification process, thus becoming the greatest prize for Estonia's foreign policy community.

The Coming Challenges

Aside from the ratification issues, the invitation to join NATO (as well as the EU) brings Estonia many new foreign policy challenges, albeit in a stealthier form. The questions become more difficult to address, not the

black-and-white, in-or-out issues like NATO and EU membership. Some issues could be effectively out of Estonia's hands; some issues previously with little relevance to Estonia could suddenly be dropped in Estonia's lap. And even after NATO membership, the Russian Federation remains its gigantic neighbour, which requires much finesse in forging a continuing *rapprochement*. The invitations are by no means an 'end of Estonian history' – far from it.

In addition, many of the commentaries during the period around the Prague summits focused on the future of NATO, include its existence. Many analysts, though supportive of the enlargement, feared the emasculation of the defence organisation – due to both it being cumbersome and increasing US unilateralism. Therefore, the question is even beyond Estonia's role in NATO – it is also of NATO's role in the 'post-post-Cold war' world. Thus, it is important for Estonia to play a role in the debate to keep NATO a relevant force, in both its material and intellectual contributions to the ageing alliance.

Some of the major challenges for Estonia's foreign policy establishment following Prague, aside from ratification, are discussed below:

- One of the arguments against Estonia's NATO membership, by its few vocal opponents, is the loss of sovereignty. True, Estonia could be called on to take part in operations that it has little interest in – such as an attack on Iraq. Such decisions could be effectively out of Estonia's hands, despite having a seat at the 'table of 26'. Estonian forces could also be called on, hypothetically, to help defend Los Angeles or Naples. Though NATO membership is seen as modestly popular among the population, would it remain so when the first Estonian peacekeeper is killed in action? Or worse, what if a NATO-related war is 'brought home' with a terrorist attack on Estonian soil? The foreign policy establishment in Estonia must be prepared to continue the intellectual debate with this bleak scenario in mind – especially before Estonia's membership in NATO is fully set in stone.
- Many criticism against Estonia's NATO membership is the perceived lack of contribution to the alliance. NATO officials have stressed the importance of specialisation in such contribution in the development of new members' defence sector and in the future rapid-reaction force. However, with so many of the members finding its own 'niche' in airspace surveillance and clearance – ranging from mines to chemical and biological agents – Estonia again will be at risk of falling into anonymity. Will the foreign and defence policy establishments

be satisfied with this, or will Estonia choose to explore other areas of specialisation?²⁸

- During the run-up to Prague, one of the most important part of Estonia's foreign policy is co-operation with its Baltic neighbours, Latvia and Lithuania. The many co-operative projects in defence, such as BALTBAT and BALTNET, are among the most heavily touted assets the countries would bring to NATO. However, there have been limits in some of the other projects, such as the joint acquisition of expensive military equipment. The foreign policy community would need to continue to stress increased co-operation to enable the region to have a stronger voice in Brussels, as well as to be able to purchase modern weaponry for both defence and foreign operations. A joint Baltic voice, especially in conjunction with Poland, would bring much more to the table in Brussels than a lone voice from Tallinn.
- Estonia's third major foreign policy challenge up to 2002 had been to improve relations with the Russian Federation. Following the receiving of the invitations in Prague and Copenhagen, the lack of success in this third priority becomes much more evident. Although the fault of this failure falls mostly on the eastern side of this border, the Estonian foreign policy establishment must take the initiative at this opportune time to normalise relations. Pressing issues like the border treaty must be concluded, and Estonia must also press Russia into normalising trade relations – using the WTO, if necessary. The initiative must come from Estonia; if not, it would be a bleak scenario if Brussels takes the lead on this, with extreme pressure for Estonian concessions.
- As Estonia's bilateral relations would become *de facto* a part of relations between the West (NATO and the EU) and Russia, the foreign policy establishment must also remain steadfast on issues of vital importance to Estonia. Issues such as citizenship/language and CFE Treaty accession will inevitably come up, and it would become a major foreign policy challenge to not give in, again, to pressure from Brussels.

²⁸ For instance, could Estonia develop a useful special forces unit – with specific linguistic and terrain operational abilities – as a contribution?

Even after the full acceptance of Estonia into NATO, expected in 2004, the challenges for Estonia's foreign policy establishment will remain. With the 'psychological security' question settled, these challenges will in essence determine whether Estonian foreign policy itself will become irrelevant after its full integration 'back to Europe' in economic, security, and political terms. The climber may have returned to solid ground, celebrating a successful accomplishment of its most daunting challenge. However, it is up to the climber – and Estonia – to keep itself relevant to the outside world. After all, who remember the name of the last bloke that successfully climbed Mount Everest?

Kokkuvõte: Tippkohtumiselt kui alistatud mäetipust laskumine: Eesti liikumine NATO liikmesuse suunas

Mel Huang, Konfliktiuuringute Keskus, Sandhurst, Suurbritannia

21. novembril 2002. aastal saavutas Eesti, saades kutse NATOsse, ühe oma peamistest välispoliitilistest eesmärkidest. Seega tunnustati Eestit kui täiemahulist partnerit julgeoleku alal. Olgugi et liikme staatust ei saavutata enne 19 praeguse liikmesriigi poolset liitumislepingu ratifitseerimist, on olulisim võit – mis puudutab seisukohti ja käsitlusi – juba saavutatud. Eesti raske töö on üks neist asjaoludest, mis on viinud muutuseni „külma sõja järgse” Euroopa tajumises kui ka vaid 11 taasiseseisvumisele järgnenud aasta jooksul toimunud mainemuutusele endisest NSVL-i vabariigist täiemahuliseks partneriks Põhja-Atlandi ruumis.

Üks paralleel, mida saaks tõmmata, vaadeldes Eesti teekonda NATO liikmesuse suunas, oleks ronimine Mount Everesti tippu – mida kõrgemale, seda raskemaks läheb tee; kord tippu jõudnuna peab aga valmis olema teiseks, küll lihtsamaks, aga ka ebamugavaks teekonnaks – allaronimiseks. Nii on ka Eesti jaoks oluline täieliku liikmesuse saavutamisel, olgugi et suuremad raskused seljataga, mitte teha ühtki saatuslikku viga, mis lõpeks allakukkumise, s.o liikme staatuse praeguste liikmete poolt mittesaavutamisega.

See artikkel keskendub Eesti välispoliitika väljakutsetele julgeoleku alal pärast NATO-kutse saamist Praha tippkohtumisel. Väljakutsed säilivad eesmärgi lõpliku saavutamiseni.

Enne tippkohtumist

Nagu mägironija, kes on tippu jõudmas, seisab silmitsi mitmete raskustega, millega tal madalamal tegemist ei tulnud teha, seisis ka Eesti Praha tippkohtumise lähenedes silmitsi uute probleemidega. Pärast eelmisest laienemisringist väljajäämist tekkinud pettumust pühendusid kolm Balti riiki täie põhjalikkusega NATO liikme staatuse saavutamisele. Kõik kolm riiki

tõstsid kaitsekulutusi; Eesti võttis vastu kaitsekulutuste järkjärgulise suu-
rendamise plaani 2%-ni sisemajanduse kogutoodangust, mille riik 2002.
aastal ka saavutas. Olgugi et see summa pole tegelikkuses kuigivõrd suur,
näitas see eesmärgikiindlust, seda enam, et Eesti eelarvekulutused julgeole-
kule ületavad proportsionaalselt mitmeid NATO liikmesriike. Jätkus ka riig-
kaitse reformimine.

Välispoliitikas oli Eesti eesmärk nende sammude abil veenda NATO
liikmeid Eesti liikmeks sobivuses. Sellega kaasnes veel ka küllaltki suur fi-
nantsrisk, kui Eesti kahe aasta jooksul avas saatkonnad peaaegu kõigis
NATO riikides, kus seni seda veel polnud tehtud. Nendes kohapealsetes
esindustes töötasid diplomaadid intensiivselt selle nimel, et Eesti küsimust
NATO liikmesriikide pealinnades päevakorras hoida. Selline lobitöö oli seotud
küllaltki suurte raskustega, näiteks üheainsa töötajaga ning minimaalsete
vahenditega saatkondade jaoks Lissabonis ja Ateenas, kui samas pidid
mitmed NATO pealinnades olevad saatkonnad tegelema veel ka Euroopa
Liiduga liitumisega seotud küsimustega.

Selle perioodi jooksul õnnestus Eesti diplomaatidel edukalt tõestada
NATO liikmetele kahte asja. Esiteks, et Eesti saab olla kasulik nii alliansile
kui ka julgeolekule tänu Eesti relvajõudude osalemisele programmi „Part-
nerlus rahu nimel” õppustes ning rahuvalvemissioonides. Teiseks suudeti
NATO-t veenda, et Balti dimensiooni lisamine NATO-sse ei kahjustaks re-
gionaalset julgeolekut ega ohustaks Venemaad. See eesmärk oli keerulisem
Vene ametnike pideva kriitika tõttu.

Paljude analüütikute jaoks toimus muutus seoses 11. septembri terrori-
rünnakutega, kuna ka Venemaa leevendas oma suhtumist oluliselt. 2002.
aasta alguseks on mitmed NATO liikmesriigid tõstnud oma toetust Balti
riikide liikmeks võtmisele olulisel määral, isegi Saksamaa, kellele oli laiene-
mine kõige enam vastumeelt, näitas oma suhtumise muutumist välisminis-
ter Joschka Fischeri visiidi ajal Riiga veebruaris 2002. 21. novembril 2002
Praha tippkohtumisel seitsmele kandidaatmaale kutse esitamine oli juba
täiesti etteaimatav. Balti riigid olid võitnud ideede võitluse, olgugi et neid
olid aidanud ka 11. septembri sündmused. 2002. aastaks polnud küsimus
enam mitte niivõrd Balti riikide, kuivõrd Bulgaaria ja Rumeenia liikmeks
võtmises või mittevõtmises.

Eesti jaoks oli esimeseks signaaliks kohtumine Eesti peaministri Mart
Laari ning USA asepresidendi Richard Cheney vahel. Balti riikide vastuvõt-
mist toetavate artiklite vool jätkus 2002. aastal.

Venemaa vastumeelne nõustumine

Aastate jooksul on Vene valitsus nii ametlikes kui mitteametlikes sõnavõttudes olnud NATO laienemise vastu. Olgugi et Moskva ei suutnud takistada NATO esimest idasuunalist laienemist täielikult, suudeti mõneks ajaks siiski takistada Balti riikide vastuvõtmist. Vene valitsus seadis korduvalt kahtluse alla ka NATO olemasolu vajalikkuse sellisel kujul.

Kuigi 2001. aastal Vene–USA suhted mõnevõrra halvenesid USA plaani tõttu uut raketitõrjekilpi ehitama hakata, hakkas Venemaal tasapisi maad võtma vastumeelse nõustumise seisukoht. Selles arvatakse oluline tähtsus olevat Vene presidendi Putini Peterburi-päritolul, mis on Moskvaga võrreldes tunduvalt tihedamalt seotud Balti riikidega ning põhjadimensiooni plaani kaudu ka Euroopa Liiduga.

11. septembri terrorirünnakud tähistasid NATO laienemisse pooldavat suhtumist nii Washingtonis kui ka Moskvast, Venemaa jaoks tähendas „külma sõja järgse” perioodi algus ka muutunud suhteid NATO-ga. 2001. aasta oktoobris ütles Putin Moskvasse visiidile saabunud NATO peasekretäriale George Robertsonile, et kuigi ta on NATO laienemise vastu, ei kavatse ta „raisata poliitilist kapitali” selle vastu tegutsemisele. Veelgi suurem muutus paistis välja Putini intervjuust Robert Siegelile 15. novembril, kui ta ütles, et ta pole Balti riikide NATO-sse võtmise vastu, ta lihtsalt „ei näe sel mõtet”. Putin lisas, et „Venemaa ei saa keelata inimesi tegemast teatud otsuseid oma julgeoleku suurendamiseks mingil viisil”. Venemaa-sisises debatis kostis siiski tihti veel ka vastumeelseid noote.

Venemaa põhitähelepanu hakkas NATO laienemise asemel keskenduma Euroopa Liidu laienemisele, eriti Kaliningradi oblasti küsimusele, ja ta üritas välja kaubelda maksimaalseid järeleandmisi. Enne Praha tippkohtumist ütles USA president George W. Bush intervjuus: „NATO laienemine Baltimaadesse pole Venemaale mitte ohtlik, vaid hoopis kasulik”, millega küll mitmed Venemaa poliitikud ja vaatlejad ei nõustunud. Enne Praha tippkohtumist Venemaa aga peaaegu toetas Balti riikide NATO-ga liitumist presidendi pressiesindaja Sergei Jastržembski suu läbi, kes väitis, et NATO-ga liitumine on Baltimaadele psühholoogilise julgeoleku küsimus ning vabastab nad minevikuhirmudest.

Kutse saamisele järgnevad uued probleemid

Kuigi NATO-sse kutse saamine tähistas Baltimaadele kordaminekut, tuli arvestada sellega, et raskused pole veel kõik möödas. Napilt enne tippkohtumist oli kuulda kuulujutte mitmete kandidaatide sobimatusest NATO-sse USA kaitseministeeriumi arvates. Eesti ees seisev põhiülesanne on nüüd

kindlustada 19 liikmesriigi poolne lõplik vastuvõtmine. See tähendab tohutut tööhulka Eesti saatkondadele vastavates maades, eriti just väiksematele neist. Tuleb pealegi arvestada ka liikmesmaade vahelisi erinevusi oma tööülesannetega seoses. Ka võivad valimised liikmesriikides tuua kaasa muutusi nende suhtumises. Lisaks tuleb arvestada ka Venemaa-poolse surve jätkumist – viimane nõuab, et Balti riigid ratifitseeriks Euroopa Tavarelvastusleppe (CFE). Ettevaatlik peab olema kuni liitumisprotsessi lõpuni – ka mäetipust laskudes, kui juba 95% teest läbitud, on võimalik, et juhtub saatuslik viga.

Eraldi tuleks mainida potentsiaalseid probleeme Washingtoni poolt. USA Senatit, mis ratifitseerib välisleppeid, võib hetkel, kui Eesti liikmesus arutlusele tuleb, kontrollida laienemisvastane jõud, ka on olulised meeleolud erinevates valimisringkondades. Ilma USA toetuseta pole NATO laienemine sugugi kindel.

Siiski, enne Praha tippkohtumist hakkas juba üha enam kõlama Balti riikide vastuvõtmist pooldavaid hääli; veel enne, kui president seisukoha võttis, oli Senat juba Baltimaade püüdlustele toetust avaldanud. Novembris 2002 toimunud valimised tõid kaasa äikese, ent dramaatilise muudatuse – vabariiklaste valimisedu võimaldas neil oma kontrolli alla saada kõik ratifitseerimisega seotud komiteed. See protsess nõuab 67 häält 100-st, mis aga ei tohiks olla probleem, kuna mõlemad parteid pooldavad laienemist.

Lobitöö senatis peab siiski jätkuma, kuna mitmed kodumaised probleemid tõmbavad senaatorite tähelepanu mujale. Probleeme võib tekitada Relvajõudude komitee, mille esimees John Warner on NATO laienemise vastu. Lepingu ratifitseerimist juhendab küll aga Baltimaade-sõbralik Richard Lugar. Warner on siiski korduvalt nõudnud laienemise positiivsete ja negatiivsete külgede põhjalikumat läbiarutamist. Ka Relvajõudude komitees on mitmeid laienemise vastaseid.

Ka võivad mõju avaldada teised küsimused, näiteks suhtumine holokausti, mis ka Eestiga seoses mõningaid arusaamatusi tekitas. USA suursaadik NATO juures Nicholas Burns on öelnud, et suhtumist holokausti tuleks arvesse võtta ratifitseerimise ajal. Olgugi et Eestit see teema küllaltki vähe puudutab, tuleb seda arvestada.

Oluline on Eesti jaoks ka komiteele ettekannet tehes anda piisav ning positiivne ülevaade laienemisvalmidusest, olgugi et Rumeenial, Bulgaarial ja mingil määral Slovakkial oleks siin rohkem probleeme. Eesti diplomaadid peaks kaitsma Eestit ka mitmete valulike küsimuste eest, nagu näiteks integratsioon, holokaust ja piiratud ressursid.

Eelseisvad väljakutsed

Eesti peamised väljakutsed oleksid:

- võimalik NATO toetuspinna vähenemine seoses Eesti sõdurite kasutamise ohtlikes missioonides või NATO liikmesuse pärast Eestile osaks saada võivad terrorirünnakud – seega peab arvestama ka mustade stsenaariumidega
- Eesti vajadus leida oma nišš NATO operatsioonides, anda piisav panus, et mitte põhjustada rahulolematust teiste liikmete seas
- vajadus teha tihedat koostööd Balti naabritega, et teha oma hääl NATO-s kuuldamaks
- vaja on ka parandada suhteid Venemaaga; olgugi et suurem vastutus on siin Venemaal, on vajalik Eesti-poolse initsiatiivi korduv näitamine
- kuna Eesti kahepoolsed suhted muutuvad *de facto* ka Lääne (EL ja NATO) ning Venemaa vahelisteks suheteks, peab välispoliitikaaparaat olulist tähelepanu pöörama mitmetele tähtsatele küsimustele, nagu kodakondsuspoliitika ning CFE lepe; oluline on mitte teha liigseid järeleandmisi.

Isegi pärast lõplikku vastuvõtmist NATO-sse peab olema ettevaatlik – uusi küsimusi tekib korduvalt juurde ning Eesti ülesanne on siinkohal jätkata enda reklaamimist. Peale ühe eesmärgi saavutamist tulevad jälle uued.

USA välispoliitiliste hoiakute muutumine XXI sajandi alguses

Aap Neljas, Tartu Ülikool

Sissejuhatus

Rahvusvaheliste suhete süsteemis aset leidvate muutuste iseloom on olnud aktiivse teadusliku debati objektiks kogu külma sõja järgsel perioodil. Kõige olulisemat muutuste põhjust on nähtud kas suur korporatsioonide mõju suurenemises riikide osatähtsuse arvel globaliseerumise mõjul, demokraatliku rahu põhimõtete domineerimises olukorras, kus kõik suurriigid (erandiks Hiina) on muutunud enam-vähem demokraatlikuks, või siis hoopis regionaalsete ühenduste, nagu Euroopa Liit, esiletõus.

Suurriikide endiselt määravale rollile osutavad ka muutused maailmas seoses terrorirünnakutega Maailma Kaubanduskeskusele 11. septembril 2001. aastal. Ikka rohkem uurijaid osutab laienevale lõhele USA üha enam iseseisvale tegutsemisele orienteeritud välispoliitika ja USA Euroopa liitlaste rohkem rahvusvaheliste organisatsioonide ja lepingute kaudu toimimisele keskenduva välispoliitika vahel. Küsimus on selles, kas USA valib tulevikus oma välispoliitika teostamisel enam unilateraalseid või multilateraalseid lahendusi.

Järgnevalt on vaadeldud, milliseid seletusvõimalusi pakub antud probleemi osas rahvusvaheliste suhete teooria, milliseid seisukohti on USA juhtkond selles küsimuses esitanud, kuidas on USA-l õnnestunud oma välispoliitikat ellu viia maailma eri regioonides ja milliseid reaktsioone on see esile kutsunud USA liitlaste ja oponentide seas.

Milliseid seletusvõimalusi pakub rahvusvaheliste suhete teooria

Enne kui asuda konkreetse USA välispoliitika analüüsi juurde, tasuks heita pilk seletusvariantidele, mida USA välispoliitilise kursi eripära selgitamiseks pakuvad välja levinuimad rahvusvaheliste suhete teooriad.

Kui USA jäi pärast edukat Lahesõda ja Nõukogude Liidu kokkuvarisemist maailma ainsaks üleriigiks, tekkis rahvusvaheliste suhete ekspertide seas ka kohe mitu erinevat leeri, kes soovitasid erinevaid käitumismudeleid USA välispoliitika edasiarendamiseks. Üks, ennekõike institutsionalismi ja idealismi koolkondadest lähtuv suund leidis, et USA liidrirolli alleshoidmiseks maailmas on vaja jätkata külma sõja aegseid liidusuhteid, arendada vabakaubandust ning rahvusvahelisi institutsioone, et globaliseerivas maailmas korda hoida. Selle mõttesuuna pooldajatest tasub nimetada Robert Keohane, Joseph Nye't, Stephen M. Walti ja Richard Haassi.¹

Teine suund pooldas USA sõjalise kohaloleku vähendamist ja pidas tõenäoliseks NATO lagunemist teatud aja jooksul, kuna oli kadunud sõjalist liitu koos hoidnud vastane. USA pidi nende soovitusel lahti ütleva ahistavatest liidusuhetest ja lepingutest ning keskenduma oma kitsamalt mõistetud rahvuslike huvide kaitsmisele. Selle mõttesuuna esindajatest võiks nimetada ennekõike struktuurialsete realistide hulka kuuluvaid teoreetikuid John Mearsheimerit ja Kenneth Waltzi, aga ka ajaloolast Paul Kennedyt.

Jõutasakaalu teooria pooldajad väidavad, et USA poliitika eripära tuleb hetkel olemasolevast jõutasakaalust. Traditsiooniliselt on jõutasakaalu teooria pooldajad ennustanud USA tagasitõmbumist olemasolevatest liidusuhetest ja mitmepoolsetest lepingutest, lähtudes eeldusest, et külma sõja järel kujuneb välja multipolaarne jõutasakaal.²

Uuemad jõutasakaalu teooriast lähtuvad uurijad, nagu William C. Wohlworth, kes lähtuvad eeldusest, et jõutasakaal on pikaajaliselt unipolaarne, peavad õigeks USA aktiivsemat rolli maailmas rahvusvahelise süsteemi ülalhoidmisel. Kuna USA kõigutamatu üleolek teistest suurriikidest on kõrvaldanud hegemoniaalse rivaliteedi ohu, siis saab just võimalikuks seni konkureerivaks peetud suurriikide Hiina ja Venemaa kaasamine USA juhitavatesse koalitsioonidesse.³

¹ Joseph S. Nye, *Bound to lead. The changing nature of American Power* (New York: Basic Books, 1991).

² Kenneth Waltz, „Structural realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25, no.1, Summer (2000): 5–41.

³ William C. Wohlworth, „The stability of the Unipolar World”, *International Security*, vol. 24, no. 1 Summer (1999): 5–41; Stephen G. Brooks and William C. Wohlworth. „American Primacy in Perspective”, *Foreign Affairs*, vol. 81, July/August (2002), vt ka <http://iona.gchandchi.com/brooks.htm>

Unimultipolaarsus

Kogu realistlikku koolkonda on XX sajandi üheksakümnendatel aastatel vaevanud küsimus, milline on tänapäeva maailmas väljakujunenud jõutasakaal. Teisisõnu, kas USA ülekaal maailmas on *unipolaarne* (USA kui ainus üliriik on mõõtmatu üle teistest riikidest) või on toimunud areng *multipolaarsuse* suunas (võim maailmas jaguneb regionaalsete suurriikide vahel).

Tsivilisatsioonide kokkupõrke idee autorina kuulsaks saanud Samuel Huntington on aga 1999. aastal avaldatud artiklis „Üksildane üliriik”⁴ pakkunud välja võimaluse, et tänapäeva maailmas on jõutasakaal hoopis *unimultipolaarne*.

Huntington leidis, et kuigi maailma on tõepoolest alles jäänud vaid üks üliriik, USA, ei muuda see USA-d veel hegemooniks, kes oma soove teisi suurriike arvestamata maksma võib panna. USA-le toob edu see, kui toetatakse keskmise võimsusega riike samas regioonis domineeriva suurriigi vastu.

Unimultipolaarsust võiks iseloomustada kui jõutasakaalu hübriidolukorda, kus võim rahvusvahelisel areenil jaguneb ühe globaalselt domineeriva üliriigi ja mitme väiksema võimsusega suurriigi vahel. Üliriigi positsiooni eelduseks on sõjaline, tehnoloogiline ja majanduslik ülekaal teiste suurriikide suhtes. Samas ei ole üliriigi ülekaal hegemoniaalne, st sellise tasemega, mis suudaks üksi tasakaalustada kõigi teiste suurriikide kombinatsiooni. Oluliste rahvusvaheliste küsimuste aktiivseks lahendamiseks on vajalik nii üliriigi juhtroll kui ka teiste oluliste suurriikide toetus. Juhul kui regionaalne suurriik puudub, nagu Lähis-Idas, langeb regionaalse stabiilsuse alalhoidmine otse üliriigi ülesandeks ja tekib ka keskmise võimsusega riikide vastuolu otse üliriigiga. Huntingtoni hüpotees seletab siis suhteliselt hästi, miks on USA üleolekule kõige selgem vastuseis välja kujunenud just ise piirkonna juhtivateks riikideks pürgivates Lähis-Ida islamiriikides.

See võimaldab ka seletada, miks on USA kui praegusaja rahvusvahelise süsteemi juhtriigi poliitikas olemas nii tugevad tendentsid unilateraalseks tegutsemiseks. Tavapäraselt on just tugevamad riigid need, kes loovad lepingute süsteeme ja kindlustavad sellega oma mõjujõudu maailma areenil. Liitlaste suhtelist nõrkust on rahuaegadel traditsiooniliselt nähtud juhtivale riigile mõjujõudu lisava tegurina, mis suurendab nende sõltuvust juhtriigist ja annab domineerivale suurriigile ka võimaluse endale soodsate lepingute pealesurumise kaudu oma mõjujõudu lisada. Demokraatlike riikide puhul aga, kel lepinguliste suhete kujundamine eeldab ka nõrgemate part-

⁴ Samuel Huntington, „The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, vol 78, March/April (1999): 35–44.

nerite huvide arvestamist, ei ole ainult tugevaima partneri huve arvestava lepingusüsteemi kujunemine tõenäoline. Ka on USA, Euroopa Liit ja Jaapan majanduses enam-vähem võrdväärsed ja vaid sõjalises valdkonnas olev ülekaal ei anna USA-le automaatset võimalust talle sobivate lahenduste kujundamiseks olemasolevate rahvusvaheliste lepingute ja institutsioonide kaudu.

USA välispoliitika kujundamine

USA välispoliitika otsustajate hulgas on praegu samuti võimalik üldjoontes eristada kahte erinevat lähenemist välispoliitiliste eesmärkide saavutamise teede, mis suures osas lähtuvad teoreetikutele sarnasest loogikast.

Kaitseministeeriumi on kogunenud hulk mõjukaid vabariiklasi eesotsas kaitseminister Donald Rumsfeldi ja asekaitseminister Paul D. Wolfowitziga, kes on veendunud, et USA ei tohiks oma välispoliitiliste sihtide saavutamisel siduda end teiste riikide heakskiidu saamisega. Neid peetakse unilateraalsema välispoliitika pooldajateks.⁵

Riigidepartemang eesotsas riigisekretär Colin Powelliga peab siiski oluliseks tihedate liitlussuhete säilitamist ja on üritanud ka terrorismivastase sõja eesmärgi realiseerida koostöös Euroopa ja Lähis-Ida liitlastega ning esindab multilateraalset lähenemist pooldavat suunda.⁶

Uue administratsiooni ideoloogilise programmi esimeseks esituseks tuleks lugeda praeguse presidendi rahvusliku julgeoleku nõuniku Condoleezza Rice'i 2000. aastal *Foreign Affairs*is avaldatud artiklit „*Promoting National Interest*”, kus Clintoni administratsioonile heideti ette liigset keskendumist abstraktsetele õigusprintsipiidele, millele vastandati selgelt USA rahvuslikest huvidest lähtuva hoiaku kujundamise vajadus. Rice leidis, et USA rahvuslikele huvidele vastaks enam selline välispoliitika, mis oleks suunatud enam peamistele jõusuhetele maailmas ja USA suhetele konkureerivate suurriikidega, nagu Hiina ja Venemaa. Samuti pidas ta oluliseks aktiivset poliitikat, mis väldiks massihävitusrälvade sattumist „paariariikide” (ennekõike Iraak, Põhja-Korea ja Iraan) kätte.⁷

⁵ James Fallows, „The Unilateralist. A conversation with Paul Wolfowitz”, *The Atlantic Monthly*, March vol. 289, no. 3 (2002):26–29.

⁶ Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon&Schuster, 2002) = Bob Woodward „A struggle for the President's heart and mind”, *Washington Post*, 17.11.2002 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A64603-2002Nov16.html>.

⁷ Condoleezza Rice, „Promoting National Interest”, *Foreign Affairs*, vol. 79, no. 1, January/February (2000): 45–62.

USA rahvusliku julgeoleku strateegia

Viimase olulise USA välispoliitika põhimõtete sõnastuse esitas Valge Maja 2002. aasta sügisel. Väljatöötatud uue rahvusliku julgeoleku strateegia seisukohad üldistavad ja süstematiseerivad president George W. Bushi poolt mitmetes programmilistes kõnedes välja öeldud seisukohti.

Strateegias püstitatakse USA eesmärgiks „vabadusele soodsa jõudude tasakaalu loomine maailmas”. See seisukoht annab selgelt mõista, et USA välispoliitika tugineb edaspidi selgelt olemasoleva jõudude vahekorra analüüsile ja praeguse USA-le soodsa suhte säilitamisele. Samuti tähendab see seda, et enam rõhku pannakse suhetele teiste suurriikidega. Kuigi strateegias on olulisel kohal USA vanade ja uute liidusuhete tugevdamine, on seal esmakordselt esitatud ka selge põhjendus, mis puhul USA peab vajalikuks üksi sõjaliste aktsioonide läbiviimist: juhul kui see on vajalik enesekaitseks ja terroristide rünnakute ennetamiseks.⁸

John Lewis Gaddis on märkinud, et kuigi strateegias on pandud rõhku terrorismiohu multilateraalsele ennetamisele, eeldab selles püstitatud eesmärkide saavutamine endiselt USA sõjalise ülekaalu säilitamist teiste riikide suhtes. Gaddise arvates on tõenäoline, et teised suurriigid võivad USA hegemoonial põhinevat rahvusvahelist süsteemi aktsepteerida, kuna USA tugineb oma poliitikas üldtunnustatud demokraatlikele põhimõtetele ja seetõttu võivad teised suurriigid eelistada USA „heatahtlikku hegemoniat”, kuna nad ei näe USA-s ohtu oma elulistele huvidele.⁹

Selektiivne multilateralism

Tekib siiski küsimus, kuidas iseloomustada USA poliitikat olukorras, kus kõrvuti eksisteerivad nii unilateraalsed kui multilateraalsed tendentsid.

Üks võimalus oleks küsida, kas unimultipolaarsusega kaasnev uus jõu-vahekord maailmas viib ka ainsa üliriigi USA välispoliitikas unilateraalse käitumise kasvule ja rahvusvaheliste suhete ümberkujundamisele üliriigi soovidele vastavalt, või säilib ja tugevneb mõningate modifikatsioonidega senine multilateraalsetel lahendustel põhinev süsteem?

Kui unimultipolaarsus on teatav vahepealne tasakaaluseisund, siis võib pidada tõenäoliseks, et ka USA poliitika jääb mingil määral kõikuma unilateraalsete ja multilateraalsete lahenduste vahepeale.

USA praegusele välispoliitikale iseloomuliku kahese lähenemise esime-

⁸ The National Security Strategy of The United States of America. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

⁹ John Lewis Gaddis, „A Grand Strategy”, *Foreign Policy*, issue 133, November/December (2002). http://www.foreignpolicy.com/issue_novdec_2002/gaddis.html

seks põhjendajaks võib pidada praegust Riigidepartemangu poliitika planeerimise direktorit Richard N. Haassi. Veel teadlasena tegutsedes leidis Haass juba 1995. aastal avaldatud *Foreign Affairs*si artiklis „*Foreign Policy by Possé*”, et teatud puhkudel on USA-l otstarbekas läbi viia unilateraalseid sõjalisi operatsioone. Siiski on enamikul juhtudel maailmas korrahoidmine kasulikum koostöös liitlastega, ennekõike majandusliku koorma jagamise mõttes. Unilateralismi peamine oht on aga selles, et see provotseerib ka teisi suurriike unilateraalsetele aktsioonidele. ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsiooni puudumine on näiteks seni takistanud Venemaal kasutada USA eeskujuna oma agressiivse tegevuse õigustamiseks „lähivälismaal”.

USA seisukohalt oleks mõistlik lahendus maailmas korraloomisel kasutada iga kord osaleda soovivatest riikidest kokku pandud koalitsioone, nii nagu šerif Metsikus Läänes kurjategijate tagaajamiseks jälitussalga vajadusel kokku kutsus. Selliste operatsioonide parimaks näiteks oli Lahesõja-aegne koalitsioon, mis ei tuginenud eelnevatele liidulepingutele ja oli ometi efektiivne. Sellistele *ad hoc* koalitsioonidele tuginemine oleks efektiivne, kuna USA-le vajalike otsuste läbisurumine ei eelda vaidlusi ÜRO Julgeolekunõukogus või NATO Nõukogus.¹⁰

Haassi soovitatud pragmaatilise käitumismudeliga sobib kokku ka terrorismivastase koalitsiooni ülesehitamine selgelt pragmaatilisele lähenemisele, jättes kõrvale seni põhimõtteliseks peetud lahkkelid Pakistaniga (tuumarelva küsimuses), Kesk-Aasia riikidega (inimõiguste küsimuses) ja Venemaaga (Tšetšeenia küsimuses). Ka NATO-le USA poolt terrorismivastases sõjas seni ette nähtud tagasihoidlik osa sobib eelpool toodud soovitustega.

USA eliidi vastuoluliste välispoliitiliste hoiakute ratsionaliseerimiseks on tuntud rahvusvaheliste suhete uurija Joseph Nye pakkunud välja seitse testi, millest juhindudes võiks otsustada, kas USA peaks mingil konkreetsel juhul valima kas unilateraalse või multilateraalse käitumisliini kasuks. Nye on seisukohal, et:

1. juhul kui on ohus USA elulised rahvuslikud huvid, tuleb tegutseda unilateraalselt, kuid võimaluse korral liitlasi kaasates (nt terrorismivastases sõjas);
2. tuleb olla ettevaatlik mitmepoolsete lepingute suhtes, mis piiravad USA võimet tuua stabiilset rahu maailma konfliktidest haaratud regioonidesse (nt maamiinide keelustamise leping, mis piiraks USA võimet kaitsta Lõuna-Koread, või kui Rahvusvahelise Kriminaalkohtu üldine jurisdiktsioon seaks USA väed probleemi ette, et neid võidakse süüdistada sõjakuritegude toimepanemises);
3. unilateraalne taktika võib olla mõnikord ka ainsaks viisiks, kuidas edendada üldisi huvisid (nt USA majanduslike sanktsioonide ähvardused

¹⁰ Richard N. Haass, „Foreign Policy by Possé”, *The National Interest*, no. 41, Fall (1995): 58–64.

aitasid kaasa Maailma Kaubandusorganisatsiooni raames efektiivse vaidluste lahendamise mehhanismi loomisele);

4. USA peaks olema vastu ka multilateraalsetele initsiatiividele, mis võivad kaasa tuua tegutsemisvõimetuse rahvusvahelise kriisi korral või mis on vastuolus USA poolt toetatud väärtustega (nt Kosovo konflikti puhul oleks sekkumine inimõiguste rikkumise ärahoidmiseks ära jäänud, kui USA oleks oma tegevuse seadnud sõltuvusse ÜRO Julgeolekunõukogu otsusest);

5. multilateralism on hädavajalik nende küsimuste lahendamiseks, mis on juba loomult sellised, et USA ei saa neid üksi lahendada (nt õhusaaste või narkokaubanduse vastu võitlemine);

6. multilateralismi tuleb toetada juhul, kui see võimaldab kaasata teisi riike rahvusvahelise korra hoidmisesse ja jagada nendega korrahoidmise koormat (nt sõjalise sekkumise, ÜRO ja NATO rahukaitseoperatsioonide puhul maksab USA vaid osa kuludest ja saab ka poliitilist vastutust teiste riikidega jagada);

7. valides unilateraalse või multilateraalse taktika vahel, tuleb alati silmas pidada, kuidas see mõjutab USA üldist mainet, nn „pehmet jõudu”. Kui USA defineerib oma jõudu ainult läbi sõjalise üleoleku, on olemas oht, et see mõjutab USA võimet saavutada oma poliitilisi eesmärgi propaganda autoriteedile või eeskujule tuginemise läbi. Eriti puudutab see suhteid liitlastega.

Joseph Nye, kes on põhimõtteliselt multilateraalse lähenemise pooldaja, leiab, et USA-l on olemas märkimisväärne ligitõmbavus tänu sellele, et USA ideaalid (inimõigused, vabadus, demokraatia ja turumajandus) ja arengumudel on maailmas paljudele sümpaatsed. Kui USA käitumine muutub liialt arrogantseks teiste riikide huvide suhtes, võib see viia selle „pehme jõu” kaotuseni, mis raskendab USA välispoliitiliste sihtide saavutamist ja sunnib veelgi rohkem rõhku panema relvajõule.¹¹

Kauaaegne Euroopa Liidu Washingtoni esinduse töötaja ja European Policy Center'i uurimisdirektor Fraser Cameron on USA välispoliitika iseloomustamiseks pakkunud Haass'i omale suhteliselt lähedast „utilitaarse multilateralismi” mõistet. Cameroni järgi on utilitaarse multilateralismi iseloomulikuks jooneks see, et USA, pidades end võtmetähtsusega otsustajaks, ei ole valmis otsima teiste oluliste mänguritega kompromissi küsimustes, mis puudutavad USA olulisi rahvuslikke huve. USA eelistab teutseda üksi või luues *ad hoc* „soovijate koalitsioone”, selle asemel et taotleda oma välispoliitiliste sihtide saavutamist multilateraalsete institutsioonide kaudu.¹²

¹¹ Joseph Nye, „Seven tests: Between Concert and Unilateralism”, *National Interest*, no. 66, Winter (2001/2002): 5–13.

¹² Fraser Cameron, „Utilitarian Multilateralism: The Implications of 11 September 2001 for US Foreign Policy”, *Politics*, vol. 22, no. 2 (2002): 68–75.

Cameroni arvates võib USA süvenev üksitegutsemise eelistamine aga saada selleks tõukeks, mis viib marginaliseerumist kartvad Euroopa Liidu riigid tõhusa ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamisele.¹³

Ameerika vabakaubandusala loomine

USA välispoliitika ehk kõige kindlama multilateraalse lähenemise näiteks võib nii Clintoni kui George W. Bushi administratsiooni välispoliitikas lugeda keskendumist ülemaailmse vabakaubanduse laiendamisele ja ka regionaalse majanduskoostöö edendamisele Ameerikas.

USA soovi keskendada rahvusvahelise koostöö osas senisest enam USA regionaalsete majandushuvide edendamisele viitab ka rõhk, mida vast valitud president George Bush omistas Ameerika vabakaubandusala projektile ja ennekõike majandussuhete arendamisele lõunanaabri Mehhikoga. Siin oli selgelt täheldatav püüdlus arendada välja kaubandusblokki, mis annaks Ameerikale tugevama eelise konkurentsivõime Euroopa Liiduga ja Aasia riikidega.

President George W. Bush nägi juba valimiskampaania ajal ühe oma välispoliitilise peaesmärgina NAFTA vabakaubandusala laiendamist kõigile Põhja- ja Lõuna-Ameerika riikidele, ehk Bushi sõnade järgi „vabakaubandus Kanada põhjast kuni Kap Hoornini”.¹⁴

2001. aasta aprillis USA algatusel vastu võetud Quebeci deklaratsiooniga seadsid Ameerika riigijuhid (erandiks oma turgu kaitsta sooviv Brasiilia ja autoritaarse režiimiga naftatootja Venetsueela) eesmärgiks muuta praegu Kanadat, USA-d ja Mehhikot hõlmav vabakaubandusala 2005. aastaks kõiki Ameerika demokraatlikke riike hõlmavaks vabakaubanduspiirkonnaks.¹⁵

Hiina, India ja Venemaa

George W. Bushi administratsiooni uue unilateraalsema välispoliitilise lähenemise üheks esimeseks ilminguks oli aga senisest jõulisema hoiaku kujundamine suhetes suurriikide Hiina ja Venemaaga.

USA jõuline lähenemine sai aga esimesed kiired ja valusad tagasilöögid just Aasias. Esimene tuli 2001. aasta kevadel, kui Hiina organiseeris de-

¹³ Fraser Cameron, „Will Bush or the Convention deliver an EU foreign Policy?“, Challenge Europe Online Journal, issue 8, November (2002). The European Policy Center. <http://www.theepc.be/challenge/topdetail.asp?SEC=documents&SUBSEC=issue&REFID=963>

¹⁴ George W. Bush, „In speech Bush sets Goal of Free Trade Agreements with Latin Nations“, New York Times, 26. 08. 2000. <http://www.nytimes.com/library/politics/camp/082600wh-bush-text.html>

¹⁵ „Declaration of the Quebec City“, *New York Times*, 22. 04. 2001.

monstratiivselt skandaali Hiina hävitajaga kokku põrganud USA luurelenuki meeskonna väljaandmisega. Hiina osutas selgelt, et ta on suurriik, kes ei karda vajadusel USA-ga vastasseisu asuda. USA uue raketitõrjesüsteemi loomise plaanid on eriti murettekitavad Hiina jaoks, kelle arsenalis erinevalt tuhandeid tuumarakette omavast Venemaast kuulub vaid paarkümmend kontinentidevahelist tuumaraketti ja kes kardab, et uus USA raketitõrjesüsteem võib kergesti Hiina tuumapotentsiaali tähtsust vähendada. Samas oli Hiina eluliselt huvitatud USA toetusest Maailma Kaubandusorganisatsiooniga liitumisel ja USA investeringute ligimeelitamisest kiiresti kasvavasse Hiina majandusse. Just kokku langevate majandushuvide tõttu on seni USA–Hiina poliitilised konfliktid olnud episoodilise iseloomuga. Kui Hiina peab end tõusvaks suurriigiks, ei oma ta veel selgelt ei sõjalist ega majanduslikku potentsiaali pikaajaliseks vastasseisuks USA-ga.¹⁶

Ka ei krooninud edu USA katseid veenda Indiat ja Pakistani loobuma tuumariigi staatusest. Vastupidi, seoses terrorismivastase sõja alustamisega oli USA sunnitud loobuma senistest sanktsioonidest nende riikide vastu, et kaasata neid terrorismivastasesse võitlusse.

Tunduvalt edukamaks osutus George W. Bushi jõuline poliitika Venemaa suunal, kuna see langes kokku Venemaa presidendi Putini sooviga tihedamate suhete loomiseks nii USA kui teiste lääneriikidega. Venemaa kui kiiresti vähenenud jõuvarudega suurriik vajab USA toetust oma majanduse edendamisel veelgi rohkem kui Hiina. See on ka ilmselt peamine põhjus, miks Venemaa kasutas terrorirünnakule järgnenud maailma üldist solidaarsuspuhangut USA-ga ära uute koostöösuhete loomiseks USA-ga. USA ja Venemaa huvid langesid selgelt kokku ka Afganistanis kujunenud islami-režiimi likvideerimise osas, mis oli toetuspinnaks nii Kesk-Aasias kui Kaukaasias kohalike Venest sõltuvate ilmalike režiimide ja Vene domineerimise vastu välja astuvatele äärmuslikele islamirühmitustele.¹⁷ Seetõttu nõustus Venemaa ka USA sõjalise kohalolekuga Kesk-Aasias. Venemaa oli juba hakanud 2001. aasta kevadest alates selgelt vältima konfrontatsiooni USA-ga, vähendades toetust nn paariiriikidele, nagu Kuuba ja Põhja-Korea, ja aktsepteerides 2002. aastal USA taotlusi raketitõrjesüsteemi väljakujundamise ja raketrelvade piiramise režiimi muutmise osas. Olukordades, kus Venemaa huvid lähevad selgelt lahku Ameerika omadest, on Venemaa 1999. aasta Kosovo kriisi kogemuste põhjal püüdnud vältida üksinda USA-le vastandumist, üritades oma seisukohtadele toetust leida Euroopa riikidelt, esmajoones Prantsusmaalt ja Saksamaalt, aga teatud situatsioonides ka Hiinalt.

¹⁶ Yong Deng, „Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on U.S. Global Strategy”, *Political Science Quarterly*, vol. 116, no. 3, Fall (2001): 343–364.

¹⁷ Richard N. Haass, „U.S.-Russian Relations in the Post-Post-Cold War World. Remarks to RAND Business Leaders Forum, Tenth Plenary Meeting.” The Mark Hotel, New York, June 1, 2002. <http://www.state.gov/s/p/rem/10643pf.htm>

Euroopa Liit

USA valmisolekule regionaalse majanduskoostöö arendamise Ameerika riikidega vastandub tunduvalt külmem suhtumine ülemaailmsetesse kesk-konnaalastesse ja relvastuse piiramise lepingutesse. Euroopa rahvusvaheliste suhete analüütikute poolt on USA enesekesksete initsiatiivide näiteks peetud demonstratiivset loobumist ÜRO Kyoto kliimakaitsekonventsioonist, vastuseisu maamiinide keelustamisele, tuumarelvakatsetuste keelustamisele ja uue raketitõrjesüsteemi kiire läbisurumise kava.¹⁸

Kõigil neil juhtudel on eurooplased leidnud, et USA juhtkond on oma kitsalt mõistetud rahvuslike huvide tagaajamisel kahjustanud rahvusvahelistel lepingutel põhineva regulatsioonisüsteemi väljakujundamise võimalust. Tõsise hoiatuse eurooplaste kriitilisest hoiakust sai George Bush oma 2001. aasta suvel toimunud Euroopa ringreisil, kus tema seisukohad rahvusvaheliste küsimuste lahendamise osas ei leidnud toetust enamikult Lääne-Euroopa riikide liidritelt (v.a Briti peaminister Tony Blair) ja ka Euroopa meedias kajastati Bushi algatusi enamasti negatiivses valguses.

Terrorirünnak Maailma Kaubanduskeskusele tõi kaasa radikaalse muutuse Euroopa riikide suhtumises USA-sse. Euroopa liidrid ja Euroopa Liit tervikuna deklareerisid üksteise järel toetust USA algatatud terrorismivastasele sõjale. Suurbritannia osales Afganistani-vastases sõjategevuses ja teised NATO riigid sõjajärgsetes politseioperatsioonides rahu taastamiseks Afganistanis.

USA-vastase kriitika vähenemisele aitas kaasa ka asjaolu, et USA ühepoolne lahtiütlemine Venemaa eellase Nõukogude Liiduga sõlmitud raketitõrjesüsteemide piiramise lepingust (ABM Treaty) 2001. aastal ei viinud mitte USA–Vene suhete kriisini, vaid hoopis uue, mõlema riigi tuumarakettide arvu vähendamist ette nägeva kokkuleppe sõlmimiseni 2002. aastal. Eurooplased olid sunnitud tunnistama USA uue Venemaa-poliitika edukust. Kuid uusi lahkhelisid hakkas 2002. aasta kevadest alates põhjustama selgelt erinev suhtumine teravneva Iisraeli–Palestiina konflikti lahendamise ja USA kavad terrorismivastase sõja laiendamiseks Afganistanist Iraaki. Eraldi vaidlusteemaks muutus USA suhtumine Rahvusvahelise Kriminaalkohtu jurisdiktsiooni küsimusse, sest USA soov vabastada oma kodanikud kohtu jurisdiktsiooni alt põhjustas Euroopa Liidu riikide terava reaktsiooni.

Maailmamajanduse arengu asendumine seisakuga pärast terrorirünnakut USA-le viis USA-poolsete kaitsetollide kehtestamiseni teraseimpordile teis-

¹⁸ Fraser Cameron, „Utilitarian Multilateralism: The Implications of 11 September 2001 for US Foreign Policy”, *Politics*, vol. 22, no. 2 (2002): 68–75; Pascal Boniface, „The Specter of Unilateralism”, *The Washington Quarterly*, vol. 24, no. 5, Summer (2001): 155–162.

test maadest. Euroopa Liit reageeris USA sellisele sammule hoiatusega vastusanktsioonide kohta. Siiski on USA-l ja Euroopa Liidul selged ühishuvid maailmas vabakaubanduse laiendamise osas Maailma Kaubandusorganisatsiooni egiidi all peetavatel läbirääkimistel. Samuti jätkuvad läbirääkimised transatlantilise kaubandusala kujundamiseks.

USA ja Euroopa riikide eriarvamustel on olemas ka ideoloogiline mõõde. Robert Kagani sõnade kohaselt on Euroopa loomas omaenese reeglitel ja transnatsionaalsel koostööl põhinevat maailma. USA aga tegutseb edasi jõul põhinevas maailmas, kus liberaalse maailmakorra ülalhoidmine sõltub jõu olemasolust ja sõjalise võimsuse kasutamisest. Seega teeb just USA jõul põhinev välispoliitika võimalikuks Euroopa seadustel ja institutsioonidel põhineva eksistentsi.¹⁹

Üks paralleelselt USA-s ja Euroopa Liidu riikides 2002. aastal läbi viidud arvamusküsitlus näitab selgelt erinevaid arvamusi maailma otsuste kujundamise suhtes: kui 52% ameeriklasi peab õigeaks, et USA oleks ainuke otsuseid tegev jõud maailmas, siis 65% Euroopa Liidu riikide elanikest leiab, et Euroopa Liit peaks olema maailmaareenil USA-ga võrreldav jõud.²⁰

Mõned autorid on aga kriitilisemad ja on leidnud, et USA ja Euroopa eriarvamused võivad isegi viia Lääne ühtsuse kadumiseni ja terava konkurentsini USA ja Euroopa Liidu vahel.²¹

Teised autorid leiavad aga, et kui USA ja Euroopa vastuolud ei tekitanud koostööd külma sõja ajal, kui pinged olid palju suuremad, ei vii need Lääne ühtsuse lagunemiseni. Vaja on vaid pöörata suuremat tähelepanu ühise strateegia väljatöötamisele, mille alusel koostööd edasi arendada. Mõlemad peavad ka näitama üles enam valmidust kompromissideks ja koostegutsemiseks.²²

Terrorismivastane koalitsioon

Terrorirünnak USA-le oli kindlasti šokiks neile, kes olid end juba veennud USA jäägitus unipolaarses üleolekus tänapäeva maailmas. Osama bin Ladeeni terroriorganisatsioon, mille juht varjas end Afganistani mägedes, suutis hakkama saada rünnakuga USA vastu ja tappa tuhandeid ameeriklasi. Viimati oli rünnakut USA territooriumi vastu katsetanud võimas Jaapani im-

¹⁹ Robert Kagan, „Power and Weakness”, *Policy Review*, no. 113 (2002).

²⁰ Craig Kennedy, Marshall Bouton, „The Real Trans-Atlantic Gap”, *Foreign Policy*, November/December (2002).

²¹ Charles Kupchan, „The End of the West”, *The Atlantic Monthly*, vol. 290, no. 4, November (2002): 42–44.

²² Ronald D. Asmus, Kenneth M. Pollack, „The New Transatlantic Project”, *Policy Review*, October (2002).

peerium 1941. aastal. Kuid toimunu ei vasta ka multipolaarse maailma toimimismudelile. Ameerika uue sõja väljakuulutamise järel eelistasid ka Venemaa ja Hiina, mitte üksnes traditsioonilised Euroopa liitlased NATO-s ja Jaapan, asuda ameeriklasi toetama ja mitte olla vastu nende soovile Kesk-Aasia südames asuva Osama bin Ladeni peamise toetaja Afganistani Talibani valitsuse vastu sõjaretketele asuda.

Terrorirünnak Maailma Kaubanduskeskusele näis alguses ka muutvat Bushi administratsiooni tegutsemist liitlastega koos tegutsemise suunas. Ameerika valitsus tunnustas NATO liitlaste valmisolekut tunnistada rünnak USA vastu rünnakuks kõigi NATO riikide vastu. Terrorismivastase kampaania algusest peale on George W. Bush rõhutanud laia koalitsiooni loomise vajadust terrorismi vastu ja tavapärasest sõjalisest tegevusest erinevate meetodite kasutamist terrorismi vastu võitlemisel. See on kursimuutus algse liitlaste probleemidest distantseerumise hoiakuga võrreldes. Samas ei kaasanud USA erinevalt Kosovo operatsioonist 1999. aastal oma NATO liitlasi otsesesse sõjategevusse Talibani režiimi vastu Afganistanis, vaid liitlased (v.a Suurbritannia) astusid mängu alles korraloojatena tegeliku sõjategevuse lõppemise järel.

Külma sõja järgse perioodi kohta enneolematult teravaks muutusid USA suhted Iraagi-vastase operatsiooni ettevalmistamise käigus 2002. aasta sügisel. Esmajoones Saksamaa järsk keeldumine Iraagi-vastases operatsioonis osalemisest ja Prantsusmaa katsed USA pakutud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonile alternatiivi pakkuda, näitavad Euroopa liitlaste kasvavat frustratsiooni USA senisest unilateraalsema hoiaku suhtes ja ka valmisolekut USA administratsiooniga selgesse vastasseisu astuda. See omakorda süvendab USA administratsioonis veendumust, et sõjaline koostöö NATO raames ei aita kaasa USA ees seisvate aktuaalsete julgeolekuprobleemide lahendamisele. 2002. aasta sügisel vastu võetud USA uus rahvusliku julgeoleku strateegia esitab esmakordselt põhjendused, millisel puhul USA võib edaspidi asuda oma huve kaitsma ilma liitlasi kaasamata ja rahvusvaheliste organisatsioonide heakskiitu ootamata.

NATO

Nagu eespool märgitud, on NATO praeguseks kaotanud selle keskse rolli, mis tal oli USA välispoliitiliste eesmärkide elluviimisel minevikus. Siiski on NATO endiselt USA kõige olulisem multilateraalse koostöö vahend suhetes Euroopa riikidega. Et USA ei ole loobunud multilateraalsusest, näitab USA jätkuv tegevus muutmaks NATO-t oma, ja nagu USA välispoliitika elluviijad rõhutavad, kogu Lääne ees seisvate julgeolekuülesannete lahendamise vahendiks. Tõsised sammud selles suunas tehti Reikjaviki ja Rooma tipp-

kohtumistel, kus uuendati koostöösuhete aluseid Venemaaga, ja mis olulisim, loodi sisuliselt alus NATO tegutsemiseks väljaspool oma liikmesriikide territooriumi. Praha tippkohtumisel kiideti lisaks uute liikmete vastuvõtmisele heaks NATO 20 000-meheliste kiirreageerimisjõudude loomise projekt, mis võimaldaks ka teistel Euroopa liitlastel peale Suurbritannia ja Prantsusmaa operatiivselt osaleda sõjalistes operatsioonides väljaspool NATO territooriumi, võimalik, et isegi teistel kontinentidel. USA-s on ka levinud arusaam, et uute Kesk-Euroopa liikmete seas on toetus tihedate koostöösuhete hoidmisele USA-ga oluliselt tugevam kui nii mõnedegi „vanade” liitlaste hulgas.²³ Praha tippkohtumisel rõhutas laienemise seda aspekti ka president George W. Bush, kes tõdes, et uute liikmete liitumine „aitab värskendada alliansi vaimu”.²⁴

Suurem Lähis-Ida

NATO uue kiirreageerimisvõime arendamine sunnib küsima, mis piirkond võiks saada USA ja liitlaste ühise tegutsemise areeniks. Algne põhjus, miks kiirreageerimisjõudude loomist hakati kavandama, ebastabiilsus Balkanil, on pärast Slobodan Miloševi i. võimu kukutamist Jugoslaavias selgelt kadunud. Balkani riigid on ligi kümme aastat väldanud sõdadest väsinud ja kõigis neis on võimul Läänega tihedat koostööd pooldavad valitsused. Seega jääb NATO ühisaktsiooniks tõenäoliselt „suurem Lähis-Ida” (Marokost Pakistanini), kui kasutada Ronald Asmuse poolt välja pakutud terminit. Sellise NATO uue missiooni kaitseks on välja astunud näiteks Ronald Asmus ja Strobe Talbott.²⁵ NATO Praha tippkohtumisel tõstis president George W. Bush kindlalt üheks tulevase koostöö arendamise peateemaks NATO riikidele võimekuse loomise operatiivseks tegutsemiseks väljaspool Euroopat pärinevate ohtude tõrjumiseks.²⁶

Kuid selline majanduslikust (naftavarude ja -transpordi kaitse) ning julgeolekulisest vaatepunktist (Lähis-Ida riikide käsutuses olevad keskmaaraketid ja massihävitusrelvad ohustavad ennekõike Euroopa riike ja mitte USA-d) koostöö arendamine võib kergesti põrkuda Lähis-Ida ebastabiilsuse

²³ Robert G. Kaiser, Keith B. Richburg, „NATO looking ahead to a mission makeover”, *Washington Post*, 5. 11.2002.

²⁴ „President pleased with Nato expansion”. Valge Maja pressiteade, 22.11.2002. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021121.html>

²⁵ Ronald D. Asmus, Kenneth M. Pollack, „The New Transatlantic Project”, *Policy Review*, October (2002); Strobe Talbott, „From Prague to Baghdad”, *Foreign Affairs* vol. 81, issue 6, no. 46, November/December (2002).

²⁶ „President Bush previews Nato Summit in Prague speech”. Valge Maja pressiteade, 20.11.2002. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021120-4.html>.

põhjuste erinevale mõistmisele USA-s ja Euroopas. Euroopa riigid on seisukohal, et ebastabiilsust põhjustav islami ekstremism on suuresti põhjustatud just USA ühekülgsest toetusest Iisraelile ja tagurlikele Pärsia lahe monarhiatele. Seega on kaheldav, kas isegi sõjalise kiirreageerimise potentsiaali tekkides õnnestub USA-l ühiste aktsioonide läbiviimiseks Euroopa liitlastega saavutada poliitilist üksmeelt.

Kui lähtuda eelpool esitatud teoreetilistest kaalutlustest uni-multipolaarsuse suhtes, siis võib väita, et Lähis-Idas levinud USA-vaenulikkuse põhjuseks on osaliselt ka asjaolu, et USA on etendamas seal regionaalse suurriigi rolli. Sellisel juhul võib USA ja ka NATO senisest jõulisem sekumine selle piirkonna probleemidesse kaasa tuua hoopis piirkonna riikide ühinemise läänevastasel platvormil. Aasias on Hiina ja Euroopas Venemaa mõju kartvad riigid olnud USA loomulikud liitlased ja nimetatud suurriigid tundnud end piisavalt kindlalt, et mitte USA-le vastandumisega liiale minna ja oma majandushuve kahjustada. Seevastu Lähis-Idas on oma pahameele ookeani tagant naftapiirkonnas mõjuvõimu hoida sooviva USA vastu pööranud kõik kohalikuks suurvõimuks saada ihalevad riigid (nagu verivaenlased Iraan ja Iraak), aga ka oma usutõdesid universaalselt maksma panna üritavad Saudi Araabia ja Egiptuse opositsioonirühmitused, kes näevad USA-s ja lääne kultuuri mõjus üldiselt peamist ohtu islami elukorraldusele.

Seda, et ka islamiäärmuslased tunnetavad, et võitlus käib nafta pärast, näitab üks kurioosne fakt. Kuna naftat peetakse üldiselt ameeriklaste kohaloleku ja läänelike muudatuste põhjuseks islami ühiskondades, siis oli Saudi Araabia ülemkihi endise liikme Osama bin Ladeni jaoks juba varakult selge, et võõrausuliste käest tuleb „vabastada” nii islami pühapaigad kui ka nafta, mis neid üleüldse Araabiasse tõi. Oma esimeses ameeriklastevastasele pühale sõjale kutsuvas *fatwas* (1996) soovitas Osama bin Laden oma järgijatel selgesõnaliselt hoiduda naftatööstuse ründamisest, kuna selle loodavaid rikkusi vajaks tema loodav islamistlik riik oma võimu kindlustamiseks maailmas. Seevastu kuulutas ta lubatavaks sihtmärgiks mitte üksnes Ameerika sõdurid, vaid ka kõik mittemuhameedlastest tsiviilisikud.

Kokkuvõte

Seega on praeguseks, 2002. aasta lõpuks, USA domineeriva seisundi tagajärjel välja kujunenud olukord, kus USA sõjalised ja majanduslikud konkurendid on erinevad ja erinev on ka USA poliitika nende suhtes. Riigid, kes on olnud USA kõige olulisemad poliitilised liitlased, on muutunud USA majanduslikeks konkurentideks, ja vastupidi, riigid, keda USA on pidanud enda jaoks poliitiliselt ohtlikeks (nn paariariigid, islamirežiimid, Ve-

nemaa ja Hiina), ei kujuta endast USA jaoks majanduses mitte konkurente, vaid on sageli majandustegevuseks vajaliku tooraine allikad või kontrollivad ligipääsu neile allikatele.

Hiina on hetkel ainuke suurriik, kelle puhul kiirelt arenev majandus on ühildatud poliitilise tahtega arendada kiirelt ka sõjalist võimsust ja poliitilist mõjujõudu. Teine samasugune ohuallikas võiks potentsiaalselt kujuneda ehk Lähis-Ida islami naftariikide koalitsiooni näol, mis võiks ära lõigata USA jt lääneriikide ligipääsu peamistele naftaressurssidele.

USA välispoliitika sõjalised aktsioonid ongi pärast külma sõda olnud suuresti suunatud nende kahe potentsiaalse ohuallika ohjeldamisele Aasias (Lahesõda, Taiwani väina kriis, Iraagi ohjeldamine ja terrorismivastane sõda). USA on selgelt eelistanud tõsise ohu tõrjumiseks ühepoolset tegevust või USA poolt loodud ajutisi koalitsioone, kus USA kannab sõjategevuse põhiraskust.

Euroopas seevastu, kus külma sõja lõppedes on selge vastasseis kadunud, on USA asunud toetama multilateraalsete suhete võrgustiku laiendamist (NATO laienemine, USA selge toetus EL-i laienemisele) ja on ka selgelt väljendanud soovi, et Euroopas korrahoidmiseks vajalike politseioperatsioonide osas oleks vastutus ja majanduslik koorem jagatud NATO Euroopa liitlastega või ka soovitavalt Venemaaga (Bosnia ja Kosovo operatsioonide puhul).

Seega on USA poliitikas olnud ilmne tendents jagada „rahulikes piirkondades” korrahoidmise koormat teiste suurriikidega ja säilitada vabad käed suuremate kriiside lahendamiseks, kus kaalul on otseselt USA rahvuslikud huvid (nt ligipääs naftale või juhtroll maailmas).

Selline valikuline multilateralism on hetkel pigem välispoliitilise praktika üldistus kui läbitöötatud poliitiline doktriin. Uue rahvusliku julgeoleku strateegia väljatöötamisega on astunud siiski tõsine samm USA uute tegevuspõhimõtete põhjendamise suunas.

On selge, et ainult rahvusvahelise süsteemi juhtival riigil on võimalik üheaegselt tõusta nii rahvusvaheliste lepingutega määratletud õiguskorras kõrgemale kui ka esineda selle alalhoidjana. USA senised liitlased, ennekõike Euroopas, on ilmselgelt sellisest arengust häiritud ja on hakanud avalikult avaldama USA välispoliitilisest liinist erinevaid seisukohti.

Lühikeses perspektiivis on selline selektiivne multilateralism USA jaoks selgelt optimaalne käitumisviis. See annab võimaluse laiemat toetust nõudvates küsimustes toetuda multilateraalsetele lepingutele (nt vabakaubanduse arendamise osas) ja samas säilitada tegevusvabadus juhtudeks, kui maailmas korrahoidmiseks on vajalik USA kiire ja otsustav sekkumine.

Pikemas perspektiivis on aga oht, et selline pragmaatiline lähenemine võib viia seniste liitlaste võõrandumiseni USA-st. Olukorras, kus USA unilateraalsete aktsioonide sihtmärgiks olevad vastased – kas terroristli-

kud organisatsioonid või „paariariigid” – näevad USA liitlasi kaasvastutajatena neile osaks saanud rünnakute eest, võivad viimased kergesti lange- da vastuaktsioonide ohvriks. See võib neid omakorda sundida üha enam hakkama distantseeruma USA poliitikast, mille formuleerimisele neil mõju puudub. Ka nõrgendab selline USA käitumine rahvusvahelist õiguskorda, mille olemasolust kasusaajaks on pikemas perspektiivis domineeriv riik ehk USA ise.

See aga võib vaatamata USA hetkel absoluutsena näivale sõjalisele ja majanduslikule ülekaalule kaasa tuua USA positsiooni nõrgenemise maailmas. Mitte üksnes terroristid, vaid ka USA-le vastanduvad „paariariigid” on praeguseks selgelt teadvustanud nn asümmeetrilise rünnaku võimaluse USA vastu. Külma sõja lõpp on oluliselt vähendanud tuumarelva massilise kasutamise tõenäosust, mis oli üliriikide USA ja Venemaa unikaalse positsiooni üks allikaid. See võib avada võimaluse liidu kujunemiseks rahulolematute riikide, ka suurriikide vahel sedamööda, kuidas tugevnevad majanduslikult USA-ga võistlevad keskused ja toimub tuumarelva üha laiem levik. Nii võib George W. Bushi poolt kirjeldatud „kurjuse telg”, mis siia- maani on olemas ehk relvakaubanduse tasemel, ka tegelikult formeeruda.

USA jaoks parim võimalus sellist negatiivset stsenaariumi vältida on üritada oma vanu ja uusi liitlasi Euroopas ja Kaug-Idas kaasata oluliste otsuste tegemisse ja hoida üleval multilateraalseid võrgustikke ka juhul, kui lähiperspektiivis näib neist olevat rohkem tüli kui kasu. Siis ei too ka USA unilateraalsed sõjalised aktsioonid, juhul kui need on liitlastele mõistetavalt põhjendatud, kaasa nende võõrandumist USA poolt toetatud eesmärkidest, mis iseenesest on ühised kogu läänemaailmale. See tähelepanu, mida USA osutas 2002. aasta sügisel üksmeele leidmisele ÜRO Julgeolekunõukogus Iraagi-vastase aktsiooni ettevalmistamisel, näitab, et USA juhtkond tajub vajadust saavutada oma aktsioonidele laiem rahvusvaheline toetus. See annab lootust ka muude multilateraalsete aktsioonide, nagu NATO uue missiooni kujundamise osas.

Summary: Changes in US Foreign Policy in the Beginning of XXI Century

Aap Neljas, University of Tartu

The article analyses the changes taking place in US foreign policy as result of changes after the Cold War. After postulating the explanations proposed by different schools of International Relations theory, the concrete actions of the US during the last years are analyzed by presenting cases of policy formulation in different issue areas and by following US foreign policy statements concerning the different geographic regions.

Does the existing *uni-multipolar* balance of power lead to increasingly *unilateral* behavior in the foreign policy of the only remaining superpower and reformulation of the system of international relations around the US, or – does it have a lesser than expected direct influence and the US will continue to actively support *multilateral* solutions to the main problems of international relations and consequently the present system of international relations will survive with small modifications?

The author proposes that although US policy is slowly moving in the direction of increasingly *unilateral* actions, it is nevertheless more probable, that the US will not throw away the benefits that *selective multilateralism* can bring to the dominating power in the world in conducting its foreign policy. *Selective multilateralism* can be described as a consistent course of action by a superpower to act preferably through institutions, instruments or coalitions, but preferably through those, which are controlled by the superpower. It leaves open for the superpower the choice of unilateral action, when necessary, but also helps mobilize the support of other states and especially great powers for implementing its long-term policy goals.

Hence, the uni-multipolar balance of power in the world leads to the selective multilateralism as a natural choice of foreign policy strategy for the dominating superpower and this, in turn, leads to oscillation between balancing and 'bandwagoning' among the great powers and 'bandwagoning' among the small states as a reaction to formulation of the international agenda by the superpower.

The 'War against Terror' has speeded up changes that were already taking place in US foreign policy. US foreign policy after 9/11 has followed the logic of the changing power balance. The new US 2002 National Security Strategy emphasizes not only cooperative measures in fighting international terrorism, but also formulates conditions under which the US is ready to take unilateral action. At the same time, the reevaluation of the global situation by the US administration has led to a more inclusive policy of Nato enlargement, which culminated in Prague with inviting seven new members to join the alliance. This was partly possible because of the new understanding between the US and Russia in the context of the anti-terrorist coalition, which made it possible to find new ways to include Russia in Nato's cooperative network and to solve controversies over limiting strategic nuclear arsenals and the US desire to build a new anti-missile defense system. Russia has therefore abandoned its earlier attempts to balance the growth of US influence by building Russia-India-China cooperation and has adopted a 'bandwagoning' position. Russia's main motives for a more conciliatory attitude are based on economic benefits that the new cooperation with the West could bring to Russia and the honest realization of the inadequacy of its own power to seriously oppose the West.

At the same time, the controversies between the US and its traditional European allies have grown. As there is no Soviet threat any more, finding of unity in defining new threats to world peace and finding new fields of security cooperation between the US and the European allies has not always been successful. The European states find US new policies often diverging from a more multilateral approach preferred by them and also earlier by the Clinton administration. There have also been serious differences over trade and environmental issues between the EU and the US. At the same time, it should be mentioned that European accusations of American unilateralism do not take into account the active stance. However, the Bush administration has shown in its attempts to implement the clearly multilateral project of the American Free Trade Area, that it is not adverse to new multilateral projects.

Diverging views on how to solve problems has been one of the reasons why Nato has not played an active part in the war against terror and why the US has preferred to fight the war with the help of *ad hoc* coalition. Although at present Western unity is hardly under the question, the multiplication of US unilateral actions could in the longer perspective easily damage the cohesion of the alliance between the US and European powers and as result damage US long-term interests. US policymakers recognized this problem and it was probably this consideration of preserving the unity of the West which lead the US administration to decide to seek UN support for its actions against Iraq.

Although the present problems of US–European cooperation do not have the potential for disrupting present cooperation patterns, they have a potential to curb possibilities of transforming Nato into a more active peacekeeper in the world, a stance also actively promoted by the Bush administration. If for example the views of the leading EU states and US continue to seriously differ concerning the causes of the Middle-Eastern conflicts, it is difficult to see how even Nato with new rapid reaction capabilities could become involved in solving conflicts outside of Europe.

Does Estonia Need Foreign Policy?

Alexander Astrov, Central European University

Lest the point be missed, let me show my colours from the outset: I am *not* raising the question – Does Estonia need foreign policy? – to suggest that EU and NATO accession will render Estonia’s foreign policy redundant. Were this my concern the question would have been: *Can* Estonia have foreign policy? As it stands, I am least of all concerned with Tallinn’s capacity to formulate its ends and to find the most efficient means for meeting them, which is what any “policy” properly understood is all about. What I am really interested in is Estonia’s ability to come to grips with a qualitatively new situation which requires a move away from foreign *policy* towards foreign *politics*. The undeniable success of the last decade, of which the EU and NATO membership(s) is but the most obvious expression, would quickly turn into a liability if the mode of acting and thinking which led to it were carried into this new situation. This mode of action is primarily utilitarian and as such it is at odds with politics or diplomacy proper. Estonia will be significantly better off if, instead of trying to do more of the same thing, it takes its recent successes as an opportunity for a thorough re-thinking of the fundamental premises of its politics, both at home and abroad.

I begin by outlining four positions recently voiced by four former occupants of the office of Foreign Minister. They do not exhaust the whole spectrum of opinion but, although expressed by concrete individuals in concrete situations, seem to be general enough to be treated as ideal characterisations, which is how I treat them throughout. Thus, to avoid possible confusion, instead of attributing these standpoints to their authors, I mark them as (1), (2), (3) and (4).

The first two were aired on a rather disturbing occasion when, due to a disagreement between Brussels and Washington, Estonia had to make what looked like an impossible choice, not entirely dissimilar to those with which kids are faced in so-called “dysfunctional” families. (1) suggested, with a bit of resigned wisdom of an elder brother who has gone through all

this more than once, that the best way to handle the issue was not to handle it at all. Let the big ones do all the deciding, our game is that of adjustment. (2), on the contrary, argued that the right thing for Estonia to do was to honour its moral obligations vis-à-vis one of the powers involved. Not that there was much practical disagreement between (1) and (2) really, for the argument from moral obligations was put forward only once it became clear that Estonia's obligations towards one power were perfectly compatible with whatever considerations might be at play in its relationship with the other. Still, it is the conceptual mode of argumentation that is worthy of notice, given that it was on this, conceptual, level that the other two former ministers offered their views. Thus (3) remarked that business people urging the politicians to forge this or that relationship with this or that country do not understand that relationships among states are driven by a logic different from that of firms or banks. (4) added that, after EU accession, foreign policy would be more important than ever and for the same reason as always: its task is to safeguard the identity of the Estonian people.

Both sets of positions, on closer examination, hinge upon the same thing. The difference between (1) and (2) comes down to this: Whether foreign-policy decisions should be grounded in some universally valid, or universally convertible, conceptual currency, such as moral obligations, or should they be subject to the situational propriety for which no calculus is ever available and which is always a matter of the diplomatic *Sprachgefühl*, something one either has or not? Similarly, (3) rejects straightforward utility-based considerations appropriate for banking as a basis for sound foreign-policy making, and (4) makes it clear that it is the *Sprachgefühl* of a given people which is at stake in any foreign policy, within the EU or without.

The spectrum of opinions can be therefore reduced to what Ernest Gellner once presented as an opposition between the two styles of thinking about all matters social:

Mayflower Casuistry has no sense of society and culture at all, but assumes all men to think and act in the same kind of general space, similarly conceptualised. By contrast, Hermeneutic Idealism has a most exaggerated sense of and respect for cultural systems, their autonomy and incommensurability... [but] ignores the supremely important fact that they are now all involved in a global process which, for very deep and powerful reasons, has been imposing its conceptual currency on all of us, and which plays by different rules from the historically earlier, semi-autonomous cultural cocoons.¹

¹ Ernest Gellner, "Three Contemporary Styles of Philosophy", in *Philosophy in Britain Today*, ed. S. G. Shanker (London: Croom Helm, 1986): 116.

The success of Estonian foreign policy thus far has been predicated on its ability to move within this conceptual trap by reconciling what is normally understood as irreconcilable positions. In Tallinn it was the end of history and the clash of civilisations at once. History has come an end with the triumph of liberal democracy indeed, but in deed, liberal democracy triumphed at a certain border, now to be formalised by the concurrent advances of both the EU and NATO. Estonia, for one, ended up on the right side; and that was due not to the workings of any blind chances but to the right choices made by Estonian people and their representatives. In the words of one of our former foreign ministers, Estonians mastered the philosophies of John Locke and Adam Smith better (or, at any rate, faster) than some of their neighbours.

It is here that I am having my doubts and have to leave the foreign ministers, former and current, to spend some time in the company of thinkers to whom we owe our conceptual vocabulary when it comes to the understanding of politics:

Instead of the thought illuminating the events,... the events illuminate the thought which is intended to transcend them. Thus, for a theory of the human predicament that the English Civil War betrays, we look not to Oliver Cromwell or Charles II but to Thomas Hobbes, and for the general principles of international relations to emerge out of the Thirty Years War and the Napoleonic Wars we look not to the participants and their representatives at the congresses of Münster and Osnabrück, out of which came the treaties of Westphalia, or the Congress of Vienna, which re-established the *ancien régime*, but instead to Pufendorf, Wolff, Vattel, and Hegel, whose theories extrapolate from these events the growing importance, autonomy, and integrity of the state as an actor, or even a personality, in international relations, and present in a different way the dilemma of one's loyalty to humanity and one's obligations to one's *patria*.²

II

European state-conduct has never been a particularly tidy affair, nor was it ever played by any book. Still, even the most unreflective of warriors often had to justify their aspirations by means other than the troops under their command. It is the history of such claims and counterclaims, as well as the history of the more genuinely philosophical, albeit never entirely disinter-

² David Boucher, *Political Theories of International Relations: From Thucydides to the Present* (Oxford: Oxford University Press, 1999): 9–10.

ested, attempts at understanding this or that situation, that makes up the story of the continuous transformation of the European political landscape and also the conceptual vocabulary employed to describe it. It is one particular moment in the history of “politics” that I want to indicate now.

When the Swedish Vasas abandoned their long-standing tradition of neutrality and rushed into the Thirty Years War, the Austrian Hapsburgs were unprepared for the emergence of such ruthless belligerents whom they saw as opportunistic newcomers moved by conflicting sources of intellectual inspiration. The Vasas’ reasons for plundering the palaces of the Empire were derived both from national identity myths about their Gothic descent and Grotian legal writings which explicitly excluded such claims from the spectrum of just causes of war.³ Although this eclecticism can be explained by straightforward opportunism, there is also a possibility that Sweden’s major prize in that war was recognition rather than domination, at least initially.⁴ Since recognition required a certain status, Gustav Adolf was attentive to all its major attributes: credible imperial lineage, diplomatic etiquette and international law. The possession of all of these at once was more important than the intrinsic coherence of the overall construction and, where all the relevant nuances could not be put into a single coherent story, story-telling gave way to naked force.

As usual, philosophers attended to incoherencies with more care but not necessarily with more success. Right after the settlement of Westphalia Pufendorf famously referred to the constitution of the Holy Roman Empire as a “deformed monster”, meaning that it did not fit into any of the categories known from Aristotle or the Romans. For one, his staunch opponent, Leibniz, agreed: “In explaining the concept of sovereignty, I confess that I must enter into... a field which is thorny and ill-cultivated. The reason for that, because of a deplorable mania, those who undertake to write [on sovereignty] have eyes only for what is ancient, of which vestiges scarcely survive, while they are not interested in more modern things”.⁵ For his part, Leibniz distinguished between simple powers to coerce within a given territory and “supremacy” proper, as an attribute of those only who could “wage war, sustain it, survive somehow by their own power, make treaties, take part with authority in the affairs of other peoples”, and do all this by effectively controlling territories large enough to make them “somehow ex-

³ Cf.: John Robertson, “Empire and Union: Two Concepts of the Early Modern European Political Order”, in his edited *A Union for Empire: Political Thought and the British Union of 1707* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

⁴ Erik Ringmar, *Identity, Interest and Action: A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

⁵ G. W. Leibniz, *Caesarinus Fürstenerius (De Suprematu Principum Germaniae)*, in *Political Writings*, trans. and ed. Patrick Riley (Cambridge: Cambridge University Press, 1988): 111–20; 113–4.

empt from the commerce of private persons". These could unite into another body, like the United Provinces and the Empire. Yet, there was a crucial difference between the two, one was a confederation, another a union: "A confederation is entered into by words alone and, if necessary, forces are joined. For a union, it is necessary that a certain administration be formed, with some power over its members". Only the latter could be properly called the state.⁶

When, towards the end of the next century, Burke was reproaching the makers of the French Revolution for not understanding the character of their trade and thus wasting their tools, what he actually meant sounded very similar: "society is indeed a contract" that can be taken up or dissolved at will in pursuit of a temporary interest, "but the state ought not to be considered as nothing better than a partnership agreement".⁷ Yet by then the opposition between "society" and "company" had acquired a new countenance appreciated, among others, by Hume who considered this change in meaning to be the single most important development in political theory since Machiavelli: "Trade was never esteemed an affair of state" until the "great opulence, grandeur, and military achievements of the two maritime powers seem first to have instructed mankind in the importance of an extensive commerce".⁸ The two maritime powers were England and the Netherlands, and the character of their conflict differed significantly from that of the Thirty Years War which preceded it.

Like the Hapsburgs and the Vasas before them, the English were well aware of the idea of universal monarchy which circulated around Europe consequently gaining currency at one place or another and saw the Dutch as the most immediate aspirants for its fulfilment. This attitude was echoed in London taverns, where the Dutch were called "butter-boxes" because they were "apt to spread everywhere" and for their sauciness had to be "melted down"; and at the Court, where Dryden in his bid for laureateship produced the following pearl:

Trade, which like blood should circularly flow,
Stop'd in their Channels, found its freedom lost:
Thither the wealth of all the world did go,
And seem's but shipwreck'd on so base a coast.⁹

⁶ Ibid.: 114–7.

⁷ Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (London: Everyman, 1910): 110.

⁸ David Hume, *Essays Moral and Political*, ed. David Miller (Indianapolis: Liberty Fund, 1985): 88–9.

⁹ Cf.: Annabel Patterson, "'Crouching at home, and cruel when abroad': Restoration constructions of national and international character", in *The Stuart court and Europe: Essays in politics and political culture*, ed. R. Malcolm Smuts (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

The conflict no longer concerned territorial conquests and, even when it was about one's status, the recognition sought was different in kind: "The Kingdoms and Principalities were in the World like the Noblemen and Gentlemen in a Countrey; the Free-States and Cities, like the Merchants and Traders:... Some of these came to grow Rich and Powerful by Industry and Parsimony; and some of the others Poor by War and Luxury: Which made the Traders begin to take upon them, and carry it like Gentlemen; and the Gentlemen begin to take a fancy of falling to Trade".¹⁰ Like the commercialising domestic societies, the international one was undergoing change in the order of ranks. Commercial competition was no longer waged by small trading republics among themselves, large territorial monarchies were pressing them out of the market.

There was hardly any doubt as to who was to lose in this new conflict: small states whose often sophisticated financial, legal or trading practices were not matched by their military resources. Even less happy was the predicament of the mostly agricultural entities, like Scotland, drawn into the vortex of the great-powers' competition. The "insuperable difficulty" of making such states happy in a world where trade "has become the golden ball" for which all nations were competing forced Andrew Fletcher to believe that there was "no other tendency than to render, not only my own country, but all mankind as happy as the imperfections of human nature will admit". Trade, after all, was "not the only thing to be considered in the government of nations: and justice is due, even in point of trade, from one nation to another":

Not only all those who have ever actually formed governments, but even those who have written on that subject, and contrived schemes of constitution, have... always framed them with respect only to particular nations, for whom they were designed, and without any regard to the rest of mankind. Since... every society, as well as every private man, has a natural inclination to exceed in every thing, and draw all advantages to itself, they might also have seen the necessity of curbing that exorbitant inclination, and obliging them to consider the general good and interest of mankind, on which that of every distinct society does in a great measure depend. And one would think that politicians, who ought to be the best of all moral philosophers, should have considered what a citizen of the world is.¹¹

¹⁰ William Temple, *Observations Upon the United Provinces of Netherlands*, ed. George Clark (Oxford: Clarendon Press, 1972): 124.

¹¹ Andrew Fletcher, *An Account of a Conversation concerning a Right Regulation of Governments for the common Good of Mankind*, in *Political Works*, ed. John Robertson (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

Note that here “a citizen of the world” is opposed not to the idea of state-citizenship but to the universalising effect of trade which, through the “corruption of manners”, threatened any genuine citizenship regardless of the location of this or that state-boundary. The same concern was echoed in Adam Smith’s juxtaposition of the true legislators and the “men of system” who impose their systemic dreams, however beautiful, onto society by insisting “upon establishing, and upon establishing all at once, and in spite of all opposition, every thing” which their ideas may seem to require.¹² The true legislator was also opposed by Smith to the “insidious and crafty animal, vulgarly called a statesman or a politician”.¹³

How exactly a “politician” could turn from “the best of all moral philosophers” into the insidious “man of system”? The thing is, by the time of Smith’s writing (the “men of system” paragraph was inserted into the last edition of the *Theory of Moral Sentiments* right after the French Revolution), “politics” no longer meant what it still did at the time of Fletcher’s: the activity of ruling and being ruled, of thinking and speaking about the overall conditions of a shared social space in which everyone knew his place and the duties it entailed. Instead, it mostly referred to what Locke understood by “government”, the multifarious activities of the occupants of the numerous *bureaux* (such as the *prévôt de la police*, for example, whose main concern was with the efficient administration of the market-places of Paris):

“Politics” now denoted the conduct of the policy and *police* of... states, expanding their internal and external power in consequence of their engagement in market processes they did not attempt to control. To the individual... it meant his involvement in the life of such a state, which expanded its power by recognising his freedom, but no longer treated (if it ever had) his participation as defining his moral personality or minded very much what sort of moral personality he had. He had to decide whether he felt liberated or alienated by this indifference, which is why the term “liberalism” is now used as a term of reproach, both by conservatives, who fear that it is not libertarian enough, and by radicals, who fear that it is not liberating enough.¹⁴

¹² Adam Smith, *Theory of Moral Sentiments* (Indianapolis: Liberty Fund, 1976): 234.

¹³ Adam Smith, *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Indianapolis: Liberty Press, 1976): 468.

¹⁴ John Pocock, “The political limits to premodern economics”, in *The economic limits to modern politics*, ed. John Dunn (Cambridge: Cambridge University Press, 1990): 141.

III

The point of this schematic rendition of the story of the transformation of the meaning of “politics” was to indicate that it is only recently, in the course of the “two Estonias” debate, that Estonian society has experienced the whole weight of Smith’s philosophy and the paradoxes it engendered. Commercialisation, by contributing to the “refinement of arts and sciences”, creates the conditions for the enrichment of human personality, but this personality is no longer shaped by the politically established social orders and floats, as it were, as freely as the various commodities put into motion by the operation of the markets. In a sense, human personality becomes a commodity itself, continuously exchanged and revaluated within and across national boundaries. At the same time, these boundaries are enforced by states along lines which do not have any sense of naturalness to them but reflect merely the balance of forces which is never in a small state’s favour. If this is the case, only the first of the four positions outlined in the beginning is tenable as a foundation for foreign policy. The game is that of the continuous adjustment to the immediate interests of the “insidious crafty animals” invariably located elsewhere. But then, if this is the only kind of foreign policy Estonia can afford, does it really need one?

In the situation, it seems, not everyone is prepared to give up on the older, republican, conception of politics altogether; nor ever was, either in the eighteenth century or later. Smith, for one, was still trying to articulate an idea of a “science of the legislator” which could accommodate aspirations other than those driven by the most immediate self-interest.¹⁵ If the market was to be left to the “invisible hand”, the realm of moral and political judgement was to be governed by the “impartial spectator” whose impartiality was conditioned by the historically acquired manners of a given society. Wealth, however, was more readily amenable for measurement in a single conceptual currency than manners, and Smith could not quite close the gap between the universalising drive of the market and the situational propriety of “natural jurisprudence” which recognises the moral sentiments of various peoples. By then, Scotland was firmly incorporated into the empire and, as a loyal Briton, Smith could only call for the exercise of greater prudence and self-restraint by the great powers, as did his Irish compatriot, Burke: “I dread ourselves being so dreaded”.

Understandably, the inhabitants of Central European states, traumatised by the ongoing European warfare, had less reasons for complacency, so it was there that two different approaches to politics were articulated. Differ-

¹⁵ Knud Haakonssen, *The Science of the Legislator* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

ent as they were, both started with the critique of the Lockean, pluralist, conception of civil society and its relation to the state.

Sharing with Locke the idea of individual natural rights, Kant was also fascinated by Smith's procedure of impartial spectatorship and powerfully explicated the view of the compact of all human beings as a precondition of the universally valid practical reasoning. Particular societies were placed into the shadow of the Kingdom of Ends as an association of individuals as ends-in-themselves. Whether Kant ever believed in the possibility of establishing any such kingdom on earth is a different matter.¹⁶ Be that as it may, the discrepancy, as such, fitted into his two-worlds metaphysics with its distinction between phenomena and things-in-themselves. Politics, on this view, belonged to the shifting world of appearances, but morality proper acquired a universal status to appeal to against the universal claims of (utilitarian) politics. This, in outline, would be an expression of position (2) which presents foreign-policy decisions in the idiom of (presumably universal) moral obligations. In practice, however, that is, in the realm of political phenomena, this position often becomes indistinguishable from (1), and for a reason which would be perfectly valid for any Kantian. Knowing the dictates of practical reason is one thing, following them at all costs, especially when one "pays" in human lives, is quite another. Moral imperatives, however categorical, have to be negotiated in the realm of politics where aesthetic judgement, and the particular *Sprachgefühl* of a given people, invariably comes into play.¹⁷

Hegel, as is well known, rejected the Kantian distinction between phenomena and things-in-themselves while paying more heed to Smith's conception of history. What he overheard in the cannonade of Jena, was not only the explicitly political attempt to usher in a new beginning for the whole of mankind but also the descending of the realm of the eternal revolution of the Spheres, that is, the realm of Truth, onto the world of human action. Consequently, Truth, although unfolding in time, relative to time and in this sense "historical", was still believed to be valid for all men: "Truth had to relate to man *qua* man, who as worldly tangible reality, of course, existed nowhere. History, therefore, if it was to become a medium of the revelation of the truth, had to be world history.... The very notion of world history was born from the first attempt at world-politics, and... in one form or another world politics has been an adjunct to politics ever since".¹⁸ Politics proper became "world politics", as a historic contest between states as (potentially) moral associations different in kind from the

¹⁶ Cf.: Richard Tuck, *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

¹⁷ Cf.: Seyla Benhabib, "Judgement and the Moral Foundations of Politics", *Political Theory*, 1988, 1.

¹⁸ Cf.: Hannah Arendt, *On Revolution* (London: Penguin Books, 1990): 53.

utility-driven “civil societies”. Once, after WWI, this idea began to look somewhat less plausible, and certainly less appealing, another formulation of it was put forward. Now politics was discredited in any of its modern guises. What was left, was the “political”, as a moment of non-instrumental decision-taking on behalf of the state as to where its friends and foes stood within a given world order and how the state in question had to orient itself amidst them.¹⁹

This, obviously, is the clarified (3) which, although far from being universally acclaimed, was, in effect, practised by Henry Kissinger, for example, who argued that technology, ideology and post-colonialism, different as they were, amounted to the same thing: the expulsion of genuinely political conduct from all the three worlds of the 1970s. Only the statesman, released from the constraints of domestic control but bound by the authority of his true vocation, the conduct of the diplomatic dialogue in which the lack of the *Fingerspitzengefühl* could not be compensated by any calculation, could still enjoy political freedom.²⁰ At the expense of lesser characters, to be sure, unfortunate enough to be born into lesser states.

To the extent that Kissinger’s heroic practices facilitated the oil-shocks of the mid-1970s and the ambiguities of the US policy vis-à-vis Chile, Greece or Eastern Europe, the problem was that of the power of the state to secure the kind of human life by which modern statecraft was legitimised. Kissinger’s “diplomacy of movement” brought some, not entirely unsympathetic, observers to conclude that the “technological revolutions of our age have rendered the Nation-State’s principle of political organisation as obsolete as the first modern industrial revolution of the steam engine did feudalism”.²¹ One thing about the new diplomacy of détente was as old as the tale of the sorcerer’s apprentice: it brought to life powerful forces which it could not control. History, rather than being made by heroic statesmen, happened to them just as much as it did to anyone else: “The statesman, in order to be truly great regardless of success or failure, must behold himself not as the infallible arbiter of the destiny of men, but as the handmaiden of something which he may use but cannot control. *Fortuna* smiles only on those who concede her the last word”; and further, ability to be “lucky”, that is, ability to converse with *Fortuna* at all, “requires a quality of character rather than of mind or of manipulative finesse”.²² But the quality of one’s character, as we have seen, was the least of the modern state’s concerns.

Put differently, (3) degenerates into (1) again, unless there is a possibil-

¹⁹ Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (Berlin: Duncker & Humblot 1996).

²⁰ This view is most clearly presented in Kissinger’s later academic publications, for instance, “Domestic Structure and Foreign Policy”, *Dædalus*, 1966: 503–30.

²¹ Hans Morgenthau, “The New Diplomacy of Movement”, *Encounter*, 1974, 2: 57.

²² Morgenthau, “Henry Kissinger, Secretary of State”, *Encounter*, 1974, 5: 61.

ity of a foreign policy whose task is the maintenance of a social order capable of generating a stronger sense of “moral character” or identity than (1) can possibly allow for. What is left to consider, then, is whether (4) can really fill this toll.

IV

To begin such consideration let me introduce yet another reformulation of the complicated relationship between politics and administration offered in the form of the conceptual distinction between two modes of human association. The first, closely related to the economic mode of action, is “enterprise association”. The second, more appropriate for genuinely political action, “civil association”. In the first, humans are related exclusively in terms of substantive purposes pursued either collectively or individually. In the second, the terms of their association are set by the non-instrumental rules of right conduct, that is, the rules which are recognised in terms of their authority rather than utility and which regulate individuals’ conduct vis-à-vis each other regardless of the ends pursued by any of them.²³

Within the modern European state, the relation between the two is never in terms of either/or. The very term “state” is an attempt not to grant unconditional allegiance to any of the modes of association. Politics, as an activity appropriate only for civil association, is a conversation conducted in different voices about a world which every conversant, regardless of the substance of his or her wants, could inhabit, and it is through this conversation, rather than the workings of some inhuman processes, laws or forces, that this world not another takes its concrete and multifaceted shape.

But “a modern European state at war, whatever the strength of its disposition to retain its character as civil association, is indisputably turned in the direction of association in terms of a substantive purpose”. Its citizen becomes an individual *manqué* who understands his or her freedom as alienation and seeks to regain the lost warmth of the pre-modern communal life in national identity myths, collective protests against or collective acquiescence to the current authority which he invariably mistakes for force. Such citizens perpetuate an acquired purposeful disposition which, in turn, invites further wars. And lessons learnt in wars are remembered when hostilities subside: “The model of a state understood as association in terms of a substantive purpose and of its apparatus of ruling has always been sought and found in the image and organisation of a state bent upon conquest or of a city besieged”.²⁴

²³ Michael Oakshott, *On Human Conduct* (Oxford: Oxford University Press, 1976).

²⁴ *Ibid.*: 272–4.

Those who still remember the very first years of regained independence remember also this feeling of inhabiting a “city besieged” and the style of policy-making which accompanied it. Appeals to national unity were issued almost on a daily basis, but this was chiefly the unity of an enterprise overwhelmed by the frustrations of the daily distribution of scarce resources. It is against this dismal background that the genuinely political decisions of 1992–1994 can be best appreciated. Thus the Jurmala Declaration, for example, was not a command as to where to march further, but an assessment of the state’s standpoint within the changing world order. The decision to send the Aliens’ Law to the Council of Europe was a recognition of the state as a handmaiden of something which it may rely upon but cannot control, that is, the recognition of the authority of the new world order again. Since such decisions had nothing whatever to do with the distribution of resources, perhaps the most important and the most difficult of them was to say that the state was ready to help only those who were willing to help themselves. Yet, at this very moment, another form of entrepreneurship began to take sway over Estonian foreign policy and politics more generally.

Domestically, this was not an enterprise of the pre-1992 kind, united around a common purpose, but a transactional association of instrumental reasoners related to each other, if at all, almost exclusively in terms of their mutual recognition of each other’s usefulness for the advancement of individual interests. Internationally, the process of European integration began to resemble a closely monitored project rigidly policed from Brussels and Tallinn. Perhaps, in itself, this was inevitable, small states have never enjoyed much space for manoeuvre. But the frenzy of marketing activity promoted by the government in the early 2000s, when state symbols and human identities alike were treated as nothing better than chips in a global casino, served as a warning that Mayflower Casuistry can easily go to the heads of the most able reformers. Estonia itself was marketed as “a small state that made it” and thus was defined almost exclusively by reference to this “it”, which every civilised (that is, efficient) state was supposed to make in today’s world. Whether Estonia had any meaning, in fact, any individuality, in separation from this uniform and universal process of “making it”, is what the “two Estonias” debate was all about.

Unfortunately, even this opportunity for the renewal of a genuinely political discussion on the character of the state more often than not degenerated into the utilitarian counting of heads. The media worked hard at separating those who were better off from those not faring so well as a result of the European project, as if the question was that of the greater happiness of the greater numbers indeed. Most embarrassingly, there were attempts to silence any debate in the name of the European integration. If we are to get

into Europe, the argument went, we have to speak in one voice. As if the all important question, whether Europe itself, if constituted in this manner (after all, Estonia was not alone in adopting this functionalist stance), will ever allow for speaking in more than one voice, were a matter of blind faith rather than active political debate.

Meanwhile, the real questions, it seems, are similar to the ones with which Europe has struggled at least since the seventeenth century. Whether Estonia's participation in a process from which it is likely to benefit, but which it cannot possibly control, leads to the liberation or alienation of its own citizens? Whether the inhabitants of Estonia (as well as those who might yet come to inhabit it) understand themselves as its citizens or merely residents? It is curious, but hardly surprising, that most of those to whom Estonia issued its "alien's" passports are more likely to feel themselves liberated, while the holders of Estonian passports proper fear that in Europe writ large they will be treated as "aliens". Such paradoxical reversals of political fortunes may take by surprise only those who believe that the philosophies of Locke or Smith (or anyone else for that matter) offer solutions to the problems of politics. The rest of us know that there are no blueprints in politics, and any philosophy, any serious reflection is capable only of clarifying the questions raised by practice. The last of such questions to touch upon within the limits of this paper is whether the last of the four positions outlined in the beginning offers a plausible alternative.

In my judgement its concern with the question of identity is perfectly valid, whereas its belief that some foreign policy can possibly address this valid concern is at best naive. Through a series of genuinely political decisions of the early 1990s those who took them set into motion a process which will be undone the moment anyone ever attempts to control it again. If Estonian society is to strengthen its sense of political identity (and, personally, I do not believe that everything is lost here), it no longer needs political guardians or caretakers, however wise or courageous, to do so. What it needs least of all, is a European "policy" which is still perceived as "foreign".

There will always be ends to be pursued by Estonia as a state, as there will be means for the attainment of these ends which are better than others. Therefore there will always be a demand for skilled bureaucrats, stationed in Brussels, Washington or Tallinn, and, in this sense, Estonia will always need foreign policy. But the deliberation of these ends should precede the implementation of any policies and, insofar as it is through this deliberation that the identity of Estonia is being continuously re-negotiated and re-narrated, this deliberation should be left to the individuals themselves, in whatever languages or voices they may choose to conduct it. If, in doing so, they choose to join any cross-border associations, this is what common

but not single Europe is all about. In this sense, Estonia would be better off without foreign policy which attempts to protect Estonian identity by controlling the flow of the conversation. The Foreign Ministry has done its job, it has done it well; now it is time for it to become yet another *bureau* and thus to know its place among, and not above, other *bureaux* of government. Put differently, it is time to accept that there is more to politics than government and it is only through politics, and not government, that meaningful identities, individual or national, can be shaped, maintained or protected.

As for the state, inasmuch as its external security is protected as far as it can reasonably be protected in this world, it may, at long last, sigh with relief, quietly forget about world history or civilisations in the abstract and concentrate instead on more important things which are always concrete and local. For even a “man who knows the world cannot covet the world; and if he were not content with his lot in it (which after all has included that saving knowledge) he would be showing little respect for all those alien perfections which he professes to admire”:

They were all local, all finite, all cut off from being anything but what they happened to be; and if such limitation and such arbitrariness were beautiful there, he has but to dig down to the principle of his own life, and clear it of all confusion and indecision, in order to bring it too to perfect expression after its kind: and then wise travellers will come also to his city, and praise its name.²⁵

²⁵ George Santayana, “The Philosophy of Travel”, *The Virginia Quarterly Review*, 1964, 1: 10.

Kokkuvõte: Kas Eesti vajab oma välispoliitikat?

Alexander Astrov, Kesk-Euroopa Ülikool

Iga riik vajab välispoliitikat. See koos teiste suveräänsuse tunnustega on see, mis teeb riigist riigi. Ometi, erinevates riikides võib välispoliitikale omistatud tähtsus või selle funktsioon olla suuresti erinev. samuti võivad need välispoliitika aspektid samas riigis erinevatel perioodidel ulatuslikult erineda. Seega, iga kord, kui muutub riigi positsioon maailmakorralduses, tekib küsimus, kas riik peaks tegelema rohkem või sama palju oma välispoliitikaga, või peaks ta kasutusele võtma hoopis teistsuguse lähenemise? See küsimus on eriti keeruline, kui arutluse all olev välispoliitika on edukas. On raske loobuda millestki, mis on osutunud toimivaks vahendiks kindla eesmärgi saavutamisel. Siiski, just nimelt seda peab Eesti nüüd tegema oma välispoliitikaga.

Väliselt ei paista siin olevat tegu paradoksiga. Eesti viimase aastakümne välispoliitika oli edukas just seetõttu, et selle eesmärgid olid selgelt sõnastatud ja piisavalt toetatud. Nüüd aga, kui need eesmärgid, NATO ja EL-i liikme staatus, on (sama hästi kui) saavutatud, muutub Eesti koht maailmas kahtlemata sedavõrd järsult, et vajadus saavutada uuenenud konsensus oma välispoliitika põhijoonte kohta ei ole kuigivõrd üllatav. Ometi, siin muutuvad asjaolud tunduvalt keerulisemaks.

Selle artikli mõte seisneb selles, et vajalik muutus on midagi palju enam kui lihtsakoeline välispoliitika vahendite uutele eesmärkidele kohandamine. Vajalik on pigem loobuda viimase aastakümne eesmärgikesksest ratsionaalsusest rohkem kontekstitundliku tegutsemis- ja mõtlemisviisi kasuks. Teisisõnu, Eesti vajab kindlaksmääratud poliitikasuundade asemel rohkem välispoliitikat laiemas mõttes.

Vaadeldes Euroopa poliitilise mõtte ajalugu, väidab see artikkel, et on oluline käsitluslik erinevus *policy* ehk suunitletud ja *politics* ehk üldise poliitika, ehk siis administreerimise ja poliitika vahel. Veel räägib artikkel sellest, et Eesti positsiooni uues üle Atlandi ookeani ulatuvas sotsiaalses ruumis ei saa poliitiliselt või administratiivselt raamidesse panna. Seda tuleb

poliitilisel tasandil kujundada. Peamine põhjus on, et Eesti ja tema kodanike olulisim probleem on seotud nende identiteetidega. Identiteete omakorda ei saa kohelda või mõista kui kaupa; samuti pole nende puhul tegu omandiga, mida mida saab otseses mõttes kaitsta. Neid kujundab pidev osalemine poliitilises debatis, mida muutumatult kujundab sellega tihedalt seotud omade ja võõraste vahelise eristamise kogemus.

Selles tähenduses ja Euroopa poliitilises ruumis on iga poliitika (olgu siis sise- või välis-) ülesanne mõista seda erinemise kogemust, ning kohandada seda, tehes seda vähem võõraks, kui algul tundub, ja mitte kaitsta end selle eest. Selles tähenduses ja Euroopa poliitilises ruumis ei vaja Eesti oma välispoliitikat.

Eesti Euroopa Liidu tulevikudebatis

Viljar Veebel, Tartu Ülikool

Eessõna

Käesoleva kirjutise eesmärgiks on ühelt poolt anda ülevaade Euroopa tulevikudebati senisest arengust ja ees ootavast lähitulevikust, teisalt aga tutvustada Eesti Vabariigi valitsuse osalemist ja seisukohti arutelus. Kuigi debatt areneb silmapaistva tempoga, on arutletavad teemad ja valikud olnud ka asjast huvitatutele raskesti kätte saadavad, seda lünka alljärgnev tekst täitma peakski.

Autor tänab tiheda koostöö eest Hendrik Hololeid, Gert Antsut ja Kaili Ahi' Riigikantselei Eurointegratsiooni Büroost ning Janno Luurmeest Eesti Pangast. Kirjutise autor töötab Riigikantselei Eurointegratsioonibüroo juurde loodud Tulevikukonvendi sekretariaadi konsultandina ja Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži lektorina.

Sissejuhatus

Euroopa Liit on viimase kahekümne aastaga läbi teinud silmapaistva muutuse – 1980. aastate alguse mõõnaperioodi järel on jõutud toimiva siseturuni, ühise välis- ja julgeolekupoliitika loomiseni ja ühisraha kasutuselevõtuni. Liidu laienemine 15 liikmeni ja 12 ukse taga ootavat kandidaati 1990. aastate keskpaigaks tähendas aga samas seda, et ajaga sammu pidamiseks pidi liit taas muutuma. Üheks peamiseks põhjuseks oli vähenev kodanikkonna toetus integratsioonile. Kriitikat tekitasid ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika ebatõhus rakendamine ja liidu mitmete meelest ebademokraatlik valitsemine ja reguleerimise jätkuv suurenemine. Ka oli uute riikide lisandumine teinud võimatuks mitme võtme poliitika samalaadse jätkamise.

Nende suhteliselt praktiliste küsimuste kõrval tõusetusid üha sagedamini küsimused liidu üldisest tulevikust:

- Milline on integratsiooniprotsessi lõppeesmärk?
- Milliseks kujuneb tulevase Euroopa Liidu valitsemismudel ja suhe rahvusriikidega?
- Kuidas tagatakse demokraatlikkus ja läbipaistvus liidu struktuurides?
- Kui kaugemale geograafiliselt Euroopa Liidu laienemine ulatub?
- Mis saab rahvuslikest eripäradest ja rahvuskultuuri arendamisest?
- Kuidas muuta liit kodanikulähedasemaks?

Tavapärast liidu struktuurides varjatult toimuv ja arenev diskussioon levis sedavõrd suurte küsitavuste tõttu ulatuslikult rahvusliku poliitilise eliidi hulka ning tõmbas kaasa akadeemilisi ringkondi. Algselt üldine, pinnapealne ning seosetuud ideid sisaldav diskussioon muutus siiski kiiresti kontsentreeritumaks ning detailsemaks, sisaldades endas kaugeleulatuvaid, ambitsioonikaid ja paraku sageli ka ebareaalset kavu või keskendudes detailsetele ettepanekutele teatud olemasolevate puudujääkide kõrvaldamiseks (näiteks subsidiaarsusprintsipi rakendamise tagamine).

Arutelu, mille algust dateeritakse tihti Saksamaa välisministri Joschka Fischeri kõnega „*From Confederation to Federation – Thoughts on the finality of European integration*” 12. mail 2000 Humboldti ülikoolis Berliinis, jõudis ligemale pooleteise aastaga faasi, kus need kaks arutelu poolt üha tihedamini teineteise tuge ja raamistikku vajasid. Et samal ajal oli surve liidu struktuuridele debatis tegusamaks osalemiseks üha kasvanud, järgnes loogilise samumuna debatile ametliku staatuse ning selgelt püstitatud raamistiku andmine; see toimus Nizza ja Laekeni tulevikudeklaratsioonide tekstides.

Nizza tulevikudeklaratsioon

Nizzas kiitis Euroopa Ülemkogu lepingu lisana heaks deklaratsiooni nr 23, milles tõdetakse, et nüüd, mil edukalt lõpule viidud institutsioonide reformiga on avatud tee laienemisele, tuleks alustada sügavat ja laiaulatuslikumat debatti Euroopa Liidu tuleviku üle ning selleks peaksid osalema kõik huvitatud osapooled. Deklaratsioonis määratleti neli küsimust, mis moodustavad tulevikudebati kokkuleppelise lähtepunkti ning mis on ühtlasi 2004. aasta valitsustevahelise konverentsi (VVK) teemadeks: pädevuse jagunemine EL-i institutsioonide ja liikmesriikide vahel; rahvusparlamentide roll EL-i otsusetegemises; lepingute lihtsustamine ning põhiõiguste harta staatus.

Need küsimused olid keskseks osaks laiemast küsimuste ringist, millele vastamine peaks andma tervikliku kujutluse sellest, millises suunas tuleks Euroopa Liitu arendada, et ta vastaks paremini oma kodanike ootustele ning täidaks oma funktsioone stabiilsuse, heaolu ja demokraatlike väärtuste tagajana nii Euroopas kui ka maailmas parimal võimalikul viisil. Nizza tippkohtumisel ametlikult käivitatud debatt ei erine liidu varasematest tulevikuaruteludest mitte ainult sisuliselt, vaid ka korralduslikult. Kuna debati üks keskseid eesmärke on tuua Euroopa Liit lähemale tema kodanikele, soovitakse kodanikele, parteidele, huvigruppidele, kodanikuühiskonnale, akadeemiliste ringkondade esindajatele, rahvusparlamentidele jt tagada ulatuslikud võimalused liidu tuleviku kujundamises kaasa rääkida.

Debati areng Laekeni tippkohtumiseni

Debati esimeses, nn avatud faasis, mis esialgselt pidi kestma kuni Laekeni tippkohtumiseni, oodati seisukohti ja ettepanekuid liikmesriikide ülikoolidelt, parteidelt, huvigruppideelt jt – ühesõnaga, kõigilt, kes tunnevad, et neil on midagi öelda. Oodatud olid ka kandidaatriikide seisukohad. Tegemist oli küsimuste otsimise ja debati maastiku kaardistamise faasiga. Debati esmase faasi peamiseks eesmärgiks oli välja selgitada, millised Euroopa tulevikku puudutavad küsimused on lisaks Nizza tulevikudeklaratsioonis väljatoodutele kõige olulisemad. Seetõttu räägiti tulevikutemaatika all esialgu väga erinevatel teemadel: laienemisest, EL-i rollist maailmapoliitikas, ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast, globaliseerumise mõjudest, keskkonna ja sotsiaalpoliitikast jne. Olulist mõju tulevikuarutelule omas kindlasti Iirimaal toimunud referendum, millel Nizza leping ei saanud iirlaste toetust ning mis suunas arutelu raskuspunkti institutsioone puudutavatele üksikasjadelt veelgi enam Euroopa Liidu ja tema kodaniku suhet puudutavatele küsimustele.

Laekeni tulevikudeklaratsioon

2001. aasta teisel poolel Euroopa Liidu eesistujariigiks olnud Belgia esitas Laekenis toimunud Ülemkogule (14.–15.12.01) vastuvõtmiseks juba uue tulevikudeklaratsiooni. Laekeni tulevikudeklaratsioon koosneb kolmest osast, millest esimene toob välja liidu nõrkused ja tugevused, teine konkreetsed küsimused, kuidas muuta EL-i avatumaks, demokraatlikumaks, efektiivsemaks, ning kolmas tulevikudebati edasise metoodika ehk konvendi töömeetodid ja koosseisu.

Esimeses osas tõdetakse, et praeguseks hetkeks on liit jõudnud ristteele: ees on Euroopa ühendamine, mis peaks kõrvaldama Teise maailmasõja tulemusena tekkinud kunstliku jaotuse. Samas seisab liidu ees kaks väljakutset. Esiteks tuleks leida võimalus lähendada liitu kodanikele. Kodanikud küll reeglina toetavad EL-i eesmärke, kuid sageli on neil raske näha seost EL-i igapäevategevuse ja eesmärkide vahel. Teiseks tuleb määratleda liidu roll globaliseerivas maailmas – kas ühendatud Euroopa peaks omama maailmas juhtivat rolli, kuna on võimeline olema suunanäitaja ja stabiliseerija? Liit peaks kindlasti andma oma panuse võitlusse vägivalda ja terrorismi vastu maailmas, kuid milline see peaks olema?

Deklaratsioonis määratleti neli põhilist teemat, mille raames kogu eelseisev debatt areneks:

1. Pädevuse jagunemine Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel – problemaatika seondub vahetult pädevuse jagunemisega ning liidu demokraatliku legitimiivsuse küsimusega.
2. Põhiõiguste harta – kui otsustatakse muuta harta EL-i aluslepingute osaks, siis kuidas seda tehniliselt teostada ning millised oleksid erinevate inkorporeerimisviiside tagajärjed? Millised oleksid tagajärjed kui ühendus / EL liituks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga?
3. Rahvusparlamentide roll – kuidas tagavad rahvusparlamentid kontrolli oma valitsuse positsioonide üle (rahvuslike järelevalvemehhanismide uurimine ning võimalikud muutused EL-i mehhanismides, mis järelevalvet toetaksid)?
4. Lepingulise baasi ja seadusandluse lihtsustamine – Euroopa Liidu õigussüsteemi aluseks on terve rida lepinguid, mis on koostatud eri aegadel ning moodustavad tänaseks koos protokollide ja deklaratsioonidega enam kui 700 artiklist koosneva komplitseeritud esmase õiguse süsteemi. Kuidas seda lihtsustada, ilma et kaotataks seadusandluse kvaliteedis ning samal ajal kaotada eksitav ühenduse ja liidu paralleelkasutus?

Debati arenedes ilmnes siiski peagi, et sisuliseks aruteluks vajatakse veelgi detailsemat temajaotust. Selle tulemuseks oli kümme kord hiljem nii pleenaaristungil kui töörühmades arutletud teemat – alates valitsusväliste huvigruppide rollist kuni kaitsepoliitika kujundamiseni.

Tulevikudebati põhilised eesmärgid ja väärtused

Uuele Euroopale esitatavad nõudmised, mis on debati põhiteemaks ja võimaliku tulemuse hindamise aluseks, sisaldavad endas järgmisi põhiväärtusi:

Demokraatia

Keskse väärtusena tõstatub tulevikudebati kõikides aruteludes **demokraatlikkuse suurendamine** ehk nn demokraatia defitsiidist vabanemine. Kui võrd see küsimus on valija seisukohalt üks tundlikemaid, sisaldavad ettepanekud tihti vastukäivaid ja praktiliselt rakendamatu ideid. Üheks peamiseks arusaamatuste lähtepunktiks on erinev demokraatia defineerimine.

Pidevas diskussioonis, kas demokraatia peaks põhinema majoritaarsel või konsensuslikul loogikal (ehk teisisõnu, kas arvestama enamuse tahtega või kogu ühiskonna omaga), on praktiliste lahenduste kaudu hakanud domineerima nn kvalifitseeritud demokraatia idee. Sel juhul on otsustuse ja demokraatlikkuse piiriks 2/3 otsustajate häältest, olgu kokku loetavaks kas liikmesriigid, valijad või nõukogu ümberkaalutud hääled. Selline piir kehtib siiski reeglina otsustusfaasi kohta, algatamise ja väljatöötamise faasis püüeldakse võimalikult suure konsensuse poole, sest vaid see teeb võimalikuks hilisema otsuse tõhusa rakendamise.

Nimetatud temaatika all leiavad käsitlemist ka:

Mandaatsus – püüid tänase ebaselge ja üle kantud mandaadi asendamise poole võimalikult otsese sidemega esindaja ja valija vahel. Eeskätt puudutab see teema komisjoni volinikke. Mandaatsuse teema tõstatub teravalt ka Euroopa Parlamendi, rahvusparlamentide ja liikmesriikide valitsuste esindajate omavahelistes suhetes. Esiteks näevad EP ja rahvusparlamentid endil olevat keskset rahvapolset valitsemismandaati ja seega ka õigusloome põhiõigust, mis samal ajal on hoopiski valitsuste esindajate pädevuses. Seega konkureerides ka omavahel üritatakse samal ajal, viidates otsesele rahva mandaadile, vähendada valitsuste ja ministrite nõukogu kaalukust ja saavutada kontroll nende tegevuse üle.

Vastutus – eesmärgiks suurendada valijate või nende poolt otse valitud esindajate võimalust ametnikke ja täitevvõimu kandjaid tagasi kutsuda või vastutusele võtta.

Pädevus – tagada liidu institutsioonide neile antud võimu piirides ja volituste ulatuses tegutsemine.

Süsteemi avatus ja läbipaistvus – parandada valijate võimalust saada info valitsemisprotsesside arengutest ja tulemustest. Vähene läbipaistvus on üks peamisi põhjusi liidu maine langemisel kodanike hulgas.

Erinevate ühiskonnagruppide kaasatus – tänane süsteem, milles veto-

õigus on liikmesriikidele säilinud eriti oluliste küsimuste otsustamisel, on asendumas ideedega kaasata erimeelsed grupid konstruktiivsesse debatti juba eelnõu väljatöötamise faasis. Teisalt nähakse olulisena ka nn mitteriiklike gruppide – kodanikeühenduste – võimalikult ulatuslikku kaasamist. Kaasatuse küsimuses on olemasoleva süsteemi tavapäraseks kritiseerijateks rahvusparlamendid, MTÜ-d ja euroskeptikud. Nende ühendavaks jooneks kipub tavapäraselt olema soov osaleda, kaasa rääkida, aga mitte vastutada ega kompetentsi pakkuda. Eeskätt just kompetentsi puudumine on aga tavapäraselt põhjuseks, mis toob kaasa nende kõrvalejätmise otsusekujundamise protsessist.

Võimude lahusus – ühe läbipaistvuse, ühiskondliku kontrolli ning võimaliiduste vältimise vormilise väljendusena nähakse tänase institutsionaalse süsteemi kujundamist enam vastavaks Montesquieu' võimude lahuse mudelile.

Efektiivsus ja tõhusus?

Tulenevalt liidu tänasest otsustusprotsessi aeglusest ja dubleeritusest, on efektiivsus tõusnud teiseks peamiseks väärtuseks. Suurema valitsemisuuatlikkuse kaudu loodetakse Euroopa kodanikke veenda enam usaldama liidu struktuure ja võimaldama pädevuse sujuvat nihkumist rahvuslikult tasandilt liidu keskstruktuuridele.

Efektiivsuse tagamine on paraku teatud küsimustes pöördvõrdelises seoses demokraatlikkusega, eeskätt kaasatuse aspektist – mida enam on osalevaid gruppe ja mida üksmeelsemale otsusele soovitakse jõuda, seda ebaefektiivsemaks võib muutuda otsustusprotsess. Laiemale avalikkusele suunatud liikmesriikide ettepanekud sisaldavad endas reeglina aga just soovi korraga suurendada nii efektiivsust kui kaasatust.

Siiski võib sellele küsimusele läheneda ka otse vastupidi ja väita, et enam kaasatust otsustusfaasis hoopiski suurendab poliitike efektiivsust – loogika seisneb siin vaadeldava konteksti laiendamises ainult otsustamise tasandilt ka rakendamisele. Näiteks Taani ja Soome parlamentaarse kontrolli mudelite pooldajad väidavad seadusloome süsteemi töötavat oluliselt tõhusamalt, kui rahvuslikud seadusandjad on kaasatud juba otsuse kujundamise faasi.

Efektiivsusealane sisuline debatt keskendub peamiselt otsingutele, et parandada institutsioonide suutlikkust neile seatud funktsioone täita. See hõlmab endas nii üldise suutlikkuse toimida kooskõlas kodanike ootuste ja teiste institutsioonide vajadustega kui ka saavutatud tulemuse vastavust kasutatud ressursside hulga. Kui võrd liidu näol on tegemist institutsionaalse kompromissiga, kus liikmesriikide huvid on tasakaalustatud ühiste

huvide ja eesmärkidega, siis ulatuslik reform efektiivsuse oluliseks parandamiseks lühiajalises plaanis ei ole võimalik ja tähelepanu on seetõttu suunatud dubleerimise ja konkureeriva kompetentsi vältimisele.

Rakendatavus

Avalikkuse tähelepanu alt enamasti kõrvale jääv, kuid debati üks alalistest võtmeküsimustest on, kuidas leida ja tagada tuleviku Euroopa visioonidele ka praktiline rakendatavus. Sellele problemaatikale viidates on arutelu käigus kõrvale jäetud rida esialgseid ambitsioonikaid ettepanekuid, mille puhul pole diskussioonide käigus õnnestunud välja töötada perspektiivset rakenduskäiku.

Keskseks teguriks on uuendusettepaneku haakuvus tänase lepingulise ja institutsionaalse süsteemiga ning üldjoontes olemasoleva tasakaalu (liikmesriikide ja riigiüleste institutsioonide vahel) säilitamine. Ka ei tohiks uuendus kaasa tuua olulisi lisakulusid liidu eelarvesse. Eeskätt just tasakaalustatuse vajadus teeb väga sügavad reformid võimatuks (näiteks võimude lahususe tagamiseks). Sisuliselt hinnatakse iga reformiettepanekut terviklikus institutsionaalses raamistikus, vaadeldes, milline on üldine võimusuhte jagunemine selle järel.

Ettepanekud peavad võimaldama sujuvat üleminekut olemasolevalt lepinguliselt baasilt ja ajaloolisele kogemusele tuginedes nähakse positiivsena mis tahes astmelisuse võimalust reformi rakendamisel. Sisuliselt on neist tingimustest lähtuvalt ilma uue riikidevahelise kompromissita võimalikud reeglina reformid, mis vähendavad kulusid, suurendavad efektiivsust, huvitavad erarahastajaid, kuid ei muuda võimusuhteid.

Tulevikudebati struktuur

Debati eesmärkide tõhusamaks saavutamiseks kutsuti Laekeni lepinguga ellu mitmetasandiline arutelu struktuur. Alumiselt tasandiks on tulevikufoorum, mis toimib ühtaegu nii üleeuroopalisena kui rahvuslike foorumite kaudu ning kuhu on kutsutud arvamust avaldama kõik valitsusvälised üksused. Nende foorumite raames formuleeritakse ideed, mis lähevad kas huvigruppide või liikmesriikide esindajate kaudu arutelule ülemisse astmesse – Euroopa Tuleviku Konventi. Kaheastmelise skeemi põhiliseks eesmärgiks on tagada kodanike ja mitteriiklike üksuste tõhusam kaasamine ja tuua sellega liit kodanikele lähemale.

Konvendi koosseis ja juhtimine

Konventi kuulub 15 liikmesriikide valitsuste esindajat ehk üks igast liikmesriigist; 30 rahvusparlamentide esindajat, s.o kaks igast liikmesriigist; kaks Euroopa Komisjoni esindajat ja 16 Euroopa Parlamendi esindajat. Konvendi liikmeid võivad asendada ainult asendusliikmed, kes on määratud põhiliikmetega samadel alustel. Konvendi töö käigus on küll vahe põhi- ja asendusliikmete vahel järjest hägustunud ja 2003. aasta alguseks on erinevused praktiliselt kadunud.

Vaatlejatena osalevad konvendis kolm majandus- ja sotsiaalkomitee esindajat koos kolme sotsiaalpartnerite esindajaga; kuus esindajat regioonide komiteest, kellest kolm nimetati seadusandliku pädevusega regioonide poolt, ning Euroopa ombudsman. Euroopa Kohtu ja Kontrollikoja esindajaid võib presiidium kutsuda konvendi ette oma arvamust avaldama.

Kandidaatriigid on konvendis esindatud liikmesriikidega samadel alustel (üks valitsuse esindaja ja kaks parlamendi esindajat) ning nad saavad osaleda täielikult konvendi töös, kuid mitte blokeerida liikmesriikide võimalikku konsensust. Kokku osaleb konvendis seega 28 riiki ning 217 esindajat.

Eesti Vabariigi valitsust esindab konvendis Lennart Meri, asendusliikmeks Henrik Hololei, Riigikogu esindavad Tunne Kelam ja Peeter Kreitzberg, asendusliikmeteks Liia Hänni ja Ülo Tärno. Valitsuse esindajate töö toetamiseks on Eestis loodud Riigikantslei eurointegratsiooni büroo juurde konvendi sekretariaat.

Konvendi tööd juhib Prantsusmaa endine president Valéry Giscard d'Estaing. Konvendil on ka presiidium, mis koosneb presidendist, asepresidentidest, kõikide konvendi töö ajal eesistuvate riikide valitsuste esindajatest, kahest rahvusparlamentide esindajast, kahest Euroopa Parlamendi ning kahest Euroopa Komisjoni esindajast ehk kokku 12 liikmest. Presiidiumi abistab ning istungite materjalid valmistab ette konvendi sekretariaat, kuhu on kaasatud eksperdid nõukogu sekretariaadist, komisjonist ja Euroopa Parlamendist.

Tulevikukonvendi töökorraldus

Konvendi istungid toimuvad Brüsselis üks või kaks korda kuus. Istungitele eelnevad sama päeva hommikul valitsusesindajate ja rahvusparlamentide esindajate kokkusaamised. Märtsis kokku lepitud konvendi protseduuri-reeglitest on olulisimad järgmised punktid:

Istungid: kogunetakse presidendi kutsel või kui märkimisväärne arv konvendi liikmeid seda kirjalikult taotleb.

Päevakord: valmistab ette presiidium, kuid iga liige võib kirjalikult paluda päevakorrapunktide lisamist.

Kaastööd: iga põhi- ja asendusliige võib esitada presiidiumile kirjalikke kaastöid, mis saadetakse edasi kõigile konvendi liikmetele ning on vabalt kättesaadavad konvendi internetileheküljel. Kõik konvendi diskussioonid ja dokumendid on avalikud.

Ettepanekute vastuvõtmine toimub konsensuse alusel. Kandidaatriikide esindajad ei saa blokeerida liikmesriikide võimalikku konsensust. Juhus kui konsensus osutub võimatuks, võib konvendi lõppdokument pakuda välja erinevaid lahendusi, mis peaksid olema esitatud olulisuse järjekorras.

Töökeeled: konvent töötab 11 EL-i ametlikus töökeeles, tagatakse sünkroontõlge. Presiidiumi dokumendid, liikmete kirjalikud ettepanekud, istungite kokkuvõtted esitatakse 11 keeles. Teised dokumendid liikmetelt, liidu institutsioonidelt ja vaatlejatelt tehakse kättesaadavaks ainult keeles, milles need presiidiumile esitati.

Töögrupid: president või märkimisväärne arv konvendi liikmeid võivad teha presiidiumile töögrupi moodustamise ettepaneku. Töögrupi mandaadi, kodukorra ja koosseisu määrab kindlaks presiidium. Kõik konvendi liikmed võivad töögruppide koostumistest osa võtta. 2003. aasta alguseks oli moodustatud 11 töögruppi, millest kümme oli oma töö juba lõpetanud (v.a detsembris loodud „sotsiaalse Euroopa” tööühm).

2002. aastal peetud istungid käsitlesid järgmisi teemasid:

28. veebruar	<i>Avaistung</i>
21.–22. märts	<i>Mida oodatakse Euroopa Liidult?</i>
15.–16. aprill	<i>EL missioon</i>
23.–24. mai	<i>Demokraatia versus efektiivsus</i>
6.–7. juuni	<i>Õigus- ja siseküsimused, rahvusparlamentide roll</i>
24.–25. juuni	<i>Kodanikuühiskond</i>
11.–12. juuli	<i>EL-i välistegevus</i>
12.–13. september	<i>Lepingute lihtsustamine</i>
3.–4. oktoober	<i>Juriidiline staatus, subsidiaarsus</i>
28.–29. oktoober	<i>Põhiseadusliku lepingu projekt, rahvusparlamentide roll, põhiõiguste harta</i>
7.–8. november	<i>Majanduspoliitika juhtimine, täiendav pädevus</i>
5.–6. detsember	<i>Lihtsustamine ning julgeolek, vabadus ja õigus</i>
20.–21. detsember	<i>EL-i välistegevus, kaitsepoliitika</i>

Konvent pidas avaistungi 28. veebruaril 2002. aastal ning konvendi töö hõlmab kolme faasi:

- 1) märts–juuli lõpp 2002: info kogunemine, erinevate ideede ja seisukohtade ärakuulamine, Euroopa kodanike ootuste ja vajaduste selgitamine;
- 2) september–detsembri lõpp 2002: ideede analüüs, arutelud, töörühmade sisendid;
- 3) suveni 2003: konkreetsete ettepanekute sõnastamine, mis esitatakse 2003. aasta juunis toimuvale Euroopa Ülemkogule.

Konvendi lõppdokument koos Euroopa tuleviku üle peetavate rahvuslike debattide tulemustega on aluseks 2004. aasta valitsustevahelise konverentsi tööle, mis võtab vastu lõplikud siduvad otsused.

Euroopa tulevikukonvendi debati teemad ja diskussiooni senine areng

Alljärgnevalt on tutvustatud konvendi seniseid arenguid, debati sisu ja alternatiive erinevate teemade kaupa. Teemade jaotus põhineb seni loodud töögruppidel (mis on diskussiooni käigus välja kasvanud algsest neljast Laeken'i teemast). Erinevate teemade lõikes on lisatud seisukohad, mida Eesti valitsuse esindajad on konvendis siiani väljendanud.

1. Subsidiaarsus

Subsidiaarsuse problemaatika seondub pädevuse jagunemisega Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel ning liidu demokraatliku legitiimsuse küsimusega. Subsidiaarsuse põhimõtte¹ kohaselt tuleb otsused vastu võtta võimalikult kodanikulähedaselt, s.t et EL on volitatud õigusakte vastu võtma ainult neil juhtudel, kui liikmesriigid ise ei suuda täielikult kavandatavaid eesmärgi saavutada ning EL-i meede peab alati pakkuma mingit lisaväärtust.

Samas kostab sagedasti kriitikat, et subsidiaarsuse printsiipi ei järgita piisavalt ning otsuste vastuvõtmine on tihti koondunud alusetult EL-i tasandile. Liidu tasandil ülereguleerimist peetakse ka üheks kodanike Euroopast kaugenemise põhjuseks. Põhiliseks probleemiks on kontrolli tagamine subsidiaarsuse põhimõtte järgimise üle – kõik on nõus, et tegu on olulise printsiibiga, ent puudub üksmeel selle saavutamise osas.

¹ Vt EÜ asutamislepingu art 5: „Valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, võtab ühendus kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärgi, ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil.”

Üheks loogiliseks võimaluseks oleks, et kontrolli teostaks Euroopa Kohus – lepingute järgimise tagaja ja ühenduse õiguse ülilm tõlgendaja. Paraku on kohus korduvalt teatanud, et subsidiaarsuse näol on tegemist poliitilise küsimusega. Seega saab põhimõtte järgimist kõige paremini tagada vaid seaduseandja ise – eelkõige Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, aga ka eelnõusid ette valmistav Euroopa Komisjon. Teine võimalus on minna siiski kaugemale ja luua mingi spetsiaalne institutsioonideväline kogu, kes tegeleks subsidiaarsuse kontrolliga. Konvendi töö käigus pakuti selliste võimalustena välja Euroopa Parlamendi teise koja loomine rahvusparlamentide esindajatest, eraldiseisva rahvusparlamentide esindajatest koosneva kogu loomine ning spetsiaalse „härä/proua subsidiaarsuse” ametikoha loomine sarnaselt ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikohale.

Töörühm leidis, et subsidiaarsuse kohaldamisele tuleks pöörata suuremat tähelepanu otsustusprotsessi algfaasis – ettepanekute tegemisel ja eelnõude väljatöötamisel. Enne ettepaneku tegemist peaks komisjon konsulteerima kõigi subjektidega, keda tulevane meede võib otseselt või kaudselt mõjutada (eelkõige liikmesriigid, regionaalne tasand ja kohalik omavalitsus, sotsiaalpartnerid). Samuti peaks komisjon senisest enam oma ettepanekuid motiveerima. Iga õigusakti ettepanekuga peaks kaasas käima nn subsidiaarsuse vaheleht, kus tuuakse ära üksikasjalikud põhjendused, miks akti on vaja vastu võtta just Euroopa tasandil, millised on sellega kaasnevad kulutused, ning direktiivide puhul, milline on mõju hiljem siseriiklikul tasandil vastuvõetavatele aktidele.

Töörühm otsustas ka mitte luua ühtegi uut kogu ja anda senisest suurem pädevus subsidiaarsuse kontrollil rahvusparlamentidele. Selleks saadetakse kõik komisjonis valminud eelnõud mitte ainult riikide valitsustele, vaid ka nende parlamentidele. Samuti edastatakse parlamentidele arutamiseks komisjoni iga-aastane eelnõude koostamise kava. Kuue nädala jooksul pärast ettepaneku edastamist ja enne menetluse ametlikku alustamist on igal rahvusparlamendil õigus anda ettepaneku osas oma põhjendatud arvamus. Arvamus tuleks vastu võtta parlamendi täiskogu istungil enamusotsusena ning see oleks adresseeritud Euroopa Parlamendi, Nõukogu ja Komisjoni presidentidele. Põhjendatud arvamus peaks käsitlema ainult kooskõla subsidiaarsusega. Selline „varajane hoiatussüsteem” võimaldaks parlamentidel anda oma hinnang, kas vastavat küsimust on ikka vaja Euroopa tasemel reguleerida või mitte. Juhul kui EL-i tasandil reguleerimise vastu on üks kolmandik parlamentidest, lasub komisjonil kohustus põhjendada uuesti eelnõu vajalikkust ja vajadusel see ümber kirjutada.

Selline otsus aitab rõhutada rahvusparlamentide ja demokraatia olulisust Euroopa Liidus. Samas ei tohiks seda ka liialt üle tähtsustada, kuna parlamentidel on niigi palju tegemist siseriikliku poliitika ja õigusloomega ning vae-

valt jagub neil piisavalt ressursse tutvumaks põhjalikult kõigi komisjoni eelnõudega. Lisaks on liikmesriikide huvid erinevad ja see, mis ühele tundub subsidiaarsuse põhimõtte ränga rikkumisena, võib teise meelest olla ülivajalik.

Eesti esindajad olid konvendis algusest peale seda meelt, et subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontroll on küll vajalik, aga ettevõetavad meetmed ei tohiks siiski muuta otsustusprotsessi keerulisemaks, aeganõudvamaks ega seda blokeerida. Eesti valitsuse esindaja Henrik Hololei toetas oma sõnavõttus rahvusparlamentidele suurema rolli andmise võimalust, kaasa arvatud Briti valitsuse ettepanekut, et juhul kui eelnõu vastustab pool rahvusparlamentidest, oleks komisjonil kohustus eelnõu muuta. Samas oli valitsus vastu Euroopa Kohtu poole pöördumise pädevuse laiendamisele rahvusparlamentidele, regioonidele või regioonide komiteedele, kuna regioonidel on liikmesriikides väga erinev staatus ja kõigile neile jt osalejatele võimaluse andmine otsusetegemise protsessi pikendamiseks või pidurdamiseks halvaks oluliselt EL-i dünaamilisust. Samuti võiks selline lahendus kaasa tuua siseriiklike poliitiliste probleemide ülekandmise Euroopa tasandile.

2. Põhiõiguste harta

Euroopa Liidu Põhiõiguste harta võeti vastu poliitilise deklaratsioonina 2000. aasta detsembris Nizza tippkohtumisel. Harta koosneb preambulast ja seitsmest peatükist, mis hõlmavad tsiviil-, poliitilisi ja kodanikuõigusi ning sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi. Põhiõiguste harta ei loo iseene-
sest uusi õigusi, vaid täpsustab ja ajakohastab Euroopa Liidus olemasolevaid põhiõigusi ja -vabadusi.

Harta loomise otsust tuleb vaadata eelkõige poliitilisest aspektist. Harta väljatöötamise eesmärgiks oli ühelt poolt rõhutada Euroopa kodaniku põhiõigusi Euroopa Liidu majandusliku ja poliitilise mõõtme taustal. EL on tänaseks oma arengus jõudnud staadiumisse, kus on vaja luua alusdokument, mille eesmärk oleks põhiõiguste ning nende tähtsuse EL-i kodanikele nähtavamaks tegemine. Teiselt poolt võib harta väljatöötamist vaadata ka kui esimest sammu Euroopa konstitutsiooni poole liikumisel – moodustab ju inimõiguste kataloog iga rahvusriigi põhiseaduses olulise koha. Vahest olulisemgi kui harta ise on Euroopa Liidu jaoks meetod, kuidas harta välja töötati (selleks kasutati esmakordselt konvendi meetodit).

Konvent on üksmeelselt jõudnud seisukohale, et harta sisu ja põhimõtteid ei hakata ümber vaatama ja enamik konvendi liikmeid soovivad kas ühel või teisel viisil hartat aluslepingutesse inkorporeerida. Põhivalikuid on käesolevaks hetkeks alles jäänud kaks:

- a) Harta inkorporeeritakse täielikult kas uue osa või jaotisena uude aluslepingusse;

- b) Uue aluslepingu konstitutsiooniliste sätete juures tehakse otsene viide hartale.

Inkorporeerimise viis oleneb suures osas ka uue aluslepingu struktuurist.

Samal ajal toetatakse üksmeelselt ka EL-i ühinemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, kusjuures leitakse, et harta siduvaks muutmist ning konventsiooniga ühinemist ei saa vaadelda alternatiivsete lahendustena.

Juhul kui liikmesriigid otsustavad tulevikus muuta harta juriidiliselt siduvaks dokumendiks, ei loo see Euroopa Ühendusele ega Euroopa Liidule uusi pädevusi ega pane liikmesriikidele uusi kohustusi. Harta sätted on adresseeritud Euroopa Liidu institutsioonidele ning liikmesriikidele ainult niivõrd, kui nad rakendavad liidu õigust.

Eesti senised seisukohad sel teemal on olnud harta kaasamist igati toetavad. Kuna harta seab esikohale ühised väärtused, demokraatlikud põhimõtted, õigusriigi printsiibi, üksikisiku ja tema tegevuse õigusliku kaitse, siis nähakse hartas integreeruva Euroopa lahutamatu osa, mille lepingutesse inkorporeerimine ning seega juriidiliselt siduvaks muutmine parandab nii kodanike sotsiaalset osalust kui muudab neile mõistetavamaks liidu vajalikkuse.

Harta inkorporeerimise viisi osas seisukoha võtmiseks oodatakse aga ära uue aluslepingu lõpliku struktuuri kavad. Töörühmas välja töötatud kompromissettepanekud harta üldsätete täpsustamiseks on vajalikud ning need aitavad kindlasti kaasa harta edasisele tõlgendamisele ning harta ja aluslepingu vahekorra selgitamisele.

3. Euroopa Liidu juriidiline staatus

Aastaid on kõlanud kriitika, et olemasolevad liidu aluslepingute tekstid on liiga keerulised, pidevad lepingute muudatused segadust tekitavad ning Euroopa Ühendus(t)e ja Euroopa Liidu mõistete vaheldumisi kasutamine eksitav. Sellest tulenevalt on peetud vajalikuks lihtsustada lepingute struktuuri, kaaluda Euroopa Liidule juriidilise isiku staatuse andmist ning võimalusel kaotada Maastrichti lepingust alates eksisteeriv liidu kolmesambaline struktuur.

Põhilised küsimused, millega konvent juriidilise staatuse asjus tegeles, olid järgmised: millised tagajärjed kaasneksid EL-i õigussubjektsuse (ehk EL-ile juriidilise isiku staatuse andmisega) selgesõnalise tunnustamisega? millised tagajärjed kaasneksid siis, kui samaaegselt eksisteeriksid nii EL-i kui ühenduste õigussubjektsus? kas õigussubjektsuse selge tunnustamine võib kaasa aidata EL-i aluslepingute lihtsustamisele?

Diskussioon nende küsimuste üle on olnud üsna üksmeelne, riikide vahel on algusest peale valitsenud põhimõtteline konsensus ja diskussioon on enam keskendunud lahenduste tehnilisele poolele. Konvendi liikmete üldine heakskiit kuulus ideele lisada tulevase konstitutsioonilise lepingu alguse sätte, mis ütleb, et EL on juriidiline isik. EL-i õigussubjektsus asendaks olemasolevate Euroopa ühenduste õigussubjektsuse ning võtaks üle kõik ühenduste kohustused. Liidu ühtne õigussubjektsus on põhjendatud tõhususe, õiguskindluse ja läbipaistvuse tagamise vajadusega ning see tõstab ka liidu prestiiži suhetes kolmandate riikide ja liidu kodanikega.

Õigussubjektsuse liitmise loogiliseks jätkuks on lepingute liitmine üheks sidusaks tekstiks, mis aitab kaasa lepingute lihtsustamisele. Ühtne tekst koosneks kahest osast, millest esimene koondaks konstitutsioonilisi sätteid ning teine asendaks olemasoleva EL-i lepingu ja EÜ asutamislepingu. Ei õigussubjektsuse liitmine ega lepingute liitmine tooks automaatselt kaasa sammastestruktuuri kaotamist. Samas ei oleks sammaste allesjätmine enam põhjendatud ega otstarbekas. Sammaste kaotamine aitaks kaasa liidu ülesehituse lihtsustamisele. Kui liidul on üks õigussubjektsus, siis piisab ühest artiklist, mis käsitleks välislepingute sõlmimist. Välislepingute läbibrääkimine ning sõlmimine toimuks vastavalt reeglitele, mis tulenevad kas ühenduse õigusest või EL-i lepingu 5. või 6. jaotisest. Kui tegemist on sammastevaheliste segavastutusega lepingutega, määrab läbibrääkimiskorra nõukogu sõltuvalt lepingu sisust ning arvestades igati kehtivat institutsionaalset tasakaalu.

Kõik ülaltoodud ettepanekud on saanud ka Eesti valitsuse heakskiidu, kuna need vastavad valitsuse laiematele sihtidele konvendis, mille hulka kuulub ka liidu toimimise tõhusamaks ja kodanikele mõistetavamaks muutmine.

4. EL-i täiendav pädevus

Peamiseks küsimuseks debatis EL-i täiendava pädevuse üle on, kas valdkondades, kus EL-i tegevus seni on olnud piiratud (nt haridus, kultuur), tuleks anda pädevus tagasi liikmesriikidele või fikseerida selgemalt EL-i pädevuse ulatus. Laiemalt arutas konvent veel küsimust, kas peaks asutamislepingus täpsemalt fikseerima pädevuse jaotuse EL-i ja liikmesriikide vahel. Pädevusalase debati võtmeks on legitiimsuse, esindatuse, vastutuse ja otsustusprotsessi läbipaistvuse tagamise vajadus Euroopa otsustustasandil.

Konvendi vastav töörühm ja ka täiskogu jõudsid pädevusjaotuse osas üsna mitmeti mõistetavale seisukohale. Ühest küljest oli selge enamus algusest Saksamaa poolt välja käidud pädevuskataloogi koostamise vastu. Peamise põhjusena toodi vajadus säilitada liidu dünaamilisust – kui lepingutes

annab mingi valdkonna selgesõnaliselt liikmesriigi pädevusse ja keelab liidu sekkumise, saab sekkumine võimalikuks vaid asutamislepingu muutmise läbi. Siiski võib ette tulla juhtumeid, kus on vajalik ühine kiire reageerimine, nt 11. septembri terrorirünnakute järel või mitmete veterinaarkriiside puhul.

Samas leiti, et uues aluslepingus peaks olema eraldi peatükk, mis määratleks pädevuse kategooriad (liidu pädevus, liidu ja liikmesriikide jagatud pädevus, toetavad meetmed) ja pädevuse teostamise alused. Lisaks tuleks iga poliitikavaldkonna juures täpsustada, kui kaugemale liidu pädevus seal ulatub (nt kas harmoniseerimine, toetavate meetmete võtmine vms). Mõneti ootamatul moel sisaldus pädevuse üsna selge jaotus V. Giscard d'Estaing'i poolt välja käidud põhiseadusliku lepingu projektis, nii et debatt selles küsimuses ei ole veel kindlasti lõppenud.

Täiendava pädevuse osas leidis töörühm, et selle mõiste asemel tuleks kasutada terminit „toetavad meetmed” (*assisting measures*), mis annaks paremini edasi liikmesriikide ja liidu pädevuse suhet ning näitaks üheselt, et liidu tegevus on siin piiratud. Uus alusleping peaks määratlema toetavate meetmete sisu (milliste valdkondade osas laieneb, mida on liit volitatud tege-ma).

Uudse ettepanekuna käidi töögrupis välja idee, et uues aluslepingus peaks olema spetsiifiline liikmesriikide kaitseklausel, mis ütleks, et EL austab liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, nende riigiõiguslikku ja poliitilist ülesehitust, poliitilisi valikuid ning sotsiaalseid väärtusi (nt haridussüsteem, sotsiaalhoolekanne, kaitseväeteenistus jne). Selline klausel ei tähenda aga, et nendes valdkondades ei tohi EL mingeid meetmeid vastu võtta, vaid et kõigis valdkondades tuleb otsuse tegemisel riikide omapäraga arvestada. Ettepaneku autori, töörühma juhi Henning Christopherseni järgi nimetatakse seda sätet ka Christopherseni klauslikuks.

Konvendi liikmete enamik toetab ka artikli 308² säilitamist asutamislepingus. See artikkel võimaldab vajadusel vastu võtta otsuseid ka valdkondades, kus liidule pole otsuse tegemise pädevust otsesõnu antud. See aitaks taas suurendada EL-i toimimise paindlikkust.

Konvendi Eesti esindajad on toetanud töörühma ettepanekuid. Henrik Hololei sõnul aitab konkreetse pädevuse alase peatüki sisseviimine asutamislepingusse muuta liidu ülesehitust läbipaistvamaks ja tuua seda kodanikele lähemale. Eesti valitsus toetab ka artikli 308 säilitamist lepingus. Samas toetatakse EL-ile selge pädevuse andmist valdkondades, kus seni on

² Kui ühisturu toimimise käigus peaks ühenduse mingi eesmärgi saavutamiseks osutama vajalikuks ühenduse meede, mille jaoks käesolev leping ei ole sätestanud vajalikke volitusi, siis võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt vastu kohased meetmed.

kasutatud õigusliku alusena artiklit 308 (nt arengukoostöö, energeetika). Valitsus toetab ülalmainitud spetsiifilise liikmesriikide kaitseklausli sisesevii- mist lepingusse. Eesti valitsus toetab ka liikmesriikide pädevuse taastamist valdkondades, mida pole enam otstarbekas liidu tasandil reguleerida.

5. Majanduspoliitika juhtimine

Majanduspoliitika juhtimise töögrupp võib pidada kõigist kõige vaidluste- rohkemaks. Vaieldi selle üle, kas peaks suurendama Euroopa Liidu päde- vust majanduspoliitika alal ning kuidas korraldada majandus- ja rahapoliiti- tika alast otsusetegemist. Töörühma töö lõpuks ei õnnestunudki eriarva- muste tõttu üksmeelele jõuda. Lõppraportis on paljudes küsimustes peale enamuse arvamuse ära toodud ka vähemuse seisukoht. Arvamuste põhjal võib liikmed laias laastus jagada kaheks: kes soovivad ühenduse rolli suu- rendamist ja olulisi muutusi praeguses majanduspoliitika juhtimise protses- sis (reeglina esindavad sotsiaaldemokraatlikke erakondi), ning kes soovivad suures osas praeguse olukorra säilitamist (eelkõige Suurbritannia, Iirimaa, Rootsi, Holland, Soome parlamendiliikmetest esindajad ning Hispaania, Luksemburgi, Eesti, Läti, Sloveenia, Poola valitsuse esindajad).

Töörühm arutas EL-i majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärgi, mis on sõ- nastatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 ja Euroopa Ühenduse asutamisle- pingu artiklites 2, 3, ja 4. Kuna tegemist on fundamentaalse punktiga, jäe- ti nende täiendamine konvendi otsustada.

Üldine pädevusjaotus EL-i ja liikmesriikide vahel majanduspoliitika juhtimise osas otsustati jätta muutmata. Siiski mainiti ka võimalikku vaja- dust lisada dialoog sotsiaalpartneritega uude konstitutsioonilisse lepingus- se, kuid leiti, et selle otsustamine ületab töögrupi mandaadi.

Rahapoliitika osas toodi välja enamuse arvamuse, mille kohaselt peaks Euroopa Keskpanga (EKP) ülesanded ja eesmärgid jääma muutumatuks. Samas arvas osa liikmeid, et eesmärkidele tuleks lisada majanduskasv ja tööhõive. Samuti jagunesid kaheks arvamused EKP vastutuse ja läbipaist- vuse osas: mõned liikmed arvasid, et praegune olukord on hea, teiste arva- tes võiks parendada aruandlust Euroopa Parlamendile (EP), anda EP-le suu- rem roll EKP juhatuse liikmete nimetamisel ning muuta kohustuslikuks EKP juhatuse koosolekute kokkuvõtete avaldamine. Samuti kutsuti üles aktiivsemale arutelule seoses EKP juhtimise võimaliku ümberkorraldamise- ga pärast laienemist.

Üldise majanduspoliitika koordineerimise osas leidsid töörühma liik- med, et see vajab tugevdamist ning mitmeid protsesse tuleks sünkronisee- rida ja lihtsustada. Enamus leidis, et komisjoni roll majanduspoliitika üld- suuniste (*Broad Economic Policy Guidelines*) koostamisel ja täitmise jälgimisel

ning stabiilsus- ja kasvupakti (SKP) lepete täitmisel peaks suurenema. Samas oli üksmeelne seisukoht, et SKP peaks uuest konstitutsioonilisest lepingust välja jääma.

Otsusetegemise viisidest soovitati lisada uuele konstitutsioonilisele lepingule avatud koordineerimise meetod viisil, mis ei kahjustaks selle meetodi paindlikkust ega mõjutaks ühtegi teist praegu kasutusel olevat koordineerimisprotsessi.

Iseäranis palju vaidlusi tekitanud maksustamise valdkonnas soovitati jätta EL-i pädevus samaks, nagu on praegu kirjas EÜ asutamislepingu artiklites 93, 94 ja 175. Samas pidas enamik liikmetest vajalikuks muutusi maksustamise küsimusi puudutavas otsustamise protseduuris. Pakuti välja kvalifitseeritud häälteenamust otsuste puhul, mis on seotud siseturu funktsioneerimisega, otseselt põhiõigustega või keskkonna kaitsmisega. Ent mitmed liikmesriigid (Eesti, Iirimaa, Rootsi ja Läti) olid sellele väga häälekalt vastu.

Eestit esindas majanduspoliitika töörühmas väga aktiivselt Henrik Hololei. Koos Iiri, Rootsi ja Läti esindajatega saadeti töörühma juhile kiri, et ollakse vastu EL-i pädevuse laiendamisele ja kvalifitseeritud häälteenamuse kasutuselevõtule maksupoliitika valdkonnas. Eesti valitsus pooldas enamikus punktides praeguse olukorra säilitamist. Erandina toetati ettepanekuid, mille kohaselt suureneks komisjoni roll majanduspoliitika koordineerimisel ja täideviimisel. Rahapoliitika osas peeti vajalikuks Euroopa Keskpanga ülesannete ja eesmärkide säilitamist nende praegusel kujul (esmane eesmärk hinnastabiilsus). See aitab pikemas perspektiivis kõige paremini kaasa ka muude majanduslike eesmärkide (majanduskasv, tööhõive) saavutamisele. Nagu eespool mainitud, on Eesti rangelt vastu ka Euroopa Liidule pädevuse andmisele otsese maksustamise alal ning kvalifitseeritud enamushääletuse kasutuselevõtule kaudse maksustamise valdkonnas. Sel moel soovitakse tagada subsidiaarsuse põhimõtte jätkuvat rakendamist selles valdkonnas.

6. Rahvusparlamentide roll

Rahvusparlamentide kaasamist liidu otsustusprotsessi nähakse ühe peamise legitiimsuse ja läbipaistvuse tagamise ning kodanike kaasamise instrumendina. Rahvusparlamentidel nähakse olulist rolli ka liidu reformide võtme-põhimõtte – subsidiaarsuse tagamisel. Nimelt on rahvusparlamendid seotud kogu asutamislepingute muutmist puudutava protsessiga ning kaudselt ka liidu põhiseadusliku arengu kujundamisega – aluslepingute muudatused jõustuvad alles pärast seda, kui kõik liikmesriigid on need ratifitseerinud kooskõlas oma vastavate põhiseadusest tulenevate nõuetega. Ena-

mikel juhtudel tähendab see parlamentaarset ratifitseerimist, kuid mõnedes liikmesriikides ka referendumil läbiviimist. Sellest tulenevalt võib üksainus rahvuslik seadusandja panna veto kõigile lepingu muudatustele, tõkestades nii kogu integratsiooniprotsessi.

Samas ei saa ükski rahvuslik parlament muuta eksisteerivat süsteemi ega teha selleks ettepanekuid. Igapäevase seadusandluse kujundamisega tegelevad Euroopa Liidus peamiselt valitsuste esindajad ning rahvusparlamendid on ulatuslikes valdkondades jäänud ilma õigusest ise seadusi vastu võtta. Rahvusparlamendi seadusandliku pädevuse vähenemist iseloomustavad kõige ilmekamalt Euroopa Liidu õiguse funktsioneerimise kaks aluspõhimõtet – EL-i õiguse ülimuslikkus ning otsene kohaldatavus.

Kuidas suurendada rahvusparlamentide panust EL-i poliitilisse protsessi ja vältida võimalikku dubleerivat või teineteisega konkureerivat seadusloomet? Peaaegu konsensuslik seisukoht on, et rahvusparlamendid tuleb aktiivsemalt kaasata tagamaks liidu ja siseriikliku seadusandluse paremat haakuvust ja rakendatavust. Eeskätt nähakse seda toimuvat eelnõu väljatöötamise aegse koostöö läbi. Seejuures tuleb siiski igati vältida otsustusprotsessi pikenemist ja komplitseerumist. Nn varajase hoiatamise mehhanism, kus parlamendid varustatakse algatava eelnõuga varajases faasis, omab lisaväärtust vaid juhul, kui toimib efektiivselt ja paindlikult.

Tehniliselt oleksid olulised järgmised aspektid:

- Rahvusparlamentidele tagatakse nn varajane hoiatamine subsidiaarsuse küsimustes nii, et nad on kaasatud eelnõude planeerimise ja väljatöötamise protsessi. Komisjonil on palutud leida selle tagamiseks sobiv protseduuriline mehhanism.
- Parlamentide osalus peaks algama kohe pärast komisjonipoolset eelnõu algatamist. Seega peaks komisjon saatma eelnõu samaaegselt nii nõukogu kui ka rahvusparlamentidele. Sekkumine saaks siiski toimuma tähelepanu juhtimise, mitte veto kaudu.

Otsitakse väljundeid ka rahvusparlamentide ühispositsiooni ja diskussiooni arendamiseks liidu tasemel. Kuigi leidus ideid luua uus parlamente koondiv kongress, oli tehniliselt levinuimaks idee teha seda juba eksisteeriva COSAC-i³ raames. Kongressi idee pooldajad tõid välja selle võimaliku rolli Euroopa tuleviku ja üldiste suuniste üle arutlemisel, võttes seega osaliselt üle Ülemkogu ja nõukogu funktsioone.

Eesti esindajate seisukohad on olnud kantud ideest vähendada kodanik-

³ Foorum, mis ühendab Euroopa Parlamenti ja liikmesriikide Euroopa asjadega tegelevaid komisjone.

konna ja siseriikliku poliitilise süsteemi kaugenemist liidust – seega on oluline rahvusparlamentide senisest tihedam kaasamine EL-i õigusloomeprotsessi. Hiljem tuleb sisuliselt sama lause. Toetatakse parlamentidele volituste andmist subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise järelevalveks. Põhiliseks mooduseks Euroopa asjade mõjutamisel nähakse valitsuse esindajate kontrolli, ent selles küsimuses ei peeta võimalikuks ega vajalikuks üle-euroopaliste normide kehtestamist – iga riik peab endale ise leidma optimaalse parlamendi kaasamise vormi.

7. Menetlusviiside ja õigusmeetmete lihtsustamine

Paljude kodanike ja tegelikult ka spetsialistide jaoks on Euroopa Liidu toimimine liiga keeruline. Seetõttu loodi konvendis töörühm, mille eesmärgiks oli vähendada EL-i juriidiliste instrumentide ja menetlusviiside paljususest tulenevat segadust. Kahtlemata on kõik konvendis osalejad lihtsustamise ja ratsionaliseerimise poolt, kuid töögrupi eesmärgiks oli leida praktiliselt sobivad lahendused.

Esiteks, millises ulatuses on võimalik erinevate seadusandlike menetlusviiside arvu vähendamine? Üks võimalus on koostöömenetluse⁴ kaotamine, kuna seda kasutatakse vaid nelja lepinguartikli puhul majandus- ja rahaliidu valdkonnas. Kuivõrd see menetluse liik asub olemuslikult konsultatsiooni- ja kaasotsustamise menetluse vahel, siis see eriti lisatud kasu ei anna. Seega oleks võimalik nendes neljas artiklis koostöömenetluse asendamine ühega ülejäänud kahest.

Sellest lähtuvalt tekib küsimus, kas oleks mõttekas võtta kaasotsustamismenetlus kasutusele kõigi seadusandlike otsustuste puhul. See eeldaks vahetegemist seadusandlikel ja rakenduslikel aktidel, mida täna ei eksisteeri. Kuna rakendusaktid on valdavalt tehnilist laadi, siis nende puhul Euroopa Parlamendi koormamine kaasotsustamisega ei pruugi olla kõige efektiivsem. Selleks tuleb aga välja töötada mehhanism seadusandlike ja rakenduslike aktide eristamiseks. Selle küsimusega haakub tihedalt ka arutelu, kas laiendada kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist kõikidele valdkondadele, kus Euroopa Parlamendis kasutatakse kaasotsustamismenetlust. Käesoleval hetkel kasutatakse kaasotsustamise valdkondadest nõukogus ühehäälsust neljal juhul (EL-i kodakondsus, sotsiaalkindlustus, asutamiseõigus, kultuur). Eri menetluste kombinatsioonide arvu vähendamiseks

⁴ Konsultatsioonimenetluse korral küsitakse Euroopa Parlamendi arvamust, ent puudub otsene kohustus sellega arvestada, koostöömenetluse korral on võimalik parlamendi vastuseisu ületada vaid liikmesriikide konsensuse korral nõukogus ja kaasotsustamise puhul ei ole võimalik parlamendi nõusolekuta akti vastu võtta.

võiks neis valdkondades kaaluda kvalifitseeritud enamushääletuse kasutuselevõttu.

Koos menetluste lihtsustamisega on kerkinud küsimus, kuidas vähendada lepingus loetletud õigusmeetmete arvu ning kas õigusaktide nimed peaksid paremini peegeldama tegelikkust. EL võtab vastu enam kui 30 eri tüüpi akte. Viis peamist liiki (määrused, direktiivid, otsused, soovituselised ja arvamused) tulenevad EÜ asutamislepingu artiklist 249, neile lisanduvad veel muud lepingust tulenevad (juhised, raamprogrammid, rakendusotsused jne), muud praktikas kasutatavad (deklaratsioonid, resolutsioonid, kokkuvõtted jne) ning teise ja kolmanda samba raames kasutatavad instrumentid (ühisstrateegiad, ühispositsioonid, ühistegevused, raamotsused jne).

Eesti valitsus pooldab põhimõtteliselt ulatuslikku menetlusviiside ja õigusmeetmete lihtsustamist, mis aitaks kodanikel paremini mõista EL-i toimimist. Näiteks toetati erinevate seadusandlike menetlusviiside arvu vähendamist koostöömenetluse kaotamise näol. Samas olid valitsuse seisukohad üsna realistlikud, pidades silmas asjaolu, et maksimaalse lihtsuse saavutamine ei ole võimalik, kuna olemasolevad lepingud ja teised õigusaktid on siiski keeruliste riikidevaheliste läbirääkimiste lõpptulemus. Nii oli Eesti vastu kvalifitseeritud hääletuse kasutamisele kõikides valdkondades, kus Euroopa Parlamendis kasutatakse kaasotsustamismenetlust – pigem tuleks vaadelda iga valdkonda eraldi ja otsustada, kas kvalifitseeritud enamushääletuse kasutuselevõtt on võimalik või mitte. Eesti jaoks on eriti sotsiaalpoliitika selline valdkond, kus pole otstarbekas toetada ühehäälsuse põhimõttest loobumist. Eesti oli ka skeptiline eelarvemenetluse lihtsustamise, iseäranis kohustuslike ja valikkulutuste erinevuse kaotamise suhtes. Õigusmeetmete arvu vähendamisse ja süsteemi korrastamisse suhtuti positiivselt.

8. Välissuhete ja kaitsepoliitika arendamine

Tulenevalt liidu institutsionaalsest skeemist ja küsimuste tundlikkusest, käsitleb konvent välissuhete ja kaitseküsimusi osaliselt teineteisest lahus, osaliselt paralleelselt.

Välissuhted

Euroopa Liidu aktiivsus ja käimasolev debatt välis- ja julgeolekupoliitikas on igati õigustatud: ühelt poolt on olemas vajadus ühiste huvide leidmiseks ja efektiivseks esitamiseks, teisalt aga potentsiaalne ulatuslik vahendite kogum, mille kaudu poliitikaid tegusamalt rakendada. Välissuhete dimensioon pakub liikmesriikidele võimaluse regionaalsel eripäral ja ühistel väär-

tustel baseeruva identiteedi sõltumatuks arendamiseks rahvusvahelisel areenil. EL-i eeliseks on siin võimalus kasutada välissuhete arendamiseks teistest organisatsioonidest ja riikidest ulatuslikumat spektrit vahendeid nii sisetiste kui väliste ohtude (terrorismi jne) vältimiseks.

Kõik riigid on üksmeelel, et liit peab oma mõju välissuhtluses kasvama. Samuti ollakse üksmeelel tugevama ja ühtsema esinduse osas rahvusvahelistes organisatsioonides. Siiski möönab enamik riike samas, et teema on äärmiselt tundlik ja arendamine peab toimuma läbimõeldult. Prioriteetidena nähakse ka tsiviilmeetmete arendamise jätkamist ja koostöö säilitamist NATO-ga. Rida riike on tõstatanud ka küsimuse arengukoostöö otstarbekamast arendamisest.

Esmaseks prioriteediks käimasoleva debati raames on liidu üldiste välissuhtluse ja julgeoleku vajaduste määratlemine ning seejärel jätkatakse neist tulenevate selgete eesmärkidega, prioriteetide ja põhimõtete formuleerimisega. Välissuhete (aga ka kaitseküsimuste) reformi muudab keerukaks asjaolu, kus ühelt poolt püütakse suurema sidususe ja efektiivsema ühtse esindatuse poole, teisalt aga seisavad liikmesriigid kõigiti oma suveräänsuse eest. Ka eeldavad mis tahes reformid ja pädevuse delegeerimine nn kõrge poliitika alal põhjalikku kaalutlemist ja sotsiaalset nõusolekut.

Välissuhete arendamisel on institutsionaalseks võtmedilemmaks paindlikkuse ja efektiivsuse üheaegne arendamine. Ainult liikmesriikide eripärasid arvestav ja paindlik süsteem saab olla liikmesriikide poolt tunnustatud ühishuvide esindaja. Paindlikkuse peaksid tagama õigus jääda mingist koostöövaldkonnast kõrvale (*opt-out*), konstruktiivne hääletamises mitteosalemine (*constructive abstention*), vaikiv toetus (*implicit support*) jms. Arvesse tuleb siiski võtta, et mis tahes efektiivne ja koondatud juhtimine on enamasti otseses võrdelises seoses liikmesriikide suveräänsuse vähenemisega antud valdkonnas.

Üldistes seisukohtades liidu välispoliitilistest valikutest jagunevad riigid põhimõtteliselt järgnevalt:

1. Riigid, kes näevad liidu arengut tsiviilmeetmetega (Põhjadimensioonist arenguabini) julgeoleku tagajana (Soome, Kreeka, Türgi);
2. Riigid (Taani, Iirimaa, Austria, Soome), kes pooldavad põhimõtteliselt status quo säilitamist ja väheseid sisemisi reforme sidususe parandamiseks. Kompromissiks oleks ka võimalus vabatahtlikule koostööle (*opt-in*) EJKP (kuna teised lühendid on ka tõlgitud osas);
3. Riigid (Suurbritannia, Prantsusmaa), kes näevad liitu tulevase suurvõimuna, kellel on oma autonoomsed sekkumisvahendid ja kes, tehes küll koostööd NATO-ga, võivad tegutseda tulemusli-

- kult nii tsiviilvahenditega julgeoleku tagamisel kui lahingumissioonides;
4. Hulk riike näeb vajadust teine sammas ühendada (ehk liita) esimese sambaga ja lahendada sellega komplekselt ka sidusus- ja fiinantseerimisprobleemid; sellega kaasneks ka ulatuslik kvalifitseeritud otsustamine;
 5. Riigid, kes näevad ühiskaitse arendamise vajadust (Kreeka, Poola).

Olulise osa välissuhete arutelust hõlmavad institutsionaalsed küsimused. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika alal soovitakse enam rakendada ühenduse meetodit (nt komisjoni välissuhete voliniku ja ÜVJP Kõrge Esindaja ametikohtade ühendamine, enamushääletus). Kaitseküsimused jääksid eeldatavalt valitsustevahelise koostöö valdkonda, mõned riigid soovivad jätta kaitseküsimused täiesti liikmesriikide pädevusse. Praktilise lahendusena toetab üha enam riike nn kahe mütsi varianti, s.t liikmesriikide, parlamendi ja komisjoni koostöös nimetatav Kõrge Esindaja oleks samal ajal ka komisjoni liige ja selle asepresident ning tal oleks seadusandliku initsiatiivi õigus ja täidesaatev funktsioon. Kaaluda soovitatakse ka kvalifitseeritud häälteenamise ning teiste „ühenduse meetodite” (näiteks konstruktiivne eriarvamusele jäämine, hääletamises mitteosalemine) kasutamist välispoliitiliste otsuste puhul.

Eesti esindajad on oma positsioonides rõhutanud, et Euroopa peaks omandama veelgi selgema ja ühtsema hääle välispoliitikas, kuid samas peab ÜVJP toimimist vähemalt keskpikas perspektiivis ja tänase ressursipuuduse juures vaatlema ühe osana transatlantilisest julgeolekustruktuurist (koos OSCE, NATO, Euroopa Nõukogu jt organisatsioonidega), kus igal üksusel on oma spetsiifiline roll. Teiseks ollakse seisukohal, et ÜVJP ühendamine on aeglane protsess ja see ei saa toimuda enne, kui liikmesriigid ja kodanikud selleks valmis on. See tähendab, et käesoleval ajal ei peeta vajalikuks ÜVJP ühendamist. Eesti toetab ÜVJP spetsiifilistes küsimustes KHE rakendamist, kuid põhimõttelistes küsimustes peetakse siiski vajalikuks konsensusnõude säilitamist. Samuti peetakse oluliseks EL-i välistegevuse aspektide sidusamat ühendamist tagamaks olemasolevate vahendite kompleksset ja ratsionaalset kasutamist.

Kaitsepoliitika

Kaitsedimensiooni kui täna veel liidu pädevusse mittekuuluva valdkonna arendamisel on keskseks küsimuseks liikmesriikide solidaarsus ja eksisteerivad ühishuvid. Tulenevalt osapoolte ajaloolisest ja kultuurilisest eripärast on edasimineku eelduseks paindlik ja rahvuslikke eripärasid arvestav lähe-

nemine. Keskseks küsimuseks eelseisvas debatis on ÜVJP ja kaitsedimensiooni suhestatus NATO-ga. Siin on olulistena välja toodud järgmised aspektid:

1. Euroopa Liit toimib vähemalt keskpikas perspektiivis põhiliselt ennetava ja kaudse julgeoleku tootjana, seega jääb senini kestma ka kaitsealane seotus NATO-ga.
2. Probleemid NATO ja liidu positsioonide vahel on paljuski põhjustatud asjaolust, et NATO on kaitseorganisatsioonist teisenemas kriisireguleerimise ja demokraatiseerimise organisatsiooniks. Seejuures vajab olulist täiendamist võitlus nn mitteriiklike ohtudega ja hilisem sotsiaalselt aktsepteeritav ja jätkusuutlik rahu tagamine ning demokraatiseerimine.
3. Senine rollijaotus, kus NATO pakub vaid kaitsealast sekku-mist, võiks säilida, aga koostööd NATO ja EL-i II samba osas tuleks tõhustada. Liidu eelis julgeoleku tagamisel on võimekus koordineerida eesmärkide elluviimisel erinevaid poliitika-aid. Seega peaks tähelepanu pöörama tsiviil- ja militaarsete aspektide sidususele. Võitluses terrorismiga on liidul teatud aspektides samuti väga palju NATO-le lisada.

Kaalumisel on ka kollektiivkaitse põhimõtte sätestamine lepingus või sellele lisatud protokollis. Riikidele, mis ei soovi või ei suuda kohe kollektiivkaitsega liituda, soovitakse jätta võimalus hilisemaks liitumiseks (*opting-in*). Samas on nii mitteühinenud kui NATO-meelsemad riigid niisuguse klausli vastu, nii et tõenäoliselt see teed põhiseaduslikku lepingusse ei leia.

Eesti esindajad on olnud seisukohal, et EL peaks arendama edasi kriisireguleerimisjõude, ent ei peaks kujunema kollektiivkaitset pakkuvaks organisatsiooniks – see roll peaks siiski jääma NATO-le. Euroopa Liidul puudub tänasel päeval suutlikkus ilma NATO toetuseta suuremaid sõjalisi operatsioone ette võtta ja seda tuleb endale ka tunnistada.

9. Vabadus, julgeolek ja justiitsküsimused

Liidu sisejulgeolekuga seotud teemad – siseriiklik julgeolek, kodanike turvalisus ja vabadus – on viimastel aastatel tõusnud üheks sagedamini diskuteeritavaks Euroopa Liiduga seotud teemaks. Õigus- ja siseküsimustes omandas Euroopa Liit esmakordselt pädevuse Maastrichti lepinguga, Amsterdami lepinguga viidi suurem osa teemasid kolmanda samba alt esimese alla muutmaks otsusetegemist efektiivsemaks. Nüüd arutatakse, kas peaks ühendamise protsessi jätkama ning veelgi suurendama ühenduse ja selle institutsioonide pädevust.

Konvendi töörühm tegi selles suunas oma lõppraportis mitmeid ettepanekuid:

- Võtta kõik seadusandlikud aktid kõigis praegu esimese samba all olevates valdkondades (asüül, immigratsioon, viisad, põgenikud) vastu kaasotsustamisega parlamendis ja kvalifitseeritud häälteenamusega nõukogus. Seniste konventsioonide ja muude vähem siduvate meetmete asemel tuleks kasutada ühtseid õigusmeetmeid.
- Ka praeguse kolmanda samba alal (politseikoostöö ja õigusala koostöö kriminaalrajades) tuleks ulatuslikumalt kasutada kvalifitseeritud häälteenamust, teatud küsimustes tuleks siiski säilitada ühehäälsus.
- Viia aluslepingusse sisse vastastikuse tunnustamise põhimõte.
- Tuleks ühtlustada karistusõiguse piiriülest mõõdet puudutavad sätted (miinimumreeglite kehtestamine teatud kuritegude koosseisudele ja karistustele, samuti kriminaalmenetluste mõningate aspektide ühtlustamine).
- Tuleks säilitada liikmesriikide ja komisjoni ühine initsiatiiviõigus.
- Tuleks sisse seada Europoli parem parlamentaarne ja kohtulik kontroll ning korrektsem õiguslik alus nii Europolile kui Eurojustile.

Eesti valitsus on nende ettepanekutega üldjoontes nõus.

10. Institutsionaalsed küsimused

2003. aasta jaanuaris jõudis konvent esimest korda institutsionaalsete küsimuste aruteluni. Konvendi valitsuste esindajate kohtumisel arutati teemat esmakordselt 20. detsembril. Erinevalt muudest teemadest on kõigil osalejatel selles valdkonnas oma huvid ja vaidlused saavad tõenäoliselt olema senisest tulisemad. Ilmselt sõltub just sellel teemal kokkulepetest konvendi kui terviku õnnestumine.

Ülemkogu presidendi institutsioon

Institutsioonide valdkonnas ilmnevad muude küsimustega võrreldes märgatavalt enam vastuolud suurte ja väikeste riikide vahel. Üheks selliseks küsimuseks on ülemkogu presidendi ametikoha sisseseadmise idee. Suured riigid Suurbritannia juhtimisel leiavad, et tõhusaks suhtlemiseks kolmandate riikidega (nt USA või Venemaaga) oleks vajalik stabiilsema ja kõrgeta-

semelisema esindaja olemasolu, kui seda on eesistujariigi pea- või välisminister. Viimane vahetub iga poole aasta tagant ja nii ei teki teiste riigi- ja valitsusjuhtidega lähedasi suhteid. Samas leiab enamik väikeriike (k.a Eesti), et sellisele ametikohale valitud isik sõltuks suuresti suurriikide huvidest, ning seetõttu seda ideed valdavalt ei toeta.

Euroopa Liidu Nõukogu

Nõukogu toimimisega seotud teemadest on olulisim eesistumise korraldamise küsimus. Praegu vahelduvad eesistujariigid iga kuue kuu tagant, see aga tekitab jällegi kriitikat poliitika vähese järjepidevuse kohta. Samuti kasvab eesistuja töömaht pidevalt, ja eriti väikeste riikide jaoks peetakse töökoormust liiga suureks. Seda argumenti tegelikkus paraku ei kinnita, kuna paljud väikeriigid on selle ülesandega edukalt toime tulnud. Ehkki paljud riigid pooldavad praeguse süsteemi säilimist, on arutlusel ka ettepanekud grupieesistumise (valdkonnad jagatakse teatud arvu riikide vahel) ja eesistujate valimise osas (iga kogu – ministrid, Coreper jm komiteed, töögrupid – valiks endale juhi teatud tähtajaks). Eesti valitsuse eelistus kuulub samuti praeguse süsteemi jätkumisele – see tagaks kõige paremini kõikide liikmesriikide võrdsuse põhimõtte järgimist. Olukorda parandada annab ka teiste meetoditega – koostööloogika tugevdamisega ametis oleva ja tulevaste eesistujate vahel, koordineerimise tõhustamisega erinevate poliitikavaldkondade vahel jne. Valitsus on otsustanud, et igal juhul toetatakse roteeruva eesistumise säilimist Ülemkogus, nõukogus ministrite tasemel ja Coreperis (nagu pakkus oma ettepanekutes välja Euroopa Komisjon).

Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjoni osas on peamiseks küsimusteks liikmete arv ja presidendivalimise moodus. Nizza lepingus on kirjas, et alates järgmisest komisjoni koosseisust on igal liikmesriigil üks volinikukoht, kui liikmete arv jõuab aga 27ni, siis võetakse kasutusele uus süsteem, kus volinikke on vähem kui liikmesriike. Selle eesmärgiks on vältida volinike arvu liigset suurenemist, kuna see võiks muuta töö ebaefektiivsemaks. Ettepaneku vastased ei pea seda argumenti kuigi tõsiseks, kuna mitmete riikide valitsuses on enam kui 27 või 30 ministrit, pigem rõhutatakse vajadust muuta komisjoni töökorraldust. Eesti valitsuse esindaja on selles küsimuses olnud konservatiivsetel seisukohtadel, pidades vajalikuks igale riigile oma volinikukoha säilitamist. See võimaldab komisjonis täiel määral otsusetegemises osaleda, sama oluline on ka Euroopa Liidu asjus selguse tagamine kodanikele.

Komisjoni presidendi kinnitavad praegu Euroopa Parlamendi heakskiidu järel ametisse liikmesriigid. See protsess on üsna läbipaistmatu ja on kostnud ettepanekuid protseduuri demokratiseerimiseks. Kõige ilmsemaks võimaluseks on anda presidendikandidaatide esitamise ja ametissevalimise õigus Euroopa Parlamendile. See suurendaks veelgi selle kogu pädevust, oponentide arvates liigagi palju ja rikuks niimoodi institutsionaalset tasakaalu. Teine variant on üleeuroopaliste presidendivalimiste korraldamine, ent sellel on suur oht takerduda logistilistesse, keelelistesse jms takistustesse. Kolmas võimalus, millest on juttu olnud, looks spetsiaalse liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi esindajatest koosneva valijameeste kogu. Sealsed diskussioonid oleksid loodetavasti avalikumad ülemkogu suletud uste taga toimuvaga võrreldes. Eesti valitsus ei pea vajalikuks senise komisjoni presidendi valimise süsteemi muutmist.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Eesti seisukohad institutsionaalsetes küsimustes on üsnagi *status quo*'d pooldavad. Radikaalsetele muutustele eelistatakse institutsionaalse tasakaalu säilitamist ning ümberkorraldusi, mis muudaksid liidu institutsioone ja nendevahelist koostoimet tõhusamaks, läbipaistvamaks ja demokraatlikumaks. Eriti oluliseks peetakse liikmesriikide võrdsuse põhimõtte säilitamist. Toetame lahendusi, mis tagavad võrdsed võimalused nii suurtele kui väikestele, nii uutele kui vanadele liikmesriikidele.

11. Eesti osalus tulevikukonvendis: seisukohtade koostamine ja koostöö teiste riikidega

Eesti positsioonid tulevikukonvendis saavad perioodiliselt valitsuse heakskiidu. Positsioonide väljatöötamisega tegelevad ametnikud konvendi asendusliikme Henrik Hololei juhtimisel. Iseäranis tegeleb igapäevase konvendi arengute jälgimisega eurointegratsiooni büroo juurde loodud sekretariaat. Ettepanekud seisukohtadeks arutatakse enne valitsusele esitamist läbi ka erinevate ametkondade (välis-, justiits- ja rahandusministeerium, presidendi kantselei, Riikogu kantselei, EL-i teabekeskus) esindajatest koosnevas tugirühmas.

Riigi positsioonid peavad ühest küljest arvestama siseriiklike seisukohtadega, teisest küljest aga teiste konvendis osalejate positsioonidega – üksi mingi seisukoha kaitsmine pole praktiliselt võimalik. Lisaks osalemisele konvendi tavapärasel tööl on Eestil, eriti valitsuse esindajate tasandil, hea koostöö teiste riikidega. Kaks korda on Eesti esindajad kohtunud terve päeva kestnud arvamustevahetusel kolleegidega Põhjamaadest, Lätist ja Leedust. Veelgi olulisemana sai Eesti 2002. aasta detsembris esmakordselt kutse väikeriikide valitsuse esindajate töökoosolekule. Sellel on senini

osalenud vaid liikmesriigid, jaanuaris toimuvale kohtumisele kutsuti esimeste kandidaatriikidena Eesti ja Sloveenia. Seda kutset võib ilmselt pidada ka tunnustuseks nende riikide aktiivsele osalusele konvendi töös. Kahepoolset tasemel suhtlevad valitsuse esindajad pidevalt paljude partneritega, kõige sagedamini Iirimaa, Suurbritannia, Läti, Sloveenia ja Põhjamaade esindajatega.

12. Konvendi töö lõpptulemus ja tulevikudebati lähitulevik

Kui konvendi töö alguses valitses segadus töö võimaliku lõpptulemuse osas, siis alates 2002. aasta sügisest on selge, et selleks saab uus põhiseaduslik leping. See leping asendaks kõik senised mitmeid kordi paigutatud tekstid. Nüüdseks kõigi poolt edasise töö alusena aktsepteeritud alusteksti struktuuri esitas president Valéry Giscard d'Estaing 28. oktoobril 2002. aastal. Dokument koosneb preambulast ja kolmest osast: konstitutsioonilised sätted, liidu poliitika ning üld- ja lõppsätted. Konvendi presidendi sõnade kohaselt peaksid konstitutsioonilised sätted olema eriti selgelt ja hoolikalt sõnastatud, et olla igale kodanikule arusaadavad. Teine osa koosneb olemasolevate lepingute sätetest, mis puudutavad liidu poliitika. 414-st olemasolevast artiklist jäävad kava kohaselt muutumatuks 205, minimaalselt muudetakse 136 sätet ning 73 kirjutatakse täielikult ümber. Teine osa on praeguse projekti kohaselt pigem sisukord jaotiste loeteluga kui põhiseaduslik tekst.

Eesti valitsuse hinnangul on tegemist hea alusega edaspidiseks – sellesse projekti saab sisse kirjutada spetsiifilised sätted, milles kokku lepitakse. Projekt lihtsustab EL-i senist lepingulist struktuuri – mitmed olemasolevad lepingud asendatakse ühe hästi struktureeritud ja sidusa lepinguga, kaotatakse ka liidu sambastruktuur. EL-ile antakse sellega juriidilise isiku staatus. Muuhulgas sätestatakse ettepaneku kohaselt esimest korda Eestis palju poleemikat tekitanud EL-ist väljaastumise võimalus. Samas oli projektis ka ideid, mida Eesti ei toeta: Euroopa rahvaste kongressi idee, mis muudaks EL-i institutsionaalse süsteemi senisest veelgi keerulisemaks; topeltkodakondsuse võimaldamine; Euroopa Ülemkogu presidendi ametikoha loomise idee; EL-i lähiümbruskonna kontseptsiooni väljatöötamine ja EL-i nime muutmine.

Konvendi loomisest peale on olnud ebaselge, mil määral on konvendi töö tulemus lõplik ja mil määral on konvendi kokku kutsunud liikmesriikidel võimalik seda muuta. Algselt lootsid paljud, et konvent töötab välja erinevad variandid ja esitab need kaalumiseks valitsustevahelisele konverentsile. Samas muutus töö edenedes selgemaks, et nii suurejooneliselt kokku kutsutud konvent ei saa tegelda ainult ülesannete püstitamisega, pigem

peaks selle otsused ka reaalsuseks saama. Seda suhtumist süvendasid ka suuremad liikmesriigid, kes järjest asendasid oma varasemad esindajad välisministritega (Hispaania, Saksamaa, Prantsusmaa, 2003. aasta alguses ka värske eesistujariik Kreeka). See fakt demonstreerib ilmekalt, et konvent on kujunemas *de facto* valitsustevaheliseks konverentsiks või vähemalt selle reaalseks sissejuhatuseks. Seetõttu võib hinnata, et konvendi lõpptulemusest jõuab ka ca 95 % uude lepingusse, hiljem on võimalik vaielda vaid tühise osa küsimuste üle.

Lõpetuseks on veel ebaselge valitsustevahelise konverentsi toimumisaeg. Nizza deklaratsiooni kohaselt peaks see kokku kutsutama 2004. aastal, ent kuna konvendi töö lõpeb 2003. aasta juunis, siis on paljud riigid nii pika pausi vastu. Üheks põhjuseks on ehk ka lootus, et kiire ja lühikese VVK-ga saaks vältida kümne uue liikmesriigi osalemist lõplikul otsustamisel, ent see pole vastuvõetav ei tulevastele liikmetele ega mitmele praegusele liikmele. 2004. aasta pooldajate üheks peamiseks argumendiks on vajadus ühiskondliku debati järele konvendi otsuste osas – selleks paarist nädalast või kuust kindlasti ei piisa. Siiski tähendab laienemise kuupäeva edasilükumine 1. jaanuarilt 2004. aastal 1. maile, et VVK-ga alustamisega viivitamine laienemiseni muutub üha ebatõenäolisemaks. Üks võimalik kompromiss oleks VVK algus 2003. aasta lõpus, tulevaste liikmete osalemine täieõiguslikena ja allkirjad antaks siis kohe pärast EL-i laienemist – vastasel juhul oleks praeguste kandidaatide täiel määral osalemist võimatu tagada.

Summary: Estonia and the European Convention

Viljar Veebel, University of Tartu

The aim of the article is to give an overview of the development of the debate on the future of the European Union to date, and to discuss the participation and positions of the Estonian Government in the debate. Though the debate has developed at a rapid pace, information on the topics and choices discussed have been difficult to obtain even for those most interested in the process. The following article attempts to fill this gap.

Introduction

The development of the European Union has reached a decisive moment: ahead lie the challenges of unifying Europe and establishing a higher level of integration. At the same time, it is necessary to make the Union more open and transparent for the average citizen and to make him or her feel that the Union deals with matters of everyday concern. In order to meet those challenges the European Council adopted the Declaration on the Future of Europe at Laeken in December 2001.

Four basic questions were elaborated which form the major points of departure for the debate:

1. allocation of competencies between the EU institutions and the member states
2. the role of national parliaments in EU decision-making
3. simplification of the treaties
4. the status of the Charter of Rights

The evolving European Union has to satisfy a high level of expectations. It is to be efficient, democratic, and legitimate. Governance must have a clear

mandate and responsibility. At the same time, the system should be as open as possible to respond to desires of its citizens and also engage different interest groups in the decision-making process. Duplication must be avoided and governance must appear to be transparent and reasonable to the electorate. At the same time it is important to focus on the feasibility of reforms, which have to fit into the existing system, while maintaining a balance between the national interests and further integration.

The European Convention

To better achieve the aims of the debate, a two-tiered structure was agreed upon at Laeken. The initial stage is a Forum which functions as the framework for European-wide and national non-governmental organizations to voice their opinions. These forums articulate ideas which proceed through interest groups or national representatives to the next stage of the debate – the Convention on the Future of Europe. The goal of this two-tiered arrangement is to ensure the involvement of citizens and non-governmental organizations in the debate and to bring the Union closer to its citizens. The Convention held its opening session on 28 February 2002 and is scheduled to conclude its work after presenting concrete proposals to the European Council in June 2003.

The Convention is composed of 15 representatives of the member states' governments, i.e. one from each member state; 30 representatives of national parliaments, i.e., two from each member state; two representatives of the European Commission and 16 Members of the European Parliament. The candidate countries are represented on the same basis with the exception that they cannot block a consensus reached by the present member states. Thus a total of 28 states and 217 representatives are participating in the Convention. The Estonian Government is represented by ex-president Lennart Meri with Henrik Hololei as his substitute, and the Estonian Parliament is represented by Tunne Kelam and Peeter Kreitzberg with Liia Hänni and Ülo Tärno as substitutes. The Convention is chaired by French ex-President Valéry Giscard d'Estaing.

The Convention aims in its work to involve the citizens as much as possible. All discussions held by the Convention and its official documents are made public and are freely available on the Convention's internet homepage.

A comprehensive list of topics are under discussion: what are public expectations of the European Union? The EU's mission, democracy vs. effectiveness, justice and home affairs, the role of national parliaments, civil society, the EU as a foreign policy actor, the simplification of the treaties and

the drafting of a constitution, the legal personality of the Union, subsidiarity, the Charter of Rights, economic governance and complementary competencies.

The basic analyses are formulated by working groups which prepare proposals and alternative options for the plenary sessions. Each of the working groups focuses on one of the following topics:

1. Subsidiarity.
2. The Charter of Rights.
3. Legal personality of the EU.
4. The role of national parliaments.
5. Complementary competencies.
6. Economic governance.
7. External action.
8. Defence
9. Simplification of the legislative processes
10. Freedom, security and justice
11. Social Europe

Estonia's participation in the Convention: formulating positions and cooperation with other states

Estonia's positions at the Convention receive periodic assent from the government. Positions are formulated by a group of officials led by the substitute member of the Convention Henrik Hololei, who is Head of the Office of European Integration. Daily developments are tracked by a special secretariat established under the Office of European Integration. Before proposed positions are presented to the government, they are discussed in a committee which includes representatives of various ministries and state institutions.

The Government's positions should take into account domestic public opinion as well as the positions of the other member countries in the Convention. To defend some position alone is practically impossible. In addition to participation in the everyday work of the Convention, Estonia enjoys good cooperation with other states, particularly at the level of the government's representation. For example, on two occasions Estonian representatives participated in lengthy meetings exchanging views with colleagues from the Nordic and Baltic countries. Even more important was the invitation for Estonia to participate for the first time in the meeting of the government representatives of the small states. Previously only

member states had participated, but in January 2003 Estonia and Slovenia were the first two candidate countries to join this group. This invitation could be regarded as a recognition of the active participation of these two countries in the work of the Convention. On a bilateral level, Estonian representatives work closely with many partners, but most frequently with representatives of Ireland, Great Britain, Latvia, Slovenia and the Nordic countries.

The end result of the Convention and the further development of the future debate

If during the beginning of the Convention's work there was confusion regarding the possible end result of its labours, then from the Autumn of 2002 it has been fairly clear that there will be a new Constitution. This would replace all the previous cumulative texts of the complicated treaties. The generally accepted skeleton structure of a draft constitution that forms the basis for discussion was presented by Giscard d'Estaing in October 2002. Of notable interest was the first explicit mention of the right of member states to withdraw from the Union, question that aroused considerable public discussion in Estonia. The same draft however contains a number of proposals that Estonia does not support: establishment of a congress of European peoples which would make the institutional system even more complicated than it already is; double citizenship; the creation of the position of President of European Council; creating a new neighbourhood policy; changing the name of the EU.

From the establishment of the Convention it has been unclear how conclusive its work will be and to what extent the member states which have convened the Convention will be able to amend its results. At first, many hoped that the Convention would draft alternative proposals and present them to the Intergovernmental Conference simply as a basis for discussion. However, as the work of the Convention has progressed, it has become clear that it should not simply deal with drafting proposals for consideration, but that its recommendations should also be implemented. This change in attitude can also be seen with larger member states (Spain, Germany and France and in the beginning of 2003 the new holder of the rotating presidency, Greece) replacing their earlier representatives with their foreign ministers thus attaching more weight to the Conventions deliberations. This fact illustrates that the Convention is evolving into a *de facto* Intergovernmental Conference or at least into its precursor.

Does the European Union Still Matter for Estonia's Security? Positioning Estonia in CFSP and ESDP

Kristi Raik, Finnish Institute of International Affairs

The foreign policy of newly independent Estonia has been dominated by the aim of receiving Western security guarantees. In these aspirations, Estonians have usually considered the European Union (EU) as a second-best, 'better-than-nothing' option, whereas both the political elite and public opinion have tended to believe that it is NATO only that can truly safeguard Estonia's security.¹ Security used to be the most compelling argument for joining the EU during the 1990s, when NATO membership did not seem likely to be realised in the near future. During the recent years, however, Estonian EU debate has increasingly focused on economic aspects of membership. Awareness about security policy of the Union and especially the recent rapid developments in that realm has been low even among the political elite, not to mention the broader public. The official attitude towards the security and defence dimension of European integration has been cautious and ambiguous, primarily because this has been seen as an unnecessary duplication of or even dangerous competition with NATO. Some commentators have even expressed an idea that if Estonia achieves NATO membership, there will be no need any more to join the EU. The official view has stressed, on the contrary, that integration into the EU has been crucial for coming closer to NATO – a position that again gives more value to NATO than the EU in the realm of security.²

Now that Estonia is about to cross the doorstep of NATO, is the EU still important for the country's security? What should Estonia expect from EU

¹ According to a survey conducted in autumn 2002, 61 % of Estonians considered NATO an important security guarantee for Estonia. The same figure for the EU was 30 %. (ES Turu-uuringute AS, *Postimees*, 20.11.2002)

² On that debate, see for instance *Postimees*, 22.02.2001, "Ekspress: Gräzin nimetab Euroliitu mülkaks", and 28.04.2001, "Euroliit annab julgeoleku".

membership in this domain? From a perspective of security considerations, what might its positions *vis à vis* the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and European Security and Defence Policy (ESDP) of the Union be?

The article will first outline the position of Estonia in the context of a 'security triangle' formed by the US, Russia and the EU, and provide a brief overview of the process of constructing the CFSP and ESDP. After that I will discuss three key questions in debates over the future of CFSP, and review Estonia's positions in these issues: first, the civilian power nature of the EU and the recent 'militarisation' of CFSP; second, the transatlantic link and relation of ESDP to NATO; and third, the reform of institutional structure so as to increase the efficiency and coherence of the EU's external activities. I will also critically examine the main counterarguments, included in each of the three questions, that have often been presented against the aim to strengthen the EU's security policy or its military dimension. Finally it will be argued that Estonia's current approach to the CFSP does not promote its position in the security triangle, and entails a danger of leading the country to a position of an 'awkward partner' or simply a marginalised peripheral small state in the EU's international activity.

Estonia in a Euro-Atlantic security triangle

The security situation of Estonia can be viewed as primarily shaped by three major actors: the United States, Russia and the EU. Estonia's choices with regard to the future of CFSP and ESDP should thus be analysed in the context of that 'security triangle'. The crucial importance of the first two forces seems beyond doubt. The US is likely to remain the hegemonic leader of the present unipolar international system for years to come. Its commitment to European security through NATO dates back to the cold war era, and even though the security political relevance of Europe for the US and NATO has recently declined, the transatlantic link is likely to remain important for both the US and Europe. A continued US commitment and a central role of NATO in European security structures is considered particularly important by the post-communist Central and Eastern European countries, and has been repeatedly underlined by Estonian foreign policy leaders.

Russia, whatever the direction of its development, will continue to be a major source of security concerns for Estonia and its other European neighbours. The likelihood of a military offense is very low in the foreseeable future, but in the field of 'soft security' – including issues such as nuclear safety, the environment, infectious diseases as well as illegal immigration and organised transnational crime – threats coming from the East are emi-

ment.³ As to the future role of Russia, the crucial question is whether the country will move further towards democratisation, liberalisation and integration to Europe, which would entail adoption of a cooperative security strategy based on European norms and values. The most dangerous, but unlikely development would be a turn to an offensive, neo-imperialist security strategy.⁴

The future of European foreign, security and defence policy looks more ambiguous. In any case it will evolve in interaction with developments and choices of the other two powers. Ideally for Europe and for Estonia, the US would maintain its commitment to European security, and Russia would increasingly adopt Western norms and values and aim at cooperation and integration.⁵ As it is elaborated below, the security policy of the EU should aim at promoting such a scenario, but at the same time Europe should take into account the possibility of worse options coming true and aim at strengthening independent actorness.

The recent rise of CFSP and ESDP

Although the EU is still a good way from being a strong or unitary international actor, its foreign and security policy as well as a defence dimension have during the past decade made a great leap forward. Security considerations have been a central motivation for European integration since the establishment of the predecessors of the current EU, but during the cold war common foreign policy was limited to foreign trade relations and did not involve an explicit security function. The security rationale of the EU was to safeguard peace among the member states through economic cooperation. There was some degree of coordination between national policies of the member states in other foreign policy issues, excluding however security and defence.

The end of the cold war initiated a series of reforms that took off cautiously in 1991 with the TEU adopted in Maastricht. The Maastricht Treaty established the CFSP as the second pillar of the Union. As distinct from the

³ See C. Pursiainen, "Soft Security Problems in Northwest Russia", in H. Moroff (ed.), *European Soft Security Policies: The Northern Dimension*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, no. 17, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, and Institut für Europäische Politik, Berlin (2002), 107–153.

⁴ See H. Heikka, *Grand Strategies and the Northern Dimension of European Security: Four Scenarios for 2010* (forthcoming) on Russia's grand strategic options. According to Heikka, the mainstream of Russian strategic thinking is currently based on the structuralist logic of balancing/bandwagoning which aims at furthering the formation of a multipolar international system and avoiding confrontation with other great powers.

⁵ Cf. Heikka.

first, Community pillar, cooperation in this field was predominantly inter-governmental. The new policy was soon put to test by upheavals in former Yugoslavia. The EU failed to respond adequately to the wars and atrocities in the Balkans, which highlighted the dependence of European security on the US. The CFSP appeared to be not much more than a “mere series of words”.⁶ The Amsterdam Treaty adopted in 1997 took some important steps towards strengthening the CFSP by adding the Petersberg tasks – including humanitarian and rescue tasks, peacekeeping, crisis management and peacemaking – to the functions of the EU, and establishing the post of High Representative for CFSP. Still the new security policy remained devoid of military means and hence incapable of autonomous action.

A separate European Security and Defence Policy (ESDP) was therefore introduced in 1998 as part of the CFSP and has experienced a rapid, unforeseen upsurge since then. A decisive step was taken by two key actors in the CFSP, the UK and France, in December 1998. According to a common declaration issued at their bilateral summit in St Malo, “the Union must have the capacity for autonomous action, backed by credible, military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises”.⁷ During the following years, the construction of ESDP was taken forward by several European Councils, including a commitment made by the Helsinki Council of 1999 to create an autonomous military capacity – a 60 000-strong Rapid Reaction Force (RRF) – for dealing with crisis management tasks.

The process has involved the establishment of several new political and military institutions, most importantly (apart from the High Representative) the Political and Security Committee (PSC, the formerly Political Committee) that has “far-reaching coordinating functions” and is to take responsibility for the political control and strategic supervision of crisis-handling operations. The Committee can function in two formations: the heads of political departments of national foreign ministers, and permanent PSC delegates in Brussels. Due to the permanent representation in Brussels, the PSC contributes to shifting the locus of policy making under the CFSP/ESDP more to Brussels.⁸

⁶ H. Ojanen, “Theories at a Loss? EU-NATO Fusion and the “Low Politicisation” of Security and Defence in European Integration”, *UPI Working Paper 35* (2002), Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, p. 5.

⁷ A. Deighton, “The European Security and Defence Policy”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 40, No. 4 (2002): 725.

⁸ G. Müller-Brandeck-Bocquet, “The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, No. 7 (2002): 265–67; see also A. Missiroli, „European Security Policy: The Challenge of Coherence”, *European Foreign Affairs Review*, No. 6 (2001): 194.

Altogether, during the recent years the EU has “gained competence over all meaningful security operations short of collective defence”.⁹ Calls for adding even the latter to the common security policy have also been voiced on several occasions since the early 1990s. This issue has recently invoked active debates in the European Convention and the related Future of Europe debate, especially after common defence was included in a draft constitutional treaty for the EU presented in October 2002 by the president of the Convention, Valéry Giscard d’Estaing.

Other elements of common foreign and security policy have been developed simultaneously, and a need for better coherence and coordination between different external activities of the Union has become more and more pertinent. The Union pursues active common policies in areas such as external trade, development aid and democracy promotion, which have important security implications, but have not been integrated into a coherent security strategy.¹⁰ Furthermore, the EU is paying increasing attention to soft security issues that have, for instance, had an important place in the Northern Dimension initiative.¹¹

There is currently wide support among both EU citizens and the member states’ governments for strengthening the international actorness of the Union. Contrary to the assumptions of the two classical integration theories, (neo)functionalism and intergovernmentalism, that have not seen a potential for supranational cooperation in the field of security and defence, these have now become the areas with the “most integrative potential”.¹² At the same time there are several open questions as to how integration in that area should move forward. Should the EU maintain its emphasis on civilian power; is that compatible with strengthening its military capability? Is it possible and/or desirable that the ESDP will acquire an autonomous position in relation to NATO and the US? And does the strengthening of the EU as an international actor require the supranationalisation of the decision making structures of CFSP?

⁹ R. Youngs, „The European Security and Defence Policy: What Impact on the EU’s Approach to Security Challenges?”, *European Security*, Vol. 11, No. 2 (Summer 2002): 101.

¹⁰ See Youngs 2002.

¹¹ See H. Moroff, „The EU’s Northern Soft Security Policy: Emergence and Effectiveness”, in Moroff 2002, 154–217.

¹² Ojanen 2002, 8.

Challenges of civilian power Europe

Until recently, the EU has been a 'purely and genuinely' civilian power¹³ whose international role relies on economic power, diplomatic cooperation and a commitment to international law and supranational institutions.¹⁴ As opposed to deterrence by and use of military force, a civilian approach to security emphasises conflict prevention or 'attacking the roots of the perceived threats' by non-military means. The instruments of civilian power that have been seen to lie at the core of the EU's international activities include political dialogue and negotiations, trade, development assistance, and promotion of democracy, civil society, human rights and economic reform. The idea of civilian power also underlines multipolarity and a central role of international institutions, especially the United Nations.

Many Europeans are convinced of the superiority of civilian power over military in addressing the new threats that dominate the security political agenda in the post-September 11 world. In the fight against terrorism, the European view emphasises tightening cooperation among anti-terrorist allies on a non-military level, including judicial, police and intelligence agencies. It is also believed to be essential that the assumed socioeconomic and political roots of terrorism are tackled through long-term global policies.

The EU's security policy can be further illuminated through the concepts of hard and soft security. While the EU is (as yet) incapable of autonomously addressing traditional, military threats that fall under the former category, its strength as a civilian power is supposed to lie in its ability to *prevent* potential military offenses. In the field of soft security, including a variety of non-military threats that range from pollution to drug trafficking and from corruption to infectious diseases, there is obviously no use of military capacities. When it comes to tackling transboundary soft security problems in Northern Europe, the EU is probably the most significant international actor.¹⁵ With respect to both the prevention of military threat and solving of soft security problems, the EU can make an indispensable contribution to Estonia's security in relation to Russia.

Although EU member states have increasingly supported the strengthening of the Union's military capacities, there is broad agreement over the desirability of maintaining a strong civilian focus of common security policy. There has been some debate over the implications of the strengthening defence dimension for the civilian nature of the EU. Some see the current 'militarisation' of CFSP as a threat to the civilian security identity and

¹³ Missiroli 2001, 186.

¹⁴ I. Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4 (2002): 236–237.

¹⁵ H. Moroff, "Introduction", in Moroff 2002, 17.

doubt whether having both – a civilian identity as well as military power – is possible. A more common view holds, however, that a stronger military capability is necessary for a credible civilian role. There are also conflicting assessments as to whether the current ESDP remains within the limits of a civilian power, or brings an essentially new flavour to the EU's international profile.¹⁶ Obviously there is no way of drawing a distinct, indisputable line between civilian and military power, especially as regards the use of military instruments for allegedly civilian purposes. Even if the common security policy is limited to the Petersberg tasks, these include peacemaking that can be interpreted to entail an active military role in a war situation.¹⁷

The relation between civilian and military power has thus been a topic of active debate, but the importance of military capability for civilian actorness should not be overemphasised. It is questionable to what extent the strength and credibility of civilian power Europe depends on the support of military means, or is threatened by the latter. The ESDP may be seen as an end to the “age of ‘innocence’ of civilian power Europe”¹⁸, but this does not automatically entail a shift of emphasis in EU's international actorness to military power – to put it another way, if you have a gun, but avoid using it, the fact of owning one does not make you a militarist. Drawing a parallel with states, for instance the Nordic countries that can successfully combine credible military defence with a strong civilian profile, one might wonder why these two would be incompatible in case of the EU.

Indeed, so far there seems to be no evidence of a fundamental change in the EU's international identity resulting from the strengthening of ESDP. As it has been highlighted by Richard Youngs, what is decisive for the successful use of civilian power is not military capacity as such, but the development of coherent strategies that combine multiple civilian instruments with long-term policies of crisis prevention, and can also harness military means if necessary.¹⁹ So far the EU lacks an approach that would conceptualise the links between different civilian instruments, such as spillovers between trade and support to democracy, civil society and economic reform. One of its main weaknesses lies in the lack of coordination between different policy levels. Hence the US, in spite of its focus on military power, has in practice been more effective in supporting its aims by civilian means than the EU, as has been evident for example in the Balkans.²⁰

¹⁶ For recent overviews of that debate, see Youngs 2002, 102–115; Manners 2002, 236–38.

¹⁷ C. Grant, “The European Union and September 11th”, Centre for European Reform, published at <http://www.euractiv.com> on 11 September, 2002 (p. 8).

¹⁸ Deighton 2002, 728.

¹⁹ Youngs 2002.

²⁰ Youngs 2002, 117.

ESDP – an evolving European pillar of NATO?

Apart from the wish to maintain the civilian nature of EU, the strengthening of ESDP has encountered scepticism and resistance because of unclarity over its relationship to NATO and implications for the transatlantic link. The Eastern EU candidates have been particularly concerned about the possibility that ESDP would undermine the position of NATO and the US in European security.²¹ Estonia, among others, has not been willing to extend the ESDP beyond crisis management.²² The support of Eastern applicant states for the EU's focus on crisis management does not so much reflect a genuine, normative adherence to the idea of civilian power, but a fear that European defence cooperation might strain Euro-Atlantic relations and weaken the commitment of the US.

The EU's ability to carry out military operations depends on whether it can make use of NATO resources. Prior to the establishment of ESDP, the WEU functioned as a political link and a 'shock absorber'²³ between the EU and NATO. The Petersberg tasks were introduced in 1992 under the WEU, together with a possibility to draw on NATO assets and capabilities. On the other hand, the Maastricht Treaty tied the WEU to the EU, which created pressures for a merger of the two institutions. This led to the dissolution of WEU in 2001 and transfer of its responsibilities to the EU. As a consequence, the question of EU-NATO relationship became acute, and an agreement that allows the EU to use NATO's capacities was finally concluded in December 2002.²⁴ This enables the EU to take responsibility for peacekeeping operations, which it plans to do in Macedonia and possibly also in Bosnia already in 2003.

France has been the most eager among EU member states to develop the ESDP autonomously from NATO, but this aim has not received much support from other European countries. The transatlantic link and commitment of the US to European security have been valuable not only for NATO members, but even for the non-allied Nordic countries whose defence policy is supported by the US presence in Europe.²⁵ The wish to keep European de-

²¹ A. Missiroli, "Conclusions", in Missiroli (ed.) "Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP?", *Occasional papers* No.34 (April 2002), Institute for Security Studies, Paris, p. 59.

²² "Eesti Vabariigi valitsuse seisukohad Euroopa Tuleviku Konvendis", adopted by the Estonian government on 19 November, 2002.

²³ Deighton 2002, 731.

²⁴ Until then it was blocked by Turkey because of the question of influence of non-EU NATO countries over the ESDP.

²⁵ N. Graeger, H. Larsen and H. Ojanen, *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a Theme*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, no. 16, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, and Institut für Europäische Politik, Berlin (2002), 222–223.

fence closely linked to NATO and the US is a matter of both resources – European states can save in military costs by being ‘freeriders’ of American defence policy – and a political will to maintain the alliance with the US that, in spite of all the discord, shares the same basic Western values.

One can thus assume that, at least in the near future, the ESDP will be developed in the framework of transatlantic relations and continue to be dependent on NATO in carrying out its operations. Nonetheless, this does not answer another important question: that of the division of roles between the EU and NATO. Now that NATO is redirecting its activities from Europe to a global scale and from territorial defence to the fight against terrorism, the EU is expected to take more responsibility for regional crises, such as those that occurred during the 1990s in the Balkans. It is also a widely shared view that the EU should focus on the Petersberg tasks and leave ‘harder’ military operations to NATO. Following that role division, the future activities of ESDP and NATO would be complementary, not overlapping. For instance the RRF would not compete with the NATO Response Force that was initiated at the Prague Summit in November 2002, but the two would operate in different types of crises.

There are, however, reasons for concern about the future role of NATO and the US in Europe. While there is little willingness among EU states to challenge the transatlantic link, the problem is rather whether the US is willing to maintain its commitment to NATO and Europe. The ongoing transformation of NATO reflects the decreasing importance of Europe for NATO and the US. The US, relying on its hegemonic position, shows willingness to ‘go it alone’ and only use NATO and cooperate with its European partners when that supports its goals. The latter tendency speaks for a gradual strengthening of autonomous European security and defence policy.

On the other hand, it is possible to extend the ESDP to include common territorial defence within the framework of NATO, by linking NATO’s security guarantees to the ESDP and developing the latter as a ‘European pillar’ of the transatlantic alliance. This could lead to a ‘NATOization’ of ESDP or a fusion between the EU and NATO through tight institutional linkages and systematic cooperation. There are worries in the EU that this would bring into question the possibility of a specific European security identity and a decision making style that would be different from NATO.²⁶ The Eastern enlargement of the EU makes these concerns all the more relevant. As the CEECs are on average more US- and NATO-minded

²⁶ See J. Howorth, “European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4 (2001): 783–784; Ojanen 2002, 13–15.

than the current EU member states, the enlargement is likely to bring the EU closer to the US and support a fusion of ESDP with NATO.

Regardless of whether the EU will aim at a more autonomous security policy or tie the ESDP to NATO, the credibility of ESDP requires an increasing commitment of Europeans to reforming and developing their military capabilities. There has been a lot of talk about the gap between defence spending of Europe and the US – the defence budgets of European NATO members only total a half of the sum spent by the US. Even more importantly, European countries still focus on territorial defence developed during the cold war, which is ill-suited to the changed nature of security threats as well as the EU's emphasis on crisis management. The US has called on Europeans to redirect their defence spending in order to develop specific military capabilities that would respond to global changes. Military reform is crucial for the EU's leverage in relation to the US – quoting Charles Grant, “the wider the gap between US and European capabilities, the less the Americans will listen to European views on military matters”.²⁷ This seems to leave the EU with something of a paradox – in order to be able to balance US hegemony and gain a stronger voice in global politics, it needs to develop capabilities that liken it to the US and tend to bring into question a specific European security identity. However, as argued above, a stronger military force *per se* does not exclude a civilian focus of EU's international activity.

In conclusion, contrary to the fears that the ESDP might reduce the commitment of the US to European security, it seems more likely that stronger cooperation and a more unitary voice of the EU in the field of security would help to maintain the US commitment and support partnership between Europe and the US. Furthermore, a stronger ESDP can give to Europeans a stronger voice in NATO and enhance their ability to balance US hegemony with a ‘softer’ European approach. This depends, however, on the EU's ability to formulate a common voice and a coherent security strategy supported by sufficient financial resources, as well as the future form of EU-NATO relations.

Pressures to increase supranationalism

Perhaps the most significant argument against deepening integration in the area of foreign and security policy has been that these policies constitute the core of state sovereignty. This is why the decision-making system of the CFSP/ESDP has been predominantly intergovernmental, and any attempts to increase supranationality have met with resistance as major

²⁷ Grant 2002 (10).

threats to sovereignty and steps towards creating a European federation or even 'superstate'. Conflicts between national interests have been (even) more difficult to overcome in matters of foreign policy than, say, the common market or agricultural subsidies.

The wish to shield national sovereignty and maintain intergovernmentalism in foreign and security policy cooperation is not easily combined with the aim of making the EU a stronger, more unitary international actor. Intergovernmental decision-making among a large number of member-states does not usually allow for the rapidity and efficiency that would be required in international action. Neither is intergovernmental cooperation a particularly effective way of developing common, coherent strategies. The EU's international actorness also suffers from the pillar structure – foreign policy issues are scattered among the three pillars of the EU, each having their own institutional settings and decision-making procedures. The common policies of external trade and development aid that have always belonged under the first pillar have been fairly successful as such, but the EU's foreign policy on the whole is considerably weakened by lack of coordination between these Community policies and the CFSP. In addition, the third pillar of Justice and Home Affairs has recently risen to a key role in addressing the new threats related to terrorism, and external activities of police and judicial authorities have been extended. The third pillar has thus acquired a significant foreign and security political aspect and should be better coordinated with other EU's activities in this field.

The lack of efficiency, speed, coherence and coordination in the field of foreign and security policy has created pressures for reforming the decision-making procedures and abolishing the pillar structure. While it is obvious that institutional reforms do not solve the problems of lack of political will and strategy, they do condition substantial progress and hence constitute a significant part of attempts to strengthen the EU's international role.

The Treaties of Amsterdam and Nice (adopted in 1997 and 2000 respectively) introduced some new elements to the CFSP that entailed a minor shift away from intergovernmentalism. Most importantly, the establishment of High Representative (HR) for the CFSP has increased the efficiency and 'brusselisation' of the CFSP, as the common policies are increasingly designed and coordinated in Brussels. At the same time, the HR is an intergovernmental institution and has therefore 'denationalised' the CFSP without increasing the role of supranational institutions. Another major reform was the institutionalisation of ESDP as decided at Nice. The new ESDP structures that are strictly intergovernmental have promoted the same kind of brusselisation.²⁸

²⁸ Müller-Brandeck-Bocquet 2002, 266–267.

The coming enlargement has further underlined the need for reform, since the current problems would be more paralysing in a Union of twenty-five or more member states. One can distinguish two opposing directions in current debates over the institutional reform of European foreign policy. According to a supranational model, the Commission would assume a central role in common foreign and security policy, and the institution of HR would be merged with the Commissioner of External Relations. Also, the involvement of the European Parliament in foreign policy decision making would be enhanced in order to strengthen democratic control over the EU's international action. The preparation and implementation of common foreign policy would thus be concentrated to the common institutions that are (at least in principle) non-partial with regard to national interests.

In an intergovernmental model, by contrast, the EU's foreign policy would remain firmly in the hands of the Council. The role of the European Council would be upgraded by replacing the current system of rotating presidency with an EU president elected for five years who would take over the tasks of the HR. This solution would give the EU a visible, authoritative leader and enhance the continuity of external activities, while at the same time representatives of national governments would maintain a central role in the decision-making.

The intergovernmentalism of the CFSP has been strengthened by the ESDP where national interests are particularly sensitive and crucial for state sovereignty. Even though integration theories have not foreseen the possibility of supranational cooperation in this field, a neofunctionalist logic of integration would suggest that once security and defence have been included in EU activities, they tend to become gradually supranationalised.²⁹ The practical need for greater efficiency and coherence in common activities supports that tendency.³⁰ Moreover, intergovernmental solutions would not be able solve the problem of fitting together conflicting national interests. On the other hand, a strong link of the ESDP to NATO might strengthen intergovernmentalism through placing NATO and the US in an influential position in European security and defence activities and 'implanting' NATO's decision-making culture to the ESDP.³¹

The European Commission (which obviously has its own institutional interests at play) has repeatedly called for a transfer of the CFSP to the first pillar,³² which would considerably strengthen the role of the Commission in this field. The 'Communitarisation' of foreign policy has also been sup-

²⁹ Ojanen 2002, 8–12.

³⁰ Deighton 2002, 730.

³¹ Cf. Ojanen 2002, 13–15.

³² See Missiroli 2001, 180–181.

ported by the European Parliament and several smaller member states, especially the Benelux countries (Belgium, the Netherlands and Luxembourg), Finland and Austria. The big member states, on the contrary, have tended to favour more intergovernmentalist solutions, although possibly in combination with an increasing role of supranational institutions in some respects.

Estonia's official position states that cooperation in foreign policy should remain intergovernmental in order to maintain state sovereignty.³³ There are two major problems with that position. First, it is questionable whether intergovernmental cooperation would be able to meet the expectations for an internationally stronger EU. Second, Estonia's small size and peripheral position would rather speak for increasing supranationality. International relations have traditionally been dominated by big states, whereas common institutions and norms have increased security and leverage of the small. This explains also the division between big and small EU member states (which very seldom occurs in EU decision-making) over the question of institutional reform of the CFSP: the big states that have a strong international position anyway simply have more to lose – or *vice versa*, the small whose voice in international politics is usually weak have more to win through pooling their sovereignty to supranational institutions.

Estonia – an awkward partner in European security policy?

As a candidate country of both the EU and NATO, Estonia has quite understandably avoided expressing strong views in the debates outlined above, since these might have created difficulties for its accession process. Furthermore, when it comes to EU relations, Estonian officials as well as public attention have concentrated on accession negotiations and implementation of membership criteria. This has left little time and energy for questions concerning the future of the EU, including its foreign and security policy.

And yet, to answer the question raised in the title, the EU is still in many respects important for Estonia's security. This becomes clear if we look at Estonia's interests in the context of the above presented security triangle. In the Euro-Atlantic security triangle, Estonia's situation would be best promoted through an active role in a strong European security policy that emphasises cooperative relations with both the US and Russia. EU membership will tie Estonia to the Union's policies towards these two actors, which will on the one hand constrain national policies, but on the other, enhance the leverage of Estonia.

³³ "Eesti Vabariigi valitsuse seisukohad..."

It is perhaps easier to see the contribution of the EU to Estonia's security in relation to Russia. Since any military threat is unlikely in foreseeable future, the EU takes a key role in promoting the Westernisation of Russia and dealing with soft security threats. As an EU member, it should be one of the priorities of Estonia to actively participate in developing the EU's relations with Russia. Estonia should avoid a situation where a group of core states in the EU would move further than others in the field of foreign and security policy, including the EU's Russia-strategy, and Estonia would thus again be excluded from deciding on matters that are crucial for its national interests.

The implications of European security policy for NATO and relations with the US is a more complicated issue. The wish to maintain a strong transatlantic link and a strong NATO do not speak against strengthening the ESDP. Quite the contrary, a stronger ESDP would be likely to reinforce partnership between Europe and the US – or create a real partnership, differently from the present US dominance. In the near future, however, the ESDP will inevitably remain dependent on NATO and the US. In a longer perspective, a more autonomous security policy would enhance the ability of Europeans to balance US hegemony in global politics and to take responsibility for European security. The latter aspect is particularly important taken the current shift of NATO's focus away from Europe, and the signs of a decreasing relevance of Europe for the US.

Whatever the fate of military capability and common defence of the EU, I would like to underline that our understanding about the EU's relevance for Estonian security should not be limited to and perhaps not even focused on these aspects. The same changes in the nature of security that have forced NATO to reformulate its activities speak of a need to develop further the EU's security policy with an emphasis on civilian power. Civilian global governance as a central theme of European foreign and security policy could acquire a stronger role in reducing the 'new threats' related to terrorism and preventing them from escalating to military conflicts. As emphasised above, the effectiveness of civilian power Europe depends at least as much on improving the use of civilian instruments as their backing up by military capacity.

Estonia's ability to promote its security through the EU is undermined by its attitudes towards the EU and the CFSP, and the underlying foreign and security political understandings. Although Estonian official positions have so far been vague and cautious, a basic attitude towards deepening integration in the area of security and defence has mostly been sceptical if not negative. Estonia's positions on the CFSP and ESDP are conditioned by a strong US- and NATO-orientation and a far less critical attitude towards the US than what is common in most European countries; a general scepti-

cism towards deepening European integration and strengthening supranationalism in the EU; and probably to a decreasing extent, fear of Russia. Such views are supported by the prevailing Estonian conceptions of security and sovereignty that stress military, hard security and tend to cling to an ideal of national sovereignty that is seen to be threatened by involvement in supranational cooperation.

These preconditions do not augur well for a constructive and active participation and an ability to defend Estonia's interests in the CFSP/ESDP. Estonia is already known as the most eurosceptic country – not only in terms of public support for EU membership, but also official views on integration in general – among the Eastern applicants.³⁴ Estonian attitudes towards Europe are reminiscent of British euroscepticism and, similarly to Britain, tend to make Estonia an awkward partner in the eyes of many EU member states. However, unlike Britain which is one of the great powers in Europe, non-cooperative positions of Estonia are easy to dismiss. A critical reflection on the grounds of the euroscepticism of Estonia's official line would therefore be most welcome.

A negative stance on increasing supranationality in the field of foreign and security policy can prove particularly counterproductive for Estonia. Intergovernmental cooperation is likely to leave the country in a marginalised position in the EU's international activity. Furthermore, a failure to supranationalise the CFSP would increase pressures for 'multi-speed' integration or 'variable geometry', with core states moving ahead in deepening foreign policy cooperation, which would inevitably weaken the position of peripheral small states like Estonia. Staying outside the 'core' of EU's foreign and security policy would be unwise especially considering the EU's relations with Russia.

Once Estonia will join the EU, membership will bring an insider view and experience that is likely to reduce the current fears and suspicions towards the Union. A gradual shift in the Eastern applicant countries' attitudes towards more pro-integrationist has already been discernible at the European Convention.³⁵ Participation in common institutions will socialise the coming new members into common norms and ideas and start to shape the formulation of national interests. There is no time, however, to wait until accession; the debate over the future of CFSP and the EU's international actorness is going on now and, as we know, will probably lead

³⁴ See e.g. K. Hughes, "The Future of Europe Convention: travelling hopefully?", *Joint Working Paper*, EPIN (European Policy Institutes Network) and CEPS (Centre for European Policy Studies, Brussels), May 2002, p. 15.

³⁵ O. Lungescu, „Applicant countries and the Convention on the Future of Europe”, *Challenge Europe Online Journal*, European Policy Centre, <http://www.theepc.be/challenge/topdetail.asp?SEC=documents&SUBSEC=issue&REFID=947>, 27 October 2002.

to a proposal for a constitutional treaty already by the summer of 2003. The extent to which EU membership will enhance the security of Estonians depends on the future of the EU and its relations with the US and Russia, but also on Estonia's own contribution. Most importantly, Estonians need to decide whether they wish to belong to the core of EU's foreign and security policy and are ready for deepening integration in this field, or maintain the current, cautious position and risk becoming a marginalised, peripheral small state in European security architecture.

Kokkuvõte: Kas Euroopa Liit on tähtis Eesti julgeolekule? Eesti positsioon EL-i välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikas

Kristi Raik, Soome Välispoliitika Instituut

Eestis on harjutud pidama NATO-t ainsa tõsiseltvõetava julgeolekugarantii pakkujana. Liitumine EL-iga oli esmatähtis julgeolekupoliitiline eesmärk vaid seni, kui lootus pääseda lähitulevikus NATO liikmeks oli väike. Ometi on EL-i välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika arenenud viimastel aastatel kiirusega, mis on tõsiselt üllatanud nii poliitikuid kui analüütikuid. Kõik liikmesriigid peavad vajalikuks EL-i kui rahvusvahelise ja globaalse toimija edasist tugevdamist. Samas on NATO otsimas uut profiili ja suunamas oma tegevust Euroopast väljapoole. Milliseks kujuneb sealjuures EL-i tähtsus Eesti julgeolekule? Millised võiksid olla Eesti seisukohad ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) ja EL-i kaitsedimensiooni suhtes?

Need küsimused võib asetada euroatlantilise julgeolekukolmnurga konteksti, milles Eesti julgeolek sõltub esmajoones kolmest toimijast: USA-st, Venemaast ja EL-ist. Enamik Euroopa riike, eriti KIE-maad, soovivad säilitada USA ja NATO keskse rolli Euroopa julgeoleku tagamisel. Venemaa saab ka edaspidi olema põhiline ohtude allikas oma läänenaabritele, kuid eelkõige nn pehme julgeoleku valdkonnas, mille alla kuuluvad tuumaohud, keskkonnaprobleemid, illegaalne immigratsioon ja organiseeritud kuritegevus. Sõjalise agressiooni tõenäosus on lähitulevikus äärmiselt väike. EL-i julgeoleku- ja kaitsepoliitika on alles kujunemisjärgus ning selle tulevikku suunab tugevalt USA ja Venemaa tegevus. Nii Eesti kui kogu Euroopa seisukohast oleks soovitav, et EL püüaks toetada jätkuvat USA kohalolekut Euroopa julgeolekustruktuurides ning Venemaa läänestumist ja lähedast koostööd Euroopaga.

Artiklis kirjeldatakse lühidalt ÜVJP senist kujunemist ja analüüsitakse seejärel kolme võtmeküsimust selle valdkonna edasise arengu suhtes. Esiteks, kas EL peaks püsima eelkõige tsiviilvõimuna või tugevdama oma militaarset võimekust? Teiseks, kas EL-i julgeoleku- ja kaitsepoliitika peaks

taotlema sõltumatust USA-st ja NATO-st või peaks Euroliidu raames hoopis ehitama NATO sammast Euroopas? Ja kolmandaks, kas ÜVJP tugevdamine eeldab otsustusmehhanismide supranatsionaliseerimist ehk teisisõnu, ühiste, riigiüleste institutsioonide võimu lisamist?

Autor rõhutab tsiviilvõimu rolli muuhulgas terrorismivastases võitluses ning EL-i suhetes Venemaaga, kuid ei vastanda Euroopa tsiviilidentiteedi säilitamist militaarse võimsuse tugevdamisega. EL-i rahvusvaheline tegevus võib ka edaspidi põhineda esmajoones mittesõjalistele vahenditele (sh majanduskoostöö, diplomaatia, rahvusvaheline õigus ja institutsioonid, demokraatia ja majandusreformide toetamine kolmandates maades jne), isegi kui loodaks EL-i ühiskaitse. EL-i sõjaline koostöö jääb igal juhul vähemalt lähitulevikus sõltuvaks NATO-st ning on võimalik, et Euroopa kaitsepoliitikat arendatakse edasi tihedas koostöös NATO-ga. Enamik EL-i liikmesriike ei soovi transatlantilise suhte nõrgenemist, seda nii materiaalsetel kui poliitilistel kaalutlustel. Seevastu Euroopa tähtsus USA silmis on vähenenud ning ameeriklaste hegemoonia võimaldab neil vajaduse korral tegutseda ükski. Artiklis väidetakse, et EL-i julgeoleku- ja kaitsepoliitika tugevdamine töötaks vastu sellele tendentsile ja aitaks kaasa tugeva transatlantilise partnerluse püsimisele. Institutsionaalsete reformide osas toob autor välja kaks argumenti supranatsionaalse suuna kasuks. Esiteks võimaldaks see lisada otsustusprotsesside kiirust, tõhusust ja erinevate välistegevuse aspektide vahelist koordineeritust. Teiseks – see on eriti oluline Eesti seisukohast – tugevdaks ühiste institutsioonide rolli lisamine väikeriikide suhtelist positsiooni, mistõttu paljud EL-i väikesed liikmesriigid (sh Soome ja Austria) ongi seda tugevalt toetanud. Valitsustevahelises koostöös on seevastu suurriikidel traditsiooniliselt domineeriv roll.

Eesti on seni suhtunud skeptiliselt EL-i julgeoleku- ja kaitsepoliitika tugevdamisse ja pooldanud valitsustevahelise koostöö säilitamist selles valdkonnas. Artiklis esitatud argumentidest järeldub, et need seisukohad ei aita kaasa Eesti positsiooni tugevdamisele euroatlantilises julgeolekukolmnurgas. Aktiivne osalus ÜVJP-s ja EL-i kaitsepoliitikas toetaks Eesti julgeolekuhuvet nii USA kui Venemaa suunal. Eestile oleks eriti oluline olla tulevikus lähedalt kaasatud EL–Venemaa suhete arendamisse. Valitsustevaheline ÜVJP ja sellega tõenäoliselt kaasnev mitmekiiruseline Euroopa, milles tuumikriigid süvendaksid koostööd välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, jätaaks aga Eesti tõenäoliselt marginaalsesse rolli, seda muu hulgas EL-i Venemaa-strateegia kujundamisel. Eestile on esmatähtis otsustada, kas võtta eesmärgiks kuulumine EL-i välis- ja julgeolekupoliitika tuumikusse ja olla valmis süvendama integratsiooni või säilitada praegune ettevaatlik seisukoht, millega kaasneks risk jääda Euroopa julgeolekuarhitektuuris vähese mõjuvõimuga perifeerseks väikeriigiks.

The Grand Enlargement and the Great Wall of Europe¹

Toomas Hendrik Ilves, Member of Parliament

It is always good to think ahead. Unexpected events do interrupt and overtake planning, as we have seen from September 11. Over a year after that event we have yet to grasp its full import, how vulnerable we all are as a result, and, most importantly, how the best laid plans can never include all exigencies. Yet plan we must. I would like to focus here on a development of central importance both for Europe and its partners elsewhere, for which planning has been intricately detailed in some areas, myopically absent in others: the new Europe we shall inhabit beginning the first of May, 2004.

Pre-occupied as we are with the daunting task of preparing the EU for a massive enlargement of unprecedented complexity, a good deal of attention has been paid to what the membership of countries such as Hungary, Poland or my own will mean for the current EU. We are all familiar with the questions that have dominated discussions inside the EU Commission for three or four years already, not to mention debates of analogous length within member state governments as well as the pages of the more thoughtful press. Those questions include the following:

What to do with direct payments to farmers? Is the administrative capacity of the new members up to snuff? What should be done with structural funds, or, how should the EU placate those current members who will suddenly find themselves net-payers after enlargement? And, of course, that perennial, already somewhat hackneyed question, how will the EU ever cope with all those new and unfamiliar languages?

The EU and the current candidate countries have also been debating the future of Europe, concentrating on how the EU will operate after the inclusion of 10 new members. Yet if we leave out the brief commotion over

¹ This is a substantially revised version of a paper originally presented at The Royal Institute of International Affairs, London, 11 September 2002. I would like to thank the United Kingdom Embassy in Tallinn for their support.

starting negotiations with Turkey, an incident that managed to hijack some press accounts of the Copenhagen Summit for a time, little attention has been paid to what the neighborhood surrounding the EU will look like after the enlargement. With few exceptions – the UK government as well as Chris Patten and Javier Solana – there has been little discussion of EU policy toward the *new* neighbors of the EU. These, of course, refer to the Eastern Europe/post communist countries that will *not* become members of the EU after the Grand Enlargement.

There is an urgent need for discussion of the new neighbors. To understand why, visualize the map of the enlarged EU on 1 May 2004. The Eastern border of the Union no longer will run along Finland, crossing some thousand kilometers across the Baltic Sea to Germany, continue through Austria and then turn South to Italy. Rather, the eastern border of the EU after the Grand Enlargement will begin at the Eastern border of Finland, hop across the Gulf of Finland to continue contiguously along the eastern borders of Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Hungary, ending in Slovenia. The current borders of the EU, which for almost fifteen years have abutted the busily transforming countries about to become full member-states, will shift eastward. The shift is dramatic: in 2004, the countries bordering the EU will include Russia, Belarus, Ukraine, Bulgaria, Romania, Serbia and Croatia. Of these, only Russia is currently a neighbor of the Union (in an area, moreover, with a miniscule population, Karelia). Just a stone's throw beyond these new borders lie Moldova, Macedonia, Albania, Georgia and Armenia. While these countries are not directly next to the Union, they will be new neighbors of the EU no less than those states that lacked direct borders with the Union for the past fifteen years, that is, invitees Latvia, Lithuania, Slovakia, and Cyprus.

Visualise this map once more. We have seen this map before: in Samuel Huntington's *Clash of Civilisations*, in which the often excoriated and misinterpreted scholar of security policy draws a boundary through Europe along the fault line where Western and Eastern Christianity have run up against each other since the 15th Century. In broad outline, Huntington's line hews precisely along this new EU border (the exceptions to the overlap of Western Christianity and the EU of 2004 are three: Greece and Cyprus are in, and only one Western Christian country, Croatia, is out).

The Great Wall of Europe

The line dividing the two confessional branches of Christianity is empirical, geographical and sociological fact. It represents the *historical* religious affiliations of populations that in the 21st century often feel little affinity for

Christianity, Eastern or Western. The challenge is to prevent that line on a map in a treatise on geopolitics from becoming an economic, social and political dividing line, built up, bolstered and maintained by EU policies, a genuine Great Wall of Europe. This challenge, I believe, is far more substantial and difficult than hitherto has been realized, certainly greater than the attention the issue has thus far received. Huntington's notion – that cultural fault lines will, in the post-Cold War order, become the areas of future conflict – has often been dismissed. Since 11 September, the idea has become an op-ed page *piñata* for those who deny a civilisational role in the current war on terrorism. Yet, the unintended consequence of the upcoming EU accession will be to reify this cultural divide along the line dividing Eastern and Western branches of Christianity in continental Europe.

Moreover, the European Union's own drive for integration through a number of instruments – the Single Market, the Schengen Agreement allowing for free travel within the EU – while unifying *internally* performance requires stronger *external* boundaries. The internal market works only when there is a common trade regime, hence current free trade agreements between acceding countries and non-acceding countries (e.g. between Estonia, Latvia and Lithuania on one side and Ukraine on the other) will be renounced. The Schengen agreement, one of the few EU arrangements directly felt and overwhelmingly supported by the man in the street, allows for passport-free travel throughout the EU, but holds up only as long entrance into the EU space is rigidly controlled². Hence, most of the acceding countries that up till now have enjoyed visa-free arrangements with their Eastern neighbors, must renounce those agreements, if they have not already done so. This is not only necessary for accession to and maintenance of Schengen. Rather, a strictly controlled border and visa regime is seen as the primary defence against the *bete noir* of the richer EU members, illegal immigration. The rise to prominence in EU member states of violent organized crime groups originating from the new neighbors, especially Russia, Ukraine and Albania, only strengthens the resolve of the EU to raise the barrier for entry.

All these legal and political pressures will result in a Huntingtonian barrier that – unless the EU develops a broad-ranging set of policies far more substantive than at present – will amount to nothing less than the construction of a Great Wall of Europe. This Great Wall will indeed keep out illegal immigration, organized crime, cheap goods and substandard

² Russia failed to understand the essence of the Schengen agreement in the 2002 quarrel over Kaliningrad; what Russia saw as an anti-Russian visa requirement in fact is merely the unintentional by-product of an internally borderless Europe, genuinely popular among EU citizens and a policy that has nothing to do with Russia.

foodstuffs, but at what cost? First and foremost, Europe will be set off from its neighbors by an enormous income divide, resembling the one between the U.S. and Mexico. This divide will serve first as a source of pressure for greater illegal immigration, and second as a catalyst for increasing the impermeability of the wall. With impermeability comes permanence: the higher the barrier, the harder it will be to lower it in the future. Moreover, the higher the barrier, the less motivated political elites among the New Neighbours will be to carry out reform. In other words, the Grand Enlargement of the European Union implies a major re-division of the continent that will turn Samuel Huntington's cultural divide into a physical barrier, a Great Wall. This division, unless one begins to prevent it from being realized now, will deepen and, and the EU will accumulate ever more reasons to make it permanent.

The first mechanism that comes to mind to prevent the Great Wall of Europe from being erected is the same one used to dismantle and eliminate the previous, communist imposed division: further enlargement of the EU. The differences in incomes, legal structures and infrastructures that existed just twelve years ago between the current member states and the acceding countries was as great as that between acceding states and New Neighbors now. Unfortunately, with the exception of Romania, Bulgaria and perhaps Croatia, another enlargement does not seem to be in the cards, not for a long time, at least. Unlike the soon to be completed Grand Enlargement, there is little enthusiasm within either the current EU composition or the EU *in spe* to extend the Union beyond the borders of 2004. If anything, EU politicians will have to work to overcome a strong desire to take an extended pause before thinking seriously about an EU larger than Huntington's vision. Officially, Bulgaria and Romania are slated to for entry in 2007. Croatia, Serbia and Turkey may join in the second decade of the century. Privately, though, few politicians believe even this will happen. Moreover, a series of factors work against a resumption of enlargement after a three-year hiatus adjusting to the new members of 2007.

Why? Recall the motivation for enlarging the Union this time around. In the euphoria following the collapse of the Berlin Wall, enlargement was a matter of hallowed principle. The idea was to allow East Europeans to enjoy the prosperity, opportunities and stability of the EEC, all of which were denied the Poles and Hungarians by Soviet domination. This idealistic rationale faded quickly, and was replaced by rational self-interest that was no less pro-enlargement, but was certainly more focused on the benefits of expansion to the member states themselves. The EU realized it did not want the barbed wire fence torn down only to let Europe lie exposed to a new glaxis of impoverished, polluted and corrupt countries impinging upon and permeating its borders. Nor was it morally acceptable to keep Eastern Europeans out by re-

placing communist barbed wire with a gentler, Western version of the same. Offering the carrot of EU membership was correctly seen as providing an incentive for change that would ultimately be in the self-interest of the fifteen member states. The Grand Enlargement, in other words, has already wrought its most important result. EU candidacy and the promise of membership have, with enormous success, motivated most East European countries bordering the Union to transform themselves. This was no easy task, far more formidable than the metamorphosis of authoritarian market economies such as Spain and Portugal into viable, democratic societies. Indeed, the change-over of formerly communist countries from command economies governed by totalitarian political dictatorships into EU candidate states by means taking over the EU's body of legislation known as the *acquis communautaire* is one of the great unsung revolutions of Europe. Moreover, unlike most revolutions past, it was relatively benign in its consequences. If you want to be *with* us, EU reasoning went, then become *like* us. It was an offer difficult to refuse. Parliaments and governments overcame no small number of seemingly insurmountable difficulties by dangling the carrots of EU membership, as well as occasionally brandishing the stick of refusal and rejection. This process of self-colonization, of countries voluntarily taking over EU laws and practices, was much like that undergone by an unlettered and legally bereft pagan Eastern Europe, which self-westernized in the 13th century as towns and cities took over Lübeck or Magdeburg Law, thus finding their way into trading systems such as the Hanseatic League. As it was a useful compact for both in the 13th Century, so is it now: East Europeans will do anything and everything to act like the EU does, to follow EU laws and ways, and to become like the EU, and sometimes the EU will even pay the Easterners for doing so.

As for the EU's own interests, the process has been equally successful. The countries immediately bordering the EU – Estonia, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia – ceased to pose a threat to Europe's well being. Environmental standards have been harmonized and institutionalized in the East, labour and phytosanitary standards have been brought to EU levels. The rule of law has become the norm, the threat of illegal migration has been reduced and ultimately eliminated through controlled legalization of the free movement of labour. The prospect of ethnic conflict, nationalist populism and political instability on EU borders has quietly been eliminated.

As a footnote of modern history, it is worth noting that Estonia, Latvia and Lithuania were not originally part of this reform-for-accession deal I call the Grand Enlargement. Only the Vishegrad Four (and, after the hi-jinx of Vladimir Meciar, the renamed grouping of Hungary, Poland and the Czech Republic known as the V-3) were slated to be invited to join the Union, a move that conveniently overlapped and was to be congruent

with the NATO enlargement of 1999. The success of the three Baltic countries in meeting the strictures and requirements of enlargement only demonstrates how effective the promise of membership can be as a motivator for reform.

This is the success-story of EU enlargement, a Cinderella-like tale of mutual self-interest, rewarded. Yet, if we can say that the Grand Enlargement has been successful in prompting and sustaining a revolutionary transformation of eight formerly communist countries, then the picture is rather different for the rest of the post-communist world. Those states that failed to enact deep and wide-ranging reforms are plagued by metastasizing corruption; their societies inadvertently export organized crime, illegal immigrants and little else. The New Neighbors, especially those with few prospects at this time for EU membership – Russia, Belarus, Ukraine, Moldova, Serbia, Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina, and further afield, Georgia and Armenia – have advanced little since the collapse of communism.

The fundamental strategic political and economic decision the EU faces, therefore, is what to do with the New Neighbors? This is not just a matter of delaying a decision; the EU must also consider the implications and prospects of being bounded by states rife with the very problems the Grand Enlargement was designed to eliminate. Will the New Neighbors also be offered the chance to join? Will they be offered an accession-for-reforms package? When would they join? What are the options for, what are the engines of a continued enlargement? Does the bargain, the carrot and the stick offered to the countries of the Grand Enlargement, also hold for these new neighbors? All of these are pressing questions, for as the Grand Enlargement nears completion, the prospects for further enlargement are changing in a number of ways:

1. Gone are the engines of enlargement. Germany and the Nordic Countries, old member neighbors of the acceding members, are now bounded by acceding members, by and large. Poland, the Czech Republic, the Baltic countries may be poor, but they will soon be EU members nonetheless. The social, ecological and other threats that worried the old members after the end of the Cold War have receded, or, more precisely, have been pushed back from the borders of the old members. From the point of view of the old members, the EU enlargement process has, quite literally, created an environmental *cordon sanitaire*. With these threats minimized, the motivation to enlarge has likewise largely disappeared. It should now be in the interests of the incoming members to ensure that countries on *their* borders be successful. The new members, however, lack the necessary clout within the EU to push for the same kind of self-interested enlargement that moti-

vated the current wave. Moreover, the acceding members are unlikely to harbor the desire or to muster the will to promote further enlargement (see pt.4 below).

2. Enlargement Fatigue. 2004 will mark the formal completion of one of the great historical re-orderings of Europe. Re-orderings are tiring and there is little enthusiasm for permanent evolution. Much political capital has been expended convincing the publics in EU member states that enlargement is a good idea and that the new members constitute not a threat but rather a benefit and opportunity. This political capital, unfortunately, is drying up. After taking in 10 new members and 80 million new EU citizens, it is unrealistic to expect the momentum for continued enlargement to be politically sustainable among old member state electorates or their political leaders. It is therefore unlikely that EU politicians will take the considerable political risk of promoting another enlargement.

3. Digestion. While the then new member states will formally accede to the Union on 1 May 2004, genuine, palpable membership will take time until the mutual adjustment period is deemed to be over. It is anybody's guess how long it will take before the EU feels that its largest, most ambitious and most difficult enlargement ever is stable and complete. The current members will need time to "get acquainted" with the new members, as they did after previous enlargements, whether with the Nordics or the Iberians. The new EU needs to figure out how things will work and how to make decisions; it will need to re-staff; it will, indeed, have to figure out what to do with all those new languages. In short, the Union will take time to understand what the new countries mean in terms of cultural identity and political style. The new members, for their part, will have to settle in and adapt. They will have to learn the ways of the Union: how to bargain, when to push for advantage and when to concede. In other words, EU members, new and old, will be busy for years to come with making their own adjustments, and will not be in a rush to deal with additional members.

4. Closing the door. It is important already now to realize a disquieting reality: the new member states are unlikely to rush bringing new colleagues into the club they have spent over a decade struggling to join. Fatigue and acculturation are problems not only for the old members; new members too, need time to adjust. Moreover, if already today, certain current member states are unenthusiastic about the impending rechanneling of structural funds to the acceding members, what will the leaderships of the new member countries think about even further budget restructuring immediately after their own accession? Having just completed the difficult negotiations of the budget chapter and only having begun to enjoy the benefits of the structural and cohesion funds, will these political elites seri-

ously consider giving up a substantial amount for further enlargement? Will they, can they risk this with their own electorates? If the timetable for Romanian and Bulgarian accession remains in place, the members of the Class of 2004, will have to forego a notable percentage of these funds a mere three years after their own accession. A political culture of responsibility is weaker among acceding states than among current members, as the unwillingness of candidate countries to dispense foreign assistance demonstrates. For these and other reasons, it may be difficult to muster support among the acceding members for continued enlargement.

There is an additional factor, as well, one potentially even more likely to create a psychological Great Wall dividing formerly communist countries that will “make it” from those that “will not”: the self-made man syndrome. There is a strong sense among East Europeans that, ultimately, the enlargement has been played out on a level field. Much of this thinking is attributed to the Baltic countries, part of the “former Soviet Union,” to use a term so often invoked in the middle nineteen nineties in Europe to keep these countries at a safe distance from EU accession plans for the Vishegrad states. Once it was recognized that Estonian, Latvian and Lithuanian performance was no worse despite their erstwhile inclusion in the Soviet Union; once certain member states abandoned their opposition to Baltic membership solely on the grounds that these countries had been part of the USSR, we faced the uncomfortable and insidious idea that success is a matter of choice. I say insidious because accepting this idea implies a genuine dividing line between the EU of 1 May 2004 and the new neighbors of the East. This acceptance implies that Samuel Huntington and Max Weber were right in suggesting that culture determines political and economic development. No longer will the cold-war division be of barbed wire guaranteed by Soviet tanks, with the accompanying implication that were it not for the Red Army, not only Slovenes and Hungarians but Ukrainians and Albanians, as well, would be members. Rather, acceptance of the self-made man syndrome implies a dividing line of cultural choice: those ex-communist countries acceding to the EU chose to undergo the difficult process of transformation; those not acceding chose a different path, or, more accurately, chose not to reform at all. Ukraine and Latvia, Belarus and Lithuania are all “former Soviet republics.” Nor is it a matter of “size,” that is, the argument that small countries can reform more readily than large ones; why is Estonia so successful and Moldova in such dire straits? Given that the transformation of the new members was not an easy matter, and often involved great political risk and cost, this sentiment will be encountered more and more in the next several years. It is redolent of the arrogant and selfish attitude occasionally found among the nouveau riche, “self-

made men”: those who, although born poor, have become rich through their own labor. In the case of an individual, the attitude “if I made it then your failure to do so is your own fault” is boorish and tactless. If the new members adopt this attitude, they will in doing so also reify the Huntingtonian divide.

The Provisorium

Or, what happens with “the rest?” Given the difficulties outlined above, the EU must ask itself – and answer in concrete policy terms – a series of uncomfortable questions: Will Bulgaria and Romania accede to the EU in 200? If so, what can be done to avoid the countervailing tendencies enumerated above? What are the long-term prospects of EU membership for the Southern Balkans, for Turkey? What will be the EU’s strategy with countries implicitly promised membership? How to deal with a Belarus or a Ukraine bordering on the EU, countries that so clearly exhibit the kinds of behavior the Grand Enlargement was designed to deter? In the case of Belarus, the upcoming accession of candidates means that for the first time in 15 years, the Union will be bordered by an unsavory, authoritarian and undemocratic country, a rogue state in the making. Ukraine’s reputation in Europe these days is only slightly better. With market access to the EU effectively cut off, these countries, along with Moldova, have little other than weapons and military technology to export to, among other countries, ones Europe wants little to do with.

Russia, with its 140 million population has bordered the EU since 1995, so technically it is not a new neighbor. Yet, even here, the Finnish–Russian border runs along stretch of territory with low population density and which, for 80 years allowed for only limited cross-border contacts. Due to the kinds of problems typically associated with large income differentials across borders, these contacts are now lessening after a period of opening. It is also important to keep in mind that for fifty years many of the acceding EU members, cross-border contacts and traffic existed *primarily* with Russia. The issue of visas and transit to Kaliningrad has come to the fore only in the past year, but it represents the tip of the iceberg of new cross-border issues and the Schengen regime. It must also be kept in mind that Russia’s own southern border, ranging from including China, Tajikistan, and Kazakhstan is, for all intents and purposes completely permeable to illegal movement of persons and contraband.

At the same time, these New Neighbors, to use the FCO-s prescient term, suffer from the very problems that galvanized the EU to enlarge in the first place: weak countries, with weak or inadequate, unreformed legal

systems and often merely a virtual link between well-sounding constitutional arrangements and reality. Among them, only Russia is not a potentially failing state, though it passes more by virtue of its nuclear capability, its long history as a state and its size, not because of its quality of governance, legal system or observance of democratic and human rights norms. To the remaining countries, including such diverse states as Albania and Belarus, Ukraine and Macedonia, we can apply the term coined by Macedonian economist Vladimir Gligorov: the *Provisorium*, that group of countries whose current status is provisional, for whom the jury is still out. These countries formally enjoy a constitutional order and legal system, but these bear little reality how the country is run.

In performance, the countries of the Provisorium differ little from the acceding members' performance in 1989–91. Many in the Provisorium exhibit the characteristics that prompted the EU to enlarge in the first place. The difference between the early-1990s and the present day, though, is that no one is seriously contemplating EU membership for the Ukraine, Moldova, or, in the short term, even to the Southern Balkans. A handful of farsighted people in soon-to-be member states bordering Ukraine are concerned, but no serious political will exists at this time to genuinely engage Ukraine with the sincerity and determination the EU accorded the now acceding countries throughout the 1990s. If anything, the failure of Ukraine to undertake serious reforms and, what in some cases even looks like regression, has led to a disengagement, a slackening by the EU as well as Ukraine's US partners.

After Russia, Ukraine is Europe's most strategically important neighbor, so that a lack of significant progress in Ukraine rubs off on the other, smaller countries of the Provisorium as well. True, none of them are experiencing at present the wars and turmoil that characterized the Southern Balkans in the 1990s; none, however, have taken serious steps toward reform like the acceding EU members did immediately after the fall of the Berlin Wall. At the same time, a lack of incentive for improved opportunities for the Provisorium would have negative consequences not only for these countries, but also for the EU itself. In the words of Misha Glenny: "If the EU doesn't expand to Southeastern Europe, Southeastern Europe will expand to the EU." What we have seen with the Albanian, Ukrainian and Russian mafias strongly suggests that if the motivation is high enough, Schengen will not keep unwanted visitors out. It is clearly in the interest of EU members, new and old, to avoid major gaps in prosperity across borders, especially across political, not natural borders such as seas.

It is a sad but empirically verifiable truth that large cross-border disparities in the quality of life lead to movement: the movement of people, the movement of illegal goods etc. When the Schengen arrangement comes

into force among the acceding members within a few years of membership, this economic disparity will affect virtually all countries in the Schengen Space. Narva in Estonia and Bialystock in Poland may well become Eastern gateways to the EU. Once a traveler passes through passport control there, he will have clear passage all the way to Lisbon and Rome. The absence of internal frontiers within the Schengen regime means, therefore, that Belarus and Ukraine, Macedonia and Albania *will soon border* Belgium and Denmark. Up to now, if the EU has enjoyed return-agreements with all of the new members – meaning that the new members are obligated to take back illegal immigrants who enter the EU from these countries – it is worth noting that so far, Russia has steadfastly refused to sign such an agreement. Up to now, the EU has enjoyed a buffer between itself and the major sources of illegal and criminal immigration: that buffer consists of the candidate countries. Even lacking a return agreement, Europe could always, and does today, send the illegal immigrants back to the intermediate countries, with whom return agreements are firmly in force. When the new members are in the Schengen space, this will no longer be true.

These new neighbors cannot be fit into a single rubric. I shall not address the countries across the Mediterranean, since for a long time now through the Barcelona process, the EU has been involved with Northern Africa. The countries of the East have rather different levels of association with the EU.

Closest to membership are **Bulgaria** and **Romania**, two countries already well into the negotiation process. Paradoxically, these two are politically most at risk at this point. They will not yet be in the EU in 2004. Moreover, all the reasons enumerated above: enlargement fatigue, adaptive difficulties, new member selfishness, etc., should not be underestimated as factors that could potentially postpone Romanian and Bulgarian accession beyond the agreed upon date, 2007. The ties between the EU and these countries are weaker than those between the EU and the Vishegrad, Baltic countries. This suggests, in turn, that Bulgaria and Romania have a weaker constituency within the EU: there is no Germany, Denmark, Finland or Sweden making their case. A delay of membership for these two will strongly affect the pace of reform in these countries. Between the Scylla of slower reforms in the past, and the Charybdis of an accession receding further into the future, the political credibility of pro-European elites in Bulgaria and Romania seems certain to suffer. This is true both of the leaderships, who have invested politically in Europeanizing their countries, as well as of the general population, for whom Europe has been an ideal and who, sensing possible rejection, may seek other solutions. The invitation extended in November 2002 to join NATO may vitiate some of these concerns, at least the psychological sense of being “left out of the club.” On

the negative side, NATO accession may pave the way for some in the EU to argue that thanks to NATO, Romania and Bulgaria are now anchored in the West, and that it might be prudent to postpone their accession until they are "ready." That certainly seemed to be the argument of some European politicians who in 2001 advocated (just) NATO membership for Romania and Bulgaria, and (just) EU membership for the Baltic countries. It was patently clear that the true motivation driving this argument was the wish to *exclude* the Baltics from NATO membership and to *discourage* Romanians and Bulgarians from seeking EU membership in the near future. It is still too early to dismiss the latter scenario.

How willing the EU will be to extend invitations to these two countries is ultimately a question of much progress the two make. Romania and Bulgaria need to follow closely the roadmap spelt out at the Copenhagen Summit. This is vital not only so that the EU can make no excuses to keep them out, but also so that the Romanian and Bulgarian political elites take a more radical approach to reform. It is also likely that the Class of 2004 will not be enthusiastic about lessening of performance criteria for these two, considering the tremendous sacrifices they, themselves, had to make in order to conclude accession negotiations at Copenhagen. The prospect that EU finances could be renegotiated so soon after the 2004 enlargement only exacerbates the problem.

The same holds true for the elites and populations of other countries, especially in the Southern Balkans and in Turkey, where a delay for Romania and Bulgaria will perforce push the process for these countries even further into the future.

The Southern Balkans. For Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina and Macedonia, the carrot of enlargement could be used as effectively in eliciting serious reforms as it was used in the case of the Class of 2004. But slowing down in Bulgaria and Romania will send a signal. The region has not yet crossed even the democracy and stability finish line. Indeed, the term *Provisorium* was coined in the first place to describe the weak states of the Southern Balkans. The Southern Balkan countries that have signed the Stability and Association agreement do not know what their prospects are, do not know what the preconditions are that they need to meet to come closer to the EU. The Europe-oriented political leaderships in Serbia and Croatia, moreover, do not enjoy full support in the population; retrograde elements, whether ultra-nationalist or communist, still enjoy popularity among broad segments of society. Fortunately, these countries have an EU constituency in Greece, and soon, in Slovenia.

If it speeds up its reforms, Croatia could conceivably make its way into the Romania and Bulgaria accession. On the positive side, such a development could mutually reinforce reforms in the entire region, since the intro-

duction of competition – as we saw happen in Latvia and Lithuania after Estonia’s early invitation – fosters a willingness to make difficult political decisions that otherwise would be put off. On the negative side, grouping Croatia with Romania and Bulgaria could have the effect of postponing the 2007 date, with Croatian inclusion in the accession talks slowing the process down.

Other countries in the Southern Balkans – Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Serbia – are emerging from war and internal strife with greater difficulty. These countries currently enjoy a kind of semi-protectorate status. Reforms are being stalled or are deemed too difficult to undertake under present conditions where peace and stability represent a notable achievement. This fragile peace itself has been guaranteed by foreign troops. With the U.S. now withdrawing from the region, Europeans will take over many of these functions. This represents an opportunity for Europe to engage itself more forcefully in the reform process. A breakdown, however, could potentially sour the Europeans on the region for a long time to come.

Borderline countries: Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia, and Albania. These are the states for which the verdict is out and may remain so for some time. Many friends of these countries in the West have lost faith; some in Europe had little faith in the first place. Those friends who remain are genuinely concerned as to whether these countries will become responsible and functioning democratic states. Democratic institutions and practices in these states are weak, laws do not work or are only selectively applied, international agreements are often ignored, administrations are dysfunctional, the media is intimidated, corruption is rampant. (Indeed these countries are generally found in the basement of the Transparency International Corruption Index). Some of them are members of what OSCE High Commissioner Freimuth Duve has called “the family of managed democracies.” In most cases, even the most elementary economic reforms are stalled; in some cases, they have not yet begun. The environment remains in shambles. With each passing year, these countries differ ever more from the incoming members of the 2004 enlargement. Yet traffickers of persons, organized crime groups, car-theft rings and drug smugglers have already crossed the borders westward and operate in the EU and the candidate countries. As the income differential between the new members and their Eastern neighbors grows even larger with the accession of the former, these problems will only be exacerbated.

Russia. Paradoxically, the EU’s strategy towards Russia – the one country among the New Neighbors that has stated that it does *not* want to join the EU – is more comprehensive than the Union’s strategy towards the above-mentioned countries, all of whom *have* indicated an inter-

est in full EU membership. In recent years, a great deal of time and effort has been devoted to managing and strengthening relations with Russia, not just in the economic field but also in the II and III pillars. In 1999, the EU worked out a Common Strategy towards Russia. Almost as an afterthought, a Common Strategy towards Ukraine was adopted some time later; sadly, the Ukrainian version looks more of a copy of the Russian Common Strategy than an original plan tailored to local needs. In the case of Russia, more ideas, such as the creation of a common economic space, are on the table. Prime Minister Berlusconi's suggestions notwithstanding, however, there is realistically no opportunity or will for Russia to ever become a full member of the EU.

The EU–Russian relationship, of course, has received enormous attention not just recently, but over the years. It is natural that the EU devotes more time to its biggest and most demanding neighbour, and I shall not therefore even begin to comment on a subject with such a vast literature. The justified attention that the EU pays to Russia should not, however, come at the expense of other countries that seek closer ties with the EU. Moreover, the EU–Russia relationship is clouded by a number of serious difficulties. The recent squabble over visa-free travel to and from Kaliningrad is but the first high-profile issue among many that will come to international prominence as a direct consequence of the May 2004 accession. To be sure, any adaptation of the Schengen regime will be difficult to justify to new members that have just implemented the existing regime themselves, at great effort and cost. Yet a Schengen regime that leaks through a single fissure is no Schengen at all. Or, an adapted regime will become an obstacle to acceding countries joining Schengen, a political non-starter, at best, a source of tension in intra-EU relations in any case.

While Russia is, and always will be, a special case for Europe, and as such will continue to enjoy something greater than “New Neighbor status”, Russian–EU relations will change noticeably as a result of the Grand Enlargement, including in a number of unforeseeable ways. Some preliminary observations are already possible, however. First, the Russian political elite has only with difficulty, if at all, grasped the idea that the EU is a political union. Nothing evinces Russia's failure to recognize the full implications of this development more than the manner with which Russia continues to treat the incoming members. Perhaps it represents a psychological hangover from the half century when the USSR effectively ruled seven of the countries acceding in the 2004 enlargement (the three Baltic and four Vishegrad countries). Or perhaps Russia's behaviour belies a belief that these countries are simply not as consequential as a Finland or an Ireland, to say nothing of larger EU members. Whatever the provenance of this attitude, with a combined population of almost 75 million, Estonia, Latvia,

Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary have not in the past ten years been treated by Russia in the same spirit that has dominated Russian–EU relations. Russia’s behavior toward the acceding countries has ranged from overtly threatening to merely obtuse, as for example in its demand that negotiations on EU enlargement be trilateral, with Russia as an equal partner in the bilateral negotiations of the three Baltic and four Visegrad countries. If it keeps up, this kind of behaviour will have a number of consequences within the EU. Poor treatment of the acceding countries by Russia, a practice often ignored by member states, will perforce begin to find a response. Additionally, the past may come to roost in the EU as well. Having injudiciously patronized and occasionally hectoring the acceding members on the Russia question in the past decade, current members may find themselves faced by a seemingly perplexing unwillingness to accommodate Russia. It would be unwise to dismiss this attitude on the part of the accession countries as mere “Russophobia.” Russia, in turn, will seek to offset the influence of the new members by increasingly bi-lateralizing its relations with EU member states.

It deserves mentioning that these seven countries have had far more experience with Russia and the Russians than the current EU members have had. Those experiences have not always been positive. Widespread knowledge of Russia, the Russian language, as well as first-hand expertise provides the new members with a considerable comparative advantage over current members, for whom Russia is often either an unknown or romantic entity. Expertise is often accompanied by a greater cynicism regarding Russian actions and promises, as well. The elites in the acceding countries often find current EU member states’ perceptions of Russia naïve, awestruck or fearful – in a word, unrealistic. While Russia already enjoys a special place in the foreign policy of a number of current members of the EU, the new members, for reasons good and bad, do not share this enthusiasm. As a result, the acceding members will certainly push for more circumspect common EU policies toward Russia, not to mention more critical evaluations of Russian behavior. This will be especially true in questions of financial assistance. Even if they would wish to overlook Russian behavior, new member politicians will have to face their electorates, just as politicians everywhere must. For all of these reasons, the EU will find consensus more difficult to achieve in its Russia policy after the Grand Enlargement, because Russia’s constituency within the EU will become weaker.

Turkey. While I have focused in this essay on the post-communist new neighbors to Europe’s East and Southeast, it is important to bear in mind that after Romania and Bulgaria, Turkey remains the closest to EU member states. Turkey is better off economically and more advanced in a number of areas than many of the culturally “more European” new neighbor states

that will border the EU in 2004. Turkey is less corrupt, its economy is sounder, its administrative capacity is substantially more robust; and the ills that beset so many of the New Neighbors are minimal in comparison.

Yet in many ways, Turkey is also at a disadvantage. Despite the decision at the Copenhagen Council to move slowly forward on launching negotiations with Turkey, many European politicians remain uneasy with that country's size and its Moslem culture. Turkey's conundrum is that Europeans are equally uneasy with potential membership for the New Neighbors, who are smaller and, with the exception of Bosnia Herzegovina and Albania, are "Christian" states. Unlikely as Ukrainian membership in the EU may be, Ukraine is not a Moslem country; it is smaller than Turkey and it lies in its entirety within geographical Europe. None of these factors – culture, size or location – play a role either in the *acquis communautaire* or the political standards known as the Copenhagen Criteria of 1993. They do, however, figure heavily in the public and political discussions of who is eligible for EU membership. It is probably inevitable therefore, that the question of when and whether to begin accession talks with Turkey will bump up against the issue of enlargement to the New Neighbours. Those most opposed to Turkey on "cultural grounds" will not necessarily favour enlargement to Ukraine or Macedonia, but they may well use these countries as examples of "more European" nations that ought to be dealt with first.

No single approach can be applied to countries with such differing prospects for membership in the EU. If we include the countries of the Southern Mediterranean littoral, the infeasibility of a standardized approach becomes even more clear. Nonetheless, there are a number of things one can and should do; all of these require, however, that the European Union begin to plan now. Those formulating a more robust set of policies toward the new neighbors would do well to consider the following ideas:

- **Reassign Commission enlargement staff to the New Neighbors.**

The EU has used enormous human resources on enlargement, staff that in a year and a half will be out of a job. Some, but not all, of these people will remain engaged with the Romanian and Bulgarian accessions. Not only DG/Enlargement, but, as a by-product of the negotiation process, all Directorates possess considerable expertise on post-communist transformation processes in their specific areas, be it banking, phytosanitary control or energy market liberalization. These experts know which countries have done well, they know to whom to turn for genuine knowledge and hands-on experience in successful reform of institutions.

There should be few problems finding these EU professionals new jobs by making them the core of the EU New Neighbors policy. Bet-

ter than anyone else in the EU, these people know what works and what does not. Furthermore, they have the best overview of which reforms worked well and where. This leads to my next proposal:

- **Use the expertise and credibility of the acceding states.** The EU should use the considerable expertise and experience with reform among the new members to assist those not in the 2004 enlargement to continue with their transformation. The comparative advantage enjoyed by Hungarian or Latvian expertise in, for example, building up its customs control or an effective border guard comes from two elements current EU members lack: experience in transforming a communist society to EU standards, and secondly and perhaps more importantly, credibility for actually having done so. It would be a great error to underestimate the latter. A Ukrainian policy-maker may despair of becoming like Germany, a seemingly unattainable goal. But Estonia, once a fellow-Soviet republic, now a soon-to-be EU member that succeeded in transforming itself, is a pretty good second choice. Estonia and Poland already have considerable experience in combining Western support with their own expertise to advise and assist Provisorium countries in reform. Estonia alone has run over forty tri-lateral projects in former Soviet and Yugoslav republics in areas such as phytosanitary control procedures, border guard training and computerization of government administration. Such co-operation should be expanded to include all the new members, relying on Commission expertise to select the most appropriate partners. Indeed, techniques like Benchmarking and Best Practices for the New Neighbors are more likely to be found in the acceding countries than in current members. As soon as possible, the EU should include accession countries as participants in TACIS, Interreg and other programs.
- **Send students and middle-level officials to the acceding countries.** The time to bring students and officials from ex-communist countries to Western Europe to “learn how democracy and market economies work” is over. True, the process worked for the acceding countries. But however well-intentioned, Europe’s (and the U.S.’s) belief that “if they only see how well our system works, they will become like us” clearly has not worked for the countries of the Provisorium. To the populations of the New Neighbors, Western Europe does not represent a shining example of what their own countries might become; rather, Western Europe is an emigration goal. Instead of spending time in Western Europe, policy makers and the younger generation from these countries should be in the

new member states, studying and learning how others with the same provenance and problems managed to succeed.

- **Be clear in the message.** All of the above assumes a motivation to change; that motivation requires promises from the EU. Whether this might be the promise of eventual membership or not must be clear. As we have seen in EU policy toward Turkey through all these years, promises that are not actively followed up on are not enough. Instead, vague promises breed cynicism and disenchantment with the Union. The Stability Pact and PCAs with the new neighbors should be reviewed to substantially increase political dialogue and consultation.
- **Do not allow the new EU members to close the door.** The new members can be the most effective spokesmen for a continued enlargement. Current members must use the time left before the 1 May 2004 accession to extract commitments from the incoming members *not* to block or impede new accessions.
- **Calculate the benefits of the current enlargement.** Denmark has done this. The resulting analysis shows that the benefits will be considerable but will take time to be realized. A positive review will assist members and their publics in realizing that enlargement is beneficial to themselves.
- **Provide leadership.** It has been said more than once that enlargement will continue only under the leadership of a Mitterand and Kohl. If leaders of their caliber exist, none yet appears willing to take on this task. Promoting a continued enlargement or a substantially more engaged policy toward the New Neighbors requires political will and courage, especially at a time when domestic electorates are not in the mood to appreciate statesmanship.
- **Use available levers.** Conditionality, which the EU has used rather effectively with the new crop of members, has not been harnessed as well with the Southern Balkans. Without a clear prospect for membership, there is little leverage to induce reforms and changes. Lack of progress in the Southern Balkans leads in turn to disenchantment among EU members. We should think of “way stations” for these countries: concrete steps to be achieved, which can then be rewarded.
- **Hold Romania and Bulgaria to a tight schedule.** These are the countries most at risk in any slow-down of EU enlargement. They need to follow closely the roadmap spelt out at the Copenhagen Summit so that no excuses be made to keep them out and so that

elites take a more radical approach to reform. A reassignment of Commission staff previously involved with the currently acceding countries to deal exclusively with Romania and Bulgaria would assist considerably.

- **Launch an EU public diplomacy campaign in the East.** The expectations among New Neighbor political elites regarding EU assistance and, ultimately, membership, are unrealistic. This is even more true among the publics. Only a limited segment of the populations there is aware of the depth and breadth of reform required to join the EU. When electorates do not understand the requirements to even entertain the possibility of membership, the political elites are, in turn, unwilling to undertake difficult and unpopular reforms. A public diplomacy campaign would go a long way to clarifying the situation.

All of these limited measures will not be enough to prevent the erection of a Great Wall of Europe if the EU does not agree early on the issue of eventual membership of these countries. If Europe is unwilling to entertain the idea of a Ukraine or Albania as EU members, then it is necessary to develop a new, alternative strategy and also make it clear that membership during the next quarter century is not in the cards. Having served as a foreign minister for half a decade, I can aver that painful but straightforward and clear answers on policy options are far more useful for the necessary task of moving on one's national agenda than ambiguous signals contradicted by back-channel contacts.

An alternative to full membership?

Barring dramatic or cataclysmic events too disruptive to contemplate, there exists a deep-seated and general reluctance among EU members new and old, to rethink Europe's geographical *finalité*, or to undertake a further enlargement that would include Macedonia, Albania, Croatia, Bosnia-Herzegovina, Moldova, Ukraine, Belarus, not to mention Georgia and Azerbaijan. Countries of the Provisorium, however, have not even achieved intellectual consensus that they are part of Europe.

Instead, Europe could seriously consider other forms of relations with its New Neighbors, a form of association less than membership but considerably more substantial than what is currently offered by the Partnership and Cooperation Agreements or even the more substantial Association agreements. A new, expanded Association agreement would have to offer far

more generous economic support, market access as well as access to various EU programs from e-Europe to Sapard and ISPA, but without an accession perspective. Such an approach would make it clear to the New Neighbors that membership is possible in a distant future, but that until then, serious reforms are expected. These reforms would be rewarded with considerable concessions and benefits, that would, however, fall short of voting membership in the Union. It must be made clear to governments that this is a serious offer and that the material rewards for those countries complying are substantial. The EU will hear the inevitable complaint that such an offer does not amount to *real* membership, or that these countries are not considered fully European. In response, the EU must explain that this offer is a major first step, but that full membership assumes an understanding of political and economic reality. It needs to be equally clear that access to these EU programs will not come in response to empty political statements, but from measurable progress in corruption reduction, implementing the rule of law, carrying out market reforms, and so forth. Conditionality would have to be strict, but rewarding. Bulgaria and Romania would remain on track for accession and would join the EU, if not in 2007, then certainly by the end of the decade.

The possibility of a more encompassing association with the EU involving access to funds and the internal market while not enjoying voting rights or representation in the European Council, Parliament or Commission is too radical a notion to develop here. Nor is it likely that such an idea will find any support in the EU during the next decade. Its implications for future relations with the Southern littoral of the Mediterranean, the Middle East etc., (not to mention points further afield) are simply too broad today to discuss. Yet these questions will arise in the near future. Within a year or two, the European Union will find itself facing an Eastern Magreb – with no Mediterranean separating it from those it wants to keep at arms length – whose populations will want to enter Europe over land just as keenly as those who come now by sea.

Finally, allow me to return to the prospects for of not taking seriously the issue of the EU's New Neighbors. This is the prospect of a fundamentally divided Europe, an economically, socially and politically reified Huntingtonian division of European civilization. If this comes to pass, the barbed wire will be erected this time not by totalitarian regimes but by a democratic Europe. Increasing income disparities and thousands of kilometers of poverty-stricken hinterland will produce an ever-growing number of desperate illegal immigrants trying to gain entrance to an EU whose borders will resemble the US-Mexican border. Paradoxically, all this would happen in those same countries that once also had barbed wire strung along their borders. Except then the barbed wire was strung on the Western side.

Kokkuvõte: Suur Laienemine ja Suur Euroopa Müür

Toomas Hendrik Ilves, Riigikogu liige

Artikkel keskendub muutustele Euroopas peale 1. maid 2004, kui jõuab lõpule Euroopa Liidu esimene ittalaienemine. Esile tõuseb mitmeid uusi küsimusi, kuidas suudab EL toime tulla sellega seoses tekkivate väljakutsetega, nagu põllumeeste rahalised toetused, struktuurifondid ja loomulikult hakkamasaamine ka tunduvalt suurenenud ametlike keelte hulgaga. Ent vähem on juttu olnud teisest olulisest küsimusest – milline hakkab välja nägema Euroopa Liidu poliitika uute naabrite, s.o laienemisest välja jäävate Ida-Euroopa riikide suhtes?

Euroopa Liidu piirid nihkuvad itta ning 2004. aastast on Euroopa Liidu naabriteks Venemaa, Valgevene, Ukraina, Bulgaaria, Rumeenia, Serbia ja Horvaatia. Praegu on neist riikidest vaid Venemaa EL naabriks. Lähinaabruses asuvad veel ka Moldova, Makedoonia, Albaania, Gruusia ja Armeenia.

Euroopa Liidu uus piir tuletab meelde Samuel Huntingtoni “Tsiivilisatsioonide kokkupõrkes” tõmmatud piirjoont Lääne ja slaavi (õigeuskliku) tsiivilisatsiooni vahel – eranditeks on vaid Kreeka ja Küprose piirist lääne ning Horvaatia ida poole jäämine.

Arvestada tuleb, et uus piir on tõepoolest ka pea täpne kultuuride piir Lääne ja Ida kristluse vahel. Lisaks on oluline ära märkida mitmete Euroopa Liidus toimunud arengute tähtsus, näiteks ühisturg ning Schengeni viisaruum, mis võimaldab EL-isisesel vaba liikumisel – luues suuremat sisest ühtsust, ent samas tekitades tugevama välispiiri. Schengeni leppega liitumise tulemusena peavad uued liikmed loobuma viisavabadusest EL-ist välja jäävate riikidega, kui nad seda veel seni teinud ei ole. Eesmärk pole siin mitte ainult Schengeni ruumi pääsemine ja selle säilitamine, vaid ka ida poolt tuleva illegaalse immigratsiooni ning organiseeritud kuritegevuse tõrjumine.

Seega konstrueeritakse Suur Euroopa Müür, mis hoiab tagasi illegaalse immigratsiooni, organiseeritud kuritegevuse, odavate kaupade ja madalal kvaliteediliste toiduainete leviku üle piiri. Samas tähendab see aga ka suure

sissetulekute taseme erinevuse tekitamist EL-i ning selle naabrite vahel ning seega suuremat illegaalsete immigrantide hulka, kes Euroopa Liitu pääseda üritavad. Seda saaks ennekõike vältida EL-i edasise laienemise läbi, ent lisaks Rumeeniale, Bulgaariale ja vahest ka Horvaatiale pole kuigivõrd tõenäolisi lähemal ajal liitujaid näha. Ent on paljusid, kes kahtlevad isegi Rumeenia ja Bulgaaria peatses liitumises, rääkimata teistest seni välja jäänud kandidaatidest.

Pärast Berliini müüri langemist peeti õigeaks, et ka kommunistlike režimide all kannatanud Ida-Euroopa rahvad saaksid nautida EMÜ majanduslikku heaolu, võimalusi ja stabiilsust. Euroopa Liidu liikmesuse võimaluse pakkumisega üritati luua Ida-Euroopa riikidele motivatsiooni läbi viimaks vajalikke reforme – seega on Suur Laienemine oma olulisima eesmärgi juba täitnud. Ülesanne, mis seisis Ida-Euroopa riikide ees, oli raskem kui Hispaanial või Portugalil omal ajal oli. Mitmed riigid suutsid selle raske protsessi siiski edukalt läbida, ka Balti riigid, keda esialgu Suurde Laienemise ei plaanitud kaasata. Kaheksa endist kommunistlikku režiimi suutsid enast seega piisavalt reformida. Ent teised – nüüdsed Uued Naabrid – on vähe arenenud pärast kommunistliku süsteemi kokkuvarisemist.

Mis saab Uutest Naabritest? Mitmed asjaolud on muutunud, võrreldes Suure Laienemisega. Esiteks, Saksamaal ning Skandinaaviamaadel, kes toetasid esimest ittalaalienemist, on nüüd küllalt tegemist uute liikmetega ning nad pole ilmselgelt enam sedavõrd huvitatud jätkuvast laienemisest. Kuigi uued liikmed vaevalt sellele sedavõrd vastu seisaksid, pole neil EL-is piisavat poliitilist mõjujõudu. Teiseks, 2004. aasta tähistab Euroopa Liidus põhjalikke ümberkorraldusi ning enne kui veel lisaks uusi liikmeid vastu võtta, tuleb värskedki liikmed EL-i korralikult kaasata. Kolmandaks, vastastikune (ennekõike) kultuuriline kohandumine uute ja vanade liikmete vahel nõuab samuti aega. Neljandaks ei asu ka uued liikmed kuigivõrd agaralt kohe järgmiste liikmete vastuvõttu toetama, kuna see nõuaks kohe eelarve ümberkohandamist ja uute liikmete poliitiline eliit ei oleks valmis vabatahtlikult loobuma summadest, mis alles äsja nende käsutusse jõudsid.

Lisafaktor on veel ka Ida-Euroopa jagamine „suutjateks” ja „mittesuutjateks”, kuna mitmed Ida-Euroopa riigid vaatlevad laienemist kui ennekõike taseme küsimust. Siin võiks näha vastavust Huntingtoni ja Max Weberi seisukohtadele, mille kohaselt kultuur määratleb poliitilise ja majandusliku arengu.

Venemaa poleks kuigivõrd tõenäoliselt järgmine liituja. Kontaktid liituvate Ida-Euroopa riikidega on vähenemas. Immigratsiooniküsimus oleks kahtlemata oluline tänu Venemaa lõunapiirile, mis on illegaalsele isikute ja kaupade liikumisele sisuliselt avatud. Samal ajal, kui mitme Ida-Euroopa riigi jaoks on oluliseks probleemiks nõrk või ebapiisav ning reformimata

õigussüsteem, pole Uute Naabrite hulgas vaid Venemaa potentsiaalne ebaõnnestuv riik, ent seda mitte hästi toimiva valitsemis- ja õigussüsteemi tõttu. Need riigid võiks koondada ühise nimetaja *Provisorium* alla – seda nime-tust kasutas Makedoonia majandusteadlane Vladimir Gligorov –, mis tähendab riike, kelle staatus on lahtine, kes omavad ametlikult põhiseaduslikku korda ja õigussüsteemi, kuid seda lõdvas seoses sellega, kuidas riiki tegelikult valitsetakse.

Ukrainas pole avalik arvamus olnud kuigivõrd huvitatud Euroopa Liiduga liitumisest. Ukraina on Venemaa järel Euroopa strateegiliselt olulisim naaber, seega Ukraina ebaõnnestumised mõjutavad ka muljet teiste Uute Naabrite kohta. Samas tuleb luua initsiatiiv arenguks ka Uutele Naabritele, et vältida suuri majanduslikke lõhesid liikmete ja mitteliikmete vahel. Siiani on EL saanud loota puhverriikidele, kellega on olnud sõlmitud lepingud illegaalsete immigrandide tagasivõtmiseks – nendeks puhverriikideks olid nüüdsed uued liikmed. Venemaaga näiteks aga sellist lepingut sõlmitud ei ole.

Praeguse seisuga on Uutest Naabritest liikmesusele kõige lähemal Rumeenia ja Bulgaaria – samas ka vastamisi suurima riskiga. Ülalmainitud faktorid võivad üsnagi kergelt kehtima hakata ka nende kahe kohta. Ka on nende sidemed Euroopa Liidu laiennemiseelsete liikmesriikidega tunduvalt nõrgemad. Asjaolu, et need riigid alustasid liitumisläbirääkimisi NATO-ga, võib ühelt poolt küll nende positsiooni EL-i ees kindlustada, samas aga ka luua argumendi, et need maad on niigi Läänega seotud ja võiks nende EL-i liikmeks saamise edasi lükata, kuni nood on „valmis”.

Lõunapoolsed Balkanimaad – Horvaatia, Serbia, Bosnia ja Hertsegoviina, Makedoonia – võivad saada reformideks lisamotivatsiooni edasise laiennemise võimalikkusest, ent nende demokraatia ja stabiilsus pole veel sugugi vajalikul tasemel. Serbias ja Horvaatias on pealegi küllaltki mõjukad liitumisvastased äärmuslikud jõud. Horvaatia võiks, kui pingutab, jõuda Rumeenia ja Bulgaariaga liitumisvalmiduses samale tasemele – nii nagu Balti riigidki, kelle jaoks väljavaade liikmeks saada aitas algatada ulatuslikke ümberkorraldusi.

Valgevene, Ukraina, Moldova, Gruusia, Armeenia ja Albaania jäävad päris kindlasti lähemal ajal Euroopa Liidust välja. Neid toetanud riigid Läänes on neis pettunud ning enamik ei toetanud neid niigi. Demokraatlikud institutsioonid on nõrgad, õigussüsteem ei toimi, rahvusvahelisi leppeid tihti ei täideta, lokkab korruptsioon. Suurendades majanduslikku lõhet nende ning EL-i liikmesriikide vahel, vaid suurendaks probleeme seoses inimkaubanduse, salakaubaveo ning organiseeritud kuritegevusega, mida Euroopa Liit vältida püüab.

Venemaa on ainus riik, mis on välja öelnud, et ei soovi Euroopa Liiduga liituda. Viimastel aastatel on viimane üritanud tihendada suhteid Venemaa-

ga, 1999. aastal töötati välja EL-i Ühisstrateegia Venemaaga suhtlemiseks. Samas on suhetes Venemaaga mitmeid probleeme, nagu Kaliningradi oblasti küsimus. See ohustab ka Schengeni süsteemi.

Suur Laienemine muudab ka suhteid Venemaaga. Venemaa eliidil on olnud raskusi arusaamisega, et EL on poliitiline ühendus. See paistab suurepäraselt välja viisist, kuidas Venemaa uusi liikmeid kohtleb. Kasutatud on nii otseseid ähvardusi kui ka kaudsemaid nõudmisi. Selle tulemusena võib aga EL-i jõuda senisest märksa enam Venemaa-vastast suhtumist, kuna 2004. aastal liituvad riigid omavad Venemaaga tunduvalt rohkem kogemusi ja teadmisi kui EL-i senised liikmed ja sellest tulenevalt ka peab liituvate riikide eliit EL-i liikmete suhtumist Venemaasse elukaugeks. Oodata võib ilmselt Venemaa-suunalise poliitika ümberhindamise nõudmist ning senisest kriitilisemaid seisukohti.

Mainimata ei saa jätta ka Türgit. Türgi on majanduslikult ja ka muidu tunduvalt enam arenenud kui mitmed Uued Naabrid – vähem korrumppeerunud, tugevam majandus, vastupidavam administratiivne suutlikkus. Ikkagi on aga probleemiks Türgi suurus ning islami kultuuriruumi kuulumine. Kuigi see ei kuulu Kopenhaageni kriteeriumide hulka, on see oluline teema, kui arutatakse liitumiskõlbulikkust potentsiaalsete kandidaatide seas.

Seega ei saa kasutada ühtset lähenemist niivõrd erinevate võimalike tulevaste liitujate puhul. Välja võiks siin tuua mõningaid ettepanekuid.

Tuleks Euroopa Komisjoni laienemisspetsialistid (ja mitte ainult laienuisvolinik) suunata ümber Uutele Naabritele, kuna muidu tähendaks see töökaotust paljudele asjatundjatele, kelle abi ometi oleks vägagi vajalik veidi teisel kujul. Kasutada tuleks 2004. aastal liituvate riikide oskusteavet ja kogemusi, näiteks ühiskonna ümberkorraldamisel, kuna ise selle protsessi läbi teinud endise idabloki riigid oleksid siin suuremaks abiks kui EL-i need liikmesriigid, kellel kunagi selliseid probleeme pole olnud. Ka tuleks liituvatesse maadesse suunata üliõpilasi ning kesktaseme ametnikke Uutest Naabrite seast. Kindlasti tuleks heade suhete loomise ja säilitamise huvides väljastada Uutele Naabritele selgeid sõnumeid. Ei tohiks lasta uutel liikmetel takistada edasist laienemist. Nagu Taani peaksid ka teised EL-i liikmed arvutama välja praegusest laienemisest saadava kasu. Tuleks suuta välja pakkuda EL-i maadest liidreid, kes tegeleksid vajalike initsiatiividega. Paika tuleks panna jõukohased nõudmised ja vaheastmed liituda soovivatele riikidele. Rumeenia ja Bulgaaria liitumine tuleks aga siduda selgelt paika pandud liitumisgraafikuga, et neil ei tekiks tunnet, nagu oleks nende vastuvõtmine Euroopa Liitu iseenesestmõistetav. Ka tuleks käivitada EL-i avalik diplomaatiakampaania idas, et luua sealsetele elanikele täpsem ülevaade uutest võimalustest ja sellega seonduvast.

Nendest vahenditest ei piisa Suure Euroopa Müüri püstitamise vältimi-

seks, kui Euroopa Liit varakult ei tee otsust Uute Naabrite lõpliku vastuvõtmise võimalikkuse kohta, et mitte põhjustada asjatuid jõupingutusi ja võib-olla lootuste purunemist tulevaste liikmekssoovijate hulgas.

Kuna EL-i nii uute kui ka vanade liikmete seas on küllaltki tugev vastumeelsus edasise, Uusi Naabreid kaasava laienemise suhtes, tuleks arutada ka, kas poleks vaja luua alternatiive täiemahulisele EL-i liikmesusele. *Provisoriumi* riikides pole senini jõutud intellektuaalsele konsensusele, et olakse osa Euroopast.

Pakkuda tuleks SAPARDi ja ISPA sarnaseid programme, ent seda ilma kindlasti liikmesuseni viiva seoseta. Vastuseks kriitikale, et selline ettepanek ei vii täieliku liikmesuseni või et vastavaid maid ei peeta piisavalt euroopalikeks, tuleb kinnitada, et tegu on esimese olulise sammuga; ligipääs neile programmidele peab olema sõltuv edust korruptsiooni vähendamises, seadusliku valitsemise juurutamises, majandusreformide läbiviimises ja nii edasi. Selline tingimuslikkus peab olema range, kuid tasuv. Parem oleks mitte kaaluda muid variante, nagu näiteks kaasata Uusi Naabreid siseturu ilma hääletamisõigusega Euroopa Parlamendis või Komisjonis.

Uute Naabrite küsimust tuleb võtta tõsiselt, et vältida Euroopa jagamist – ja seda mitte totalitaarsete, vaid demokraatlike riikide poolt. Fundamendtaalselt jagatud Euroopa probleemid, nagu näiteks illegaalne immigratsioon, muutuvad sel juhul tunduvalt reaalsemateks. Eraldusjoon aga läheks sisuliselt sealtamast, kus kunagi märkis piiri okastraat.