



RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

*Mõjuanalüüs viidi läbi Riigikantselei tellimusel ja seda rahastatakse ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Töö viis läbi Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus.*

## **Kommenteeritud kokkuvõte**

Käesolevas aruandes käsitletakse mõju, mida avaldab Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust (Brexit) julgeolekule Eestis, Läänemere piirkonnas ja üldisemalt Euroopas. Aruande tähelepanu keskmes on otsene julgeolek, st militaarne julgeolek ja kaitsevõime, ning eeskätt Brexiti võimalik mõju ELi ühisele julgeoleku- ja kaitsepoliitikale (ÜJKP) ning NATO tegevusele.

Ühendkuningriigi julgeolekupositsioon. Ühendkuningriik on üleilmses kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väga olulisel kohal. Tegemist on maailma suuruselt viienda majandusega ning ka sealne kaitse-eelarve on üleilmses mastaabis suuruselt viiendal kohal. Ühendkuningriik on ÜRO Julgeolekunõukogu alaline liige, tuumariik, NATO asutajaliige ja oluline toetaja ning üks väheseid riike, kes on võimeline tegutsema ja planeerima üleilmsel tasandil. Riigi huvid langevad suures osas kokku Euroopa põhjapoolsete riikidega, kus Euroopa tasandil kõige teravamateks probleemideks peetakse Venemaa agressiooni Ukrainas ja piiririkumisi Euroopa põhja- ja idapoolsete riikide piiridel. Selle suhtes, millist rolli mängib EL kaitseküsimustes, ollakse Ühendkuningriigis aga kahtleval seisukohal. Sealses ÜJKPd käsitlevas poliitikas peetakse olulisemaks pigem reaalse kaitsevõime kui institutsioonilise tasandi arendamist ning omajagu kurikuulsust on Ühendkuningriik kogunud oma kindla vastuseisuga ELi kaitsemõõtme täiendavale tugevdamisele – seisukoht, mida paljud teised liikmesriigid ei jaga. Pärast Brexiti referendumi ootamatut tulemust on mitu liikmesriiki esitanud ettepanekuid ELi kaitsevaldkonna edasiseks integreerimiseks. Kuna mõtteid selles suunas oli kogunenud palju, esitas liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja Federica Mogherini hiljuti ettepanekud Euroopa Liidu üldise julgeoleku- ja kaitseküsimuste rakenduskava elluviimiseks ning nõukogu omakorda oma järeldused kõnealuse strateegia kohta.

Uurimismeetodid. Brexiti julgeolekumõju hindamisel kasutasime peamiselt kaht uurimismeetodit. Esiteks, selleks et selgitada välja Läänemere-äärsete riikide hoiakud Brexiti võimalike tagajärgede suhtes julgeolekule, korraldasime ühtekokku 67 küsitlust ametnike ja analüütikutega Taanist, Saksamaalt, Eestist, Soomest, Lätist, Leedust, Poolast, Rootsist ja ka Ühendkuningriigist. Neid vestlusi täiendas mitteametlik ülevaade Brexiti käsitlevast kirjallikust materjalist, mida on kogunenud juba väga palju. Teiseks kasutasime kõnealuse ülimalt muutliku ja ettenägematu olukorra kohta järelduste tegemiseks formaalset maatriksmeetodit, et kavandada hulk stsenaariumeid, st tõenäolisi tulevikuküsitlusi, mille alusel oleks võimalik hinnata eri poliitikavalikuid.

Seisukohad Läänemere-äärsetest riikidest. Läänemere-äärsete riikide ametnikud ja analüütikud olid üldiselt ühel nõul, et Brexit oli ootamatu ja murranguline sündmus. Üksmeelt ei valitsenud aga selle suhtes, mida toob tulevik või kuidas leevendada tõhusaimal viisil Ühendkuningriigi ELi lahkumise võimalikku negatiivset mõju, kuid arvamustes võis täheldada mitut ühist joont. Enamik osalenutest tõdes, et nende riikidel on Ühendkuningriigiga julgeolekuvaldkonnas sarnased seisukohad ja lähenemisviisid, millele on pärast Brexitit ilma Ühendkuningriigi enda aktiivse toetuseta keerulisem kandepinda leida. Täpsemalt väljendati skepsist ELi kaitsevaldkonna edasise integreerimise vajaduse suhtes või siis tajuti vähemalt ohtu selles, kui seda strateegiat juhtivad riigid (nagu Prantsusmaa ja Saksamaa) peaksid sellealaseid jõupingutusi jätkama. Samas leiti, et see on paratamatu ja et tõenäoliselt oleks keeruline sellest kõrvale hoida. Paljud olid mures sellepärast, et Brexit võib kahjustada ELi olemasolevat kaitsevõimet, jahutada ELi ja Washingtoni suhteid, muuta ÜJKP suunitluse lõunapoolseks ELi idapartnerluse tegevuskava arvelt ning et ELi julgeoleku- ja kaitsepolitika konkureeriks sisuliselt NATOga. Osalt nende kahtluste tõttu arvasid küsitlused, et Ühendkuningriiki ei tohiks Brexiti läbirääkimistel kohelda üleliia karmilt ning et Ühendkuningriigile võiks tagada võimaluse osaleda pärast ELi lahkumist ÜJKPs nii suurel määral kui võimalik.

Samuti leidsid vastanud, et tõenäoliselt ei ole Brexiti olulist mõju otsesele julgeolekule Euroopas ja Läänemere piirkonnas, kuna selle eest vastutab NATO ning lahkumine ELi Ühendkuningriigi NATO-liikmesust arvatavasti ei mõjuta. Õigupoolest eeldasid paljud küsitluses osalenud, et kuna Ühendkuningriik suunab oma investeeringud ümber nendesse kaitsevaldkonna raamistikesse, kus ta jätkuvalt osaleb, tugevdab see NATOt, ELi-NATO koostööd ja piirkondlikke algatusi, näiteks Northern Group ja ühendekspeditsioonivägi. Teatavaid kõhklusid väljendati aga selle suhtes, kas Ühendkuningriik on majanduslikult võimeline täitma Euroopa julgeoleku vallas võetavaid kohustusi ka pikemas perspektiivis. Viimaks arvas enamik küsitlusest, et Brexitist võidab Venemaa, kuna see kahjustab läänepoolsete riikide ühtekuuluvust. Paljud tõdesid samuti, et ilma Ühendkuningriigita võib tugevneda nende ELi liikmesriikide positsioon, kes toetavad suhete normaliseerimist Venemaaga, ning et suhete klaarimisest Venemaaga võib huvitada ka Ühendkuningriik ise.

Brexiti-järgsed stsenaariumid. Euroopas pärast Brexitit valitsevat julgeolekukeskkonda on väga keeruline prognoosida ning selle väljakujunemisel rolli mängivad tegureid iseloomustab ebastabiilsus, keerukus ja vastastikune seotus. Nendes oludes võivad stsenaariumid kujutada endast parimat vahendit tulevikku vaatamiseks ja andmeid poliitiliste otsuste tegemiseks. Stsenaariumide abil saab kindlaks teha teatavad poliitikalikud, mis on piisavalt põhjalikud, et suurendada positiivsete tulemuste saavutamise ja negatiivsete tagajärgede vältimise tõenäosust.

Oleme välja töötanud viis stsenaariumit: Ühendkuningriik osaleb ÜJKP arendamisel, mille tugev kaitsemõde on peamiselt suunatud kriisiohjele Lõuna-Euroopas, soodustades sealabi tugevaid Atlandi-üleseid suhteid („kindlameelne Euroopa, pädev kriisiohje“); ÜJKPst saab suures osas idapoolsetele riikidele suunatud tsiviilinstrument, jättes sõjaliste kriiside ohje Euroopas Ühendkuningriigi ja Prantsusmaa või teatavatel juhtudel NATO hooleks, kusjuures NATOst saab Euroopa peamine julgeolekuorganisatsioon („ülem-NATO“); ÜJKP-l on tugev kaitsemõde, mis on peamiselt suunatud kriisiohjele Lõuna-Euroopas, kuid Ühendkuningriik selles ei osale

(„Vahemere Klubi välismaal“); Ühendkuningriik ei osale ÜJKPs, millest on saanud Lõuna-Euroopale suunatud tsiviilinstrument, ning lootuse kaotanud USA tõmbub Euroopa julgeolekust tagasi („ÜJKP viimane hingetõmme“); ÜJKPst saab Ida-Euroopale suunatud tsiviilinstrument, milles ei osale Ühendkuningriik, kes eelistab investeerida oma piiratud ressursid NATO tugevdamisse ning Põhjamaade ja Balti riikide julgeolekualgatuste tugevdamisse („Põhjamaade hõim“). ELi lahkumise läbirääkimiste kestus neid stsenaariume kuigi palju ei mõjuta – ükskõik kui palju aega need ka ei nõuaks, on ülejäänud liikmesriigid meie eelduste kohaselt ÜJKP tuleviku teemalistel aruteludel juba alustanud ettevalmistusi Ühendkuningriigi lahkumiseks.

Järeldused ja soovitusel. Nendes stsenaariumides on Euroopa (ning seega Eesti ja teiste Balti riikide) julgeoleku tagamise seisukohalt oluline sõjaline võime ja Euroopa liitlaste solidaarsus. Üksnes sõjaline võime tagab Euroopa riikidele reaalsed vahendid mitmesuguste keerukate julgeolekualaste katsumustega toimetulekuks, aidates lahendada nii julgeolekuprobleeme kui ka veenda Ameerika Ühendriike, et Euroopa julgeolek on nende abi vääriline. Ainult solidaarsuse tingimustes on Euroopa riikidel motivatsioon seda kõike ette võtta. ÜJKP aitab tagada nii Euroopa sõjalise võime kui ka solidaarsuse. Solidaarsus on märksa tugevam stsenaariumides, kus Ühendkuningriik osaleb jätkuvalt Euroopa julgeolekus – eriti juhul, kui Ühendkuningriik saab ÜJKPs osaleda nii suurel määral kui võimalik. Seetõttu peaks Eesti Brexiti-järgse tegevuskava strateegiline eesmärk olema arendada ÜJKP raames sõjalist võimet ja läheneda Brexiti läbirääkimistele viisil, mis võimaldaks Ühendkuningriigil panustada võimalikult suurel määral ÜJKPsse. Selle strateegilise eesmärgi põhjal esitame alljärgnevalt konkreetsemad eesmärgid. Meie arvates peaks Eesti:

1. toetama kõrge esindaja julgeoleku- ja kaitseküsimuste rakenduskava alusel ÜJKP arendamist. Seejuures on oluline kaitsta teatavaid huve:
  - a. püsivad võimed ÜJKP missioonide kavandamiseks ja läbiviimiseks peaksid oma laadilt olema tsiviil-sõjalised, et kasutada ära ELi tervikliku lähenemisviisi loomumaseid tugevusi ja vältida üleliigset – nii reaalselt kui ka oletatavat – dubleerimist NATOga;
  - b. võimete komponent peab olema tugev; taas uue hoo saanud ÜJKP ei tohi keskenduda üksnes institutsioonilisele tasandile; ELi olemasolevate võimete lüngad tuleb Brexiti jõustudes ümber hinnata ja uut hoogu tuleb anda võimete ühisele arendamisele ja ühisvastutusele; võimearenduse planeerimist tuleb hoolikalt kooskõlastada NATOga; ÜJKP võimed võiks olla üks valdkondadest, millele Eesti keskendub oma ELi eesistumise ajal 2017. aasta teisel poolel;
  - c. ÜJKP peab sisaldama asjakohast tegevuskava idapartnerluse jaoks. ÜJKP idapartnerluse tegevuskava taaselustamine võiks samuti olla üks teemasid, millele Eesti keskendub oma ELi eesistumise ajal;
  - d. kollektiivne kaitse peab jääma NATO pärusmaaks ja ühtlasi peab NATO jääma ainsaks Atlandi-üleste julgeolekusuhete raamistikuks;

- e. EL ja Ühendkuningriik peavad olema valvsad Venemaa-poolsete ohtude suhtes ja nendele ohtudele asjakohaselt reageerima;
2. üksikasjalikult analüüsima Mogherini ettepanekuid ja kaaluma võimalusi edasiste meetmete võtmiseks oma ELi eesistumise ajal;
3. ümber hindama oma tingimused seoses ELi julgeoleku- ja kaitseküsimustega ning olema valmis tegutsema koos teiste liikmesriikidega ÜJKP eestkostjana; Brexit annab kõikidele liikmesriikidele, sealhulgas ka Ühendkuningriigile, võimaluse vaadata läbi oma seisukohad ja poliitika ÜJKP suhtes;
4. tegema jõupingutusi ELi-NATO Varssavis toimunud tippkohtumise deklaratsiooni täielikuks rakendamiseks; ELi-NATO suhted on veel üks teema, millele Eesti võiks keskenduda oma ELi eesistumise ajal;
5. jätkuvalt seisma tugeva NATO eest; Ühendkuningriigilt oodatavad suuremad investeeringud NATOsse on liitlastele abiks alliansi tugevdamisel;
6. uurima Põhjamaade ja Balti riikide piirkondlike julgeolekualgatuste, näiteks Northern Groupi ja ühendekspeditsiooniväe tugevdamise võimalusi ja sellega kaasnevaid riske;
7. uurima võimalusi, et koos sarnaseid seisukohti jagavate liikmesriikidega kavandada ja ellu viia ühist huvi pakkuvaid algatusi, võimaluse korral alalise struktureeritud koostöö raames; ELi eesistumisaeg annab Eestile võimaluse näidata üles initsiatiivi, näiteks küberjulgeoleku valdkonnas.

Samuti soovitame korraldada Tallinnas stsenaariumide kavandamise põhimõtetele tugineva töötoa, et poliitikakujundajad saaksid meie stsenaariumeid edasi arendada ning jõuda seeläbi ühisele arusaamale sellest, mida need stsenaariumid võiksid Eestile tähendada ning kuidas saaks ära kasutada võimalusi ja leevendada kahjulikku mõju.