



ÜHINE JULGEOLEKU- JA KAITSEPOLIITIKA

Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) on ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) lahutamatu osa. ÜJKP on peamine poliitikaraamistik, mille kaudu liikmesriigid saavad arendada Euroopa strateegilist julgeoleku- ja kaitsekultuuri, teha koostööd konfliktide ja kriiside lahendamisel, kaitsta liitu ja selle kodanikke ning tugevdada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut. Pingelise geopoliitilise konteksti tõttu on ÜJKP olnud viimase kümne aasta jooksul üks kiiremini arenevaid poliitikavaldkondi. 24. veebruaril 2022 alanud Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on kutsunud Euroopas esile geopoliitilise pöörde ja andnud uut hoogu ELi kaitsekoostöö liidu loomisele.

ÕIGUSLIK ALUS

Ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat kirjeldatakse 2009. aastal jõustunud Lissaboni lepingus, mida tuntakse ka Euroopa Liidu lepingu nime all.

Täpsemalt on ÜJKP toimimist selgitatud Lissaboni lepingu V jaotise (üldsätted liidu välistegevuse kohta ning erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta) 2. peatüki (erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta) 2. jaos (sätted ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika kohta). Jagu koosneb viiest artiklist (artiklid 42–46).

Euroopa Parlamendi roll ÜVJPs ja ÜJKPs on määratletud V jaotise 2. peatüki 1. jaos (ühissätted) ja artiklis 36 ning mõlema poliitika rahastamise kord on sätestatud artiklis 41.

ÜJKPd kirjeldatakse lähemalt Lissaboni lepingu muudatustes, peamiselt protokollides nr 1 (riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus), nr 10 (ELi lepingu artikliga 42 loodud alalise struktureeritud koostöö kohta) ja nr 11 (ELi lepingu artikli 42 kohta) ning deklaratsioonides 13 ja nr 14 (deklaratsioonid ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta).

KORRALDUS

Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgel esindajal, kes tegutseb ka Euroopa Komisjoni asepresidendina, on keskne institutsiooniline roll. Alates 2019. aasta detsembrist on komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja olnud Joseph Borrell. Ta juhatab välisasjade nõukogu selle kaitseministrite koosseisus, mis on ÜJKP otsuseid tegev organ, ja vastutab ÜJKP ettepanekute esitamise eest liikmesriikidele. Asepresident / kõrge esindaja on Euroopa välisteenistuse juht ja Euroopa Kaitseagentuuri (EDA) tegevdirektor.



Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu teevad ÜJKPga seotud otsuseid ühehäälselt (ELi lepingu artikkel 42). Olulisteks eranditeks on EDA (ELi lepingu artikkel 45) ja alalise struktureeritud koostööga (ELi lepingu artikkel 46) seotud otsused, mis tehakse kvalifitseeritud häälteenamusega.

Lissaboni lepinguga võeti kasutusele Euroopa võimete- ja relvastuspoliitika (ELi lepingu artikli 42 lõige 3) ning sätestati, et EDA ja komisjon teevad vajaduse korral koostööd (ELi lepingu artikli 45 lõige 2), eelkõige ELi teadus-, tööstus- ja kosmosepoliitika valdkonnas.

Lisaks tuletati ELi lepingu artiklis 21 meelde, et mitmepoolsus on ELi välistegevuse tuum. Sellest tulenevalt võivad ELi partnerid osaleda ÜJKP missioonidel ja operatsioonidel. EL osaleb mitmes tihedama koordineerimise ja koostöö raamistikus, eelkõige ÜRO ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooniga (NATO), aga ka teiste piirkondlike organitega, nagu Aafrika Liit.

ARENG

Alates Lissaboni lepingust on ÜJKP nii poliitiliselt kui ka institutsiooniliselt märkimisväärselt arenenud.

Asepresident / kõrge esindaja Federica Mogherini tutvustas 2016. aasta juunis Euroopa Ülemkogule ELi üldist välis- ja julgeolekupoliitika strateegiat, milles on esitatud ÜJKP strateegia. Kindlaks määrati viis prioriteeti: liidu julgeolek, ELi idas ja lõunas asuvate riikide ja ühiskondade vastupanuvõime, integreeritud konfliktikäsitluse väljatöötamine, piirkondlikud koostöökorrad ning ülemaailmne juhtimine 21. sajandil. ELi üldise välis- ja julgeolekupoliitika strateegia rakendamise seis tuleks igal aastal nõukogu, komisjoni ja Euroopa Parlamendiga konsulteerides läbi vaadata.

2016. aasta novembris esitas asepresident / kõrge esindaja nõukogule ka julgeoleku- ja kaitseküsimuste rakenduskava, et viia ellu üldises strateegias esitatud käsitlus kaitse- ja julgeolekuküsimustest. Kavas esitati 13 ettepanekut, sealhulgas kaitseküsimuste igaaastane kooskõlastatud läbivaatamine ning uus ühtne alaline struktureeritud koostöö nende liikmesriikide vahel, kes on valmis julgeoleku ja kaitse vallas suuremaid kohustusi võtma.

Samal ajal esitas Mogherini liikmesriikidele Euroopa kaitsealase tegevuskava, mille peamised ettepanekud on seotud Euroopa Kaitsefondi loomisega ning milles keskendutakse kaitseuringutele ja võimete arendamisele. Neid ettepanekuid on viimastel aastatel rakendatud.

EL algatas 2021. aasta juunis arutelu Euroopa julgeoleku ja kaitse tuleviku üle. Selle protsessi tulemusena loodi julgeoleku- ja kaitsevaldkonna strateegiline kompass – poliitikadokument, millega kehtestati ELi julgeoleku- ja kaitsestrateegia järgmiseks 5–10 aastaks. Strateegilise kompassiga loodi tegevusraamistik ühise visiooni väljatöötamiseks julgeoleku ja kaitse valdkonnas. See dokument töötati välja kolmes etapis: ohuanalüüs, struktureeritud strateegiline dialoog ning vastuvõtmisele eelnev edasine arendamine ja läbivaatamine. Selle peamine eesmärk on anda poliitilisi suuniseid strateegilise autonoomia rakendamiseks neljas põhivaldkonnas – kriisihjamine, vastupidavus, võimekus ja partnerlused. Selle protsessi eesmärk



on vastata kasvavale vajadusele, et EL suudaks tegutseda julgeoleku tagajana. Asepresident / kõrge esindaja Borrell tutvustas dokumendi esialgset versiooni 2021. aasta novembris ELi välis- ja kaitseministrite ühisel istungil.

Seoses Venemaa 24. veebruaril 2022 algatatud agressioonisõjaga Ukraina vastu tuli dokumenti siiski märkimisväärselt muuta, et võtta arvesse Euroopa julgeolekukorra destabiliseerumist ning sellest tulenenud muutusi ELi kaitsevaldkonna hoiakutes, ambitsioonides ja vahendites. Euroopa Ülemkogu kinnitas Euroopa Liidu Nõukogu Prantsusmaa eesistumise ajal 24.–25. märtsil 2022 strateegilise kompassi lõpliku versiooni.

Sõja tagajärjel lõpetas Taani 1992. aastal saadud erandi, mille kohaselt ta ei osale ELi kaitsepoliitikas. Taanlased otsustasid 1. juunil 2022 korraldatud referendumil ÜJKPga ühineda (66,9% hääletas poolt). Seega panustavad nüüd ÜJKPsse kõik 27 liikmesriiki.

Kriisiohjamise missioonid ja operatsioonid on ÜJKP kõige nähtavam ja tuntavam väljendus. Strateegilises kompassis käsitletakse ELi üldise välis- ja julgeolekupoliitika strateegia lünki kriisiohjevahendites ja -institutsoonides, näiteks uue ELi kiirsiirumisvõime loomise kaudu. Euroopa Parlament väljendas oma 2021. aasta aruandes ÜJKP rakendamise kohta toetust nn kiire sisenemisjõu ettepanekule. Samuti on strateegilise kompassi eesmärk pakkuda sidusaid eesmärke muudele algatustele ja asjakohastele protsessidele (nt alaline struktureeritud koostöö, Euroopa Kaitsefond ja kaitseküsimuste iga-aastane kooskõlastatud läbivaatamine).

Kuigi parlamendil ei olnud strateegilise kompassi loomisel otsest rolli, tuleb teda selle rakendamisest korrapäraselt teavitada ja anda talle võimalus avaldada protsessi kohta arvamust, eelkõige teabekoosolekute ajal julgeoleku ja kaitse allkomisjonile. ÜJKPd käsitlevate aastaaruannete kaudu võtab julgeoleku ja kaitse allkomisjon endale ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika küsimustes *de facto* nõuandva rolli.

ÜJKP VAHENDITE KOGUM

ÜJKP raames on alates 2016. aastast tehtud mitmeid edusamme, sealhulgas alalise struktureeritud koostöö käivitamine, alaline juhtimis- ja kontrollistruktuur täitevvolitusteta sõjaliste missioonide kavandamiseks ja läbiviimiseks, Euroopa Kaitsefond, ÜJKP tsiviiltegevuse kokkulepe, ÜJKP tsiviilmõõtmelise strateegiline läbivaatamine ja eelarveväline Euroopa rahutagamisrahastu.

Esimene kaitseküsimuste iga-aastase kooskõlastatud läbivaatamise lõpparuanne esitati ELi kaitseministritele 2020. aasta novembris, kusjuures läbivaatamisel võttis juhtiva rolli Euroopa Kaitseagentuur. Selles määratleti 55 koostöövõimalust kogu võimete spektri ulatuses.

2020. aasta detsembris jõudis nõukogu parlamendi esindajatega esialgsele poliitilisele kokkuleppele määruse suhtes, millega luuakse Euroopa Kaitsefond seoses mitmeaastase finantsraamistikuga aastateks 2021–2027. Seitsmeks aastaks eraldatud eelarve on 8 miljardit eurot. Euroopa Kaitsefond ergutab Euroopa kaitsetööstuse alast koostööd. Komisjon algatas fondi esimesed projektikonkursid 30. juunil 2022.

Eelarveväline Euroopa rahutagamisrahastu kaudu rahastab liit ÜJKP sõjaliste missioonide ja operatsioonide ühiseid kulusid ning tõhustab seeläbi koormuse



jagamist liikmesriikide vahel. Euroopa rahutagamisrahastut saab kasutada ka selleks, et rahastada sõjalist väljaõpet ja kaitseotstarbelise varustuse (sealhulgas surmava varustuse) tarnet ELi partnerriikide kaitse- ja julgeolekusektoritele. Rahutagamisoperatsioonide ning ELi mittekuuluvate riikide ja partnerorganisatsioonide suutlikkuse tugevdamise kaudu sõjalistes ja kaitseküsimustes suurendab EL oma välistegevuse tulemuslikkust. 2023. aasta märtsi seisuga on EL andnud Euroopa rahutagamisrahastu kaudu Ukrainale ligikaudu 3,6 miljardi euro ulatuses sõjalist abi, et aidata Venemaa sissetungi tagasi tõrjuda. Rahastu esialgset 5 miljardi euro suurust eelarvet aastateks 2021–2027 suurendati 2023. aastal 2 miljardi euro võrra (võimalusega suurendada seda veel 3,5 miljardi euro võrra).

Komisjon esitas 19. juulil 2022 ettepaneku määruse kohta, millega luuakse instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu (EDIRPA), olles saanud selleks eelnevalt volituse Versailles' tippkohtumisel 2022. aasta märtsis. EDIRPA on lühiajaline ühine kaitsealaste hangete vahend, mille suurus on 500 miljonit eurot. Selle eesmärk on tegeleda kõige pakilisemate ja kriitilisemate puudujääkidega kaitsevõimes ning motiveerida liikmesriike hankima kaitseotstarbelisi tooteid ühishangetega. Parlament võttis institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemusel kõnealuse määruse vastu täiskogu 2023. aasta 12. septembri istungil. Komisjon esitas 3. mail 2023 ettepaneku laskemoona tootmist toetava määruse kohta, mille eesmärk on anda Ukrainale laskemoona, tõsta ühishangete mahtu ning suurendada tootmisvõimsust. Selle määruse võttis parlament lühikeste institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemusel vastu 13. juulil 2023. Lisaks teeb komisjon ettepaneku võtta vastu Euroopa kaitseinvesteeringute programmi määrus, mis on liikmesriikide ja liidu julgeoleku seisukohast ühist huvi pakkuvate tulevaste ühiste arengu- ja hankeprojektide tugipunkt.

ÜJKP MISSIOONID JA OPERATSIOONID

Alates 2003. aastast ja esimesest sekkumisest Lääne-Balkani riikides on EL käivitanud ja läbi viinud 37 operatsiooni ja missiooni kolmel mandril. 2023. aasta oktoobri seisuga on käimas 22 ÜJKP missiooni ja operatsiooni (12 tsiviil- ja 9 sõjalist operatsiooni, sealhulgas kaks merevaldkonnas). Praegu on välismaale lähetatud ligikaudu 4000 sõjaväelast ja tsiviiltöötajat. ELi otsused missioonide või operatsioonide lähetamise kohta tehakse tavaliselt partnerriigi taotlusel ja/või ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni alusel.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament toetab ELi kaitsevaldkonna integratsiooni ja koostööd. Parlament kontrollib ÜJKPd ja võib algatada asepresidendi / kõrge esindaja ja nõukoguga selleteemalisi arutelusid (ELi lepingu artikkel 36). Samuti teostab parlament kontrolli ÜJKP eelarve üle (ELi lepingu artikkel 41). Kaks korda aastas korraldab parlament ÜVJP ja ÜJKP rakendamise üle arutelu ja võtab vastu raportid: väliskomisjoni koostatud raporti ÜVJP arengu kohta ning julgeoleku ja kaitse allkomisjoni koostatud raporti ÜJKP edusammude kohta.

[2022. aasta aruanne ÜJKP rakendamise kohta](#) võeti vastu täiskogu 2023. aasta jaanuari istungil. Selles keskendutakse ELi toetuse suurendamisele Ukrainale,



vajadusele rakendada strateegilist kompassi nõuetekohaselt, investeringute koordineerimise ja Euroopa kaitsetööstuse rahastamisvõimaluste suurendamise olulisusele, ELi julgeoleku- ja kaitsevõime tugevdamisele (eelkõige läbi Euroopa rahutagamisrahastu), vastastikuse täiendavuse suurendamisele NATOga (samal ajal tagades Euroopa strateegilise autonoomiat), vastupanuvõime tugevdamisele seoses hübriidsõdadega ning paindlikuma otsustusprotsessi kasutuselevõtule. Eelkõige kutsutakse aruandes ELi ja liikmesriike üles suurendama ja kiirendama jõupingutusi, et anda Ukrainale vajalikku finants-, humanitaar- ja sõjalist abi ja varustust, sealhulgas surmavat varustust ja eelkõige raskerelvi, ning looma Euroopa Liidu Ukrainat toetav sõjalise abi missioon. Lisaks tuleb parlament meelde, et strateegiline kompass peab olema dünaamiline protsess, mis peaks aitama ELil suurendada oma strateegilist sõltumatust. Peale selle avaldab parlament kahetsust, et Euroopa Parlamendil ei ole võimalik alalise struktureeritud koostöö projekte nõuetekohaselt kontrollida. Seetõttu nõutakse, et EL tõhustaks parlamendi kontrolli ÜJKP üle. Aastaruandes rõhutatakse ka Euroopa Parlamendi valmisolekut olla rohkem kaasatud ÜJKP ja kaitsevaldkonna tööstuspoliitika otsuste tegemisse, eelkõige seoses strateegilise kompassi, Euroopa Kaitsefondi, ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi, Euroopa kaitseinvesteeringute programmi, Euroopa rahutagamisrahastu ning mitmesuguste poliitikatega. Sellega seoses soovib parlament muu hulgas luua täieõigusliku kaitsenõukogu, kasutades Euroopa Kaitsefondi vahekokkuvõtet ja eelseisvaid läbirääkimisi ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi üle, et rakendada tõhusat parlamentaarset kontrolli, ning selgitada parlamendi õigust teabele ja teabele juurdepääsuks ELi lepingu artikli 36 alusel. Alates 2012. aastast on Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid Lissaboni lepingu protokoll nr 1 alusel igal aastal korraldanud kaks parlamentidevahelist konverentsi ÜVJPga seotud küsimuste arutamiseks.

Üldiselt võimaldab Lissaboni leping Euroopa Parlamendil täiel määral ÜJKP arendamisel osaleda, andes talle seega partneri rolli ELi välissuhete kujundamisel ja julgeolekuprobleemide lahendamisel. Selle rolli täitmiseks korraldab parlament korrapäraselt arutelusid, kuulamisi ja seminare muu hulgas järgmistel teemadel: ÜJKP sõjalised ja tsiviilmissioonid, julgeolekut ja kaitset mõjutavad rahvusvahelised kriisid, mitmepoolsed julgeolekuraamistikud, relvastuskontrolli ja tuumarelva leviku tõkestamise küsimused, terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus, julgeoleku ja kaitse tulemuslikumaks muutmise head tavad ning ELi õiguslikud ja institutsioonilised suundumused neis valdkondades.

Pärast komisjoni asepresidendi / kõrge esindaja 2010. aasta deklaratsiooni poliitilise vastutuse kohta on Euroopa Parlament osalenud korrapäraselt toimunud ühistel konsultatiivkohtumistel, kus vahetatakse teavet nõukogu, Euroopa välisteestuse ja Euroopa Komisjoniga.

Parlament esitab ka küsimusi ja annab Euroopa välisteestusele ÜJKP kohta suulisi soovitusi, eelkõige julgeoleku ja kaitse allkomisjoni koosolekutel.

Oliver Krentz
10/2023

