

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Mari Halliksaar

Väikeriigi välispoliitiline käitumine: Eesti näitel

Magistritöö

Juhendaja: Rein Toomla, MA

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Mari Halliksaar

.....
/töö autori nimi/

Lühikokkuvõte

Käesolev magistritöö analüüsib väikeriigi välispoliitilisi kavatsusi Eesti näitel. Peamised seisukohad väikeriikide välispoliitilise käitumise kohta kinnistusid 1970datel aastatel ning on suuresti aluseks võetud ka tänapäevastes teoreetilistes lähenemistes. Väikeriigid on kümnendite vältel üsna laialdase käsitlemise osaliseks saanud – vaadeldud on nii väliseid kui siseriiklikke mõjutajaid, kuid viimase puhul on olnud rõhk pigem elluviidud poliitikal, mitte loomise protsessil.

Väitekirja aluseks on väikeriigi välispoliitilise käitumise mudel, mille kohaselt ei suuda väikeriigid välispoliitiliselt katta tervet maailma (nn maailma kaetavuse aspekt) ning neil puuduvad selleks ka vajalikud ressursid. Maailma kaetavust analüüsitakse läbi Eesti erakondade valimisplatvormide välispoliitika peatükkide ja ressursse ning võimekust läbi välisministeeriumi isikukoosseisu ja struktuuri muutuste.

Eesti tulemusi võrreldakse suurriik Suurbritanniaga, mille puhul analüüsitakse samuti erakondade valimisplatvormide välispoliitikat puudutavaid osasid ning välisministeeriumi isikukoosseisu muutusi ja struktuuri. Kahe erineva suuruse ja võimekusega riigi võrdluse tulemusena peaks selguma, kas erinevusi esineb ja kui, siis mil määral ja mis aspektides.

Sisuliselt keskendub töö esmalt teoreetilistele lähenemistele. Seejärel analüüsitakse Eesti erakondade valimisplatvormide välispoliitika peatükke ja välisministeeriumi isikukoosseisu ja struktuuri muutusi ning võrdluse eesmärgil samu näitajaid ka Suurbritannias. Väitekirja lõpetab kokkuvõte koos järeldustega.

Sisukord

Lühikokkuvõte	2
Sissejuhatus	4
1. Väikeriigi välispoliitika teoorias	7
1.1. Väikeriigi mõiste	7
1.2 Väikeriigi välispoliitika mõjutajad	9
1.3 Siseriiklikud välispoliitika mõjutajad.....	11
1.4 Väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelid.....	16
2. Välispoliitilised ambitsioonid Eesti erakondade valimisplatvormides 1992-2011	22
2.1 Välispoliitika erakondade valimisplatvormides	23
2.2 Piirkonnad ja organisatsioonid, millest räägitakse	26
2.3 Piirkonnad, millest räägitakse – erakonniti	35
2.4 Eesti välispoliitiline käitumine valimisplatvormide põhjal	40
3. Eesti Vabariigi Välisministeerium 1992-2013.....	43
3.1 Välisministeeriumi struktuuri muutused	43
3.1 Välispoliitilise isikukoosseisu muutused 1992-2013	48
4. Välispoliitilised ambitsioonid Suurbritannia valimisplatvormides 1992-2010 ning Suurbritannia Välisministeerium (<i>Foreign and Commonwealth Office</i>).....	54
4.1 Käsitletavad piirkonnad.....	54
4.2 Suurbritannia Välisministeerium (<i>Foreign and Commonwealth office, FCO</i>)	61
5. Kokkuvõte ja järeldused.....	65
Kasutatud allikad.....	68
Summary	73

Sissejuhatus

Väikeriikidele hakati akadeemiliselt suuremat tähelepanu pöörama 1960datel aastatel. Kümnend hiljem tuli arutluse alla, kas väikeriikide välispoliitiline käitumine võib olla suurriikide käitumisest erinev. Alates 1970datest aastatest räägitakse kahest erinevast väikeriikide välispoliitilise käitumise mudelist: (1) riike ei ole vajalik suuruse järgi eristada, kuna kõigi käitumine põhineb sarnastel põhimõtetel ning arusaamadatel; (2) erineva suurstega riikide välispoliitilisel käitumisel on põhimõttelised erinevused.¹ Üldistavalt võib erinevused välja tuua kahes aspektis: esiteks, väikeriigid ei ole võimelised osa võtma maailmapoliitikast – ei suudeta kogu maailma hallata; teiseks, väikeriikidel puuduvad vajalikud ressursid – nii materiaalsed kui ka kvalifitseeritud inimjõud, et edukalt rahvusvahelisel areenil tegutseda.² Suurriigid tegutsevad aga globaalselt ja kaugemale ulatuvaid eesmärke silmas pidades. Lisaks on suurriigid võimelised ka kiiremini reageerima süsteemis toimuvatele muutustele, kuna neil on tunduvalt rohkem erinevaid ressursse.³

Käesoleva magistritöö aluseks on väikeriigi välispoliitilise käitumise mudel, mille kohaselt ei suuda väikeriigid välispoliitiliselt katta tervet maailma ning neil puuduvad selleks ka vajalikud ressursid. Antud mudelit testitakse väikeriik Eesti näitel. Autor püstitab töös väite:

väikeriik Eesti välispoliitilised kavatsused ja võimekus on suurriiklikud

Uurimuse eesmärgiks on välja selgitada, millisena näevad/on näinud Eesti erakonnad Eesti välispoliitilist rolli ning kuidas välisministeerium Eesti välispoliitikat ellu viib.

Mudelile toetudes testitakse, kuivõrd laiahaardeline on Eesti oma välispoliitilistes suundumustes ning kas poliitikate elluviimiseks on piisavalt ressursse. Või ehk vastab Eesti vaid ühele mudeli punktile: ambitsioonid on suurriiklikud, kuid ressursid täideviimiseks puuduvad või vastupidi.

¹ East, M., A. 1973. Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models, *World Politics*, Vol 25, Nr 4, Cambridge University Press

² Ibid., 558

³ Ibid., 559

Töö esimene osa keskendub väikeriigi mõiste defineerimisele ning erinevatele teoreetilistele lähenemistele. Teoreetiliselt põhineb töö väikeriikide välispoliitilisel käitumisel ja sellel, missugused faktorid seda mõjutavad, ning väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelitel. Peamised autorid, kellele toetutakse, on: Rosenau, Hey, Holsti, East.

Järgnevad peatükid analüüsivad Eesti välispoliitikat läbi kahe aspekti: välispoliitika kajastus suuremate parteide valimisplatvormides (alates 1992. aastast) ning Eesti Vabariigi välisministeeriumi struktuurimuutused ning välispoliitilise isikukoosseisu taasiseseisvumisest tänapäevani.

Väikeriikide välispoliitilise käitumise mudeli maailma kaetuse tahku analüüsitakse läbi erakondade valimisplatvormide (peatükk 2). Vaatluse alla tulevad populaarsemate erakondade valimisplatvormid 20 aasta vältel. Valimisplatvormidele toetudes on näha, kuidas erinevad erakonnad on kujutanud ette Eesti välispoliitikat (väikeriikide mudeli tähenduses) – millised piirkonnad, riigid ja organisatsioonid on Eesti seisukohast olulised.

Väikeriikide välispoliitilise käitumise mudeli väheste ressursside aspekti analüüsimiseks vaadeldakse Eesti välisministeeriumi struktuuri muutusi (peatükk 3). Milline oli ministeerium 1990date alguses ning missuguseks on see kujunenud tänaseks päevaks ning kuidas välisministeerium tegelikult toimetab sõltumata sellest, milline erakond võimul on. Peamiselt on vaatluse all piirkonnad, millele ministeerium on tähelepanu osutanud ning kas ja kuidas see on 20 aasta jooksul muutunud. Tähelepanu on ka inimvõimekusel – välisministeeriumi välispoliitilise koosseisu muutused. Läbi struktuuri muutuste analüüsi püütakse anda hinnang ressurssidele ning nende seosele välispoliitilise käitumisega – kas pigem valitseb kitsikus, mis ei lase maailmapoliitikast osa võtta või on ka väheste võimaluste raamides võimalik aktiivne olla.

Mudelit kontrollitakse võrdluse teel (peatükk 4). Võrreldavaks riigiks on Suurbritannia. Maailma katvuse aspekti analüüsiks võetakse vaatluse alla sealse kahe suurima erakonna (leiboristid, konservatiivid) valimisplatvormid aastatel 1992-2010 ning lisaks vaadeldakse välisministeeriumi isikukoosseisu muutusi ning struktuuri. Kahe erineva suurusega riigi võrdlemise tulemusena saab järeldada (peatükk 5), kas 1970datel

aastatel kujunenud põhimõttelised seisukohad väikeriikide välispoliitilise käitumise kohta on kehtivad.

Töö autor tänab magistritöö juhendajat Rein Toomlat hea nõu ja Saale Kaingi välisministeeriumist vajalike andmete kogumise eest.

1. Väikeriigi välispoliitika teoorias

Väikeriigid on akadeemilistes uuringutes tähelepanu all olnud juba üle poole sajandi. Samas võib täheldada, et uuringutes puudub ühtsus. Knudsen (2002) jagab väikeriike puudutavad tööd kolme peamisse rühma: esmalt, suurem osa kirjandusest keskendub väikeriigi peamistele välispoliitilistele valikutele: neutraalsus, isolatsioon *versus* liitude loomine; teisalt, pühendatakse väikeriikide poliitikatele ning poliitika loomeprotsesside võrdlusele; ning kolmandaks pööratakse tähelepanu väikeriikide tunnustamise, enesemääramise, vähemuste õiguste, setsessiooni ning pärismaalaste õiguste ja üldise eksisteerimisõigusele vastastikku suurriikidega.⁴ Ka riikide välispoliitilist käitumist on püütud mitmel erineval moel seletada ning otsuste tegemiste tagamaid kindlaks määrata. Käesolev peatükk keskendub väikeriikide välispoliitilisele käitumisele – mis täpsemalt ja mil määral mõjutab välispoliitiliste otsuste vastu võtmist, missuguseid mudeleid on loodud ning mis aspektid on ehk tähelepanuta jäänud.

Selleks, et väikeriikide välispoliitilist käitumist analüüsida, tuleb esmalt aga lühidalt defineerida väikeriigi mõiste ning seejärel on võimalik erinevaid väikeriigi välispoliitilist käitumist puudutavaid teooriaid käsitleda.

1.1. Väikeriigi mõiste

Suurus (väiksus) on olnud ja jääb suhteliseks mõisteks, mis iseloomustab ühte riiki võrdluses teiste samas ajas ja ruumis tegutsevate riikidega.⁵ Kuni 20 sajandini viidati pigem jõududele kui riikidele, nt suurjõud (*great powers*). Kuigi taoline liigitamine kehtib ka tänapäeval, siis väikejõud on asendunud väikeriigi mõistega.⁶ Samas ei saa neid kahte väljendit võrdsustada. Varasemalt viitas väikejõud pigem nõrgale riigile, mis ei omanud suurt tähtsust suurjõudude vahelises mõõduvõtmises. Tänapäeval ei pruugi väikeriik aga automaatselt nõrka riiki tähendada.

⁴ Knudsen, O. F., Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective, *JIRD* 2002, 5(2), lk 182

⁵ Mosser, M., W., The Subtle Power of Small States in the CSCE – OSCE, raamatus Gärtner, H., Reiter, E., (toim.) *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2001, lk. 65

⁶ Neumann, I., B.,; Gstöhl, S., (2006) Peatükk: „Introduction – Lilliputians in Gulliver’s world?“ raamatust *Small states in international relations*, Seattle, University of Washington Press, lk. 3

Peamiselt piirduakse riigi suuruse määratlemisel rahvaarvu ning pindalaga: väikeriik on riik, millel on tagasihoidlik rahvaarv ning väike territoorium. Rahvaarv on hea näitaja, mille alusel saab hinnata inimkapitali suurst ning seeläbi hinnata ka siseturu ulatust, mis omakorda annavad eeldused suuruse määratlemiseks. Euroopas peetakse väikeriigiks alla 16 miljoni elanikuga riike.⁷ Samas on autoreid, kes väidavad, et väikeriigis on vähemalt 10 miljonit inimest.⁸ Maailmapank defineerib väikeriikideks alla 1.5 miljoni⁹ elanikuga riike, piir, mis on jäänud statistilistes uuringutes domineerivaks kriteeriumiks (nt. Maailmapanga ning Rahvaste Ühenduse sekretariaadi uuringutes). Enamjaolt peetakse teoreetilistes käsitlustes siiski väikeriigiks 1-5 miljoni elanikuga riike.

Sarnaselt rahvaarvu numbrilise piiritlemisega, toovad teoreetikud välja mitmeid erinevaid arve, et kindlaks teha kui suur (väike) peab olema riigi territoorium, et tegemist oleks väikeriigiga. 1960-tel peeti väikeriigi pindalaks 25 000 kuni 50 000 km² ning 1980-tel väiksem kui 25 000 km².¹⁰ Käesoleval sajandil peetakse väikesteks riikideks (*small and medium-small*) kuni 125 000 km².¹¹

1960-70datel aastatel pöörati kvantitatiivsetest määratlusest tähelepanu majandusele. Väike rahvaarv määrab riigi majandusliku käekäigu: väike siseturg, majanduse ühetaolisus, loodusvarade nappus, kõrged tootmiskulud, konkurentsi puudumine, madalad arendus- ja teadustegevuskulutused ei muuda riiki jõukaks. Muuhulgas peeti väikeriike väliskaubandusest sõltuvaks ning eksport oli vaid ühe toote keskne, mis üldjuhul ei vajanud kõrgetasemelist teadustööd või kapitali.¹² Majandusnäitajaid aluseks võttes muutub aga riigi klassifitseerimine „väikeseks“ veelgi keerukamaks ning vähesed autorid on kindlaid piire välja pakkunud. Rahvaarvult väikeriigid võivad osutada

⁷ Neumann, Gstöhl, 2006, 6

⁸ Vellut, J-L., Smaller States and the Problem of War and Peace: Some Consequences of the Emergence of Smaller States in Africa, *Journal of Peace Research*, Vol. 4, Nr. 3, 1967, lk. 254

⁹ The World Bank, Small states, 2013, saadaval <http://www.worldbank.org/en/country/smallstates>

¹⁰ Sutton, P., The Concept of Small States in the International Political Economy, *The Round Table*, Vol. 100, Nr. 413, 2011, lk. 142

¹¹ Crowards, T., Defining the Category of „Small“ States, *Journal of International Development*, Nr. 14, 2002, lk. 149

¹² Neumann, Gstöhl, 2006, 9-10

äärmiselt edukateks majanduslikult ning ka vastupidi. Paljud teoreetikud on aga oma uuringutes kolm näitajat – rahvaarv, pindala, SKP – ühendanud ja seeläbi riigid suuruse järgi ritta seadnud.¹³

Väikeriikide defineerimisel ei ole piiratud vaid kvantitatiivsete näitajatega. Robert Keohane'i kohaselt võib riigi suurust määratleda reaalse võimu alusel. Seega, kui riigi mõju rahvusvahelisele süsteemile on määrav (*system-determining*), on tegemist suurriigiga ning kui riik on süsteemi suhtes mõjutata (*system-ineffectual*), on tegemist väikeriigiga.¹⁴ Seega, ei saa väiksust vaid füüsiliste parameetritega siduda, vaid vaadelda tuleb ka üldist kuvandit – ressursside kasutamise võimekust.

Lühidalt kokkuvõttes, kuna käesolev töö keskendub vaid ühele väikeriigile, siis enamike käsitluste kohaselt kuulub Eesti väikeriikide hulka: rahvaarv on alla 1.5 miljoni, pindala alla 50 000 km² ning kuigi Eesti SKP on väikeriigi kohta suhteliselt suur, siis võttes aluseks kõik kolm näitajat korraga, on tegemist siiski väikeriigiga.¹⁵

1.2 Väikeriigi välispoliitika mõjutajad

Paratamatult on riikide jaoks vajalik suhtlemine teiste riikide ning organisatsioonidega. Ainuüksi julgeoleku tagamiseks peab looma liite teiste riikidega ning ka neutraalse positsiooni hoidmisel on vajalik valitsuste vaheline koostöö. Üldjoontes võib välispoliitika mõjutajad paigutada kahte suundumusse. Algselt oli oluline nõ muu maailm – rahvusvaheline süsteem ja selles tegutsevad suurriigid. Veidi hiljem hakati lisaks rahvusvahelisele süsteemile tähelepanu pöörama ka siseriiklikele mõjutajatele. Siseriiklike mõjutajate puhul on tegemist kas esmaste mõjutajatega (suurus/väiksus; avatus/suletus; mis omakorda jagunevad: valitsemise iseloom; liidrite osatähtsus; siseriiklikud institutsioonid, ühiskond) või teiseste mõjutajatega (süsteemi mõju siseriiklikele muutujatele).

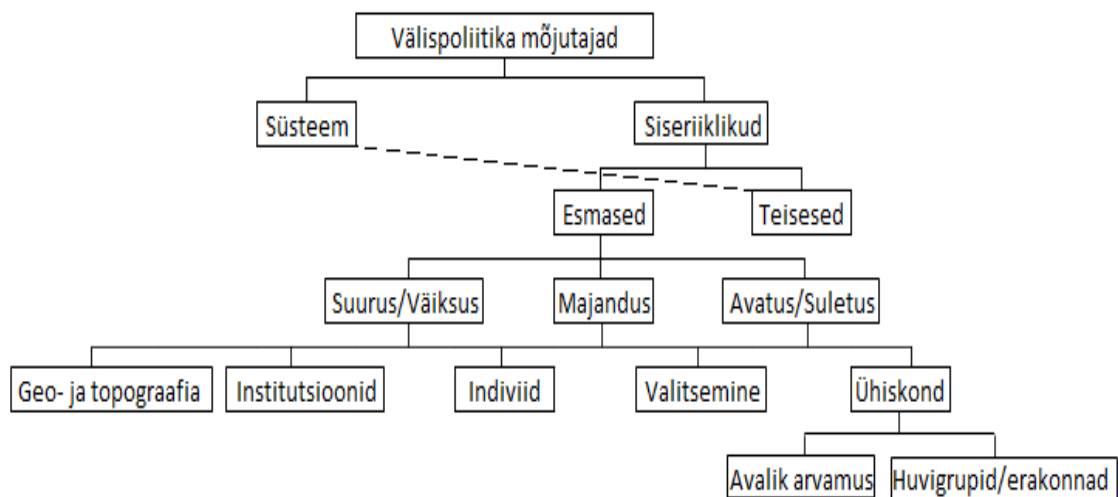
¹³ Vt. nt. Crowards, 2002

¹⁴ Keohane, R. O., Lilliputians' Dilemma. Small States in International Politics, International Organization, Vol. 13, 1969, lk. 295

¹⁵ Crowards, 2002, 165

Järgnevalt käsitletavat autorid (Fox, Roseanu, Hey, Holsti) kuuluvad realismi koolkonda, mille peamine idee seisneb selles, et rahvusvaheliste suhete süsteemis on kõige tähtsamateks tegutsejateks suveräänsed riigid ning olulised on sõjaväeline ning majanduslik julgeolek.¹⁶

Alljärgneval joonisel (Joonis 1) on kujutatud skemaatiliselt missugused muutujad mõjutavad (väike)riigi välispoliitikat.



Joonis 1 – Välispoliitika mõjutajad¹⁷

Väikeriigi välispoliitilise käitumise võttis konkreetselt luubi alla 1950date lõpus Annette Baker Fox, kelle käsitlust võib nüüdisaegsete lähenemiste alustalaks pidada. Foxi käsitlusest järeldub, et riigi välispoliitika sõltub suuresti just (rahvusvahelisest) süsteemist – otsuste tegemisel on olulised välised mõjutajad ja siseriiklikud faktorid on suuresti tähelepanuta jäetud. Kuna Fox analüüsis viie Euroopa väikeriigi käitumist Teise maailmasõja perioodil, mil oli enamjaolt tegemist suurriikide lahinguväljaga, siis väikeriikide välispoliitiliste otsuste tegemisel oli kõige olulisemaks õige ajastatus. Sõjaajal muutsid suurvõimud muutsid oma meelt pidevalt, mistõttu väikeriigid pidid

¹⁶ Morgenthau, H.,J., Thompson, K., W., *Politics among nations: the struggle for power and peace* 1993, 12

¹⁷ Antud joonis on tehtud Foxi (1959), Rosenau (1971) ja Holsti (1995) põhjal, keda kõiki käsitletakse pikemalt ja põhjalikumalt edaspidi.

keskenduma pigem lühiajalistele võimalustele.¹⁸ Ka Rosenau, kes lõi riikide välispoliitilise käitumise teooria 1971. aastal, pööras tähelepanu välistele faktoritele – rahvusvahelisele süsteemile. Rosenau jaotas riigid majandusliku arengu (arenenud ja arenguriik), poliitika iseloomu (avatud-demokraatia ja suletud-autokraatia) ja suuruse alusel gruppidesse ning jõudis järeldusele, et suurtel ja väikestel riikidel on sõltumatud muutujad (roll, valitsemine, indiviid, ühiskond) välispoliitika mõjutamisel erineva tähtsusega.¹⁹ Olenemata riigi majanduslikust arengust ja valitsemise iseloomust, kujunes süsteem üsna oluliseks mõjutajaks, olles väikeriikide puhul alati tähtsusele teine mõjutaja.²⁰ Süsteemi teiseks seadmine kinnistab ka Foxi lähenemist – väikeriigid on välispoliitikat tehes tugevalt sõltuvad riigist väljaspool toimuvast. Kolm kümnendit hiljem rakendas Hey (2003) Rosenau teooriat kaheksal väikeriigil (nii arenenud kui arenguriigil) ning tulemused sarnanesid Foxi käsitlemisega – süsteem on väikeriikide välispoliitika kujundamisel võtmetähtsusega. Süsteemi tähtsus on tingitud asjaolust, et reeglina paiknevad väikeriigid suurriikide vahel või nende varjus. Seega, erinevaid strateegiaid kasutades, püütakse regionaalsete hegemoonidega häid suhteid hoida ning võetakse osa kõikvõimalike rahvusvaheliste organisatsioonide tööst, kus saab sõna sekka öelda seaduste ja normide kujundamisel, et suurendada oma mõjuulatust ja majanduslikku edu.²¹

Rahvusvahelise süsteemi mõju riigi välispoliitikale on mitmete autorite käsitluses olnud määrava tähtsusega, kuid üha enam tähelepanu on pööratud ka siseriiklikele faktoritele, millele järgnev alapeatükk keskendub.

1.3 Siseriiklikud välispoliitika mõjutajad

Rosenau teorias olid süsteemiga võrdselt olulisel ka siseriiklikud mõjutajad (sõltumatud muutujad), mis olid välispoliitiliste otsuste (sõltuv muutuja) aluseks.

¹⁸ Fox, A., B., „The Power of Small States: Diplomacy in World War II“, The University of Chicago Press, (1959) lk. 181, 185

¹⁹ Rosenau, 1971, 108

²⁰ Ibid., 113

²¹ Ibid., 187

Alljärgnevas tabelis (Tabel 1) on välja toodud sõltumatute muutujate olulisuse järjestus erineva suuruse, majandusliku arengu ning poliitika iseloomuga riikides.

Geograafia ja füüsilised ressursid	Suur riik				Väike riik			
	Arenenud		Ala-arenenud		Arenenud		Ala-arenenud	
Majandusviis	Avatud	Suletud	Avatud	Suletud	Avatud	Suletud	Avatud	Suletud
Poliitika iseloom	Avatud	Suletud	Avatud	Suletud	Avatud	Suletud	Avatud	Suletud
Muutujate reastatus	Roll Ühiskond Valitsemine Süsteem Indiviid	Roll Indiviid Valitsemine Süsteem Ühiskond	Indiviid Roll Ühiskond Süsteem Valitsemine	Indiviid Roll Valitsemine Süsteem Ühiskond	Roll Süsteem Ühiskond Valitsemine Indiviid	Roll Süsteem Indiviid Valitsemine Ühiskond	Indiviid Süsteem Roll Ühiskond Valitsemine	Indiviid Süsteem Roll Valitsemine Ühiskond
Näited	USA	NSVL	India	Hiina	Holland	Tšehhoslovakkia	Keenia	Ghana

Tabel 1 – Välispoliitilised muutujad. Allikas: Rosenau, 1971, 113

Rosenau oli esimene, kes püüdis riigi välispoliitilist käitumist raamistada ning juhtis tähelepanu enamale, kui vaid riigi julgeolekukaalutlustele – erinevate muutujate kaasamine aitab selgitada kes/mis põhjustab teatud käitumismustrid. Kuna käesoleva väitekirja empiiriline osa keskendub arenenud avatud väikeriigile, siis peatume ka Rosenau käsitluses sellele kategooriale. Tabelist 1 on näha, et arenenud avatud väikeriiki mõjutab kõige enam roll – (välis)poliitikat elluviivad ametikohad (institutsioonid), millel on voli tegutsemiseks olenemata ametikoha haldaja isiksuse omadustest. Välispoliitilist käitumist mõjutavad enim need, kellel on õigus tegutsemiseks, seega on olulised näiteks riigipea ja valitsus. Järgmiseks mõjutajaks on eelnevalt käsitletud (rahvusvaheline) süsteem – geograafilised „realiteedid“ ning potentsiaalsete agressorite käitumismallid²² on ühed näited, mis mõjutavad välispoliitikaga tegelevate ametnike otsustust. Samu muutujaid²³ kasutanud Hey uurimusest järeldus, et väikeriigi välispoliitikat piiravad süsteem ja selle osised tugevalt

²² Ibid, 105

²³ Viie muutuja asemel kasutati kolme: rolli, valitsemist ja ühiskonda vaadeldi ühise nimetaja – „siseriikliku taseme“ – raames.

(6 erinevat autorit 8st asetasiid süsteemi esimeseks või teiseks).²⁴ Rosenau tabelis on kolmandaks mõjutajaks ühiskond – rahvuslikud välispoliitilised püüdlused ja poliitika sõltuvad ühiskonnas levivatest väärtustest ja hoiakutest. Järgneb valitsuse poliitiline kompositsioon (valitsemine) – otsuse tegijate välispoliitilisi valikuid piiravad või toetavad osised ja ideoloogiline suunitlus. Sõltumatutest muutujatest viiendal kohal on Rosenau käsitluses arenenud avatud väikeriigi puhul individid – otsuse tegija kõik olulised aspektid: väärtused, oskused, kogemused. Kuigi isikuomadused on igal ametialal olulised, siis Rosenau kohaselt välispoliitika mõjutamisel ei ole need domineerivad.²⁵

Hey analüüsis on roll, ühiskond ja valitsemine vaadeldud ühise muutujana (siseriiklik tase). Võrreldes Rosenau muutujatega, kus vastavad näitajad erinesid sõltuvalt riigi arengu tasemest ning poliitilisest iseloomust, on Hey uuringus siseriiklik tase „nõrgim“, kuid samas siiski olulise tähtsusega muutuja. Sarnaselt Rosenau käsitlusele on oluline riigi poliitiline iseloom – ehk, kas tegemist on avatud või suletud riigiga, sest välispoliitikat võib vaadelda kui režiimi kindlustamise vahendit, kuna režiimi tüüp ja püsijäämine mõjutavad suurel määral välispoliitilisi otsuseid. Siseriiklikku olukorda vaadeldes on oluline arvesse võtta ka riigi arengutase – vähemarenenud riigid rõhuvad ka välispoliitiliselt režiimi püsijäämisele ning abi saamise nimel peavad võitlema rahvusvaheliste finantsorganisatsioonidega. Riigi arengutase mõjutab ka liidri rolli – vähemarenenud riikides kipuvad liidrid välispoliitika elluviimisel oma isikliku märgi maha jätma.²⁶ Siseriiklikul tasemel on välispoliitilises profiilis siiski olulised ka erinevate ametkondade käitumine, avalik arvamus, valitsuse ideoloogiline suunitlus ning kultuur²⁷ – kuigi nimetatud mõjutajad toodi välja erinevates juhtumanalüüsides ja need ei esinenud üheskoos, on kõigil neil oma roll välispoliitiliste otsuste tegemisel ja elluviimisel. Hey käsitlusest järeldub: selmet erinevaid muutujaid üksikult vaadelda ning analüüsida, on oluline märgata nende omavahelist seotust ning kuidas nad üksteist

²⁴ Hey, 2003, 187, 193

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid., 194

²⁷ Ibid., 191

mõjutavad ja seeläbi riigi välispoliitikat kujundavad.²⁸ Erinevate muutujate vastastikune seos on riigi välispoliitilises käitumises määrav.

Veidi erineva lähenemisega K.J Holsti toob välispoliitikat analüüsides välja kuus erinevat siseriiklikku faktorit:²⁹

- i. geograafilised ja topograafilised näitajad
- ii. riiklikud omadused
- iii. valitsuse struktuur ja filosoofia
- iv. avalik arvamus
- v. huvigrupid ja erakonnad
- vi. bürokraatia

Rosenau käsitlusele on lisandunud geo- ja topograafilised näitajad, kuna riigi julgeolek ning majanduslikud vajadused on nendega tihedalt seotud. Maavarad ei ole meie planeedil ühtlaselt jaotunud, mistõttu ühed riigid on tunduvalt rikkamad kui teised. Lisaks on paljud riigid geograafiliselt isoleeritud või asuvad tõmbekeskustest või potentsiaalsetest kaitsjatest (tugevatest militaarriikidest) kaugel ning julgeolekuoht suureneb. Riiklike omaduste all peab Holsti silmas riigi territooriumi suurust, rahvaarvu, majandussüsteemi arengutaset ning selle toimimist jms. Samu näitajad kasutas ka Rosenau, kes määratles riigid samuti suuruse, majandusliku arengutaseme ning poliitilise iseloomu alusel gruppidesse. Holsti käsitluse „valitsuse struktuur ja filosoofia“ võib Rosenau „poliitilise iseloomu“ (avatud/suletud) alla liigitada. Süsteemis, kus kogu võim on koondunud vaid ühe isiku kätte, sõltub välispoliitika võimulolijast (antud näide ühtib Rosenau muutujaga „indiviid“). Parlamentaarses süsteemides on võimul üks või mitu erakonda – eriti viimasel juhul on oluline nn kauplemine erinevate osapoolte vahel konsensuse saavutamiseks. Lisaks on parlamentidel kontroll täidesaatva võimu üle, mis tingib (välis)poliitiliste otsuste sügavat läbi mõtlemist ning kaalutlemist. Valitsuse struktuuri kõrval on oluline ka määratleda, missugune on selle ideoloogia ja poliitiline programm, kuna erinevad arusaamad viljelevad ka erinevat (välis)poliitikat. Rosenau muutuja „ühiskond“ on Holsti puhul jagunenud kaheks: avalik arvamus ning huvigrupid ja erakonnad. Avalikku

²⁸ Ibid., 194

²⁹ Holsti, K. J. „International Politics: A Framework for Analysis“, Prentice-Hall, Inc., 1995, lk 255-267

arvamust riigi välipoliitika suunal on äärmiselt keeruline hinnata – selle mõju välispoliitiliste otsuste tegemisele sõltub ühiskonna teadlikkuse ulatusest, mis omakorda sõltub käsitletava probleemi olemusest. Avalik arvamus ei ole aga laialivalguv, vaid koondunud erinevatesse huvigruppidesse ning erakondadesse. Siinkohal on oluline roll liidritel (Rosenau „indiviid“), kes defineerivad konkreetse hoiaku ning mobiliseerivad liikmeid oma vaateid jagama ning ka tegutsema – saavad osalisteks rahvusvahelistes suhetes. Pigem rõhutab Holsti selliste huvigruppide ja erakondade tähtsust, mis keskenduvad konkreetsele teemale ning hõlmavad ka piiriüleseid sarnaseid gruppe (nt talunikke ühendavad grupid). Erakondadele eraldi keskendunult on nende välispoliitilist ideoloogiat uurinud Ulf Bjereld ja Marie Demker, kes võtsid aluseks Rootsi suuremad parteid ning paigutasid need ideoloogilisele skaalale liberalism-historitsism. Liberalism rõhutab rahvusvahelist koostööd, riikidevahelist tihedat seotust ning avatud debatti välispoliitilistes küsimustes. Historitsism keskendub aga rahvuslike huvide elluviimisele maailmas, kus olulisel kohal on jõudude tasakaal.³⁰ Pöörates tähelepanu välispoliitilisele ideoloogiale, saab prognoosida, missugused teemad võiksid erinevatele parteidele huvi pakkuda ning kui vajalikuks peetakse nendel teemadel diskuteerimist.³¹ Holsti viimane, kuues, välispoliitika mõjutaja ametnikkond (bürokraatia) arvestab poliitika tegemisel mitte ainult välise olukorraga, vaid võtab arvesse ka reaalse teostatavuse võimalikkuse.³² Tegemist on mõjutajaga, mis sarnaneb Rosenau käsitluses rolliga. Riigi administratsioonile välispoliitika mõjutamisel on ka varasemad käsitlused tähelepanu juhtinud, kuid Thorhallsson (2000), kes analüüsis väikeriikide käitumist Euroopa Liidu kontekstis, leidis, et just ametnikkonnal (ning selle võimekusel) on äärmiselt oluline roll väikeriikide välispoliitika kujundamisel.³³ Sellest tulenevalt on esmatähtsad valitsus ja välisministeerium ning nende poolt elluviidavad poliitikad. Seega Thorhallssoni tulemused ühtivad Rosenau käsitlusega arenenud avatud väikeriigi kohta, kus samuti osutus roll esmatähtsaks sõltumatuks muutujaks.

³⁰Bjereld, U., Demker, M. Foreign Policy as Battlefield: A Study of National Interest and Party Motives, *Scandinavian Political Studies*, Vol 23, Nr 1, 2000, lk 26

³¹ Ibid, 25-26

³² Holsti, 1995, 255-267

³³ Thorhallsson, B. „The Role of Small States in the European Union“, Ashgate, 2000, lk 233

Erinevate autorite muutujaid kokkuvõttes järeldub, et siseriiklikud välispoliitika mõjutajad hõlmavad väga laia spektri, kus iga tegur vajaks veel eraldi väga põhjalikku analüüsi. Väikeriikide välispoliitiline käitumine, olenemata missugused faktorid seda mõjutavad, omab mitmeid iseloomulikke omadusi. Järgnevalt vaadeldakse mudeleid, mis väikeriigi välispoliitilist käitumist iseloomustavad ning mil määral erineb see suurriikidest.

1.4 Väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelid

Mitmed autorid väidavad, et väikeriigi ja suurriigi välispoliitiline käitumine on sarnane ning erinevateks lähenemisteks ei ole põhjust, kuna ka väikeriigid toetuvad otsuste tegemisel maailmapoliitikas toimuva analüüsile ning kõik arvestavad otsuste tegemisel nende mõju pikemas perspektiivis.³⁴

Üldistavalt võib öelda, et väikeriigi välispoliitikat eristavad suurte riikide omast järgmised iseloomustajad:

- i. madal osavõtt maailmapoliitikas, kõrge aktiivsus valitsustevahelistes organisatsioonides;
- ii. suur toetumine rahvusvahelisele õigusele;
- iii. madal jõukasutamine poliitikates;
- iv. välditakse poliitikaid, mis võõrandaksid tugevamaid riike vaadeldavas süsteemis;
- v. geograafiliselt ja funktsionaalselt piiritletud murepunktid välispoliitikas;
- vi. pidev moraalsete ning normatiivsete seisukohtade rõhutamine rahvusvahelistes küsimustes.³⁵

Maurice Easti käsitluses (1973) on kesksel kohal kaks erinevat lähenemist väikeriigi välispoliitilise käitumise analüüsimiseks: traditsiooniline ning alternatiivne.³⁶

³⁴ East, 1973, 558

³⁵ Ibid. 559

³⁶ Ibid.

Traditsiooniline mudel põhineb peamiselt füüsilistelt näitajatelt (rahvaarv, territoorium) väikeste riikide ratsionaalsel otsustamisel. Muuhulgas on traditsioonilises lähenemises väikeriikidele iseloomulik ettevaatlikkus ja madala-riskiline käitumismuster – riske püütakse võimalikult suurel määral minimaliseerida. Suhete arendamisel otsitakse viise, mis oleksid vähem kulukad ning majanduslikult tulusamad. Suurriikidega võrreldes algatavad väikeriigid traditsioonilises mudelis rohkem suulisi arutelusid. Omased on ka multilateraalsed diplomaatilised suhted, sealhulgas rõhk rahvusvahelistel konverentsidel ja regionaalsetel organisatsioonidel ning olulisteks peetakse ka riigi diplomaatilist esindatust. Lisaks iseloomustab traditsioonilist lähenemist ebamäärasus – ei võeta konkreetseid seisukohti, kuna kardetakse teistest riikidest võõranduda.³⁷

Alternatiivne mudel põhineb suuresti teabe (ning selle kättesaadavuse) perspektiivil – väikeriikide välispoliitiline käitumine sõltub organisatsioonilise võimekuse piirtlusest ning limiteeritud võimaluses adekvaatselt hinnata ja analüüsida maailmapoliitikas toimuvat. Sellest tulenevalt on väikeriigid infosulus, ei suudeta tajuda probleemide olemust ja tõsidust algaasis ning suureneb tendents võtta vastu riskantseid ja kohustusterohkeid otsuseid.³⁸

Mõlemad lähenemised eeldavad, et väikeriigid osalevad välissuhtluses vähem kui suurriigid – suuremad riigid algatavad tunduvalt rohkem erinevaid ettevõtmisi, olles seeläbi rahvusvahelisel areenil aktiivsemad kui väikeriigid. Samas, väikeriigid algatavad rohkem ühiseid algatusi, mis koondavad mitmeid riike.³⁹ Testitud mõlemaid mudeleid, jõudis East järeldusele, et paikapidav on alternatiivne mudel:

- i. väikeriigid püüavad kulutusi vähendada tehes ühiseid algatusi ning korraga püütakse tabada mitmeid sihtmärke;
- ii. väikeriigid algatavad vähem suulisi arutelusid kui suurriigid;
- iii. väikeriikidel puuduvad vajalikud ressursid ning võimekus osalemaks madala intensiivsusega aruteludel;
- iv. väikeriigid on osavõtlikumad konfliktsetes mitteverbaalsetes käitumismustrites;

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid., 575-576

³⁹ Ibid., 563-564

- v. ebaselgeid olukordi välispoliitikas püütakse vältida – keskendutakse pigem spetsiifilistele probleemidele;
- vi. väikeriikide välispoliitilises käitumises kasutatakse sagedamini bürokraatlikke ning majanduslikke lähenemisi kui suurriikides.⁴⁰

Suurte ja väikeste riikide käitumise erinevused on peamiselt tingitud väikeriikide väiksemast ametnikkonnast, selle iseloomust ning riikide huvide erinevusest. Kuna väikeriikidel ei ole piisavalt personali, oma ala eksperte, ega ressursse, siis ei suudeta kõiges kaasa rääkida – enda jaoks oluliste teemade puhul ollakse pigem proaktiivne ning ülejäänud suhtes reaktiivne.⁴¹

Lähenemine	Väikeriigi välispoliitiline käitumine
Traditsiooniline	<ul style="list-style-type: none"> - väike rahvaarv, väike territoorium - ratsionaalne käitumine - ettevaatlikkus - riskide minimaliseerimine - vähem kulukad ning majanduslikult tulusad viisid suhete arendamiseks - multilateraalne diplomaatia - rahvusvahelised konverentsid, regionaalsed organisatsioonid, diplomaatiline esindatus - ebamäärasus – välditakse teistest riikidest võõrandumist - väikeriigid algatavad rohkem suulisi arutelusid kui suurriigid
Alternatiivne	<ul style="list-style-type: none"> - teabe perspektiiv - organisatsioonilise võimekuse piiritlus ning limiteeritud võimalus maailmas toimuva hindamiseks - ühiseid algatused mitme sihtmärgi korruga tabamiseks - väikeriigid algatavad vähem suulisi arutelusid kui suurriigid - puuduvad vajalikud ressursid ning võimekus osalemaks madala intensiivsusega aruteludel - väikeriigid on osavõtlikumad konfliktsetes mitteverbaalsetes käitumismustrites - keskendumine spetsiifilistele probleemidele - bürokraatlikud ning majanduslikud lähenemised
Hey käsitlus	<ul style="list-style-type: none"> - madal osavõtt maailmapoliitikast - piiratud tähelepanu välispoliitilistel küsimustel - tegutsemispaigaks lähiümbruskonnas - pigem diplomaatia ning majanduslikud - olulised rahvusvahelised printsiibid ja seadused - tähtsus mitmepoolsetel lepingutel ning paljude osapooltega organisatsioonidel - neutraalsus

⁴⁰ Ibid., 1973, 576

⁴¹ Thorhallsson, 2000, 232

	<ul style="list-style-type: none"> - toetatakse suurriikidele (ressursid, partnerlus, kaitse) - konfliktist hoidumise nimel püütakse teha koostööd - ebaproportsionaalsed kulutused välispoliitikale ja julgeolekule
--	---

Tabel 2 – Maurice Easti traditsioonilise ning alternatiivse ja Hey väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelite võrdlus. Allikas: East 1973, 563-576; Hey, 2003, 8

Väikeriigi välispoliitilise käitumise iseloomulikud aspektid, mis on kirjanduses domineerinud, võtab käesoleval sajandil kokku oma käsitluses Hey ja enamjaolt kattuvad need Easti üldise käsitlusega⁴² (vt võrdlevat tabelit 2) ning lisaks on esindatud nii traditsiooniline kui ka alternatiivne mudel.

Viimane Hey punkt (ebaproportsionaalsed kulutused välispoliitikale ja julgeolekule) otseselt Easti käsitluses ei esine, kuid arvestades, et Hey analüüsis väikeriike ligi kolm kümnendit hiljem, mil info kättesaadavus (sh. riigi kulutuste kohta) on tunduvalt lihtsam, siis on põhjendatav, miks välispoliitika ressursside kulutused hiljem päevakorda ka tulid.

Väikeriigi välispoliitilise käitumist lühidalt kokku võttes võib öelda, et väikeriigid ei ole võimelised osa võtma maailmapoliitikast – esiteks, nad ei suuda kogu maailma hallata ning neil puudub adekvaatne informatsioon otsuste tegemiseks; teiseks, väikeriikidel puuduvad vajalikud ressursid – nii materiaalsed kui ka kvalifitseeritud inimjõud, et edukalt rahvusvahelisel areenil tegutseda.

Väikeriigid on üsna laialdase käsitlemise osaliseks saanud – vaadeldud on nii väliseid kui siseriiklikke mõjutajaid, kuid viimase puhul on olnud rõhk pigem elluviidud poliitikatel, mitte loomise protsessil. Ka üks viimaseid väikeriike analüüsiv teos „*Small States in Europe: Challenges and Opportunities*“ (toim. Steinmetz ja Wivel) võtab aluseks lähenemise, kus välispoliitikat vaadeldakse kui „rahvusvaheliste tegude summat“ ehk ametlikku poliitikat, mis kajastub avaldustes ja kõnedes ning rõhk on ennekõike väljundil, mitte sellel, kuidas teatud poliitikateni jõutakse.⁴³ Erinevaid teoseid analüüsid järeldub, et enamasti keskendutakse (väike)riikide välispoliitika

⁴² Vt. käesolevas töös lk. 16

⁴³ Steinmetz, R., Wivel, A. „Small States in Europe: Introduction“, rmt „Small States in Europe: Challenges and Opportunities“, toim. Steinmetz, R., Wivel, A., Ashgate, 2010, lk 4

käsitlemisel vaid konkreetsetele välispoliitilistele sammudele ja valikud tinginud väliste faktoritele. Siseriiklike välispoliitikat mõjutavaid faktoreid on mitmeid, kuid enamikel juhtudel, keskendutakse siiski vaid valitseva erakonna ideoloogiale, ühiskonna üldisele liigitamisele (demokraatlik või mitte) ja riigi käitumisele kindlates olukordades.⁴⁴ Erakondade ideoloogia illustreerivateks näideteks on toodud radikaalsed juhtumid nagu natsionaalsotsialistid Saksamaal või kommunistid Venemaal ning neil juhtudel rõhuga valitsusel ning ennekõike juhtfiguuril.⁴⁵ Erakondade seisukohti vaadeldakse vaid teatud spetsiifilise probleemi korral või analüüsitakse konkreetset võimul olevat erakonda ning vastava valitsuse läbiviidavat poliitikat.⁴⁶ Kuigi Holsti nimetas siseriiklike mõjutajatena ka huvigruppe ja erakondi, keskendus tema käsitlus pigem kindlatele teemadele pühendunud gruppidele, mis püüavad oma agendat valitsustes läbi suruda ja tähelepanu oli ka piiriülestel organisatsioonidel.⁴⁷ Käesolev väitekiri püüab erakondade käsitlemisse veidi täiendust tuua. Varasemalt on analüüsitud Eesti parlamendierakondade paigutust Bjereldi ja Demkeri liberalism-historitsism skaalal, võttes aluseks välispoliitiliste esikõnelejate intervjuud ning Riigikogu X koosseisu välispoliitiliste küsimuste stenogrammid.⁴⁸ Selmet vaadelda võimul olevat parteid ning analüüsida selle ideoloogia mõju riigi välispoliitikale või erakondade ideoloogilist paigutust, keskendutakse antud väitekirjas Eesti Vabariigi nelja suurema erakonna valimisplatvormide välispoliitika peatükkidele – missugused geograafilised piirkonnad on kajastamist leidnud ja mis põhjustel. Kuigi valimisplatvormides ei kajastu reaalselt elluviidav välispoliitika, on tegemist heade allikatega erakondade ambitsioonikuse hindamisel.

Välispoliitika elluvijad – riigi administratsioon ja selle võimekus on viimasel kümnendil erinevates käsitlustes oluliseks muutunud ning selle roll välispoliitika

⁴⁴ Vt. nt Luft, P. „Austria: The Burdens of History“ rmt.: „Small States in World Politics; Explaining Foreign Policy Behavior“, toim. Hey, J. A. K, Lynne Rienner Publishers 2003

⁴⁵ Holsti, 1995, 258-260

⁴⁶ Vt. nt. Luif, 2003

⁴⁷ Holsti, 1995, 265

⁴⁸ Pääbo, H., Kand, T., Kaljuorg, T., “Eesti erakondade välispoliitilise ideoloogia määratlemine”, Riigikogu Toimetised, Nr 14, 2006, saadaval:

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10997&op=archive2>

mõjutamisel kindlaks tehtud. Vajalikke ressursside olemasolu analüüsil võetakse aluseks Eesti Välisministeeriumi välispoliitikaga tegeleva koosseisu muutused, läbi mille püütakse anda hinnang ressurssidele ning nende seosele välispoliitilise käitumisega – kas pigem puuduvad vajalikud vahendid, mistõttu ei ole võimalik maailmapoliitikast osa võtta või on ka väheste ressursside raamides võimalik aktiivne olla. Erakondade ja välisministeeriumi analüüsi tulemusi kõrvutades peaks selguma, kas erakondade valimisplatvormides välja toodud erinevate piirkondade ja organisatsioonidega välisministeerium tegeleb või on erakonnad liiga ambitsioonikad. Võimalik on ka vastupidine olukord, kus välisministeeriumi osakonnad tegelevad erinevate riikide ja organisatsioonidega, kuid erakondade platvormidesse ei ole need jõudnud.

2. Välispoliitilised ambitsioonid Eesti erakondade valimisplatvormides 1992-2011

Käesolev peatükk keskendub Eesti erakondade Riigikogu valimiste valimis-platvormide välispoliitika peatükkidele aastatel 1992-2011. Vaatluse alla on võetud neli suuremat erakonda: Isamaaliit (tänapäevaks Isamaa ja Res Publica Liit), Keskerakond, Reformierakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Nimetatud erakonnad osutusid valituks, sest need on tegevad ka tänapäeval ning on osalenud kõigil taasiseseisvunud Eesti Riigikogu valimistel (välja arvatud Reformierakond, mis esitas oma kandidaadid 1995. aastal, kuid on sellest ajast saati Riigikogus esindatud). Lisaks on sellise valiku puhul erakondade ideoloogilise vasak-parempoolsuse teljel erinevad paigutused esindatud (Isamaaliit ja Reformierakond – paremtsentrism, Keskerakond – vasaktsentrism ja Sotsiaaldemokraadid – vasak)⁴⁹.

Samas ei saa rääkida kõikide käsitletavate erakondade organisatsioonilisest järjepidevusest. Näiteks Isamaaliidu (formaalselt osales valimistel 1999 ja 2003) puhul on üheskoos vaadeldud aastal 1992 kandideerinud Isamaad, 1995 kandideerinud Isamaa ja ERSP Liitu ning 2007 ja 2011 Isamaa ja Res Publica Liitu (IRL) – kõikidel juhtudel on domineerivaks isamaalisus. Selguse mõttes kasutatakse läbivalt lühendit IRL. Keskerakonna (KE) valimisplatvormide analüüsimisel on vaatluse all ka 1992. aastal kandideerinud Rahvarinde Liit, mida võib Keskerakonna eellaseks pidada. Reformierakond (RE) on alates 1995. aastast, mil esmakordselt kandideeriti, osalenud valimistel järjepidevalt sama nime all. Sotsiaaldemokraatlik Erakond (SDE) on läbi teinud mitmeid muudatusi: 1990datel aastatel oli läbivaks sõnaks „möödukad“, mille 1999. aastal moodustunud Rahvaerakond Möödukad muutis ise 2004. aastal Sotsiaaldemokraatlikuks Erakonnaks. Järgnevalt kasutatakse läbivalt lühendit SDE.

Antud peatükis analüüsitakse eelnimetatud erakondade valimisplatvormides nii välispoliitikat puudutavaid aspekte kui ka riigi kaitset – viimase puhul rõhutakse läbivalt ka koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega. Tähelepanu all on platvormides välja toodud geograafilised piirkonnad ning erinevad organisatsioonid. Peatüki eesmärgiks on analüüsida, mis piirkonnad on kahe kümnendi vältel prioriteetsed

⁴⁹ Toomla, R. (2011) Eesti erakonnad 2000-2010. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus

olnud: millised geograafilised paigad ja rahvusvahelised organisatsioonid on konstantselt valimisplatvormides kajastamist leidnud ning mida on välja toodud vaid mõnel korral või ainult üksikjuhtudel. Mõlemale eelnimetatud nähtusele püütakse pakkuda relevantseid seletusi. Lisaks püütakse põhjendada, mis on tinginud aja jooksul aset leidnud muudatused piirkondade/organisatsioonide hulgas – miks ühtedel valimistel käsitleti mitmeid erinevaid piirkondi ning teistel keskenduti vaid mõnele üksikule riigile või organisatsioonile. Kuna vaatluse all on kaks kümnendit, siis peaks valimisplatvormides väljenduma kas üldse ja kuidas on parteid Eesti välispoliitikat visualiseerinud - missugustel piirkondadel on peamine rõhuasetus, kas on seatud ka ambitsioonikaid eesmärke oma nn haarde laiendamiseks ning missugused muudatused antud teemal on aja jooksul aset leidnud – ehk kas Eesti erakondades välja toodud välispoliitilised suunited vastavad pigem East'i alternatiivsele või traditsioonilisele väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelile või on võimalik täheldada hoopis kolmanda mudeli moodustumist.

2.1 Välispoliitika erakondade valimisplatvormides

Välispoliitika peatükk valimisplatvormides on selline, millele keskmine valija enamasti ei keskendu – on ju palju elulisemaid teemasid, nagu lapse lasteaiakoht ja pensioni jätkuv tõus. Üldlevinud tavaks on kujunenud, et kõik, mis puudutab riigi kaitset või diplomaatiat jäetakse programmi lõppu. Kahel viimasel valimisel on RE välispoliitikat puudutavad küsimused platvormi lõpust küll veidi ette poole tõstnud, kuid põhjapanevaid järeldusi, et teema prioriteetsemaks oleks muutunud, siinkohal tegema ei hakkaks. Ka sisuliselt on välispoliitikale ja julgeolekule pühendatud read küllaltki samakõlalised ning konkureerivaid väiteid praktiliselt ei olegi. Samas ei saa väita, et teesid, mis välispoliitikat puudutavad, oleksid mõtlemata või kergemeelselt kirja pandud. Erakonniti analüüsitakse välispoliitilisi väljaütlemisi ja aja jooksul aset leidnud muudatusi pikemalt käesoleva peatüki järgmises alapeatükis. Esmalt jätkub väitekirja üldpildis märgatavate erisuste analüüsiga.

Alljärgneval joonisel (Joonis 2) on näha kogu piirkondade (geograafilised), riikide ja organisatsioonide hulga muutus nelja erakonna valimisplatvormides taasiseseisvunud Eesti Riigikogu valimistel.



Joonis 2 – Piirkonnad, riigid ja organisatsioonid nelja erakonna valimisplatvormides kokku aastatel 1992-2011. Allikas: Erakondade valimisplatvormid 1992-2011

Üldjoontes saab välispoliitilised suunitlused käsitletavate piirkondade/organisatsioonide hulga põhjal jaotada kolme perioodi:

- i. 1992-1995 – piirkondade arvu kasv
- ii. 1999-2003 – piirkondade arvu vähenemine
- iii. 2007-2011 – hüppeline kasv piirkondade arvus

Järgnevalt vaadeldakse nimetatuid ajaperioode eraldi ning analüüsitakse, mis põhjustel sellised muutused aset on leidnud.

1992-1995. Eeldada võiks, et mida aeg edasi, seda enam erinevaid välispoliitilisi suunitlusi erakonnad välja toovad. Käsitletavate piirkondade hulga kasvutendentsi on näha vaadeldes aasataid 1992-1995 – kaheksa piirkonda/riiki laienes üheteistkümnele. Selline muutus võis olla tingitud sellest, et 31. augustil 1994 lahkusid viimased Nõukogude armee järglase Venemaa Föderatsiooni relvajõudude üksused Eestist (riiki

jäid veel paigale paarsada Paldiski tuumareaktori demonteerijat, kes viimaks lahkusid 1995. a oktoobris). Enamik teoreetikuid on käsitlenud (väike)riikide välispoliitilist käitumist just julgeoleku seisukohalt, pidades selle tagamist esmatähtsaks. 1995. aasta valimiste eel oli Eesti territoorium põhimõtteliselt võõrvägedest prii ning iseseisva riigi toimimine kindlustatud – julgeolek kindlam, seega oli reaalsem ka välispoliitiliselt veidi oma haaret laiendada ning tihedamaid kontakte luua erinevate riikide ning organisatsioonidega.

1999-2003. Kummalisel kombel olid aga välispoliitilised suunitlused 1999. aastal vaadeldavate erakondade platvormides madalseisus. Kõige tähtsamateks peeti Euroopa Liitu ning NATOt, kajastust leidsid ka Põhja- ja Baltimaad. Keskendumist ELile ja NATOle võib põhjendada sellega, et 1997. aasta suvel avalikustas Euroopa Komisjon *avis*, mis soovitas alustada ühinemisläbirääkimisi Eesti, Poola, Tšehhi, Ungari, Sloveenia ja Küprosega. Siseriiklikult hakati sama aasta lõpukuudel looma valitsuse tegevuskava ELi integreerumiseks ning detsembris otsustas Luksemburgi Ülemkogu liitumisläbirääkimistele kutsuda eelnevalt nimetatud kuus riiki. Nendest sündmustest tulenevalt olid ka 1999. aasta Riigikogu valimised üpris euroopakesksed. Lisaks jätkusid järjepidevad jõupingutused NATO liikmelisuse saavutamiseks. Lootus saada NATO liikmeks kasvas oluliselt 1996. aastal, mil Eesti ja mitme teise endise idabloki riigiga algatati Intensiivne Dialoog Liitumisküsimustes (*Intensified Dialogue on the Questions of Membership*). Venemaa kategoorilise vastuseisu tõttu jäid Balti riigid NATO esimesest laienemisingist Ida-Euroopasse välja, kuid ilmselgelt suurendas see taht allianssi liikmeks saamiseks. 1999. aasta teemade madalseisu põhjuseks võib siiski pidada seda, et üldjoontes oli Eesti Vabariigi kindlaks sihiks ELi ja NATO liikmelisuse saavutamine ning kuna ELi liitumisküsimus pidi saama lõpliku otsuse referendumil, siis oli ka oluline valijaskond vastavalt juba meelestada.

Järgmistel valimistel (2003) käsitletavate välispoliitiliste teemade ring veidi laienes – kokku käsitleti kuut riiki/piirkonda/organisatsiooni. Siiski liigitaks selle aastakäigu samuti nn madalseisu hulka – üldjoontes oldi kümne aasta taguses seisus. Järjekindla töö tulemusena oli Eesti pea aasta kaugusel ühinemisest ELi ja NATOga – 2003. aasta veebruaris kiitis Euroopa komisjon kümne kandidaatriigi (sh Eesti) liitumise ELi heaks ning jaanuarist märtsini peeti Eesti liitumisläbirääkimisi NATOga. Ehkki liitumine ELi

ja NATOga oli praktiliselt kindel, keskendusid vaadeldavad erakonnad endiselt suhetele oma naabruskonnaga (Põhjamaad, Baltikum, Venemaa) ning ELi ja NATO liikmelisusele. Seletuse sellisele käitumisele võib anda see, et Eesti erakonnad ehk ei olnud siiski kindlal, kas nende pikaajaline (lobi)töö kannab vilja ja garanteerib Eestile ELis ja NATOs liikmelisuse. Sellest tulenevalt ei juletud astuda samme kontaktide loomiseks ümbritsevast regioonist kaugemal.

2007-2011. Hüppeline tõus erinevate suunitluste käsitlemisel leidis aset aastal 2007. Uue tulijana on päevakorras transatlantilised suhted. Alates 2007 on prioriteedi künnise ületanud ka kaugemad piirkonnad nagu Lähis-Ida, Aasia, Aafrika, Ladina-Ameerika, India, Hiina, Brasiilia, Araabimaad. Kuna liikmelisus ELis ja NATOs sai saavutatud, püütakse oma enese koduõuelt veidi kaugemale vaadata. Kuigi EL ja NATO on endiselt välispoliitiliselt tähtsad organisatsioonid, millede tegevust toetatakse ning mõningal määral püütakse ka mõjutada (nt ELi idapartnerlus ning arenguabi Gruusias, Moldovas, Ukrainas), on suund võetud ka piirkondadele, mis näitavad tõsist majanduslikku tõusutrendi ning võivad potentsiaalselt kujuneda maailmas juhtfiguurideks (nt BRIC – *Brazil, Russia, India, China*). Ainuüksi Hiina võidukäiku on prognoosinud mitmed (majandus)teadlased. Kindlasti ei soovi Eesti nõ rongist maha jääda ning püüab kõikvõimalike partnerikandidaatidega suhteid soojendada ning arendada.

2.2 Piirkonnad ja organisatsioonid, millest räägitakse

Kahe kümnendi vältel on nelja erakonna valimisplatvormides (23 dokumenti) kajastamist leidnud 51 erinevat riiki, piirkonda ja rahvusvahelisest organisatsiooni. Tabelis 3 on välja toodud kõik erinevad piirkonnad, riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, mis on nelja erakonna (IRL, KE, SDE, RE) valimisplatvormides Riigikogu valimistel aastatel 1992-2011 ära nimetatud. Järgnevalt vaadeldakse, milliseid piirkondi on mainitud, alustades kõige rohkem tähelepanu saanutest.

	1992	1995	1999	2003	2007	2011
IRL	*EL *Baltimere-riigid *NATO *CSCE	*EL *NATO *Baltiriigid *Põhjamaad *endised NL riigid *Venemaa	*EL *NATO	*EL *NATO	*EL *NATO *USA *Baltoskandia *Baltiriigid *Venemaa *Lähis-Ida *Kagu-Aasia *Aafrika *India *Hiina *Jaapan *Araabiamaailm *Gruusia *Moldova *Ukraina	*EL *NATO *USA *Baltoskandia *Põhjala *Baltiriigid *Venemaa *Aasia * Lähis-Ida *Ladina-Ameerika *Hiina * India *Jaapan *Araabia
SDE	*Euroopa *Läänemere-maad *Kesk-, Ida-Euroopa *Venemaa *Ukraina *Valgevene	*EL *Venemaa *Soome *Rootsi *Läänemere-maad	*EL *NATO	*EL *NATO *Läänemere-maad *(Loode-) Venemaa	*EL *NATO *ÜRO *Läänemere-maad *USA *Venemaa *Horvaatia *Türgi *Albaania *Makedoonia *Bosnia&Hertseg. *Serbia *Montenegro *Ukraina *Moldova *Gruusia *Mägi-Karabahn. *Lõuna-Osseetia *Transnistria *Abhaasia *Lähis-Ida *India *Hiina *Hõimurahvad	*EL *NATO *ÜRO *Läänemeriigid *Venemaa *USA *Rahvusvah. org. *Horvaatia *Island *Montenegro *Türgi *Makedoonia *Bosnia&Hertseg. *Serbia *Albaania *Kosovo *Ukraina *Moldova *Gruusia *Mägi-Karabahn. *Lõuna-Osseetia *Transnistria *Abhaasia *Lähis-Ida *Hiina *India
KE	*Euroopa	*Venemaa *EL *NATO *ÜRO	*EL *Põhjamaad *Baltimaad	*EL *NATO *Baltimaad *Põhjamaad *Venemaa	*EL *NATO *Eesti ümbritsev regioon *ÜRO	*EL *NATO *Balti riigid *Põhjamaad *Venemaa *Hiina *India *Brasilia

RE		*EL *NATO *Baltiriigid *Põhjamaad *Saksamaa	*EL *NATO	*EL *NATO *Läänemere- maad *Põhjamaad	*EL *NATO *Soome *Baltiriigid *Põhjamaad *Läänemere- maad *Venemaa *Ukraina *Moldova *Gruusia *Valgevene *USA *ÜRO *Aafrika *Soome-ugri rahvad	*Euroopa Liit *NATO *ÜRO *OSCE *OECD *NB8 *Läänemere- maad *Venemaa *Rahvusvah. org. *USA *Balkan *Lõuna- Kaukaasia *Ida-Euroopa *Põhjamaad *Gruusia *Moldova *Transnistria *Hiina *India *Brasillia *Tai *Kashastan *Austraalia *Shanghai
-----------	--	---	--------------	---	--	---

Tabel 3 – Erakondade välispoliitilised suunitlused Riigikogu valimistel 1992-2011.

Allikas: Erakondade valimisplatvormid 1992-2011.

Euroopa Liit (EL). Eranditult on kõik erakonnad kõikides valimisplatvormides käsitletud Euroopa Liitu (23 korda). Nende hulka on arvestatud ka 1992. aasta SDE ja KE Euroopa suuna võtmine ning Euroopasse integreerumine, kuigi nad sõnasõnalt ELi ei maininud. Taasiseseisvunud Eestil oli erinevaid valikuid, mis suunal oma välispoliitikat arendada, milliste riikidega koostööd teha ning kuidas see võiks sisepoliitikat mõjutada. Õigemini oli kaks valikut: kas jääda tihedatesse sidemetesse Venemaaga või suunata oma pilk lääneriikide poole. Eesti valis viimase ja EL on olnud prioriteediks viimasel kahel kümnendil. Esmatähtis oli demokraatia ning turumajanduse juurutamine, et Eestist saaks aja jooksul ELi riikidele võrdne partner ja liidu sõnaõiguslik liige. Selle saavutamiseks tehti kümnendi jagu suurt tööd ning 2004. aastast alates kuulub Eesti ELi. Ka liitumise järel on EL oma tähtsuse säilitanud. ELi näol on tegemist olulise majandusüksusega, kus kõigil liikmetel on oma roll täita ja

Eestis on kasutusel ka ühisraha euro, mis seob riiki liiduga. Ka on ELil ühine välispoliitika, mis väikeriigi seisukohast on eriti oluline.

NATO. Eesti välispoliitika alustalaks on olnud ka NATO (ära märgitud 19 korral). IRLi ja RE valimisplatvormides on julgeoleku organisatsioon alati välja toodud – põhiline rõhk on olnud Eesti julgeoleku tagamisel rahvusvahelisel areenil. SDE hakkas NATOle tähelepanu pöörama alles 1999 – selleks ajaks olid liitumisläbirääkimised juba täies hoos ning arvatavasti leiti, et on mõistlik liitumist toetada, kuna see tagaks diplomaatilist, sõjalist ja majanduslikku toetust nii sõja- kui ka rahu ajal. KE toetas 1995 NATO koostööprogrammi „Partnerlus rahu nimel“ ning taaskord oli organisatsioon päevakorras 2003, mil liitumine oli väga lähedal. Hiljem ole olnud võimalik NATOt platvormidest välja jätta, kuna Eesti on ju ometigi selle liige. Üldjoontes on siiski mõistetud, et olulised on ennekõike riikliku julgeoleku küsimused, mis suures osas suudab NATO ära katta ning liikmelisus on muutunud Eesti ka arvestatavaks partneriks teistele riikidele.

Venemaa. Üle ega ümber ei saa Eesti idanaabrist Venemaast. Enamikes platvormides räägitakse küll heanaaberlikest suhetest kõikide naabritega, kuid konkreetselt Venemaa on kajastamist leidnud 13 juhul. Huvitav on asjaolu, et mitte ükski vaadeldavast neljast erakonnast ei ole idanaabrit järjepidevalt maininud – pigem on tegemist „kord tuleb, kord läheb“ nähtusega. Näiteks ei mainita Venemaad üheski platvormis 1999. aastal, nn piirkondade madalseisu perioodil. Samas ainus kord, mil kõik parteid idanaabrit mainivad, oli 2011. Venemaa on Eesti jaoks hell teema. Osa inimesi ei teeks selle riigiga üldse mitte mingit tegemist, meenutades vaid häda ja viletsust, mis okupatsiooni aeg kaasa tõi. Samas on Eestis suur venelaste kogukond ning ka majanduspartnerina on naaberriik oma hiiglasliku turuga äärmiselt oluline. Sellest tulenevalt on ka erakondadel olnud keeruline välispoliitika peatükkidesse Venemaad sisse kirjutada, sest liigse sõbralikkuse idasuunal võib avalikkus hukka mõista. Venemaa puhul on tegemist Eesti otsese naabriga, kellega veetakse ajaloolist vägikaigast ja samas ka maailma suurima riigiga, millel on otsene mõju kogu maailma puudutavatele poliitilistele ja majanduslikele otsustele, mis omakorda teeks Eesti poolse ignoreerimise absurdseks. Eesti erakonnad on juhtudel, kui Venemaad konkreetselt mainitakse, olnud reeglina

suhteliselt ebamäärasel ja neutraalsel seisukohal, tagamaks kõikide ühiskonna liikmete meelehea.

Balti- ja Põhjamaad. Suhete arendamine Balti- ja Põhjamaadega on üsna konstantselt valimisplatvormides välja toodud. Kuna tegemist on Eesti naaberriikidega, kellega on kaugele ulatuv ühine ajalugu ja tihedad majandussidemed, siis on nende pidev mainimine ka mõistetav. Võrdse tähelepanu osaliseks on saanud nii Baltiriigid kui Põhjamaad (mõlemat nimetatud 9 korral). Enamjaolt käsitletakse piirkondi koos. Juhtudel, kui Baltiriike ja Põhjamaid eraldi välja ei tooda, räägitakse reeglina Läänemereriikidest (8 juhul). Kummalise tendentsina võib välja tuua IRLi sõnastuse muutumise – kuni 2007 räägiti Baltimereriikidest, Baltiriikidest, Põhjamaadest, kuid viimasel kahel valimisel on kõlama jäänud hoopis väljend Baltoskandia (2x). Tegemist on Göteborgi Ülikooli geograafiaprofessori De Geer'i käsitlusega 1928. aastast, mis hõlmas kõiki Läänemerd servavaid poolsaar-maid.⁵⁰ Teised erakonnad Baltoskandia mõistet ei ole kasutanud, kuid RE on välja toonud sarnase kontseptsiooni 2011. aasta platvormis, kus räägitakse tõhusast ning hoidmisväärsest NB8-st (*Nordic-Baltic Eight* – Rootsi, Soome, Norra, Island, Taani, Eesti, Läti, Leedu) (1x). NB8 on regionaalne koostöö formaat, mis sai alguse juba 1990datel ja mille raames peetakse regulaarseid erinevatel positsioonidel olevate ministrite/ametnike vahelisi kohtumisi, peamiseks teemaks koostöö tihendamise kõikvõimalikes eluvaldkondades. Erakonnad on jõudnud arusaamisele, et vaid kahepoolsete suhetega on keeruline midagi korda saata ja vajalik on regionaalne koostöö, mis hõlmaks mitmeid asjasse puutuvaid osapooli. Eelnevat võib pidada põhjuseks, miks on rõhutama hakatud Baltoskandia/NB8 kui terviku efektiivset toimimist ning ei keskenduta enam Põhja- ja Batimaadele eraldi.

USA. Mainimata ei saa jätta suurriik USA käsitlemist (mainitud 6 korral). KE ei ole USAd programmides kordagi maininud, kuid ülejäänud vaatluse all olevad erakonnad on viimasel kahel valimisel transatlantilisi suhteid tähtsustanud. Kuid miks hakati tähelepanu USA suunal välja näitama alles 2007? Välisministeeriumi koduleheküljel väidab, et „Eesti ja Ameerika Ühendriikide (USA) kahepoolsed suhted on olnud

⁵⁰ Kant, E. “Eesti kuuluvus Baltoskandiasse.” rmt: Eesti rahvastik ja asustus, - O. Kurs (koostaja) 28-53. Tartu, Ilmamaa, 2007

püsivad ja tugevad Eesti Vabariigi iseseisvumisest saadik“.⁵¹ Ometigi jõudis juhtiv suurriik Eesti erakondade valimisplatvormidesse 15 aastat hiljem. Üheks põhjuseks võib olla tõik, et USA Senat ratifitseeris Eesti liitumise NATOga ühehäälselt (mai 2003) ja liikmelisus alliansis tähendab tugevdatud liitlassuhteid teiste liikmete, sealhulgas ka USAga. 2003. aastal loodi ühine koostööformaad EPINE (*Enhanced Partnership in Northern Europe*) ehk Uuendatud Partnerlus Põhja-Euroopas, mis ühendas Balti riike, Põhjamaid ja USA-d – kontaktid muutusid veelgi tihedamaks. Võib ka väita, et USA alustatud sõda Iraagis 2003. aastal, kus Eesti oli liitlaseks terrorismivastases sõjas (esimesed eestlased jõudsid Iraaki juunis 2003), põhjustas järgnevatel valimistel (2007, 2011) tähelepanu ja toetuse transatlantiliste suhete süvendamisele. Tegelikult tõusis reaalne eestlaste osalus USA terrorismivastases sõjas päevakorda juba 2002. aastal Afganistani operatsiooniga ning sama aasta suvel lehis juba sinimustvalge Afganistanis, kuid 2003. aasta valimistel suurriigile veel tähelepanu ei pööratud. Osalemine rahvusvahelistel operatsioonidel on igaljuhul tugevdanud Eesti mainet liitlaste hulgas, mis omakorda annab eestlaste sõnavõtudele rohkem kaalu ning ka võimalusi liitlastele oma nõudmisi esitada. Sellele võimalusele tuginedes ehk mõistsidki erakonnad, et oluline on oma nn haaret laiendada ja välispoliitiliselt panustada riikidele (ennekõike suurriik USAle), milledest on võimalik ka nõ kasu lõigata.

Rahvusvahelised organisatsioonid. Nimetamise kordade arvult on erakondade maailmapildis aastate lõikes USAga sarnasel positsioonil olnud Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) (samuti 6 korda mainitud). Erinevalt USAst, mida on mainitud järjepidevalt kahel viimasel valimisel, on ÜRO pigem kaootiliselt kord ilmunud ning siis jälle päevakorrast kadunud. Pääaegu kõiki maailma riike ühendav organisatsiooni ei ole Eesti erakondade jaoks prioriteediks kujunenud ning enamjaolt viidatakse ÜROle seoses rahvusvaheliste missioonidega. Eeldatavasti peetakse suhete arendamist konkreetsete riikide ning regionaalsete ühendustega efektiivsemaks välispoliitika elluviimisel kui tegutsemist ÜROs. Rahvusvahelistest organisatsioonidest on veel kajastust leidnud OSCE/CSCE (2x) ja OECD (1x) ning üldist koostööd erinevate organisatsioonidega rõhutatud kahel korral. Järeldub, et kõige tähtsamad on siiski NATO ja EL ning muudele organisatsioonidele suurt rõhku ei seata.

⁵¹ Eesti ja Ameerika Ühendriigid, Välisministeerium, saadaval <http://www.vm.ee/?q=node/142>

Hiina ja India. Need kaks kiiresti arenevat riiki on valimisplatvormides kajastamist leidnud kahel viimasel valimisel (6x mainitud). Vaadeldes arengutrende ning maailmamajandust üldiselt, eeldatakse, et 21. sajandist saab „Aasia sajand“ ning riikidest rääkides ennekõike „Hiina sajand“.⁵² Hiinale on iseloomulik kõrge SKP kasv ja lisaks kehtestatakse end üha enam maailma suurvõimude seas, muutudes aina mõjukamaks nii majanduslikus kui ka poliitilises sfääris. Sarnaseid tendentse saab täheldada ka Indias. Info-, bio- ning keskkonnatehnoloogia vallas on India muutunud juhtivaks riigiks maailmas, mille mõjuvõimu kasvu ennustas ka Rahvuslik Luureõukogu (NIC) 2008 aastal.⁵³ Eelnevast tulenevalt on mõistev, miks Hiina ja India on Eesti erakondade platvormides kajastust viimasel kahel valimisel leidnud. Potentsiaalsete tuleviku suurvõimudega on oluline võimalikult varakult tihedaid suhteid arendada. Sarnastel põhjustel on kajastamist leidnud arvatavasti ka kiiresti arenev Brasiilia (2x), millega toimusid aastaid läbirääkimised viisavabaduse saavutamiseks (Eesti-Brasiilia viisavabadus hakkas kehtima 01.10.2012).

Ukraina, Gruusia, Moldova. Eesti arengukoostöö ning humanitaarabi arengukava 2006-2011 sätestas, et „Eesti kahepoolne arengukoostöö on suunatud eelkõige riikidele, kus Eestil on võimalik oma kogemustele tuginedes pakkuda lisaväärtust ning kes on valmis liikuma demokraatliku ja inimõigustest lähtuva ühiskonna suunas.“⁵⁴ Sellest tulenevalt on prioriteetseteks partnerriikideks Gruusia, Moldova ja Ukraina ning on seda ka järgmises arengukavas (2011-2015)⁵⁵. Kuna riiklikul tasemel on otsustatud, et Eesti on nimetatud kolme riigi partner, siis võib eeldada, et sel põhjusel on need ka valimisplatvormides kajastamist leidnud (5x).

Külmutatud konfliktid. Oma koht on valimisplatvormides ka külmutatud konfliktidel. Ära märkimist on leidnud Moldova Transnistria küsimus (3x), Lõuna-Osseetia (2x), Abhaasia (2x), Mägi-Karabahh (2x), Kosovo (1x) (konfliktidele viidates on korra kasutatud ka kokkuvõtvalt mõistet Lõuna-Kaukaasia). Nimetatud piirkondades seisneb konflikt rahvuste enesemääramisõiguse ning riikide territoriaalse terviklikkuse vahel.

⁵² Allikivi, R., Marques, T., „Eesti välispoliitika Hiina suhtes: võimalused ja valikud“, 2006, lk. 4

⁵³ Vt. „Global Trends 2025: A Transformed World“, NIC 2008-003

⁵⁴ Eesti arengukoostöö ning humanitaarabi arengukava 2006-2011

⁵⁵ Eesti arengukoostöö ning humanitaarabi arengukava 2011-2015

Tegemist on enamasti tunnustamata riikidega, mis on ELi tähelepanu osaliseks saanud ning liikmesriigina panustab lahenduste leidmise protsessi ka Eesti. Enesemääramisõigus ning riigi territoriaalne terviklikkus on Eestile ajaloo tõttu lähedased teemad, mis võib tingida ka tähelepanu osutamise külmutatud konfliktidele. ELi naabruspoliitika idapartnerlus on kujunenud Eesti niššiks.

Balkan. Ära märgitud on endised Jugoslaavia riigid: Horvaatia, Montenegro, Makedoonia, Bosnia ja Hertsegoviina, Serbia, Albaania (kõiki nimetatud 2x). Korra on kasutatud ka kokkuvõtvalt mõistet Balkan. Kuna Eesti toetab ELi laienemist, siis abistatakse Balkani maid Euroopasse integreerumisel. Balkanimaade puhul on tegemist enamjaolt üleminekuriikidega, kus võivad Eesti kogemused arengutee jätkamisel kasuks tulla.

Lähemad ja kaugemad piirkonnad. 1995. aastal sooviti toetada Eestiga sarnasel positsioonil olevaid endiseid Nõukogude Liidu riike (1x). Olid need ju taastanud oma iseseisvuse ning oli lootust, et reformide tulemusena muutuvad ka need riigid Venemaast sõltumatuks. Püüti endised nn vennasvabariigid läände suunata (sama põhjenduse võib ka Valgevene (2x) mainimisele sobida). On mainitud üldsõnaliselt Eestit ümbritsevat regiooni (1x), juhtides tähelepanu nii majanduslike kui ka poliitiliste suhete arendamisele ümberkaudsete naabritega, mis väikeriigi seisukohalt on igati vajalik tegevus. Kesk- ja Ida-Euroopa (2x – siia hulka on ka arvestatud üksik Ida-Euroopa mainimine) hõlmab sarnase saatusega riike, millest tulenevalt on mõistlik selle piirkonnaga ka tihedamat koostööd teha. Kaugematest piirkondadest on enim mainitud Lähis-Ida (4x), mis on ka ELi murepunktiks, mis on omakorda seletuseks, miks ka Eestis sellele piirkonnale tähelepanu pööratakse, kuid platvormidest võis välja lugeda, et sarnaselt Araabiamaa (2x), Aafrika (2x), Aasia (1x) ja Lääne-Ameerikaga (1) on olulisel kohal ennekõike nende piirkondade tundmaõppimine, mis tagab sujuvamad koostöö võimalused tulevikus (samasse kategooriasse võib paigutada ka Jaapani (2x)).

Lähemad ja kaugemad riigid. Lisaks koostööle Põhjamaade või Läänemeriikidega on konkreetselt ära nimetatud ülemerenaabrid Soome (2x) ja Rootsi (1x). Mõlemad riigid said ELi liikmeteks 1. jaanuaril 1995. Eestil oli sama eesmärk ning tegemist on ka kaubanduspartneritega. Lisaks on Eesti püüdnud end Põhjamaana esitleda, mitte Baltiriigina. ELi liikmesriikidest on eraldi nimetamist leidnud veel Saksamaa (1x) ja

Island (1x). Esimene ilmnes 1995. aastal - Eesti kindel suund läände tähendas kõikvõimalike erinevate majanduslikult edukate partnernerite leidmist. Mõnevõrra vastupidises olukorras on aga Island – 2011 aastal sooviti toetada saareriiki majanduskriisist ülesaamisel. Eesti saavutusi majanduskriisiga (2008) tegelemisel on mitmed allikad⁵⁶ eeskujuks toonud, mistõttu ollakse varmad oma abi ka teistele pakkuma. Türgi ELi liitumisküsimus on päevakorras olnud mitmeid aastaid, kuid Eesti erakonnad on riigi suhtes pigem ettevaatlikul seisukohal ning platvormides on Türgi kajastamist leidnud kahel korral. Kuna maailm on muutunud suhteliselt „väikeseks“ globaalseks külaks ning inimeste reisimisvõimalused üha enam suurenenud ning eestlased teostavad end paljudes välisriikides, siis on ka erakonde valimisplatvormidesse jõudnud kaugemad piirkonnad (ennekõike viisavabaduse ja saatkondade avamise näol): Tai (1x), Kashastan (1x), Austraalia (1x), Shanghai (1x).

Eelnevat kokku võttes selgub, et piirkondade lainemine on olnud kahetasandiline. Esmalt (1992-2003) olid tähelepanu keskpunktis EL ja NATO ning Eestit ümbritsev regioon – julgeoleku tagamine, kui üks peamiseid väikeriigi murepunkte, tingis ka vastavasisulise välispoliitilise käitumise, kuna eelkõige oli oluline kindlustada oma postitsioon vastavates institutsioonides (EL, NATO) ning lähinaabruskonnas. Olles kindlustunde saavutanud, suurenes ka käsitletavate piirkondade arv. Laienemine on toimunud igal suunal ja maailma kaetavuse aspektilt on pea kõik tähtsamad regioonid esindatud. Üldjoontes püüab Eesti oma teadmisi jagada erinevate ülemineku riikidega ja aidata neid reformide läbiviimisel – on ju Eesti 1990date alguse radikaalsete muutuste tõttu muutunud rahvusvaheliselt arvestatavaks partneriks ning miks mitte toetada erinevaid riike demokraatia ja turumajanduse juurutamisel ning seeläbi ka uusi partnereid soetada. Lisaks on olulisteks muutunud ka nn tõusvad tähed maailma majanduses (Hiina, India, Brasiilia), kuna partnerlussuhted nende riikidega võivad osutuda äärmiselt tulusateks. Tähelepanuväärne on ka *de facto* riikide hulk (5 külmutatud konflikti – ehk ligikaudu 10% piirkondade koguarvust). (Mitte)-tunnustamise ning territoriaalse terviklikkuse küsimus on Eesti jaoks olnud läbi aegade

⁵⁶ Vt. nt Scrutton, A., „Baltic countries' austerity lesson for Europe - Just do it“, Reuters, 25.06.2012, saadaval <http://in.reuters.com/article/2012/06/25/us-baltics-crisis-idINBRE8500CB20120625>

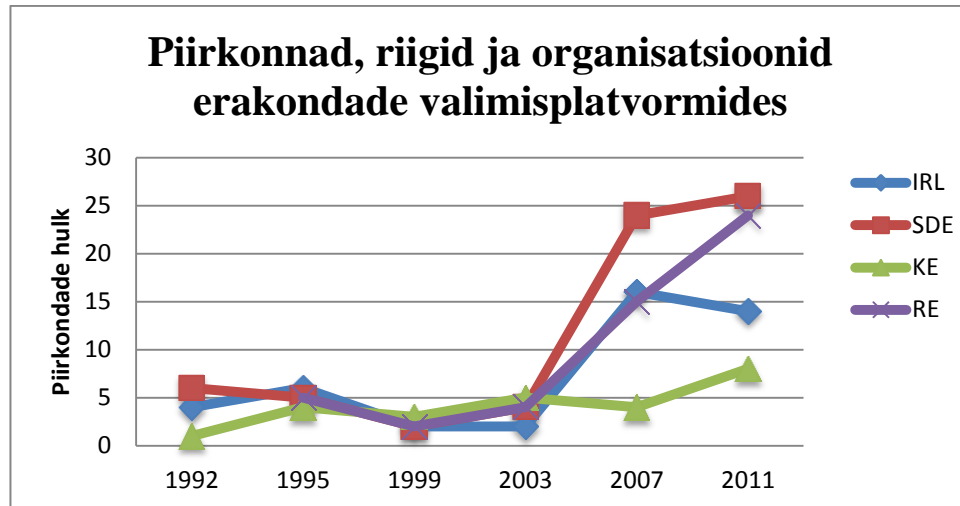
tundlik teema. Sellest tulenevalt püütakse agaralt erinevatele olukordadele lahendust leida.

Järgnevalt analüüsitakse erinevaid käsitletavaid piirkondi ja organisatsioone erakondade lõikes. Püütakse põhjendada, miks ühed erakonnad on keskendunud ühtedele piirkondadele ja teised teistele ning mis võis tingida teatud teemade ära kadumist ja/või (taas)ilmumist.

2.3 Piirkonnad, millest räägitakse – erakonniti

Läbivalt on nii IRL, KE, SDE kui RE rõhutanud, et Eesti välispoliitika peab tuginema rahvuslikele huvidele. Rahvuslikud huvid on aga lühikeses dokumendis, nagu seda on valimisplatvorm, reeglina lahti seletamata ja seetõttu on keeruline määratleda, kas kõik erakonnad mõistavad rahvuslikke huvisid üheselt. Välispoliitiliste seisukohtade võtmine sõltub erakondadest lähtudes kahest punktist. Esmalt, kas erakonna juhtfiguuride seas on inimesi, kes rahvusvahelisi suhteid tähtsustavad, ja teisalt, kas erakonnal on olnud eelnevalt ka võimalust välisministeeriumit juhtida. Välisministri portfelli on olnud nii IRLi, RE kui ka SDE valduses, KE ei ole käsitletaval perioodil kordagi välisministri ega ka peaministri,⁵⁷ kes samuti arvestataval määral välispoliitikat teostab, ametikohta saanud.

⁵⁷ Siinkoha tuleb ära märkida, et aastatel 20.08.1991-29.01.1992 oli praegune KE esimees Edgar Savisaar 34. (ülemineku) valitsuse juht, kelle ametiajal liitus Eesti mitmete rahvusvaheliste organisatsioonidega (nt ÜRO, OSCE) – käesolev väitekiri keskendub Riigikogu valimistele alates 20.09.1992 – 06.03.2011 ning sel perioodil ei ole KE peaministri või välisministri ametikohale pääsenud.



Joonis 3 – Käsitletavate piirkondade, riikide ja organisatsioonide hulga muutus erakondade valimisplatvormides 1992-2011. Allikas: Erakondade valimisplatvormid 1992-2011

Käsitletavate piirkondade hulk on valimisplatvormides erakondade lõikes muutunud. Kuni 2003 (k.a.) olid neli vaadeldavat erakonda üldjoontes sarnased, keskmiselt toodi välja 4 erinevat piirkonda/riiki/organisatsiooni.

1992. aasta valimistel olid kõik erakonnad nõrked – eeskujuks ei olnud midagi võtta ning eelnevaid kogemusi-tegemisi ei olnud ette näidata, seega püüdis igaüks oma äranägemise järgi luua valimisplatvormi, mis valijatele atraktiivne oleks.

Ambitsioonikamateks võib nimetada SDE ja IRLi, mis käsitlesid vastavalt kuut ja nelja erinevat riiki/piirkonda. 1995. aastal sisenes poliitikamaastikule uue tulijana RE. Kõigil erakondadel oli võimalik eelmistest valimistest õppust võtta. RE läks valimistele vastu viie erineva välispoliitilise suunitlusega. Koalitsioonierakonnad (IRL ja SDE) kasutasid veidi erinevaid taktikaid. Eeldada võiks, et valitsusparteid tunnevad end kindlamalt ning seetõttu peaks laienema ka välispoliitiline amplituud. Ambitsioonikamaks muutus vaid IRL (tõusti 4 piirkonnalt 6le). SDE tõmbas välispoliitikat veidi koomale (6st sai 5). IRLi teemaderingi kasvutendentsi põhjuseks võis olla asjaolu, et nii Mart Laari esimeses valitsuses kui ka Andres Tarandi valitsuses kuulus välisministri portfelli isamaalastele – kompetents suurenes ning valdkonda mõisteti paremini. Laienemise põhjuseks võib olla ka Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) ühinemine tolleaegse Isamaaga, lisades

niiviisi platvormi ka oma välispoliitilise nägemuse, mis omakorda tähendas teemade hulga suurenemist. KE, mis 1992 keskendus vaid Euroopale, laiendas opositsiooni parteina järgmisteks valimisteks välispoliitilisi suunitlusi ning räägiti juba neljast erinevast piirkonnast/organisatsioonist. Arvatavasti loodeti, et rohkemate teemade sisse toomisel ollakse atraktiivsem suuremale hulgale valijaskonnale. Seda võib ka tõeseks pidada, kuna KE pääseski 1995 koalitsiooni, mis küll pidas vastu vaid napilt seitse kuud. Üldise teemaderingi laienemise põhjuseks võib pidada juba eelmises alapeatükis välja toodud erakondade julgemaks muutumist, kuna Eesti riigi püsima jäämine muutus päev-päevalt kindlamaks. Ka erinevad teoreetikud on pidanud julgeoleku kindlustamist (väike)riikide puhul esmatähtsaks ja ka suur osa just varasemast kirjandusest on keskendunud julgeolekule (*security studies*).⁵⁸ Seega võib julgeolekut pidada sõltumatuks muutujaks, mis riigi välispoliitikat mõjutab – mida kindlam tunne, seda rohkem julgust tegutsemiseks.

Äärmiselt sarnased olid erakondade välispoliitika peatükid piirkondade hulga poolest ka 1999 ja 2003 – nn madalseis. Enne 1999. aasta valimisi ei olnud ükski vaadeldavatest erakondadest koalitsioonis (vahetult enne valimisi juhtisid valitsust Koonderakond ja Maarahva Ühendus koos Arenguparteiga). Siiski Tiit Vähi kolmandas valitsuses (6.11.1995-17.03.1997) kuulus välisministri portfelli REle, mis eeldatavasti pidanuks erakonna välispoliitilisi suunitlusi mõjutama, aga ehk oli tegemist liiga lühikese perioodiga, et sel erakonna välispoliitilistele väljaütlemistele mõju oleks olnud. Üldiselt võib öelda, et valitsusest kõrvale jäämine võis tingida erakondade üleüldise väsimuse ja ehk ei püütudki pingutada (välispoliitiliselt) vaid pigem rõhuti siseriiklike probleemide lahenduste väljapakumisele, kuna nn Vene kriis, mis vintsutas Eesti majandust 1997-1999, vajab tähelepanu ja tegutsemist. Sama seletus võib mõningal määral kehtida ka 2003 valimiste puhul – kriisiaeg oli ehk erakonnad ettevaatlikuks muutnud. Samas, eelduste kohaselt peanuks koalitsioonierakonnad (RE ja KE) end kindlamalt tundma ja seeläbi ka välispoliitilist aktiivsuse tõusu välja näitama. Mõningane kasvutendents on märgatav - eelnevalt oli välisministri ametikoht olnud SDE ja RE käsutuses ning mõlemad veidi oma amplituudid ka suurendasid. Siiski valisid erakonnad nn ohutu tee,

⁵⁸ Hey, 2003, 8

mis eelmistel valimistel toimis ja samamoodi käitusid ka opositsioonis olnud erakonnad – iseloomulikuks jäi ettevaatlikkus.

Välispoliitika peatükkides ilmnevad silmnähtavad erinevused 2007. aastal. Hüppelise tõusu tegi SDE – 2003. aastal mainiti nelja erinevat suunitlust, 2007. aastaks kasvas number 24ni. Märgatav tõus piirkondade hulgas leidis aset ka IRL ja RE valimisplatvormides (vastavalt 2lt 16le ja 4lt 14le). Tagasihoidlikuks jäi aga tollaegne koalitsioonierakond KE, kellel piirkondade hulk hoopis vähenes (5lt 4le). RE välispoliitilise haarde laienemist seletab asjaolu, et nii Juhan Partsi kui ka Andrus Ansipi esimeses valitsuses kuulus välisministri portfelli REle – arusaamised antud valdkonnas suurenesid ning vajadusi mõisteti paremini. IRL ja SDE olid mõlemad eelnevad neli aastat opositsioonis olnud, kuid kuna infolevik maailmas on üha kiirem ning päevakorras on maailmakodaniku mõiste (elame kõik ühes suures globaalses külas), siis on ka arusaadav, miks opositsioonierakonnad on siseriiklike probleemide kõrval ka globaalsemalt mõtlema hakanud. SDE laiahaardelisus on põhjendatav ka tööga, et 2006. aastal sai Eesti presidendiks Toomas Hendrik Ilves, kes oli SDE esimees, kuid ennekõike tuntust kogunud eduka diplomaadina (Ilves on olnud ka välisminister ning Europarlamendi liige). Välispoliitiliselt asjatundlik president ajendas ning julgustas kindlasti ka SDEd olema ambitsioonikam. KE, olnud koalitsioonis, jäi aga endiselt vanade liistude juurde ja globaalseid väljaütlemised puudusid. Ehk loodeti endiselt siseriiklike probleeme rõhutada ning „Eestit ümbritsevale regioonile“ keskendudes valijaid meelitada.

Erinevused süvenesid ka 2011. aasta valimistel. Ambitsioonikaks välispoliitiliseks eestvedajaks oli juba 2007. aastal hoo sisse saanud SDE (käsitleti 26 piirkonda). 2011. aasta sügisel toimusid ka presidendi valimised. Enne kevadisi Riigikogu valimisi oli üpris kindel, et „SDE mehele“ Ilvesele sügisel arvestatavat vastaskandidaati ei ilmu ning erakond sai jätkata laiahaardelise välispoliitika propageerimist. RE oli välispoliitiliste suunitlustega tihedalt SDE kannul (25 piirkonda). RE laiahaardelisus on arusaadav – on ju pea 10 aastat välisministri portfelli REle kuulunud. Väikene languse tendents leidis aset IRLi valimisplatvormis, kus eelneva 16 suunitluse asemel toodi välja 14. Gruusia, Moldova ja Ukraina abiprogrammid asendusid ookeanitaguse Ladina-Ameerikaga. Seega, kuigi piirkondade hulk arvuliselt vähenes, siis realselt maailma

kaetavuse aspekt suurenes. Ka KE mõistis, et ei piisa vaid oma koduõue ümbruses tegutsemisest ning vajalik on globaalses mastaabis suhete arendamine. Sellest tulenevalt suurenes ka suunitluste arv, kuid näiteks SDEle ja REle jäi KE piirkondade hulgaga siiski ligikaudu kolmekordselt alla (käsitleti 8 erinevat piirkonda). Ehk ei soovitud valijaid koormata suure hulga erinevate riikide välja toomisega ning eeldati, et edu tagab konkreetsetele suurriikidele (Hiina, India, Brasiilia) keskendumine.

Kõigi nelja partei jaoks on kahe kümnendi vältel välispoliitiliseks alustalaks olnud Euroopa Liit ja NATO, lisaks on puudutatud ka suhete parandamist ja arendamist idanaabri Venemaaga. Vaatamata sellele, et ELi ja NATOt käsitleti juba 1990datel, oli KE mõlema organisatsiooni suhtes kuni liitumiseni skeptiline. 1995 väideti, et Eesti julgeolekugarantiiks piisab täisliikmelisuse asemel ühinemisest NATO koostööprogrammiga „Partnerlus rahu nimel“ ning, et „Euroeufooria“ ei taga rahvuslikku julgeolekut ja Liiduga suhtlemisel piisab vaid assotsieerumislepingust. 1999 ei leidnud NATO KE valimisplatvormis üldse kajastamist ja räägiti hoopis heanaaberlikest suhetest ning koostöö arendamisest Põhja- ja Baltimaadega. Neljast erakonnast võib KE liigitada kõige „vene-sõbralikumaks“, mis seletab, miks lääneriigid ja –organisatsioonid said ennekoike 1990datel jaheda suhtumise osaliseks. KE murepunktiks on olnud Eesti-Vene piirilepe (1995 ja taaskord 2011), mis peaks arvesse võtma viimase poole sajandi vältel toimunud muudatusi. 1999 ja 2007 suurt naabrit nimepidi ei mainita, aga tuuakse välja, et oluline on koostöö arendamine kõigi naabritega ning räägitakse ka „Eestit ümbritseva regiooni majandus- ja keskkonnahuvide kaitsmisest igal võimalikul juhul“. Samas tekitab selline väide arusaamatust – kuna kõik ülejäänud Eesti naabrid on ELi liikmed, kellede huvisid kaitstakse ühiselt Brüsseli abiga, siis jääb mulje, nagu kavatakse KE igal võimalikul juhul idanaabri huvisid kaitsma hakata. ELi liikmestaatuse omamise järel loodab SDE Venemaaga suhelda ELi ühispoliitika kaudu. Noil aastail kui IRL platvormides Venemaad mainitakse (1995, 2007, 2011), peetakse kahel esimesel peamiseks suhtluse aluseks Tartu rahulepingut, millest võib järeldada, et tegelikult puudus soov idanaabriga suhetesse astuda ja pigem eelistati külmutatud suhete jätkumist. 2011 muutus suhtumine avatumaks ning oldi valmis toetama „konkreetsed ja praktilisi algatusi Eesti-Vene suhetes“. RE valimisplatvormis leiab idanaaber nimelist välja toomist vaid viimasel kahel valimisel. Eelnevalt räägiti abstraktselt heanaaberlikest suhetest kõigi naabritega.

Samas 2007. aastal leiab Venemaa nimetamist Euroopa Liidu raames, kus leitakse, et „Eesti peab olema aktiivne ELi-Venemaa suhete kujundaja“ ning nende suhete aluseks peavad olema „demokraatia põhiväärtused“, mis enamjaolt paistavad Venemaa jaoks olevat vastuvõetamatud. 2011 olid taas päevakorras heanaaberlikud suhted idanaabriga. Üldjoontes peab tõdema, et Eesti erakonnad on idanaabri suhtes ettevaatlikul positsioonil ja pigem ei soovita suuri muutusi omavahelises suhtluses – ehk siis ei suheldagi või loodetakse ELi idapoliitikale.

Mida kaugemale aga püütakse oma haaret laiendada, seda enam peavad erakonnad oma välispoliitilist võimekust adekvaatselt hindama. IRL ja SDE valimisplatvormides pööratakse viimastel aastatel tähelepanu ka välisesteenistuse ning välisministeeriumi võimekuse parendamisele – välispoliitika kujundamise ning elluviimise rahastamine peab kasvama, vastavate ametkondade analüütiline võimekus suurenema ning olulistest välis- ja julgeolekupoliitika valdkondades lubatakse luua „rahvuslikku kompetentsi“. Seega soovitakse oma tegemisi analüüsida laiemalt, kui vaid kindlapiirilises poliitilises ja ametkondlikus sfääris. KE ja RE välispoliitilise kompetentsi küsimusi ei ole puudutanud – võib järeldada, et peetakse end piisavalt võimekaks niigi.

2.4 Eesti välispoliitiline käitumine valimisplatvormide põhjal

Paigutades erakondade välispoliitika peatükid East'i väikeriigi käitumise mudelitesse, siis peab tõdema, et alternatiivne ega traditsiooniline mudel ainuüksi ei ole sobivad – Eesti erakondade valimisplatvormides välja toodu põhjal leidub Eesti puhul erinevaid aspekte mõlemast mudelist. Esmalt, traditsiooniline mudel eeldab, et väikeriigile on iseloomulikud väikene rahvaarv ja pindala – Eesti 1,3 miljoni elaniku ning 45 227 km² pindalaga kuulub kindlalt väikeriigi kategooriasse. Lisaks näeb mudel ette, et väikeriigi käitumisele on iseloomulikud ettevaatlikkus ja riskide võimalikult suurel määral minimaliseerimine. Mudel peab väikeriike ka ebamäärasteks: puudub spetsiifilisus – Eesti erakonnad rõhutavad läbivalt abstraktseid heanaaberlikke suhteid ning idanaaber Venemaa suhtes ollakse pigem ettevaatlik ja mittemidagiütlev. Alternatiivne mudel väidab, et väikeriikide välispoliitiline käitumine sõltub organisatsioonilise võimekuse piiritlest ja limiteeritud võimalusest adekvaatselt hinnata ning analüüsida maailmapoliitikas toimuvat – limiteeritud võimalused ja kompetentsi suurendamise

vajadus oli välja toodud ka SDE ja IRLi valimisplatvormides. Lisaks püüavad väikeriigid kulutusi vähendada tehes ühiseid algatusi ja korraga püütakse tabada mitmeid sihtmärke – ennekõike püüab Eesti asju ajada läbi Baltikumi ja Põhjala koostöö (Baltoskandia, NB8) ning palju eesmärke loodetakse saavutada läbi liikmelisuse ELis ja NATOs. Alternatiivsest mudelist on Eestile iseloomulik ka tõik, et väikeriikide välispoliitilises käitumises kasutatakse sagedamini bürokraatlikke ja majanduslikke lähenemisi ning tähtsamad on just majandusküsimused – ka valimisplatvormides peeti oluliseks just välismajanduspoliitikat ja paljude suhete arendamise tagamaadeks võib pidada eelkõige majanduslike sidemete süvendamist, mis väikeriigi väikese majandussektori seisukohalt on jätkusuutlikkuse tagamisel oluline. Kokkuvõtvalt võib väita, et välispoliitika peatükkide põhjal ei kuulu Eesti ei traditsioonilise ega alternatiivse mudeli raamidesse, vaid elemente on mõlemast mudelist.

Eesti vastavus peamistele väikeriigi välispoliitilise käitumise omadustele⁵⁹ on muutunud erinevatel perioodidel. Esimesele piirkondade tõsuperioodile ja nn madalseisule olid omapärased madal osavõtt maailmapoliitikast ja piiratud tähelepanu välispoliitilistele küsimustele – sooviti tegutseda vaid oma lähiümbruskonnas. Oluline oli osavõtt institutsioonide tööst, kuhu kuulub palju riike ning pigem oldi neutraalsel postitsioonil. Tähtsad olid heade suhete loomine ja hoidmine, tihe koostöö kõikvõimalike riikidega ning rahvusvahelised printsiibid ja seadused. Seega kuni 2003 (k.a.) oli iseloomulik pigem väikeriiklik käitumismall – keskenduti vaid ümbritsevale regioonile ja Euroopa maailmajaost kaugemale ei vaadatud (va NATO, mis hõlmab ka Põhja-Ameerikat). Hüppelise piirkondade tõsuperioodil olid lähiümbruskond, institutsioonides osalemine ning head riikidevahelised suhted ja koostöö endiselt olulised, kuid laieneti ka muudesse maailmapiiirkondadesse – erakonnad on oma välispoliitilistes peatükkides globaalseteks muutnud. Varasemale koduõue ümbrusele keskendumisele on lisandunud piirkondade lainemine (kuues maailmajaost hõlmatakse viit – Antarktika ei ole veel Eesti erakondade välispoliitiliseks prioriteediks muutunud). Kuigi enamik väikeriigile iseloomulikke näitajaid on kehtivad ka 2007-2011 perioodil (nt oli väikeriigile iseloomuliku näitajana teisel tõsuperioodil päevakorras partnerlus suurriikidega), siis

⁵⁹ Kokku võtvalt välja toonud Hey, 2003, 5

kaks enimlevinut väidet, et maailmapoliitikast osavõtt on madal ja välispoliitilistele küsimustele osutatakse tähelepanu piiratud ulatuses, on muutunud vastupidiseks.

Järeldus: väikeriik Eesti on viimasel kahel valimisel erakondade platvormide välispoliitika ja riigikaitse peatükkide alusel olnud suurriiklikult ambitsioonikas.

3. Eesti Vabariigi Välisministeerium 1992-2013

Eesti Vabariigi Välisministeeriumi missioon on „Eesti julgeoleku ja heaolu kindlustamine ning huvide kaitsmine maailmas välispoliitika kavandamise ja teostamise ning välissuhete koordineerimise teel”.⁶⁰ Visiooniks on sõnastatud ministeeriumi võime kiiresti reageerida maailmas toimuvale ning olla nii siseriiklikult kui välismaailmas „aktiivne, kompetentne ja hinnatud teenuste ning informatsiooni pakkuja”.⁶¹ Käesolev peatükk analüüsib Eesti Vabariigi Välisministeeriumi välispoliitilise koosseisu muutusi 1992-2013 – keskendutakse vaid välispoliitikaga tegelevatele struktuuriüksustele: juhtkond, Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö osakond, poliitikaosakond, välismajanduse ja arengukoostöö osakond, juriidiline osakond, konsulaarosakond ja avaliku diplomaatia osakond ning andmed personali kohta on iga aasta 1. jaanuari seisuga. Kahjuks ei suudetud ministeeriumis tuvastada kasutatavaid andmeid 1995. aasta kohta. Eeldame, et sel aastal radikaalseid anomaaliaid koosseisus ei esinenud ning jätame selle analüüsist välja. Peatüki eesmärgiks on tõestada või ümber lükata ühe rahvusvaheliste suhete teoorias laialt levinud hüpotees väikeriigi välispoliitilise käitumise suunitlustest: *väikeriigi välispoliitikale on iseloomulik ressursside nappus.*⁶²

3.1 Välisministeeriumi struktuuri muutused

Esmalt vaadeldakse, missugused suuremad struktuurimuutused on 1992-2013 aset leidnud ja millest need võivad olla tingitud.

Poliitikaosakond. Välisministeeriumi poliitikaosakond on vaadeldava perioodi vältel enim muutusi läbi teinud. Algselt (1992) koosnes osakond seitsmest erinevast büroost: Põhja-Euroopa büroo; Lääne-Euroopa büroo; Kesk-Euroopa büroo; Nõukogude Liidu ja Vene Föderatsiooni büroo; Ameerika ühendriikide ja Rahvaste Ühenduse büroo; Vahemeremaad, Lähis-Ida, Aasia büroo; ning rahvusvaheliste organisatsioonide büroo. Kuigi oluline oli oma lähiümbruskonnaga tegelemine püüdis taasiseseisvunud Eesti Välisministeerium võimalikult varakult hallata nii palju erinevaid piirkondi kui

⁶⁰ Välisministeerium, “Kes me oleme – missioon, visioon“, saadaval <http://www.vm.ee/?q=node/3>

⁶¹ Ibid.

⁶² East, 1973

võimalik. Järgmisel aastal (1993) lisandus ka julgeolekupoliitika büroo – kuna väikeriigi seisukohalt on oma julgeoleku tagamine üks peamiseid välispoliitika mõjutajaid, siis julgeolekupoliitikaosakonna loomine tol ajahetkel oli põhjendatud.

1994. aastal toimus esimene struktuurimuutus, kus poliitikaosakonna kaheksa bürood asendusid neljaga: 1. büroo (rahvusvahelised organisatsioonid ja julgeolekupoliitika), 2. büroo (Lääne-Euroopa ja Põhja-Ameerika), 3. büroo (Venemaa, SRÜ, Balti riigid, Kesk-Euroopa), 4. büroo (Lähis-Ida, Kaug-Ida, Aasia, Aafrika, Ladina-Ameerika ja Mehhiko). Kuigi rekonstrueerimine vähendas erinevate piirkondadega tegelevate ametnike arvu, moodustati lisaks uute üksustena poliitika planeerimise rühm ja Läänemeremaade Nõukogu Eesti koordineerimiskeskus. Eesmärk oli arvatavasti muuta töökäik efektiivsemaks ja üksuste töö kompaktsemaks, et vältida topelt töö tegemist.

Järgmine suurem muudatus toimus 1998. aastal, kui osakonna büroode töö korraldati taaskord ümber ning neljast sai kuus bürood: 1. büroo (Rahvusvahelised organisatsioonid ja julgeolekupoliitika), 2. büroo (Regionaalkoostöö), 3. büroo (Lääne- ja Lõuna-Euroopa, Põhja-Ameerika), 4. büroo (Kesk- ja Põhja-Euroopa), 5. büroo (Kesk-Aasia ja Ida-Euroopa), 6. büroo (Aasia, Aafrika ja Ladina-Ameerika). Muudatustest on näha, et piirkondi, millega tegeleda, oli juurde tulnud (Aafrika, Ladina-Ameerika) ning Balti riigid ja Venemaa koondati eeldatavasti ühise nimetaja regionaalkoostöö alla.

Poliitikaosakonna suurim muudatus leidis aset 2001/2002. Osakond jaotati kolmeks eraldi osakonnaks, kuid käsitletavate piirkondade ring ei suurenenud (uue teemana lisandus rahvusvaheliste organisatsioonide büroosse relvastuskontroll). Siiski, kolme erineva poliitikaosakonna haldamine ei õigustanud end vist piisavalt, sest 2013. aasta andmete kohaselt tegeleb poliitikaga kaks osakonda: poliitikaosakond ning Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö osakond – hõlmavad kahe peale kokku eelmise kolme osakonna büroosid ning lisaks ka Euroopa Liidu bürood, millele keskendutakse pikemalt allpool. Majanduskriisi kärped tingisid arvatavasti ka selle, miks viimased struktuuri muutused aset leidsid. Töötajate arvu vähendamine saab toimuda kiiresti, kuid ametkonna struktuuri muutused võtavad aega, mistõttu liideti osakonnad mõned aastad hiljem.

Joonisel 4 on kujutatud välisministeeriumi poliitikaosakonna muutused 1992-2013 (andmed 1. jaanuari seisuga). Välja on toodud just need struktuurimuutused, mis käsitlevad erinevaid piirkondi, julgeolekut ja rahvusvahelisi organisatsioone (nn maailma kaetavuse aspekt). Joonisel ei kajastu poliitika osakonnaga seotud kaks üksust: poliitika planeerimise osakond ning poliitikadirektori osakond, sest teatud perioodil on tegemist eraldiseisvate osakondadega ning joonis kajastab vaid poliitikaosakonna muutusi. Varasemalt mainitud poliitika planeerimise rühm muutus 1997. aastal poliitika planeerimise osakonnaks. Osakonda lisandus aasta-aastalt inimesi juurde ning 2002 moodustati osakonda kaks bürood: planeerimisbüroo ja analüüsibüroo. Antud osakonna kõrghetkeks võib pidada 2003. aastat, kui kokku oli 11 töötajat. Kuna liitumine ELi ja NATOga oli peatselt reaalseks saamas, siis oli tarvilik ka riigi tuleviku väljavaated kindlalt paika panna ning nn uued väljakutsed leida. Osakond koos kahe allüksusega toimis kuni 2012 – alates 2013 koondati need üheks bürooks (poliitika planeerimise büroo/5. büroo), mis kuulub poliitikaosakonna haldusesse. Alates 2006. aastast tegutses ka poliitikadirektori osakond, mille haldusalasse kuulus üks büroo – Euroopa korrespondendi büroo. Sarnaselt poliitika planeerimisosakonnaga kaotati viimase struktuurimuudatusega ka poliitikadirektori osakond ja see muutus poliitikaosakonna 6. bürooks.

Euroopa Liidu osakond. Huvitav on esialgselt nime „Euro info 92“ kandnud büroo käekäik. Aastate vältel on see kandnud mitmeid erinevaid nimetusi: Euro-info keskus (1994), Euroopa Liidu rühm (1996), Euroopa Liidu büroo (1997), Euroopa integratsiooni osakond (1998-2004), Euroopa Liidu osakond (2005-2012). Alates 2013 kuulub antud osakond Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö osakonna haldusesse (3. büroo/Kagu-Euroopa, Euroopa Liidu üldasjade ja laienemise büroo). Kuna Eestil oli kindel siht ELi liikmelisuse saavutamiseks, siis liitumisläbirääkimiste sujuvamaks muutmiseks moodustati Euroopa Integratsiooni osakond kolme bürooga (üldpoliitilised suhted, liitumiskõneluste koordineerimine, läbirääkimiste korraldamise tehniline sekretariaat). Liikmelisuse saavutamise järel muutus nimi Euroopa Liidu osakonnaks ning tehniline sekretariaat asendus logistika- ja dokumenditalitusega. ELi koordineerimise büroo muutus 2008 aastaks COREPER II koordineerimise bürooks ning logistika- ja dokumenditalitus COREPER I koordineerimise ja dokumenditalituse bürooks. Viimane eksisteeris ligikaudu aasta. COREPER II peetakse tähtsamaks, kuna

sinna kuuluvad suursaadikud, mitte nende asetäitjad. Arvatavasti leiti ka välisministeeriumis, et COREPER I tarbeks ei ole mõistlik ressursse kulutada. 2010-2012 tegutses ELi osakonnas vaid kaks bürood (ELi üldasjade büroo ja COREPER II koordineerimisbüroo). Viimane suurem struktuurimuutus kaotas ELi osakonna ning vastavate teemadega tegeleb Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö osakond kolme bürooga (Lääne-Euroopa, Põhja-Ameerika ja Euroopa Liidu majandus- ja rahandusküsimuste büroo, Põhja- ja Kesk-Euroopa, energeetika ja kliimaküsimuste büroo, Kagu-Euroopa, Euroopa Liidu üldasjade ja laienemise büroo).

Välismajanduspoliitika osakond. Sihte ja suundasid on välismajanduspoliitika osakond mitmeid kordi muutnud. Algselt oli tegemist ühe osakonnaga. Bürood (rahvusvaheliste suhete büroo, Lääne-Euroopa büroo, Kesk-Euroopa büroo, Ameerika Aasia ja Aafrika büroo) lisandusid 1996daks aastaks, kuid Euroopa bürood koondati juba järgmiseks aastaks kokku. 1999daks aastaks büroode iseloom muutus. Moodustati viis bürood: multilateraalsete suhete büroo, bilateraalsete suhete büroo, Venemaa, SRÜ ja Ukrainaga tegelev büroo, rahvusvahelise koostöö büroo ja strateegilise ekspordi kontroll. Eraldi büroo moodustamine Venemaa, SRÜ ja Ukrainaga tegelemiseks oli eeldatavasti tingitud nn Vene kriisist, mis Eesti majandust suuresti mõjutas. Kaks aastat hiljem (kriisist väljununa) asendus nimetatud üksus arengukoostöö bürooga. Taasiseseisvunud Eesti tegi läbi kiire arengu nii poliitiliselt kui ka majanduslikult ning abisaajast sai üsna pea abiandja. 2006. aastast saab rääkida juba välismajanduspoliitika ja arengukoostöö osakonnast ning alates 2011. aastast eksisteerib arengukoostöö ja humanitaarabi büroo.

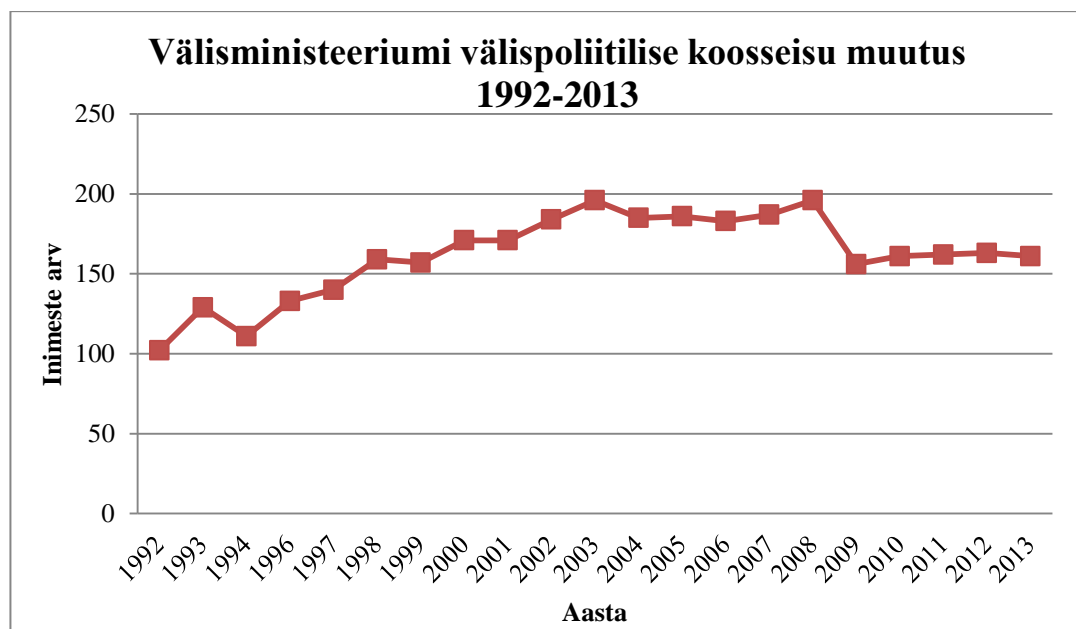
Juriidiline osakond. Õigusvaldkonnas ei ole kahe kümnendi vältel mastaapseid muudatusi toimunud. Läbiaegade on tegeletud rahvusvahelise õiguse ja õigusloomega, lepingutega ning inimõigustega. Teel ELi liikmelisuse poole (2000) lisandus ka ELi õigus ning hiljem (2007) Euroopa Kohtu büroo. 2013. aastaks koondati erinevad juriidilise osakonna bürood kokku kaheks: rahvusvahelise õiguse büroo ning ELi õiguse büroo.

Konsulaarosakond ja pressi- ja infoosakond. Märkimisväärseid muudatusi vaadeldaval perioodil ei ole toimunud. Kuna Eestil oli siht saada ka Schengeni viisaruumis osaliseks, siis vastav büroo loodi 2002 ning 2013. aastaks koondati neli

erinevat bürood kaheks: konsulaarteenuste büroo ja konsulaarabi büroo. Pressi- ja infoosakond nimetati 2010. aastaks avaliku diplomaatia osakonnaks.

3.1 Välispoliitilise isikukoosseisu muutused 1992-2013

Järgnevalt keskendutakse välisministeeriumi inimvõimekusele – kuidas on üldjoontes välispoliitiline koosseis muutunud arvuliselt ja kas on võimalik märgata silmnähtavaid kõrvalekaldeid. Joonisel 5 on näha, kuidas ajavahemikul 1992-2013 on inimeste arv, kes otseselt on välispoliitikaga seotud, muutunud. Keskmiselt on kahe kümnendi vältel välispoliitikaga tegelema 160 inimest.



Joonis 5. – Välisministeeriumi välispoliitilise koosseisu muutus 1992-2013. Allikas: Eesti välisministeerium 2013.

Välispoliitiline koosseis 1996 kuni 2007 oli enamjaolt stabiilses tõusutrendis, millele järgnes järsk langus, ja pärast seda on püsinud enam-vähem samal tasemel.

Jooniselt hakkavad silma kaks järsemat koosseisu vähenemist. Esmalt, 1994. aasta, kus eelmise aastaga võrreldes langes isikute arv 18 võrra. 1992. aastal tegeles välispoliitikaga 102 inimest ning järgmiseks aastaks oli number tõusnud 129ni. 1994.

aasta langus oli suuresti juriidilise osakonna arvelt, kus eelmise aastaga võrreldes töötas üheksa inimest vähem. Koomale tõmbamisi oli ka poliitikaosakonnas, kus kaheksast büroost moodustati neli, mis omakorda tähendas 14 ametikoha kaotamist. Samas loodi juurde kaks üksust üheksa töötajaga. Üksikuid vähenemisi tuli ette ka välismajanduspoliitika osakonnas (-2) ning konsulaarosakonnas (-1). Seega võib 1994. aasta koosseisu vähenemise ministeeriumi struktuuri rekonstrueerimise arvele panna.

Teine koosseisu vähenemine ilmneb 2009. aastal, kui töötajate arv vähenes 40 võrra. Peasüüdlaseks oli ülemaailmne majanduskriis, mille tõttu olid riigiasutused sunnitud kärpeid tegema ja oma kulutusi vähendama. Välisministeeriumis tähendas see ennekõike erinevate poliitikaosakondade ametikohtade kokku tõmbamist. Sarnasel tasemel on töötamist jätkatud kuni käesoleva ajani (2013). Võimalik, et ebastabiilne maailma majandus on muutnud ka ministeeriumi ettevaatlikuks ja ametnike arv on stabiilselt hoitud kriisiaegsel tasemel. Samas, kui töö tulemused ei kannata ning osakonnad on efektiivsed, siis ei ole ka põhjust ametkonda liiga suureks paisutada.

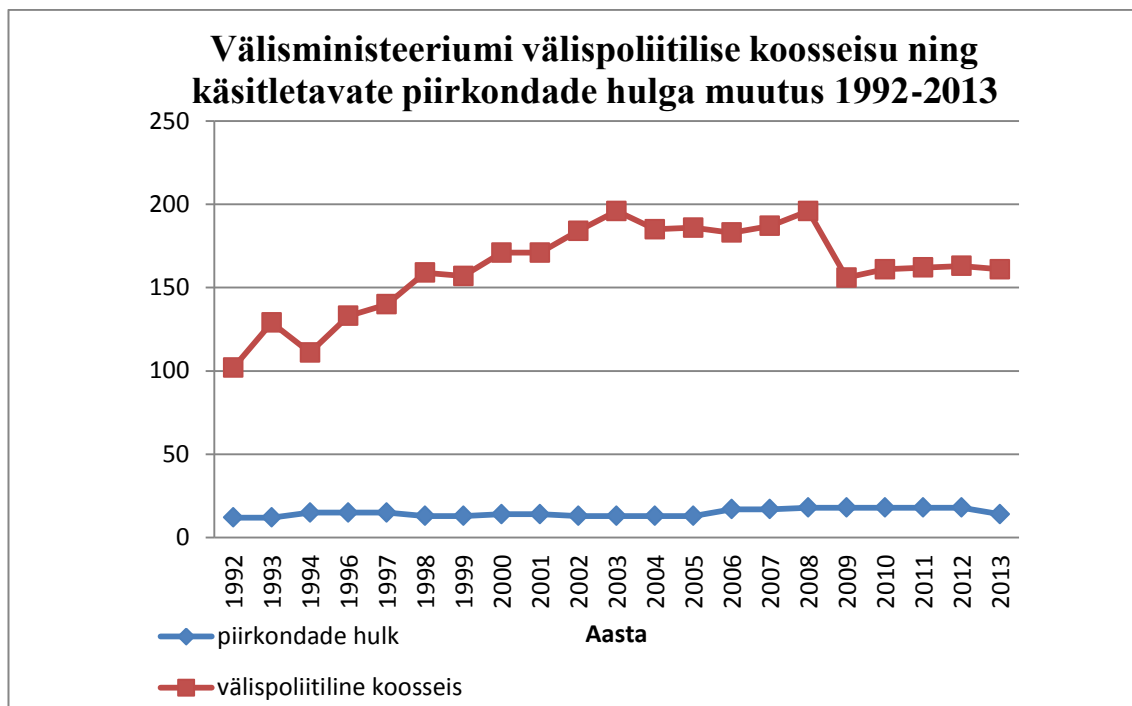
Poliitikaosakonna igas büroos töötas 1992. aastal 4-6 inimest – kokku 36 inimest, kes analüüsisid erinevaid maailma paiku parima poliitika loomiseks. Järgmisel aastal (1993) tegeles vastavate teemadega erinevates büroodes kokku juba 53 inimest. Pärast ühe osakonna jaotamist kolmeks töötajate arv (kolmes poliitikaosakonnas kokku) tõusis mõne võrra, kuid erinevate teemadega tegelejate arv jäi enamjaolt samaks – kasv toimus pigem kahe lisandunud osakonda juhtivate töötajate (juhataja, sekretär) näol. 2008/2009 olid oma mõjutused majanduskriisil ning töötajate arvu vähendati kümnekonna võrra – kui enamikes büroodes vähenes töötajate arv ühe võrra, siis julgeolekupoliitika ning Lääne-Euroopa ja Põhja-Ameerika büroodes vähenes mõlemas kolme võrra. Ehk tunti end antud teemadel juba piisavalt kindlalt, mistõttu tehti kärped just nendes osakondades.

Julgeolekupoliitika on püsivalt tähelepanu osaline olnud. Keskmiselt on antud teemale pühendunud alates 1994. aastast, mil rahvusvaheliste suhte ja julgeolekupoliitika büroo loodi, 7 inimest (büroo on perioodi vältel lisaks hõlmanud ka muid teemasid, nt relvastuskontroll). Julgeolek on olnud kahe kümnendi vältel üks peamisi teemasid ka erakondade valimisplatvormides (NATO), mistõttu on tegemist olulise teemaga.

Tähelepanuväärne on idanaaber Venemaa suunalise poliitika loomisega tegelevate inimeste osakaal. Taasiseseisvuse algusaegadel (1992, 1993) tegutses Nõukogude Liidu ja Vene Föderatsiooni büroo, kus vastavalt oli hõivatud neli ja viis ametnikku. Seejärel moodustati büroo, mis lisaks Venemaale ja SRÜ riikidele tegeles ka Balti riikide ja Kesk-Euroopaga. Ametnike arv selles büroos oli aastatel 1994-1997 10-11. Arvuline tõus võis olla tingitud asjaolust, et teemade ring laienes. Alates 1998 bürood, kus Venemaa nimetus otseselt kajastuks, enam poliitikaosakonnas ei eksisteeri – arvatavasti koondusid idanaabriga tegelevad ametnikud regionaalkoostöö büroosse. Samas on alates 1998. aastast välismajanduspoliitika osakonnas 3. büroo, mis tegeles just Venemaa, SRÜ ja Ukrainaga (kuni aastani 2001). Selle põhjuseks võib olla juba eelnevalt mainitud nn Vene kriis. Huvitav on aga asjaolu, et alates 2008 kajastub andmestikus ootamatult 3. poliitikaosakonnas (Ida-Euroopa, Aasia, Aafrika, Ameerika ja Vaikse ookeani piirkond) 2. büroo – Venemaa büroo, mis tegutses kuni 2012. Peapõhjuseks idanaabrile suurendatud tähelepanu pööramisel on arvatavasti 2007. aastal toimunud nn Pronksöö, mis halvendas kahe riigi vahelisi suhteid olulisel määral. Sellest tulenevalt tunti vajadust rakendada 4-5 inimest Venemaa suunalise poliitika kujundamisse.

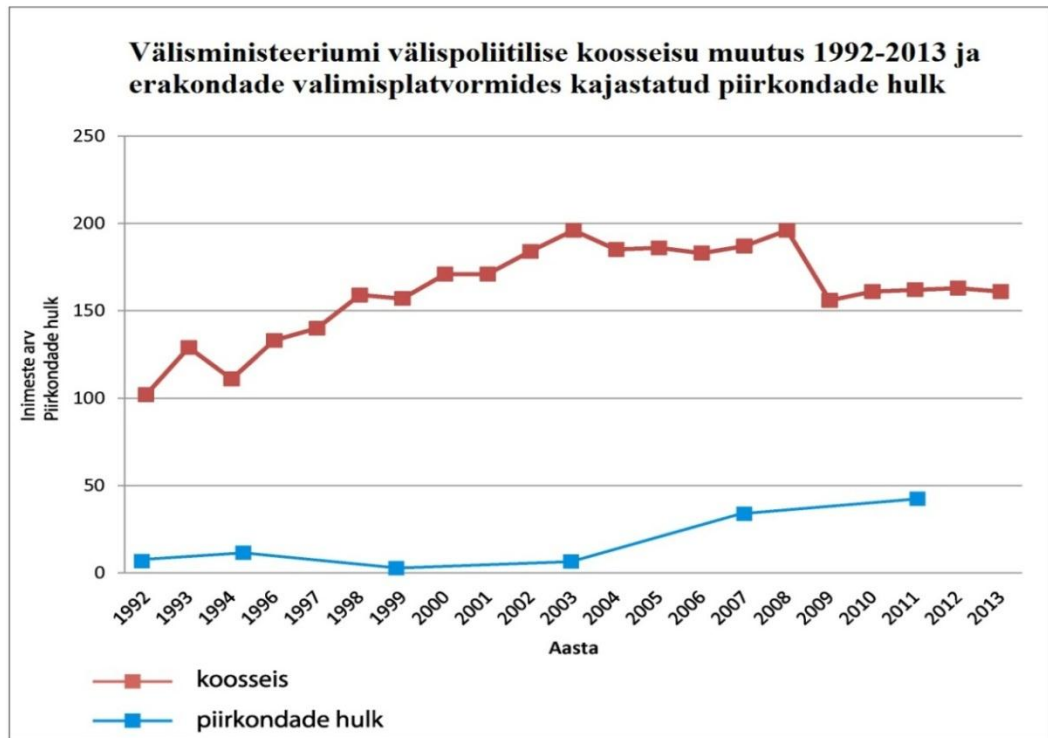
Enim mainitud välispoliitiliseks teemaks oli valimisplatvormides Euroopa Liit. Välisministeeriumis osales algselt Euroopa asjade töös 3-4 inimest. Kuid kui liitumisläbirääkimised juba reaalseks hakkasid muutuma, siis ELiga tegelevate ametnike arv mitmekordistus (18-19) ning püsis kõrge ka pärast liitumist, kuniks ülemaailmse majanduskriisini, mistõttu ametnike arv vähenes pea poole võrra (2008 – 18, 2009 – 10). Vaatamata sellele, et osakond 2013. aastaks ära kaotati, tegeleb 2. poliitikaosakond peamiselt just erinevate ELi poliitikatega, hõlmates ühtekokku 30 inimest. Seega teema on endiselt äärmiselt oluline ning pälvib tähelepanu.

Välispoliitilise koosseisu ja erinevate teemade hulga kõrvutamisel (vt joonis 6) selgub, et kuigi koosseisu arv on olnud muutlik, on teemade hulk kahel kümnendil üpris stabiilsel tasemel olnud. Sellest tulenevalt võib järeldada, et koosseis on suurenenud/vähenenud olemasolevate teemade arvel ning koosseisu muutused ei ole märkimisväärselt mõjutanud käsitletavate teemade hulka.



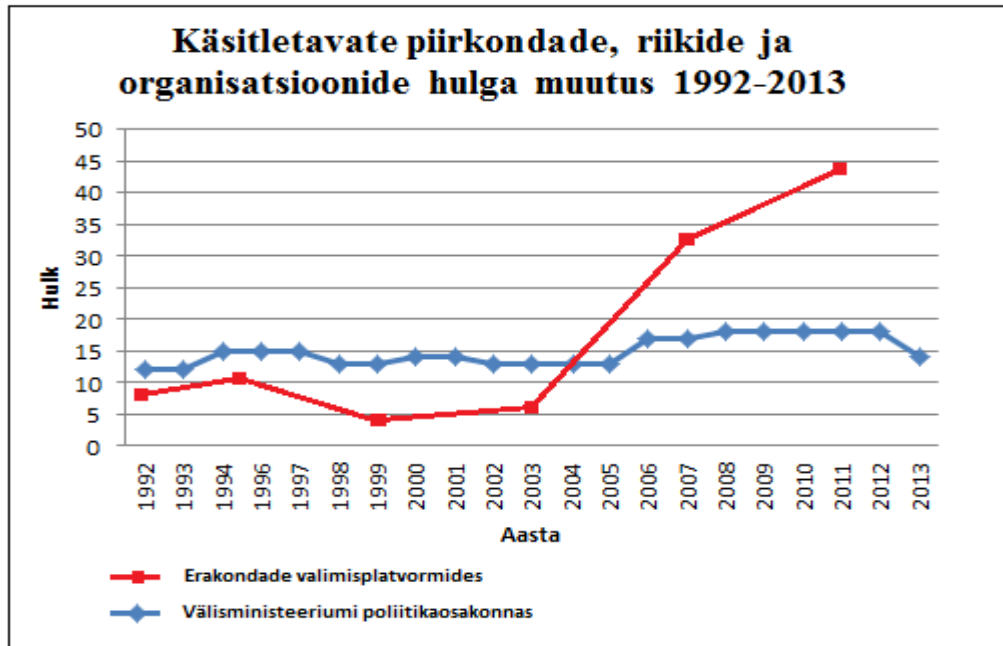
Joonis 6 – Välisministeeriumi välispoliitilise koosseisu ning käsitletavate piirkondade hulga muutus 1992-2013. Allikas: Eesti välisministeerium 2013.

Võrreldes omavahel välisministeeriumi välispoliitilise koosseisu muutust ning nelja erakonna käsitletavate piirkondade hulka, on jooniselt 7 näha, et ajal, mil erakondadele oli pigem iseloomulik väheste piirkondade käsitlemine (1992-2003), oli välisministeeriumi välispoliitiline koosseis enamjaolt ühtlases kasvu trendis. Käsitletavate piirkondade hulga kasv erakondade valimisplatvormides toimus hüppeliselt 2007. aastal, mil välispoliitilisse koosseisu kuulus ligi 190 inimest. Järgmistel valimistel kasvas piirkondade arv veelgi, kuid vahepealse majanduskriisi tõttu vähenes välispoliitiline koosseis pea viiendiku võrra.



Joonis 7. – Välispoliitilise koosseisu muutus 1992-2013 ja erakondade valimisplatvormides kajastatud piirkondade hulk. Allikas: Eesti välisministeerium 2013, erakondade (IRL, KE, SDE, RE) valimisplatvormid 1992-2011.

Kõrvutades omavahel välisministeeriumis käsitletavaid ja erakondade valimisplatvormide välispoliitika peatükkides välja toodud piirkondi, riike ja organisatsioone, jääb silma, et välisministeerium on vaadeldava perioodi algusaegadest saati olnud üpriski laiahaardeline ning erinevate piirkondade suunal on rakendatud mitmeid büroosid (erakonnad laiendasid eneste amblaad alles 2007). Aastate jooksul on välispoliitiline olukord ja suunitlused muutunud ning vastavalt on ka struktuursed muudatused aset leidnud, kuid laiahaardelisus seetõttu kannatada ei ole saanud. Välisministeerium on olnud kahe kümnendi vältel üsna stabiilne (kõikumised vahemikus 12-18).



Joonis 8. – Välisministeeriumi poliitikaosakonnas ning erakondade valimisplatvormides käsitletavate piirkondade, riikide ja organisatsioonide hulga muutus 1992-2013. Allikas: Eesti välisministeerium 2013, erakondade (IRL, KE, SDE, RE) valimisplatvormid 1992-2011.

Kuigi jooniselt 8 võib järeldada, et erakonnad on viimasel kahel valimisel välisministeeriumist ambitsioonikamad olnud, siis tegelikkuses on sarnaselt erakondadega välisministeeriumil tähtsamad maailma piirkonnad kaetud (sh viis maailmajagu kuuest). Erinevalt erakondadest, mis keskenduvad palju erinevatele konkreetsetele riikidele, on välisministeeriumi bürood piirkonnakesksed (nt. Põhja-Ameerika, Lääne-Euroopa, Kaug-Ida jne) ning riigiti on tähelepanu osutatud vaid idanaaber Venemaale ning Ameerika Ühendriikidele. Kuna välisministeeriumi bürood keskenduvad konkreetsetele piirkondadele, siis sellest tulenevalt on ka nende hulk aastate vältel enam-vähem samale tasemele jäänud ja peamised piirkonnad on alati käsitlemist leidnud. Ainuüksi laialdastele piirkondadele keskendumine näitab, et välisministeeriumi võimekus ei ole kahe kümnendi vältel märgatavalt suurenenud. Keskmiselt on taasiseseisvunud Eestis konkreetsele piirkonnale pühendunud 6-8 inimest. Kõrvutades eelnevat teooriaga, siis järeldub, et väikeriigil puuduvad vajalikud ressursid ja võimekus ambitsioonika välispoliitika elluviimiseks.

4. Välispoliitilised ambitsioonid Suurbritannia valimisplatvormides 1992-2010 ning Suurbritannia Välisministeerium (*Foreign and Commonwealth Office*)

Väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelit võrreldakse järgnevalt suurriigi käitumisega. Suurbritannia on olnud ajalooliselt esirinnas parlamentaarse demokraatia arendamisel ning kirjanduse ja teaduse edendamisel. Kõrghetkel, vahetult pärast I maailmasõda, kattis Briti Impeerium üle ¼ maailmast. Kuigi maailmasõjad ning dekoloniseerimine on Suurbritanniale nii territoriaalse vähenemise kui majandusliku võimekuse langemise kaasa toonud, on tegemist siiski ühe maailma liidrite sekka kuuluva riigiga. Näiteks Saksamaa järel on Suurbritannial suuruselt teine majandus Euroopas. Ka rahvaarvu (63 395 574) ning territooriumi (241,930 km²) põhjal saab väita, et tegemist on suurriigiga.⁶³

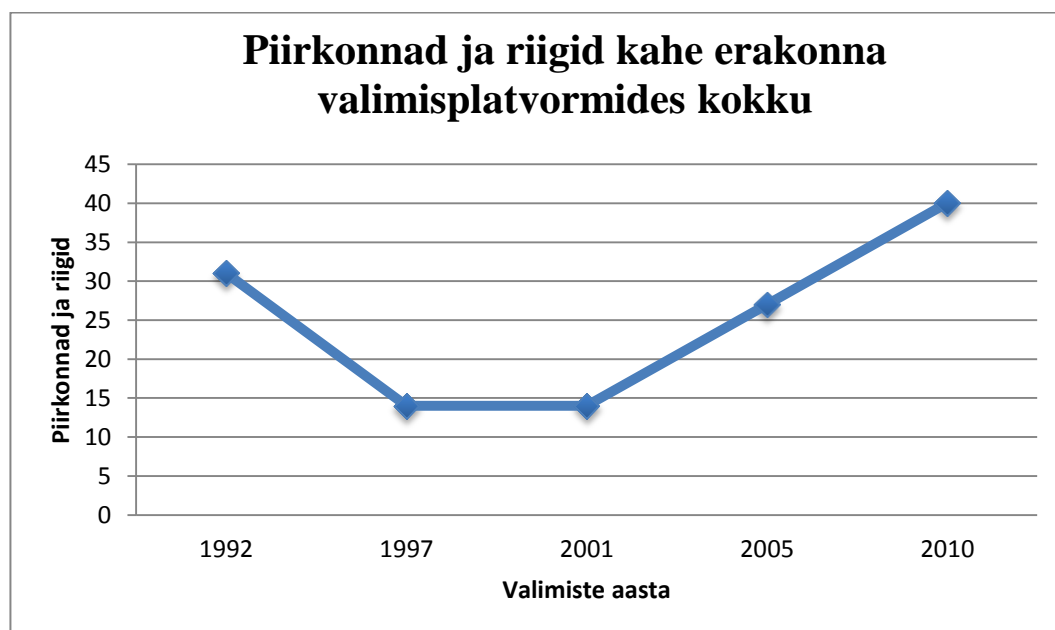
Käesolev peatükk keskendub kahe populaarseima briti erakonna valimisplatvormide välispoliitikat puudutavatele osadele. Vaatluse all on paremtsentriline Konservatiivne Partei (*The Conservative Party*) ning vasaktsentriline Tööerakond (*The Labour Party* - leiboristid) ning nende viie viimase valimise (1992-2010) valimisplatvormid. Sarnaselt Eesti erakondade valimisplatvormidele analüüsitakse järgnevalt leiboristide ja konservatiivide poolt välja toodud geograafilisi piirkondi, riike ning rahvusvahelisi organisatsioone – eelduste kohaselt on vaadeldava perioodi vältel Suurbritannia erakonnad olnud suurriiklikult ambitsioonikad ehk käsitletakse erinevaid piirkondi ja ollakse nõ laiahaardelised.

4.1 Käsitletavad piirkonnad

Alljärgneval joonisel (Joonis 9) on kujutatud käsitletud piirkondade, riikide ja organisatsioonide hulga muutus kahe partei valimisplatvormide põhjal aastatel 1992-2010. Eeldada võib, et suurriigi erakondade välispoliitilised suunitlused on aasta-aastalt stabiilsel tasemel. Sarnaselt Eestiga võib joonisel täheldada perioodi (1997-2001), mil

⁶³ Great Britain, The World Factbook, CIA 2013, saadaval: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>

käsitletavate piirkondade hulk oli võrreldes teiste valimisaastatega silmnähtavalt madalam. Samas käsitleti antud perioodil (1997-2001) 14 erinevat piirkonda, riiki ja organisatsiooni ning maailmakaetavuse aspektist laiahaardelisus säilis.



Joonis 9. – Käsitletud piirkonnad ja riigid konservatiivide ja leiboristide valimisplatvormides kokku aastatel 1992-2010. Allikas: Leiboristide ja konservatiivide valimisplatvormid 1992-2010

Laias laastus kahe kümnendi vältel on vaatluse all olevate briti erakondade valimisplatvormides (10 dokumenti) käsitletud 60 erinevat piirkonda. Tabelis 3 on välja toodud kõik erinevad piirkonnad, riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid, mis on kahe erakonna (konservatiivid ja leiboristid) valimisplatvormides üldvalimistel aastatel 1992-2010 ära nimetatud. Järgnevalt vaadeldakse, milliseid piirkondi on mainitud, alustades kõige rohkem tähelepanu saanutest.

Rahvusvahelised organisatsioonid, institutsioonid ja riikide ühendused. Mõlemad erakonnad on viimasel viiel valimisel käsitlenud Rahvaste Ühendust, ÜROd ja ELi (kõiki 10x). Rahvaste ühenduse puhul on tegemist brittide algatatud ning nende poolt juhitava riikide ühendusega, mis hõlmab 54 erinevat riiki (sh nii maailma rikkamaid kui

	1992	1997	2001	2005	2010
Konservatiiv- ne Partei	*ÜRO *EL *NATO *CSCE *Briti Rahvaste Ühendus *G7 *CSCE *USA *Jaapan *Venemaa *Ida-Euroopa *endine NL *Lähis-Ida *Iisrael *Hongkong *Hiina *Küpros *India *Pakistan *Kashmir *Tšehho- slovakkia *Ungari *Poola	*ÜRO *Briti Rahvaste Ühendus *G7 *NATO *EL *endine Jugoslaavia *Kashmir *Küpros *Lähis-Ida *Poola *Ungari *Tšehhi *Hongkong	*EL *NATO *Briti Rahvaste Ühendus *USA *ÜRO *Kashmir *Küpros *Lähis-Ida	*ÜRO *EL *G8 *Briti Rahvaste Ühendus *Iraak *Lähis-Ida *Iisrael *Palestiina *Türgi	*ÜRO *NATO *EL *Briti Rahvaste Ühendus *USA *Afganistan *Iraan *Iraak *Pakistan *India *Hiina *Lähis-Ida *(Põhja)-Aafrika *(Lõuna)-Aasia *Ladina- Ameerika *(Lääne)-Balkan *Türgi *Küpros *Jaapan *Saksamaa *Brasiilia *Rwanda *Venemaa
Tööerakond	*ÜRO *EL *G7 *NATO *Briti Rahvaste Ühendus *Prantsusmaa *Hiina *Kambodža *Somaalia *Venemaa *Lähis-Ida *Palestiina *Küpros *India *Pakistan *Kashmir *Hongkong *Austria *Rootsi *Soome *Kesk- ja Ida- Euroopa *Aafrika *Antarktika	*ÜRO *EL *Briti Rahvaste Ühendus *NATO *OSCE	*ÜRO *Briti Rahvaste Ühendus *EL *USA *NATO *Venemaa *G7 *WTO *ILO *Rahvusvaheli- ne Kriminaal- kohus *Aafrika	*ÜRO *EL *Briti Rahvaste Ühendus *G8 *Türgi *Balkan *Ida-Euroopa *USA *Afganistan *Iraak *Liibüa *Prantsusmaa *Saksamaa *Iraan *Põhja-Korea *India *Pakistan *Kashmir *Indoneesia *Aafrika *Ladina- Ameerika *Iisrael *Palestiina	*ÜRO *Briti Rahvaste Ühendus *Maailmapank *IMF *Rahvusvaheline Kriminaalkohus *G8 *G20 *NATO *EL *Aafrika Liit *Horvaatia *(Lääne)-Balkan *Türgi *Kreeka *Afganistan *Pakistan *Iraak *Iraan *India *Jeemen *Somaalia *Sudaan *Zimbabwe

				*Lähis-Ida *Maailma Pank *IMF *Aasia	*Lähis-Ida *Palestiina *Iisrael *Araabiamaad *Aafrika *Birma *Sri Lanka
--	--	--	--	---	---

Tabel 4. – Konservatiivide ja Tööerakonna geograafilised suunitlused üldvalimistel 1992-2010. Allikas: Leiboristide ja konservatiivide valimisplatvormid 1992-2011.

ka kõige vaesemaid ning suurimaid ja väiksemaid)⁶⁴, seega on sellele tähelepanu pööramine ka mõistetav. Lisaks on Suurbritannia üks viiest alalisest ÜRO Julgeoleku Nõukogu liikmest, mis eeldab, et riigi välispoliitika hõlmab pea kõiki demokraatlike maailma riike ühendavat organisatsiooni. ELi liige on Suurbritannia olnud juba 1973. aastast alates ning Euroopa majandusruumis olulist rolli kandev, sellest tulenevalt on liit ka välispoliitiliselt olulisel kohal. Olles NATO üks asutajaliikmetest ning lisaks arvestades allianssi tähtsust maailmas julgeoleku tagamisel, on organisatsioon ka valimisplatvormides kajastamist leidnud (8x). Lisaks on erinevatel valimisaastatel ära mainitud mitmeid organisatsioone, mille liige ollakse: G7/G8 (maailma juhtivate tööstusriikide + Venemaa ühendus) (7x), G20 (maailma suurimate majanduste ühendus) (1x), WTO (*World Trade Organization*/Maailma Kaubandusorganisatsioon) (1x), ILO (*International Labor Organization*/Rahvusvaheline Tööorganisatsioon) (1x), CSCE/OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*/Euroopa Julgeoleku ja Koostöö Organisatsioon) (2x). Muuhulgas on hakanud tähelepanu pöörama ka finantsinstitutsioonidele nagu IMF (*International Monetary Fund*/Rahvusvaheline Valuutafond) (2x) ja Maailma Pank (2x). Kuna maailm on tänu transpordi ning infotehnoloogia arengule muutunud üha väiksemaks, nn globaalne küla, siis on käsitlema hakatud ka õiguse mõistmise institutsioone ning nende toimimist, nt Rahvusvaheline Kriminaalkohus (2x). Kuigi Suurbritannia ei kuulu Aafrika Liitu, on ka selle käekäigule tähelepanu osutatud (1x). Üldjoontes on kahe erakonna valimisplatvormides kõik peamised rahvusvahelised organisatsioonid, institutsioonid ja riikide ühendused käsitlemist leidnud ning ainuüksi nende välja toomisega ollakse maailma kaetavuse aspektist laiahaardeline.

⁶⁴ The Commonwealth, Who we are, saadaval

http://www.thecommonwealth.org/Internal/191086/191247/the_commonwealth/

Lähis-Ida. Suure tähelepanu osaliseks on saanud Lähis-Ida piirkond (8x). Kus olulisemate teemadena on eraldi käsitletud Iisraeli (4x) ja Palestiina (4x) küsimust. Vähem tähtis ei ole olnud ka Iraak (4x), seda just kahel viimasel valimisel (2005, 2010) kui Suurbritannia väed on riigis kohapeal olnud. Murettekitav on olnud Iraani tuumaprogramm (3x) ning olukord Afganistanis (3x). Kuna Suurbritannia saatkonda on Jeemenis korduvalt rünnatud, siis tähelepanu on osutatud ka sellele kaugemale kõrberiiigile (1x). Euroopa ja Aasia vahepeal paiknev Türgi on kajastamist leidnud seoses EL laienemisega ning Türgi liikmelisuse taotlemisega (4x).

Aafrika riigid. Briti Impeeriumi kõrghetkel asusid mitmed kolooniad Aafrikas. Ajaloolised sidemed on visad katkema ning maailmajaole pööratakse endiselt tähelepanu (5x). Endistest kolooniatest on eraldi välja toodud: Sudaan (1x), Zimbabwe (1x), Somaalia (2x). Lisaks on märkimisväärseteks peetud Liibüat (1x) ja Rwandat (1x). Araabiamaad, mis paiknevad nii Lähis-Idas kui Aafrikas, on ühese mõistena kasutatud üks kord.

USA. Suurbritannia on USAga partner enamikes rahvusvahelistes organisatsioonides ja lisaks on ka mitmeid kahepooleseid lepinguid ning ühendavaks on ka ühine ajalugu, keel ja kultuur. Sellest tulenevalt on suhted USAga olulised ka erakondade valimisplatvormides (5x). Lisaks on transatlantilistes suhetes ära märgitud ka Ladina-Ameerika (2x) ning konkreetselt välja toodud Brasiilia (1x).

India ja Pakistan. Kaks endist Suurbritannia kolooniat on valimisplatvormides sama palju kajastamist saanud kui transatlantilised suhted USAga (5x). Peapõhjus India ja Pakistani käsitlemisel on Kashmiri piirkonda puudutav konflikt (5x), millele püütakse lahendust leida.

Euroopa. Ka kodule lähemaid piirkondi on valimisplatvormides käsitletud. Majanduspartnerid Saksamaa ja Prantsusmaa, kellega end pidevalt võrreldakse, on välja toodud kahel korral. Enim tähelepanu on osutatud Küprosele (5x), seda sealse Türgi ja Küprose kreeklaste vahelise konflikti tõttu. 1990date alguses oli segadust tekitav ka kahe liidu lagunemine, mistõttu toodi välja eraldi endine Nõukogude Liidu territoorium (1x) ning endine Jugoslaavia (1x). Bipolaarse maailmakorra muutumise järel püüti toetada varasemalt raudse eesriide taha jäänud piirkonda: Kesk- ja Ida-Euroopat (3x), sealhulgas eraldi Poolat (2x), Ungarit (2x) ja Tšehhit (2x). Kesk-Euroopast on välja

toodud Austria (1x). Samuti on käsitlemist leidnud ka Balkan (3x), kus konkreetselt on toetatud Horvaatia püüdlusi (1x). Enne Soome ja Rootsi ühinemist ELiga avaldati toetust nende liitumiseks ka valimisplatvormides (mõlemat mainitud 1x). Viimane majanduskriis ning selle drastiline mõju Kreeka majandusele on põhjustanud tähelepanu osutamise ka kreeklastele (1x). Kuigi Venemaa kuulub nii Euroopasse kui Aasiasse, on suurriik käsitlemist leidnud neljal korral (4x), seda nii tuumarelvade, inimõiguste, majanduse kui ka partnerlussidemete kontekstis.

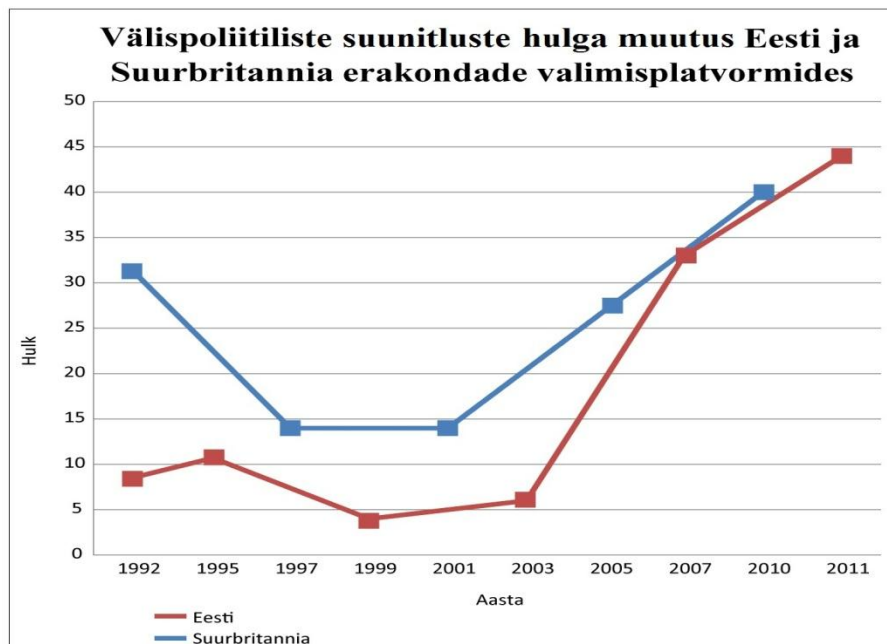
Aasia. Globaalne Briti impeerium ulatus kaugemale Aasiasse, mis tänini pälvib erakondade tähelepanu (2x). Endistest kolooniatest on ära märgitud Birma (1x) ning Sri Lanka (1x). Lisaks on kajastatud Kagu-Aasias paiknevat Kambodžat (1x) ja Indoneesiat (1x).

Kaug-Ida. Kuni 1997 (k.a) oli välispoliitiliselt olulisel kohal Hongkong (3x). Pärast Hongkongi ühinemist Hiinaga (juuli 1997) valimisplatvormides seda enam käsitletud ei ole. Kiiresti areneva majandusega Hiina oli päevakorras 1992. aastal üheskoos Hongkongiga ning seejärel naasis tormilist majandusarengut arvesse võttes viimastel valimistel (kokku käsitletud 3x). Jaapan (2x) on sarnaselt Hiinaga päevakorras olnud (1992) ning siis taasilmunud (2010). Tegemist on juhtiva riigiga roheline energia valdkonnas, kellest tuleb eeskujuga võtta ning lisaks toetab Suurbritannia Jaapanile (jt riikidele) alalise koha saamist ÜRO Julgeoleku Nõukogus. Kaug-Idas on toetust avaldatud ka Põhja-Korea (1x) osalemisele kuuepoolsetel läbirääkimistel tuumadesarmeerimise üle.

Antarktika. Suurbritannia kahe populaarseima erakonna välispoliitilised ambitsioonid hõlmavad kõiki kuut maailmajagu, k.a Antarktikat (1x).

Kokkuvõtvalt on Suurbritannia välispoliitilised suunitlused laiahaardelised. Kuna tegemist on endise maailma suurima impeeriumiga, siis on palju tähelepanu osutatud endistele kolooniatele ning sõltuvatele piirkondadele, mistõttu on ligi 2/3 käsitletavatest riikidest arengumaad. Siiski on tähelepanu ka kiiresti arenevatel riikidel (Hiina, Brasiilia) ning käsitlemist on leidnud kõik kuus maailmajagu. Suur rõhk on ka erinevatel rahvusvahelistel organisatsioonidel ja institutsioonidel, läbi mille maailmas toimuvat mõjutada. Väikeriigi välispoliitilise käitumise mudelist lähtuvalt, on

Suurbritannia erakonnad kindlalt olnud vaadeldaval perioodil suurriiklikult ambitsioonikad.



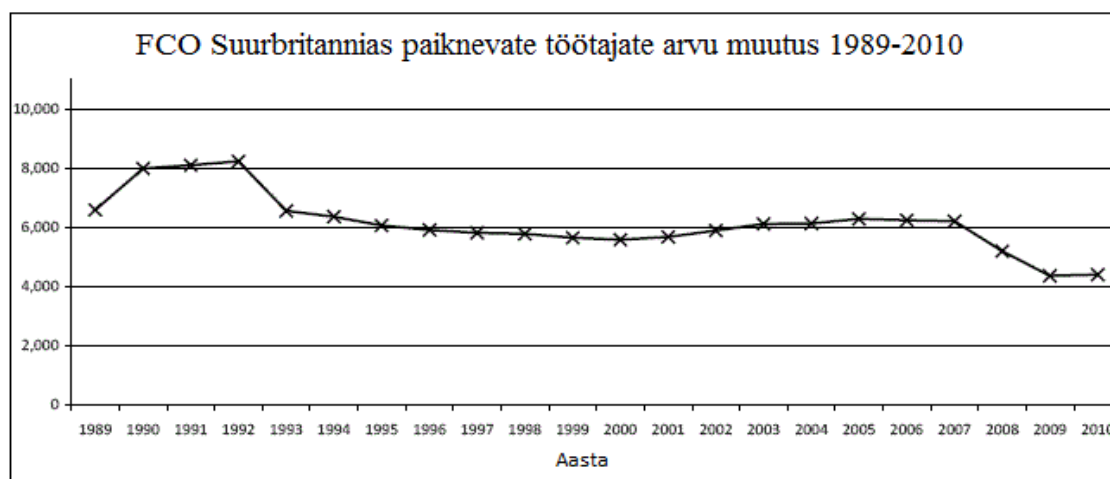
Joonis 10 – Välispoliitiliste suunitluste hulga muutus Eesti ja Suurbritannia erakondade valimisplatvormides. Allikas: Eesti erakondade (IRL, KE, SDE, RE) valimisplatvormid 1992-2011; leiboristide ja konservatiivide valimisplatvormid 1992-2010.

Võrreldes Suurbritannia erakondade välispoliitiliste suunitluste hulka Eesti erakondade omadega, illustreerib joonis 10 eelnevalt tehtud järeldust, et Eesti erakondadele oli kuni ELi ja NATOga liitumiseni iseloomulik väikeriiklik käitumine – välispoliitiliste suunitluste arv oli üsna madal. Suurbritanniale on iseloomulik olnud aga suurriigile iseloomulik paljude piirkondade/organisatsioonide käsitlemine ning viimasel kahel valimisel on ka Eesti erakonnad samadesse kõrgustesse sihtinud – Eesti erakonnad on soovinud sarnaselt suurriigiga käsitleda paljusid piirkondi, riike ja organisatsioone.

Järgnevalt analüüsitakse sarnaselt väikeriik Eestiga suurriik Suurbritannia välisministeeriumi koosseisu ning struktuuri.

4.2 Suurbritannia Välisministeerium (*Foreign and Commonwealth office, FCO*)

Suurbritannia Välisministeerium (FCO) hõlmab ka Rahvaste Ühendusega tegelevat üksust. Ministeeriumi eesmärgiks on kaitsta Suurbritannia huvisid rahvusvahelisel areenil ning edendada koostööd teiste riikidega ühiste probleempunktide lahendamisel nagu kliima muutus, kaubandus, julgeolek ja majanduslik areng.⁶⁵ FCOs töötab ligikaudu 14 000 isikut, kellest kolmandik on hõivatud Suurbritannias jagunedes 12 erinevasse üksusesse ning kaks kolmandikku välisriikides.⁶⁶ Käesolev väitekiri keskendub Suurbritannias hõivatud töötajatele ning nende arvu muutusele.



Joonis 11 – FCO Suurbritannias paiknevate töötajate arvu muutus 1989-2010⁶⁷

Jooniselt 11 lähtub, et sarnaselt väikeriigiga, on ka suurriik Suurbritanniale iseloomulik viimastel aastatel välisministeeriumi töötajate arvu vähenemine.

1990date aastate algusaja tõus võis olla tingitud üldistest maailmas toimuvatest protsessidest. Nõukogude Liit oli lagunemas ning valitses segadus, mis juhtub siis, kui

⁶⁵ Foreign Affairs, What We are Doing, The Foreign and Commonwealth Office, saadaval:

<https://www.gov.uk/government/topics/foreign-affairs>

⁶⁶ Working for FCO, Foreign and Commonwealth Office, saadaval:

<https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office/about/recruitment>

⁶⁷ The Role of the FCO in UK Government - Foreign Affairs Committee, saadaval:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcaff/665/66505.htm>

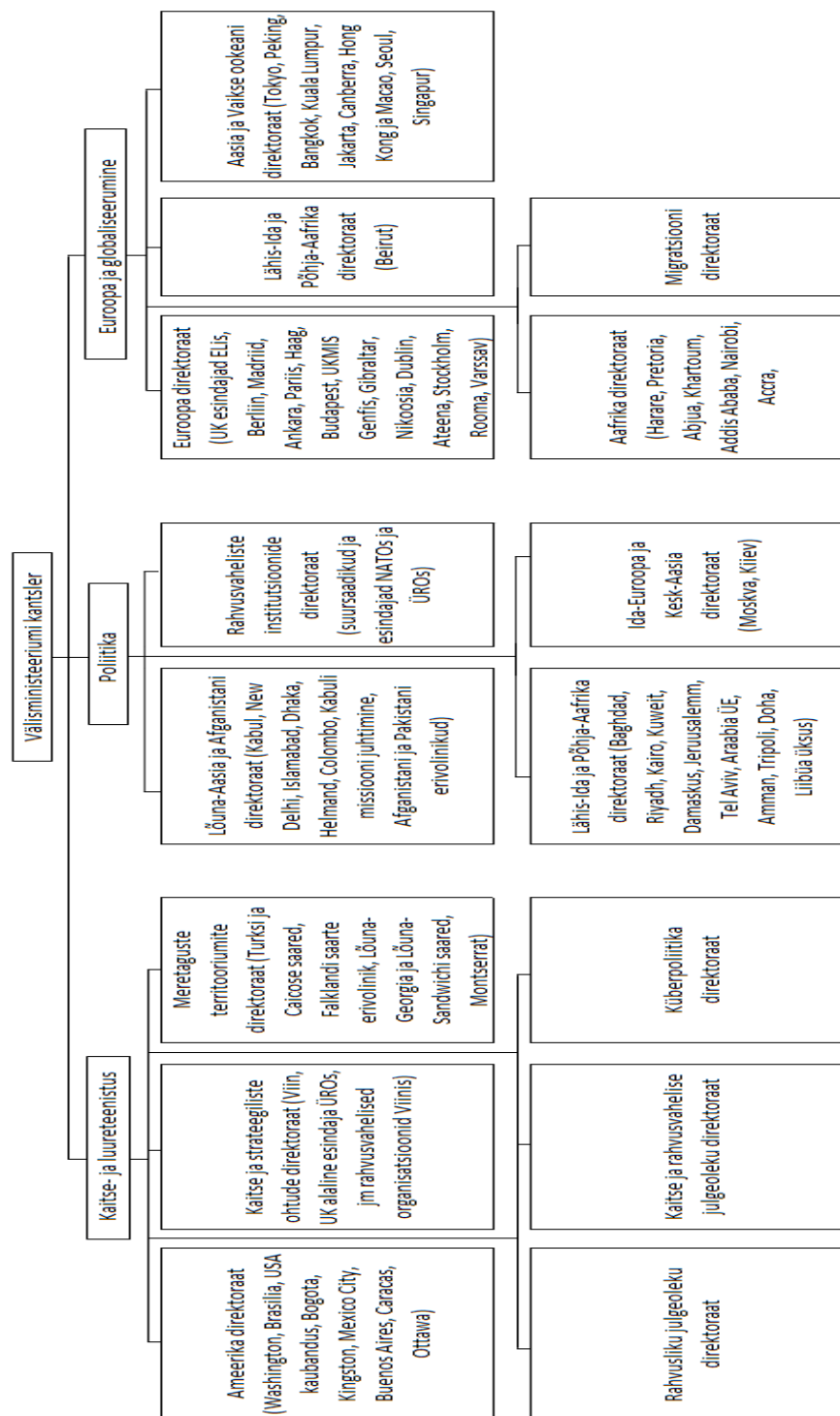
bipolaarne maailmakord saab läbi. Sellest tulenevalt võib eeldada, et ka Suurbritannia välisministeeriumi teenistujate hulk suurenes, et kindlustada valmidus muutustele reageerimiseks.

Kuni 2001 oli FCOle iseloomulik järkjärguline välisministeeriumi teenistujate arvu vähenemine. Väikest tõusutrendi võib täheldada aastatel 2002-2006. Põhjuseks võib pidada 11. septembri terrorirünnakut New Yorki kaksiktornidele, mille järel mõisteti et 21. sajandi üheks suurimaks julgeolekuohuks on kujunenud terrorism, mis vajab omaala eksperte teemaga tegelemiseks. Alates 2007. aastast jätkus 1990datele iseloomulik langustrend, kuid järsemalt. Siinkohal võib eeldada, et sarnaselt Eesti välisministeeriumile on töötajate vähenemise põhjuseks ülemaailmne majanduskriis, mille tõttu enamik maailma riike pidid oma eelarvetes kärpeid tegema, mis tähendas omakorda töökohtade kaotamist. Lisaks, kuna FCO haldusalasse kuulub ka Rahvaste ühenduse haldamine, siis on jõutud arusaamisele, et oluline on värvata inimesi välisriikidest koha pealt, kes on sealse olukorraga kursis. Meretaguste riikide personali suurendamine kohalike ekspertidega toob kaasa Suurbritannias töötavate inimeste arvu vähenemist.⁶⁸

FCO struktuuri analüüsid keskendub käesolev väitekiri viimastele kättesaadavatele andmetele (sept. 2011). Piiratud info kättesaadavuse tõttu ei saa kajastada iga aasta aset leidnud muutusi. Suurbritannia kui stabiilne suurriik ei ole märkimisväärseid siseriiklike ega režiimi-muutusi läbinud ning sellest tulenevalt eeldatakse, et ka FCO struktuur on viimasel kahel kümnendil stabiilne olnud. Tegemist on äärmiselt laiahaardelise ministeeriumiga. Kogu üksuse tööd korraldab välisministeeriumi kantsler (*Permanent Under-Secretary and Head of the Diplomatic Service*), kelle haldusalasse kuuluvad erinevad üksused: üldpoliitika, kaitse- ja luureteenistus, Euroopa ja globaliseerumine, operatsioonid, kliimamuutused, juriidilise nõu andjad, kaubandus ja investeringud, strateegia, kesktalitus ja ökonomika. Erinevad piirkonnad, millega tegeletakse, kajastuvad üldpoliitika, kaitse- ja luureteenistuse ning Euroopa ja globaliseerumise üksustes, mis jagunevad omakorda mitmeteks allvaldkondadeks (vt joonis 12).

⁶⁸ FCO performance and finances 2011-12 - Foreign Affairs Committee, saadaval:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaff/690/69009.htm>



Joonis 12 – FCO üldpoliitika, kaitse- ja luureteenistuse ning Euroopa ja globaliseerumise üksuste jagunemine (30.09.2011 andmetel)⁶⁹

⁶⁹ Täpsem info saadaval: <http://data.gov.uk/organogram/foreign-and-commonwealth-office>

FCO tegevusala katab praktiliselt kogu maailma. Tähelepanu on osutatud kõikidele peamistele rahvusvahelistele organisatsioonidele ning tähtsamatele pealinnadele ja piirkondadele.

FCO isikukoosseisu ning struktuuri võrreldes järeldeb, et vaatamata laiahaardelisele maailmakaetavusele väheneb töötajate arv ka suurriigis. Erinevalt väikeriik Eesti välisministeeriumist, mille bürood keskendusid üldistele piirkondadele, on FCO tunduvalt põhjalikum ning käsitleb piirkondi praktiliselt riigiti. Suurriik ei peaks ühtima väikeriigi välispoliitilise käitumise mudeliga ja Suurbritannia selgelt seda ka teeb.

5. Kokkuvõte ja järeldused

Käesolev töö analüüsis väikeriigi välispoliitilisi kavatsusi ning võimekust Eesti näitel. Esmalt keskendus töö väikeriigi mõiste seletamisele ning väikeriigi välispoliitilise käitumise mõjutajatele ning erinevatele teoreetilistele käitumise mudelitele. Seejärel analüüsiti nelja Eesti erakonna valimisplatvormide välispoliitika peatükke ning välisministeeriumi isikukoosseisu ja struktuuri muutusi. Võrdluse eesmärgil käsitleti Suurbritannia erakondade platvormides olevaid välispoliitilisi suunitlusi ning välisministeeriumi struktuuri. Kahe erineva suuruse ning võimekusega riigi analüüsi kõrvutamise tulemusena pidi selguma, kas erinevusi leidub ja juhul kui leidub, siis mil määral ning mis aspektides.

Magistritöö eesmärgiks oli kinnistada või vaidlustada seatud hüpotees: *väikeriik Eesti välispoliitilised kavatsused ja võimekus on suurriiklikud.*

Teooria kohaselt ei ole väikeriigid piisavalt võimekad, et ellu viia laiahaardelist välispoliitikat (ei suuda maailma katta) ning lisaks puuduvad ka vajalikud ressursid eduka välispoliitika tegemiseks.⁷⁰ Antud väited pärinevad 1970datest, kuid sarnasel positsioonil on teoreetikut ka tänapäeval. Endiselt ollakse veendunud, et väikeriik ei ole võimeline piiratud ressursside ja võimekuse tõttu maailmapoliitikast aktiivselt osa võtma, iseloomulik on tegutsemine oma lähiümbruskonnas, neutraalne hoiak ning toetumine rahvusvahelisele õigusele.⁷¹

Maailma kaetavuse ning olemasolevate ressursside aspekti vaadeldi vastavalt läbi erakondade Riigikogu valimiste valimisplatvormide välispoliitika peatükkide ning välisministeeriumi välispoliitilise koosseisu ja struktuuri muutuste. Tähelepanu osutati neljale populaarsemale erakonnale: Isamaa (IRL), Keskerakond (KE), Sotsiaaldemokraatlik Erakond (SDE) ja Reformierakond (RE). Kokku analüüsiti 23 dokumenti kuuel (1992, 1995, 1999, 2003, 2007 ja 2011) valimisaastal. Kogu vaadeldav periood jagunes kolme etappi: piirkondade arvu kasv (1992-1995), nn piirkondade madalseis (1999-2003) ja piirkondade hüppeline kasv (2007-2011). Järeldus, et taasiseseisvunud väikeriik Eesti oli erakondade käsitluses kuni ELiga liitumiseni pigem

⁷⁰ East, 1973

⁷¹ Hey, 2003, 8

tagasihoidlik – käitus kui väikeriik. Keskmiselt käsitleti aastatel 1992-2003 seitset erinevat riiki/piirkonda/organisatsiooni. Seejärel aga erinevate käsitletud riikide, piirkondade ja organisatsioonide arv kasvas hüppeliselt ning varasemast oma maailmajaos kinni olevast riigist sai pea kõiki maailmajagusi hõlmata sooviv ambitsioonikas riik – erakonnad soovisid käituda kui suurriik. Keskmiselt käsitleti kahel viimasel valimisel (2007, 2011) 39 erinevat riiki/piirkonda/organisatsiooni. Nelja erakonna keskmiseks on kahe kümnendi vältel 18 erinevat riiki/piirkonda/organisatsiooni. Kuna EL koosneb enamuses väikeriikidest, võib see tingida selle, et liikmesriigid on kohustatud tegelema nõ kõigega. Juhul, kui EL koosneks suurriikidest ja vaid mõnedest väikeriikidest, siis oleksid ilmselt väiksemate ambitsioonid ka madalamad. Sellest tulenevalt järeldub, et mitte ainuüksi liitumine muudab riike aktiivsemaks, vaid liit ka kohustab kõiki liikmeid, sh väikeriike, olema agaram.

Kõrvutades erakondade ambitsioone välisministeeriumi koosseisu ning struktuuri muutustega, selgus, et paljud piirkonnad, mis erakondade platvormidesse jõudsid alles 2007. aastal, olid välisministeeriumi tähelepanu osalised juba taasiseseisvuse algusaastatel. Isikukoosseisu muutustele vaatamata on välisministeeriumi erinevad bürood tegelenud maailma eri paikadega taasiseseisvumisest saati. Keskmiselt on tähelepanu pööratud taasiseseisvumisest alates 15 erinevale piirkonnale. Samas keskenduvad Eesti välisministeeriumi erinevad bürood piirkondadele üldiselt ning konkreetsete riikidega praktiliselt ei tegeletagi (va USA, Venemaa). Selline olukord on iseloomulik olnud kogu taasiseseisvuse ajale. Seega, kuigi erakondade soovid on ambitsioonikamaks ja suurriigi sarnaseks muutunud, on riigi välisministeerium siiski iseloomulik väikeriigile – piiratud ressursside ja võimekusega.

Teoreetilist mudelit testiti võrdluse teel. Väikeriigi kõrval võeti vaatluse alla suurriik Suurbritannia. Kahe erineva riigi välispoliitilise käitumise võrdluse teel püüti jõuda järeldusele, kas erinevusi esineb ja kui, siis missuguseid. Suurbritannia erakonnad on kahe kümnendi vältel olnud välispoliitiliselt laiahaardelised ning tähelepanu on osutatud kõikidele maailmajagudele ning tähtsamatele organisatsioonidele. Keskmiselt on kaks suurimat erakonda tähelepanu pööranud 25 erinevale riigile/piirkonnale/organisatsioonile. Suurbritannia välisministeeriumi (FCO) riigisisene koosseis on üldistavalt olnud langustrendis, kuid sellele vaatamata tegeletakse kõikide peamiste maailma piirkondade ja organisatsioonidega. Lisaks on FCO maailma kaetavuse

aspektis võrreldes Eesti välisministeeriumiga tunduvalt põhjalikum – pelgalt üldiste piirkondade kõrval keskendutakse ka peamistele riikidele ja pealinnadele.

Kahe riigi võrdlusest järeldub, et suurriigi ja väikeriigi välispoliitiline käitumine on erakondade valimisplatvormide ja välisministeeriumi isikukoosseisu ning struktuuri alusel erinev. Väikeriik Eesti erakondade välispoliitilised suunitlused on vaadeldava perioodi vältel muutunud väikeriiklikust suurriiklikuks. Sarnaselt Suurbritannia erakondadega, on viimasel kahel valimisel ka Eesti erakonnad olnud valimisplatvormide välispoliitika peatükkides suurriiklikult ambitsioonikad ning soovinud tegeleda pea kõikide erinevate piirkondade ning organisatsioonidega. Kahe riigi välisministeeriumid sarnastemaks ei ole muutunud. Kuigi ka FCOle on üldistavalt iseloomulik koosseisu langus, siis maailma kaetavust silmaspidades on FCO suurriigi valitsusüksus ning Eesti välisministeerium väikeriigi oma.

Töö alguses seatud hüpotees „*väikeriik Eesti välispoliitilised kavatsused ja võimekus on suurriiklikud*“ leidis analüüsi käigus vaid osalist kinnitust. Eesti erakonnad on valimisplatvormides küll välispoliitiliselt ambitsioonikamateks ja suurriikidele sarnasemaks muutunud (kavatsused on suurriiklikud), kuid samas välisministeerium, kui ametkond, mis välispoliitikaid kujundab, on endiselt iseloomulik väikeriigile.

Peab tõdema, et teooria käsitleb väikeriike iganenud pilguga. Suuresti kehtivad samad põhimõtted, mis 1970datel paika pandi. Tol ajal oli väikeriike tunduvalt vähem ja ka nende osakaal oli väiksem. Praegusel ajal on aga väikeriikide arv tunduvalt suurem – kõik viimati tekkinud uued riigid on olnud väikeriigid ja võimalikud uued riigid saavad olla vaid väikeriigid. Paljudes inimtegevuse valdkondades on väiksemad riigid osutunud innovaatilisemateks ja efektiivsemateks. Lisaks on infotehnoloogia areng põhjustanud maailmapoliitikas, sh julgeolekuprobleemides, väikeriikide osakaalu märgatavat kasvu. Küberajastul ei ole enam oluline, kas tegemist on suurriigi või väikeriigiga – piisab vajalikest teadmistest ning arvuti olemasolust, et maakera teisel poolel mõne riigi julgeolek ohtu seada. Üleüldiselt paistab, et globaliseerumine muudab riikide tähendust ja mõju ning seda nii suurte kui ka väikeste puhul. Teooria peaks hakkama väikeriike analüüsima koosmõjus teiste väikeriikidega ning arvesse võtma ka ülemaailmastumisega kaasnevaid arengutendentse. Sel juhul oleks ehk võimalik paremini seletada, miks maailmapoliitika on leebemaks muutunud.

Kasutatud allikad

Allikivi, R., Marques, T. 2006. "Eesti välispoliitika Hiina suhtes: võimalused ja valikud"

Bjereld, U., Demker, M. 2000. Foreign Policy as Battlefield: A Study of National Interest and Party Motives, *Scandinavian Political Studies*, Vol 23, Nr 1, lk. 17-36

Crowards, T. 2002. Defining the Category of „Small“ States, *Journal of International Development*, Nr 14, lk. 143–179

East, M., A. 1973. Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models, *World Politics*, Vol 25, Nr 4, Cambridge University Press, lk. 556-576

Eesti arengukoostöö ning humanitaarabi arengukava 2006-2011

Eesti arengukoostöö ning humanitaarabi arengukava 2011-2015

Eesti ja Ameerika Ühendriigid, Välisministeerium, saadaval

<http://www.vm.ee/?q=node/142> (külastatud 15.05.2013)

FCO performance and finances 2011-12 - Foreign Affairs Committee, saadaval:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmfaaff/690/69009.htm>

(külastatud 15.05.2013)

Foreign Affairs, What We are Doing, The Foreign and Commonwealth Office,

saadaval: <https://www.gov.uk/government/topics/foreign-affairs> (külastatud

15.05.2013)

Fox, A., B. 1959. *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, The

University of Chicago Press

„Global Trends 2025: A Transformed World“, NIC 2008-003, saadaval:

<http://www.aicpa.org/research/cpahorizons2025/globalforces/downloadabledocuments/>

[globaltrends.pdf](http://www.aicpa.org/research/cpahorizons2025/globalforces/downloadabledocuments/globaltrends.pdf) (külastatud 15.05.2013)

Great Britain, The World Factbook, CIA 2013, saadaval:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> (külastatud 15.05.2013)

Hey, J. A. K., (toim) 2003. *Small States in World Politics; Explaining Foreign Policy Behavior*, Lynne Rienner Publishers

Holsti, K. J. 1995. *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, Inc.

Kant, E. "Eesti kuuluvus Baltoskandiasse." rmt: *Eesti rahvastik ja asustus*, - O. Kurs (koostaja) 2007, Tartu, Ilmamaa

Keohane, R. O. 1969. Lilliputians' Dilemma. *Small States in International Politics, International Organization*, Vol. 13, Issue 2, lk 291-310

Knudsen, O. F. 2002. Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective, *JIRD*, Vol 5, Nr 2, lk. 182-198

Luft, P „Austria: The Burdens of History“ rmt: *Small States in World Politics; Explaining Foreign Policy Behavior*, toim. Hey, J. A. K. 2003. Lynne Rienner Publishers

Morgenthau, H., J. 1993. Thompson, K., W., *Politics among nations: the struggle for power and peace*, New York: McGraw-Hill

Mosser, M., W. „The Subtle Power of Small States in the CSCE – OSCE“, rmt: Gärtner, H., Reiter, E., (toim.) 2001. *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica-Verlag

Neumann, I., B., Gstöhl, S. 2006 „Introduction – Lilliputians in Gulliver's world?“ rmt: *Small states in international relations*, Beyer, J., Gstohl, S., Ingebritsen C., Neumann, I., B. (toim.), Seattle, University of Washington Press

Pääbo, H., Kand, T., Kaljuorg, T., 2006. "Eesti erakondade välispoliitilise ideoloogia määratlemine", Riigikogu Toimetised, Nr 14, saadaval:

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10997&op=archive2> (külastatud 15.05.2013)

Rosenau, J., N. 1971. *The Scientific Study of Foreign Policy*, The Free Press, New York

Scrutton, A. 2012. „Baltic countries' austerity lesson for Europe - Just do it“, Reuters, saadaval <http://in.reuters.com/article/2012/06/25/us-baltics-crisis-idINBRE85O0CB20120625> (külastatud 15.05.2013)

Steinmetz, R., Wivel, A. 2010. „Small States in Europe: Introduction“, rmt: *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Steinmetz, R., Wivel, A., (toim.), Ashgate

Sutton, P., 2011. The Concept of Small States in the International Political Economy, *The Round Table*, Vol. 100, Nr. 413, lk. 141-153

The Commonwealth, Who we are, saadaval http://www.thecommonwealth.org/Internal/191086/191247/the_commonwealth/ (külastatud 15.05.2013)

The Role of the FCO in UK Government - Foreign Affairs Committee, saadaval: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaaff/665/66505.htm> (külastatud 15.05.2013)

The World Bank, Small states, 2013, saadaval <http://www.worldbank.org/en/country/smallstates> (külastatud 15.05.2013)

Thorhallsson, B.2000. *The Role of Small States in the European Union*, Ashgate

Toomla, R. 2011. *Eesti erakonnad 2000-2010*, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus

Vellut, J-L. 1967. Smaller States and the Problem of War and Peace: Some Consequences of the Emergence of Smaller States in Africa, *Journal of Peace Research*, Vol. 4, Nr. 3, lk. 252-269

Working for FCO, Foreign and Commonwealth Office, saadaval: <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office/about/recruitment> (külastatud 15.05.2013)

Foreign and Commonwealth Office andmestik, saadaval <http://data.gov.uk/organogram/foreign-and-commonwealth-office> (külastatud 15.05.2013)

Eesti erakondade valimisplatvormid:

Eesti Keskerakonna valimisplatvorm, vastu võetud Eesti Keskerakonna volikogu istungil 16.01.2011

Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Riigikogu IX koosseisu valimistel (1999)

Eesti Keskerakonna valimisprogramm Riigikogu X koosseisu valimistel (2003)

Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Riigikogu XI koosseisu valimistel, vastu võetud Eesti Keskerakonna volikogu istungil 14.01.2007

Eesti Keskerakonna valimisplatvormi sõlmküsimumused, kinnitatud Eesti Keskerakonna valimiskonverentsil 7. jaanuaril 1995.a.

„Eesti Põhjamaade tiigriks! Võid kindel olla.“ Reformierakonna valimisprogramm, Riigikogu valimised 2011

Eesti Reformierakond: Valimisplatvorm; Laiendatud valimisplatvorm; Valimisnimekiri, Tallinn, 1995

Eesti Reformierakonna platvorm Riigikogu valimisteks 2003. aastal

Eesti Reformierakonna valimisplatvorm 2007. aasta Riigikogu valimisteks

Erakonna Mõõdukad ja Rahvaerakonna ühisseisukohad Riigikogu valimisteks 1999

IRL-i 100 sammu Eestile, valitsemisprogramm 2011-2015

Isamaa ja Res Publica Liidu valitsemisprogramm 2007-2011, „Terve pere – Terve mõistus – Terve Eesti“

Isamaa valimisprogramm 1992, Isamaa, Tallinn, 1992

„Isamaa ja ERSP Liidu“ programm, 1995

Isamaaliidu valimisprogramm, 1999

Isamaaliidu valimislubadused 2003. aasta Riigikogu valimistel

Rahvaerakond Mõõdukad „Töötav Eesti“, programm Riigikogu X koosseisu valimisteks
2. märtsil 2003

Rahvarinde valimisliidu valimisprogramm 1992, Rahvarinne, 1992

Reformierakonna valimisplatvorm '99, kinnitatud Eesti Reformierakonna volikogul
21.11.98

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna programm 2007. aasta Riigikogu valimisel

Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valimisprogramm (2011)

Valimisliit „Mõõdukad“ valimisplatvorm, ESDP Kirjastus, Tallinn, august 1992

Valimisliit „Mõõdukad“ programm „Mõistlik valik“, ESDP Kirjastus, Tallinn, 1995

Suurbritannia erakondade valimisplatvormid:

A Future Fair for All, The Labour Party Manifesto 2010

Ambitions for Britain, The Labour Party Manifesto 2001

Are You Thinking What We're Thinking? Conservative Election Manifesto 2005

Britain Forward, Not Back, The Labour Party Manifesto 2005

Invitation to join the Government of Britain, The Conservative Manifesto 2010

It's Time to get Britain Working Again, The Labour Party Manifesto 1992

New Labour because Britain Deserves Better, The Labour Party Manifesto 1997

Time for Common Sense, The Conservative Manifesto 2001

You Can Only Be Sure with the Conservatives, The Conservative Manifesto 1997

The Best Future for Britain, The Conservative Manifesto 1992

Summary

Small State Foreign Policy Behavior: Estonian Case

In academic writing small states started to get more thorough attention in the 1960's. From the 1970's two approaches have appeared: first, it is not necessary to differentiate countries according to their size, because all make foreign policy decisions based on similar principals and understandings; second, countries with different size have fundamental differences in foreign policy behaviors.⁷² Most of the principals of small state foreign policy behavior date back to the 1970s and theorists are still on similar positions. In general it may be said, that small states are not able to participate in world politics and they lack of resources. Bigger countries act globally and are able to react to different changes in the international system, because they have considerably more resources.⁷³ Small states tend to keep neutral positions, they are more likely to be active in their own neighborhood, they have a low participation in world politics and they rely on international law and principals.⁷⁴

Current master's thesis is based on the small state foreign policy behavior model according to which small state foreign policy is not capable covering the whole world and it does not have all the necessary resources to do it either. This model was tested on Estonia – a small state. The author claimed that *small state Estonian foreign policy intentions and capabilities are big state like*.

The purpose of the thesis was to identify how Estonian parties see/have seen Estonia's foreign policy role and how capable is the Ministry of Foreign Affairs in implementing the Estonian foreign policies.

Chapter one of the thesis concentrated on defining the term „small state“ and gave an overview of different theoretical approaches and models of small state foreign policy behavior. The main authors the thesis is based on are Rosenau, Hey, Holsti and East.

⁷² East, 1973

⁷³ Ibid, 559

⁷⁴ Hey, 2003, 8

Subsequent parts analyze Estonia's foreign policy through two aspects: first, how do main parties reflect foreign policy in their party manifestos (since 1992) and how has changed the personal and structure of the Ministry of Foreign Affairs in two decades. Four most popular parties (Isamaa ja Res Publica Liit, Keskerakond, Sotsiaaldemokraatlik Erakond and Reformierakond) were selected to the study and in the manifestos only the parts that concerned foreign policy were analyzed.

The model was tested through comparison. Comparable country was the United Kingdom. Analyzed were the two most popular party manifestos (The Conservative Party and The Labour Party) and the personal and structure of the Foreign and Commonwealth Office. Comparing two different countries lead to a conclusion whether the fundamental views on small state foreign policy which were established in the 1970's are still valid or not.

All together 23⁷⁵ Estonian party platforms in six parliamentary elections (1992, 1995, 1999, 2003, 2007 and 2011) were analyzed. The attention was drawn to the different countries, regions and organizations that were brought out in the party platforms. The whole observed period divided into three phases: first, growth in the number of regions (1992-1995), second, the so-called regional recession (1999-2003), third, exponential growth in regions (2007-2011). It turned out that small state Estonia was according to the party platforms until joining the European Union, rather modest – acted like a small state. On average in 1992-2003 seven different states/regions/organizations were brought out in the platforms. Then, however, the number of different states/regions/organizations grew exponentially. A small state that was previously stuck in its own region, turned into an ambition country which wanted to cover all the parts of the world – the parties wished to act as a big country. On average in the two last elections (2007, 2011) 39 different states/regions/organizations were brought out in the platforms. The average of four parties in two decades is 18 different regions. Since the European Union is composed mostly of small states it may cause the situation where all Member States are required to deal with “everything”. If the Union would consist of bigger states and only of few small states, then probably the small states would be less ambitious. Therefore, not only becoming a member of the Union makes states more ambition, but

⁷⁵ The Reformierakond entered the political field in 1995.

the Union itself requires the member, including the small states, to be more active in their foreign policies.

Comparing the ambitions of political parties and the structural and personal changes of the Ministry of Foreign Affairs, revealed that many of the areas that reached to the party platform only in 2007 were in the focus of the Ministry already back in the early days of independence. In spite of the changes in the personal different agencies in the ministry, it has dealt with various regions since the restoration of independence. On average, since 1992 the Ministry of Foreign Affairs has paid attention to 15 different regions. Though, the focus in the ministry has been very general and virtually no specific country has been dealt with on its own (except USA and Russia). Dealing with general regions has been typical for the ministry for the whole time of the restoration of independence. Thus, although the parties are ambitious and want to act as a big country, the Ministry of Foreign Affairs however is characteristic of a small state – with limited resources and capabilities.

For comparison also United Kingdom (UK) was analyzed. During two decades the foreign policy in the UK party platforms has been wide-range covering all parts of the world and all the major organizations. On average the two main parties have brought out 25 different states/regions/organizations in their party platforms. The UK Foreign and Commonwealth Office (FCO) staff has been declining in general, but nevertheless all the main regions and organizations have been dealt with. In addition, the FCO has been in the aspect of covering the world more thorough dealing with most of the capitals and key countries than compared with the Estonian Ministry of Foreign Affairs which focuses only on general regions.

Comparison of the two countries reveals that based on party platforms and foreign ministries a big country's and small states foreign policy behavior are different. The political parties in Estonia have become more ambitious and are trying to act as big states but at the same time the Ministry of Foreign Affairs has remained on the small state level.

The claim *small state Estonian foreign policy intentions and capabilities are big state like* was partially confirmed. Estonian political parties have become more and more ambitious (big state like) but the Ministry of Foreign Affairs is still small state like.