

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Riigiteaduste instituut

Laura Limperk

**Euroopa Liidu poliitikad Põhja-Küprose suunal *de facto* riikide kaasamise  
kontekstist tulenevalt**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Prof. Eiki Berg, PhD

Tartu 2015

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. KAASAMISE TEOORIA NING KONFLIKTI TAUST.....	5
1.1. Mis on kaasamine?.....	5
1.2. Miks ja millal kaasamist kasutatakse? .....	8
1.2.1. <i>De facto</i> riikide kaasamise/tõrjumise põhjused .....	9
1.2.2. Euroopa Liidu kaasamise instrumendid.....	10
1.3. Küprose konflikt Annani plaani ja Küprose Vabariigi Euroopa Liidu liikmeks saamiseni.....	11
1.3.1. Küpros Euroopa Liidu agendas.....	13
1.3.2. Annani plaan kui murdepunkt.....	15
2. EUROOPA LIIDU KAASAMISE STRATEEGIAD JA PRAKTIKAD PÕHJA-KÜPROSE SUUNAL .....	17
2.1. ELi kaasamise strateegiad Põhja-Küprose suunal.....	18
2.1.1. Diplomaatilised kaasamisstrateegiad .....	18
2.1.2. Majanduslikud kaasamisstrateegiad .....	20
2.1.3. Sotsiaalsed ja kultuurilised kaasamisstrateegiad .....	24
2.2. ELi kaasamise praktikad Põhja-Küprose suunal.....	24
2.2.1. Diplomaatilised instrumendid.....	25
2.2.2. Majanduslikud instrumendid .....	27
2.2.3. Sotsiaalsed ja kultuurilised instrumendid .....	30
KOKKUVÕTE.....	33
KASUTATUD ALLIKAD.....	35
SUMMARY .....	38

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu suur narratiiv endast kui globaalareenil olulisest ja tõsiseltvõetavast osalejast vajab tihti põhjendamist ja tõestamist, kuivõrd ühe maailma regiooni praeguseks 28 liikmesriigiga organisatsiooni tugevused ei ole kogu aeg olnud üheselt selged ja statsionaarsed. Oma loomisest saati on EL olnud pidevas muutumises ning nüüdseks on sellest saanud spetsialiseerunud majandusliidu asemel palju-eesmärgiline rahvusvaheline organisatsioon. EL on aga, vähemalt teoorias, võrreldes teiste maailma areenil tegutsejatega erilises positsioonis rahu tagamise ja konfliktiennetuse küsimustes. Olles ise rahuprojekt, on Euroopa Liit endise Komisjoni presidendi, Jacques Delorsi arvates „märksa paremini varustatud antud teemadega tegelemaks kui ükski teine rahvusvaheline organisatsioon“ (Smith 2014:153). Sellest tulenevalt on loogiline ka eeldada, et euroliidu kogemused ja oskused võimaldavad arendada suhtlust erinevate partneritega ning neid ka erinevatesse poliitikaprotsessidesse kaasata.

Euroopa Liidule vastanduvalt on *de facto* riigid maailma areenil pigem tõrjutud positsioonis ning nendega ametliku suhtluse sisseseadmine on riskantne ja tihtipeale ka otsekanalite puudumise tõttu võimatu. *De facto* riikide all on siinkohal silmas peetud territooriume, mis on end ühepoolset iseseisvaks kuulutanud, kuid ei kuulu ÜRO liikmeskonda. Keeruliseks muudab olukorra nende olemuse konfliktisus ja vaieldavus: kas antud territoorium on õigustatud iseseisvustootlusega setsessionistlik piirkond või rahvusvaheliselt tunnustatud riigi ala, mis on eraldujaid toetava patroonriigi poolt okupeeritud. Siiski tõdevad mitmed autorid, et *de facto* (Pegg 2014, Ker-Lindsay 2015, Toomla 2014 jne) riikide kaasatus rahvusvahelises elus on liikumas tõusvas joones ning maailma suurjõud teevad pingutusi, et mittetunnustatud territooriumitega suhteid aktiivsena hoida.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on uurida Euroopa Liidu poliitikaid Põhja-Küprose osas pärast Annani rahuplaani läbikukkumist 2004. aastal. Teema on vaatluse alla võetud *de facto* riikide kaasatuse kontekstis ning keskendub erinevate ELi otsustustasandite suhtumiste kaardistusele ja analüüsile alates Küprose Vabariigi ELi liikmeks saamisest. Euroopa Liidu jaoks ei ole antud kaasus olnud alati fookuses – selle

tähtsus on märgatavalt tõusnud viimasel paaril aastakümnel, mil Küprose Vabariik taastas 1990. aastal püüdlused ELi liikmeks saamiseks.

Antud teema aktuaalsust on kerge alahinnata, kuivõrd juba aastakümneid kestnud olukord on nüüdseks justkui osalise lahenduse saanud: Küprose Vabariik on *de jure* kogu saart hõlmavana Euroopa Liidu liige, saare põhjaosa eraldiseisva riigina mittetunnustamist reguleerib ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon<sup>1</sup> ning kaks saare kogukonda on ÜRO poolt vahendatud dialoogis. Siiski ei saa situatsiooni nimetada lõplikuks, vaid pigem anomaalseks, kuivõrd ELi kuulub riik, mille territoorium on üle kolmandiku osas võõrvõimu poolt okupeeritud. Seetõttu on oluline, et liit, mille liikmeks kogu saareriik on, teeks kõik endast oleneva, et rahvusvaheliselt tõrjutud põhjaosa oleks poliitikategemisse ja arengutesse kaasatud ning saaks nautida samu hüvesid, mis on avatud saare lõunapoollele.

*De facto* riikide kaasamist rahvusvahelisel tasemel on viimastel aastatel üha enam uuritud (Pegg, Berg, Ker-Lindsay jne), kuid seda on tehtud pigem üldises globaalses võtmes või näiteks USA vaatepunktist (Pegg ja Berg 2014). Peggi ja Bergi uurimus (2014) võttis vaatluse alla *de facto* riikide kaasamise Wikileaks avaldatud kaablite põhjal, mis avasid kaasamisstrateegiate ja instrumentide kujunemise uusi külgi. Ker-Lindsay (2015) artikkel kaasamisest ilma tunnustamiseta ehk diplomaatiliste suhete kitsaskohad suhetes *de facto* riikidega on käesoleva töö oluliseks elemendiks. Konkreetselt Euroopa Liidu kaasamistaktikaid või nende puudumist kindla tunnustamata territooriumi suunal on veel suhteliselt vähe uuritud, mistõttu püüab antud töö akadeemilist uurimust täiendada.

Bakalaureusetöö on jagatud kahte suuremasse peatükki, millest esimene keskendub kaasamise teoreetilisele raamistikule ning tausta andmisele Euroopa Liidu ja Küprose vahelistes suhetes enne 2004. aastat, mil Küprose Vabariigist sai ELi täisliige. Teine osa uurimusest on empiiriline juhtumianalüüs, mis on omakorda kahes osas. Esimene pool käsitleb Euroopa Liidu kaasamise strateegiaid, nende olemasolu ja kujunemist; teise poole fookus on kaasamise praktikate analüüsil Põhja-Küprose suunal.

---

<sup>1</sup> UN Security Council Resolution no 541 (1983)

# 1. KAASAMISE TEOORIA NING KONFLIKTI TAUST

## 1.1. Mis on kaasamine?

Käesolev töö keskendub kaasamisele (ing.k *engagement*) kui välispoliitilisele instrumendile või strateegiale, mida kasutatakse suhtlusel teiste riikide või territooriumitega. Mõiste 'kaasamine' välispoliitilises kontekstis hakkas populaarsust koguma 1980. aastatel, kui Ameerika Ühendriigid kasutasid Lõuna-Aafrikas apartheidi režiimi suunal 'konstruktiivset kaasamist'<sup>2</sup> erinevalt ÜRO tugevalt apartheidi-vastasest poliitikast. USA leksikas ja tegevustes on kaasamine tähendanud lihtsalt suhtlemist teise territooriumiga. Ideeliselt on tegemist millegi enamaga kui mitte-isoleerimispoliitikaga (*policy of non-isolation*), kuid laiemalt tasub kaasamisest siiski rääkida kui välispoliitilisest strateegiast, mille eesmärgiks on kaasatavas riigis teatud positiivseid tulemusi saavutada või erimeelsusi lahendada. Kaasamine ei välista samaaegse jõu või näiteks majandussanktsioonide kasutamist (Haass ja O'Sullivan 2000:1-2).

Erinevalt USA-st ei ole kaasamine kui välispoliitiline instrument Euroopa Liidu sõnavaras vana mõiste: see võeti sisuliselt kasutusele alles 2008. aastal Kaukaasias Abhaasia ja Lõuna-Osseetiaga (Fischer 2010). Teema tõusetus pärast Venemaa-Gruusia konflikti ehk kui EL oli sunnitud tegutsema keskkonnas, kus kaks piirkonda olid end Gruusia sees iseseisvaks kuulutanud ning Venemaa nende iseseisvust tunnustas. Euroopa Liidu eesmärgiks oli toona leida võimalus, kuidas suhelda separatistlike piirkondadega poliitilises ja juriidilises sfääris nii, et see ei häiriks ega lõhuks Gruusia territoriaalset terviklikust, kuid et territooriumid ei langeks seejuures ka rahvusvahelisse isolatsiooni.

Kaasamine saab toimuda erinevatel tasanditel ning erineva ametlikkuse astmega. Rahvusvahelistes suhetes on tegemist olulise diplomaatilise hoovaga, mida oma eesmärkide elluviimiseks kasutatakse. Üldiselt saab kaasamist kasutada kahel suhtlustüübil: suhetes sõbralike ja vaenulike riikidega. Kui sõbralike riikide kaasamine ei

---

<sup>2</sup> Macmillani sõnaraamatu kohaselt on konstruktiivne kaasamine poliitika, mille käigus omatakse riigi ametliku juhtkonnaga (lähedasi/ tihedaid) poliitilisi ja majanduslikke suhteid, samal ajal selles riigis poliitilisi ja majanduslikke muutusi toetades.

ole enamjaolt probleemiks ja kaasamistegevused ei tekita küsimusi, siis märgatavalt mitmekülgsemad on kaasamisstrateegiad vaenulike riikide või territooriumitega. Mittesõbralike riikide/ territooriumite alla võib antud kontekstis paigutada ka suhted *de facto* riikidega, kuivõrd enamjaolt on tegemist rahvusvahelises keskkonnas kõrvalejätute või ise kõrvalehoidvate aladega, millega suhtlus on komplitseeritud või puudub üldse. Seetõttu vajavad sellised riigid/ territooriumid eraldi suhtlusliine või strateegiaid, ning nendega suhtlemine on alati pigem tingimuslik.

Rowe ja Frewer (2005:255) pakuvad välja kolm kaasamise taset ja mehhanismi, mis põhinevad informatsioonivoo liikumisel sponsorite<sup>3</sup> ja ühiskonnaliikmete vahel, kuid leiab, et ühendades seda Haassi ja O'Sullivan'i (*ibid.* 2-3) poolt genereeritud kaasamise konditsionaalsuse ja mittekonditsionaalsusega, on antud jaotust on üldjoontes võimalik üle kanda ka kaasamise välispoliitilisse mõõtmesse:

1. Avalik kommunikatsioon – informatsioon liigub valitsejalt sponsorile, kes jagab seda formaalselt avalikkusega; informatsioonivoog on ühesuunaline, avalikkusel puudub võimalus kommenteerida, sh puudub mehhanism avalikkuse arvamuse avaldamiseks – seda saab käsitleda kaasajapoolse ühesuunalise teavitusega, et midagi on valesti ja vajab muutmist;
2. Avalik konsultatsioon – sponsori initsiatiivil kogutakse ühiskonnast arvamusi, kes ka edastab kogutu valitsejatele, eeldades, et kogutud informatsioon on avalikkuse hetkearvamus; puudub otsene individuaalne dialoog ühiskonnaliikmete ja sponsori vahel, st kommunikatsioon on ühesuunaline – seda saab käsitleda kaasaja ja kaasatava valitsuse vahelise dialoogina, kus kaasatava riigi rahvalt ei küsita arvamust, valitsus esindab neid suhtluses kaasajaga;
3. Avalik osalemine ehk otsene kaasamine – toimub informatsioonivahetus sponsorite ja avalikkuse vahel; dialoog on põhimõtteliselt olemas, kuid osalemisproportsioonid võivad olla erinevad – kaasamisprotsessi on hõlmatud ka ühiskonnaliikmed, kellel avaneb võimalus erinevatel neid puudutavatel teemadel kaasa rääkida; lõpuks vastutab edasise suhtluse eest siiski kaasatava riigi valitsus.

Välispoliitilise instrumendina on kaasamine väga laiapõhjaline ning see, millist tüüpi strateegiat kasutatakse, sõltub paljuski sellest, kes on kaasatav. Üldjoontes saab rääkida

---

<sup>3</sup> Rowe ja Frewer defineerivad sponsorit kui kaasamisinitsiatiivi võtjat, kes võib olla avaliku sektori organisatsioon, kuid võib olla ka tavaline ühiskonna liige, kes on otsene poliitikakujundamise protsessi osaline.

diplomaatilisest, majanduslikust, militaarsest ning kultuurilisest ja sotsiaalsest kaasamisest.

Diplomaatiline kaasamine on üks kahest olulisemast poliitilisest kaasamisviisist, mida riigid või organisatsioonid suhtluse kolmandate osapooltega kasutavad. Diplomaatilised kaasamisviisid on laiaulatuslikud ja pea kogu suhtluse võib seetõttu sellesse kategooriasse paigutada. Siia alla mahuvad kõik kommunikatsioonid, alustades mitteametlike kõnelustega, visiitidega, üldise kahepoolse diplomaatiliste suhete korra sisseseadmisega, ning lõpetades oma esinduse loomisega kaasatava territooriumile. Kuid viisid hõlmavad ka oma kodanike kaitset ja informeerimist kolmanda osapoole käitumise suhtes (Ker-Lindsay *ibid.*). Et diplomaatilisi hoobasid üldiselt paremini mõista, võib teema lahti seletada ka negatiivsel taustal: diplomaatilise kaasamise lõpetamise/ peatamise seisukohalt – hoob, mis Ameerika Ühendriikide kaasamisstrateegias on kesksel kohal (Maller 2010:62-63). Enamus negatiivsetest tegevustest on siiski võimalikud vaid suveräänsete riikide või organisatsioonide suunal. Sel juhul võidakse lõpetada kas ajutiselt või pikemaajaliselt ametlik suhtlus, kutsutakse tagasi oma diplomaatiline esindaja; samas on oluline diplomaatiline tööriist ka tunnustamisest hoidumine. Olukorras, kus diplomaatilised suhted on katkestatud, on neid keeruline kiiresti samas mahus taastada.

Majanduslik kaasamine on samuti poliitiline tööriist, kuid võib seejuures olla ka puhtalt äriistel kaalutlustel põhinev. Antud kontekstis on kese majandusliku kaasamise poliitilisel poolel, millest saab rääkida kaubanduse kontekstist (kaubavahetuse otsesus/kaudsus, tihedus, põhjendused, majandusabi olemasolu) tulenevalt. Enam tuntav on majanduslik kaasamine taaskord aga negatiivses võtmes ehk majandussanktsioonide näol, mida nii USA (*ibid.* 68) kui Euroopa Liit välispoliitilise instrumendina teise riigi survestatamisel on kasutanud.

Sõjaväeline kaasamine võib enda alla võtta näiteks rahvusvahelise militaarväljaõppe korraldamise või kaasatava riigi vägede kaasamise õppustesse, õppeprotsessidesse. Selle üheks eesmärgiks on harilikult kaasatava riigi vägede brutaalsuse vähendamine, neile inimõiguste ja tsiviilkorra vastu austuse kasvatamine. Ameerika Ühendriigid kasutavad sõjalist kaasamist ka kaasatava riigi sõjaväelaste ja Ameerika sõdurite vaheliste kontaktide ja sõprussuhete loomiseks, et tulevikus oleks võimalik edukamalt näiteks rahuvalvealast koostööd teha (Haass *et al. ibid.* 3). Militaarne kaasamine on strateegia,

mis töötab paremini nendel territooriumitel, kus sõjaväel on ühiskonnas keskne roll või nad on lihtsalt võimupositsioonil ning nendega lävimisest on enim lootust muudatusteks ühiskonnas laiemalt.

Sotsiaalne ja kultuuriline kaasamine toimub harilikult etnilisuse alusel. Etnilised kogukonnagrupid on kogumid ühiskonnas, kellel on sama keel, kultuuritaust, rass ja/või religioon; harilikult on need grupid ühiskonna vähemuse esindajad ehk enamuse ülesandeks on kaasata vähemust (Le *et al.* 2015:376). Enamjaolt on näiteks just *de facto* riikide elanikkonna näol tegemist vähemusega enda emariigis, mistõttu saab neid käsitleda ühtse etnilise kogukonnana ja analüüsida nende kultuurilist kaasamist või tõrjumist. Samas on sotsiaalne kaasamine kultuurilisest laiem mõiste, hõlmates nii võimalust tegutseda majandus-, poliitilises- kui laiemalt sotsiaalsfääris. Kodanikuühiskonna liikmete kaasamisel on tegemist mittekonditsionaalse kaasamisega (Haass *et al. ibid.* 9), see tähendab, et omapoolselt ideid välja pakkudes ei oodata kaasatavalt koheselt mingeid samme olukorra muutmiseks, vaid loodetakse laiemat osa mittepoliitilisest ühiskonnast isolatsioonist välja tuua/ väljas hoida.

## **1.2. Miks ja millal kaasamist kasutatakse?**

Välispoliitilisel tasandil on kaasamine või tõrjumine vahend, mida riigid või organisatsioonid kasutavad teiste, sealhulgas *de facto* riikide käitumise mõjutamiseks kas neile sobivas või üldtunnustatud tavade suunas. Kaasamise ajastusel on kaks võimalust: see toimub siis, kui rahvusvaheline üldsus soovib/ on valmis *de facto* riiki avalikesse tegevustesse enam integreerima, ja/või kui *de facto* riik soovib end maailmale avada (Berg ja Toomla 2009:28-29). Haassi ja O'Sullivan (ibid. 6-7) arvates peaks riik kaasamisstrateegia elluviimist alustama alles siis, kui on olemas siseriiklik poolehoid sekkumisele. Samuti rõhutavad autorid, et parim keskkond kaasamiseks on see, kus toimib valitsuste vaheline koostöö mõistlike, mitte liiga ambitsioonikate eesmärkide nimel.

Diplomaatilise, aga ka majandusliku kaasamise peamiseks eesmärgiks *de facto* riikide puhul võibki pidada püüet neid rahvusvahelisse kogukonda põimida või neid täielikult isolatsioonist välja tuua. Samuti võib diplomaatiline kaasamine edendada teisi koostööviise, näiteks majanduslikku või sotsiaal-kultuurilist läbikäimist, või vastupidi. Juba tunnustatud riikide puhul kasutatakse tänapäeval diplomaatilist tõrjumist/



sanktsioone nende distsiplineerimiseks (näiteks terrorismi vähendamiseks, riigikorra muutmiseks/ säilitamiseks, üldise rahvusvahelise käitumise muutmiseks vms). Sotsiaalse kaasamise eesmärgiks on harilikult kaasatavas riigis erinevate huvi- või kodanikuühiskonna gruppide kaasamine või neile võimaluste avamine muudatuse elluviimiseks kaasarääkimisel (*ibid.* 9).

### **1.2.1. De facto riikide kaasamise/tõrjumise põhjused**

*De facto* riikide ükskõik milline kaasamine rahvusvahelisel tasandil on alati komplitseeritud, kuivõrd tuleb selgelt tõmmata piir kaasamise ja nende olemasolu ametliku tunnustamise vahele ehk nagu see teema on akadeemilises kirjanduses käsitletud, kaasamine ilma tunnustamiseta (*engagement without recognition*). Termin 'kaasamine ilma tunnustamiseta' on olnud välispoliitilises kõnepruugis kasutusel vähemalt viimased kümmekond aastat<sup>4</sup>, akadeemilises kirjanduses<sup>5</sup> umbes viimased viis aastat (Ker-Lindsay *ibid.* 268) ning seda kasutatakse just rääkides *de facto* riikidega suhtlemisest ja kaasamisest.

*De facto* riikide kaasamist, ülekantuna Rowe ja Freweri (*ibid.*) pakutust ning aluseks võttes USA suhtlust (Pegg *et al* 2014:10) nendega, on võimalik jaotada kolmeks:

1. Otsene kaasamine – riik/ organisatsioon või selle esindaja suhtleb sealhulgas kohtub *de facto* riigi ametnike, poliitikute, kodanike või teiste seotud gruppidega;
2. Kaudne kaasamine – riik/ organisatsioon või selle esindaja suhtleb teise riigi/ organisatsiooni või selle esindajaga *de facto* riigi teemadel;
3. Kaasamine puudub – kellelgi pole mingisugust kontakti kellegagi.

Esitatud kaasamise strateegiad ei ole seejuures teineteist välistavad, kuivõrd erinevatel teemadel võib toimida erinev suhtlusmall.

Maailmas on väga selgelt välja kujunenud kord ja tavad suveräänsete riikide omavaheliseks läbikäimiseks erinevates elu valdkondades. Märksa keerulisem on üheselt suhelda *de facto* riikidega, mis oma olemuselt ja nõudmistelt/ eesmärkidelt varieeruvad

---

<sup>4</sup> Euroopa Nõukogu konverents 'Summary of Conclusions', 'Frozen conflicts in Europe, The Approach of Democratic Security: The Case of Transnistria', Chisinau, 11.-12.09.2003. Euroopa Liidu seminariraport pärast Vene-Gruusia konflikti 2008. aastal 'The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia', millele eelnes NREPi (Non-Recognition and Engagement Policy) vastu võtmine.

<sup>5</sup> Cooley, A. ja Mitchell, L. A. (2010), "Engagement without Recognition: A New Strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States", *The Washington Quarterly*, 33(4)

väga tugevalt. Seda erinevust võib pidada ka peamiseks põhjenduseks, mis muudab *de facto* riikide kaasamise poliitilise elu küsimustesse keeruliseks (Pegg *et al* 2014:3). Pegg ja Berg (*ibid.*) viitavad oma tekstis Casperseni täheldusele, et igasugune rahvusvahelisel tasandil mittetunnustatud territooriumitega avalik lävimine on juriidilises mõistes ebaseaduslik, kuivõrd järgitakse üldtunnustatud tava pidada tunnustamata riiklikke moodustisi *de facto* okupeerituks ning nende valitsust seega ebalegitiimselt või rahva enamuse tahte alusel valituks. See omakorda aga annab alust nende territooriumite eemal hoidmiseks (tõrjumiseks) rahvusvahelisest suhtlusest. Samas leiavad autorid, et see käitumine on konditsionaalne ehk sõltub tegelikult *de facto* riigi mitteametlikest suhetest tunnustatud riikide, eelkõige maailma nn suurvõimudega.

Pegg (*et al ibid.*) väite kohaselt kohtleb rahvusvaheline avalikkus *de facto* riike kolmel moel, millele Lynch (Pegg *et al ibid.* 4) lisab ka neljanda (mida kasutavad küll vaid n-õ emamaad):

1. neile aktiivselt vastandudes, näiteks sanktsioonide ja embargodega;
2. neid üldiselt ignoreerides;
3. nende olemasolu teatud reservatsioonidega aktsepteerides;
4. neile tugevalt vastandudes ja jõuga *de facto* riiki elimineerida püüdes.

Seejuures on oluline märkida, et eelmainitud käitumisviisid ei ole teineteist välistavad.

### **1.2.2. Euroopa Liidu kaasamise instrumendid**

Euroopa Liit on oma olemuselt horisontaalselt ja vertikaalselt mitmetasandiline regionaalne rahvusvaheline organisatsioon, mis on aastatega välja kujundanud arvukalt erinevaid hoobasid, millega oma poliitikaid rakendada. Oluline on eristada ELi kaasamistaktikaid erinevates situatsioonides: teiste suveräänsete riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega, ja ametlikult mitte tunnustatud ehk *de facto* riikide või vaidlusaluste territooriumitega. Antud töös on fookuskese teisel grupil ehk ametlikult mitte tunnustatud riikide kaasamisel.

ELi kandvaks ideeks võib pidada rahukeskkonna loomist kogu regioonis ja võimalusel ka väljaspool. ELi ennast peetakse 'headuse jõuks' (ing.k *force for good*) ning sellest tulenevalt on ka tema välispoliitilised instrumendid, mida võib pidada olulisimaks, seotud nn pehme jõu kasutamisega. ELi kaasamise tööriistu on üheselt teoreetilises plaanis keeruline välja tuua, kuivõrd need ei ole kirjas liidu üheski alusdokumendis. Üldiselt saab

ELi välispoliitika kontekstis rääkida Ühtse Välis- ja Julgeolekupoliitika (*Common Foreign and Security Policy*<sup>6</sup>) allosadest lähtuvatest instrumentidest laienemise ning humanitaar- ja majandusabi teemadel. Euroopa Liit ei kasuta oma kaasamistegevustes sõjalisi strateegiaid.

### **1.3. Küprose konflikt Annani plaani ja Küprose Vabariigi Euroopa Liidu liikmeks saamiseni**

Käesoleva töö keskmes ei ole Küprose konflikti lahenemine, kuid selleks, et mõista paremini praeguseid kaasamisstrateegiaid või nende puudumist, on oluline lühidalt avada probleemi ajaline dünaamika selle algusest kuni Annani plaani läbikukkumise ja Küprose Vabariigi liitumiseni Euroopa Liiduga.

Iseseisva Küprose ajalugu ei ole pikk, kuivõrd sai alguse alles 1960. aastal, pärast Zürichi-Londoni leppe<sup>7</sup> sõlmimist 1959. aastal. Sellele eelnes sajandite pikkune võõrvõimude periood, kus saart hoidsid enda kontrolli all nii Kreeka, Ottomani impeerium kui Ühendkuningriik. Ühegi osapoole tähtsust ei saa alahinnata, kuivõrd nii Kreeka, Türgi kui Ühendkuningriik olid Küprose iseseisvumisel konstitutsioonilisteks garantvõimudeks (töötasid tagada Küprose Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse puutumatus ja austada Küprose põhiseadust). Ühendkuningriigist iseseisvumisele eelnes 1955. - 1959. aastal koloniaalsüsteemi vastane liikumine *enosis*, mille eesmärgiks oli Küprose liit Kreekaga. Seda stsenaariumi toetasid saare kreeka-küproslased, kes moodustasid orienteeruvalt neli viiendikku kogu elanikkonnast. Türgi-küproslaste vähemus aga nägi ainukese vastuvõetava lahenduseni Briti koloonia staatusest vabanemiseks *taksim* ehk kummagi saare osa teineteisest eraldumist/ iseseisvumist; ekstremistid soovisid Küprose liitmist Türgiga (Drevet ja Theophanous 2012).

1960. aasta põhiseadus oli garantvõimude väljapakutud kompromiss ühtse ja toimiva saareriigi loomiseks (iseloomustatud ka kui eliidi koostöö teooria ehk konsotsiationalismi<sup>8</sup>, ing.k *consociationalism*, rakendamist), kuid see iseloomustas väga

---

<sup>6</sup> Euroopa Liidu ühine välis- ja julgeolekupoliitika, kättesaadav: [http://eeas.europa.eu/cfsp/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/index_et.htm)

<sup>7</sup> Kättesaadav:

<http://unterm.un.org/DGAACS/unterm.nsf/8fa942046ff7601c85256983007ca4d8/8e23aea6e382fae085256a000007903e>

<sup>8</sup> Encyclopaedia Britannica definitsiooni järgi tugevalt lõhenenud riigis kogukondade eliitide võimu jagamise teooria; Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven ja London.

hästi kogukondade ebavõrdsust loodud Küprose Vabariigis (Dundas 2004:86). Seega, olles küll täitnud kauaaegse unistuse iseseisvusest ja suveräänsusest, ei suudetud kuidagi saavutada riikliku ühtsust: pinged kreeka-küproslastest koosneva enamuse ja türgi-küproslastest moodustuva vähemuse vahel hoopis kasvasid. Kuigi Küprose põhiseadus oli türgi-küproslastest vähemusele sätestanud sellised vähemuste õigused, mida ükski teine riik ei suutnud endal võrreldavakski muuta (kultuuriline ja usuline autonoomia, alati türgi-küproslasest asepresident, kümnest ministrist kolm ja viisteist viiekümnest Esindajate koja kohast), ei olnud kogukonnad toimuvaga rahul. Riik ei suutnud efektiivselt toimida, ning kasu ei olnud ka sellest, et garantvõimud iseseisva riigi siseasjadesse sekkuda püüdsid (*ibid.* 88).

Pärast pidevat omavahelist hõõrumist, otsustasid türgi-küproslased 1963. aastal riigi valitsemise juurest lahkuda, ning panna paika nn rohelise joone, mille eesmärgiks oli kahe kogukonna vahele piiri tõmbamine. Sellest tulenevalt püüdis Küprose president suhteid parandada, pakkudes välja mitmeid parandusi 1960. aasta põhiseadusesse, kuid see viis hoopis detsembris Küprose pealinnas Nicosias rahutuste puhkemiseni. Vägivallaaktsioonid, mis riigis aset leidsid, sundisid paljusid türgi-küproslasi enklaavidesse tõmbuma, kuna nad kartsid oma õiguste ja julgeoleku pärast. Sellised läbielamised vähendas nendepoolselt veelgi enam taht kreeka-küproslastega konstruktiivset koostööd teha ja ühises riigis elada (*ibid.*). Seega valitses 1963. aasta lõpust Küprost kreeka-küproslaste kogukond, ning türgi-küproslased jäid selles osas kergesse isolatsiooni. Olukorda oskas edukalt ära kasutada Türgi, saavutades oma etniliste kaaslaste suhtes absoluutse kontrolli.

Suhete pingestumine sundis rahvusvahelist üldsust toimuvale reageerima ning ÜRO Julgeolekunõukogu 1964. aasta resolutsiooniga nr 186 tehti soovitus ÜRO rahuvalvemissiooni saatmiseks Küprosele, mida juba järgmisel kuul resolutsiooniga nr 187 täitma kohustati ja paar nädalat hiljem realselt ka tehti. Esialgu oli tegemist ajutise missiooniga, mida pidi perioodiliselt vajadusel uuendatama. Rahuvalvemissiooni kõrval alustati 1968. aastal kahe kogukonna vaheliste rahukõnelustega (Mirbagheri 1998:55-57), mille eesmärgiks oli kreeka- ja türgi-küproslaste omavaheline lepitamine. Enne kõneluste katkemist 1974. aastal jõuti läbi arutada enamuse põhiseaduse võimalikest muudatustest, millest paljudes oli kumbki kogukond valmis ka järeleandmisi tegema. Seejuures olid 1972. aasta kõnelustevoorus läbirääkimistesse kaastatud lisaks kahele kogukonnale ka

Kreeka, Türgi ja ÜRO esindajad. Kuigi kõneluste jooksul üheski küsimuses lõplikele kokkulepetele ei jõutud, ei olnud tegemist siiski täielikult liiva jooksunud läbirääkimistega, kuivõrd avatud suhtluse käigus jõuti identifitseerida teemad, milles on olemas ühisosa ning mida kindlasti tuleb sügavamalt edasi arutada (*ibid.* 58).

Kuigi rahukõnelused olid aktiivselt toimumas, osapooled olid dialoogis, sai 1974. aastal Küprosel toimuvale saatuslikuks väliste osapoolte pidev sekkumine riigi siseasjadesse. Kreekas võimul olev huntavalitsus korraldas Nicosias *coup d'état*'i Küprose presidendi, Makariose vastu, mis lükkas Küprose rahvusvahelisse isolatsiooni. Türgi, kes tundis, et türgi-küproslased on toimunud riigipöördest otsesesse ohtu sattunud, otsustas neid päästma tulla ning ründas 20. juulil 1974 Küprost. 23. juulil aga kukkus Kreekas huntavalitsus kokku, riigis taastati demokraatia ja Küprosele iseseisvus, mille peale Küprose presidendi kohusetäitja, parlamendispiiker tegi türgi-küproslaste liidrile ettepaneku taastada 1960. aasta põhiseadus. Vaatamata sellele, et rahukõnelused taastusid, jätkas Türgi Küprosel sõjalisi missioone ja korraldas augustis teise suure rünnaku saareriigi territooriumil. Kuivõrd rahvusvaheline avalikkus oli aktsepteerinud 23. juulil taastunud Küprose riigikorda, nähti Türgi tegevust ebaseaduslikuna. Türgi-küproslased koondusid üle riigi kokku saare põhjaossa, sundides samast lahkuma kreeka-küproslasi. 16. augustiks 1974 oli Türgi okupeerinud 38% Küprose Vabariigi territooriumist (Drevet ja Theophanous *ibid.*).

ÜRO vahendatud läbirääkimistel sai järgmiseks oluliseks tähiseks 1983. aasta, kui türgi-küproslaste kogukonda koondav ja Türgi (sõjaväe) kontrolli all olev Küprose põhjaosa end ühepoolset iseseisvaks kuulutas. Uut riiki, Põhja-Küprose Türgi Vabariiki tunnustab senimaani vaid Türgi Vabariik. ÜRO Julgeolekunõukogu 1983. aasta resolutsioonist nr 541 Küprose saare põhjaosa eraldiseisva riigina mittetunnustamise kohta on rahvusvaheline avalikkus senimaani Põhja-Küprosega suhtlemisel lähtunud.

### **1.3.1. Küpros Euroopa Liidu agendas**

Küprose küsimus on ELi jaoks kesksel kohal olnud suhteliselt lühikest aega: jäigalt võib rääkida viimasest kahekümnest aastast ehk perioodist, mil Küprose Vabariik võttis tõsisemalt kätte euroliiduga liitumise protsessi lõpule viimise, mis algas juba 1970-datel aastatel. Sözeni (2009) hinnangul arvasid paljud vaatlejad 1990-datel ja 2000-date aastate alguses, et Euroopa Liiduga liitumise lootus suudab oluliselt tõhustada Küprose kahe osa

konflikti lahendamist ja saareriigi kiiret taasühendamist. Mulaj (2014:47) toob välja, et oluline probleemi dünaamika muutus, mis Küprose Vabariigi ELi püüdlustega kaasnes, suunas ühelt poolt saare põhjaosa veelgi suuremasse isolatsiooni. Teisalt aga innustas see türki-küproslasi tõhustama suhtlust kreeka-küproslastega föderaalriigi loomiseks, et kogu saar saaks ELiga ühineda ning selle hüvesid nautida.

Siiski peab ära märkima, et Euroopa Ühendus (EÜ) proovis olla 1974. aasta suvel, kui konflikt oli alguse saanud, teema vahendajaks Küprose, Kreeka ja Türki vahel, kuid enne kui ta jõudis millegi sisuliseni, liitus EÜga Kreeka (1975. aastal esitas avalduse ja 1981. aastal võeti täisliikmeks) ning kadus EÜ erapooletus antud küsimuses. Seetõttu on Euroopa Ühenduse ja hilisemalt Euroopa Liidu ametlik lähenemine Küprose konfliktile olnud „eemalolev murelikkus“ (*detached concern*) ning tegevus piirdunud peaaesjalikult ÜRO peasekretäri tegevuste (moraalse) toetamisega kahe kogukonna vahelise dialoogi loomisel ja üleval hoidmisel (Verney 2009:126).

Kreeka olulisust antud teemal on raske alahinnata, kuivõrd kuni Küprose liitumisotsuse vastuvõtmiseni ähvardas Kreeka vetostada kõigi teiste potentsiaalsete liikmete ühinemise Euroopa Liiduga seni, kui saareriigi lõhestatust kasutatakse tema liitumise vastase argumendina. Seega pidid nii Euroopa Komisjon (EK) kui Nõukogu (EN) kinnitama, et konfliktile lahenduse leidmine ei ole Küprose ELiga liitumise eeltingimuseks. Euroopa Liidu Nõukogu kinnitas antud seisukoha ametlikult 1999. aasta detsembri Helsinki tippkohtumisel<sup>9</sup> ning kordas seda 2002. aastal Kopenhaagenis (EN 15917/02) Küprost liitumiskõlbulikuks tunnistades. Samas tähendas see automaatselt seda, et EList sai konflikti kistud osapool.

ELi ja Küprose Vabariigi vahelised kõnelused viimase ühendusega liitumiseks algasid ametlikult 31. märtsil 1998. aastal ning lõppesid kõigi nõuete täitmisega juba detsembris 2002. Euroopa Liit, olles mõistnud konflikti võimalikku destabiliseerivad mõju kogu protsessi tulemustele, innustas ÜRO toetusel Küprose taasühinemist (nn Annani plaani poolt hääletamist) ja rõhutas, et eelistab endaga liituma kogu Küprost, mitte ainult saare lõunaosa. Rahvusvahelise Kriisigrupi (*International Crisis Group*) 2006.<sup>10</sup> ja 2011.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm)

<sup>10</sup> Kättesaadav:

[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/171\\_the\\_cyprus\\_stalemate\\_what\\_next.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/171_the_cyprus_stalemate_what_next.pdf)

<sup>11</sup> Kättesaadav: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/turkey-cyprus/cyprus/B61%20Cyprus%20-%20Six%20Steps%20toward%20a%20Settlement.pdf>

aasta raportite põhjal saab järeldada, et Küprose Vabariigi Euroopa Liiduga liitumisele vahetult eelnev periood oli konflikti algusest saati aeg, mil EL pööras antud teemale kõige enam tõsist sisulist tähelepanu, nagu on leidnud ka Mulaj (*ibid.*).

### **1.3.2. Annani plaan kui murdepunkt**

ÜRO eest veetud ja ELi poolt tugevalt toetatud Küprose ühendamise strateegia, tuntud kui Annani plaan toonase ÜRO peasekretäri Kofi Annani järgi, ja sellega seonduv osutus ligi kolm aastakümnet väldanud konflikti omamoodi kulminatsiooniks. Annani plaan pani paberile konkreetse tegevuskava kahe Küprose kogukonna rahumeelseks ühendamiseks ühte föderatiivsesse roteeruva keskjuhtimisega Küprose Vabariiki. Kuivõrd tegemist oli ÜRO juhitava vahendusega, ei olnud Euroopa Liidul peale moraalseks toeks (nt soovitus kogukondadel plaani poolt hääletada) olemise olulist rolli. Seetõttu on ka loogiline, et teema ei omanud enne Annani plaani rahvahääletusi suuremat tähelepanu erinevates ELi institutsioonides.

Annani plaan leidis tugevat toetust türki-küproslaste seas (aga näiteks ka Türki pooldas lõplikku versiooni), kuid palju enam vastuseisu kreeka-küproslaste hulgas. Mõlemas saareriigi pooles viidi 2004. aasta 24. aprillil läbi rahvahääletus, kus türki-küproslased hääletasid strateegia poolt (64,9% poolt), kuid kreeka-küproslaste enamus (75,8%) väljapakutu vastu (Bryant). Kreeka-küproslaste Annani plaani ära põlgamine pani Euroopa Liidu neis pettuma, kuivõrd Küprose liitumine ELiga samal aastal oli tehtud eeldusel, et riigi kaks osa jõuavad 1. maiks 2004 ühinemistemadel nii kaugele, et kogu saareriik saab *de jure* ja *de facto* liidu liikmeks.

ÜRO Küprose ühendamise strateegia ebaõnnestumist tuleb seega otsida eelkõige plaani vastu hääletanud kreeka-küproslaste hulgast, kes tõid peamiste põhjendustena välja Annani plaani tasakaalust väljas olemise: viimasel hetkel koostatud lõplikusse teksti oli lisatud väga palju türklaste nõudmisi, mis ei taganud kreeka-küproslaste hinnangul turvalisust, õigesti funktsioneerivat ja elujõulist riiki, mida nemad just eriti ootasid. Selle käiguga muutus aga kogu teema fookus: oma eitava vastusega ühinemisele tõusis kreeka-küprose kogukond peamiseks konflikti lahenemise takistuseks. EK toonane laienemisvolinik, Günther Verheugen ütles oma EP-s peetud sõnavõtus 21. aprillil 2004<sup>12</sup> ehk kolm päeva enne rahvahääletust, et tunneb end ja Euroopa Liitu üldiselt petetuna, kui

---

<sup>12</sup> EP debatt 21.04.2004

kreeka-küproslaste kogukond ei hääleta Annani plaani poolt. 1999. aastal Helsingis kokku lepitu ehk see, et saare taasühinemine enne ELiga liitumist ei ole Küprose liikmelisuse eeltingimus eeldas, et nii Euroopa Liit, ÜRO kui kaks Küprose kogukonda teevad omaltpoolt kõik, et konflikt võimalikult kiiresti ja mõlemale osapoolle vastuvõetavalt lahendada. Seda pidigi tegema Annani plaan, millest kreeka-küprose kogukond viimasel hetkel taganes, pannes omakorda ELi liikmeid kahtlema Küprose tõsiseltvõetavuses partnerina.

Euroopa Liiduga liitumise lepingu protokoll nr 10, mis sai allkirjad 16. aprillil 2003 ja hakkas kehtima 1. mail 2004 jõustas ametlikult olukorra, mille kohaselt võeti liitu 1960. aastal loodud Küprose Vabariik oma tollastes piirides ning mille valitsus on ainus rahvusvaheliselt tunnustatud ja allkirjaõiguslik Küprose Vabariigi esindaja. Samuti kinnitas protokoll 10 üle, et *acquis*'i kohaldumine on peatatud „nendes Küprose Vabariigi piirkondades, mille üle puudub Küprose Vabariigi valitsusel tegelik kontroll“. See oli selgeks märgiks Euroopa Liidu Küprose-suunalise poliitika järjepidevusest, mille kohaselt EL tunnustab Küprose Vabariigi riiklikku ja territoriaalset ühtsust, vaatamata 1974. aastal toimunud Türgi invasioonile järgnenud *de facto* jagunemisele. Samas jättis see avalikult lahtised otsad konfliktis, millega Euroopa Liit end Küprost liikmekandidaadiks tunnistades oli pöördumatult sidunud.

Et aga mitte karistada Annani plaani poolt hääletanud ja ühinemist soovinud türgi-küprose kogukonda, otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vahetult enne Küprose Vabariigi ELiga liitumist, 26. aprillil 2004 ehk kaks päeva pärast strateegia vastuvõtmise üldist läbikukkumist jõustada kaks regulatsiooni (otsese kaubavahetuse, ja finantsabi regulatsioon), mille eesmärgiks pidi olema saare põhjaosa isolatsioonist välja toomine. Nende kahe regulatsiooni vastuvõtmine, mõju ja olulisus on pikemalt vaatluse all töö teises osas, kus on analüüsitud erinevate ELi institutsioonide kaasamispraktikaid Põhja-Küprose suunal.



## 2. EUROOPA LIIDU KAASAMISE STRATEEGIAD JA PRAKTIKAD PÕHJA-KÜPROSE SUUNAL

Empiirilise osa peamiseks aluseks on Euroopa Liidu põhiinstitutsioonide (Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon) avalikud kommunikatsioonid resolutsioonide, regulatsioonide, raportite, pressiteadete ja erinevate töögruppide väljundite näol. Seejuures on oluline lisada, et kuivõrd Euroopa Liidu ametite publikatsioonide sisu on enamjaolt formaalne ja deklaratiivne ning tegelik sisuline teemaarutelu toimub kinniste uste taga, on töös kasutatud ka autoripoolseid kontaktivõtte asjaomaste instantside või nende esindajate ja Wikileaks Küprost puudutavate kaablite põhjal tuvastatud teemaga seotud ELi (endiste) diplomaatidega.

Uurimismeetodilt on käesolev töö juhtumianalüüsi põhine ja proovib lahti mõtestada ELi strateegiad ning erinevate institutsioonide ja/või neis osalevate liikmesriikide motivatsioonid Põhja-Küprose kaasamisel/ tõrjumisel ELi poliitikates. Antud osa lähtub erinevatest kaasamise aspektidest (diplomaatiline, majanduslik sotsiaalne ja kultuuriline), mida on võimalik hinnata, lähtudes erinevatel Euroopa Liidu otsustustasanditel välja antud kommunikatsioonidest (resolutsioonid, sõnavõttud, kavad, visiivid, grupid jne). Kasutatavate kaasamise hindamise parameetrite aluseks on võetud sarnane uurimistöö *de facto* riikide ja USA suhtluse põhjal (Pegg *et al ibid.*) ning *de facto* riikide kaasamine (Ker-Lindsay *ibid.*), ning need on alljärgnevad:

1. Suhtluse otsesus/kaudsus, ametlikkus/mitteametlikkus;
2. Kaasamise strateegilisus või formaalsus;
3. Keelekasutus;
4. Suurimad lahkkelid programmide/ seisukohtade vastu võtmisel, sh liikmesriikide motivatsioonid abi andmise/ mitteandmise poolt või vastu hääletamisel;
5. (Wikileaks avaldatud seisukohad vs EL ametlikud seisukohad.)

Antud peatüki esimeses osas on vaatluse all Euroopa Liidu kaasamise strateegiad Põhja-Küprose suunal: kas need on üldse olemas ja kui, siis kelle poolt välja töötatud või kasutatavad. Juhul, kui strateegia on olemas, siis kuidas see välja kujunes. Peatüki teises

osas on fookuses kaasamisstrateegiate/ -tegevuste rakendamine ja erinevad instrumendid, mida Euroopa Liidu erinevad institutsioonid on kasutanud või proovinud rakendada.

Analüüsi aluseks on hüpotees, et Euroopa Liidul on olemas nii diplomaatiline, majanduslik kui sotsiaalne ja kultuuriline kaasamisstrateegia ja -praktikad Põhja-Küprose suunal. Samas ei ole ELil tema aluspõhimõtetest ja suundumustest tulenevalt olemas sõjaväelist kaasamise plaani, mistõttu ei ole seda aspekti kaasamisest kui välispoliitilisest instrumendist käesolevas töös lähemalt ka uuritud.

## **2.1. ELi kaasamise strateegiad Põhja-Küprose suunal**

Põhja-Küprosel elav türki-küproslaste kogukond, kes 2004. aastal hääletas ÜRO välja pakutud Ühinenud Küprose Vabariigi poolt (Annani plaan), kuid kes kreeka-küproslaste vastuseisu tõttu siiski Euroopa Liiduga ühinemisest eemale jäid, pole seetõttu endiselt täielikult rahvusvahelise avalikkuse jaoks isolatsioonist väljunud. Märksõnad, millest antud juhul kommunikatsioonidest andmeid kogudes olen lähtunud, on „Põhja-Küpros“ (*Northern Cyprus*), „(de)isolatsioon“ [(de)isolation] ja „auhind“ (*reward*). Kesksed küsimused on, kes, kus, millal, mida on rääkinud ja mille eest seisnud. Ehk, kas ja kuidas mida on Euroopa Liit teinud, et kompenseerida Põhja-Küprosele nende soovi konflikt lõpetada ja riik enne 2004. aasta maid taasühendada.

Euroopa Liidu institutsioonid lähtuvad Protokoll 10 alusel põhimõttest, et kogu Küprose saar kuulub *de jure* ELi, kuid selle põhjaosas on *acquis* ajutiselt peatatud, kuivõrd piirkond ei ole Küprose Vabariigi keskvalitsuse kontrolli all. Sellest tulenevalt kasutatakse enamjaolt saare põhjaosa nimetusena Põhja-Küpros (*Northern Cyprus*), nn „Põhja-Küprose Türki Vabariik“ (*so-called „Turkish Republic of Northern Cyprus“*, või „TRNC“), inimestel suunatud meetmete puhul türkiküproslaste kogukond (*Turkish Cypriot community*). Jutumärke riigi nimes kasutatakse selle ametliku tunnustamise vältimiseks. Mõisteid kasutatakse kommunikatsioonides läbivaldt.

### **2.1.1. Diplomaatilised kaasamisstrateegiad**

Põhja-Küprose isolatsioonist välja toomiseks on oluline omada diplomaatilisi suhteid, mille ametlikkus on aga küsimärgi all, kuivõrd Euroopa Liidu jaoks ei ole Põhja-Küprosel eraldiseisvat valitsust ega iseseisvaid institutsioone, kellega asju ajada või diplomaatilisi suhteid arendada. Seega on käesoleva allosa eelduseks, et ELil on alates 2004. aastast

välja kujunenud mitteametlikud diplomaatilised kaasamisstrateegiad saare põhjaosaga suhtlemiseks. Kasutades nii ELi ametlikke kommunikatsioone kui Wikileaks kaableid, uurisin, kas ja kui, siis millised on ELi diplomaatilised kaasamisstrateegiad Põhja-Küprose suunal tegelikkuses pärast 2004. aasta 1. maid.

Euroopa Liit on oma suhetes Põhja-Küprosega üheltpoolt otsene, teisalt kaudne, mistõttu on ühtset strateegiat keeruline näha. Küprose küsimus ja Põhja-Küprose diplomaatiline kaasamine sõltub suuresti Euroopa Liidu Nõukogu eesistujast ja tema prioriteetidest. Näiteks ütles Euroopa Parlamendi liige Jelko Kacin oma 2008. aastal avaldatud artiklis<sup>13</sup>, et 2004. aastal türgiküproslaste suunal toimunud ebaõiglus tuleb viimaks joonde ajada ning see on ÜRO kõrval ka Euroopa Liidu probleem. Ta lisas, et Nõukogu eesistuja (tol hetkel Kacini kodumaa Sloveenia) peab võtma sisse aktiivse rolli ja kahe kogukonna vahelistele läbirääkimistele kaasa aitama. Ta pidas oluliseks, et Küprose türgi kogukond saaks Euroopa Parlamenti saata enda vaatlejad ning võimalusel juba 2009. aastal toimuvatel valimistel ka esimese(d) EP liikme(d) enda esindaja(te)na valida. Ametlikult teadaolevalt ei ole ükski eesistuja sellest reaalset strateegiat välja kujundanud.

2005. aastal ütles Euroopa Komisjoni lainenemisvolinik Olli Rehn, et Euroopa Komisjon on Küprose ELiga liitumise järgselt korduvalt väljendanud toetust kõigile „tõsistele ja heasoovlikele katsetele“<sup>14</sup> riigi taasühendamiseks. Ta lisas, et Euroopa Liit on valmis edasistes kõnelustes võtma proaktiivset rolli, et ÜRO egiidi all toimuvad ühinemisläbirääkimised lahenduseni jõuaksid. Samuti kutsus Rehn üles kaht osapoolt dialoogis osalema, kuivõrd „[ilma dialoogita] pole mõtet teistele ELi esindajatele käia teineteise peale kurtmas“<sup>15</sup>. See justkui annab aimu sellest, et Euroopa Komisjonil on või vähemalt on olnud mõtte endast, kui eesrindlikust teema osapooltest, kes peab seejuures osutama tähelepanu lisaks Küprose Vabariigi keskvalitsuse poolt kontrollitavale territooriumile ka selle reaalsest haldusalast väljas olevale alale ehk Põhja-Küprosele.

Euroopa Parlamendis (EP) on Küprose liitumise järgselt puudunud suurem strateegia Põhja-Küprose teema arutamiseks. Siiski võis teemas näha paradigma vahetust vahetult enne Küprose liitumist mais 2004<sup>161718</sup>. Sellest hetkest alates olid nn süüpingis

---

<sup>13</sup> International Institute of Futures, <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Eng&Kat=09&ID=356>

<sup>14</sup> Olli Rehni kõne „Küpros: üks aasta pärast ühinemist“, SPEECH/05/278.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> EP debatt 21.04.2004

<sup>17</sup> Spiteri (2004)

<sup>18</sup> Euroopa Parlamendi resolutsioon [P5\_TA(2004)0347]

kreekaküproslased, kes ei soovinud saareriigi ühinemist ja seeläbi terviklikult ELi liikmeks astumist, ning püüti leida Küprose türki kogukonnale mingisugust 'präänikut' nende positiivse suhtumise eest taasühinemisesse. Küprose Vabariigi ELiga liitumise järgselt ei ole EP plenaardebattides kordagi olnud fookuses Põhja-Küprose abistamise teema, see on alati olnud kas Türki liitumise või Türki üldiste ELi suunaliste suhete (sh suhete puudumise Küprose Vabariigiga) kontekstis<sup>19</sup>. Seetõttu väidan, et Euroopa Parlamendil ei ole olnud ega ole senimaani olemas kaasamise strateegiat Põhja-Küprose suunal.

Ainus aspekt, mis eelmist väidet ümber lükata võiks, on mitteformaalse EP grupi, *High-Level Contact Group for Relations with the Turkish Cypriot Community in the Northern Part of the Island*<sup>20</sup>, olemasolu. Grupi kodulehe andmetel loodi ühendus EP juhtkonna mandaadiga, eesmärgiga tugevdada suhteid Küprose türki kogukonnaga peale Küprose Vabariigi liitumist ELiga. Grupp on europarlamenti *modus operandi* suhtlemisel türki-küproslastega ajal, mil kogukond on *de facto* EList väljas. Kahjuks ei ole käesoleval hetkel (mai 2015) Grupi aktiivsuse kohta enam informatsiooni – viimane tegevusraport pärineb 2011. aastast ning pärast korduvaid kontaktivõtuproove ei ole õnnestunud ei Grupi ametlikul ega liikmete isiklikel aadressidel ühendust luua. Seega ei ole ka sellel moodustisel võimalik hajutada väidet, et Euroopa Parlamendis puudub töötav strateegia Põhja-Küprose kaasamiseks.

Seega, ELil üldiselt ühest tugevat diplomaatilist kaasamisstrateegiat Põhja-Küprose suunal välja kujunenud ei ole. Selle peamiseks põhjuseks võib pidada seda, et Põhja-Küprosel puudub ametlik riigi staatus, mis läbi ei ole olemas ka formaalset võimueliiti, kellega suhteid arendada või puudub ELil diplomaatiline ambitsioon/ oskus Põhja-Küprost kaasata.

### **2.1.2. Majanduslikud kaasamisstrateegiad**

Euroopa Liidu jaoks on läbi ajaloo olnud kesksel kohal oma liikmesriikide majanduslik areng. Seetõttu on ka loogiline eeldada, et Põhja-Küprose isolatsioonist välja toomisel mängib olulist rolli majanduse arendamine (sh saare lõunaosaga võrreldavaks tõstmine). Euroopa Liit on Põhja-Küprose suunal välja kujundanud majandusliku

---

<sup>19</sup> Türki Euroopa Liiduga liitumiskõneluste edenemisraportid 2009, 2010, 2011

<sup>20</sup> [http://www.europarl.europa.eu/cytr/cms/lang/en/CYTR\\_home/about](http://www.europarl.europa.eu/cytr/cms/lang/en/CYTR_home/about)

kaasamisstrateegia, mis koosneb kahest mehhanismist: abiregulatsioonist, mis on ka käigus (389/2006) ja otsese kauplemise regulatsioonist (määruse ettepanek 2004/0148), mille osas pole seni ühisele seisukohale jõutud. Uurisin ELi majandusmehhanismide taguste kaasamise strateegiate olemasolu või nende puudumist nii ametlike allikate kui Wikileaksi kaablitest saada olevate seisukohta alusel.

Oluline on märkida, et töö majandusvaldkonnas Põhja-Küprose isolatsioonist välja toomiseks algas kohe, kui sai selgeks, et Euroopa Liiduga liitub vaid Küprose Vabariigi lõunaosa. Euroopa Nõukogu 27. aprilli 2004. aastal järeldustes on selgelt kirjas: „Küprose türgi kogukond väljendas oma selget soovi ühendada oma tulevik Euroopa Liiduga. Nõukogu soovib otsustavalt lõpetada Küprose türgi kogukonna isolatsiooni ning aidata kaasa Küprose taasühendamisele, toetades Küprose türgi kogukonna majanduslikku arengut. Nõukogu on kutsunud Komisjoni üles esitama vastavaid ettepanekuid, mis keskenduksid eelkõige saare majanduslikule integreerimisele ning kahe kogukonna vaheliste kontaktide ja Euroopa Liiduga suhtlemise edendamisele“<sup>21</sup>.

7. juulil 2004. aastal tuli Euroopa Komisjon välja konkreetse abikavaga, kuidas lõpetada Küprose türgi kogukonna isolatsioon. EK laienemisevolinik Günter Verheugen ütles paketti kommenteerides, et kuivõrd Küprose türgi kogukond „avaldas ÜRO Küprose ühendamise plaanile ülekaalukat toetust, oleks ebaõiglane, et mitte öelda enam, jätta nad külma kätte“<sup>22</sup>. Ta lisas, et ELil on eriline kohustus Küprose türgi kogukonda aidata, kuivõrd erinevalt saare lõunaosast, toetasid nad Küprose taasühinemist Annani plaani järgi<sup>23</sup>. EK kava pidi koosnema abi- ja kauplemismehhanismidest, mis juhul kui Euroopa Liidu Nõukogu selle kinnitab, võimaldaks hakata Põhja-Küprosel majanduslikult arenema isolatsioonist väljumise suunas. Samas oli teada, et nii Küprose Vabariik kui Kreeka olid Komisjoni väljapakutud plaaniga rahulolematud, väites, et Põhja-Küprosega otsekaubanduse sisseadmimine võrdub kohaliku Türgi (okupatsiooni)võimu tunnustamisega<sup>24</sup>.

Selleks, et vähemalt abimehhanismid türgi-küproslaste suunal käivitada, näis 2004. aasta sügisel otstarbekas need otsese kauplemise mehhanismist lahti siduda. Kuigi Euroopa Komisjon (ja muuhulgas ka Türgi) nägid sellel negatiivseid mõjusid ühinemise poolt

---

<sup>21</sup> Euroopa Liidu Nõukogu järeldused, DG E I8907/04

<sup>22</sup> EK pressiteade, IP/04/857

<sup>23</sup> Wikileaksi kaabel 04BRUSSELS2938\_a, B. Nicosia 01288

<sup>24</sup> *Ibid.*

hääletanutele Põhja-Küprosel. Teisalt nägi Komisjon ohtu Põhja-Küprose teema ülepaisutuseks, mis omakorda võis jätta jälje Türgi liitumiskõneluste võimalikule arengule sama aasta sügisel<sup>25</sup>. Seega oli EL tegelikult majandusliku abi strateegia väljakujundamisel ja elluviimisel 2004. aastal suhteliselt hiiliv. DG-Enlargementi Küprose Töögrupi juht Pierre Mirel avaldas kartust, et otsese kauplemise mehhanismi paketiist välja jätmise õõnestab Põhja-Küprose ühinemispooldajaid, ning kuivõrd abipaketi tegevuste väljund on pikemaajalisem, oleks just otsese kauplemise võimaldamine see mehhanism, mis näitaks, et EL teeb „midagigi“, et Annani plaani poolt hääletanud põhjaküproslasi isolatsioonist välja aidata. Nii DG-Enlargementi peadirektor Fabrizio Barboso kui Nõukogu sekretariaadi peadirektor Robert Cooper leidsid, et abi- ja otsese kauplemise mehhanismide arutelu oli väljunud juriidilisest keskkonnast ja muutunud täielikult poliitiliseks. Cooper lisas veel, et Euroopa Liidul puudub ilmselgelt strateegia Küprose taasühendamiseks, ning pakutud mehhanismid on Põhja-Küprosele lihtsalt „auhinnaks“ taasühinemise pooldamise eest<sup>26</sup>.

Kuivõrd abi- ja otsese kauplemise regulatsiooni arutelu kese langes Hollandi eesistumise aega, on selge, et Hollandi diplomaadid omasid teemal tugevaid arvamusi. Eesistuja püüdis kiivalt kaitsta abi- ja otsese kauplemise mehhanismide koos vastuvõtmist ehk nende mitte teineteisest lahti haakimist. Kreeka-küproslased aga ütlesid selle peale, et nad suudavad elada abiregulatsiooni elluviimisega, kuid kindlasti mitte Põhja-Küprosega otsese kauplemise sisse seadmisega. Küprosel visiidil viibinud Hollandi Euroopa asjade ministrile kinnitasid küproslased, et on valmis antud küsimuses olema paindlikud, kuid ministrile jäi ebaselgeks, mida 'paindlikkus' antud küsimuse puhul Küprosele pidi tähendama<sup>27</sup>. Ilmselgelt ei olnud Küpros tegelikkuses valmis põhjaküproslasi Euroopa Liidu hüvedele ja avatud turule lähedale laskma, muidu oleks nad ehk võinud juba 2004. aasta aprillis hääletada Annani plaani poolt ja liitumisjärgset teema tõusetumist üldse vältida.

Enne, kui jõuti mehhanismide osas üksmeelele, võttis 2005. aasta 17. veebruari Euroopa Nõukogu Majandus- ja Finantsministrite nõupidamise tulemusena Nõukogu vastu määruse nr 886/2004 (mis jõustas nn rohelise joone regulatsiooni Küprose Vabariigi nende osade vahel, mille üle riigi keskvalitsusel on kontroll ja mille üle kontroll puudub,

---

<sup>25</sup> Wikileaksi kaabel 04BRUSSELS3821\_a, B. USEU Brussels 3225

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

mis oli paigas juba 1974. aastast) paranduse, mille eesmärgiks oli kauplemise edendamine kummalgi pool rohelist joont ning võimalikule integratsiooniprotsessile kaasa aitamine<sup>28</sup>. Seda võib käsitleda ka kui katset tuua saare põhjaosa isolatsioonist välja, seejuures minnes mööda Küprose Vabariigi vastuseisust Põhja-Küprost ülejäänud maailmale, eelkõige aga Euroopa Liidule avada.

2006. aasta septembris kinnitas EK laienemisvolinik Olli Rehn Türgi liitumise teemal peetud ettekandes Euroopa Parlamendi ees, et Euroopa Liidu Nõukogu peab jõudma abi- ja kauplemispaketi osas üksmeelele, ning toetab igakülgselt Soome eesistumise püüdlust jõuda kauplemise mehhanismi osas kokkuleppele, et „liikmesriigid saaksid [Põhja-Küprose suunal] oma kohustuste kõrgusel olla“<sup>29</sup>. Sama aasta oktoobris, kui oli jõutud kokkuleppele abimehhanismis (Abiregulatsioon 389/2006), sõnas Rehn, et tervitab otsust, „mis võimaldab käivitada konkreetset projektid toomaks Küprose türgi kogukonda Euroopale lähemale. See on ELi poolne järjekordne samm lõpetamaks kogukonna isolatsiooni ja seega toetama Küprose taasühinemist“<sup>30</sup>. Sama kordas ta 2009. aastal<sup>31</sup>, kui Abiregulatsioon täies mahus jõustus.

Abiregulatsioonil on viis suuremat strateegilist eesmärki: (1) Küprose türgi kogukonna ettevalmistamine ELi õiguse üle-/ kasutuselevõtmiseks ja rakendamiseks; (2) infrastruktuuri arendamine ja ümberkorraldamine; (3) kogukondade vahelisele leppimisele kaasa aitamine, kodanikuühiskonna tugevdamine ja usalduse kasvatamine; (4) Küprose türgi kogukonna lähendamine Euroopa Liidule; (5) sotsiaalse ja majandusliku arengu soodustamine.

Otsese kauplemise otsas aga üksmeelele ei jõutud ning konkreetset töötavat strateegiat seetõttu olemas ka ei ole. Nõukogu määruse ettepaneku seletuskirjas on Euroopa Komisjon selgitanud, et „ettepanekueelnõus soovitatakse võtta Euroopa Liidu tolliterritooriumile sisenevate toodete puhul kasutusele sooduskord ning esitatakse muuhulgas üksikasjalikud eeskirjad Küprose türgi kaubanduskoja või muu nõuetekohaste volitustega asutuse väljastatavate kauba päritolu tõendavate dokumentide, fütosanitaarkontrolli, toidu- ja tooteohutuse, maksustamisküsimuste, teatamiskohustuste ning ebaefektiivse koostöö, rikkumiste ja pettuste korral võetavate kaitsemeetmete kohta.

---

<sup>28</sup> EN pressiteade, 6141/05 (Presse21)

<sup>29</sup> Olli Rehni kõne EP ees

<sup>30</sup> EK pressiteade, IP/06/1489

<sup>31</sup> EK pressiteade, IP/09/1987

Tehakse ettepanek, et sooduskord viidaks ellu tariifikvootide süsteemina, mis tuleks kehtestada toetamaks majanduse arengut, vältides samas kunstlike kaubandusvoogude tekkimist ja pettustele kaasaaitamist<sup>32</sup>. Seega oli ELil olemas reaalne plaan, kuidas Põhja-Küprosega otsekaubandust korraldada, kuid hetkel see endiselt ei tööta. 2010. aastal leidis Euroopa Parlamendi õiguskomisjon (JURI – *Committee on Legal Affairs*), pärast Lissaboni leppe jõustumist ei saa Põhja-Küprost kui kauplemispartnerit käsitleda kolmanda riigina, kuivõrd see tähendaks Leppe artikli 207 põhjal, et tegemist ei ole Euroopa Liidu osaga<sup>33</sup>, nagu seni olid järjepidevalt üritanud väita Küpros ja regulatsiooni jõustumist ja blokeeritud. JURI liikmed saatsid oma arvamuse edasi EP juhatusetele.

Eelnevale tuginedes on võimalik näha, et Euroopa Liidul on olemas majanduslik strateegia Põhja-Küprose kaasamiseks isegi, kui mõni liikmesriik, eelkõige Küprose Vabariik, seda osaliselt blokeerida on püüdnud.

### **2.1.3. Sotsiaalsed ja kultuurilised kaasamisstrateegiad**

Sotsiaalsed ja kultuurilised kaasamisstrateegiad on väga tugevalt läbi põimunud majandusliku strateegia abiregulatsioonist, kuivõrd need tegevused või rahastatavad projektid on suunatud Küprose turgi kogukonna lähendamiseks Euroopa Liidule ning kogukonna isolatsioonist välja aitamiseks. Seetõttu on mõttekam selle strateegia mõjudest rääkida kaasamise praktikate kontekstis, kus saab välja tuua konkreetsed mehhanismid, mille EL on turgi-küproslaste lõimimiseks loonud.

## **2.2. ELi kaasamise praktikad Põhja-Küprose suunal**

Praktikate analüüs on jaotatud kaasamisstrateegia põhitüüpide järgi diplomaatiliseks, majanduslikuks ning sotsiaalseks ja kultuuriliseks. Üheltpoolt on võimalik lähtuda antud peatüki esimeses osas välja toodud strateegiate rakendamist, kuid teisalt on selge, et praktikas on tegevused, mida Euroopa Liit Põhja-Küprose suunal ellu viib erinevad ja mitmekülgsemad.

---

<sup>32</sup> EK ettepanek EN määruseks

<sup>33</sup> EP pressiteade 19.10.2010



### 2.2.1. Diplomaatilised instrumendid

Diplomaatiline kaasamine Põhja-Küprose suunal väljendub Euroopa Liidu käitumises kõige eredamalt erinevates visiitides piirkonda. Rahvusvaheline Kriisigrupp Euroopas (*International Crisis Group Europe*: 2011) näitlikustab väidet sellega, et Euroopa Komisjoni presidendi Jose Manuel Barroso 2010. aasta visiit aitas kaasa Limnitis/Yesilirmak'i piiriületuspunktis kokkuleppele jõudmisele, kuid Komisjoni laienemisvoliniku Štefan Füle külaskäik oli selle avamiseks kriitilise tähtsusega.

Oluliseks ühenduseks (formaalsel tasandil) võib pidada Euroopa Liidu infopunkti olemasolu Põhja-Küprosel, mille eesmärgiks on selle kodulehe<sup>34</sup> andmetel tuua Küprose turgi kogukond Euroopa Liidule lähemale. Infopunkt on aktiivne ka sotsiaalmeedias<sup>35</sup>, andes pidevalt informatsiooni erinevate ürituste, sealhulgas ELi liidrite külaskäikude või arvamuste kohta. Tegemist ongi ametliku Euroopa Liidu kontaktpunktiga saare põhjaosas. Kuivõrd Euroopa Liidu retoorikas on Põhja-Küpros Küprose Vabariigi keskvalitsuse kontrolli alt väljas olev territoorium, ning järgides ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni nr 186 aastast 1983, ei ole ELil võimalik Põhja-Küprosele oma ametlikku diplomaatilist missiooni saata. Infopunkt taasavati 30. aprillil 2015, ning selle avamisest võttis osa ka Euroopa Komisjoni Regionaalse arengu büroo peadirektor Walter Deffaa<sup>36</sup>. Infopunkt on selgelt suunatud Küprose turgi kogukonnale ega oma poliitilist võimu toetavat rolli, mistõttu ei saa rääkida kellegi vastuseisust antud informatsioonipunkti avamisele. Antud infopunkt on vähemalt teoreetiliselt tasandil hea näide Põhja-Küprose kaasamisest ja lähendamisest Euroopa Liidule. Küsitav on punkti reaalne kasulikkus ja kasutatavus turgiküproslaste poolt.

Euroopa Parlamendi resolutsioonid ja arutelud plenaaristungitel on küll arutletud ja võetud vastu (Põhja-)Küprost puudutavaid arvamusi, kuid nagu juba antud peatüki esimeses osas diplomaatilise kaasamise strateegia kohal ilmes, ei ole debattide ja resolutsioonide kese pea kunagi Põhja-Küprose isolatsiooni lõpetamisel või kaasamispoliitika ajamisel. Euroopa Parlament on küll vastu võtnud resolutsioone<sup>373839</sup>

---

<sup>34</sup> <http://www.abbilgi.eu/tr/>

<sup>35</sup> [https://www.facebook.com/ABBilgi?\\_rdr](https://www.facebook.com/ABBilgi?_rdr)

<sup>36</sup> EK uudis 30.04.2015

<sup>37</sup> Euroopa Parlamendi 18. juuni 2008. aasta resolutsioon teadmata kadunud isikute kohta Küprosel – Euroopa Parlamendi 15. märtsi 2007. aasta resolutsiooni järelmeetmed (2007/2280(INI))

<sup>38</sup> Euroopa Parlamendi 12. veebruari 2015. aasta resolutsioon Ashias kadunud isikute massihaudade kohta Ornithi külas Küprose okupeeritud osas (2015/2551(RSP))

<sup>39</sup> European Parliament resolution of 10 February 2010 on Turkey's progress report 2009

Küprose kriisi lõpetamiseks ning õiguse andmiseks Küprose riigile. EP on mõistnud hukka Türgi sõjaväe okupatsiooni territooriumil<sup>40</sup>, mis õigusjärgselt kuulub Küprose Vabariigile või Türgi tegutsemise Küprose majandusvetes<sup>41</sup>. Ühesõnaga, fookus on pea alati Türgil ja seetõttu ei saa EP puhul rääkida Põhja-Küprose kaasamise reaalsest teemakohasusest või praktikast ametlikel EP diskussioonidel.

Kaasamisinstrumendi selget puudumist saab näha ka põhjaküproslastele Euroopa Parlamendi valimistel osalemise mitte võimaldamises. Ühelt poolt on tegemist Küprose Vabariigi poolse probleemiga, kuivõrd siseriiklikult ei suudeta võimaldada EP valimiseks Küprose türgi kogukonna liikmetele enda kandidatuuri üles seada, kuid teisalt ei ole türgi-küproslastel saare põhjaosas võimalik ka hääletada. Olukorra muutumist hetkel ette näha ei ole, kuna ühtegi formaalset sammu pole ei Küpros ega ka EL antud teemal teinud. Seda võib aga pidada väga potentsiaalseks valdkonnaks ja tegevuseks, mida ELil reaalset oleks võimalik diplomaatiliselt ära teha Põhja-Küprose enamaks kaasamiseks ja isolatsioonist välja toomiseks.

*High-level Contact Group for Relations with Turkish Cypriot Community in the Northern Part of the Island*, mis on Euroopa Parlamendi juhtkonna ametlikku mandaati omav grupp, ning mistõttu saab sellest teoorias rääkida kui ELi ametlikust ja otsesest diplomaatilisest instrumendist Põhja-Küprose suunal. Samas on kogu teadaolev informatsioon Grupi kohta nende kodulehel põhinev, kuivõrd kontakti saada ei ole õnnestunud, vaatamata korduvatele katsetele seda e-kirja teel Grupi üldaadressil või Grupi liikmete (Francoise Grossetete, Graham Watson, Franziska Keller – liikmed, kelle kontaktid on interneti teel kättesaadavad) aadressidel teha. Samuti ei reageerinud Grupi-teemalisele informatsioonipalvele Põhja-Küprose Brüsseli esindus, kellega samuti korduvalt kontakteerutud sai. Grupp kasutab/s Põhja-Küprosest rääkides läbivalt väljendit Küprose türgi kogukond. Kahest kättesaadavast raportist<sup>42</sup> ilmneb, et Grupil on olnud aktiivne kontakt Küprose mõlema kogukonnaga, nii poliitikute kui ametnikega, eesmärgiks edendada nende omavahelisi suhteid, aga lükata tagant ka ÜRO juhitud taasühinemise läbirääkimisi. Grupi viimasesse koosseisu kuulub/s europarlamenti liikmed kõigist suurematest fraktsioonidest ning erinevatest riikidest, sealhulgas

---

<sup>40</sup> Euroopa Parlamendi 14. veebruari 2012. aasta deklaratsioon Famagusta suletud osa tagastamise kohta selle seaduslikele elanikele

<sup>41</sup> Euroopa Parlamendi 13. novembri 2014. aasta resolutsioon Türgi pingeidtekitava tegevuse kohta Küprose majandusvööndis (2014/2921(RSP))

<sup>42</sup> CYTR High-Level Contact Group Annual Report 2010, 2011

kreeklane. Seetõttu julgen väita, et Grupp ei ole oma tegevustes olnud täielikult erapooletu. Samas ei saa seda väidet kinnitada, kuivõrd otsene kontakt Grupi või selle liikmetega jäi saavutamata. Seega võib öelda, et tegemist on läbikukkunud kaasamise üritusega, kuna Grupp väliselt enam ei toimi, kuigi probleem pole lahenduseni jõudnud.

Kogutud informatsioonist lähtuvalt saab väita, et Euroopa Liidul puuduvad järjepidevad ja/või töötavad diplomaatilised kaasamise instrumendid, mida Põhja-Küprose isolatsiooni vähendamiseks edukalt kasutada. Kommunikatsioonidest ilmneb, et ELi suhtlus Põhja-Küprose suunal ei ole otsene, see tähendab, et suheldakse kogukonna, mitte selle juhtfiguuridega. Seejuures on suhtlus siiski suhteliselt ametlik, lubades ELi poliitikutel ja ametnikel olla põhjaküproslaste ja nende liidritega otseühenduses seda varjamata. Puudub ühtne strateegia Põhja-Küprose diplomaatiliseks kaasamiseks.

### **2.2.2. Majanduslikud instrumendid**

Majanduslikud kaasamise instrumendid Põhja-Küprose suunal on väga tugevalt seotud nn roheline joone määruse ja abiregulatsiooniga, kuivõrd nii need vahendid ise kui ka nende põhjal loodud lisatööriistad aitavad ellu viia ELi poolt paika pandud strateegiat.

Euroopa Nõukogu määrus 866/2004/EN (ühinemisakti protokollis 10 artiklis 2 sätestatud korra kohta) jõustab ELi tasemel ametlikult nn roheline joone kahe Küprose kogukonna vahel. Seda määrust nimetatakse eraldusjoone määruseks ning selles määratakse kindlaks, kuidas kohaldatakse ELi õiguse sätteid isikute, kaupade ja teenuste vabale liikumisele üle eraldusjoone. Kuivõrd see on Nõukogu regulatsioon, on tegemist puhtalt formaalse tööriistaga. Siiski saab nn roheline joone määrusest rääkida ka otsese strateegilise instrumendi võtmes: see on suunatud türgi-küproslastele vabama liikumise võimaldamiseks pikemas perspektiivis ning paneb Küprose Vabariigile kohustuse võimaldada Küprose türgi kogukonnal ja nende kaupadel-teenustel vabalt kogukondade üleselt liikuda. Määrus paneb Euroopa Komisjonile kohustuse regulaarselt raporteerida<sup>43</sup> olukorrast ning määruse töötamisest. Regulatsioonis kasutatakse Põhja-Küprose suunal väljendit 'Küprose Vabariigi valitsuse otsese kontrolli alt väljas olevad alad', mida võib pidada diplomaatiliselt kõige neutraalsemaks definitsiooniks. Tegemist on seni käigus oleva regulatsiooniga, mida on küll aja jooksul formaalselt täiendatud/parandatud, kuid

---

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/cyprus/turkish\\_cypriots/green\\_line\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cyprus/turkish_cypriots/green_line_regulation/index_en.htm)

põhimõtteliselt saab sellest siiski rääkida, kui heast Euroopa Liidu poolt juhitud töötavast kaasamisinstrumendist.

Euroopa Liidu Nõukogu Ajutine Küprost käsitlevate nõukogu 26. aprilli 2004. aasta järelduste järelmeetmete töörühm (*Ad Hoc Working Party on the follow-up to the Council Conclusions on Cyprus of 26 April 2004*)<sup>44</sup> on ajutine töörühm, mis tegeleb Küprost käsitlevate Nõukogu 26. aprilli 2004. aasta järelduste järelmeetmetega. Töörühma peaesmärk on edendada Küprose majanduslikku integratsiooni ning tugevdada Küprose kahe kogukonna vahelisi sidemeid, ning ka sidemeid ELiga. Eelkõige jälgib töörühm määruse 866/2004/EN rakendamist. Töörühm jälgib ka määruse 389/2006/EK tegevusi, millega luuakse rahalise toetuse programm Küprose turgi kogukonna majandusarengu soodustamiseks, rakendamist<sup>45</sup>. Töörühm peab oma tegevusest raporteerima COREPERile, mistõttu ei ole tema järeلمid avalikult kätte saadavad. Antud tööriista ja selle otstarbekust/ efektiivsust Põhja-Küprose suunal on seetõttu keeruline adekvaatselt hinnata. Samuti ei võimalda napp töörühma tutvustus teha järeldusi selle formaalsuse või strateegilisuse ega ka keelekasutuse teemadel, kuid võib oletada, et see on vahend, millega tekitatakse ELi siseselt Põhja-Küprose teematist diskussiooni.

Euroopa Komisjoni nn abi regulatsioon 389/2006/EK (selle aastaraportid, ja Euroopa Kontrollikoja eriraport 2012) on selgelt Euroopa Liidu kõige suurem, tuntum ja olulisem majanduslik kaasamise instrument Põhja-Küprose suunal, mis viie aasta jooksul (alates 2006) pidi 259 mln euro suuruse toetuse kaudu aitama kaasa Küprose turgi kogukonna isolatsioonist välja toomisele ning saareriigi taasühinemiseks ette valmistama. Regulatsioon oli algselt seotud otsese kauplemise regulatsiooniga, mis Küprose ja Kreeka vastuseisu tõttu siiski teineteisest eraldati. Regulatsioonis kasutatakse Põhja-Küprose suunal läbivalt väljendit Küprose turgi kogukond. Määruse kaudu toetatakse Põhja-Küprose arengut väga erinevates majandusvaldkondades, mis lähtuvad paika pandud strateegilistest eesmärkidest. Nendest olulisemad on alljärgnevalt ka lühidalt lahti seletatud.

Erasektori elavdamiseks on Euroopa Liit Euroopa Kontrollikoja 2012 eriaruande järgi erasektori arenguks grandiskeeme kasutades Põhja-Küprosele andnud kokku 8,1 mln

---

<sup>44</sup> EN kommunikatsioon COREPERile 11083/1/04

<sup>45</sup> <http://www.european-council.europa.eu/et/council-eu/preparatory-bodies/ad-hoc-working-party-follow-up-council-conclusions-cyprus-26-april-2004/#>

eurot. Paigutatud toetus peaks aitama kaasa Põhja-Küprose erasektoris konkurentsi ja mitmekesisuse tõstmisele, eriti keskmiste ja väikeettevõtete arengut silmas pidades. Toetusega on põhjaküproslastest ettevõtjatel võimalik parandada ka oma alluvate töökeskkonda ning lisaks pööratakse erilist tähelepanu informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiasektori arendamisele. Tegemist on hea näitega rahalisest kaasamisinstrumendist, mis võimaldab alustada arengut n-ö kodust, et pikemas perspektiivis olla valmis ka laiemalt turul osalema. See-eest peatati 2009. aastal mikro- ja väikeettevõtete laenukava, mille rahalised vahendid kanti küll üle TAIXEi projektile, kuivõrd ei suudetud saavutada kokkuleppeid „Küprose põhjaosas valitsevates eritingimustes“ (Kontrollikoja eriraport 2012).

Transporditaristu arendamine on samuti Põhja-Küprosel olulise tähtsusega ettevõtmine, kuivõrd Põhja-Küprosel esineb läbitud miljoni kilomeetri kohta pea kõige enam surmaga lõppevaid õnnetusi Euroopas. Seetõttu on Euroopa Liit otsustanud investeerida eelviidatud Kontrollikoja raporti järgi 3 miljonit (2,2 reaalsuses) eurot pikaajalise mõjuga projektidesse, et liiklust ohutumaks ja Euroopa statistikale lähedasemaks muuta. Euroopa Liit on ka oma teistes liikmesriikides panustanud transporditaristu arengusse, kuid et ta seda ka Põhja-Küprosel teeb, on hea märk sellest, et kaasamine toimub laiapõhjaliselt ja inimeste turvalisuse peale mõeldes. Telekommunikatsiooni taristu arendamiseks on Euroopa Liit Kontrollikoja raporti järgi panustanud 14 mln eurot (millest kasutati 11,6 mln), et luua ühtne ELi standarditele vastav uue generatsiooni võrguühendus.

Maapiirkondade arendamine võeti käsile eraldi programmiga (*Rural Development Sector Programme*<sup>46</sup>), mille peamiseks eesmärgiks on olnud maal elukvaliteedi tõstmine, põllumeeste harimine ja ettevalmistamine euronõuete täitmiseks. Kuna põllumajandussektor on Euroopa Liidu üks prioriteetsemaid valdkondi (isegi kui püütakse jätta teist muljet), siis on ka arusaadav, et maaelu edendavate projektide jaoks oldi valmis panustama üle 37 mln euro, millest realselt oli 2011. aastaks otstarbe leidnud peaaegu 30 mln.

Keskkonnakaitse, magevee kättesaadavuse parandamine, energia jätkusuutlikkuse parandamine ei ole samuti ELi panustamisagendast välja jäänud ning kõigi nende tegevuste suund on kohalike eluolude parendamine nii kaugele, mida Euroopa Liidu

---

<sup>46</sup> <http://www.tccruraldevelopment.eu/>

elanikud eeldavad. Küprosel on suuri probleeme magevee varudega, mistõttu oli Euroopa Liidu roll mageveetehase ehitamise planeerimises ja toetamises olulisel kohal kohalike elukvaliteedi tõstmiseks. Kahjuks ei olnud ehitust võimalik juurdepääsupiirangute tõttu lõpuni viia, kuid Euroopa Komisjon kinnitas Kontrollikoja raporti kommentaarides, et „jätkab Küprose türgi kogukonna abistamist haldus- ja tehnilise suutlikkuse arendamisel“ (Kontrollikoja eriraport 2012:33).

Nõukogu määrus on laiapõhjaline ning hõlmab lisaks majanduse arengule ka sotsiaalse kaasamise aspekte (vt punkt 2.2.3.).

Otsese kauplemise regulatsioon pole Küprose ja Kreeka vastuseisu tõttu pole siiaaani rakendatud. Teoorias peaks võimaldama Küprose türgi kogukonnal otseselt Euroopa Liidu liikmesriikidega kaubavahetust omada, mis mitmete kõrgemate ELi ametnike hinnangul aitaks Põhja-Küprose abiregulatsiooni toimetest märgatavalt kiiremini isolatsioonist välja tuua ning mahajäämust saare lõunaosast vähendada. Seega, kuna regulatsiooni ei ole kümnekond aastat suudetud vastu võtta ega Põhja-Küprose osas teiste osapooltega kompromissile jõuda, võib seda instrumenti pidada osalise kaasamise näiteks – EL on küll proovimas avada otsest kauplemist, kuid on endiselt liikmesriikide vastuseisu tõttu teoreetilises faasis.

Euroopa Liidu kõige paremini toimivad kaasamisinstrumendid on majandusvaldkonnas, kuivõrd just seda võib pidada ka ELi tugevuseks. Üheltpoolt on vahendid, mida kasutatakse osutunud edukateks (nn roheline joone või abiregulatsioon), kuid teisalt ei ole liikmesriikide vahel puuduva üksmeele tõttu ELil võimalik oma täit potentsiaali antud alal ära kasutada.

### **2.2.3. Sotsiaalsed ja kultuurilised instrumendid**

Lähtuvalt abiregulatsioonist 389/2006/EK pöörab EL suurt tähelepanu Küprose türgi kogukonna lõimimisele Euroopasse ning neile võimalikult paljude ELi kodanikele kuuluvate põhiõiguste laiendamise/ tagamise. Euroopa Komisjoni poolt 2012. aastal välja antud brošüür „*Closer to the European Union – EU assistance to the Turkish Cypriot Community*“ (Euroopa Komisjon 2012) annab selge ülevaate, kuidas on kasutatud majandusinstrumenti türgi-küproslaste hüvanguks erinevates sotsiaalse ja kultuurilise kaasamise valdkondades.

Euroopa Liidu stipendiumid<sup>47</sup> Küprose türgi kogukonna üliõpilastele ja õpetajatele on loodud eesmärgiga tuua Küprose türgi kogukonda Euroopale lähemale ning anda põhjaküproslastele võimalus õppida või töötada tähtajaliselt Euroopa Liidus, lähendades neid seeläbi täpsemalt ka ELile. Alates 2007. aastast on stipendiumiga ELi liikmesriikides õppida/ töötada saanud üle 370 üliõpilase ja üle 100 õpetaja (Euroopa Komisjon 2012). Tegemist on ülimalt positiivse tervitamist nõudva instrumendiga, mis otsekui näitab, et Euroopa Liit on avatud ka Põhja-Küprose noortele ja õpi-/kogemustehimulistele haritlastele. See omakorda peaks aitama kaasa EList positiivse kuvandi kujunemisele või säilimisele türgi-küproslaste kogukonnas – tudengid ei ole isoleeritud ja piiratud valikutega.

Elukeskkonna, kultuuriväärtuste säilitamise<sup>48</sup>, rekonstrueerimise ja värskendamise tegevused on seotud ÜRO programmiga *Partnership for the Future*<sup>49</sup>, millega arendatakse linnade ja külade taristut ning konserveeritakse kultuuriväärtusi Põhja-Küprosel. EL ja ÜRO on üheskoos suutnud korrastada ja värskendada mitmeid vaatamis- ja ajaloolisi väärtusi peamiselt suuremate linnade Nicosia, Famagusta ja Kyrenia ümbruses, kuid ka mitmetes väiksemates linnades. Ka selline käe külge panemine näitab, et EL on huvitatud sellest, milline on põhjaküproslaste elukeskkond, või et piirkonna ajalugu ei hävineks vahendite puudumise tõttu.

Leppimisele kaasa aitamine ja barjääride lõhkumine kahe kogukonna vahel on aluseks tulevikus loodetavaks saareriigi taasühinemiseks. Euroopa Liit on toetanud enam kui 10 mln euroga (Euroopa Kontrollikoja eriraport 2012) kodanikuühiskonna projekte, mille eesmärgiks on kogukondade vaheliste suhete arendamine, ühistegevused, demokraatia ja rahu arendamine ning aktiivse kodanikkonna kasvatamine. Kõik eelmainitud väärtused on ELi aluspõhimõtete juurde kuuluvad ja seetõttu on ka arusaadav ELi fookus sellele teemale. Selle instrumendi alla kuuluvad veel 1963.-64. ja 1974. aastal kadunud isikute otsingutega seotud ning demineerimise teemad, mis tänu konfliktsele minevikule ei ole senimaani oma lõpplahendusteni jõudnud.

Sotsiaalsed ja kultuurilised instrumendid on iseenesest just need, mida Põhja-Küprosel on majandusliku abi kõrval kõige enam vaja. Kui tavakodanikud on Euroopa Liidu suhtes

---

<sup>47</sup> Stipendiumi koduleht: <http://www.abburs.eu/en/>, [statuut/](http://www.abburs.eu/en/assets/docs/2015-16/guidelines-final.pdf), eesmärk: <http://www.abburs.eu/en/assets/docs/2015-16/guidelines-final.pdf>

<sup>48</sup> EK pressiteade, IP/13/814

<sup>49</sup> <http://www.cy.undp.org/content/cyprus/en/home/operations/projects/partnershipforthefuture.html>

positiivselt meelestatud, kuna EL pöörab neile ja nende probleemidele tähelepanu, siis on enam lootust, et pikemas perspektiivis tekib kogukondlik surve poliitilisi samme saare taasühinemisprotsessis ette võtta. Seetõttu leian, et kuigi EL on välja kujundanud teatud instrumendid, mis on Küprose türgi kogukonnale otse suunatud, võiks neid olla veelgi enam ja veelgi kaasavamalt, et türgi-küproslased tunneksidki end täisväärtuslike ja osalevate/ otsustavate eurooplastena.



## KOKKUVÕTE

Töö keskendus Euroopa Liidu Põhja-Küprose suunaliste kaasamise strateegiate ja praktikate kogumisele ja analüüsimisele pärast 2004. aastat. Peatähelepanu ei olnud Küprose kriisi lahendamisel, vaid ELi kui konflikti kistud osapoole käitumisel pärast Küprose Vabariigi liitumist ühendusega 1. mail 2004. aastal. Seoses 2004. aasta aprillis läbi kukkunud Annani plaani rahvahääletusega, mille tulemusena ei toimunud oodatud Küprose kahe kogukonna formaalset ühinemist, oli ELi tasandil vaja välja kujundada suhtumine Põhja-Küprosesse, kes oli Annani plaani poolt hääletades näidanud üles initsiatiivi leppida, integreeruda ning kreeka-küproslastega ühises riigis edasi tegutseda ja areneda. ELi võimuses ei olnud Põhja-Küprost eraldiseisva riigina tunnustada, kuivõrd EL on alates 1983. aastast lähtunud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonist Küprose Vabariigi riikliku terviklikkuse kohta. Seega on Euroopa Liidul olnud kohustus ja vastutus tegeleda enda liikmesriigi keskvalitsuse poolt mittekontrollitava territooriumiga, kompenseerimaks selle kogukonna soovi lõimuda.

Analüüsi aluseks oli kaasamine kui välispoliitiline strateegia ja/või vahend, mis Euroopa Liidu leksikasse jõudis alles möödunud kümnendi teises pooles. Kaasamise eesmärgiks on kaasatavas piirkonnas kutsuda esile muudatusi või arenguid (kaasaja) soovitud suunas. *De facto* riikide kaasamine on seejuures märgatavalt komplitseeritum, kuna tegemist on territooriumitega, mida ametlikult ei tunnustata, kuid samal ajal ei ole neid võimalik ka täielikult ignoreerida. Sellise dilemma ees tuleb kaasajal leida tavalisest erinevaid strateegiaid ja instrumente, et kaasamistegevusel üldse mõte ja sisu oleks.

Uurimuse läbi viimiseks oli võimalik kasutada Euroopa Liidu erinevate institutsioonide kommunikatsioonikanaleid ja nende produkte (regulatsioonid, kavandid, resolutsioonid, pressiteated, kodulehed jne) ning lisaks veel ka Wikileaksi ELi ja Põhja-Küprost puudutavaid avalikke kaableid, millest oli võimalik saada (alternatiiv)informatsiooni ametlikes kanalites puuduvale või liialt formaalsele taustale. Samuti oli plaanis uurida ELi ja Põhja-Küprose suhteliinide kohta endistelt ja praegustelt protsessides osalejatelt, kuid mitte keegi ei reageerinud korduvatele kontaktivõttudele, mistõttu jäi informatsioon mingitel hetkedel ühepoolseks ja liialt formaalseks. Lähema vaatluse all olid Euroopa

Liidu kaasamise strateegiad ja praktikad Põhja-Küprose suunal kolmes alavaldkonnas: diplomaatilises, majanduslikus ning sotsiaalses ja kultuurilises. Empiirilise osa eelduseks oli, et ELil on kõikidel eelnimetatud aladel agenda olemas.

Diplomaatiliste strateegiate osas Põhja-Küprose suunal on Euroopa Liidul pigem puudujääke, kuivõrd ametlikus plaanis ei ole saare põhjaosal eraldiseisvat poliitilist juhtkonda, kellega suhteid omada. Seetõttu on ka loogiline, et instrumendid, mida kasutatakse jäävad pigem formaalsele tasemele (EP resolutsioonid, EP väidetav sidusgrupp, infopunkt Põhja-Nicosias). Kõige otsesemalt väljendubki Põhja-Küprose diplomaatiline kaasamine EL ametnike või vahel ka poliitikute episoodilistes visiitides saare põhjaossa, mis omakorda teevad meelehärmi Küprose Vabariigile. Kuna aga ei ole olemas kaasamise strateegiat, puudub ka kasutatavatel vahenditel hästitöötav mehhanism ning diplomaatilisest vaatepunktist ei suuda Euroopa Liit Põhja-Küprost piisaval määral isolatsioonist väljatoomiseks kaasata.

Märgatavalt parem on seis majandusliku kaasamise vallas, mis on tihedalt läbi põimunud sotsiaalse ja kultuurilise kaasamise alaga, kus ELil on paigas nii strateegia kui ka töötavad kavad. Nn roheline joone ja abi määrused on need vahendid, mida rakendatakse kindlate strateegiliste eesmärkide (sh piirkonna majanduslik arendamine ja lähendamine Euroopale, kohaliku elukeskkonna parendamine, kahe kogukonna leppimisprotsessile kaasaaitamine jne) elluviimiseks ning luuakse seeläbi otsekontakte Küprose türgi kogukonnaga, mis ideaalis peaks edendama ka põhjaküproslaste suhtumist ELi ja taastada/ hoida üleval nende soovi Euroopasse integreeruda. Kahjuks on küll ka majandusvaldkonnas olnud tagasilööke, näiteks otsekaubanduse regulatsiooni jätkuva mittekehtimise näol, mida on seni blokeerinud Küprose Vabariik ja Kreeka, kuid ehk tehakse ka selles valdkonnas lähitulevikus samme, mis aitaksid kaasa määruse jõustumisele ja seeläbi Põhja-Küprose edukamale lõimimisele Euroopasse.

Seega, üheltpoolt on Euroopa Liit näidanud üles võimekust rakendada kaasamise strateegiaid *de facto* riigi puhul, eriti enda tugevusosal majanduses, kuid kui EL soovib Põhja-Küprost veelgi enam Euroopaga lähendada, on oluline, et kaasamine muutuks sisulisemaks ka poliitilisel-diplomaatilisel tasandil.

## KASUTATUD ALLIKAD

1. Berg, E. ja Toomla, R. (2009), „Forms of Normalisation in the Quest for *De Facto* Statehood“, *The International Spectator*, 44(4), 27-45;
2. Bryant, R. „An Ironic Result in Cyprus“: <http://www.cyprus-conflict.net/Annan%20plan%20rejected.html> (külastatud 23.04.2015);
3. CYTR High-Level Contact Group Annual Report 2010: [http://www.europarl.europa.eu/cytr/webdav/site/cms/shared/documents/annual\\_report\\_20100000\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cytr/webdav/site/cms/shared/documents/annual_report_20100000_en.pdf);
4. CYTR High-Level Contact Group Annual Report 2011: [http://www.europarl.europa.eu/cytr/webdav/site/cms/shared/documents/annual\\_report\\_2011\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cytr/webdav/site/cms/shared/documents/annual_report_2011_en.pdf);
5. Drevet, J.-F. ja Theophanous, A. (2012), *Cyprus and the EU: Appraisal and Challenges*, Notre Europe;
6. Dundas, G. (2004), „Cyprus from 1960 to EU Accession: the Case for Non-Territorial Autonomy“, *australian Journal of Politics and History*, 50(1), 86-94;
7. Euroopa Komisjoni ettepanek Nõukogu määruseks KOM(2004) 466 lõplik, 2004/0148 (ACC):  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282004%290466\\_/com\\_com%282004%290466\\_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282004%290466_/com_com%282004%290466_et.pdf);
8. Euroopa Komisjoni Türgi Vabariigi Euroopa Liiduga liitumiskõneluste edenemisraportid 2009, 2010, 2011:  
[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm) (külastatud 02.05.2015);
9. Euroopa Komisjon, „Bringing the Turkish Cypriot Community closer to the European Union: new EU Infopoint opens its doors“, 30.04.2015:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/newsroom/news/2015/04/bringing-the-turkish-cypriot-community-closer-to-the-european-union-new-eu-infopoint-opens-its-doors](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/newsroom/news/2015/04/bringing-the-turkish-cypriot-community-closer-to-the-european-union-new-eu-infopoint-opens-its-doors);
10. Euroopa Komisjon (2012), „Closer to the European Union: EU Assistance to the Turkish Cypriot Community“:  
[http://ec.europa.eu/cyprus/documents/2012/eu\\_assistance\\_to\\_tcc\\_brochure.pdf](http://ec.europa.eu/cyprus/documents/2012/eu_assistance_to_tcc_brochure.pdf);

11. Euroopa Kontrollikoja eriraport nr 6/2012 „Euroopa Liidu abi Küprose türgi kogukonnale“:  
[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12\\_06/SR12\\_06\\_ET.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_06/SR12_06_ET.PDF);
12. Euroopa Liidu Liitumislepingu Protokoll 10 Küprose kohta;
13. Euroopa Liidu Nõukogu Helsingi tippkohtumise järelused:  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm) (külastatud 27.04.2015);
14. Euroopa Liidu Nõukogu Küprost puudutavad järelused, DG E I8907/04;
15. Euroopa Liidu Nõukogu Kopenhaageni kohtumise järelused, 15917/02;
16. Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 398/2006;
17. Euroopa Liidu ühine välis- ja julgeolekupoliitika:  
[http://www.eeas.europa.eu/cfsp/index\\_et.htm](http://www.eeas.europa.eu/cfsp/index_et.htm) (külastatud 27.04.2015);
18. Euroopa Parlamendi debatt 21.04.2004:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040421+ITEM-001+DOC+XML+V0//EN>;
19. Euroopa Parlamendi grupp *High-Level Contact Group for Relations with the Turkish Cypriot Community in the Northern Part of the Island*:  
[http://www.europarl.europa.eu/cytr/cms/lang/en/CYTR\\_home/about](http://www.europarl.europa.eu/cytr/cms/lang/en/CYTR_home/about) (külastatud 03.2015);
20. Euroopa Parlamendi pressiteade „MEPs reject legal treatment of the northern part of Cyprus as a third country“, 19.10.2010:  
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20101019IPR87993/html/MEPs-reject-legal-treatment-of-the-northern-part-of-Cyprus-as-a-third-country>;
21. Euroopa Parlamendi resolutsioon [P5\_TA(2004)0347] Küprose teemal:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0347+0+DOC+XML+V0//EN>;
22. Fischer, S. (2010), „The EU’s non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia“, The EU Institute of Security Studies Seminar, kättesaadav: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NREP\\_report.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NREP_report.pdf);
23. Haass, N. ja O’Sullivan, M. (2000), „Terms of Engagement: Alternatives to Punitive Policies“, *Survival*, 42(2), 1-23;
24. *International Crisis Group Europe* 2006. aasta raport;
25. *International Crisis Group Europe* 2011. aasta raport;

26. Ker-Lindsay, J. (2015), „Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states“, *International Affairs*, 91(2), 267-285;
27. Le, H., Polonsky, M. ja Arambewela, R. (2015), „Social Inclusion Through Cultural Engagement Among Ethnic Communities“, *Journal of Hospitality Marketing and Management*, 24, 375-400;
28. Maller, T. (2010), „Diplomacy Derailed, The Consequences of Diplomatic Sanctions“, *Washington Quarterly*, 33(3), 61-79;
29. Mirbagheri, F. (1998), *Cyprus and International Peacemaking 1964-1986*, London: Routledge;
30. Mulaj, K. (2008), „International actions and the making and unmaking of unrecognized states“, Caspersen, N. ja Stansfield, G. (eds.) *Unrecognized States in the International System*, London: Routledge;
31. Pegg, S. ja Berg, E. (2014), „Lost and Found: The Wikileaks of *De Facto* State – Great Power Relations“, *International Studies Perspectives*, 2015, 1-20;
32. Rehn, O. (2005), kõne „Küpros: üks aasta pärast ühinemist“, SPEECH/05/278;
33. Rehn, O. (2006), kõne EP ees, SPEECH/06/536;
34. Rowe, G. ja Frewer, L. J. (2005), „A Typology of Public Engagement Mechanisms“, *Science, Technology & Human Values*, 30(2), 251-290;
35. Smith, K. (2014), *European Union Foreign Policy In a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 147-175;
36. Spiteri, S., „Verheugen feels 'cheated' by Greek Government“, *EU Observer*, 21.04.2004;
37. Sözen, A. (2009), „The Cyprus Question in Turkey-EU Relations“, Tunkrova, L. ja Saradin, P. (eds.) *The Politics of EU accession: Turkish Challenges and Central European Experiences*, London: Routledge;
38. Toomla, R. (2014), „*De facto* states in the international system: Conditions for (in-) formal engagement“, *Dissertationes Rerum Politicarum Universitatis Tartuensis*, 10, Tartu Ülikooli kirjastus;
39. Verney, S. (2009), „From consensus to conflict: changing perceptions of the Cyprus issue in the European Parliament, 1995-2006“, Diez, T. ja Tocci, N. (eds.) *Cyprus: A conflict at the crossroads*, Manchester University Press;
40. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 186 (1964);
41. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 187 (1964);
42. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 541 (1983).

# The Policies of the European Union Towards Northern Cyprus in the Context of *De Facto States*' Engagement

## SUMMARY

The aim of this research was to gather and analyse the engagement strategies and tools of European Union towards Northern Cyprus after the Republic of Cyprus joined the EU in May 2004. The focus of the study was not on the settlement of the Cyprus issue but on the behaviour of the EU as a third party torn into an unsolved conflict. Since the vote on the UN's so-called Annan Plan failed in April 2004 and the two communities in Cyprus did not formally reconcile in order to join the EU as a whole, it was essential that the EU came up with a strategy for communicating with the Northern part of the island after May 2004. EU was unable to recognise Northern Cyprus as an independent state following the UN SC resolution no 541 (from 1983). Hence, it had a commitment to reward and engage a community in its own Member State that had shown up willingness to integrate but was *de facto* out of its borders.

The basis of the analysis was engagement as a foreign policy strategy and/or tool that the EU did not formally adopt up until the end of 2000-s. The aim of engagement is to bring up change or development in the engaged area. Engaging a *de facto* state is relatively more complex since it is a territory that is not officially recognised but for some reason cannot be ignored in international relations either. In order to solve the dilemma the engaging actor must invent different strategies and instruments to give engagement policies integrity.

The research was carried out by using separate communication channels and products (regulations, drafts, resolutions, press releases, web pages, etc.) of the institutions of the European Union. Moreover, to gather alternative and less formal input Wikileaks' cables concerning the EU and Northern Cyprus were also used. In furtherance of the research base contacting current and past actors in the strategy planning or enforcing was planned but due to no answers after several attempts the analysis of some instruments stayed one-sided and formal.

The study in general concentrated on three areas of engagement: diplomatic, economical, and social and cultural. The premise of the analysis was that the EU has an agenda in all three fields of engagement.

The EU's diplomatic engagement strategies towards Northern Cyprus have loopholes that can be excused by the lack of internationally recognised political elite that one can form relations with. Hence, it is logical that the instruments used remain on formal level (EP resolutions, EP's alleged High Level Contact Group, information point in Northern Nicosia). The most direct diplomatic tool is conducting occasional officials'/ political level visits to the Northern Cyprus, much to the disturbance of the Republic of Cyprus. Therefore, since there is no set diplomatic strategy in place there are no well-working mechanisms to bring Northern Cyprus out of (diplomatic) isolation now.

On the other hand, in terms of economic engagement, which is closely interlinked with social and cultural engagement, the EU has a much better outlook to achieve its goals. The EU has strategies and plans that are working. The Green Line regulation (866/2004/EC) and the Aid regulation (389/2006/EC) that are implemented for achieving direct goals (economic development and bringing it closer to Europe, improving locals life conditions, infrastructure, helping with the reconciliation process of the two communities, etc.) and establishing contact with the Turkish Cypriot community on non-conditional level ought to help bringing the community out of isolation and closer to Europe and the EU. Unfortunately, the economic engagement strategies are yet to achieve their full potential since the Member States have not implemented the direct trade regulation that was originally interlinked with the Aid regulation. Thus, there is still space for the Union to use more instruments in the integration process of the Northern Cyprus.

Overall, the European Union has shown its potential to generate and implement engagement policies on a *de facto* state especially in economic sector. However, if the EU wishes to decrease Northern Cyprus' isolation and reward the community for showing up willingness to integrate into Europe, it should increase the efficiency of its engagement strategies and tools in all areas, notably on diplomatic level.