

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö

Meelis Naaber

EUROOPA LIIDU ÜHTSE VÄLISPOLIITIKA KUJUNEMINE KONFLIKTI
LAHENDAMISEL - LIIBÜA KONFLIKTI NÄITEL

Juhendaja: Viljar Veebel, PhD

Tartu 2012

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.

.....

/töö autori nimi/

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Euroopa Liidu integratsiooniteooriad ning konseptsioonid	6
1.1 Neofunktsionalistlik teooria	6
1.2 Liberaalne intergovernmentalistlik teooria	7
1.3 EU integratsioon ning euroopastumine	9
1.3.1 Euroopastumise protsessid	9
1.3.2 Euroopastumise defineerimine ning selle kitsendused	11
1.3.2 Euroopastumise mehhanismid	12
1.3.3 Euroopastumine Euroopa Liidu välispoliitikas	14
1.3.4 Euroopastumine konfliktide lahendamise valdkonnas	15
2. Välispoliitiline kompetentsi jaotus ning tegutsemine Euroopa Liidus	17
2.1 Institutsionaalne struktuur välispoliitilises otsustusprotsessis	17
2.2 Euroopa Liidu institutsioonide tegutsemine välispoliitika kujundamisel	19
2.3 Liikmesriikide tegevused välispoliitika kujundamisel	22
2.3.1 Saksamaa aktiveerumine Euroopa Liidu välispoliitika kujundamises	22
2.3.2 Prantsusmaa poliitika üleslaadimine Euroopa Liidu tasemele	23
2.3.3 Suurbritannia pragmaatilisus Euroopa Liidu välispoliitikas	24
2.4 Euroopa Liidu ja liikmesriikide mõjukuse suhe välispoliitiliste otsuste langetamisel	24
3. Euroopa Liidu seisukoha kujunemine Liibüa konflikti suhtes	26
3.1 Ülevaade Liibüa konflikti tähtsamatest sündmustest	26
3.2 Institutsionaalsed vastuolud Euroopa Liidus Liibüa sündmustele reageerimisel	27
3.3 Euroopa Liidu institutsioonide ning liikmesriikide vahelised vastuolud	29
3.4 Liikmesriikide omavahelised vastuolud konfliktile reageerimisel	31
3.5 Positiivsed ilmingud Euroopa Liidu tegevuses	32
3.6 Järeldused Euroopa Liidu ning selle liikmesriikide tegevusest	34
3.6.1 Liikmesriikide välispoliitika euroopastumine?	34
3.6.2 Euroopa Liidu institutsioonide roll ning selle täitmine	35
Kokkuvõte	38
Kasutatud kirjandus	40
Summary	47

Sissejuhatus

Viimase 60 aasta jooksul on Euroopa Liidu liikmesriigid üha rohkem üksteisega nii majanduslikult kui poliitiliselt integreerunud. Selle protsessi edasine laienemine ka välispoliitika ning kaitse valdkonda on ühtviisi nii oodatud kui ka kardetud. Liikmesriikide koostöö annaks Euroopa Liidule võimaluse oma positsiooni nii regioonis kui maailmas tugevdada, kuid samas näevad mitmed riigid selles ohtu oma suveräänsusele. Paljud Lissaboni leppega loodud struktuurimuudatused olid ette nähtud just selle protsessi edendamiseks, kuid kuni 2011. aastani ei eksisteerinud võimalust neid ka tegevuses näha.

Rahutused Põhja-Aafrikas ning eriti Liibüas olid aga esimeseks tõsiseks proovikiviks nii liikmesriikidele, kes uue struktuuri lõid, kui ka nende positsioonide täitjatele. Seda eelkõige just välispoliitilisele Kõrgele Esindajale Catherine Ashtonile, kes kriisi käigus sai võimaluse enda tõestamiseks, kuid langes ka tugeva kriitika alla. Euroopa Liidu liikmesriikide ning institutsioonide tegevuse vastuolulisus kriisi lahendamisel annab võimaluse analüüsida ühise välispoliitika kujunemist ning sellele osaks saanud probleemide põhjuseid.

Käesoleva uurimuse eesmärgiks on analüüsida Euroopa Liidu ühise välispoliitika kujunemise võimalusi ning takistusi kriisisituatsiooni lahendamisel. Meediakajastus sellele teemale on olnud lai ning valdavalt negatiivne, kuid on vähe allikaid mis seoksid sündmuste käigu eelnevate sündmuste ning teooriaga. Selle uurimusega üritan seda puudujääki teatud määral katta.

Uurimuse eesmärgi saavutamiseks on vaja lahendada kolm ülesannet. Esmalt tuleb valida sobiv teoreetiline lähenemine ELi välispoliitilisele integratsioonile millega lõpptulemust kõrvutada. Teiseks tuleb analüüsida välispoliitilist otsustusprotsessi Euroopa Liidus ning käitumismustreid, et saada ülevaade erinevate tegijate käitumisest ning selle põhjustest. Selle tausta põhjal on võimalik esitada sarnasusi ning erinevusi juhtumianalüüsis käsitletavast probleemist. Viimaks tulebki lahata Liibüa 2011. aasta konflikti, mille olen valinud uurimuse juhtumianalüüsiks. Selle hiljutise ning ELi jaoks tähtsa sündmuse käigus tekkinud iseloomulike jooni saabki probleemi lahendamiseks kasutada. Uurimus on nende ülesannete põhjal ehitatud üles järgmiselt.

Esimeses peatükis käsitlen intergovernmentalistlike ning neo-funktsionalistlike mõjutustega euroopastumise raamistikku, kui selle uurimuse jaoks kõige sobivamat teoreetilist käsitlust. Teises peatükis võtan analüüsi alla välispoliitilise kompetentsi jaotuse Euroopa Liidus ning nii institutsioonide kui liikmesriikide eelnevad tegevused nende rakendamisel. Viimases peatükis käsitlen Liibüa konflikti lahendamist ELi ja tema liikmesriikide poolt ning asetan need järelduste tegemiseks eelnevalt kirjeldatud raamistikku.

Uurimuse teoreetiline osa põhineb peamiselt mitmete tuntud autorite seisukohtade kõrvutamisel ning võrdlemisel leitud ühisosast ja selle seletustest. Kuna euroopastumise uurimine on viimasel ajal kogunud üha enam populaarsust on ka selle kohta kirjutavaid autoreid küllaltki palju, mistõttu oli seleksioon käsitletavate teemade (välis- ja julgeolekupoliitika) põhjal vajalik. Kompetentsi uurimise andmed pärinevad peamiselt ELi lepingutest. Käitumismustrite analüüs on tehtud põhiliselt varasematest juhtumianalüüsides ning nende puudumisel teoreetilistest võimalustest lähtudes.

Uurimuse juhtumianalüüsi andmed pärinevad institutsioonide ning asutuste kodulehtedel olevates ametlikest allikatest ning konflikti käsitlenud ajalehtede artiklite põhjal. Andmestiku peamine probleem seisnes avaliku info vähesuses antud teema üle, mistõttu mitmete tulemusteni on jõutud pigem loogilise järelduse kaudu ning seetõttu ei oma faktilist kinnitust. Kuid arvestades mitteametlike suhtlusviiside tähtsust ELi institutsioonide otsustusprotsessides ei ole ilma asjaosaliste küsitluseta täpsemaid andmeid võimalik saada.

Arvestades eelnevat kajastust on eeldatavad tulemused ühise välispoliitika tekkeks negatiivsed. Selle olukorra tekkepõhjused ning võimalik mõju laiemale olukorrale selguvad järgnevas uurimuses.

1. Euroopa Liidu integratsiooniteooriad ning konseptsioonid

Euroopa Liidu ühine välis- ning julgeolekupoliitika on osa viimase 60 aasta jooksul toimunud integratsioonist liikmesriikide hulgas. Selle aja jooksul on esile kerkinud mitmeid teooriad ning konseptsioone, mis on püüdnud seletada selle esmakordselt esineva protsessi põhjuseid, eesmäärke ja oodatavaid tulemusi.

Nende paljude hulgast olen välja valinud kolm uurimisprobleemi seisukohalt kõige sobivamat, mis ka alljärgnevalt välja toon - neofunktsionalism, liberaalne intergovernmentalism¹ ja euroopastumine. Käsitlusest jätan välja realismi, kuna see põhineb peamiselt riikide suveräänsuse ülilusel ning rahvusvaheliste suhete süsteemi anarhias, mis elimineeriks uurimisprobleemi olemasolu. Kaks esimest teooriat on olnud pikalt populaarsed ELi alastes uurimustöodes olles teineteisele suures osas vastanduvad. Samuti on neid kasutatud ühise välispoliitika uurimiseks, mistõttu analüüsin nende sobivust selle uurimuse eesmärkidega. Euroopastumine on seevastu üha enam populaarsust koguv konseptsioon, mida on hakatud rakendama ka välispoliitikale.

1.1 Neofunktsionalistlik teooria

Neofunktsionalistlik käsitlus Euroopa Liidust oli kõige laialdasemalt levinud ning uuritud 1960ndatel ning 1970ndate alguses, mil selle mõttevoolu eestvedajaks oli Ernst B. Haas. Kuigi tänapäeval vähemdomineeriv, ei ole see teooria oma mõjukust kaotanud. Neofunktsionalism käsitleb poliitilist integratsiooni kui protsessi, mille käigus rahvuslikud poliitilised tegutsejad suunavad oma lojaalsuse, ootused ning poliitilised tegevused uuele keskusele, mis juba omab või on nõudmas ülesust senieksisteerinud rahvusriikide üle (Haas 1958, 16). See muutus on tingitud eelkõike riikide vajadustest ning huvidest, mis seisnevad pigem madalamates poliitsfäärides nagu rahva majanduslikud ja sotsiaalsed vajadused, mitte aga võimu omavates ning jagavates sektorites.

Kuid majanduslike huvide realiseerimine integratsiooni kaudu toob endaga kaasa ka tihemad sidemed teistes valdkondades ehk "spillover" efekti. See termin viitab

¹ Kasutan teooria originaalipärasemat vormi. Eestikeelses kirjanduses kasutatakse ka liberaalse valitsustevahelisuse mõistet.

olukorrale, kus tegevus konkreetse eesmärgi saavutamiseks loob situatsiooni, mille käigus on tulemuseni jõudmiseks vaja võtta ette järgmisi tegevusi, mis omakorda nõuavad järgmisi tegevusi jne (Lindberg 1963, 153). Seega laieneb ühes valdkonnas alustatud integratsioon iseenesest ka teistesse valdkondadesse, kuna nii on koostöö efektiivsem. Seega on integratsioon kestev ilma seda otseselt kinnitava juristiktsiooni olemasoluta. Lisaks sellele toob Lindberg (1963, 154) välja, et tihe sektorisisene koostöö (nt majanduses) võib lihtsalt laieneda ka teistesse sektoritesse ning anda seeläbi hoogu juurde kesksete institutsioonide arengule, mis võimaldavad sektoriteülest koostööd kordineerida.

Neofunktsionaalses teoorias ei oma välispoliitika suurt rolli. Keskendutud on sotsiaalsele ja majanduslikule integratsioonile, ning üldiselt eeldatakse, et poliitiline "spillover" järgneb neile loomulikult (Andreatta 2011, 24). Samuti nähakse selles lähenemises lõpptulemusena totaalselt integratsiooni, mis aga praegusi Euroopa Liidu arenguid vaadates ei tundu enam väga kindlana. Lisaks sellele on suur osa tähelepanust pööratud liikmesriikide mõjule kesksete institutsioonide üle, mitte aga vastupidi. Seega ei ole see teooria üksi antud uurimuse teemapäsituse jaoks sobivaim.

Samas on aga neofunktsionalistliku teooria osad tunnused kasutusel ka teistes käsitlustes. Näiteks "spillover" efekti sarnast mõju tähendatakse ka euroopastumise raamistikus, mida analüüsin allpool. Neofunktsionalistlik teooria on selle uurimuse kontekstis oluline eelkõige baasi ning sissejuhatuseks euroopastumise raamistikule.

1.2 Liberaalne intergovernmentalistlik teooria

See integratsiooniteooria põhineb suuresti Andrew Moravciku uurimistöödel. Põhiline konsentreeritus on suunatud küll majandussektorile, kuid see on ülekantav ka (välis)poliitilisele areenile. Liberaalse intergovernmentalismis tuumiku moodustavad kolm elementi: 1) eeldatakse, et riigid käituvad ratsionaalselt, 2) riiklikud poliitikad töötatakse välja mitmete osapoolte koosmõjul ja 3) riigid püüavad rahvusvahelistel läbirääkimistel oma poliitikaid realiseerida, sõltudes seejuurest suuresti oma mõjuvõimust (Moravcik 1993, 480).

Selle süsteemi kohaselt formuleeritakse poliitikad riikliku ühiskonna tasandil ning siis lähetatakse valitsuse tasemele. Seega on riigid valmis läbirääkimisteks ainult nende teemade üle, mis on kodusele elektoriaadile vastuvõetavad. Eesmärgiks sellisel juhul on garanteerida enda võimul püsimine ka järgnevatel valimistel (Moravcik 1998, 3). Kokkuvõttes iseloomustab liberaalne intergovernmentalism integratsiooni kui riikliku planeerimise ning kontrolli all olevat protsessi, mis jätkub ainult juhul kui riik otsustab, et see on neile kasulik (Andreatta 2011, 32). Seega vastandub see neofunktsionalismi poolt kirjeldatud lojaalsuse uuele keskusele ülekandumisele.

Ka valitsusteülesed keskused moodustakse sellisel juhul ainult siis, kui see garanteerib riiklike huvide parema realiseerumise. Ka see teooria ei keskendu poliitilisele integratsioonile, vaid eelkõige majanduslikele ning kaubanduslikele (I samba alla kuuluvad valdkonnad). Kuid kui kanda see üle välispoliitika valdkonda, siis eeldaks see, et riigid omavad ranget kontrolli ühiste poliitikate üle ning võtavad vastu ainult otsuseid, mis on neile kasulikud (Andreatta 2011, 33).

See põhimõte jääb aga uurimuse probleemi silmas pidades liiga kitsaks - tähtis on vaadelda ka rahvusvaheliste keskuste mõju liikmesriikidele pidades siiski silmas ka riikide huvi välispoliitiliseks sõltumatuseks. Seega ei ole liberaalne intergovernmentalism üksi sobilik selle uurimisprobleemi lahendamiseks. Probleemi laiahaardelisuse tõttu võtan kasutusele euroopastumise konseptsiooni, mis on vahelüli neile kahele teooriale ning mille abil on võimalik uurida riikideülestest ning liikmesriikide vahelisi mõlemasuunalisi mõjutusi ning integratsiooni.

Samas jääb intergovernmentalism kasutusse kui võrdlusmaterjal euroopastumisele. See teooria iseloomustab ELi liikmesriikidele tihti omistatud käitumist, mil ühisesse välispoliitikasse panustatakse küllaltki minimaalselt ning ratsionaalselt. Alljärgnevas analüüsis käsitlen välispoliitikat küll euroopastumise raamistikust lähtuvalt, kuid pidades silmas juhtumianalüüsi erakorralisust ning erinevust argipäevasest poliitikast tuleb arvestada ka võimalusega, et kasutusele võtakse "turvalisem" käitumismuster. Selle all pean silmas just intergovernmentalistlikku käitumist. Seega annab see teooria uurimuse eesmärgi täitmisel võrdlusmaterjali uuritavale raamistikule.

1.3 EU integratsioon ning euroopastumine

Euroopastumise termin kannab endas vägagi laia tähendust, mida on uurijate poolt ka erinevalt defineeritud ning kasutatud. Mõiste iseenesest viitab protsessile, kus objekti tunnused muutuvad sarnasemaks Euroopas levinud aspektide iseloomulikele joontele. Sõna "Euroopa" viitab aga geograafilisele maailmajaole, mille hulka kuulub ka mitmeid riike, millele euroopa mõistega kaasas käivaid väärtusi ei omastata. Seega, lähtudes uurimuse teemast, käsitlen geograafilise Euroopa mõiste asemel Euroopa Liitu, jättes seega välja ka lähedased naaberriigid mis kuuluvad näiteks EL Naabruspoliitika alla.

1.3.1 Euroopastumise protsessid

Ühe põhjalikuma ülevaate euroopastumisega kaasnevatest protsessidest on andnud Olsen. Tema toob välja viis protsessi, mis seda mõistet iseloomustavad (Olsen 2002, 923-4):

1. Muutused välispiirides - ühise poliitilise süsteemi laienemine üle Euroopa maailmajaole.
2. Institutsioonide areng Euroopa tasemel, millel on võim teha sisulisi ning siduvaid otsuseid ning sanktsioneerida kohustuste mittetäitmist.
3. Euroopa Liidu valitsemistasandi integreerimine siseriiklikesse valitsemissüsteemidesse, mille käigus jagatakse kohustused ja võim erinevate valitsemistasandite vahel.
4. Poliitilise organiseerumise normide eksportimine Euroopa piiridest väljaspoole.
5. Euroopa ühendumine tugevamaks poliitiliseks üksuseks.

Simon Bulmer (2007, 47) võtab selle tüpoloogia kokku kahes erinevas arusaamas euroopastumisest - esiteks kui "euroopa" mõiste ülekandumine teistesse poliitikavaldkondadesse, institutsioonidesse, reeglitesse, normidesse ning uskumustesse; teiseks kui Euroopa pädevuse ning võimsuse suurendamine. Need kaks arusaama on aga liiga laiahaardelised ning seega on vaja täpsemat taksonoomiat.

Toetudes samuti Olseni viiele euroopastumise protsessile koondab Reuben Wong (2005, 135-140) need ühtseks taksonoomiaks viie kategooriaga: 1) rahvuslik kohandamine 2) rahvuslik projektsioon 3) identiteedi rekonstruktsioon 4) moderniseerimine 5) poliitikate isomorfism.

Nendest kaks esimest, rahvuslik kohandamine ning projektsioon kattuvad Tanja Börzeli poolt pakutud euroopastumise definitsiooniga.

"Euroopastumine on kahe-suunaline protsess, mis hõlmab endas nii *bottom-up*² kui ka *top-down*³ dimensiooni" (Börzel 2002,193).

Bottom-up protsessi all peab Börzel silmas Euroopa institutsioonide arengut uuteks normideks ning reegliteks liikmesriikide mõju tõttu. Ehk siis liikmesriigid, kes püüavad oma rahvuslikke huve realiseerida Euroopa Liidu kaudu. Top-down dimensioon hõlmab endas aga nende samade institutsioonide mõju poliitilistele struktuuridele ning protsessidele liikmesriikides.

Kolmandaks esitab Wong euroopastumise kui identiteedi rekonstruktsiooni eliidi sotsialiseerumise läbi. Eelkõige kuuluvad selle alla Euroopa institutsioonide juurde kuuluvad ametnikud, kelle omavahelise tiheda lävimise tõttu muutuvad nende vaated rahvusriigi põhiseest rohkem euroopalikumaks (Wong 2011, 152). Arvestades (tipp)ametnike küllaltki suurt arvu Brüsselis on sellise protsessi olemasolu tõenäoline.

Neljandaks euroopastumise tähenduseks on poliitiline, sotsiaalne ning majanduslik moderniseerimine, mille on käivitunud potentsiaalne Euroopa Liiduga ühinemine (Wong 2011, 153). See kehtib kõikide viimaste laienemisvoorude kohta, mil kandidaatriigid on teinud muudatusi oma õigussüsteemis ning välispoliitilistes ja majanduslikes suhetes. See protsess oli ilmne ka enne Eesti liitumist, mil me kohandusime oma elukeskkonna ning väärtused mitmes mõistes rohkem euroopalikumaks (sarnaseks ühiste EL väärtustega).

Viimaseks tähenduseks on poliitiline isomorfism, mis on variant rahvuslikust kohandumisest (Wong 2011, 153). Lahtiseletatuna tähendab see rahvuslike ning Euroopa taseme poliitikate muutumist ühe enam üksteisele vastavaks, ilma konkreetsete

²Tõlkes alt-üles. Kasutan originaalvarianti kuna tegemist on erialakirjanduse laialt levinud mõistega mille tõlkimine eesti keelde võib moonutada selle sisu.

³Tõlkes ülevalt-alla.

juriidiliste mehhanismide ja kohustusteta. Seega toimub protsess, kus liikmesriikide ning ELi institutsioonide vaated ning väärtused muutuvad sarnaseks.

1.3.2 Euroopastumise defineerimine ning selle kitsendused

Euroopastumise protsesside määramine annab küll ülevaate selle mõiste olemusest, kuid jätab selgusetuks selle lõpliku eesmärgi - mistõttu ei saa seda kategoriseerida tervikliku teooriana vaid pigem konseptsioonina muutuste suuna ning ulatuse uurimiseks. Käesolevas uurimuses kasutan seda mõistet kui konseptsiooni, mis ühendab kaks eelnevalt esitatud teooriat - sidudes neofunktsionalistliku lojaalsuse ülekandumise põhimõtte intergovernmentalistliku kahe taseme mänguga. See tunnustab mitteriiklike tegutsejate tähtsust riiklike poliitikate kujunemises, kuid ei näe ette riikideülese keskuse loomist (Wong 2006, 331). Pidades silmas Euroopa Liidu ühise välispoliitika kujunemise keerukusest annab euroopastumise mõiste kasutamine võimaluse uurida ühtse välispoliitika kujunemise arengut, arvestades nii liikmesriikide käitumist kui ka ELi institutsioonide mõju.

Kuid lisaks definitsioonile, tuleb silmas pidada ka kitsendusi mis sellele terminile kehtivad. Esiteks tuleb silmas pidada, et euroopastumine ei ole sama mis Euroopa integratsioon (Major 2005, 178). Integratsiooniteooriad on keskendunud eelkõige riikide ja nende suveräänsuste uurimisele, kuid euroopastumine analüüsib pigem riiklike institutsioonide ning tegutsejatega seotud muutusi (Börzel 1999, 576-577), olles seega üks osa laiemast Euroopa integratsioonist.

Lisaks sellele ei saa euroopastumist samastada poliitikate homogeenseks muutumisega erinevates liikmesriikides, kuna varieeruvad riiklikud poliitilised ning kultuurilised struktuurid viivad ka erinevate kohandumisteni samadest ELi poolt ellu viidud eesmärkidest (Major 2005, 178). Üldistatuna tähendab see seda, et kuigi Euroopa Liidu mõjud riikidele võivad olla erinevad, siis see ei tähenda ilmtingimata euroopastumise puudumist, vaid tuleb jälgida ka riiklike eripärasid.

1.3.2 Euroopastumise mehhanismid

Uuringud euroopastumise mehhanismidele sisaldavad endas mitmeid erinevusi. Lähtudes eelpool väljatoodud euroopastumise tähendustest keskendub Reuben Wong (2006, 2011) kolmele esimesele: rahvuslik kohandumine, rahvuslik projektsioon ning eliidi sotsialiseerumine. Nendest esimene toimub poliitikate top-down edastamises, teine sellele vastupidises protsessis ning kolmas ühise Euroopa identiteedi levimises. Müller ja Alecu de Flers (2009) käsitlevad euroopastumise dimensioonidena jällegi bottom-up ning top-down protsesse, millede peamisteks mehhanismideks on sotsialiseerumine ning tulemuseks vastavalt poliitikate projektsioon või poliitikate kohandamine. Ühes varasemas töös jagavad Börzel ja Risse (2003) euroopastumise poliitikate, poliitiliste protsesside ning institutsioonidele mõju avaldamise järgi, lähtudes jällegi bottom-up ning top-down dimensioonidest. Seega on kõigis lähenemistes ühine arusaam Tanja Börzeli (2002) poolt selgitatud euroopastumise top-down ning bottom-up mehhanismidest, mida järgnevalt lähemalt seletan.

Bottom-up mehhanism ehk poliitikate üleslaadimine omab mõjutusi nii neo-funktsionalistlikust kui ka intergovernmentalistlikust teooriast, kust see on ülekandunud ka euroopastumise konseptsiooni. Kõige laiemas tähenduses on see riiklike huvide suunamine Euroopa Liidu tasemele, et muuta integratsioon enda jaoks võimalikult lihtsaks ning soodsaks. Börzel (2002, 196) toob välja kolm põhjust, miks see iga riigi huvides on

- § vähendab vajadust juriidiliste ning administratiivsete muudatuste järgi, mis kaasneksid Euroopa Liidu poliitikate integreerimisega.
- § väldib kohaliku tööstuse konkurentsivõime kadumist. Seda eelkõige rangemate regulatsioonide kehtestamisega muidu vähemreguleeritud riikidele.
- § võimaldab riikidel tegeleda probleemidega, mis on valjaskonna jaoks tähtsad, kuid mille lahendamiseks ei omata võimalusi (nt organiseeritud kuritegevus, immigratsioon, keskkonnaprobleemid).

Need põhjused on seotud eelkõige majanduslike ning teiste esimesse sambasse kuuluvate valdkondadega. Kuid ka välispoliitikas on poliitikate üleslaadimisel ehk bottom-up mõjutustel eelised, mida riigid kasutada üritavad. Esiteks võimaldab see riikidel pürgida oma huvide ja eesmärkide poole väiksemate kulude ning riskidega.

Näiteks võimaldab ühine välispoliitika vähendada vastuolulise poliitika nagu poliitilised või majanduslikud sanktsioonid maksumust (Tonra 2000). Sama põhimõtte kehtib ka riiklike välispoliitiliste probleemide tõstmisel Euroopa Liidu tasemele. See kiirendab probleemile soodsa lahendamise leidmist, kuna "ühtsuse tihti ikkagi leidub jõud." Näiteks kasutas seda taktikat Kreeka Aegeani tülis Türgiga ning Prantsusmaa Euroopa Julgeolekustrateegia väljatöötamisel (Müller ja Alecu de Flers 2009, 13).

Teise mehhanismina saab välja tuua top-down dimensiooni, mis iseloomustab Euroopa Liidu tasandi mõju liikmesriikide tasandi otsustusprotsessile. See mõju väljendub eelkõige riikide poliitikakujunduse protsessides, kus ELga arvestamine muutub üha tähtsamaks. Ideaalses vormis eksisteeriks selge vertikaalne käsuliin, mille kaudu Euroopa Liidu poliitika kanduks liikmesriikidesse (Bulmer ja Radaelli 2004, 61), kuid tihti on need mõjutused pigem *ad hoc* põhimõttel ning segunenud üldisesse suhtlusesse.

Välispoliitilises perspektiivis väljendub top-down mõju riiklike välispoliitikate sisu, eesmärkide ning poliitikate kujundamisprotsesside kohandumises ELi ühiste seisukohtade ning tegevusmaneeridega (Müller ja Alecu de Flers 2009, 17). Selle protsessi indikaatoriteks on 1) kinni pidamine ühistest eesmärkidest, 2) riiklike positsioonide lõdvendamine ELi poliitika protsessi mahutamiseks ja 3) ELi eesmärkide üha suurenev silmapaistvus (Wong 2006).

Nendest tunnustest ilmneb probleem ühiste eesmärkide ning seisukohtadega. Nimelt on ELi ühised eesmärgid ning seisukohad tihti sõnastamata või siis sõnastatud niivõrd üldiselt, et nendega mittenõustumine ei olegi võimalik. Siinkohal pean eelkõige silmas demokraatliku korra, rahu, jätkusuutlikuse ning muude taoliste euroopalike väärtuste esile tõstmist, millega kõik liikmesriigid on alati nõus. Seega ei saa nõustumist "madalaima ühise nimetajaga"⁴ nimetada kohandumiseks ELi ühiste seisukohtadega. Kui algselt alustati euroopastumise uuringuid eelkõige ELi esimesse sambasse kuuluvate teemade puhul, nagu majandus ning keskkond (nt Börzel 2002, 2007; Dyson 2002) siis viimasel ajal on seda laiendatud ka välispoliitika valdkonda. Järgnevalt vaatlen euroopastumise konseptsiooni rakendamist ELi välispoliitika uurimisele.

⁴ Läbirääkimiste tulemuseks on otsus, millega kõik osapooled on veel rahul ning järelandmisi teha pole vaja.

1.3.3 Euroopastumine Euroopa Liidu välispoliitikas

Välispoliitika ei ole valdkond, mida oleks traditsiooniliselt uuritud selliste lähenemistega nagu euroopastumine. Kuna tegemist on ühe alustalaga riikide suveräänsuses siis on selle uurimisel tihti eelistatud realistlike lähenemisi. Euroopa Liidu alastes uuringutes on domineeriv olnud ka intergovernmentalism (Moravcsik 1993, 1998). Taolistes lähenemistes kujutab ELi ühtne välispoliitika endast läbirääkimiste protsessi, mille tulemuseks on liikmesriikide "madalaim ühine nimetaja."

Kuid viimastel aastatel on hakatud rakendama euroopastumise konseptsiooni ka riikide välispoliitikate uurimiseks. Eelkõige seetõttu, et eelpool välja toodud protsessid on hakanud tugevalt ilmnema ka ELi institutsioonide ning liikmesriikide välispoliitika alases suhtluses. See tuleb ilmsiks eriti pikaajalise protsessi jälgimisel rahvusülestes organisatsioonide tugevnemisel, alates EPC/CFSP⁵ rajamisest 1970ndatel (Müller ja Alecu de Flers 2009,10).

Siiski ei ole selle raamistiku ülekandmine esimesse sambasse kuuluvatelt valdkondadelt välispoliitikasse automaatne, ning teatud tähelepanekute tegemine on vajalik. Esmalt puudub välispoliitikas üldiselt selge vertikaalne käsuliin, mille kaudu ELi poliitikad liikmesriikidesse laskuvad (Major 2005, 183; Bulmer, Radelli 2004, 9). Enamasti on liikmesriikidel võimalik nende otsuste langetamist mõjutada, mis neid hiljem omakorda mõjutama hakkavad. EL institutsioonidel puuduvad vastavad survemehhanismid mille abil liikmesriike oleks võimalik mõjutada ühiseid eesmärke järgima (Müller ja Alecu de Flers 2009, 9). Sellised meetmed on kasutusel valdkondades, kus ELi institutsioonide mõjuvõim on suurem - näiteks majandus ja keskkond. Kuna aga taolised protsessid toimuvad ka välispoliitikas, siis on vajalik nende uurimine keskendudes rohkem mitte-hierarhilistele suhetele ning vabatahtlikusele (Bulmer ja Radelli 2004, 9).

Lisaks sellele tuleb välispoliitika kajastamisel arvestada ka mitmete teiste riiklike ning ka rahvusvaheliste mõjuritega, mis teistes poliitika valdkondades puuduvad. Nende alla kuuluvad kodumaised survegrupid, eesolevad valimised, avalikuse surve kuid ka globaliseerumine, majandusliku koostöö prioriteet, teised rahvusvahelised

⁵ European Political Cooperation (EPC)
Common Foreign and Security Policy (CFSP)

organisatsioonid nagu NATO ja ÜRO (Major 2005, 184-185). Euroopastumise eristamine nendest teistest mõjutustest on keeruline ning ühest head lahendust sellele ei ole. Seega tuleb analüüsis arvesse võtta nii sisemaised kui ka rahvusvahelisi tegureid, mille mõju ei ilmne selgetest otsustest vaid pigem pikemaajalistes muutustes välispoliitilistes seisukohtades (*ibid.*).

Kuna Euroopa Liidu välispoliitikas mängivad endiselt suurt rolli liikmesriigid, siis on nende kahe mehhanismi dünaamikad kindlasti omavahel tihedalt ühendatud - need poliitikad, mida ühed üleslaadivad, peavad teised jällegi allalaadima. Küll aga ei ole see allalaaditav poliitika siis enam seda soosinud liikmesriigi oma, vaid juba terve ELi ühine seisukoht. Kas ja kuidas need ühised seisukohad tekivad, kui suur on nende ulatus ning efektiivsus ning kas nad mõjutavad ka teisi ongi selle uurimuse põhilised probleemid. Et aga juhtumianalüüs keskendub konfliktile Euroopa Liidu vahetus naabruses, analüüsin ka EL välispoliitika euroopastumist just konfliktide lahendamise protsessides.

1.3.4 Euroopastumine konfliktide lahendamise valdkonnas

Euroopa julgeolekustrateegia (ESS) aastast 2003 sõnastab ELi jaoks kõige tähtsamad tegevusvaldkonnad ning põhimõtted nendes tegutsemiseks. Üheks selliseks valdkonnaks on ka regionaalsed konfliktid, pöörates erilist tähelepanu just Euroopa Liidu naabrusele. "[...] ülesanne on soodustada hästi valitsetud riikide ringi Euroopa Liidust idas ning Vahemere ääres, kellega oleks võimalik nautida lähedasi ja koostööalteid suhteid."(ESS 2003, 9). Seega on konfliktide ennetamise ning lahendamise olulisus ELi naabruses sõnastatud juba 2003. aastal. Kuna see on Liidu jaoks oluline teema, oleks mõisteta, et selles valdkonnas on olemas ka toetav tegevus, mis väljendaks ka organisatsiooni, mitte ainult liikmesriikide huve ja väärtusi. Seega eksisteeriks euroopastumine ka konfliktide lahendamise valdkonnas.

Konfliktide lahendamine on aga väga lai termin, mis hõlmab endas mitmesuguseid tegevusi. Esiteks kuuluvad selle alla nii nende ennetamine, lõpetamine kui ka pärast lõppu toimuv taastamine. Lisaks sellele eksisteerib mitmeid meetmeid, kuidas neid tegevusi ellu viia - humanitaarsed ja sõjalised missioonid, majanduslikud sanktsioonid ja abi, rahu taastamine ja tagamine. Osades neis on Euroopa Liit olnud väga tegev,

teistes jällegi mitte niipalju. Näiteks on läbi viidud või hetkel käimas üle 20 missiooni Aafrikas, Lähis-Idas ning Euroopas, mis on eelkõige suunatud humanitaar- ning majanduslikule abile ning riikide üles ehitamisele, olles tihtipeale tsiviiloperatsioonid (EEAS 2012). Militaarseid operatsioone on aga läbi viidud väga piiratud ulatuses. Euroopastumise mõju nende meetmete kasutamisel väljendub eelkõige Euroopa Liidu struktuuride tegutsemisel ning tähtsusel sekkumise otsuse langetamisel ning tegevusmeetmestiku välja töötamisel.

Kuna välispoliitilised otsused langetatakse Euroopa Liidus riikidevahelise kokkuleppe teel, ongi oluline leida, kui palju on selles ELi otsuses ka üldise "Euroopa" esindaja mõju. Limiteeritud juurdepääsu tõttu saab seda teha võrreldes ELi seisukohti ning tegevusi liikmesriikide omadega. Selle kaudu saab määrata, kuivõrd arvestavad liikmesriigid oma tegevuses Euroopa Liiduga. Seejuures ei keskendu ma ainult kokkulepetest tulenevatele õigustele ja kohustustele, vaid kaasan ka eelnevates uuringutes ning ajakirjanduses kajastatud mõtteid neist protsessidest.

2. Välispoliitiline kompetentsi jaotus ning tegutsemine Euroopa Liidus

Teises peatükis käsitlen Euroopa Liidu institutsionaalset välispoliitilist otsustusprotsessi ning selles osalejate tegevusmustreid viimastel aastatel. Selle eesmärgiks on anda võrdlusmaterjal kolmandas peatükis analüüsitavale juhtumianalüüsile, mis võimaldab välja tuua nii liikmesriikide kui ELi institutsioonide käitumisliinide muutumisi ühise välispoliitika suhtes. Analüüsides neid muutusi euroopastumise konseptsioonist lähtudes saab teha järeldusi sellele iseloomulike protsesside esinemisest ning nende mõjust ühise välispoliitika kujunemisele.

Euroopa Liidu institutsionaalse struktuuri ülesehituse keerukuse ning mitteametlike suhtlusliinide tähtsuse tõttu on väga raske öelda, kellel on suurim kompetents välispoliitika kujundamisel. Seega tuleb siduda nii ametlikud, lepingutes väljendatud institutsioonide (ja liikmesriikide) pädevused ning nendest väljaspool toimuvad arengud. Selle all pean ma silmas nii institutsioonide omavahelist konkureerimist kui ka tegutsemist oma pädevuste laiendamiseks.

Alljärgnevalt kirjeldan vaid põgusalt välispoliitilist institutsionaalselt struktuuri ning pädevusi ning selmet keskendun Euroopa Liidu võimalustele viia ellu ühtset välispoliitikat.

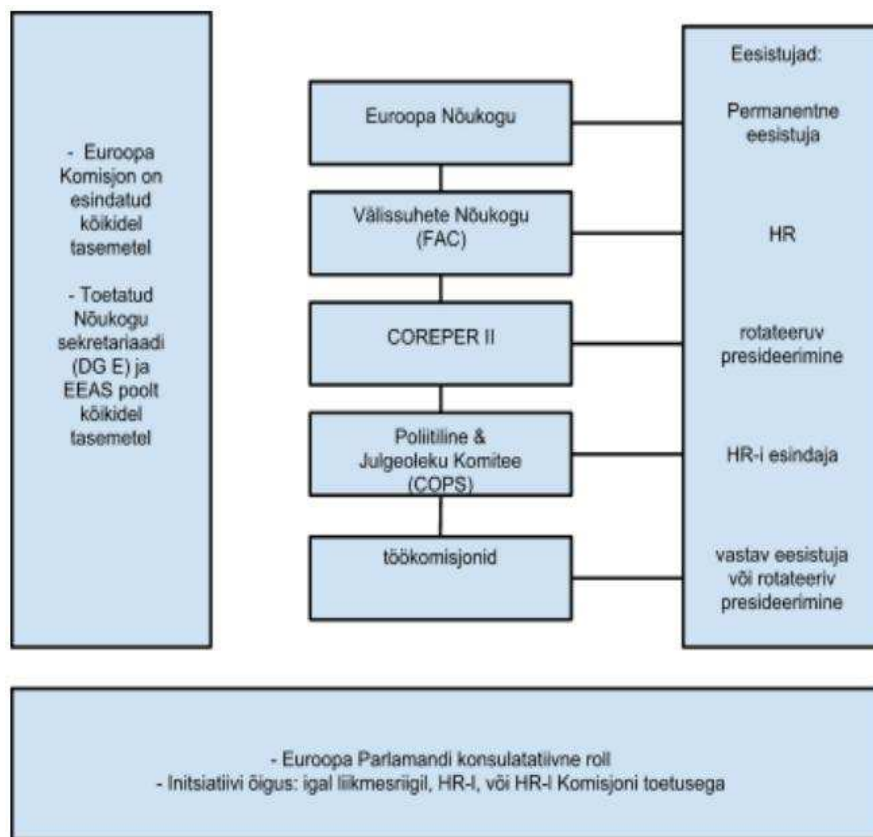
2.1 Institutsionaalne struktuur välispoliitilises otsustusprotsessis

Lissaboni lepe muutis märgatavalt välispoliitiliste küsimustega tegelevat institutsionaalset struktuuri. Otsustusprotsess on välja toodud Joonisel 1. Suurim muutus võrreldes varasemaga on Euroopa Liidu välissuhete alase esindaja positsiooni (HR⁶) ning tema tööd toetava Välisteenistuse (EEAS⁷) loomine. Institutsiooni, mis sai tegutsemisvõimeliseks 1. detsembril 2010 juhib hetkel paruness Catherine Ashton. Lisaks sellele sisaldab HR positsioon endas ka Komisjoni aseesimehe ning Välissuhete Nõukogu eesistuja rolli. Seega peaks see ametikoht looma institutsionaalse ühenduse kõikide välissuhetega tegelevate institutsioonide vahele ning koondama EEASi Euroopa

⁶ The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy

⁷ European External Action Service

Liidu välispoliitilise kompetentsi nii ametnike kui liikmesriikide esindajate näol, nii Brüsselis kui ka delegatsioonides üle maailma (Vanhoonacker 2011, 92).



Joonis 1 ELi välispoliitiline otsustusprotsess

Allikas: Vanhoonacker 2011, 90.

Kõige mõjukamaks institutsiooniks on siiski ka pärast Lissaboni lepet Nõukogu (joonisel on välja toodud Välissuhete Nõukogu, mis koosneb liikmesriikide välisministritest ning on põhiline välispoliitiliste aspektidega tegelev nõukogu). Kui poliitika kujundamisele Euroopa Liidus on tavapäraselt omane mõjuvõimu jagunemine Komisjoni, Parlamendi ning Nõukogu vahel, siis välispoliitikas domineerib selgelt just Nõukogu (Eeckhout 2011, 487). Välispoliitika defineerimine ning elluviimine on põhiliselt Nõukogu ülesanne ning reeglina võimalik vaid täieliku üksmeele korral. Kuigi on valdkondi, kus on võimalik kasutada erinevalt sorti kvalifitseeritud häälteenamust, peab kõige olulisemate teemade puhul (nt militaarsetes ning kaitsealastes) valitsema liikmete seas konsensus (Eeckhout 2011, 489).

Lisaks neile kahele tähtsamaile institutsioonile on olulised ka Komisjon ja Parlament. Joonisel 1 on kirjas, et Komisjon on esindatud kõikidel otsustustasemetel. See väide lähtub pigem praktilisest töökorraldusest, kuna juriidiliselt on Komisjonile antud väga vähe mõjuvõimu ühtse välispoliitika kujundamisel ning on vastavates lepingupunktides vaevu märgitud. Siiski omab Komisjon mõjuvõimu CFSPst väljajäävate välispoliitiliste teemade üle ning samuti CFSP eelarve üle, olles seega selle ellu viimisega tihedalt seotud (Eeckhout 2011, 490). Parlamendi roll on samuti ametlikult tagasihoidlik, piirdudes eelkõige konsulteerimise ning küsimuste esitamise õigusega. Kuid ka Parlament omab sõnaõigust ühtse välispoliitika eelarve üle mis annab nende nõuannetele tugevust (*ibid*).

Samuti ilma otsustusõigusega kuid sellegi poolest olulised on madalamate tasemete organid, kus töötatakse välja põhilised kokkulepped. Välispoliitika vallas on nendeks COREPER II, mis koosneb liikmesriikide alalistest esindajatest ja abistab Nõukogu, ning COPS⁸, mis tegeleb igapäevase välispoliitika jälgimisega, CFSP juhtimisega ning Nõukogu koosolekute ettevalmistamisega, koosnedes samuti liikmesriikide esindajatest. Nendest kahest tegeleb just COPS rohkem poliitikate sisulise ettevalmistamisega (Vanhoonacker 2011, 90-91).

Initsiatiivi õigus välispoliitilistes küsimustes on seega eelkõige liikmesriikidel Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu Nõukogu kaudu ning ka HR-I, kes saab kas koos või ilma Komisjonita esitada ettepanekuid Nõukogule. Seega iseloomustab institutsionaalses plaanis ka Lissaboni leppe järgset Euroopa Liidu välispoliitikat pigem valitsustevahelisus. Seda vähemalt juriidilisel tasemel. Praktikas on olukord aga keerulisem ning ELi institutsioonide tegevused hõlmavad sageli suuremat tegevusala kui aluslepetes kirja pandud.

2.2 Euroopa Liidu institutsioonide tegutsemine välispoliitika kujundamisel

Välispoliitika on valdkond, mille kujundamises soovivad osaleda nii kõik ELi suuremad institutsioonid kui ka kõik liikmesriigid. Liikmesriikide huvid on esindatud Euroopa Nõukogu ning ELi Nõukogu kaudu ning aluslepingutega küllaltki hästi tagatud - võimalus, et tähtsaima kategooria otsus ühe riigi vastuseisust hoolimata vastu võetakse

⁸ Political and Security Committee (prant. k lühend)

on väga väike. Ning isegi kui see juhtuma peaks, ei rakenda vastuvõetud otsused kohustusi neile, kes selle poolt ei olnud. Seega on Euroopa Liidu ühtse välispoliitika eksisteerimiseks oluline nii liikmesriikide enda tahe ning valmisolek, kuid samuti ka ELi institutsioonide oskus eriarvamused lahendada ning ühtsed seisukohad luua.

See ülesanne on Lissaboni leppega antud HR-le, kes on esindatud nii Komisjonis kui ka Nõukogus, ning keda toetab iseseisev institutsioon. Seega kannab Paruness Ashton peamist vastutust Euroopa Liidu ühtse välispoliitika toimimise ning kujundamise eest. Tema ülesannete alla kuuluvad: (Eeckhout 2011, 493-494)

- Ettepanekute tegemine CFSP arenguks.
- Välissuhete Nõukogu juhatamine.
- Komisjoni töös osalemine.
- Euroopa Nõukogu ning ELi Nõukogu poolt vastuvõetud otsuste ellu viimine.
- Lepingute täitmise kontrollimine, kuigi ilma sanktsioneerimise võimaluseta.
- Euroopa ühtse välispoliitika järjepidevuse tagamine ning ELi esindamine.

Nagu näha, siis lasub selle ametikohal küllaltki suur kohustuste koorem. Kas ehk liigagi suur, see selgub ilmselt pikema aja jooksul, mil ka teised persoonid on seda positsiooni täitnud, kuid hetkel ei peeta Ashtoni sooritust õnnestunuks. Jolyon Howorth (2011, 315) toob välja, et Ashtoni ametisse määramine oli juba alguses mõistmatu ning tema edasised ebaõnnestumised andsid negatiivsele suhtumisele aina hoogu juurde. Näiteks toob ta väga hilise reageerimise Araabia Kevade algusele ning suutmatust kontrollida mõnede liikmesriikide ennatlike ning piinlike väljaütlemisi.

2011. aastal erinevate Euroopa Liiduga seotud ametnike seas läbi viidud küsitluses Euroopa Komisjoni volinike töötulemuste kohta saavutas Ashton ülekaalukalt kõige suurema protsendi vastajatest, kes pidasid tema tööd pettumuseks (37,7%) (Burson Marsteller, 2011). Selle küsitluse valim oli küll üsna väike (320), kuid see eest teemaga tihedalt seotud ning seetõttu teatud aimduse ikkagi annab. Paruness Ashtoni rolli Euroopa Liidu esindamisel kriisilukorras käsitlen põhjalikumalt peatükis 3.

Euroopa Komisjoni roll vähenes märkimisväärselt Lissaboni leppes tehtud muudatustega, kuna eelnevalt olid paljud nüüdseks EEAS kohustused just Komisjoni pädevuses. See üleminek tõi endaga kaasa mitmeid võitluseid mõjuvõimu valdkondade pärast just Komisjoni ja EEAS vahel (Vanhoonacker 2011, 92). Näiteks kandis Komisjon enne EEASi loomist kliimamuutuste, energiaprobleemide ning naabruspoliitika valdkonnad välja nendest septsioonidest, mis läksid uue institutsiooni mõjuvõimu alla (Anand 2011, 78). Arvestades, et EEASi loomise üheks eesmärgiks oli koondada võimalikult palju välissuhtlust ühte kompetentsikeskusesse, näitab see endiselt eksisteerivat institutsioonide vahelist rivaalitsemist.

Lisaks komisjonile, kes on traditsiooniliselt tegelenud ELi välispoliitikaga, on ka Parlament näidanud üles üha suuremat huvi selle teemaga tegelemise vastu. Põhjuseks sellele tuuakse valdkonna populaarsus rahva seas (Bickerton 2011, 103). Seda kinnitab teatud määral ka 2011. aasta Eurobaromeetri uuring “Parlemeter”, mis uuris eurooplaste arusaama Euroopa Parlamendist. Selle järgi pidasid 5 protsendipunkt eelmisest aastast enam inimesi välispoliitilisi teemasid parlamendi jaoks prioriteetseteks (Euroopa Parlament 2011, 12). Kuigi Parlamendil on võimalus ainult anda soovitusi HR-le, on nad siiski suutnud endale rolli välja võidelda just inimõiguste ja demokraatia edendamise valdkondades, milles ollakse ka ise üsnagi ühel meelel (Bickerton 2010, 220). Kuid sellest olenemata ei ole neil otsustusõigust ühtset välispoliitikat puudutavates küsimustes.

Lisaks juba käsitletud kõrgeima taseme institutsioonidele ning organitele on oluline ka neid abistavate komiteede roll. Kuna Nõukogu juures tegutsevast kahest tähtsamast komiteest tegeleb sisuliste kokkulepetega rohkem COPS, siis keskendun uurimuse teemat silmas pidades vaid sellele. Komitee koosneb iga riigi kõrgema taseme suursaadikutest ning on alaliselt juhatatud EEASi poolt. 2010. aastal J. Howarthe poolt läbi viidud uuringus küsitleti komitee liikmeid nende arvamuse kohta mitmete teemade suhtes, eesmärgiga uurida nende sotsialiseerituse astet. Uuringust selgus, et komitee liikmed näevad endal väga suurt rolli välispoliitiliste teemade kujundamisel ning seda mitte ainult riiklike huvide kaitsel, vaid pigem poliitiliste lahenduste otsijatena. Samuti oli valdav osa seisukohal, et komitee põhiline eesmärk on konsensus otsingud, mis ei piirduks aga “madalaima ühise nimetajaga.” (Howarth 2010, 8-9).

Kuna komitee koosneb alalistest esindajatest, kelle ametiaeg on tavaliselt 3 aastat, eksisteerib võimalus järjepideva poliitika kujundamiseks. Sellele aitab kaasa ka omavaheline sotsialiseeritus, millele viitavad tulemused küsitlusest ilmnud. Selle tähtsust rõhutasid ka liikmed ise, lisades olulisest faktoritena veel omavahelise usalduse ning võimekuse kiirelt tegutseda ning seeläbi koduriike juhendada (*ibid.*). Kindlasti ei saa COPSi rolli välispoliitikate kujundamisel alahinnata. Kuigi Nõukogu võtab vastu lõplikud otsused, toimuvad sealsed arutelud eelkõige nende teemade üle, mille suhtes alamkomiteedes kokkulepet ei saavutatud. Küll on aga ka COPSi eesmärgiks ennekõike konsensusele jõuda, mis kindlasti pikendab otsuste vastu võtmise aega ning võib nende kaalukust alandada. Kuigi üheks oma tugevuseks peeti võimet kiirelt reageerida, siis see ei ole sageli õnnestunud ning koduriigid on neist ette jõudnud. See ilmneb ka peatükis 3 käsitletavast juhtumianalüüsist.

2.3 Liikmesriikide tegevused välispoliitika kujundamisel

Liikmesriikide tegevus ELi ühtse välispoliitika raames erineb tihtipeale väga suures ulatuses. Eksisteerib erinevaid huve, mida püütakse ellu viia nii iseseisvalt kui ka “üleslaadida” Euroopa Liidu tasemele. Järgnevalt kajastan kirjanduses uuritud trende ning käitumismalle, mis on teatud riikidele iseloomulikud. Kuna liikmesriikide arv on selle uurimuse mahtu arvestades liiga suur, kajastan kolme välispoliitiliselt mõjukaima liikme käitumismalle - Saksamaa, Prantsusmaa ning Ühendkuningriigid.

2.3.1 Saksamaa aktiveerumine Euroopa Liidu välispoliitika kujundamises

Saksamaa välispoliitika on endas kandnud aastakümneid Teise Maailmasõjaga seotud ettevaatlikust. Kirjanduses on selle peamiseks iseloomujoonteks tihti nimetatud jõu kasutamise vältimist ning tugevate transatlantiliste suhete hoidmist (Gross 2009a; 2009b; Miskimmon 2007; Müller 2011). Viimastel aastatel on aga tähendatud Saksamaa suuremat osalemist ELi ühistes missioonides, kuid ka seda pigem piiratud vormides, olles mitte enam kõrvaltvaataja, kuid mitte veel ka eestvedaja (Gross 2009b, 153).

Kuna Saksamaa on olnud pikalt tugevate transatlantiliste suhetega, on tema välispoliitikas tihti kajastunud solidaarsus USA vastu. Lisaks sellele on viimasel kümnendil püütud suurendada oma globaalset positsiooni ning haaret, osaledes

mitmetes operatsioonides kas siis USA liitlasena või ELi raames (Gross 2009a, 512). Seda tehes suureneb loomulikult ka Saksamaa roll ühise välispoliitika kujundamises. Lähtudes euroopastumise mehhanismidest, peaks toimuma kas poliitikate üleslaadimise ja/või allalaadimise suurenemine, mis toob endaga kaasa muutused nii ELi kui ka riiklikes poliitikates.

Kuigi Saksamaa välispoliitiline diskursus on võtnud omaks mitmed ELi algatatud põhimõtted, on nad siiski säilitanud endale iseloomuliku joone (Müller 2011, 399). See on väljendunud näiteks FYROM⁹ missiooni poliitiliste ning majanduslike põhimõtete kujundamises ELiga ühes Saksamaa poolt, kuid sõjalise poole usaldamine siiski NATOle. Samamoodi ka Afganistaani puhul, mil Saksamaa kasutas edukalt CFSP võimalusi riiklike poliitiliste huvide paremaks esindamiseks (üleslaadimine) kuid samas välistades sõjalise poole (Gross 2009b, 123). Seega saab järeldada, et kuigi Saksamaa on muutnud ELi välispoliitika kujundamisel aktiivsemaks ning on toimunud ka teatud määral euroopastumist, eksisteerib siiski tugev riiklik välispoliitiline identiteet, millest kergelt ei loobuta.

2.3.2 Prantsusmaa poliitikate üleslaadimine Euroopa Liidu tasemele

Prantsusmaa välispoliitilises tegevuses puudub taoline ettevaatlikus nagu on märgata Saksamaa puhul. Prantsusmaa on tihti olnud eestvedaja ELi ühtses välispoliitikas, kuid eelkõige eesmärgiga kaitsta oma riiklike huve ning poliitilist positsiooni (Gross 2009b, 91), kasutades seega pigem euroopastumise üleslaadimise mehhanismi. Näiteks käitus Prantsusmaa aktiivsena nii FYROM kriisi alguses kui ka Afganistaani konflikti puhkemisel. Samuti ei kõheldud kasutamast sõjalist jõudu ning militaarseid vahendeid, nagu see oli Saksamaa puhul (*ibid.*, 102).

Pisut hilisem näide Prantsusmaa aktiivsuse kohta on ka 2008. aasta Gruusia-Venemaa konflikt, mille toimumise ajal oldi ka parajasti ELi eesistuja. Prantsusmaa eesotsas president Sarkozyga näitas üles aktiivsust ühtse Euroopa seisukoha ning vaherahu loomisel. Kui välja arvata väiksed ebaõnnestumised, nagu segadus vaherahu leppe ebakorrekse tõlkega (Allen, 2008), siis Prantsusmaa poolt üles näidatud aktiivsus oli kindlasti kasulik konflikti võimalikult kiirele lõpetamisele. Märkimisväärne on see, et

⁹ Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, lüh. ingl. k

ELi poolt esitas vaherahu plaani just Sarkozy, mitte tolleaegne välispoliitika HR Javier Solana (Euroopa Komisjon 2009, 439). Ka sellest on võimalik järeldada, et Prantsusmaa puhul seisneb ühtse Euroopa Liidu välispoliitika mõistes eelkõige võimalus oma riiklike huvide paremas esindamises ning võimaluses rohkem “pildile saada.” Vastupidiselt Saksamaale ei kahtle Prantsusmaa ka vajaduse korral militaarseid vahendeid kasutada.

2.3.3 Suurbritannia pragmaatilisus Euroopa Liidu välispoliitikas

Suurbritannia poliitikat CFSP suunas võib kirjeldada kui Prantsusmaa ja Saksamaa vahepealset - riik omab küll riikliku profiili rahvuvahelises poliitikas, nagu ka Prantsusmaa, kuid on samas ka tugevate transatlantiliste suhetega nagu Saksamaa (Gross 2009b, 90). Kui vaadata suhtumist ühtsesse välispoliitikasse, siis ilminguid euroopastumise mehhanismidest on küllaltki piiratud. Suurbritannia ei ole olulisel määral kasutanud CFSPd oma poliitikate üleslaadimiseks, et seeläbi oma seisukohti paremini edastada või tugevdada. Samuti ei ole oldud väga altid poliitikate allalaadimiseks (*ibid.*).

Samas ei ole tekitatud ka suuremahulisi vastasseise ELi institutsioonidega, mille tõttu mõni vajalik tegevus oleks ellu viimata jäänud. Suurbritannia käitumist iseloomustab seega teatud pragmaatilisus, mis väljendub kasulike poliitikatega ühinemises ning temasse mittepuutuvatest või teatud määral vastanduvatest eemaldumises. Kahtlemata on selle puhul oluline roll ka tugevatel (vast kõige tugevamatel ELi liikmesriikidest) transatlantilistel suhetel, mis muudavad Euroopa Liidu kui “võimendi” tähtsuse väiksemaks.

2.4 Euroopa Liidu ja liikmesriikide mõjukuse suhe välispoliitiliste otsuste langetamisel

Eelpool tõin välja nii Euroopa Liidu institutsioonide kui ka liikmesriikide tegutsemismustrid välispoliitika kujundamisel. Lähtudes aluslepetest ei ole mõtet küsida, kumb nendest on mõjukam, kuna tugevaim EL institutsioon selle vallas on Nõukogu, mis koosneb liikmesriikide esindajatest ning võtab oma otsuseid vastu konsensuslikult. Kuid pideva otsustusvõimetuse ning lahendamata vastuseisude korral

ei oleks taoline organisatsioon nii kaua säilinud. Seega peab eksisteerima ka juriidilistest sätetest olenemata valmidus koostööks ning ühise välispoliitika loomiseks.

Kuid kui püüda siiski võrrelda liikmesriikide ning ELi institutsiooni mõjuvõimu välispoliitilises plaanis, siis võtaksin aluseks CFSP atraktiivsuse liikmesriikidele ning institutsioonide võime seda rakendada. Esimese aspekti puhul ei pretendeeri ma kindlasti lõplikele järeldustel, kuna selleks oleks vaja kaasata võrdlusesse palju enam riike. Kuid kui lahata eelpool nimetatud kolme riiki, siis CFSPsse panustamine ning sellest omakorda kasu saamine kriiside lahendamisel saaks kindlasti olla Saksamaa ja Suurbritannia puhul aktiivsem. Prantsusmaa küll panustab sinna resursse, kuid seda eelkõige riiklike huvide arendamiseks. Kui suuremate ning erakorraliste sündmuste puhul pöörduvad riigid tagasi oma väljakujunenud strateegiate poole, siis järelkult ei paku praegune süsteem märgatavaid eeliseid senitoimuva ees.

Kui nüüd vaadata asutuste, peamiselt siis vastloodud EEASi ning HRi võimet viia ellu seda, milles on juba kokku lepitud või oskusi uusi kokkuleppeid kiirelt luua, siis ka siin on arenguruumi küllaltki palju. Eelpool välja toodud COPS komitee uuringus rõhutasid selle liikmed, kogenud suursaadikud, et kokkulepete saavutamises on olulisel kohal usaldus. Vaadates Ashtoni tegutsemist ning tema kohta koheselt alanud kriitikat jääb mulje, et puudub usaldus tema võimekuse suhtes oma positsiooni ellu viia. Sest arvestades tema mahukaid tööülesandeid võiks tema tegevus olla palju märgatavam ning efektiivsem. Seega saaks kindlasti CFSP rakendamine olla HRi poolt edukam. Kas see mõjutaks ka liikmesriike suuremale aktiivsusele, selgub aja jooksul, mil seda positsiooni on täitnud ka teised persoonid.

Kuid et nendele oletustele ka teatud tagapõhja anda, võtan järgnevas juhtumianalüüsis vaatluse alla 2011. aasta Liibüa sõjale reageerimise Euroopa Liidu poolt. Kaasates nii peamised institutsioonid kui ka juba käsitletud tähtsamad liikmesriigid. Selle käigus suunan põhilise tähelepanu ELi institutsioonide võimekusele tegeleda lähinaabruses toimuva konfliktiga ning koondada liikmesriike “ühe vihmavarju alla.”

3. Euroopa Liidu seisukoha kujunemine Liibüa konfliktis

Liibüa oli kolmas riik Põhja-Aafrikas, kus rahva meeleavaldused kasvasid ulatuslikeks protestilaineteks valitseva režiimi vastu. Sellele eelnes lühikese aja jooksul Tuneesia ja Egiptus, kus mõlemas presidendid viimaks ametist tagasi astusid. Liibüas muutus aga olukord kiiresti kodusõjaks, kus kannatasid peamiselt tsiviilisikud. Liibüa läheduse tõttu Euroopale, naftatarnete peatumise, illegaalse immigratsiooni ning ELi poolt propageeritud väärtuste räägite rikkumiste tõttu oli see konflikt igas aspektis Euroopa Liidule tähtis. Analüüsi alustuseks kirjeldan lühidalt konfliktis algust ning arengut. Seejärel analüüsin vastuolusid ELi institutsioonide ning liikmesriikide tegevuses, tuues välja ka positiivseid lahendusi.

3.1 Ülevaade Liibüa konfliktis tähtsamatest sündmustest

Üheks peamiseks meeleavaldused valla päästnud sündmuseks oli inimõiguste aktivisti Fethi Tarbeli vahistamine Benghazis 15. veebruaril 2011 (The Guardian 2011). Terves Põhja-Aafrikas toimuva protestilaine mõjul kandusid need meeleavaldused üle üldiseks ülestõusuks riigivalitseja Gaddafi vastu. Võim vastas repressioonidega oma rahva vastu, mis nõudis rahvusvahelist reageerimist. 20. veebruaril avaldas Euroopa Liidu HR ametliku avalduse, mõistes vägivalla hukka ning kutsudes üles selle viivatamatule lõpetamisele. 26. veebruaril võttis aga ÜRO Julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni 1970, kehtestades Liibüale sanktsioonid: näiteks relvaembargo, reisikeelud ning varade külmutamine (ÜRO 2011a, 3-5). Sellest hoolimata jätkus vägivald ning 5. märtsil loodi Rahvuslik Nõukogu (TNC), kes kuulutas end Liibüa rahva ainukeseks ning õiguslikuks esindajaks (Transitional National Council 2011).

17. märtsil võttis ÜRO vastu resolutsiooni 1973, mis jätkuvate repressioonide ning inimõiguste rikkumiste tõttu andis liikmesriikidele loa võtta kasutusele vajalikud meetmed (välja arvatud okupatsiooniväed) tsiviilisikute kaitseks ning lennukeelutsooni kehtestamiseks Liibüa kohal (ÜRO 2011b, 3-4). 19. märtsil alustas koalitsioon õhurünnakuid Gaddafi vägede vastu. Märtsi lõpuks läks operatsioonide juhtimine üle NATOle. Õhurünnakud aitasid valitsusevastaste edule tugevasti kaasa, ning 22. augustil

vallutasid mässulised pealinna Tripoli. Gaddafi küll põgenes, kuid tema kodulinna Sirte vallutamise ajal 20. oktoobril ta hukkus ning sellega lugesid mässulised Liibüa vabastatuks (The Guardian 2011). NATO missioon lõppes 31. oktoobril (NATO 2011b, 1).

3.2 Institutsionaalsed vastuolud Euroopa Liidus Liibüa sündmustele reageerimisel

Institutsionaalsete vastuolude all pean ma silmas Euroopa Liidu erinevate institutsioonide vahelise koostöö ning seisukohtade sidususe puudujääke. Peamisteks tegutsejateks olid HR koos teda toetava Välisteenistusega, Euroopa Komisjon ja Parlament ning muidugi ka ELi Nõukogu.

Liibüa kriis puhkes vaid mõni kuu pärast EEASi funktsioneerimise algust. HR oli olnud ametis küll juba eelnevalt, kuid olles samuti uus positsioon ELi struktuurides ei olnud ka temal eelnevat kogemust taoliste kriisidega tegelemiseks. Seega oli see juhtum tuleproov mõlema jaoks, kuna ootused neile olid kahtlemata suured. HR positsiooni loomisel oli üheks eesmärgiks Euroopa Liidule välispoliitilise näo andmine - et oleks keegi, kes räägiks terve liidu eest ning kindlustaks järjepidevuse selles valdkonnas (Treaty of the European Union,¹⁰ artiklid 18 ja 27). Vaadates reageerimist Liibüa konfliktile võib aga HR positsiooni, kui Euroopa Liidu peamise välispoliitilise esindaja, kahtluse alla seada. Ashtoni ametlikule seisukohale järgnesid ka Euroopa Parlamendi (Buzek 2011), Euroopa Komisjoni (Barroso 2011) ning Euroopa Nõukogu (Van Rompuy 2011) presidentide teadaanded samal teemal. Kindlasti ei saa nende tegutsemist üheselt hukka mõista, kuna tegemist oli kriisiolukorraga mil juhtidel oodatakse reageerimist. Kuid sellisel juhul jääb mulje, et Lissaboni leppega loodi juurde lihtsalt üks positsioon, mis teistest suurt ei eristugi ning sama juttu räägib.

Kuid lisaks sellele et kõikide peamiste institutsioonide juhid antud teemal sõna võtsid, oli kahtlusi ka nende sõnumite ühtivuses. Nimelt süüdistati Van Rompuy'd ning Ashtoni erinevates seisukohtades Liibüa konflikti sekkumise eesmärkide suhtes, kus Euroopa Nõukogu presidendi sõnavõtust järelitati valitseva režiimi vahetamist kui lõplikku tulemust, millele HR aga väidetavalt vastandus (Banks 2011). Sõnavõttude üldsõnalisuse tõttu on see suures osas tõlgendamise küsimus, kuid teatud vastuolud

¹⁰ edaspidi TEU

sõnastustes siiski leitud. Kas teiste institutsioonide juhid peaksid loobuma taoliste tähtsate välispoliitiliste sündmuste kommenteerimisest, kuna see ei puuduta otseselt nende valdkonda, on raske öelda. Mõnel määral marginaliseerivad need HRi positsiooni tähtsust, kuid samas kinnitavad probleemi olulisust. Kindel on aga see, et sõnavõttud peavad olema alati kordineeritud ning ka väiksemate vastuoludeta.

Teine vastuolu mis võib limiteerida ELi ühtse seisukoha loomist ning ellu viimist on finantseerimise keerukus. Nimelt kandus küll enamus välispoliitilisest pädevusest Komisjonilt EEASile, kuid kontroll finantside üle jäi endiselt Komisjonile (Koenig 2011, 19). Seega on ülioluline nende kahe institutsiooni vaheline koostöö, et EEASi poolt kavandatavad tegevused ka rahalised võimalused leiaks. Kuid nagu mitmed ametnikud vastavates asutustes väidavad, see koostöö endiselt ei suju ning palju energiat läheb võitlustele mõjuvõimu üle (Koenig 2011, 19; Menon 2011, 78). Taolised võimumängud käivad kaasa kindlasti iga uue institutsiooni loomisega, mis EEAS veel kahtlemata on. Tähtis selle puhul on, et mingil hetkel need ikkagi marginaliseeruksid.

Ashtoni tegevus(etus) sai ka küllaltki tõsise Euroopa Parlamendi kriitika osaliseks. Seda eriti 22. märtsil 2011 toimunud Parlamendi Väliskomisjoni istungil, mil teda süüdistati ebakompetentses tegevuses (Euroopa Parlament 2011b). Kuna Parlamendil ei ole otsest pädevust välispoliitika vallas ei saa seda nimetada ka otseseks vastuoluks - parlamendil on õigus ning ka kohustus võimu täidesaatvaid organeid kritiseerida, kui nad oma tööga toime ei tule. Olles otsese rahva mandaadiga institutsioon ei saa seda neile kuidagi ette heita. Eelkõige näitab see Ashtoni võimetust institutsioone enda seljataha koondada, mis tema kui ELi esindaja ülesanne on.

Üheks vastuoluliseks väiteks Ashtoni poolt on Budapestis peetud kõnes esitatud seisukoht, et EL ei ole traditsiooniline sõjaline jõud, kes saaks kasutada sõjalaevu ja pommituslennukeid. Euroopa Liidu jõud peitub hoopiski tema "suutmatuses oma potentsiaali ära kasutada" (Ashton 2011a). Ta lisab, et EL on "pehme jõud" kuid tugeva äärega - ehk siis midagi enam kui lihtsalt eeskuju kuid samas mitte nii võimekas et enda tahtmisi teistele peale suruda (*ibid.*). Kui võtta arvesse reaalsus, et sõjalised missioonid on võimalikud vaid kõigi liikmete nõusolekul ning seetõttu raskesti

saavutatavad, siis ei ole nendele seisukohtadele vast midagi ette heita. Kuid kui pidada silmas, et Ashtoni ülesanne on esindada ning arendada ühist välispoliitikat, siis kõlab see kui lootusetus olukorra paranemise suhtes. Arvestades, et Ashton on ise Euroopa Kaitseagentuuri esimees - agentuur mis tegeleb muuhulgas sõjalise koostöö tihendamisega liikmesriikide vahel - siis jääb tema nägemustest ELi ühise välispoliitika tuleviku suhtes vastuoluline mulje.

Ashtoni taolise sõnavõtul jääb arusaamatuks ka ELi Lahingugruppide otstarve. Kui eksisteerib pidevalt tegutsemisvalmis (minimaalselt kaks) sõjaline üksus, mis alluvad Nõukogule CFSP raamides olevate ülesannete täitmiseks, siis on vähemalt mingi potentsiaal sõjalaevade kasutamiseks Euroopa Liidul ikkagi olemas. Nende mittekasutamine on tingitud pigem liikmesriikide suutmatusest konsensusele jõuda ning institutsioonide suutmatusest kokkuleppeid vahendada. Selle mõtte jätkamiseks on sobilik järgnevalt vaadelda institutsioonide ja liikmesriikide vahelisi vastuolusid.

3.3 Euroopa Liidu institutsioonide ning liikmesriikide vahelised vastuolud

Selle uurimuse suhtes olulised vastuolud liikmesriikide ja institutsioonide vahel tekkisid juba enne Liibüa sündmuste algust. Nimelt Tuneesia puhul, kust Põhja-Aafrika protestilained alguse said. Olles endine koloonia on mõistetav Prantsusmaa suurendatud huvi selle riigi vastu, kuid selle väljendus rahva vastu suunatud vägivald ajal oli sageli ülejäänud Euroopale mõistetamatu. Kurioossemaks juhtumiks oli Prantsusmaa välisministri abipakkumine Tuneesia valitsusele protestijate ohjeldamiseks vaid mõned päevad enne kui president eksiili sunniti (Bowen 2011). Nagu ka ise hiljem tunnistati, oli see tõsine valearvestus sündmuste edasisest käigust ning nendest positsioonidest püüti hiljem eemalduda mitmesuguste vabandustega.

Catherine Ashton avaldas aga juba 10. jaanuaril seisukoha koos ELi lainemisvolinikuga, mis mõistis hukka Tuneesia valitsuse liigse jõu kasutamise ning kutsus seda viivitamatult lõpetama (Ashton ja Füle 2011). Seega ei toimunud positsioonide ühtlustamist EL ja Prantsusmaa vahel, mis peaks olema üks põhilisi CFSP ülesanded. Kas selles oli süüdi Prantsusmaa isepäisus või HRi tegevusetus ei ole selge, kuid ühtsest positsioonist selkosal tõesti rääkida ei saanud.

Vastuolud jätkusid juba Liibüa konflikti puhul, kus aktiivsemate liikmesriikide Prantsusmaa ning Itaalia tegevus ei arvestanud tihti ELi institutsioonide omi. Näiteks sai suurt meedia tähelepanu Berlusconi mõttevälgatus, kus ta ei soovinud segada Gaddafit protestide ajal, mida juba sel hetkel vägivaldselt maha suruti (Babington 2011). See toimus küll päev enne ametliku Ashtoni seisukohavõttu 20. veebruaril, kuid tõenäosus, et Berlusconi ei olnud kursis ELi ühist seisukohta väljendava teksti sisus on küllaltki väike. Seega on tegemist samalaadse väikese ebaõnnestumisega ühises poliitikakujundamises.

Suurem ning selgem vastuolu ilmnis otsuses, kas tunnustada TNCd kui Liibüa ametlikku ainuesindajat või mitte. Päev enne Nõukogu istungit 11. märtsil, kus see punkt päevakorras oli teatas Prantsusmaa juba TNC tunnustamisest ning diplomaatide vahetamisest (Juppe 2011). Põhjenduseks võis olla soov ärgitada Nõukogu sarnast otsust tegema (Koenig 2011, 21), kuid lõppkokkuvõttes seda ei tehtud ning TNCd tunnustati ainult kui läbirääkimispartnerit (Euroopa Nõukogu 2011, 3). Küll aga põhjustas see pahameelt teistes liikmesriikides ning tekitas veelgi negatiivset vastukaja ELi ühtse välispoliitika võimalikuse kohta. Mõni nädal hiljem tegutses samamoodi ka Itaalia, kes tunnustas 4. aprillil samuti TNC legitiimsust, ilma ühise ELi kokkuleppeta.

Üks konfliktsetest valdkondadest oli ka immigratsioon Liibüast Euroopa Liitu, peamiselt Itaaliasse. Põhilised lahkhelid olid Itaalia ja Prantsusmaa vahel. Näiteks otsustas Itaalia valitsus anda Tuneesiast pärit immigrantidele ajutised elamisloa, mis tagavad vaba liikumise Schengeni alas ning võimaldaksid neil “ühineda sõprade ning perekonnaga Prantsusmaal ning teistes Euroopa riikides” (EUbusiness 2011). Selle järgnenud rahulolematud teated Prantsusmaalt näitavad, et Itaalia tegutses jällegi isepäiselt.

See probleem kulmineerus 17. aprillil mil Prantsusmaa peatas rongiliikluse Ventimiglia piiripunktis, et takistada migrantide sissepääsu Prantsusmaale (Benzow 2011). Kuigi need lahkhelid said lahenduse kahepoolisel kohtumisel 26. aprillil ning olid osaliselt põhjustatud sisemisest survest (Koenig 2011, 21), näitab see siiski ELi institutsioonide aktiivsusetust või valmisoleku puudumist sellist probleemidega liidulisel tasemel tegeleda. 5. aprilli toimunud siseministrite kohtumisel õhutati küll

liikmesriikide valitsusi ebakõladest üle saama, kuid seal samas avaldas Austria kavatsuse uurida võimalusi piiride sulgemiseks migrantide ees ning Itaalia minister sõnas “Itaalia on üksi jäetud. Ma mõtlen kas selles situatsioonis on mõtekas Euroopa Liidu liikmeks jääda.” (Pawlak, 2011). Kuigi lõppkokkuvõttes probleem laabus, siis esmane käsitus ELi institutsioonide poolt ei näita edusamme ühisuse loomisel. Kuigi ka see probleem eksisteeris põhiliselt kahe riigi vahel, hõlmas selle tuum ka Schengeni põhimõtet, mis tegi selle probleemiks kõikide selle ala riikide jaoks. Järgnevalt aga vaatlen vastuolu, mis seisnes põhiliselt liikmesriikide vahel.

3.4 Liikmesriikide omavahelised vastuolud konfliktile reageerimisel

Saksamaa loobumine hääletusest ÜRO Julgeolekunõukogus resolutsioon 1973 üle oli väga ebameeldiv fakt tema põhilistele Euroopa liitlastele, Prantsusmaale ja Suurbritanniale, kes mõlemad hääletasid poolt (ÜRO Julgeolekunõukogu 2011c). Kurioosne on seejuures fakt, et 11. märtsi erakorralisel Euroopa Nõukogu istungil oli Saksamaa nõustunud deklaratsiooniga võtta kasutusele kõik vajaminevad abinõud tsiviilisikute vastu suunatud vägivalla lõpetamiseks (Euroopa Nõukogu 2011, 2). Kuus päeva hiljem otsustas Saksamaa aga loobuda teiste liikmeriikidega ühisest joonest ning hääletusest hoiduda.

Välisminister Guido Westerwelle põhjendas seda lihtsa loogikaga, et asjaolude hoolikal kaalumisel olid riskid (saksa sõdurite kaotused, tsiiviilkahjustused, lääne sekkumise suuremad tagajärjed) suuremad kui oodatavad kasud (Westerwelle 2011). Samas oli küllaltki selge, et see resolutsioon läheb ka ilma Saksamaa osaluseta läbi, nii et pooldajad pidasid kasusid riskidest suuremaks. Westerwelle küll lisas, et paljud ELi liikmesriigid ei osale selles missioonis (*ibid.*), kuid Saksamaa oli ainuke kes nii selgelt selle poolt ei olnud. Muidugi ka ainuke sellise sõjalise potentsiaaliga riik (näiteks kordades väiksema sõjaväega Belgia ja Holland osalesid)(NATO 2011a).

Ühtsus liikmesriikide osalemisel rahvusvahelistes organisatsioonides oleks kindlasti tugev märk ka ühtse välispoliitika arengus. Positiivne liikumine selle poole toimus ka Lissaboni leppega, kus sätestati et, kui EL on jõudnud kokkuleppele teema üle mis on arutlusel ka Julgeolekunõukogus, siis paluvad selle liikmed ka HR osalust ELi positsiooni esitamiseks (TEU, artikkel 24). Samuti on varemalt näidatud küllaltki suurt

üksmeelt hääletustes (Blavoukos ja Bourantoni 2011, 793). Kuid arvestades selle konflikti lähedust ning tähtsust Euroopa Liidule, mõjus loobumine vägagi kahjulikult usaldusele Saksamaa kui potentsiaalse liitlase vastu ning samuti Euroopa Liidu ühise ning tugeva välispoliitika tekke võimalusele. Et aga kõik ELi või tema liikmesriikide poolt läbi viidud tegevused ei olnud vastuolulised ega negatiivsed, toon järgnevas alapeatükis välja õnnestunuteks loetud ettevõtmised.

3.5 Positiivsed ilmingud Euroopa Liidu tegevuses

Kindlasti ei saa alahinnata Euroopa Liidu panust humanitaarabi valdkonnas. 11. jaanuari 2012 seisuga oli Euroopa Liidu abi suurus €158 miljonit, millest Komisjoni poolt tuli €80 miljonit ning mis edastati peasjalikult konflikti esimese kuue kuu jooksul (Euroopa Komisjon 2012). Võrdluseks, juuniks 2011 oli USA panustanud humanitaarabina €56,6 miljonit, ehk siis kolm korda vähem (US State Department 2011). Seega saab väita, et kui EL panus operatsiooni militaarsesse ossa oli peaaegu olematu, siis panustati selles vallas, milles on ka eelnevalt edukad oldud. Humanitaarabi kiire ning efektiivne edastamine ning ka pärast konflikti antav abi on kahtlemata sama tähtsad kui militaarne sekkumine (selle vajadusel), kuid samas on see ka lihtne viis tegevuseks ilma suurema vastutuse ning kohustusteta.

Teine õnnestunud tegutsemine, mis ka ELi enda poolt kriitikale vastulauseks ära märgiti, on EUFOR Liibüa militaarse missiooni loomine humanitaarsete operatsioonide abistamiseks (Ashton 2011b). Kuid seda ainult sel juhul, kui ÜRO palub selle kasutusele võtmist (Euroopa Liidu Nõukogu 2011), mida aga kunagi ei tulnud ning missioon jäigi ainult paberile. Kuigi see otsus võeti Nõukogu poolt vastu, ei läinud selle edasine menetlemine ilma vastuoludeta - Välissuhete Nõukogul blokeeris selle Rootsi, kes seisis vastu humanitaarsete ja militaarsete (ette oli nähtud ka vajaduse korral Lahingugruppide kasutamine) missioonide segunemisele (Koenig 2011, 22). Põhjuseks võis olla ka fakt, et tol hetkel oli üks kahest valmisolekus Lahinggrupiks Põhjala Lahingugrupp Rootsi eesotsas (*ibid.*). Niisiis saavutati küll kokkulepe väga limiteeritud õigustega militaarse missiooni loomise võimalikuses, kuid selle rakendamises ei jõutudki täieliku valmisolekuni ning ÜRO nõudluse puudusel jäi täielikult realiseerimata. Kuid kuna selle roll oleks olnud laias plaanis vaid

humanitaarabi kohaleviimise tagamine, mitte sõjategevuses osalemine, siis reaalselt ei oleks tegemist olnud militaarse missiooniga.

Lisaks sellele oldi kiired ning küllaltki üksmeelsed majanduslike sanktsioonide kehtestamise ning varade külmutamise osas. Nende tähtsust rõhutas ka Saksa välisminister põhjendades Saksamaa loobumist Julgeolekunõukogu hääletusest (Westerwelle 2011). Nende sanktsioonide täielik efektiivsus sõltus kindlasti ka teiste riikide samalaadsest tegevusest, nagu näiteks USA ka tegi. Sanktsioonid kindlasti takistasid Gaddafil hankimast nt uut relvastust ning palgasõdureid, kuid ainult nendega ei oleks vägivalda ilmselt peatatud, kuna sekkumise ajal olid protestijad oma positsioone juba kaotamas (Bradley, Levison ja Fidler 2011). Teatud määral õnnestumiseks saab seda aga lugeda küll, kuna ükski liikmesriik ei vastandnud oma isiklike (äri)huvide tõttu¹¹.

Nendega suuremad positiivsed teguviisid ELi puhul ka lõppevad. Oldi kiired ning efektiivsed humanitaarabi organiseerimisel ning riiki toimetamisel ning ka sellele vajadusel kaitse pakkumises. Lisaks näidati üles ühtsust sanktsioonide kehtestamisel. Võrreldes aga militaarsesse operatsiooni panustanud riikidega, siis edestataksegi neid vaid humanitaarabi valdkonnas, kuna sanktsioonid kehtestati ka teiste riikide poolt.

¹¹ Nii juhtus hiljuti Valgevene puhul, kus Sloveenia ei kehtestanud ainukese riigina sanktsioone ühele firmale, millega tal olid tihedad suhted ning pälvis seeläbi teiste liikmesriikide kriitika (Rettmann 2012).

3.6 Järeldused Euroopa Liidu ning selle liikmesriikide tegevusest

Millised on võimalikud järeldused Liibüa konflikti käsitlest Euroopa Liidu poolt arvestades ühise välispoliitika kujunemist? Selleks analüüsin nii liikmesriikide kui ka institutsioonide käitumist lähtudes eelnevatest tegevusmustritest ning euroopastumise konseptsioonist.

3.6.1 Liikmesriikide välispoliitika euroopastumine?

Alustades liikmesriikide käitumisest, siis suures osas vastavad need peatükis kaks käsitletud seni tavaks olnud normidele. Saksamaa toetus konflikti lahendamisele, kuid osalemisest hoidumine iseloomustab tema jõu kasutamise vältimise põhimõtet, mistõttu on raske märgata mingit Lissaboni leppega ellu viidud edasiminekut reaalses tegevuses. Taganedes toetusest Julgeolekunõukogu hääletusel "reetis" Saksamaa oma ELi liitlasi ning sellega andis kindlasti suurima tagasilöögi Euroopa Liidu ühisele poliitikale Liibüa suhtes.

Seega on raske leida Saksamaa käitumises otseseid euroopastumise mehhanisme, mis viitaksid poolehoidu ühisele välispoliitikale. Kuigi, konsensuse saavutamine Euroopa Nõukogu ning Nõukogu istungitel näitab kindlasti teatud määral poliitikate allalaadimist, siis hääletusest hoidumisega ei viidud seda lõpule. Samuti puudusid märgid aktiivsest püüdest enda poliitikaid üles laadida. Lisaks taganes Saksamaa ka senistest tugevatest transatlantilistest suhetest, hoidudes USA toetamisega Julgeolekunõukogus. Seega lähtub Saksamaa käitumine pigem intergovernmentalistlikest põhimõtetest, kus välispoliitikas viiakse ellu vaid endale kasulikke tegevusi lähtudes riiklikest huvidest. Arvestades, et Saksamaal toimusid samal perioodil (märts 2011) kolme liidumaa parlamentide valimised, oldi kindlasti ka selle poolt survestatud (Wahlrecht.de).

Prantsusmaa tegevust iseloomustab suur aktiivsus terve Araabia Kevade käigus. Selle põhjuseid võib olla mitu - ELi eesistuja rolli täitja sellel perioodil, soov teha heaks Tuneesia puhul tehtud valearvestused, Prantsusmaale kriisi tõttu saabuvate immigrantide võimalik suur arv või ka kõige üldisem riiklik soov olla välispoliitiline

eestvedaja. Prantsusmaa käitumist konflikti ajal iseloomustab tihti püüd "üleslaadida" oma poliitika Euroopa Liidu tasemele ning seega võimendades nende mõju. See oli kõige ilmsem TNC tunnustamise käsitlemise puhul, kuid samas ka mitmetes kooskõlastamata seisukohtades, mis viitavad vastumeelsusele poliitikaid ELi tasemelt allalaadida. Seega jätkas Prantsusmaa ka enne Lissaboni lepet kasutatud käitumist seoses ELi ühise välispoliitikaga - euroopastumine küll bottom-up mehhanismi kasutades kuid mitte poliitikaid allalaadides.

Suurbritannia osakaal eelpool toodud kirjelduses on pea olematu. Seda eelkõige seetõttu, et nad ei paistnud silma ei ülemäärase aktiivsusega, vastuolulise käitumisega ega ülemäärase initsiatiiviga. Suurbritannia käitumist iseloomustab situatsiooni reaalne tajumine ning efektiivne käitumine. Nad pooldasid sõjalist operatsiooni ning ka osalesid selles, andsid humanitaarabi €13,5 miljoni suuruses (Euroopa Komisjon 2012) ning ei paistnud silma piinlike või spekulatiivsete väljaütlemistega. Samuti jätkati tugevate transatlantiliste suhete hoidmist, olles samas valmis konsensusteks Euroopa Liidu tasemel. Samas on nendele ühistele otsustele iseloomulik ühilduvus Suurbritannia enda positsioonidega - kui oleks tekkinud konflikt siis taoline koostöö nii sujuvalt ehk ei oleks kulgenud. Otsides Suurbritannia käitumises euroopastumise märke on pilt küllaltki tühi - ei toimunud sellele otseselt kaasa aitavad ega ka vastu tegutsevad aktsioonid.

3.6.2 Euroopa Liidu institutsioonide roll ning selle täitmine

Euroopa Liidu institutsioonide tegevus kriisi toimumisele eelneval ning selle ajal oli pigem vastuoluline kui õnnestunud - seda eelkõige Catherine Ashton tegevuses. HRle antud laiade töökohustuse raames oodati tema tegevusest kindlasti suuremat kaasatust ning proaktiivset käitumist kui see reaalsuses teoks sai. Väikesed õnnestumised humanitaarabi korraldamises (mis toimus ka enne ametiposti loomist), sanktsioonide kehtestamisel ning missiooni tegevusplaani loomine ning Nõukogus selle üle konsensuse saavutamine kahvatusid temale suunatud etteheidete kõrval.

Need pärinesid nii avalikuselt, liikmesriikidelt kui ka teistelt Euroopa Liidu institutsioonidelt (peamiselt Euroopa Parlamendilt) ning sisaldasid endas peamiselt hilist reageerimist Liibüa sündmustele, liikmesriikide positsioonide ning tegevuse kordinatsiooni puudumist ning üldist tegevusetust kriisi lahendamisel. Seega ei saa

Ashtoni tegevust kindlasti pidada õnnestunuks. Kuna HRi positsiooni üheks peamiseks eesmärgiks ongi kordineerida liikmesriikide välispoliitilisi seisukohti ning esindada Liitu tervikuna, siis nende kahvatu täitmisega muudeti ühise välispoliitilise positsiooni tekkimise võimaluski väga raskeks, kui mitte võimatuks.

Samas eksisteeris ka institutsioonide vahelisi vastuolusid, mis raskendasid Ashtoni tööd märgatavalt. Kui HRi rolli puudub usaldus teistelt institutsioonidel, siis on seda liikmesriikides veelgi raskem tekitada. Kuid kuna tegemist on võrdlemisi uue positsiooniga väga keerulises süsteemis, siis saab loota, et aja jooksul see olukord paraneb.

Seega võib hinnata ELi institutsioonide top-down mõju liikmesriikidele väga marginaalseks. Selle põhjuseks võib olla nii liikmeriikide vastuseis taoliste mõjutustele kui ka nende üldine puudumine. Kuna puudub vertikaalne käsuliin, siis ei ole võimalik tuvastada ametlikke vastasseise, vaid teha ainult järeldusi käitumistest. Ashtoni sõnavõttudes kasutatud retoorika ELi rollist selles konfliktis viitab pigem selliste mõjutuste puudumisele, kui nende ebaõnnestumistele. Muidugi ei saa täielikult elimineerida ka fakti, et ebaõnnestunud katsete varjamiseks võeti avalikuse ees madalamad eesmärgid. Kuna aga need lähevad omakorda vastuollu Euroopa Julgeoleku Strateegias püstitatutega, siis on raske näha sellise tegevuse positiivseid tulemeid. Sellisel juhul seisneb top-down mõju puudumine siiski pigem HRi tegevusetuses.

Vaadeldes eelpool kirjeldatud pilti tervikuna ei jää ELi ühtsest välispoliitikast Liibüa konflikti ajal eriti positiivne pilt. Kriisi lahendamiseks oma vahetus naabruses ning osasid liikmesriike tugevalt mõjutavas piirkonnas suutis EL rakendada vaid humanitaarabi ning majanduslikke sanktsioone, kuigi olukord nõudis enamat. Olukord, mis töötas ELi jaoks võimalust oma positsiooni regionaalse liidrina tugevdada lõppes täiesti vastupidise tulemusena. Nagu mainis üks diplomaat “CFSP suri Liibüas - me peame valima ainult liivadüüni mille alla see matta” (Saksa Pressiagentuur, tsiteeritud Benitez 2011). Seega jäadi ka kaugemale endale Euroopa Julgeolekustrateegias ette nähtud võimekusest ning ülesannete täitmisest.

Liibüa kriisi lahendamine eksponeeris väga avalikult ELi suutmatust koondada liikmesriike välispoliitilistes suhtluses. Ellu kutsutud EEAS ning HR ei vastanud neile püstitatud ootustele ning olukorra lahendamine toimus samalaadselt *ad hoc* põhimõttel nagu seda on korduvalt enne olnud. Samuti ei suutnud COPS komitee, mis ise peab suuremate konsensuslike lahenduste leidmist üheks prioriteediks, milleski märkimisväärses kokku leppida. Olenemata sellest, et eelnevalt ning ka selle konflikti ajal esines teatud liikmesriikide puhul tugevaid euroopastumise tunnuseid, ei olnud need kaugeltki piisavad ühise mõtlemise tekkeks.

Euroopa Liidu kolm suurriiki positsioneerisid end selle kriisi suhtes erinevalt ning ei kasutanud CFSP probleemi lahendamiseks - tegutseti individuaalselt või transatlantiliste suunitlustega. Miks seda nii tehti? Üheks võimaluseks on usalduse puudumine ebakindlana ning ebaadvekaatsena tundunud HRi vastu. Samuti ei saa välistada osade riikide soovimatust panustada majanduslikult raske ajal ebaolulisse piirkonda. Selge on aga see, et Julgeoleku Strateegias ning Lissaboni lepingus kokku lepitud põhimõtteid ei suudetud rakendada. Eelnevalt esinenud euroopastumise tunnustele riikide välispoliitikas oli see tugevaks tagasilöögiks.

Institutsioonidega "mängimine", ehk nende loomine, pädevuste ümberjaotamine ning kaotamine ei ole vähemalt lühikeses perspektiivis andnud soovitud tulemusi, vaid pigem raisanud ressursse omavahelisele võitlusele. Lõpuks tuleb ikkagi tõdeda, et ühise välispoliitika arenguks humanitaarabist kaugemale tuleb liikmesriikidel hakata asjades kokku leppima. Selle aitamiseks on HRi positsioon kindlasti kasulik, kui see on täidetud enam initsiatiivi üles näitava persooniga.

Kokkuvõte

Uurimustöö eesmärgiks oli analüüsida ELi ühise välispoliitika kujunemise võimalusi ning sellele ilmnenu takistusi kriisisituatsiooni lahendamisel. Selleks püstitatud ülesannete lahendamisel selgusid järgnevad tulemused.

Liikmesriikide ning institutsioonide käitumises eksisteerib teatud ilminguid euroopastumisest välispoliitika valdkonnas. Prantsusmaa kasutab sageli poliitikate üleslaadimise võimalust oma seisukohtade võimendamiseks ning seda tehti ka Liibüa puhul. Saksamaa on enne Liibüat näidanud märke aktiivsemast kaasatusest ning ka välispoliitilisest poliitikate allalaadimisest, kuid Liibüa puhul tegutseti sellele vastupidiselt. ELi institutsioonide roll euroopastumise põhimõtete edendamisel ning liikmesriikide positsioonide kordineerimisel jäi puudulikuks.

Seetõttu saab järeldada, et osalejate tegutsemismustrites ei ole toimunud suuri muutusi ühisele välispoliitikale lähemale. Suurimad liikmesriigid jätkasid välispoliitika kujundamist pigem iseseisvalt ning ELi institutsioonid ei suutnud neid lähendada.

Reageeringuid Liibüale ning ka varasematele Põhja-Aafrika sündumustel ilmestasid mitmesugused vastuolud nii institutsioonide ja liikmesriikide kui ka nende endi vahel. Saavutatud kokkulepete ulatus oli väike ning tihti ka apoliitilise sisuga, mistõttu ei suudetud vastata endale strateegiadokumentides ettenähtud võimekustele. Seda ilmestasid näiteks piinlikud avaldused Prantsusmaalt ning Itaaliast kriisi alguses, Saksamaa loobumine Julgeolekunõukogu hääletuselt olenemata Nõukogus saavutatud kokkuleppest ning Prantsusmaa isepäine tegevus TNC tunnustamisel. Lisaks nõuab ühise välispoliitika kujundamine kriisiolukordades kiiret reageerimist, mille puhul ELi institutsioonid samuti hätta jäid ning liikmesriikide positsioone kordineerida ei suudetud.

Olles analüüsinud institutsioonide tegevust lähemalt on kriitika Ashtoni suhtes õigustatud. Lähtudes tema seisukohtadest pean tema tegevusetuse põhjuseks pigem

soovimatust aktiivsemalt tegutseda kui teiste osapoolte tugevat vastuseisu. Tema positsiooni õigused ei võimalda küll juriidilist võimu välispoliitiliste otsuste üle, kuid annab osaluse kõikides otsustusorganites. Paraku piirdus Ashton Liibüa sündmuste puhul CFSPle vaid humanitaarkohustuste võtmisega (mille panus siinkohal kindlasti ei alahinnata) ning põhivastutuse andmisega NATOle.

Õigustatud küsimus sellisel juhul on, kas Liibüa konflikti ajal üldse eksisteeris mingil määral ühine välispoliitika? Lähtudes sellest, et konsensusele jõuti vaid liikmesriikide "madalaimas ühises nimetajas", mida annab küll teoreetilist nimetada ühiseks seisukohaks, kuid euroopastumise taustal selle alla ei kvalifitseeru. Seega kinnitab läbiviidud juhtumianalüüs pigem intergovernmentalistliku teooria endist domineerimist ühise välispoliitika kujunemises kui euroopastumise tugevnemist.

Kasutatud kirjandus

- Allen, Peter (2008) "Bad French prolongs Russia-Georgia conflict", *The Telegraph* 7. september, kättesaadav: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/2700177/Bad-French-prolongs-Russia-Georgia-conflict.html>, külastatud 29. aprill 2012.
- Andreatta, Filippo (2011) "The European Union's International relations: A Theoretical View" kogumikus *"International Relations and the European Union"* ed. Hill, Christopher and Smith, Micheal, Oxford: Oxford University Press, 2011, lk 21-44.
- Ashton, Catherine ja Füle, Štefan (2011) "Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Štefan Füle on the situation in Tunisia", 10. jaanuar, saadaval: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118752.pdf, külastatud 5. mai 2012.
- Ashton, Catherine (2011a) "A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability" kõne Corvinus Ülikoolis Budapestis 25. veebruaril, saadaval: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/126&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, külastatud 5. mai 2012.
- Ashton, Catherine (2011b) "Speech of High Representative Catherine Ashton on main aspects and basic choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence policy", 11. mai Strasbourg, saadaval: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/121939.pdf, külastatud 6. mai 2012.
- Banks, Martin (2011) "Barroso leaps to defence of EU foreign chief" *The Parliament* 05. aprill, saadaval: <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/barroso-leaps-to-defence-of-eu-foreign-chief>, külastatud 5. mai 2012.
- Babington, Deepa (2011) "Berlusconi under fire for not "disturbing" Gaddafi", *Reuters* 20. veebruar, saadaval: <http://www.reuters.com/article/2011/02/20/us-italy-libya-berlusconi-idUSTRE71J1LH20110220>, külastatud 5. mai 2012.

- Barroso, José Manuel Durão (2011) "Statement by President Barroso following his meeting with Navi Pillay, United Nations High Commissioner for Human Rights", 23. veebruar, saadaval: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/121>, külastatud 5. mai 2012.
- Benitez, Jorge (2011) "Diplomats mourn "death" of EU defence policy over Libya" Atlantic Council 24. märts, saadaval: <http://www.acus.org/natosource/diplomats-mourn-death-eu-defence-policy-over-libya>, külastatud 6. mai 2012.
- Benzow, Gregg (2011) "Italy protests after France blocks trains in migrant spat" Deutsche Welle 18.aprill, saadaval: <http://www.dw.de/dw/article/0,,14996064,00.html>, külastatud 5. mai 2012.
- Bickerton, Christopher J. (2010) "Functionality in EU Foreign Policy: Towards a New Research Agenda?" *European Integration*, 32/2, lk 213–227.
- Bickerton, Christopher J. (2011) "European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality" Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blavoukos, Spyros ja Bourantonis, Dimitris (2011) "The EU's Performance in the United Nations Security Council", *Journal of European Integration*, 33/6, lk 731-742.
- Bowen, Andrew (2011) "French foreign minister defends offer of help to Tunisian ex-president", Deutsche Welle 18. jaanuar, saadaval: <http://www.dw.de/dw/article/0,,14773771,00.html>, külastatud 5. mai 2012.
- Bradley, Matt; Levison, Charles ja Fidler, Stephen (2011) "Rebels Lose Ground in Libya", Wall Street Journal 14. märts, saadaval: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704027504576198643063631156.html>, külastatud 5. mai 2012.
- Bulmer, Simon (2007) "Theorizing Europeanization" kogumikus "Europeanization: New Research Agendas" ed. Vink, Maarten P ja Graziano, Paolo, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, lk 46-59.
- Bulmer, Simon J. ja Radelli, Claudio M. (2004) "The Europeanisation of National Policy?" Queen's Papers on Europeanisation No. 1, Queen's University, School of Politics, International Studies and Philosophy, Belfast.
- Buzek, Jerzy (2011) "Buzek on the situation in Libya", 21.veebruar, saadaval: http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-

buzek/en/press/press_release/2011/2011-February/press_release-2011-February-28.html, külastatud 5. mai 2012.

Börzel, Tanja (2007) "Enviromental Policy" kogumikus *"Europeanization: New Research Agendas"* ed. Vink, Maarten P ja Graziano, Paolo, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, lk 226-239.

Börzel, Tanja A. ja Risse, Thomas (2003) "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe" kogumikus *"The Politics of Europeanization"* ed. Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio M., Oxford: Oxford University Press, 2003, lk 57-83.

Burson-Marsteller "Survey results: The European Commission 1 Year On – so far not so good!", saadaval <http://burson-marsteller.be/2011/02/barroso2-survey-results/>, külastatud 25. aprill 2011.

Dyson, Kenneth (ed) (2002) "European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence." Oxford: Oxford University Press.

Eeckhout, Piet (2011) "EU External Relations Law", Oxford: Oxford University Press.

EUBusiness (2011) "Italy to grant 'humanitarian' permits to Tunisian migrants" 7. aprill, saadaval: <http://www.eubusiness.com/news-eu/italy-tunisia.9fy>, külastatud 5. mai 2012.

European External Action Service (2012) "Overview of the missions and operations of the European Union March 2012" saadaval: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>, külastatud 7. aprill 2012.

Euroopa Komisjon (2009) "Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia", saadaval <http://www.ceiig.ch/Report.html>, külastatud 1. mai 2012.

Euroopa Komisjon (2012) "Libyan Crisis: Facts and Figures", veebruar 2012, saadaval: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/libya_en.pdf, külastatud 5. mai 2012.

Euroopa Liidu Nõukogu (2011) "COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya)", 5. aprill, saadaval: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:en:PDF>, külastatud 5. mai 2012.

- Euroopa Nõukogu (2011) "Extraordinary European Council", 11. märts, saadaval: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st00/st00007.en11.pdf>, külastatud 5. mai 2012.
- Euroopa Parlament (2011) "Parlemeter 2011", saadaval: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/76_3/eb76_3_synthese_analytique_en.pdf, külastatud 1. mai 2012.
- Euroopa Parlament (2011b) "Foreign Affairs Committee meeting on 22.03.2011", saadaval <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20110322-1500-COMMITTEE-FET&category=COMMITTEE&format=wmv#>, külastatud 04. mai 2012.
- European Security Strategy "A Secure Europe in a Better World", saadaval: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, külastatud: 05. aprill 2012.
- Gross, Eva (2009a) "Germany and European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies?" *Security Dialogue*, 38, lk 501-520.
- Gross, Eva (2007b) "The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management" Basinstoke: Palgrave Macmillan.
- Haas, Ernst B. (1958) "The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957." Stanford: Stanford Univetsity Press.
- Juppe, Alain (2011) "Libya - National Transitional Council", 10. märts, saadaval: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/libya/article/libya-national-transitional>, külastatud 5. mai 2012.
- Koenig, Nicole (2011) "The EU and the Libyan Crisis - In Quest of Coherence?", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 26/4, lk 11-30.
- Lindberg, Leon N. (1963) "Political Integration: Definitions and Hypothesis" kogumikus *"The European Union: Reading on the Theory and Practice of European Integration"* ed. Nelsen, Brent F ja Stubb, Alexander C-G, London: Lyenne Rienner Publishers Inc, 1998, lk 145-157.
- Major, Claudia (2005) "Europeanisation and Foreign and Security Policy - Undermining or Rescuing the Nation State?" *Politics*, 25/3, lk 175-190.
- Menon, Anand (2011) "European Defence Policy from Lisbon to Libya", *Survival: Global Politics and Strategy*, 53/3, lk 75-90.

- Miskimmon, Alister (2007) "Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union: between Europeanisation and national adaptation" Basingstoke; New York : Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 31/4, lk 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998) "The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht" New York: Cornell University Press.
- Müller, Patrick (2011) "The Europeanization of Germany's Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict: Between Adaption to the EU and National Projection", *Mediterranean Politics*, 16/3, lk 385-403.
- Müller, Patrick ja Alecu de Flers, Nicole (2009) "Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms" Working Paper No. 05, Working Paper Series, Institute for European Integration Research.
- NATO (2011a) "Operation UNIFIED PROTECTOR – Key Facts and Figures", 5. aprill, saadaval: <http://www.jfcnaples.nato.int/resources/24/Documents/110406-placemat-libya.pdf>, külastatud 5. mai 2012.
- NATO (2011b) "Operation UNIFIED PROTECTOR Final Mission Stats", 2. november, saadaval: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf, külastatud 5. mai 2012.
- Olsen, Johan P (2002) "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40/5, lk 921-952.
- Pawlak, Justyna (2011) "Italy quarrels with EU partners over Libyan migrants", Reuters 11. aprill, saadaval: <http://us.mobile.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE73A5VG20110411?feedType=RSS&feedName=worldNews>, külastatud: 5. mai 2012.
- Rettmann, Andrew (2012) "Slovenia shields Belarus oligarch from EU blacklist" EUObserver 24. veebruar, saadaval: <http://euobserver.com/24/115361>, külastatud 6. mai 2012.
- The Guardian (2011) "Timeline: Libya's civil war" saadaval: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/19/timeline-libya-civil-war>, külastatud 5. mai 2012.

- Tonra, Ben (2000) "Denmark and Ireland" kogumikus *"The Foreign Policies of European Union Member States"*, ed Manners, I ja Whitman R.G, Manchester: Manchester University Press, 2001, lk 224-243.
- Transitional National Council (2011) "Founding Statement of the Interim Transitional National Council (TNC)" 5. märts, saadaval: <http://www.ntclibya.org/english/founding-statement-of-the-interim-transitional-national-council/>, külastatud 5. mai 2012.
- US State Departement (2011) "Update: U.S. Government Humanitarian Assistance in Response to the Libya Crisis", 9. juuni, saadaval: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/06/165315.htm>, külastatud 5. mai 2012.
- Vanhoonacker, Sophie (2011) "The Institutional Framework" kogumikus *"International Relations and the European Union"* ed. Hill, Christopher and Smith, Micheal, Oxford: Oxford University Press, 2011, lk 75-100.
- Van Rompuy, Herman (2011) "Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the developments in the EU's Southern neighbourhood", 23. veebruar, saadaval: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119450.pdf, külastatud 5. mai 2012.
- ÜRO Julgeolekunõukogu (2011a) "Resolutsioon 1970", 26. veebruar, saadaval: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>, külastatud 5. mai 2012.
- ÜRO Julgeolekunõukogu (2011b) "Resolutsioon 1973", 17. märts, saadaval: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>, külastatud 5. mai 2012.
- ÜRO Julgeolekunõukogu (2011b) "Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions", 17. märts, saadaval: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>, külastatud 5. mai 2012.
- Wahlrecht.de (2011). Saadaval: <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/index.htm>, külastatud 9. mai 2012.
- Westerwelle, Guido (2011) "Bedenke das Ende", Sueddeutsche Zeitung, 24. märts, saadaval: <http://www.sueddeutsche.de/politik/libyen-einsatz-kritik-an-der-deutschen-position-bedenke-das-ende-1.1076441>, külastatud 5. mai 2012.

- Wong, Reuben (2011) "The Europeanization of Foreign Policy" kogumikus *"International Relations and the European Union"* ed. Hill, Christopher and Smith, Micheal , Oxford: Oxford University Press, 2011, lk 149-171.
- Wong, Reuben (2006) "Foreign Policy" kogumikus *"Europeanization: New Research Agendas"* ed. Vink, Maarten P ja Graziano, Paolo, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, lk 321-337.

THE FORMATION OF EUROPEAN UNION COMMON FOREIGN POLICY ON CONFLICT RESOLUTION – THE LYBIAN CONFLICT

Meelis Naaber

Summary

The Lisbon Treaty introduced significant changes to the structure of the Common Security and Foreign Policy of the European Union. The crisis in Libya was the first serious test for the new institutions and member states under the new agreement. The geographical proximity of the conflict and the large influence it had on southern member states demanded action from the EU.

The purpose of this thesis was to analyze the possibilities, obstacles and results of the formation of a common foreign policy in the EU in the light of the Europeanization process. In order to achieve these three objectives had to be solved. Firstly, a theoretical approach to the integration of the EU had to be selected as a comparison for the case study. Secondly, an analysis of the behavior patterns of the actor in the foreign policy sphere was necessary. Lastly, a case study on the Libyan conflict of 2011 was conducted to examine the real life implications of theoretical aspects.

Among member states some indications of Europeanization was found, but no progress in comparison with previous actions. France continually tried to upload its policies in order to amplify them. Germany had shown marks of Europeanization in the past but completely discarded them during the Libyan crisis. Great Britain continued its pragmatical relationship with the EU.

The results of the study showed a lack of utilization of the mechanisms of Europeanization in the common foreign policy of the EU and the actions of the member states. The institutions of the European Union, with Catherine Ashton as the High Representative of CFSP in initiative, did not fulfill the expectations laid on them. The analysis of her actions and statements showed rather the lack of intentions than possibilities to carry her position into effect.

In conclusion, the conducted case study showed rather the ongoing domination of the intergovernmentalistic approach to the common foreign policy of the EU than strengthening of the mechanisms of Europeanization.