

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Magistritöö

Lia Kravik

EUROOPALIKU SOTSIALISEERUMISE JA MITTEAMETLIKE
REEGLITE MÕJU ANALÜÜS EUROOPA LIIDU NÕUKOGU
ALLÜKSUSTES OSALEVATE EESTI AMETNIKE NÄITEL

Juhendaja: Piret Ehin (PhD)

Kaasjuhendaja: Maria Reinfeldt (MA)

Tartu 2016

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

.....

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub 19.12.2016 */kuupäev/* kell

...../kellaeg/ Lossi 36, Tartu */aadress/* auditooriumis *...../number/*.

Retsensent: Maili Vilson */nimi/* (MA */teaduskraad/*),

Johan Skytte poliitikauuringute instituudi teaduskommunikatsiooni spetsialist...*/amet/*

LÜHIKOKKUVÕTE

Protsessi, kus tegelemisel Euroopa Liidu (EL) asjadega võetakse üle euroopalikud väärtused ja hoiakud, nimetatakse erialases kirjanduses euroopalikuks sotsialiseerumiseks. Selles protsessis on oluline roll mitteametlikel reeglitel, mis ühelt poolt aitavad tagada otsustusprotsessi efektiivsuse ning teisalt tekitavad läbirääkimiste osapoolte vahel konstruktiivse ja koostööle orienteeritud õhkkonna, mis on oluline, sest läbirääkimised toimuvad järjepidevalt ja samade inimeste vahel. EL normatiivse ja sotsiaalse sfääriga kohanemine tingib sageli muutusi ametnike käitumises ja suhtumises, mida võib vääriti mõista ja „brüsseliseerumiseks“ pidada.

Käesolevas magistritöös analüüsitakse EL Nõukogu töögruppides ja komiteedes Eesti huve esindavate ametnike kogemusi EL normatiivse ja sotsiaalse sfääriga kohanemisel. Uurimistöö teoreetiline raamistik toetub Euroopa integratsiooni baasteooriate (riigiülesus ja valitsustevahelisus) ja rahvusvaheliste suhete metateooriate (ratsionalism ja konstruktivism) teesidele. Empiiriline analüüs on teostatud kvalitatiivsel meetodil ning põhineb kümnel pool-struktureeritud intervjuul sihtgruppi kuuluvate Eesti ametnikega.

Empiirilise analüüsi tulemusena võib väita, ametnike hoiakuid ja identiteeti kujundavad suuresti riikliku tasandi tegurid ja osalemine otsustusprotsessis riigiülesel tasandil hoiakuid EL lõimumise osas drastiliselt ei muuda. Sotsialiseerumise tulemusena õpitakse tundma otsustusprotsessi iseärasusi, mis võimaldab süsteemis paremini hakkama saada ja edukamalt riigi huvide eest seista. See tõstab motivatsiooni aktiivselt ja sisuliselt panustada EL seadusloomesse ning edendab seeläbi peamisi tegureid, mis on väikeriigi jaoks olulised, et läbirääkimistes edu saavutada. Siinkohal on oluline tõsta huvi ja teadlikkust EL temaatika suhtes ühiskonnas tervikuna ja tihendada sidemeid valitsussektori ja huvigruppide vahel, et soodustada kaasatust ja tõhustada koostööd EL poliitikakujundamises riiklikul tasandil.

Eelseisev EL Nõukogu Eesti eesistumine pakub riigiametnike euroopalikuks sotsialiseerumiseks ja ühiskonna teadlikkuse tõstmiseks parima võimaluse ning viljaka pinnase edasisteks uuringuteks.

Märksõnad: sotsialiseerumine, institutsionaalne keskkond, töörühmad, Coreper

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISUKORD	4
SISSEJUHATUS	5
1. Teoreetiline tagapõhi.....	11
1.1 Komiteede ja töögruppide roll Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessis	11
1.2. Riigiülese ja valitsustevahelise lähenemise teoreetilised lähtekohad	15
1.3. Ratsionalismi ja konstruktivismi teoreetilised lähtealused	19
2. Sotsialiseerumise ja otsustusprotsessi mitteametlike reeglite käsitus Euroopa Liidu uuringutes.....	25
2.1. Sotsialiseerumise olemus, seda soodustavad tingimused ja mõju läbirääkimiste viisile .	25
2.2. Sotsialiseerumise tüpoloogia.....	32
2.3. Euroopaliku sotsialiseerumise varasemate empiiriliste uuringute tulemused.....	35
2.4. Mitteametlike reeglite tähtsus sotsialiseerumise ja seadusloome protsessis	41
3. EL Nõukogu komiteedes ja töörühmades osalevate Eesti ametnike euroopaliku sotsialiseerumise mõju analüüs	45
3.1 Metodoloogia ja uuringu disain	45
3.2. Euroopaliku sotsialiseerumise mõju ametnike hoiakutele	48
3.3. Ametnike kohanemine EL-i institutsionaalse keskkonnaga	56
3.4. Ametnike hinnang otsustusprotsessi mitteametlikele reeglitele ja käitumismallidele	62
3.5. Euroopaliku sotsialiseerumise mõju läbirääkimiste viisile, tulemile ja riiklike eelistuste kujunemisele	69
3.6. Empiirilise analüüsi järeldused ja soovitused	84
KOKKUVÕTE.....	91
KASUTATUD KIRJANDUS:	96
L I S A 1 Intervjuu küsimustik.....	107
L I S A 2 Intervjuude toimumise aeg ja koht	109
L I S A 3 Otsustusprotsessi olulisemad mitteametlikud reeglid	110
Summary	115
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	119

SISSEJUHATUS

Eesti võtab 2017. aasta keskpaigas esmakordselt üle Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi Nõukogu) roteeruva eesistuja vastutusrikka rolli. Eesistuja olulisemateks ülesanneteks seoses otsustusprotsessiga on läbirääkimiste korraldamine, päevakorra seadmine ja koosolekute juhatamine erinevatel tasemetel (teatud eranditega) ning nende suunamine kokkulepete saavutamiseks (Nugent 2010: 148-149). Eesistumise ajaks satub riik seega Euroopa Liidu (edaspidi EL) läbirääkimis-ja otsustusprotsessi keskmesse. Piiratud ressurssidega väikeriigi jaoks on see suur väljakutse ning seetõttu peab edukuse tagamiseks arvestama kõiki aspekte, mis aitavad eesistujale määratud ülesandeid võimalikult efektiivselt täita.

Magistritöö keskendub euroopaliku sotsialiseerumise ja otsustusprotsessi mitteametlike reeglite mõju uurimisele Nõukogu töörühmades ja komiteedes Eesti ametnike kogemuse põhjal. Erialakirjanduses on viidatud, et need on olulised tegurid, mis määravad riigi edukust Nõukogu eesistujana ja aitavad üleüldiselt kaasa riigi huvide edendamisele rutiinses otsustusprotsessis (Lisoňvá 2010; Kaniok, Majer 2016; Kajňč 2009, Kaczyński 2009). Sotsialiseerumine tähendab protsessi, mille puhul kohanetakse või võetakse üle teatud grupi reeglid, normid ja käitumistavad (Checkel 2005: 804). EL kontekstis mõistetakse sotsialiseerumise all seda, kui tegelemisel EL asjadega võetakse järk-järgult üle euroopalikud väärtused ja normid (Beyers 2010: 909). Sotsialiseerumist on võimalik analüüsida riigi tasandilt, näiteks rahvusvahelistes suhetes mõistetakse euroopalikku sotsialiseerumist protsessina, kus Nõukogude Liidu lagunemise järel Kesk-ja Ida-Euroopa (KIE) riigid kohanesid lääne ühiskonna liberaalsete normidega (Schimmelfenning 2000:111). Magistritöös uuritakse euroopalikku sotsialiseerumist indiviidi tasandilt ehk kuidas kohanevad EL otsustusprotsessis liikmesriiki esindavad ametnikud EL normatiivse keskkonnaga, tunnetavad töötamist Euroopa heaks ning arvestavad riiklike ja valdkondlike huvide kaitsmisel EL kui terviku huvidega (Suvarierol *et al* 2013:908). Informaalsete aspektide all mõistetakse magistritöös otsustusprotsessi mitteametlikke reegleid, norme ja praktikaid, mis ei ole ametlikult kinnitatud ja kirja pandud EL aluslepingutesse või protseduurireeglitesse (Christiansen

et al 2003: 7). Informaalsed normid ja praktikad on oluline osa EL normatiivsest keskkonnast, sest need aitavad tagada läbirääkimisprotsessi sujuva ja tõrgeteta toimimise. Ühised normatiivsed standardid ja käitumiskoodeks aitavad kaasa liikmesriikide erinevate huvide ja eelistuste koondumisele ühisteks vaadeteks ja seisukohtadeks, milleks on seadusandikud otsused (Christiansen et al 2003:5). Seetõttu võib sotsialiseerumist ja informaalsete aspekte siduda riigiülesuse loogikaga, ehkki erinevad teoreetilised koolkonnad (valitsustevaheliskus vs. riigiülesus ja ratsionalism vs. konstruktivism) on eriarvamusel nende muundavas mõjus riigi seisukohtade kujunemisele, läbirääkimiste tulemile ja toimija huvidele, käitumisele ja identiteedile.

Magistritöös analüüsitakse uurimisprobleemi Nõukogu tööd ettevalmistavate töögruppide ja komiteede ametnike põhjal. Nende kanda on põhiline osa Nõukogu sisesest otsustusprotsessist, sest enamik liikmesriikide vahelistest kokkulepetest sõlmitakse allüksuste tasemel (Ametniku EL käsiraamat 2016; Häge 2013). Seetõttu langeb neile ka Nõukogu eesistumise ettevalmistamise ja läbiviimise põhikoormus. Riigi esindajatena on Nõukogu töörühmade ja komiteede ametnikud ühenduslüliliik riikliku ja EL-i tasandi vahel ning osaledes järjepidevas otsustusprotsessis omavad nad otsest kokkupuudet EL-i institutsionaalse keskkonnaga, selle normatiivse ja sotsiaalse sfääriga ning on seega enim avatud euroopalikule sotsialiseerumisele.

Siinkohal on oluline määratleda sotsialiseerumise kontseptsioon, millele on võimalik läheneda kui tulemusele (*product oriented*) või protsessile (*process oriented*) (Zürn, Checkel 2005, Suvarierol et al 2013; Beyers 2010, Lewis 2014). Esimesel juhul mõistetakse sotsialiseerumise all uue keskkonna reeglite ja normide täielikku internaliseerimist (endaomaks tunnistamist) ehk teisisõnu, toimija eemaldub senistest veendumustest ning tema huvid ja identiteet kujunevad ümber. Teisel juhul jäetakse sotsialiseerumise tulem lahtiseks ning püütakse määratleda erinevaid viise ja mehhanisme, kuidas toimija võib keskkonnaga suhestuda, ning keskkonna tegurid, mis soodustavad või pärssivad sotsialiseerumist. Viidatud allikates soovivad teadlased hoiduda sotsialiseerumisest kui tulemist lähtumist, sest uute normidega kohanemist pole võimalik usaldusväärset mõõta, mistõttu järeldused normide internaliseerimise osas ei pruugi peegeldada reaalsust tõepäraselt ja sotsialiseerumise efekte võidakse üle hinnata.

Seetõttu järgib magistritöö autor oma uurimistöös sotsialiseerumise kui protsessi kontseptsiooni ja ei pea selle all silmas toimija identiteedi ümberkujunemist.

Ametnike EL-i keskkonnaga kohanemise käsitlemisel kasutatakse aeg-ajalt mõistet "brüsseliseerumine", mida defineeritakse kui "*EL asjadega tegelevate ametnike samastumist EL bürokraatiaga*" (Raig 2009) või kui "*[s]ündroomi, [mille puhul] on EL-i juurde lähetatud esindajatel tendents hakata enam aktsepteerima Komisjoni ja MN Sekretariaadi, kui oma riigi seisukohti.*" (Made et al 2008: 11). Viimasel juhul mõistetakse seega Brüsselis töötavate ametnike sotsialiseerumise all potentsiaali seada liidu üldisi huve esiplaanile riiklike huvide arvelt, mis viitab sotsialiseerumise kui tulemi kontseptualiseerimisele. Magistritöö autori arvates annab see mõistele negatiivse alatoon. Samas on näiteks Eesti eelseisva Nõukogu eesistumise kontekstis Eesti suusaadik EL-i juures Matti Maasikas rõhutanud, et otsustusprotsessis edukaks osalemiseks on vaja tihedamalt suhestuda EL-i institutsionaalse keskkonnaga, selleks et kindlamalt tunda end EL-i seadusloome mõjutaja rollis (Gondori Kroonika 03.01.2016). Ka Eesti Diplomaatide Kooli poolt 2008. aastal avaldatud uuring Eesti esindatuse kohta Nõukogus viitas, et esindamine ei tohiks jääda passiivseks ja formaalseks, vaid peaks olema rohkem aktiivne ja sisuline (Made et al 2008). Sellest võib järeldada, et peetakse vajalikuks ametnike euroopalikku sotsialiseerumist, st. nende kohanemist EL-i keskkonnaga, otsustusprotsessi ametlike ja mitteametlike iseärasuste tundmaõppimist ja EL küsimuste käsitlemist prioriteetsetena. Magistritöö autori arvates võib aga halvustav suhtumine sotsialiseerumisse ja selle samastamine "brüsseliseerumisega" seda protsessi pärssida.

EL-i alases teaduskirjanduses ei ole arusaam, et Brüsselis töötavate ametnike lojaalsus kandub üle riigiülesele tasandile, ühest tõendust leidnud ning Lewise arvates pärsib taoline müüt arusaamist, kuidas ametnikud tegelikult suhestuvad EL-i institutsionaalse keskkonnaga ning mil viisil see mõjutab ametnike hoiakuid, käitumist läbirääkimistel ja riiklike huvide esindamist (2014: 66). Empiirilised uuringud pigem näitavad, et sotsialiseerumise ajendiks on soov läbirääkimistel paremaid tulemusi saavutada ja seeläbi edukamalt oma riigi huvisid kaitsta (vt nt Scully 2005; Juncos, Pomorska 2006, 2007; Lewis 2005). Teadlased mõnavad, et riigiülene keskkond mõjutab riiklike seisukohtade kujundamist ning et teatav efekt on sellel ka ametnike isiklikele

veendumustele, kuid see mõju on siiski tagasihoidlik ja lojaalsus EL-i kui terviku vastu pigem täiendab varasemaid hoiakuid.

Magistritöö autorile ei ole teada, et Eestis oleks ametnike euroopalikku sotsialiseerumist ja otsustusprotsessi informaalsete tegureid põhjalikult käsitletud, kuigi Euroopa uuringutes on see teema olnud aktuaalne eriti seoses konstruktivistliku mõttesuuna arenguga rahvusvaheliste suhete valdkonnas alates 1990.-ndate aastate lõpust. Autori soov on anda omapoolne panus aidates kaasa ametnike euroopaliku sotsialiseerumise paremale mõistmisele Eestis puudutavate EL-i uuringute raames. Autor tugineb töös uurimisprobleemi varasematele käsitlustele EL-i uuringutes ning keskendub empiirilises osas Eesti ametnike sotsialiseerumise kogemuse analüüsile, milles seisneb magistritöö peamine lisandväärtus.

Lähtuvalt kirjeldatud uurimisprobleemist on **magistritöö eesmärk** analüüsida Euroopa Liidu Nõukogu tööd ettevalmistavate Eesti ametnike euroopalikku sotsialiseerumist ja kohanemist otsustusprotsessi mitteametlike normidega ning hinnata nende mõju ametnike hoiakutele, käitumisele ning läbirääkimiste tulemile.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

- toetudes Euroopa integratsiooni baasteooriatele (valitsustevahelises ja riigiülesuses) ja rahvusvaheliste suhete metateoreetilistele lähenemistele (ratsionalism ja konstruktivism) esitada ootused selles osas, kuidas EL-i normatiivne ja sotsiaalne sfäär mõjutavad toimija hoiakuid, käitumist, eelistusi ning läbirääkimiste tulemit;
- selgitada euroopaliku sotsialiseerumise olemust, tuua välja seda soodustavad keskkonna tegurid ja iseloomustada sotsialiseerumise eri tüüpe;
- toetudes varasematele empiirilistele uuringutele hinnata, millist mõju avaldavad sotsialiseerumine ja informaalset protsessid riiklike esindajate käitumisele ja hoiakutele, läbirääkimiste viisile ja riiklike seisukohtade formuleerimisele;
- Eesti ametnikega läbiviidud intervjuude alusel analüüsida nende euroopaliku sotsialiseerumise kogemusi, võrrelda tulemusi varasemate uuringute järeldustega

ning tuua välja sotsialiseerumise ja mitteametlike praktikate tähtsus Eesti eduka otsustusprotsessis osalemise ja eesistumise kontekstis.

Magistritöö teoreetiline raamistik toetub kahele peamisele debatile teoreetiliste lähenemiste vahel. Kuna riigiülesus ja valitsustevahelikus on magistritöös kasutatavad kesksed mõisted, siis esmalt vaadeldakse nendega seonduvaid teoreetilisi lähtekohti. Samuti toetutakse ratsionalismi ja konstruktivismi eeldustele. Mõlemad on metateoreetilised suunad, mille alusel on arendatud kitsamaid teooriaid ja saab püstitada konkreetsemaid ootusi inimekäitumise kohta ning seetõttu võetud paljude euroopaliku sotsialiseerumise teemaliste empiiriliste uuringute aluseks.

Magistritöö sisuline osa on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis selgitatakse komiteede ja töögruppide rolli Nõukogu otsustusprotsessis ning esitatakse teooria põhjal ootused sotsialiseerumisest ja informaalsetest aspektidest tingitud mõju osas riiklike esindajate hoiakutele, käitumisele ja läbirääkimiste iseloomule. Teises peatükis analüüsitakse sotsialiseerumise olemust ja erinevaid tüüpe, tuuakse välja seda soodustavad institutsionaalse keskkonna tingimused, samuti esitatakse varasemate empiiriliste uuringute tulemused sotsialiseerumise avaldumise ning informaalsete aspektide mõju kohta. Kolmandas peatükis teostatakse Eesti ametnikega läbiviidud intervjuude põhjal empiiriline analüüs, esitatakse selle peamised tulemused ja seostatakse need varasemate uuringute järeldustega ning teoreetiliste eeldustega.

Eesti ametnike sotsialiseerumise kogemust analüüsiv empiiriline uuring põhineb autori poolt läbiviidud 10 poolstruktureeritud intervjuul, mis teostati isiklikul kohtumisel. Kõik intervjuueeritud ametnikud on olnud Eesti esindajad Nõukogu ettevalmistavates üksustes (komiteedes või töögruppides) ja omavad EL seadusloome protsessis osalemise kogemust ja otsest kokkupuudet EL institutsionaalse keskkonnaga. Intervjuude analüüsimisel on kasutatud kvalitatiivset uurimisviisi ja deduktiivset sisuanalüüsi metoodikat. Kvalitatiivne metoodika on olnud informaalsete aspektide ja sotsialiseerumise uurimisel valdav, sest see võimaldab teostada detailset süvitsi analüüsi ning vähendab valede järelduste tegemise võimalust, kuna intervjuueerimise käigus saab respondent vajadusel täpsustada küsimuse sisu ja uurija esitada lisaküsimusi. Samuti rakendatakse analüüsivat-sünteesivat ja võrdlevat uurimismeetodit, mille abil seotakse ja võrreldakse primaarsetest ja sekundaarsetest allikatest pärinev teadmine autori

omapoolse arutluskäigu ja järeldustega. Magistritöös kasutatud andmeallikateks on EL alased raamatud ja teadusartiklid, teadusajakirjades ilmunud empiiriliste uuringute kokkuvõtted ja konverentsidel esitatud ettekanded, avalikult kättesaadav EL dokumentatsioon, ametnike käsiraamatud, Eesti EL-i eesistumist käsitlevad analüüsid ja raamdokumendid ning autori poolt intervjuude käigus kogutud info.

1. Teoreetiline tagapõhi

1.1 Komiteede ja töögruppide roll Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessis

Euroopa Liidu Nõukogu on tähtsaim seadusandlik organ Euroopa Liidus. Selle ülesanded ja funktsioonid on kirja pandud aluslepingutes. Nendest tulenevalt on Nõukogul koostöös Euroopa Parlamendiga seadusandja ja liidu eelarve kinnitaja funktsioon ning poliitika koordineerimise ja kujundamise funktsioon (ELL Konsolideeritud versioon art 16, lg 1). Nõukogu on olnud peamine institutsioon, kustkaudu Eesti avaldab mõju EL seadusloomele (Made *et al* 2008).

Nõukogu koosneb kõikide liikmesriikide esindajatest ministrite tasandil ning alates Lissaboni lepingu jõustumisest toimuvad nõukogu istungid kümnes eri koosseisus. Igal koosseisul on oma eesmärgid ja töötempo, mõned kohtuvad regulaarselt iga kuu, osad aga paar korda aastas (Lewis 2003: 150). Samuti on igal koosseisul kujunenud oma identiteet ja koostöökultuur, mille osaks on ka mitteametlikud reeglid ja töövõtted (*Ibid*: 150).

Hierarhiliselt jaguneb Nõukogu mitmeks tasandiks, millest igal astmel on seadusandlikus otsustusprotsessis oma funktsioon ja vastutus. Kõikidel tasanditel on liikmesriigi esindaja ülesandeks esitada ja kaitsta oma valitsuse seisukohti vaatlusaluse seadusettepaneku osas. Ministrite tasand on Nõukogu sisemise hierarhia kõrgeim aste, kus tegelikult kajastub kogu institutsiooni töö viimane etapp. Lisaks ministritele on institutsiooni töösse kaasatud suur hulk Nõukogu tööd ettevalmistavaid üksusi, mida saab tähtsuse poolest klassifitseerida kolme kategooriasse. Nendest tähtsaim on Alaliste Esindajate Komitee ehk Coreper (pr. k. Comité des Représentants Permanents), mis koosneb liikmesriikide suursaadikutest ja nende asetäitjatest ning mille peamisteks ülesanneteks on Nõukogu istungite ettevalmistamine, EL poliitikate terviklikkuse tagamine ja komiteede ja töögruppide töö koordineerimine ning nende tasemel kokkulepete saavutamisele kaasa aitamine (Coreper I; Bache 2011: 283). Talle määratud ülesannete tõttu täidab Coreper horisontaalset funktsiooni Nõukogu

vertikaalses hierarhias ja omab seetõttu terviklikku ülevaadet EL seadusloomest (Heyes-Renshaw, Wallace 2006: 72). 1962. aastast alates on Alaliste Esindajate Komitee jaotatud kaheks (Origin...2012). Coreper II koosneb liikmesriike esindavatest suursaadikutest ning vastutab Euroopa Ülemkogu istungite ja Nõukogu istungite ettevalmistamise eest horisontaalse ja kõrgema poliitilise prioriteediga valdkondades (ülendasjad, välissuhted, sise-justiits- ning majandus-rahandus küsimused). Coreper I koosneb suursaadikute asetäitjatest ning vastutab Nõukogu istungite korraldamise eest tehnilisema iseloomuga valdkondades (tööhõive, konkurentsivõime, transport, põllumajandus, keskkond, haridus jt). Coreperi suure töökoormuse tõttu on loodud Antici ja Mertensi töögrupid, kus käivad koos vastavalt Coreper II ja Coreper I esindajate nõunikud. Nende ülesanne on valmistada ette Coreperi kohtumisi ja koordineerida delegatsioonide seisukohti ning nende tähtsus on EL integratsiooni süvenedes kasvanud (Lewis 2003:1001-1002). Lewise arvates on Antici ja Mertensi töögrupid heaks näiteks informaalsete normide arengust EL otsustusprotsessis, mis tõstavad Nõukogu kollektiivset karakterit (2003: 1001, 1012).

Nõukogu hierarhia kesksel kohal on erikomiteed, mis on loodud teatud valdkondade koostöö kõrgetasemeliseks koordineerimiseks, seejuures mõned neist (nt Special Committee on Agriculture ehk Põllumajanduse Erikomitee) annavad sisendi otse Nõukogule ja nende küsimusi Coreperis ei käsitleta (Ametniku EL käsiraamat 2016: 11). Kolmandas kategoorias on ligi paarsada töörühma, mis koosnevad liikmesriikide keskvalitsuste esindajatest ja ekspertidest ning millest suurem osa on alalise loomuga ja käivad koos regulaarselt. Kuigi ministrite tasemel saab Nõukogu kokku vastavalt vajadusele (aastas toimub ca 80 Nõukogu istungit (Kajnc 2011: 60), toimub ettevalmistavate organite tasemel institutsiooni igapäevane töö.

Euroopa Komisjonilt laekuvate ettepanekute menetlemist alustatakse hierarhia madalamalt tasandilt ehk töörühmadest. See on tingitud asjaolust, et eelnõude menetlemine nõuab reeglina palju aega ja erialaspetsiifilisi teadmisi, mistõttu enne küsimuste lülitamist ministrite päevakorda ollakse tehnilistes aspektides allüksuste tasandil kokku lepitud ning ministrite tasandil arutamiseks sõelutakse välja suuremat poliitilist panust nõudvad küsimused. Juhul, kui töögrupp jõuab küsimuse osas kokkuleppele, siis see suunatakse edasi Coreperile kinnitamiseks. Kui töögrupi tasemel

lahenduseni ei jõuta, siis üritatakse kokkuleppe saavutada Coreperis. Kui lahendus leitakse, siis tähistatakse sellised kokkulepped A-punktidenä ning need kinnitatakse ministrite istungitel harilikult ilma täiendava aruteluta. Vastasel korral lülitab Coreper küsimuse Nõukogu istungi päevakorda ning annab omapoolsed suunised kokkuleppe saavutamiseks (Origin and.. 2012).

Avalikkuse tähelepanu koondub EL Nõukogu hierarhia tippu ehk ministrite tasemele, sest seal koguneb liikmesriikide poliitiline eliit. Siiski on Nõukogu allüksustel EL otsustamisprotsessis väga oluline roll. Kuigi ametlikult on õigus otsuseid vastu võtta vaid ministritel, sõlmitakse suur osa kokkuleppeid EL seadusandluse osas just ettevalmistavate üksuste tasemel, s.o Coreperis ja töörühmades ning erikomiteedes. Ametlik statistika selle kohta, kuidas jaotuvad saavutatud kokkulepped institutsiooni eri tasandite vahel, puudub. Ametniku EL käsiraamatu 2016 andmeil sõlmitakse ca 10-15% kokkulepetest ministrite tasemel, ca 10-15% Coreperi tasemel ja ülejäänud osa töörühmade ja erikomiteede tasemel (2016: 29). Häge poolt 2013. aastal avaldatud uuring näitab ministrite suuremat sisulist panust otsustusprotsessis, mille järgi tehti ministrite tasandil ca 47% lõplikest otsustest ning ministrid osalesid diskussioonis üle 60% juhtudest (Heims 2013: 727). Siiski uuringu autor mõnab, et kuigi ministrite üldine kaasatus on arvatust suurem, arutatakse ladviku poolt harilikult eelnõu üksikuid, enim erimeelsusi tekitanud küsimusi (Häge 2013:200).

Nagu eelnevast käsitlusest selgub, on EL otsustusprotsessis osalevad ametnikud ja eksperdid väga oluliseks ühenduslülaks liikmesriigi tasandi ja EL vahel, kuid seda mitte ainult seetõttu, et nad esitavad ja kaitsevad oma valitsuse seisukohti EL seaduseelnõude aruteludes. Neil on lisaks väga oluline informatsiooni vahendaja roll. Eriti tähtis on see funktsioon liikmesriikide alalistel esindustel EL-is (lühend AEEL), kelle puhul Blair (2001: 12-14) eristab informatsiooni vahendamise seoses mitut funktsiooni: (1) informatsiooni kogumine Komisjoni poolt ettevalmistatavate eelnõude osas, (2) informatsiooni edastamine liikmesriigi ministritele ja EP saadikutele, (3) panustamine EL suunalise poliitika väljatöötamisse, mille puhul AEEL teeb sellekohaseid ettepanekuid, vajadusel teavitab pealinna läbirääkimiste muutunud seisukohtadest, hindab teiste liikmesriikide ja EL institutsioonide reaalseid ja potentsiaalseid reaktsioone poliitika osas jms, (4) informatsiooni suunamine erinevate huvide

ühendamiseks nii EL kui riiklikul tasandil, mis on tähtis kohaliku tasandi paremaks sidumiseks EL-ga.

Coreperi ja töörühmade ametnikud on informaalsete praktikate rakendamise ja EL tasandil sotsialiseerumisprotsessis riigiülestes hoiakute tekke uurimise jaoks sobivaks sihtgrupiks. See on tingitud mitmest asjaolust. Esiteks, nad tajuvad suurt vastutustunnet otsustusprotsessi efektiivse ja sujuva edasiviimise ees, kus küsimuste eskaleerimist kõrgemale tasemele võib vaadelda ebaõnnestumisena. (Origin and...2012; Juncos, Pomorska 2006: 8-9) Ministrite tasemel arutatakse enamasti üksikuid ja poliitiliselt kõige enam tundlikke küsimusi, mistõttu töörühmad ja komiteed on survestatud võimalikult paljudes küsimustes kokkuleppeid ja kompromisse saavutama. Seejuures on keeruline tõmmata selget piiri tehniliste ja poliitiliste küsimuste vahele. Teiseks, läbirääkimised allüksuste tasandil on konfidentsiaalsed, mistõttu seal valitseb avatum õhkkond, mis efektiivsuse surve toel soosib informaalsete praktikate rakendamist (Smeets 2013:2). Kolmandaks, eelneva kahe aspekti mõjul kujuneb komiteedes ja töörühmades välja neile omane organisatsiooniline kultuur koos informaalsete reeglite ja normidega, mis soosib kollegiaalsuse teket ja tegutsemist meeskonna põhimõttel (Bache et al 2011: 286). Kuna ettevalmistavaid üksusi on palju ja nad on eriilmelised, siis ei saa uuringute põhjal teha üldistusi (Quaglia et al 2008: 157).

Rikka organisatsioonikultuuri poolest paistab EL alases kirjanduses eriti silma Coreper. Näiteks Lempp ja Altenschmidt on öelnud, et Coreperi tööprotsesside jälgimine annab aimduse sellest, kuidas EL toimib igapäevaselt (2006: 511-512). Lewis nimetab Coreperi aga „*de facto* otsustajaks“ EL Nõukogus (Lewis 2000: 261). Teadlased on viidanud, et paljud Coreperi ametnikud tunnevad teineteist aastaid, suhtlevad eesnime pidi, einestavad koos ja teevad ühiseid väljasõite, kohtuvad nii ametlikult kui mitteametlikult, veedavad koos aega ka väljaspool tööd, tänu millele nad õpivad tundma ja paremini mõistma üksteise vaatenurki ning kultuurilist tausta (Davis Cross 2011; Lempp/Altenschmidt 2008). Seeläbi kujuneb tihedalt omavahel suhtlevate ametnike vahel eriline atmosfäär ja ühtekuuluvustunne (*esprit de corps*), mida Juncos ja Pomorska defineerivad kui „*grupi liikmete vahel kujunevaid jagatud väärtusi ja tõekspidamisi ning toimijate püüdlusi tegutseda ühise eesmärgi nimel*“ (2014: 302). Ka varasemad uuringud on näidanud, et tugev ühtekuuluvustunne, esindajate sarnane taust

ja positsioon oma riigi keskvalitsuste suhtes ning eraldatus riiklikust tasandist toetavad sotsialiseerumise protsessi (nt Lewis 2005, 2009, Davis Cross 2011 jt).

Arvestades Nõukogu ettevalmistavate üksuste tähtsust EL seadusloomes ja nende sobivust euroopaliku sotsialiseerumise ja informaalsete praktikate mõju uurimiseks, viis autor magistritöö tarbeks läbi kümme intervjuud Eesti ametnikuga, kes omavad Eesti esindamise kogemust Coreperi, erikomitee või töörühma tasandil. Nende intervjuude põhjal on teostatud magistritöö empiiriline analüüs, mis on esitatud kolmandas peatükis.

1.2. Riigiülese ja valitsustevahelise lähenemise teoreetilised lähtekohad

Riigiülesus ja valitsustevahelisus on peamised, teineteisele vastanduvad teoreetilised suunad, mis püüavad selgitada rahvusriikide integreerumise protsessi Euroopas, kuid omistavad seejuures institutsioonide ja liikmesriikide ametnike rollidele erineva tähenduse. Mõlemad lähenemised kuuluvad üldisemalt rahvusvaheliste suhete teooria valdkonda. Mõlema teooria keskseks eesmärgiks on määratleda tegurid, mis on Euroopa integratsiooni mootoriks, ja selgitada selle protsessi toimimise loogikat võimalikult laiaulatuslikult (esitades nn *grand theory*). Järgnevalt keskendutakse riigiülesuse ja valitsustevahelisuse teesidele, mis on olulised eelkõige uurimisprobleemist lähtuvalt. Seetõttu ei anta empiirilise analüüsi alusel hinnangut teooriate kehtivusele üldises plaanis.

Riigiülesuse teooria põhielemendid pärinevad neofunktsionalismist, millele panid 1950. aastatel aluse Ernst Haas ja Leon Lindberg. Neofunktsionalismi teooria keskmes on ülekandeeffekt (*spill-over*), poliitilise ja administratiivse eliidi ning huvigruppide roll integratsiooni edendajatena ja riigiüleste institutsioonide tähtsus selles protsessis. Integratsiooni eelduseks on huvigruppide ootuste, ideoloogia ja käitumismustrite muutumine ning ümbersuunamine riigiülesele tasandile juhul, kui see töötab soovitatavate eesmärkide saavutamist (Haas 2004: xxxiv). Haasi arvates võib selline lojaalsuse nihe toimuda ilma, et toimijad oleksid haaratud euroopastumise ideest (2004: 14). Kuigi integratsiooni tõuketegur ei ole seega ideoloogiline, vaid põhineb ratsionalistlikel kaalutlustel ning on tingitud funktsionaalsetest vajadustest, viib protsess ajapikku euroopaliku identiteedi kujunemiseni (Saurugger 2014: 36, 38). Teooria üks olulisemaid

aspekte puudutab riigiülese lojaalsuse kujunemist otsustusprotsessis osalevate ametnike ja poliitikute vahel, mis on tingitud omavahelisest tihedast läbikäimisest riigiülesel tasandil. Haasi väitel töötades rahvusüleses institutsionaalses raamistikus inimgrupi tõekspidamised ja püüdlused muutuvad ja kujunevad ühised väärtused (Haas 2004: 14). See on mõistetav sotsialiseerumise protsessina (s.o uute normide, reeglite ja käitumismallide ülevõtmine), mis tugevdab hoiakuid integratsiooni suhtes (Niemann 2010, lk. 18-19). EL kontekstis seega ametnikel, kes osalevad regulaarselt poliitilistes protsessides riigiülesel tasandil, kujunevad ajapikku välja euroopalikud hoiakud, väärtused ja eelistused, mida hakatakse hoidma ja edasi kandma. Siiski ei eelda lojaalsuse ülekandumine tingimata rahvuslikust hoiakust lahtiütlemist. Haas tunnistab nn mitmiklojaalsuse (*multiple loyalty*) võimalikkust, sest lojaalsuste vahel ei pruugi olla otsest konflikti ja isegi vastuolulises situatsioonis suudab toimija konflikti eirata (2004: 14). Ta rõhutab, et poliitilise integratsiooni mõistmiseks konsensuslikus raamistikus nähakse riigiülest lojaalsust vahendusliku abinõuna saavutamaks lõppeesmärki, mille poole püüeldi väljakujunenud rahvusliku lojaalsuse kontekstis (*Ibid.*, 14).

Neofunktsionalismi ideed on saanud palju vastukaja ja kriitikat ning nende viljelemine on olnud sõltuv Euroopa integratsiooniprotsessi käekäigust. Enim on kritiseeritud ülekandeeffekti teesi ning rahvusriikide rolli alahindamist, kuid samuti on skepsist tekitanud väide eliitgruppide sotsialiseerumisest, kuna leitakse, et lojaalsuse ülekandumise teoreetiline ja analüütiline käsitus jääb puudulikuks ning ebaselgeks taoliste järelduste tegemiseks (Jensen 2003: 90; Saurugger 2014: 40-43; Niemann 2010: 20-23).

Neofunktsionalismi teese on 1990. aastatel edasi arendanud Alec Stone Sweet ja Wayne Sandholtz ja 2000. aastatel Arne Niemann. Sarnaselt Haasile tunnistavad Stone Sweet, Sandholtz ja Niemann mitteametlike normide olulisust seadusloomeprotsessis väites, et paljud ühenduse poliitikakujundamise reeglid on käitumislikud ja tulenevad liikmesriikide ning riigiüleste institutsioonide ametnike pikaajalisest omavahelisest tihedast suhtlusest ja vastastikmõjust (Stone Sweet, Sandholtz 1997: 301; Niemann 2010). Reeglite põhjal määratletakse protsessis osalejate rollid ning sotsiaalse konteksti, milles kujunevad osalejate eesmärgid ja huvid ning nende saavutamiseks valitav strateegia. Seega nad aktsepteerivad ametnike sotsialiseerumise teesi ja seeläbi

integratsiooni soodustavate hoiakute tugevnemist. Siiski erinevalt Haasist ei tee Stone Sweet, Sandholtz ja Niemann lõplikke järeldusi lojaalsuse ülekandumise kohta riigiülesele tasandile ega täpsusta, mil määral nihe toimub. Niemann viitab seejuures eelkõige metodoloogilistele väljakutsetele ning jääb osade autoritega (Haas 2004, Risse 2005) jagama arvamust, et euroopalik hoiak ei pea tulema rahvusliku hoiaku arvelt ja et riiklikud esindajad võivad omada nn mitmiklojaalsust (*multiple identity*) (Niemann 2010: 272-274).

Riigiülese lähenemise järgi toimuvad riikidevahelised läbirääkimised "ühenduse meetodil", mida Pollack iseloomustab mitte kui ametlikku reeglit, vaid pigem kui mitteametlikku *"protseduurilist koodeksit, mis kujundab toimijate ootusi ja käitumist"*.(2005: 16) Selle järgi Komisjon käitub poliitilise ettevõtjana ja kompromissi vahendajana, samal ajal kui liikmesriigid otsivad konsensuslikkuse põhimõttel parimat lahendust kollektiivsele probleemile, mida võib pidada riigiüleseks käitumismustriks. Läbirääkimised kestavad seni, kuni saadakse üle kõigist vastuväidetest ning kaotajad on kompenseeritud. Järjepidev läbirääkimisprotsess pakub selleks erinevaid strateegiaid (kõrvalmaksed ehk *side payments*, pakett-tehingud ehk *package deals*, häältega kauplemine ehk *log-rolling*).

Kokkuvõtlikult võib seega väita, et riigiülese lähenemise põhjal võib eeldada, et EL tasandi institutsionaalse keskkonna (sh. mitteametlike reeglite) mõjul hindavad toimijad oma eelistused ümber ning hakkavad eelistama riigiüleseid lahendusi oma huvide realiseerimiseks, mida eelistatakse teha konsensuslikkuse põhimõttel. Sotsialiseerumise mõju osas ametnike hoiakutele võib teha kaks eeldust. Esiteks, saab eeldada EL otsustusprotsessis osalevate ametnike lojaalsuse ülekandumist, mida võib mõista kui EL kui terviku huvide prioritseerimist rahvuslike huvide arvelt. Sellisel juhul sotsialiseerumisprotsessi käigus riigiülensed normid ja väärtused internaliseeritakse. Teisalt võib võimalikuks pidada ametnike nn mitmikidentiteeti, mille puhul riigiülene lojaalsus ei asenda, vaid täiendab rahvuslikke hoiakuid. Nagu magistritöö autor ka sissejuhatuses mainis, on reaalsuses raske hinnata, mil määral riigiülene tasand toimija väärtusi ja hoiakuid mõjutab, ja võttes lisaks arvesse teooria kriitikat lojaalsuse ülekandumise kohta jääb autor jagama nende teoreetikute arvamust, kes pidasid

võimalikuks mitmikidentiteeti. Järgnevalt vaadatakse, kuidas käsitleb sotsialiseerumist ja informaalseid aspekte riigiülel tasandil valitsustevahelisuse teooria.

Valitsustevaheline lähenemine arenes välja neofunktsionalismi kriitikast ja tõusis juhtivaks mõtteviisiks Euroopa integratsiooni käsitluses 1960. aastatel. Mõttesuuna alged pärinevad rahvusvaheliste suhete klassikalistest teooriatest – realismist ja neorealismist ja tuginevad eeldusele, et suveräänsed riigid on rahvusvahelistes suhetes kesksed ja peamised toimijad, kes määravad integratsiooni tiheduse ja suuna (Cini 2003:94). Integratsiooniotsus on liikmesriikide strateegiline valik oma majandushuvide edendamiseks ning sünnib rahvusriikide eliidi ratsionaalse käitumise tulemusena. Valitsustevahelisuse teooria tähtsamad autorid Stanley Hoffmann ja Andrew Moravcsik ei tähtsusta sotsialiseerumist sellisel määral nagu riigiülene lähenemine ja ei pea võimalikuks selle transformeerivat mõju toimija hoiakutele ja eelistustele ega integratsiooni soodustavat efekti. Kuigi teooria keskendub majanduspoliitilisele integratsioonile, tunnistatakse, et ideoloogilised ja geopoliitilised ajendid võivad omada suuremat tähtsust juhul, kui majanduslikud huvid on teisejärgulised ja esineb teadmatus või ebakindlus põhjuse-tagajärje seose suhtes (Moravcsik, Schimmelfenning 2009:85). Ühenduse identiteedi- ja normipõhised mõjud on olulised, kui käsitletaval probleemil on ideoloogiline mõõde, see puudutab EL-is üldtunnustatud norme (nt inimõigused) või haakub tugevalt toimijate ideedega riiklikul tasandil (*Ibid*: 85).

Teooria on esitatav baasteooriaid siduva mudelina, kus ühenduse otsustusprotsess jaotatakse kolmeks etapiks. Esiteks toimub riiklike eelistuste kujundamine, mis on selgelt determineeritud riiklikul tasandil ja ei ole mõjutatud riigiülesest keskkonnast. Sellega distantseerib Moravcsik end realismi klassikalisest käsitlusest kuna eeldab, et riiklikud eelistused ei tulene julgeoleku eesmärkidest ega kujune anarhilises keskkonnas, sest need arvestavad mineviku kokkuleppeid ja tulevaste läbirääkimiste väljavaateid (Moravcsik 1995: 612; Pollack 2001: 225). Teiseks, riikidevahelised läbirääkimised toimuvad kauplemise põhimõttel, mis annab kauplemiseelise suurriikidele, kelle huvide ümber toimub enamus kauplemisest. Läbirääkimiste tulemused sõltuvad riikide suhtelisest kauplemisjõust, mida määrab informatsiooni ja koostööst saadava kasu asümmeetriline jaotus riikide vahel (Schimmelfenning 2007:77). Kuna informatsioon liikmesriikide eelistuste kohta omab kriitilist tähtsust, siis

parem informeeritus võimaldab väikeriikide jaoks tugevdada oma positsiooni kauplemispartnerina (Moravcsik, Schimmelfenning 2009: 71). Moravcsik mõnab, et kauplemine toimub teatud kindla küsimuse või teema ümber, kuid läbirääkimistest saadava kasu paremaks ümberjaotamiseks väiksemate ja koostööst vähem huvitatud riikide huvid tasandatakse nn kõrvalmaksetega (*side payments*) ja kokkulepped võidakse siduda muu teemaga (Moravcsik 2014: 222). Kolmandas etapis toimub institutsionaalne valik ehk riigiüleste institutsioonide loomine, mille peamised funktsioonid on informatsiooni kogumine riikide eelistuste kohta, selleks et vähendada läbirääkimiste transaktsioonikulusid, ning järelevalve liikmesriikide üle, et tagada kokkulepetest kinnipidamine ja nende usutavus. Selle järgi on riigiülesed institutsioonid rakendatud eelkõige liikmesriikide teenistusse ning läbirääkimistega ühenduse tasandil ei kaasne lojaalsuse ülekandumist uue keskuse suunas nagu eeldasid neofunktsionalistid (Pollack 2001: 226).

Valitsustevahelisuse teooriat on kritiseeritud peamiselt seetõttu, et ta alahindab institutsioonide rolli poliitikakujundamise protsessis ja riigiülese keskkonna (sh. normatiivse ja sotsiaalse konteksti) endogeenseid efekte riiklike eelistuste kujunemisele ja toimijate hoiakutele (Pollack 2001: 226-227; Pollack 2005: 361-362).

Valitsustevahelisuse teooria alusel võib eeldada, et esindajate hoiakud ja identiteet ning riiklikud eelistused on fikseeritud ning neid ei mõjuta osalemine otsustusprotsessis ühenduse tasandil. Riikidevahelised läbirääkimised toimuvad kauplemise alusel, mille tulemus sõltub riikide mõjuvõimust, kuid mida on võimalik tasakaalustada parema informeeritusega.

1.3. Ratsionalismi ja konstruktivismi teoreetilised lähtealused

Riigiülesuse ja valitsustevahelisuse debatt oli Euroopa uuringutes valdav alates 1950. aastatest kuni 1990. aastateni ning Pollacki arvates esineb nüüd dihhotoomia ratsionalismi ja konstruktivismi vahel (2000: 18). Nende näol on tegemist laiemate metateoreetiliste suundadega, mille baasil on arendatud kitsamaid teooriad inimkäitumise selgitamiseks. Ratsionalistlikul mõtteviisil on riigiülesuse ja valitsustevahelisuse teooriatega ühine arusaam toimija ratsionalistlikest ajenditest, kuid

erinevalt valitsustevahelisusest omistab ta institutsioonidele suurema tähenduse (Aspinwall, Schneider 2001:5).

Teoreetilistel koolkondadel on erinev lähenemine institutsioonide mõju hindamisele. Ratsionalistlikule käsitlusele on omane institutsioonide kitsam käsitlus ja nende defineerimine majanduslikust aspektist, mille järgi institutsioonides nähakse *"toimijate poolt loodud reeglite hulka, mida kasutatakse strateegilisel moel oma eesmärkide saavutamiseks"* (Aspinwall, Schneider 2001: 1). Ratsionalistlik lähenemine keskendub institutsionaalse keskkonna ametlikele tunnustele (otsustamise formaalsed reeglid), millel arvatakse olevat suurem mõju tulemusele kui informaalsetel aspektidel. Konstruktivistide institutsiooni mõiste on laiem ning lähtub sotsioloogilisest aspektist ja hõlmab lisaks ametlikele reeglitele ka mitteformaalseid norme, millel arvatakse olevat mõju isiku identiteedile ja eelistuste kujunemisele (*Ibid*: 1). Siiski ollakse ühel nõul selles osas, et institutsioonid on olulised ja nendest tulenevate piirangute ning mõjuga tuleb arvestada.

Ratsionalistliku lähenemise puhul võib välja tuua kolm põhieeldust (Jupille *et al* 2003: 12-13):

(1) Lähtumine metodoloogilisest individualismist, kus analüüsiühikuks võetakse indiviid. Indiviidi käsitletakse egoistlikuna (isiklikest huvidest lähtuvana), kes tegutseb eesmärgipäraselt vastavalt eelnevalt väljakujunenud ja kinnistunud eksogeensetele huvidele, eelistustele ja tõekspidamistele. Seejuures eeldatakse, et sotsiaalne suhtlus ei mõjuta indiviidi huvisid ega eelistusi mingil moel (Reus-Smit 2005: 192).

(2) Optimaalsuse eeldus, mille puhul indiviidi eesmärgipärane käitumine lähtub tagajärje loogikast (*logic of consequentiality*). Selle järgi toimija on suuteline antud keskkonnas määratlema kõige tõhusama tee oma huvide ja eesmärkide realiseerimiseks ehk kasu maksimeerimiseks, st indiviid käitub ratsionaalselt. Olukordades, kus tulemi määrab ühistegevus, käitub indiviid strateegiliselt ja võtab arvesse teiste osapoolte oodatava käitumise.

(3) Indiviidi tegevusel on eksogeensed piirangud (struktuur), mis avaldavad olulist mõju käitumisele ja strateegiate valikule. Need piirangud võivad olla materiaalsed, institutsionaalsed, informatsioonilised ja sotsiaalsed. Sotsiaalseid suhteid luuakse isiklike eesmärkide tõhusamaks saavutamiseks, ent sotsiaalne sfäär ei avalda mõju

indiviidi isikuomadustele (hoiak, identiteet) ega huvidele ja eelistustele (Reus-Smit 2005: 192). Toimija kasutab keelt ja kommunikatsiooni strateegiliselt retoorilise vahendina oma huvide eest seismisel. Sotsialiseerumine on mõisteta kui instrumentaalne kohanemine reeglitega: arvestatakse ametlike ja mitteametlike normide piirava mõjuga käitumisele ja strateegiate valikule, sest soovitakse säilitada reputatsioon ja usaldusväarsus (Lewis 2003: 98, 105).

Ratsionalistlikust mõtteviisist lähtudes võib eeldada, et osalemine seadusloomes EL tasandil ei mõjuta liikmesriikide esindajate isiklike hoiakuid ja eelistusi. Nende käitumine läbirääkimistel on strateegiline ning ajendatud isiklike eesmärkide (riiklike huvide kaitsmine) saavutamiseks parimal võimalikul moel. Riiklikud huvid ja eelistused ning ametnike hoiakud ja identiteet on eelnevalt väljakujunenud ning neid ei mõjuta EL institutsionaalne ja normatiivne keskkond ja selle sotsiaalne sfäär.

Konstruktivistlik lähenemine tõusis 1990. aastate lõpus rahvusvahelistes suhetes peavooluteooriaks ning enim on tuntust saanud sotsiaalse konstruktivismi suund. Euroopa uuringutes toimus konstruktivistlik pööre eelkõige tänu Nicolas Onufi ja Alexander Wendti kirjutistele (Saurugger 2014: 145). Konstruktivistlik mõtteviis analüüsib, kuidas mittemateriaalsed ehk ideelised tegurid (nagu näiteks maailmavaade, kollektiivne mõistmine, normid, väärtused, kognitiivsed käitumismustrid jt) mõjutavad poliitilist tegevust ja selle väljundit (*Ibid.*, 145). Konstruktivism rajaneb seega ontoloogilisele eeldusele, et toimijat ei saa vaadelda lahus sotsiaalsest keskkonnast, mida võib mõista kui "*jagatud kollektiivsete väärtuste süsteemi*" (Risse 2007: 160). See vastandub ratsionaalse lähenemise materialistlike ja individualistlikele eeldustele.

Sotsiaalne konstruktivism põhineb järgmistel kontseptsioonidel (Saurugger 2014: 146):

1) Kontekstualiseerimine - mis tähendab, et indiviidi käitumine on mõjutatud sotsiaalsest kontekstist ja ei sõltu vaid ratsionaalsest kalkuleerimisest. Seetõttu võib ta olla ajendatud käituma oma kontekstiväliselt kujundatud eelistustele mittevastavalt ning arvestama nii isikliku kui ka kollektiivse tahtega. Lähtutakse peamisest eeldusest, et individ tegutseb vastavalt „kohasuse loogikale“ (*logic of appropriateness*), mis tähendab, et ta kujundab oma eelistused ning valib sobiliku käitumise arvestades institutsionaalset keskkonda, mis teda ümbritseb (Pollack 2008: 3). EL kontekstis seega

uuritakse protsesse, kus EL institutsionaalne ja normatiivne keskkond mõjutab toimija eelistuste kujunemist ja käitumist nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil (*Ibid*: 3).

2) Toimijad ja struktuur loovad vastastikku teineteist – see tähendab, et indiviidi käitumine juhindub sotsiaalsest keskkonnast ja selle normidest, mis omakorda ei ole muutumatud, vaid toimub pidev normide loomine ja ümbermõtestamine. Seejuures normid ei avalda mõju üksnes käitumisele, vaid nende kaudu defineerib toimija enda identiteedi ehk mina-pildi sotsiaalse ühiskonna liikmena (Risse 2007: 163).

3) Huvide ja eelistuste endogeenne käsitus – vastupidiselt ratsionaalsele lähenemisele, mille järgi eelistused on etteantud ja püsivad, väidavad konstruktivistid, et huvid ja eelistused võivad ajapikku muutuda sõltuvalt poliitilisest, majanduslikust ja sotsiaalsest kontekstist. Struktuuri ei käsitleta pelgalt kui piirangut huvide realiseerimisele, vaid arvestatakse selle mõjuga huvide ja eelistuste kujunemisele nii indiviidi, valitsuse, ettevõtlussektori kui erinevate muude huvigruppide tasandil (Risse 2007: 163). Seetõttu peavad nad oluliseks mõista eelistuste kujunemise mehhanisme ja tingimusi.

Vastupidiselt ratsionalistlikule käsitlusele pöörab konstruktivism suuremat tähelepanu institutsionaalsetele, normatiivsetele, ajaloolistele, kultuurilistele ja ideoloogilistele aspektidele. (Aspinwall, Schneider 2001: 13-14) Integratsiooni mõjutavad kultuurilised ja tunnetuslikud muutused ning see, kuidas integratsioon kajastub toimijate väärtustes, tõekspidamistes ja identiteedis. Toimijad võivad olla omavahel olla tunnetuslikult seotud näiteks keele, usu, geograafilise päritolu, professionaalse kutse või mõne muu teguri alusel, mis omistab inimeste kogemusele ühise tähenduse ja väärtuse. Toimijate tegutsemise seisukohalt on oluline arvestada, et nende tunnetuslike piiride rikkumine tõstab koostöö transaktsioonikulusid. Sel viisil tunnetuslikult seotud toimijate näiteks sobivad magistritöö autori arvates väga hästi Nõukogu ettevalmistavate üksuste ametnikud, kuna nad on puudutatud enamikest aspektidest, mida konstruktivistid peavad oluliseks seoses suhtumise ja identiteedi võimalike muutustega: nt ametnikud on sarnase taustaga, neil on samad eesmärgid, tihe omavaheline suhtlusvõrgustik ning nad omavad otsest kokkupuudet EL institutsionaalse ja normatiivse keskkonnaga.

Konstruktivistid võtavad üle neofunktsionalistide eelduse lojaalsuse ülekandumise kohta arvestades, et ülekandumine ei pea toimuma rahvusliku identiteedi arvelt (Saurugger 2014: 47). Nad uurivad, kuidas toimub inimeste rahvusliku identiteedi

teisenemine (transformatsioon) ning selle tagajärjel lojaalsuse ülekandumine riiklikult tasandilt EL tasandile. Ametnike suhtumise muutus viitab kõrgel tasemel kollektiivse vastutuse olemasolule, mille puhul püütakse leida poliitikaprobleemidele lahendused, mis oleksid vastuvõetavad kõigile liikmesriikidele (*Ibid*: 47). Siiski ei peeta otsest kokkupuudet riigiülese tasandiga tarvilikuks eeltingimuseks. Risse väidab, et euroopaliku identiteedi ülevõtmine toimub mitte niivõrd läbi avatuse Euroopa institutsioonide suhtes või läbi üleriigiliste protsesside, vaid pigem rahvusliku pinnal, kus toimub euroopaliku hoiaku järk-järguline lähendamine rahvuslikule identiteedile (2005: 291).

Konstruktivism peab kommunikatsiooni oluliseks mehhanismiks toimijate huvide ja identiteedi kujundamisel. Kollektiivsed normid ja arusaamad määravad reeglid või juhised, mille alusel toimub isikute vaheline suhtlus (Risse 2007: 163). Keelt ja diskursust käsitletakse sotsiaalse konstrueerimise vahendina, mille abil kujunevad normid, eelistused ja identiteet (Saurugger 2014: 150). Risse leiab, et kohasuse loogika taga peitub kaks suunda, millest ühel juhul on normide järgimine ise-eneslik ning teisel juhul toimija teadlik valik, mille ta teeb arutluse ja väitluse kaudu konteksti arvestades. Mõjutatuna Habermasi kommunikatiivsest teooriast kontseptualiseerib Risse nn väitluse loogika (*logic of arguing*), mille järgi argumenteerimine, arutlemine ja veenmine on toimijate käitumise ja sellest tulenevalt ka poliitiliste tulemuste peamised mõjutegurid. Tugev argumentatsioon võimaldab teisi suhtlusest osavõtjaid veenda oma eelistusi ümber hindama ning seeläbi võimaldab jätta tahaplaanile riikidevahelised suhtelised võimusuhted ja esindajate sotsiaalse staatuse (Risse 2007: 164). Argumentatsioonil ja arutelul põhinev käitumine on samuti eesmärgipärane, kuid eesmärgiks ei ole mitte varasema fikseeritud eelistuse saavutamine vaid põhjendatud konsensuliku otsuseni jõudmine (Risse 2007: 165). Viidates Habermas käsitlusele toob Risse välja argumentatiivse ratsionaalsuse eeltingimused (Risse 2004: 295-296): (1) empaatiavõime ehk oskus näha probleemi vestluspartneri seisukohast, (2) jagatud "elumaailm", mille märksõnadeks on ühine kultuur, normid ja reeglid ja sotsiaalne identiteet ning (3) osapooled peavad tajuma end diskussioonis võrdsete partneritena, mis ei tähenda, et võimu asümmeetriat ei eksisteeri, kuid see peaks jääma tahaplaanile.

Põhjendatud konsensuse korral toimijad on valmis väitlemise ja veenmise teel vabatahtlikult muutma oma nägemust käesolevast olukorrast ning kohandama eelistusi (Risse 2004: 310). Võtmetähtsust omab seejuures seisukohtade selgitamine ja õigustamine. Ratsionalistlikust seisukohast seda tehakse info jagamiseks koalitsioonide loomise eesmärgil, selleks et leida mõttekaaslasti enamuse või blokeeriva vähemuse kujundamiseks või õigustada oma sammu eelnõu vetostada (Lewis 2010: 174-176). Konstruktivistlikust mõtteviisist lähtudes peetakse vajadust oma seisukohti põhjendada tavapäraseks ja õigeks käitumisviisiks, sest soovitakse hoida esindajate vahelisi häid suhteid ning luua ja hoida vastastikust usaldust (*Ibid*: 174-176). Tegelikult saab seisukohtade põhjendamise konstruktivistlikku selgitust pidada samas ka täiesti ratsionaalseks, sest esindaja usutavus ja grupi hea õhkkond lihtsustavad riikliku esindaja tööd ja aitavad kaasa isiklike eesmärkide saavutamisele ja riiklike huvide kaitsmisele.

Reaalses elus ei pruugi inimeste käitumine olla selgelt tagajärje või kohasuse loogika põhjal eristatav. Inimesed võivad käituda strateegilisel antud sotsiaalsete normide raamistikus ning vastavalt eelistustele, mis kujundatakse identiteedi loomise käigus (Warntjen 2010: 667). Toimija soovides ei pruugi olla vastuolu. Kui ratsionalistliku lähenemise korral käitutakse sooviga maksimeerida kasu, siis kasu kontseptsiooni võib mõista laiemalt ning see võib sisaldada altruistlikke või idealistlikke argumente (Jupille *et al* 2003: 13). Seega sotsiaalsete aspektidega arvestamine ei välista indiviidi ratsionaalset või eesmärgipärast tegutsemist. Hall ja Taylor leiavad, et individid kontseptualiseerib eesmärgi oluliselt laiemalt ja kasu ei optimeerita niivõrd materiaalses mõttes, vaid ühtlasi püütakse määratleda ja väljendada oma identiteeti sotsiaalselt sobival viisil (1996: 16). Kokkuvõttes võib teadlaste väidetest järeldada, et ühte loogikat ei saa pidada teisest õigemaks, vaid tegelikkust peegeldab kõige paremini nende kahe loogika kombineerimine.

2. Sotsialiseerumise ja otsustusprotsessi mitteametlike reeglite käsitus Euroopa Liidu uuringutes

2.1. Sotsialiseerumise olemus, seda soodustavad tingimused ja mõju läbirääkimiste viisile

Sotsialiseerumine on klassikalise definitsiooni järgi protsess, kus indiviid võtab vastu mingi teatud grupi või kogukonna reeglid, normid ja käitumistavad (Checkel 2005: 804; Trondal 2010: 65). Euroopaliku sotsialiseerumise puhul kaasatus EL poliitikakujundamisse viib riiklike üksuste ja nende esindajate väärtuste, normide ja praktikate ümbermõtestamiseni ning nende kohandamiseni Euroopa omadega.

Üldiselt sotsialiseerumise mõiste eeldab, et uued normid ja reeglid internaliseeritakse ehk võetakse üle täielikult, nii et toimija hakkab neid endaomaks pidama. Sotsialiseerumisele ja internaliseerimisele võidakse anda sama tähendus. Näiteks pedagoogokadoktor Maie Tuulik defineerib internaliseerimist kui (2006): "*Väärtuste omaksvõtmise protsessi nimetatakse mitmeti: sotsialiseerimine, interioriseerimine, internaliseerimine. Sisuliselt tähendab see sotsiaalse kogemuse muutmist inimese sisemise regulatsioonimehhanismi elemendiks, isiksuse aktiivsust ja tegutsemist mõjutavaks jõuks.*" Seega internaliseerimise tulemusel toimija võõrandub senistest normidest ja tõekspidamistest ning käitub vastavalt uutele normidele ise-eneslikult. EL uuringutes eelistatakse siiski hoiduda sotsialiseerumise ja internaliseerimise samastamisest, sest sotsialiseerumise kontseptsioon on keeruline ja mitmetähenduslik, mistõttu on oluline eristada sotsialiseerumise erinevaid mehhanisme ja mustreid Nõukogu eri tasanditel ja üksustes (Quaglia *et al* 2008). Seetõttu ei saa uuringute tulemusi üle kanda kõigile komiteedele Nõukogu eri tasanditel või erinevates EL institutsioonides. Lempp ja Altenschmidt (2007: 9) iseloomustavad sotsialiseerumise protsessi järgmiselt: "*Teatud suhtlusmustrid, eriti tihe kokkupuude grupiga, mida iseloomustavad vastastikune usaldus, arutlev ja kaalutlev atmosfäär ning tugev "meie"-tunne, viivad muutusteni toimija rollikontseptsioonides ning mitmekesistavad grupi liikmete identiteeti. See võib mõjutada grupi liikmete käitumist.*" Nende definitsioonide

vahel võib märgata erinevust sotsialiseerumise kontseptualiseerimise osas. Esimesel juhul on selleks normide täieliku ülevõtmine, millega kaasneb eelistuste ja identiteedi muutus. Samas teisel juhul peetakse sotsialiseerumise all silmas riigiülese rollikontseptsiooni kujunemist ja peetakse võimalikuks mitmiklojaalsust või- identiteeti. Kuigi nende kontseptsioonide vahel on seos, siis tähendused siiski erinevad.

Euroopaliku sotsialiseerumise uurimine sai hoogu 2000. aastatel, mil rahvusvaheliste suhete metateooriad (konstruktivism ja uusinstitutionalism) pakkusid selleks paremaid teoreetilisi lähtealuseid võrreldes Euroopa integratsiooni baasteooriaga. Siiski on selle nähtuse uurimine mitmel põhjusel raskendatud. Esiteks, puudub ühtne sotsialiseerumist käsitlev teooria, mida aluseks võtta. Empiiriliste uuringute tulemused näitavad, et sotsialiseerumist võib selgitada nii ratsionaalse kui ka konstruktivisliku lähenemise baasil ning nad ei ole teineteist välistavad (nt Lewis 2003, Checkel 2003, Aus 2010 jt). Zürn ja Checkel on leidnud, et paremaid tulemusi annaks nende lähenemiste loogika kombineerimine (2005; Checkel 2003). Samuti väidavad nad, et teoreetilise lähtealuse puudulikkus ilmneb nõrgas seoses riikliku tasandiga. See tähendab, et keskendutakse liigselt EL tasandi aspektidele ja ei pöörata piisavalt tähelepanu toimijate varasematele hoiakutele, tõekspidamistele, sidemetele ja kogemustele riiklikul tasandil. See on ka peamiseks põhjuseks, miks euroopaliku sotsialiseerumise efekt ei ole nii tugev kui konstruktivismi ja sotsioloogilise institutsionalismi alusel võiks arvata (Zürn, Checkel 2005, lk. 1072). Teiseks, sotsialiseerumisele saab läheneda kui protsessile (*process*) või kui tulemile (*product*) (Suvarierol et al 2013). Beyersi arvates tuleks pigem keskenduda sotsialiseerumise protsessi ja mitte tulemuse uurimisele, sest sotsialiseerumise tulemuseks peetava uute väärtuste ja normide internaliseerimise kindlaks määramine on ülimalt keeruline, kui mitte võimatu ning järeldustesse tuleb seetõttu suhtuda ettevaatusega (2010:917). Beyersi arvates on sotsialiseerumise tulemusi kerge ülehinnata, mistõttu oleks nähtuse uurimisel mõistlik jätta protsessi lõpp lahtiseks, sest sotsialiseerumise protsess on mõjutatud laiemast kontekstist ning selle muutus kajastub ka sotsialiseerumise tulemis (*Ibid.*,917). Kolmandaks, metodoloogilised probleemid - operatsionaliseerimine, sõltuva ja sõltumatute muutujate valimine jne (Maillard *et al* 2003; Scully 2005, Beyers 2010). Nendele raskustele vaatamata on sotsialiseerumise alased uuringud aidanud palju kaasa selle nähtuse olemuse, tingimuste, toimimise mehhanismide ja tagajärgede paremale mõistmisele. Magistritöös esitatakse eraldi

alapeatükis euroopalikku sotsialiseerumist käsitlevate empiiriliste uuringute järeldused, mida empiirilises peatükis võrreldakse Eesti ametnikega tehtud intervjuude analüüsi tulemustega.

Euroopalikule sotsialiseerumisele sillutavad tee rida tingimusi, mis ühtlasi iseloomustavad institutsionaalset keskkonda, milles otsustusprotsess toimub. Lewis toob erinevate Nõukogu igapäevast otsustusprotsessi käsitlevate uuringute alusel välja neli peamist tingimust, mis mõjutavad sotsialiseerumise avaldumist ning läbirääkimise stiili (kõva kauplemine vs. ühise probleemi lahendamine) (Lewis 2005; 2010). Nendeks on:

- **riiklikust tasandist eraldatuse määr** (*degree of insulation*) - otsustusprotsess Brüsselis hoiab riiklikku esindajat eemal liigsest riiklikust tasandist lähtuvast survest ning võimaldab esitada oma seisukohti avatult ja konfidentsiaalses õhkkonnas, kartmata, et informatsioon välja imbub (Lewis 2005: 947-948; Lewis 2009). Seeläbi võimaldab eraldatus pidada läbirääkimisi koostööaltimas vormis, selgitada seisukohti ja lahendada probleeme otse ning loota kolleegide vastastikusele mõistmisele ja vastutulelikkusele, arvestades läbirääkimiste kestva iseloomu. Lewis mõonab, et Nõukogu tööloogika ja osalejate käitumine erineb suuresti sõltuvalt sellest, kas läbirääkimised toimuvad avalikult (nt ministrite tasandil) või avalikkuse eest varjatult (2009: 6).
- **läbirääkimistel käsitletavate teemade ulatus** (*scope of issue coverage*) - Nõukogu erinevad koosseisud ja üksused käsitlevad erineva ulatusega teemasid. Laiem ulatus tingib erineva läbirääkimiste dünaamika, võimaldades küsimusi omavahel siduda, sõlmida nn pakett-tehinguid (*package deal*) ja seeläbi leida efektiivsemalt lahendusi (Lewis 2009: 11-12). Ulatuse hindamiseks vaadatakse, kuivõrd tehniliselt spetsiifilised on teemad ja kas teemaring on kitsas (nt Põllumajanduse Erikomitee ehk SCA) või omab horisontaalset mõõdet. Nt põllumajanduse, kalanduse ja ühisturu valdkonnas peetakse läbirääkimisi tihti kitsaste ja valdkonnaspetsiifiliste küsimuste üle, mille puhul kiivalt liikmesriigi huvi eest seismine ja kauplemislik otsustuslaad on iseloomulikum võrreldes nt välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnaga, milles eelistatakse otsuseid teha konsensusel põhimõttel.

- **interaktsioonide intensiivus** (*interaction intensity*) - selle all mõeldakse kohtumiste sagedust nii ametlikus kui ka mitteametlikus vormis, suhtluse kvaliteeti ning intensiivust. Coreperi ja Nõukogu erikomiteede ametlikud kohtumised toimuvad reeglina vähemalt korra nädalas. Lisaks sellele kohtuvad riiklikud esindajad regulaarselt mitteametlikus vormis (nt lõuna- ja õhtusöökidel). See avaldab ilmselget mõju läbirääkimiste atmosfäärile, sest sotsiaalse kapitali ja esindajate vahelistele suhete alusel kujuneb välja pigem koostööle kui kauplemisele orienteeritud otsustusmeetod.
- **normatiivne tihedus** (*normative density*) - mida Lewis defineerib kui "*ametlike ja mitteametlike reeglite, normide, printsiipide ja käitumistavade kogum*" (Lewis 2010:651). Ta viitab ühtlasi Nõukogus väljakujunenud omanäolisele kollektiivse otsustamise kultuurile, mis ei sõltu isikute staatusest, liikmesriikide rollist ja reputatsioonist, poliitikavaldkonna pädevusest ega isegi integratsiooni ajastust (Lewis 2009: 15). Siiski möönab ta, et see kultuur ei ole läbivalt ühtne Nõukogu kõigis struktuuriüksustes ning avaldub erineva tugevusega (*Ibid*: 15).

Sotsialiseerumist soodustavaid tingimusi on uuringutes palju käsitletud (nt Lewis 2005, 2009, Trondal 2003, 2010; Juncos, Pomorska 2011; Egeberg 1999; Egeberg *et al* 2003). Seejuures on leitud, et interaktsioonide ajaline kestus ei ole piisav tingimus sotsialiseerumiseks, vaid lisaks tuleb arvestada ka suhtluse iseloomu ja intensiivsust ehk kvaliteeti. Nt Lewis (2005) on leidnud, et Coreperis, kus iganädalaste koosolekute päevakorrad on väga tihedad ning hõlmavad sisuliselt Nõukogu töö kõiki aspekte, on interaktsioonide kvaliteet seetõttu erinev tööühikute omast. Analoogselt leiab Trondal (2003; 2010), et euroopaliku sotsialiseerumise seisukohalt on interaktsioonide intensiivsus kriitilise tähtsusega. Egeberg leiab, et mida aktiivsemalt osaletakse komitee töös, seda enam luuakse lojaalsust selle vastu (oluline on seejuures personaalne suhtlus ja kollektiivne vastutustunne) (1999). Seetõttu on liikmesriikide alalistes esindustes töötavad ametnikud (Coreperi tasand, erikomiteed, osad tööühikud) rohkem avatud euroopalikule sotsialiseerumisele kui nende tööühikute ametnikud, kes täidavad oma põhiülesandeid riiklikul tasandil (liikmesriigi ministriumites) ning lähetatakse Brüsselisse tööühikute koosolekutele vastavalt vajadusele. Seejuures leitakse, et aeg, kui kaua on ametnik osalenud EL otsustusprotsessis või see, kui kaua on riik olnud EL liige,

ei ole määrav tingimus euroopaliku hoiaku kujunemisel (Beyers 2005; Lempp ja Altenschmidt 2008; Trondal 2003). Näiteks Beyers on leidnud, et kuigi Inglismaa, Taani ja Iirimaa kuulusid EL laienemise esimesse vooru, on nende riikide ametnike hoiak enim rahvuslik ja riigiülene hoiak ei avaldu nende puhul sama tugevalt, kui teise vooru laienemise riikide ametnikel (Hispaania, Portugal, Kreeka) (2005: 914, 932). Sarnaselt näitas Trondali uuring, et Rootsi töörühmade esindajad ei ole vähem euroopameelsed võrreldes Taani töörühmade esindajatega, kuigi Taani on olnud Rootsist kauem EL-i liige. Lempp/Altenschmidt (2007, 2008) ning Juncos/Pomorksa (2006, 2007, 2011) uuringud näitavad, et ka KIE riikide ametnikud kohanesid liitumisjärgselt kiiresti EL-i institutsionaalse keskkonnaga, tänu millele ei realiseerunud kardetud otsustusprotsessi ummikseis. Selle põhjal võib järeldada, et riigi EL liikmeks olemise aeg on vaid üks vajalik, ent mitte piisav tegur mõistmaks erinevusi ametnike euroopameelsuse osas ning vaja oleks sügavamalt analüüsida hoiakuid kujundavaid tegureid riiklikul tasandil.

Erinevate uuringute võrdlemisel ilmnes veel üks huvitav asjaolu: nimelt Diana Panke EL-i väikeriikide instruksioonide kvaliteeti käsitlev uuring näitas, et EL-is tugeva valitsustevahelise hoiakuga riikide (Iirimaa, Taani) esindajatele antavad instruksioonid on kõige kvaliteetsemad ja tasakaalustatumad ehk nad arvestavad optimaalselt riiklikku ja EL-tasandit (2010: 785). Sama autori teine uuring, mis käsitleb EL-i väikeriikide aktiivsust EL otsustusprotsessis näitab, et samad riigid on EL väikeriikide seas kõige aktiivsemad EL seadusloomes kaasa rääkima ja seega ka edukamad selle mõjutamises vastavalt oma huvidele (Panke 2009). Näiteks euroskeptilises Taanis käsitletakse EL teemasid prioriteetsetena, sest valitsuse maine saaks kannatada juhul, kui Brüsselis lastakse endale peale suruda EL õigustik, mis ei arvesta piisavalt riigi huvidega (*Ibid.*, 2009). Seetõttu panustatakse kõrgel tasemel ekspertiisi, kaastakse aktiivselt ettevõtlussektori esindajaid, huvigruppe, valitsusväliseid organisatsioone ja muid kodanikuühendusi (*Ibid.*, 2009). Ametnikkond on kõrgelt motiveeritud ning arenenud omaniku- ja vastutustundega ja see kajastub kvaliteetsete ja õigeaegsete instruksioonide väljatöötamises (*Ibid.*, 2009). Seetõttu ollakse suutelised oma huvisid edukamalt EL õigusloomesse integreerima ning avaliku arvamuse küsitluse andmeil tajuvad taanlased, et nende huvidega EL-is arvestatakse (63% küsitletutest leiab, et tema hääl on kaalu) (Standard Eurobarometer 85 Spring 2016). Siiski uuring ei tuvastanud üldist tugevat

seost, kus üldsuse tugev euroskeptitsism või vastupidi, poolehoid EL suhtes, mõjutaks oluliselt EL seadusloomes osalemise aktiivsust (Panke 2009). Riikides, kus avalikkuse arvamuse uuringu järgi on EL toetus kõrge, võib sellegipoolest olla madal aktiivsus EL teemas kaasa rääkimise osas, sest ollakse pessimistlikud riigi võimekuse suhtes EL protsesse mõjutada. Näiteks Eestis on toetus EL-le kõrge, kuid koos Küprose ja Kreekaga ollakse Panke 2009.a uuringu andmeil kõige passiivsemad EL otsustusprotsessis osalejad ja samas ka kõige pessimistlikumad selles osas, et nende häält võetakse EL seadusloomes kuulda (Standard Eurobaromeeter 85 Spring 2016). Eesti puhul kõigest 20% küsitletutest leiab, et tema hääl EL-is "loeb", samas kui vastupidisel arvamusel oli 64% küsitletutest (*Ibid.*, Spring 2016). Selline tunnetus pärssib seadusloomes osalemise aktiivsust ning tagajärjena paraku ka edukust selle mõjutamisel. Lisaks võidakse avalikkuse kõrgesse EL toetusesse suhtuda ise-enesest mõistatavusega, mis pärssib riigi valitsustasandi ja ühiskonna teiste segmentide vahelist dialoogi EL teemadel ning kumuleerub passiivsuseks riiklike huvide väljaselgitamisel, välja arvatud kõrge prioriteediga ja poliitiliselt tundlike teemade puhul. Sellega kaasneb paratamatult ka legitiimsuskriis ja demokraatia defitsiit. Näiteks ühes uuringus leitakse, et see probleem esineb Sloveenias (Lisoňvá 2010: 82), kuid magistritöö autori arvates võib see olla aktiaalne ka Eesti puhul.

Lisaks ülalmainitule, kuigi EL liikmeks olemise aeg ei pruugi süvendada euroopameelsust, soodustab ta aktiivsust, sest ametnikkond on jõudnud EL seadusloome protsessiga tutvuda, omandada kogemusi ja tekitada nn institutsionaalse mälu, luua suhtlusvõrgustiku ning saavutada vilumuse süsteemis edukaks toimetulemiseks. See on samuti mõistatav sotsialiseerumisena (EL institutsionaalse keskkonnaga kohanemisena), kuid sellega ei pruugi tingimata kaasneda kasvav euroopameelsus ja lojaalsuse ülekandumine. Ühtlasi on see tõenduseks, miks ei tohiks sotsialiseerumist samastada "brüsseliseerumisega", vaid käsitleda teadlikkusena EL protsessidest ja oskusena nendes osaleda.

Sotsialiseerumise mõju läbirääkimistele

Üldiselt eeldatakse, et mida enam on sotsialiseerumist soodustavad tingimused täidetud, seda tihedam on institutsionaalne ja normatiivne keskkond ja seda tõenäolisemalt EL otsustusprotsessis osalevad ametnikud on avatud euroopalikule sotsialiseerumisele ning

lābirāākimised omandavad pigem deliberatiivse, ühise probleemi lahendamise vormi (Lewis 2003: 99; 2009). Sellest tulenevalt võib deliberatiivne käitumine olla iseloomulikum Nõukogu otsustusprotsessi algusfaasis (osades töörühmades ja komiteedes), kus on rohkem euroopalikku sotsialiseerumist, ning ministrite tasandil võib eeldada rohkem kauplemist. Warntjen iseloomustab deliberatiivsust kui käitumisviisi, kus argumentide toel püütakse välja selgitada õigustatud käitumisviis ning seeläbi jõuda põhjendatud konsensuliku otsuseni (2010:670). Tugev argument kaalub üles osapoolte kauplemiseelised (nt liikmesriigi suurus ja poliitiline mõjuvõim) ning võib olla veenev ilma, et oleks täielikus kooskõlas toimija isiklike huvidega (*Ibid.*,670). Veenmine on tõhus, kui argumendid esitatakse loogilisel arutelul põhineval viisil grupi poolt respektieritud isiku poolt ning lābirāākimised toimuvad eraldatud ning vähem politiseeritud keskkonnas (*Ibid.*,670). Siit järeldub ilmne seos sotsialiseerumise ja arutleva lābirāākimisviisi vahel.

Teadlastel on deliberatiivse käitumise osas mõneti erinev vaade. Lewis ning Lempp/Altenschmidt pooldavad konstruktivistlikku seletust ning leiavad, et deliberatiivne lābirāākimiste viis ei ole instrumentaalne, sest selle mõjul võib toimija tugeva argumendi alusel loobuma oma eelistustest ning huvid ümber defineerima (Lewis 2010: 170-171; Lempp ja Altenschmidt 2007:11). Siiski on valdav arusaam, et nii nagu sotsialiseerumise ajendid ei pruugi olla seletatavad vaid ratsionaalsest või konstruktivistlikust loogikast lähtudes, nii ei peegelda reaalsust tõepäraselt ka lābirāākimiste viiside sidumine konkreetselt ühe või teise teoreetilise nägemusega (nt Warntjen 2010, Niemann 2010). Selle kohta toob Warntjen mitu näidet (2010). Esiteks, ametliku ja vastuhāāletamise vähesus ei pruugi olla tingitud konsensusliku normi ülevõtmisest kohasuse loogika alusel, vaid viidata hoopis vahetuslikele kokkulepetele ehk nn pehmele kauplemisele (*soft-bargaining*) osapoolte vahel ning olla ratsionaalne samm arvestades, et esindajad hoiduvad delegatsioonide väljahāāletamisest, et mitte leida end hiljem samast olukorrast (Warntjen 2010:666). Teiseks on oluline ajaline faktor, sest järelandlikum käitumine lühiajalises perspektiivis võib tunduda järgivat kohasuse loogikat, samas võib see lābirāākimiste järjepidevust ja pikaajalist perspektiivi silmas pidades olla ratsionaalne samm (reputatsiooni ülesehitamine, teenetepanga loomine jm) (Warntjen 2010: 669). Magistritöö autor jagab osade teadlaste arvamust, et konstruktivistlik loogika alahindab normide ja reeglite (sh. konsensusliku lābirāākimise)

strateegilist kasutamist isiklike huvide kaitsmisel (nt Juncos, Pomorska 2006:3; Naurin 2015). Seisukohtade põhjendamiseks toodud veenvatele argumentidele toetuse saamine grupis ehk nende legitimeerimine, isiklik reputatsioon ja grupisise staatuse tugevnemine on väga hinnatud, kuna need suurendavad tõenäosust, et rahvuslikud huvid saavad vajalikul määral poliitika otsustesse kaasatud (Juncos, Pomorska 2008: 3-4). Niemann eristab deliberatiivsuse laiemat ja kitsamat kontseptsiooni lähtuvalt tegevuse strateegilisest ajendist (2010: 141): esimesel juhul võib argumenteerimine olla retooriline tegevus isikliku positsiooni tugevdamiseks, teisel juhul esineb valmisolek tugevama argumendi põhjal muuta isiklike eelistusi. Magistritöö autori arvates võib eelistuste muutumist tugevama argumendi mõjul pidada samuti ratsionaalseks käitumiseks näiteks juhul, kui läbirääkimiste käigus esitatatud argumentide ja analüüsi põhjal ilmneb, et esialgne eelistus ei pruugi olla kõige õigem ning isiklike eesmärgi aitab efektiivsemalt saavutada mõni muu lahendus.

2.2. Sotsialiseerumise tüpoloogia

Institutsionaalse keskkonna mõju toimija hoiakutele, eelistustele ja käitumisele läbirääkimistel sõltub kontekstist ja ei avaldu ühetaoliselt. Vastavalt keskkonna tegurite mõju ulatusele eristatakse kirjanduses kolme peamist sotsialiseerumise tüüpi (mehhanismi), mis selgitavad, kuidas sotsialiseerumise protsess võib toimuda ja millisel määral uued normid mõjutavad toimija isiklike veendumusi, eelistusi ja läbirääkimiste protsessi (Checkel 2005; Lewis 2003, 2005).

- **Strateegiline sotsialiseerumine** (*Strategic Calculation*) - toimijad kohandavad oma käitumise vastavusse grupis või rahvusvahelises kogukonnas kehtivate normide ja reeglitega, kui neil on selleks piisavalt materiaalseid (nt rahalised meetmed, kaubanduslepingud) ja/või immateriaalseid (nt staatus, usaldusväarsus) stiimuleid. Uute normidega kohanemine on seega läbimõeldud ja strateegiline otsus, mis põhineb ratsionalistlikul mõtteviisil ja tulu-kulu kalkuleerimisel. Selle järgi uute normide ja reeglitega arvestatakse kui piirangutega, milles raames tuleb isiklikku kasu maksimeerida, kuid neid ei võeta omaks sel määral, et nad hakkaksid mõjutama toimija eelistusi või hoiakuid. Lojaalsuse ülekandumist riigiülesele tasandile ega üleminekut nn

tagajärje loogikalt kohasuse loogikale ei toimu. Sotsialiseerumise protsessi puhul on seega oluline tingimuslikkus, mida Checkel defineerib kui "*materiaalsete stiimuline kasutamist, eesmärgiga muuta sihtriigi käitumist soovitud suunas*" (2005: 809). Siiski ta ei välista, et algselt strateegiline kohanemine uute reeglite ja normidega võib ajapikku üle minna nende internaliseerimiseks ning mõjutada toimija huve ja eelistusi. Selle näiteks sobib hästi Kelley uuring Balti ja Ida-Euroopa riikide kohta, milles ta viitab, et Eesti puhul rahvusvaheliste organisatsioonide (OSCE, EL) püüd mõjutada Eesti etnilise poliitika kujundamist osutus edukaks sotsialiseerumise meetmete (veenmine) ja tingimuslikkuse (liikmelisus) koosmõjus (2004).

- **Rollipõhine sotsialiseerumine** (*Role Playing*) - toimija tegevus juhindub piiratud ratsionaalsusest. Selle tulemusena tekib kollektiivse ratsionaalsuse tunnetus, mis mingil määral mõjutab rahvuslike huvide propageerimist. Tingimustes, kus pole võimalik kalkuleerida tegevuse tulusid ja kulusid, saab toimija grupi keskkonnast vihjeid, millise rollikontseptsiooni alusel käituda. Toimija läheb strateegiliselt kalkuleerimiselt üle teadlikule rollimängule, kus ta käitub sotsiaalselt aktsepteeritaval viisil sõltumata sellest, kas see talle meeldib või mitte. Uute normidega kohanemine ei ole sellisel juhul kalkulatatiivne vaid teadlik valik. Edu saavutamiseks peab esindaja aktsepteerima ning jälgendama grupi käitumismustreid (Lewis 2005: 949). Algamas on üleminek tagajärje loogikalt kohasuse loogikale. Lewis nimetab seda sotsialiseerumise faasi osaliseks (2003: 109) ja Checkel I-tüüpi internaliseerimiseks (Checkel 2005: 810). Liikmesriigi esindajate puhul eristatakse kahte peamist rolli - riigiülene ja valitsustevaheine. (Bayers 2005: 903-904) Esimesel juhul tunneb toimija vastutust aidata kaasa grupi probleemi lahendamisele, anda omapoolne panus otsustusprotsessi sujuvale toimimisele ning integratsiooniprotsessi edendamisele. Valitsustevahelises rollis keskendub toimija eelkõige riikliku esindaja rollile ning eesmärgile kaitsta oma riigi seisukohta. EL poliitikakujundamises nähakse võimalust liikmesriikide huvide tasakaalustamiseks. Euroopa kogemuse kaudu saab riiklik esindaja parema ülevaate teiste liikmesriikide esindajate huvidest, küsimuste olulisusest nende jaoks ning vihjeid nende kompromissivalmidusest. See mitte ainult ei avarda iga

toimija võimalusi, vaid viib ka vastastikuse mõistmiseni ja "meie"-tunde tekkimiseni. Seetõttu EL tasand mõjutab konteksti, mille alusel kujuneb toimija strateegia ja rollimääratlus (Beyers (2005: 908). Rollide vahel ei pruugi olla vastuolu ja toimija võib end samaaegselt tajuda mõlemas rollis ehk näiteks ta tajub end eelkõige riigi esindaja rollis ning samal ajal suureneb temas veendumus, et riigi huvid ühilduvad EL-i kui terviku huvidega (Ibid., 904). Rollide vahel võib olla tunnetuslik hierarhia, mis tähendab, et toimija tajub end eelkõige riikliku esindajana, mida sekundaarsena täiendab riigiülene roll. Mõlemal juhul riigiülese hoiaku tugevnemine ei pea tulema rahvusliku hoiaku vähenemise arvelt (Beyers (2005: 904). Checkel toob välja ka tingimused, mille korral on rollikontseptsioon tõenäolisem: (1) kui kontaktid toimijate vahel on kestvad ja intensiivsed ja (2) kui toimijal on varasemad laialdased poliitikakujundamise kogemused rahvusvahelisel tasandil (2005: 810-811). Osad autorid viitavad veel esindajate eksperdirollile, mille puhul valdkonna ekspertide vahel tekib vastastikuse mõistmise ja heasoovlikkuse atmosfäär, mis soosib arutlevat läbirääkimisviisi ja võib samuti viia riiklike ja riigiüleste huvide segunemiseni (nt Trondal 2003:7; Beyers 2005:907; Davis Cross 2011).

- **Normatiivne veenmine** (*Normative Suasion*) - toimijad mõjutavad üksteist argumenteerimise ja veenmise kaudu. Selle käigus uued normid ja reeglid omandatakse sel määral, et need muutuvad toimija identiteedi osaks ja neid rakendatakse ilma sisemise sunduseta, ise-eneslikult. Protsessi käigus toimija eelistused muutuvad ning need ei pruugi olla vastavuses esialgsete eesmärkide ja huvidega. Lewis väidab, et "*institutsionaalne keskkond võib seada tunnetuslikud piirid isiklike huvide defineerimisele*" (2010: 649). Sisuliselt see tähendab, et läbi sotsialiseerumise protsessi võivad toimijad oma huvid ja eelistused ümber hinnata, mis ratsionalistliku mõtteviisi kohaselt pidid olema eksogeensed institutsionaalse keskkonna suhtes. Üleminek ratsionaalselt tagajärje loogikalt konstruktivistlikule kohasuse loogikale on täielik. Seda faasi nimetab Lewis täielikuks ja Checkel II-tüüpi sotsialiseerumiseks (Lewis 2003: 99, 109; Checkel 2005: 812) ning EL kontekstis on seda nimetatud ka "*brüsseliseerumiseks*" (*going native in Brussels*). Checkel toob välja tingimused, mille puhul täielik sotsialiseerimine on tõenäolisem: uudses keskkonnas on toimija enam

vastuvõtlik uuele infole, eriti kui tal on vähe põhimõtteid, mis on kokkusobimatud sotsialiseeritava grupi omadega ning otsustuskeskkond on riiklikust tasandist eraldatud ja vähem politiseeritud; grupis ei kasutata ega nõuta, vaid tegutsetakse argumenteeritult (Checkel 2005: 813).

Magistritöö autori arvates taoline tüpoloogia tugineb ratsionalistliku ja konstruktivistliku mõtteviisi selgepiirilisele eristamisele, kus strateegiline kalkuleerimine esindab esimest ja normatiivne veenmine teist mõtteviisi. Rollimängu võib pidada nende kahe mõttesuuna kombinatsiooniks. Analüüsides Lewise sotsialiseerimise tüüpide käsitlust, toob magistritöö autor puudusena välja, et piirid osalise ja täieliku sotsialiseerumise vahel on ebaselged, mistõttu võivad tekitada väärtõlgendusi ametnike hoiakute hindamisel. Näiteks ühes allikas defineerib Lewis täielikku sotsialiseerumist nii: *"liikmed internaliseerivad grupi reeglid sotsiaalse mõjukuse saamiseks deliberatiivses protsessis ehk teisisõnu, kui sa tahad midagi saavutada, pead sa olema valmis käituma reeglitele vastavalt"* (Lewis 2010:178). Teises allikas kirjeldab Lewis Coreperi näitel samalaadselt hoopis rollipõhist sotsialiseerumist, kus ta ütleb, et *"kui esindaja soovib Coreperis edu saavutada, siis ta peab aktsepteerima ning jälgendama sealseid käitumismustreid"* (Lewis 2005: 949). Mõjukuse saavutamine on magistritöö autori arvates vaadeldav vahendina, mida võidakse kasutada hoopis omakasupüüdlikult isiklike huvide eesmärgil ning milleks on tarvilik kohandada oma käitumist grupi normidele vastavaks. See on aga kooskõlas ratsionalistliku mõtteviisiga ja võib liigituda ka strateegiliseks käitumiseks. Autori arvates toimija käitumise ajend ei pruugi olla nii ilmselge, et selle põhjal võiks teha järeldusi sotsialiseerumise ulatuse osas.

2.3. Euroopaliku sotsialiseerumise varasemate empiiriliste uuringute tulemused

Empiirilised uuringud näitavad, et ükski ülaltoodud sotsialiseerumise mehhanismidest eraldi võetuna ei peegelda adekvaatselt igapäevast otsustusprotsessi Nõukogus. Lewise uuringud näitavad, et Coreperi puhul leidub tõendeid kõigi kolme sotsialiseerumise mehhanismi kohta (2000, 2003, 2005). Ta märgib, et Coreperi liikmed aktsepteerivad norme usalduse ja sotsiaalse kapitali loomiseks ja mõju omandamiseks, mida võib

pidada strateegiliseks sammuks (2005: 948-49). Informaalsed normid (nagu nt vastastikune vastutulek (*mutual responsiveness*) ning ajas ja üle poliitikavaldkondade hajutatud vastastikuste teenete osutamine (*diffuse reciprocity*) loovad puhvri tuleviku tarbeks, mida võib samuti pidada "pehme" ratsionaalsuse ilminguks (2003:121). Eraldatus riiklikust tasandist ja suhtluse intensiivsus on olulised sotsialiseerumist soodustavad tingimused, mis aitavad luua "meie"-tunnet. Liikmesriikide esindajad kohandavad oma käitumise vastavusse otsustusprotsessi ametlike ja mitteametlike reeglitega, hoides sel viisil otsustusprotsessi käimas ja toetades efektiivsust ning teisalt säilitades usalduslikku, kollegiaalset ja sõbralikku õhkkonda. Seega toimub teatud üleminek kohasuse loogikale, kuid sellega ei kaasne eelistuste, huvide ja identiteedi muutust (normide internaliseerimist) sel määral, nagu seda eeldab konstruktivism. Seda võib lugeda I-tüüpi sotsialiseerumiseks. Riiklikud esindajad tajuvad end samaaegselt kahes rollis (nii valitsustevahelises kui ka riigiüleses). Seejuures ei tule üks teise arvelt, st et euroopameelsuse tõus ei too kaasa riikliku identiteedi vähenemist, pigem seguneb tõlgendus rahvuslikust ja euroopalikust, luues sel viisil nn duaalse lojaalsuse (*dual loyalty*). Lisaks näitab Lewis juhtumiuuringute põhjal, et argumentatiivne veenmine ja argumentide kollektiivne legitimeerimine on Coreperis levinud ning sellest lähtudes võivad liikmed mõjutada oma liikmesriikide valitsusi seisukohti ja eelistusi ümber vaatama. Seda peab ta näiteks II-tüüpi sotsialiseerumisest. Lewise uuringud näitavad, et uued normid mingil määral võetakse omaks ja toimijad võivad isiklikud huvid ja eelistused ümber kujundada, kuid otsest lojaalsuse ülekandumist riigiülesele tasandile ei toimu (Lewis 2000: 274).

Lewis märgib, et Coreperi liikmed internaliseerivad uued normid sedavõrd, et see annab kollektiivsele otsustusprotsessile teatava episteemilise väärtuse (2005: 939). Mai'a Davis Cross väidab oma uuringu põhjal lausa, et Coreper II näol on tegemist tugeva episteemilise kogukonnaga (2011: 88). Selle tunnuseks on liikmete valik ja väljaõpe, kohtumiste sagedus ja kvaliteet, jagatud professionaalsed normid ja praktikad koostöö tõhustamiseks ning ühine tegevuskultuur (sh tugev "meie"-tunne). Davis Cross demonstreerib EL radikaliseerumise ja terroristide värbamise vastase strateegia näitel, kuidas Coreper II diplomaatide episteemilise kogukonnana mõjutas oluliselt julgeoleku valdkonna poliitikakujundamist ja aitas seeläbi kaasa integratsiooniprotsessile julgeolekupoliitika valdkonnas. Howorth viitab, et ühise välis- ja julgeoleku poliitika

(Common Foreign and Security Policy – CFSP) valdkonna komiteed ja töörühmad sotsialiseeruvad märkimisväärselt ning leidub tõendeid nii I- kui ka II-tüüpi sotsialiseerumise kohta (2012). Breuer leiab ühise välis- ja julgeoleku poliitika valdkonna näitel samuti, et otsustusprotsessis arvestatakse kohasuse loogikat väga palju ja interaktsioonidel on sotsialiseerimise kaudu tugev mõju toimijate eelistuste ja identiteedi kujunemisele ning seeläbi ka tihedamale lõimumisele selles poliitikavaldkonnas (2010).

Suur osa autoritest jõuab järeldusele, et sotsialiseerumine toimub mitte täiel määral, vaid jääb rolli kontseptsioonide tasandile ning et esindajad tajuvad end eelkõige valitsustevahelises ehk riikliku esindaja rollis (nt uuringud töörühmade kohta: Trondal 2003, 2010; Egeberg 1999, Egeberg *et al* 2003). Sekundaarse riigiülese rollikontseptsiooni kujunemist on täheldatud ka nende esindajate puhul, kes osalevad välis- ja julgeolekupoliitika ja sise- ja justiitsküsimuste valdkonna (*high politics*) töörühmades ja komiteedes (Aus 2006; Comstock 2012). Seejuures ei täheldata lojaalsuse konflikti, vaid nn mitmikidentiteedi kujunemist - st. riigiülene lojaalsus ei asenda rahvuslikku, vaid pigem täiendab seda.

Egeberg ja Trondal leiavad mõlemad, et riigiülese rolli kujunemine on otseselt seotud osalemisega poliitikakujunduses EL tasandil ning seda tõenäolisem, mida intensiivsemalt toimub suhtlus. See on olnud ka peamine põhjus, miks sotsialiseerumise mõju esindaja identiteedile hinnatakse tugevamaks Coreperi komiteede ja nende töögruppide puhul, milles osalevad ametnikud liikmesriikide alalistest esindustest (nt Lempp, Altenschmidt 2008: 512). Lewis leiab, et Coreperi puhul liikmete rollimääratlused (riigiülene vs. valitsustevaheline) ei ole selgesti piiritletud ega ole võimalik selgelt väita, kumb neist domineerib (Lewis 2005: 967). Seevastu riiklikest institutsioonidest lähetatud ametnike osas jõuavad teadlased järeldusele, et nende puhul on valitsustevaheline (riikliku esindaja) roll primaarne ning riigiülene roll on marginaalne (sekundaarne). Kuna riiklikud esindajad peavad olema sisuliselt kahe rollis, siis neid on kirjanduses sageli kujundlikult nimetatud kahepalgseteks Jaanusteks (Lewis 2005; Aus 2006: 11; Trondal 2010: 188; Heinisch, Mesner 2005: 15). Trondali arvates alaliste esinduste ametnikel avaldub sotsialiseerumise mõjul riigiülene roll küll tugevamalt kui ministeeriumitest lähetatud töögruppide ametnikel, kuid on siiski

teisejärguline ning igal juhul on riikliku esindaja roll primaarne (2010: 199). Samuti peab ta võimalikuks, et riigiülene hoiak ei ole kestev ning nõrgeneb peale ametniku lahkumist alalisest esindusest ja tagasipöördumist riiklile tasandile (2010: 188-189).

Beyers väidab Nõukogu töögruppide kohta tehtud uuringu põhjal, et oleks ennatlik teha järeldusi sotsialiseerumise kohta pelgalt EL tasandil otustusprotsessis osalemise kogemuse põhjal (2005). Institutsioonilised, poliitilised ja sed tegurid varieeruvad liikmesriikide vahel, mistõttu mõnede riikide esindajad on avatumad riigiülese rollikontseptsiooni suhtes. Ta väidab, et ametnike nn eelsotsialiseerumine (st EL otsustusprotsessis osalemisele eelnevad hoiakud ja kogemused), personali valik ja värbamine ning seos riiklike institutsioonidega omab väga olulist osa esindajate rollimääratluse kujunemises. Riigiülesuse suhtes ollakse avatumad juhul, kui side riikliku tasandiga on nõrk: (1) toimija on saanud negatiivseid kogemusi riiklikul tasandil (nt organisatsioonisiseste konfliktide või juhtimisprobleemide tõttu), (2) riiklikud eelistused on ebaselged/ üldised, esindajale antavad instruktsioonid ei ole põhjalikud või riiklikul tasandil puudub tugev koostöövõrgustik, mistõttu esindaja tajub väiksemat vastuolu riiklike huvide esindamise ja riigiülese hoiaku vahel (Beyers 2005: 930-933). Beyers jõuab järeldusele, et töögruppides ilmneb I-tüüpi sotsialiseerumise muster: ametnikud tegutsevad piiratud ratsionaalsuse tingimustes ning kohanevad uute normide ja reeglitega kohasuse loogikast tulenevalt, mis võimaldab neil seada prioriteete ja vastata paremini esilekerkivatele probleemidele ja huvidele (Beyers 2005: 932).

Seost riikliku tasandiga rõhutab ka Trondal, kes toob välja põhjused, miks riiklikest institutsioonidest lähetatud ametnikud tunnevad end eelkõige valitsustevahelises rollis (2003, 2010). Esiteks, nende peamine institutsionaalne seos kohaliku tasandiga, sest suurema osa oma tööajast ja energiast kulutavad nad töötades kohalikes ministeeriumites ning koosolekutel Brüsselis osalevad vastavalt vajadusele. Teiseks, häälestumine kohalikele huvidele ning soovile integreerida need Nõukogu otsustesse. Kolmandaks, ametnike karjäärivõimalused on suuresti seotud kohaliku tasandiga ja sõltuvad töö tulemustest Euroopa tasandil. Samuti on ametnikud üldjuhul saanud hariduse kohalikest haridusasutustest, mis annab suure panuse nende rahvusliku maailmavaate kujunemisse.

Beyers ja Trondal toovad täiendavalt välja veel ühe ametnikele omase rolli – see on sõltumatu eksperdi roll. Riiklikud esindajad ja töörühmade ametnikud on midagi enamat kui diplomaadid tavapärasest mõistes. Enamik neist on oma ala eksperdid omades kompetentsi teatud kitsas valdkonnas. Taoliste spetsialistide kohtumistel tekib vastastikuse mõistmise ja heasoovlikkuse atmosfäär, mis viib tõenäolisemalt kohalike ja Euroopa tasandi huvide segunemiseni. Autorid väidavad, et eksperdipõhine rollikontseptsioon omandab üha suuremat tähtsust võrreldes sellega, kuidas on ametniku töökohustused territoriaalselt jaotunud oma rahvusriigi ja Brüsseli vahel.

Juncos ja Pomorska on teinud mitmeid uuringuid Ühise Välis- ja Julgeolekupoliitika (CFSP) valdkonnas, et selgitada otsustusprotsessi ja seda mõjutavadi tegureid. Varasemates uuringutes nad väitsid, et ametnike sotsialiseerumine toimub eelkõige strateegilistel eesmärkidel ehk teisisõnu, normide ja reeglitega kohanetakse eelkõige seetõttu, et see töötab edukamalt kaitsta läbirääkimistel esindatava liikmesriigi huve (2006, 2007). Siiski hilisemates uuringutes nad mõönavad, et isegi normidega kohanemisel strateegilistel eesmärkidel, sotsiaalse õppimise protsess ja tihe suhtlus komiteedes, mis hõlbustab infovahetust liikmesriigi ja Brüsseli vahel, mõjutab rahvuslike huvide defineerimist (2008, 2011). Seega sotsialiseerumise efekt ilmnes siiski palju sügavamalt, kui pelgalt otsustusprotsessi konteksti piirangutes normide ja käitumistavade tõttu ja vastavalt sellele strateegiate valikus, nagu eeldas valitsustevahelisuse teooria.

Siiski on ka uuringuid, mis ei tuvasta sotsialiseerumise mõju otsustusprotsessi tulemile. Häge on uuringud tingimusi, mis mõjutavad seadusandlike kokkulepete saavutamist Nõukogu eri tasemetel ning tema ei leia kinnitust hüpoteesile, et sotsialiseerumine soodustaks kokkulepete saavutamist töörühmade ja komiteede tasandil ning viib esindajate "brüsseliseerumiseni" (Häge 2007, 2013). Ta siiski ei välista, et esindajatel võib kujuneda riigiülese rolli tunnetus või et läbirääkimised toimuvad deliberatiivses õhkkonnas, kuid ta leiab, et see ei tulene EL institutsionaalse keskkonna mõjust. Clark ja Jones leiavad, et kahe vastanduva loogika (tagajärg vs. kohasus) alusel ei ole võimalik haarata otsustusprotsessi kõiki nüansse, mistõttu see vaid kitsendab empiiriliste uuringute ulatust ja kahandab nende selgitavat jõudu (2011: 344). Nende uuring põhineb intervjuudel Briti esindajatega ning autorid järeldavad, et tingimused,

mis konstruktivistliku nägemuse järgi viivad euroopaliku sotsialiseerumiseni ja riigiülestest hoiakute tugevnemiseni hoopis hõlbustavad riiklike huvide kaitsmist ja edendamist EL tasandil. Seega EL tasandi institutsionaalne keskkond, mis soosib konsensulikkust ja vähem kõval kauplemisel põhinevat otsustamist, ei pruugi viia esindajate väljakujunenud normide ja väärtuste ümberhindamiseni (Clark, Jones 2011: 362-363). Selliseid tulemusi võib põhjendada ka asjaoluga, et Suurbritannia kuulub EL-is nn valitsustevahelise suuna pooldajate hulka (Beyers 2005: 932) ja tugev rahvuslik hoiak on seletatav riigi põhiseaduslike traditsioonide ning kollektiivse identiteediga (Risse 2005: 301). Naurin (2015) järeldeb oma uuringu põhjal, et kuigi Nõukogus valitseb üldiselt koostöövalmis ja konsensuslik õhkkond, on aluslepingute reformide järgne QMV ja siduva õiguse osakaalu tõus vähendanud liikmesriikide vastutulelikkust läbirääkimistel. Järelandmisi ollakse nõus tegema vaid kindlatel ratsionaalsetel alustel. Väiksemate riikide kompromissivalmidus on suurem kui kolme suurriigi (Saksamaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia) puhul, sest väikeriigid ei soovi otsuseid blokeerida, kuid suurriigid on nõus vaid kokkulepetega, mis töötavad neile konkreetset kasu. Euroopaliku sotsialiseerumise esinemise hüpotees ei leidnud tema uuringus kinnitust. Teisisõnu, EL institutsionaalne keskkond ei avalda mõju läbirääkimiste tulemile ning läbirääkimistel tehtavaid järelandmisi konsensuse leidmiseks ei saa pidada sotsiaalse õppimise tulemuseks. Surubaru (2010) võrdleb oma uuringus Bulgaaria ja Rumeenia alaliste esindajate sotsialiseerumist Nõukogu poliitika- ja julgeolekukomitees ning järeldeb, et ametlike ja mitteametlike reeglitega kohanetakse strateegilistel eesmärkidel ning esindad tajuvad end selgelt valitsustevahelises (ehk liikmesriigi esindaja) rollis. Siiski mõonab autor, et Bulgaaria ja Rumeenia esindajate õppimisprotsess on veel käimas ning nad tajuvad vajadust paremaks kohanemiseks EL institutsionaalse keskkonnaga.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et empiiriliste uuringute tulemused sotsialiseerumise ilmingute ja mõjude kohta varieeruvad olulisel määral. Erinevused seisnevad nt selles, kas ja mil määral sotsialiseerumine üldse toimub ning kas see on tingitud osalemisest komiteedes ja töörühmades või hoopis tugevatest (või nõrkadest) seostest riikliku tasandiga. Howorth (2012) kategoriseerib eelnevat kolme sotsialiseerumise mehhanismi vastavalt: strateegiline kalkuleerimine kui valitsustevaheline viis, normatiivne veenmine kui riigiülene viis ja rollimäng kui eelmise kahe vahepealne kombineeritud meetod. Empiiriliste uuringute tulemuste analüüs viitab, et sotsialiseerumist puhtalt

strateegilistel eesmärkidel järeldavad vaid vähesed autorid ja enamasti ollakse seisukohal, et sotsialiseerumise tulem on sügavam, st et liikmesriikide seisukohtade kujundamine on mõjutatud, läbirääkimiste stiil muutub ja mõjutab otsustsuprotsessi tulemit, läbi rollikontseptsioonide kujueb esindajatel duaalne lojaalsus. Kokkuvõtlikult see viitab eemaldumisele valitsustevahelisest loogikast sellisel kujul, nagu seda teooria põhjal saab eeldada, kuid samas ei leia kinnitust ka lojaalsuse ülekandumine riigiülesele tasandile vastavalt neofunktsionalistlikule mõtteviisile. Checkel mõõnab, et sotsialiseerumine, sotsiaalne õppimine ja reegleid ning norme järgiv käitumine viitab sotsiaalsetele protsessidele, mis kutsuvad esile muutusi riiklike esindajate isiklikes hoiakutes ning võivad seeläbi muuta huvisid ja eelistusi (2003: 211). Euroopa integratsiooni baasteooriate teoreetiline käsitus jääb ebapiisavaks nende protsesside süvitsi analüüsimiseks ja kesktasandi teoreetilised lähenemised (ratsionalism, konstruktivism) sobivad selleks paremini, ehkki nad kumbki eraldiseisvalt ei selgita täiesti tõepäraselt tegelikke arenguid ning paremaid tulemusi annab nende lähenemiste arvestamine samaaegselt. Samale järeldusele jõuavad empiiriliste uuringute põhjal mitmed autorid (vt nt Checkel 2003, Aus 2010, Lewis 2003 jt).

2.4. Mitteametlike reeglite tähtsus sotsialiseerumise ja seadusloome protsessis

Kuigi EL otsustusprotsess on õiguslikult täpselt reguleeritud, on informaalset protsessid (reeglid, normid, tavad ja käitumispraktikad) olnud Nõukogu institutsionaalse keskkonna ja kultuuri lahutamatuks osaks kaua aega, alates 1960.-ndatest aastatest (Lempp, Altenschmidt 2008:516). Protseesse saab nimetada informaalseteks, kui neid ei ole kirja pandud EL-i aluslepingutes ega institutsiooni ametlikes protseduurireeglites, mistõttu mitteformaalsetest normidest ja reeglitest tingitud käitumismustreid ei ole võimalik ametlikult keelata, kontrollida, reguleerida või sanktsioneerida (Christiansen *et al* 2003: 7; Lempp, Altenschmidt 2008: 516). Liikmesriikide arvu kasv liidu laienemisvoorude järel, huvide paljususe ja erisuse ning piiratud ajaressursside ametlikeks läbirääkimiseks on suurendanud mitteametliku asjaajamise tähtsust, tänu millele hoitakse ära läbirääkimiste ummikseis ning tagatakse otsustusprotsessi konsensuslik atmosfäär, sujuvus ja efektiivsus (vt Juncos, Pomorska 2006, 2007, 2011; Lempp, Altenschmidt 2007, 2008). Selle käigus toimub info kogumine ja -vahetus üksteise

seisukohtade (millised on ja millistel alustel) ja võimalike kitsaskohtade üle (nt kui suur on riikliku tasandi surve), otsitakse mõttekaaslasid ning kujundatakse eelotsused. Seega enamasti on läbirääkimiste küsimused (eriti poliitiliselt tundlikud teemad) eelnevalt mitteametlikke kanaleid pidi läbi arutatud (Juncos, Pomorska 2011: 1105). Seda ilmestab Gidisoglu väide, et: „*ametlikud otsused formuleeritakse informaalsete protsesside käigus*“ (2010: 3). Sotsialiseerumist soodustavate tingimuste ja neid käsitlevate uuringute juures oli välja toodud, et mida tihedamalt toimijad omavahel suhtlevad (sh. mitteametlikult), seda suuremat ühtsustunnet grupis luuakse ja seda rohkem avaldab normatiivne keskkond mõju toimija käitumisele ja hoiakutele, aga ka riiklike eelistuste kujunemisele. Seetõttu peetakse informaalset protsessi Nõukogu poliitikakujundamise transformatiivse ehk muundava jõu üheks teguriks, mis toetab EL integratsiooni (nt Lewis 2003: 151; Hayes-Renshaw, Wallace 2006; Allerkamp 2009; Wallace 2010; Juncos, Pomorska 2011). Lewise kasutab selle kohta mõistet „*informaalne integratsioon*“ (2003: 997). Ta selgitab, et selle käigus ei toimu otseselt suveräänsuse kadu ega ülekannet riiklikult tasandilt riigiülesele, vaid toimub suveräänsuse ümberdefineerimine EL tasandil, mis aitab kaasa integratsioonile erinevates poliitikavaldkondades (2003:1014). Lewis peab eriti heaks näiteks sellest, kuidas informaalset protsessid eelnesid poliitikavaldkondade ametlikule institutsionaliseerimisele arenguid välispoliitika ning justiits- ja siseküsimuste valdkonnas (Ibid.,1010-1011). Sama mõtet on toetanud mitmed empiirilised uuringud (Cross 2011, Howorth 2012, Aus 2010, Breuer 2010). Nt Aus (2010) analüüsib oma uuringus Dublin II määruse alusel otsustusprotsessi varjupaigapoliitika valdkonnas ning jõuab järeldusele, et liikmesriikide kauplemine strateegiliselt kalkuleeritud eelistuste ning formaalsete reeglite alusel ei oleks viinud määruse vastuvõtmiseni. Sellele aitas kaasa vaikiva nõusoleku menetlus, mille raames liikmesriigid ei esitanud vastuväiteid, sest seda peeti kohatuks. Autor järeldab, et tegelikud arengud poliitikakujundamises on paremini seletatavad kahe loogika (tagajärje ja kohasuse) samaaegsel arvestamisel.

Kuna mitteametlikud reeglid ei ole kirja pandud, siis on nende tuvastamine, omandamine ja rakendamine võrreldes ametlike reeglitega märksa keerulisem ja eeldab õppimist, kogemusi ja sotsialiseerumist töögruppides ja komiteedes. Magistritöö autor on Nõukogu otsustusprotsessi käsitlevate empiiriliste uuringute põhjal kokku kogunud olulisemad mitteametlikud reeglid, mis on esitatud koos selgitavate kommentaaridega

uurimistöö lisas 3. Empiiriliste uuringute põhjal saab väita, et laienemise järgselt on uued liikmesriikide esindajad otsustusprotsessi mitteametlike reeglitega võrdlemisi kiiresti ja hästi kohanenud, sest saadi aru, et teisiti ei ole võimalik läbirääkimistel edu saavutada ja riiklikke eelistusi kaitsta (nt Juncos, Pomorska 2006, 2007, 2011; Lempp, Altenschmidt 2007, 2008). Selleks, et olla edukas riiklike poliitiliste eesmärkide elluviimisel Nõukogus, on uutel liikmesriikidel tulnud omandada otsustusprotsessi reeglistik ning rakendada seda igapäevases töös. Teadlased leiavad, et kohanemise kitsaskohad ilmnusid eelkõige riiklikul tasandil, kus ei mõisteta ega arvestata EL tasandi otsustamise eripärasid ja käitumiskodeksit ning ei teadvustata täiel määral töögruppide olulisust otsustusprotsessis, mistõttu töögruppide esindajatel jääb puudu riiklike instantside usaldusest, paindlikkusest ning valmisolekust võtta suuremat vastutust. Oluline on muuta suhtumist ja nägemust sellest, millisena EL-i tajutakse. Samuti peavad organisatsioonikultuur ning administratiivne korraldus toetama sotsiaalset õppimist ning igapäevase töö informaalset poolega kohanemist. Kirjanduses tuuakse "valusa" õppetunni näiteks Rootsi liitumise EL-ga, kelle esindajad võtsid Nõukogu otsustusprotsessis klassikalise kauplemise hoiaku, mis on omane läbirääkimistele rahvusvahelistes organisatsioonides (vt nt Lewis 2010; Lempp, Altenschmidt 2008). Selle tagajärjel oli Rootsi esindus pidevalt isolatsioonis, kuni pärast ca aastast õppeaega kohaneti uudse normatiivse keskkonnaga, sest saadi aru, et üdiselt aktsepteeritava käitumisstandardiga vastuoluline käitumine kahandab oluliselt võimalusi mõjutada läbirääkimiste lõpptulemust.

Nii nagu sotsialiseerumise mustrid Nõukogu killustunud struktuuriüksustes on erinevad, nii avaldavad ka informaalset reeglid osades komiteedes ja töörühmades suuremat mõju kui teistes, mistõttu kõiki Nõukogu struktuuriüksusi ei saa iseloomustada ühtemoodi. Empiiriliste uuringute põhjal saab väita, et informaalset praktikad mõjutavad otsustusprotsessi kõige enam Coreperi komiteedes, töörühmades vähem ja seda mõjutavad samad tegurid, mis soosivad sotsialiseerumist. Huvitavaks erandiks on Põllumajanduse Erikomitee (Special Committee for Agriculture, SCA), mis on hierarhiliselt Coreperi komiteedega samal tasandil ning valmistab ette ministrite kohtumisi põllumajanduse ja kalanduse nõukogus. Kuigi SCA esindajad on samuti liikmesriikide alaliste esinduste liikmed ja kohtuvad regulaarselt korra nädalas, kasutatakse seal formaalseid otsustusmeetodeid oluliselt rohkem kui Coreperis, nt

otsustamine kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel on seal tavapärane praktika. Seda on empiirilistes uuringutes seletatud nii, et spetsiifilise ja tehnilise loomuga valdkonna tõttu on SCA pigem ekspertkomisjon, kus esindajate prioriteet on kitsalt kaitsa riiklike eelistusi, samas kui Coreper on pigem probleemi lahendustele orienteeritud (Lewis 2010: 654). Lisaks on riiklikult tasandilt lähtuva ebakindluse tase Ühtse Põllumajanduspoliitika valdkonnas võrdlemisi madalal, mis tähendab, et reaktsioon poliitiliste otsuste suhtes on paremini prognoositav. Seetõttu on vajadus paindlikkuse ja informaalsete praktikate järele väiksem kui muudes poliitikavaldkondades (Kleine 2010, 2013).

Töörühmades, kuhu osalejad (riiklikud eksperdid) lähetatakse pealinnadest, on vähem soosivad Nõukogu mitteformaalse dünaamika suhtes. Nende roll on kitsamalt kontsentreeritud teda lähetanud ministeeriumi valdkonnaspetsiifilise positsiooni esitamisele (Aus 2010:102). Nende töörühmade tasandil võib täheldada rohkem kauplemislikku läbirääkimiste stiili, sest esindajad kohtuvad enamasti ametlikus vormis ning neil on vähem võimalusi deliberatiivseteks aruteludeks mitteametlikus formaadis (Juncos, Pomorska 2007: 28).

3. EL Nõukogu komiteedes ja töörühmades osalevate Eesti ametnike euroopaliku sotsialiseerumise mõju analüüs

3.1 Metodoloogia ja uuringu disain

Kuna magistritöö uurimisprobleemi keskmes on indiviid (täpsemalt seadusloomes EL tasandil osalev riiklik esindaja) ja eesmärgiks on selgitada sotsiaalsete ja informaalsete aspektide mõju indiviidi käitumisele ning suhtumisele, siis antud juhul on õigustatud kvalitatiivse uurimismeetodi kasutamine, sest kvantitatiivsete meetoditega ei ole võimalik selliseid nüansse adekvaatselt hoomata ega mõõta. Kuna sotsialiseerumine on protsess, kus indiviid võtab üle mingi grupi normid ja käitumismallid, siis on oluline täpsemalt mõista, kuidas see protsess toimub, millised tegurid seda protsessi soodustavad või pärsivad, millised mehhanismid protsessi käivitavad ning kuidas protsessis osalejad seda ise tajuvad ja tõlgendavad, selleks et mõista sotsialiseerumise protsessi olemust ja mõju nii toimija isiklikele hoiakutele kui otsustusprotsessi tulemile. Kuna uuritav nähtus on seotud inimesega, siis tuleb infot koguda otse allikalt, keda see nähtus puudutab. Sama kehtib ka informaalsete normide puhul - kuna nad ei ole kirja pandud, siis tuleb informatsiooni koguda "seestpoolt" ehk otse inimestelt, kes informaalsete normidega kokku puutuvad. Seetõttu tuleb uurimisprobleemile läheneda detailselt ja süvitsi, mida kvalitatiivne meetod võimaldab.

Nii sotsiaalseid kui ka informaalsete aspekte tuleb käsitleda kontekstipõhiselt, sest need avalduvad erinevates inimgruppides erineval määral. Nõukogu puhul tuleb näiteks arvestada, et sotsialiseerumine ja informaalsete normide kasutamine on sõltuv paljudest teguritest: nt läbirääkimiste tasandist Nõukogu hierarhia sees, ametlikest otsustusreeglitest, poliitikavaldkonnast, arutluse all oleva küsimuse poliitilisest tundlikkusest ning olulisusest liikmesriikide lõikes jne. Samuti omab tähtsust ametnike taust, sest liikmesriigid erinevad omavahel institutsiooniliste, poliitiliste ja kultuuriliste tegurite poolest. Seetõttu võivad osad esindajad olla sotsialiseerumise ja informaalsete käitumismallide ning ka riigiüleste hoiakute suhtes rohkem avatud. Sel põhjusel ei saa magistritöö alusel teha üldistusi ja järeldusi EL seadusloomes osaleva ametkonna suhtumise osas, mida võib pidada kvalitatiivse uurimismeetodi peamiseks puuduseks.

Lisaks on info kogumine aja- ja ressursimahukas ning eeldab pikaajalisi vaatlusi, intervjuusid protsessis osalejatega jmt. Samuti on uuringu tulemuste tõlgendamine võrdlemisi subjektiivne ja võib olla mõjutatud uurija isiklikust vaatenurgast analüüsitava nähtuse suhtes.

Nagu magistritöö sissejuhatuses sai juba mainitud, toetutakse uurimisprobleemi lahendamiseks nii sekundaarsetele allikatele ehk varasematele uuringutele kui ka autori enda poolt läbiviidud intervjuudele Eesti ametnikega, kes omavad EL seadusloomes osalemise kogemust. Autor on kokku kogunud ja analüüsinud empiirilisi uuringuid, mis käsitlevad sotsialiseerumist, informaalset reegleid ja otsustusprotsessi Nõukogu ettevalmistavate organite tasandil, sõltumata sellest, kas uuringud keskenduvad kitsamalt teatud tasandile (nt Coreper, töögrupid, erikomiteed, liikmesriikide alalised esindused) või poliitikavaldkonnale (nt ühine välis- ja julgeolekupoliitika). See võimaldab saada uurimisprobleemist parema ülevaate ja teostada laialdasemat analüüsi, kuna erinevate uuringute tulemusi saab omavahel võrrelda. Suurem osa nendest uuringutest on läbi viidud kvalitatiivsel meetodil (süva- või poolstruktureeritud intervjuude baasil) või kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid kombineerides ning on aastatepikkuse töö vili. Kuna magistritöö raames ei ole võimalik sellises mastaabis uuringut läbi viia, siis on sekundaarsete allikate kasutamine siinkohal igati õigustatud.

Kuna magistritöö temaatika on aktuaalne Eesti kontekstis seoses Nõukogu eesistumisega 2018. aastal, siis pidas autor vajalikuks analüüsida uurimisprobleemi täiendavalt ka Eesti euroametnike kogemuse põhjal. Uuringu valimi moodustasid Eesti ametnikud, kes osalevad Nõukogu ettevalmistavate organite töös. Neid koondav andmestik on leitav Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi veebilehel. Samuti oli abiks Eesti Vabariigi alalise esinduse Euroopa Liidu juures veebilehel esitatud töötajate nimekiri. Ametnike valikul arvestas autor, et vastanute seas oleks eri otsustustasandi ja poliitikavaldkonna esindajaid. Ettepanek magistritöö raames uuringus osalemiseks saadeti ametnikele elektronkirja teel, kus ühtlasi selgitati uuringu eesmärki ja esitati tutvumiseks intervjuu küsimustik (vt LISA 1). Ajavahemikul juuli 2014 - veebruar 2015 viidi läbi kokku 10 eksperdiintervjuud Eesti ametnikega, kes omavad Nõukogu ettevalmistavate üksuste tasandil seadusloomes osalemise kogemust (vt LISA 2). Respondentide hulgas on alalisi esindajaid, nende nõunikke (Antici/Mertens) kui ka

Eesti alalise esinduse erialadiplomaate mitmest eri valdkonnast (sise- ja justiis-, põllumajandus, haridus-teadus). Kümnest respondendist üheksa omavad töökogemust Brüsselis Eesti alalises esinduses EL juures. Üks ametnik on esindanud Eestit vaid töögrupi tasandil ning osalenud koosolekutel Brüsselis lähetuse põhiselt. Autor oleks soovinud saada aktiivsemat tagasisidet pealinnas resideeruvatelt ministeeriumite ametnikelt, kuid uuringus osalemise kutsele reageeris neist paraku vaid üks respondent. Siinkohal tuleb märkida, et vastupidiselt autori ootustele õnnestus alalises esinduses töötanud ametnikega saada kontakti ja nõusolek uuringus osaleda oluliselt kiiremini ja lihtsamalt - autori ettepanekule intervjuu osas ei reageerinud vaid üks ametnik. See näitab, et magistritöö temaatikat ja EL alaseid uuringuid Eesti kontekstis peetakse vajalikuks ja ollakse valmis oma teadmisi ja Brüsseli kogemusi jagama.

Kõikide intervjuude läbiviimiseks kohtus autor respondentidega isiklikult, mis võimaldas saavutada vahetumat kontakti küsija ja vastaja vahel ning luua mõlemale osapoolle vestluse jaoks mugavam ning usalduslikum atmosfäär. Intervjuud valmistati ette poolstruktureeritud meetodil ning kasutati nii avatud kui suunatud küsimusi. Poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad respondentidel vastata täispikalt, vajadusel täpsustada küsimusi, et vältida sellest väärsti arusaamist, ning uurija jaoks saada informatsioon otse algallikast ehk inimese käest, kes isiklikult osaleb otsustusprotsessis. Seetõttu on see paindlikuks meetodiks saada aimdust intervjuueeritavate hoiakutest ja ajenditest, mis suunavad isikute käitumist. Intervjuude kestus jäi vahemikku ca 45 minutit kuni 1,5 tundi. Vastajatelt eelnevalt saadud loa alusel salvestati vestlused helikandjale ning lindistusi võib kasutada vaid magistritöö eesmärgil ja peale uuringu valmimist kuuluvad lindistused hävitamisele. Kuna eliitintervjuude puhul sageli eeldatakse, et respondendid ei pruugi vastata siiralt ja esitavad nn poliitiliselt korrektseid vastuseid, siis seda silmas pidades viidi intervjuud läbi lubadusega tagada kõigi vastanute anonüümsus. Intervjuude analüüsiks salvestised transkribeeriti ning teostati deduktiivsel meetodil kvalitatiivne sisuanalüüs, mis toetub teoreetilistele eeldustele ja varasemate empiiriliste uuringute tulemustele ja järeldustele.

Autor mõnab, et ametnike sotsialiseerumise ulatust on keeruline intervjuude põhjal määrata, sest uurija võib konteksti mõistmata intervjuueeritavate vastuseid väärsti interpreteerida. Samuti on küsitav, kuivõrd täpselt inimene ise tunnetab muutusi oma

veendumustes ja käitumises ning kuivõrd seda saab seostada keskkonna vahetuse mõjuga. Paremaid tulemusi annaksid vaatlusandmed, kus toimijaid saaks jälgida reaalses läbirääkimisolukorras, kuid kuna otsustusprotsess Nõukogu ettevalmistavate üksuste tasandil on konfidentsiaalne, siis selliste vaatlusandmete kogumine on praktiliselt võimatu. Intervjuude alusel tehtud uuring oleks tulemuslikum, kui vestlusi saaks läbi viia korduvalt, näiteks enne ametniku siirdumist Brüsselisse, alalises esinduses töötamise ajal ja pärast ametniku pealinna tagasipöördumist. Sellisel juhul oleks hoiakute muutumise dünaamika paremini jälgitav. Uurimismeetodi piirangutest tingituna seab autor endale tagasihoidlikuma eesmärgi, milleks on leida viiteid ametnike hoiakutes ja käitumises, mida võib seostada euroopaliku sotsialiseerumise erinevate tüüpidega ning selgitada võimalike muutuste tagamaid.

3.2. Euroopaliku sotsialiseerumise mõju ametnike hoiakutele

Autori poolt kümne Eesti ametnikuga läbiviidud intervjuude analüüs ei näidanud, et Brüsselis töötamise kogemus oleks toonud mingisugust drastilist muutust ametnike hoiakutes või veendumustes. Kümnest intervjuueeritud ametnikust üheksa omas alalises esinduses töötamise kogemust ning väitsid, et nende hoiakud olid lõimumismeelsed ka enne Brüsselisse suundumist. Üheksast respondendist kolm tunnistasid, et nende euroopameelsus alalises esinduses töötades tugevnes (V1, V5, V7); neli vastas, et nende veendumused on alati olnud euroopameelsed ja pole oluliselt muutunud (V4, V6; V8, V10) ning kaks respondenti leidsid, et nende hoiak tugevnes mõlemas suunas: neis süvenes nii euroopameelsus kui ka veendumus, et rahvusriikide tugevat rolli EL poliitikakujundamises on vaja säilitada (V2, V3). Üks ametnik vastas, et temal ei olnud selget seisukohta EL integratsiooni osas ning pärast Nõukogu töögrupis osalemise kogemust on temas kujunenud pigem positiivne hoiak EL-i lõimumise suhtes (V9). On märkimisväärne, et viimati mainitud intervjuueeritav oli vastanute seast ainus, kellel puudus alalises esinduses töötamise kogemus ja kes osales töögrupi koosolekutel Brüsselis lähetuspõhiselt. Varasemates empiirilistes uuringutes on samasugusele tulemusele jõudnud nt Egeberg *et al*, kelle uuring käsitles euroopalikku sotsialiseerumist EL-i erinevates komiteedes (EK ekspertgrupid, MN töögrupid) ning mis näitas, et EL-i asjadega tegelemine võib mõjutada toimija isiklikke hoiakuid EL-i integratsiooni suhtes, kuid suur osa ametnikest olid euroopameelsed juba enne komitee

töös osalemist ning tuntavaid muutusi hoiakutes töötamine EL-i tasandil kaasa ei toonud (2003).

Brüsselis töötamise kogemus ei pruugi tugevdada siiski ainult riigiüleseid hoiakuid vaid ka rahvuslikku hoiakut, mis rõhutab liikmesriikide tähtsust EL otsustusprotsessis. Rahvusliku hoiaku tugevnemist põhjendas üks respondent Brüsselis tajutava riigiülese mõtteviisi survega, mille tasakaalustamiseks on oluline "rahvusliku süsteemi" kaasatus (V3):

Intervjuu 3: *"Esiteks, ta toob elulähedast vaadet asjadele, väga tugevat praktilist vaadet erinevate reeglite ja [nende] toimimise juurde, mida riigiülesed institutsioonid väga palju ei evi. Sest selline "käed küljes" kogemus on väga väike. Teiseks on kogu sellel riigi osalusel väga tugev legitimeerimise funktsioon. /... / Üldiselt Euroopa Liidu mõttemallides antakse sellele [valitsustevahelises] alati halvustav alatoon. Et see on justkui nagu halb, et on ka valitsuste vaade."*

Kuna peaaegu kõigil intervjuueeritud ametnikel kujunes euroopameelne hoiak välja juba enne Brüsselis töötamist, viitab see nn eelsotsialiseerumisele ja riiklikust tasandist lähtuvate tegurite mõjule euroopaliku sotsialiseerumise protsessis. See toetab Bayersi ja Trondali väiteid, et töörühmade esindajate sotsialiseerumise analüüsimisel ei tohiks keskenduda vaid EL tasandi mõjule, vaid tuleb arvesse võtta ka riiklikku tasandi mõjutusi, selle institutsionaalseid, poliitilisi ja kultuurilisi tegureid (Beyers 2005, Trondal 2003, 2010), Brüsseli-eelse perioodi hoiakuid ja kogemusi (sh personali värbamine ja valik, väljaõpe, eelnevad töökogemused rahvusvahelistes institutsioonides)(Beyers 2010) ning arvestada ka toimija isikuomadusi (Juncos, Pomorska 2006: 14). Kuna intervjuude põhjal ei leidnud kinnitust konstruktivistlik eeldus toimija identiteedi muutumise kohta seoses Brüsselis töötamisega, siis tuleks Eesti ametnike euroopaliku mõtteviisi kujunemise uurimisel keskenduda teguritele, mis kujundavad toimijate hoiakuid ja identiteeti riiklikul tasandil ning arvestada Brüsseli-eelseid tõekspidamisi ja kogemusi.

EL tasand mõjutab riigi esindajate hoiakuid vaid mõningal määral ning kandev roll on seejuures riikliku tasandi poliitilise ja administratiivse eliidi poolt üldtunnustatud väärtustel ja mõtteviisil, kuna ka esindajad ise kuuluvad sellesse kategooriasse (Beyers 2005: 914). Seda on kinnitanud Bayersi uuring Nõukogu töörühmade esindajate kohta

(2005), Scully uuring EP liikmete kohta, mis järeldas, et parlamendisaadikud kohandavad küll oma käitumise EP normidega vastavaks, kuid nende hoiakud jäävad enamasti samaks rahvusparlamendi saadikute omadega ning "brüsseliseerumist" ei toimu (2005: 137-141) ning Hooghe uuring EK ametnike kohta, mis näitas, et riiklikud normid, toimija varasemad kogemused ning lojaalsus poliitiliste ühenduste suhtes rahvuslikul tasandil mõjutavad sotsialiseerumist enam kui EK normid (2005).

Intervjuude põhjal võib järeldada, et see kehtib ka Eesti ametnike kohta. Eesti paistab silma tugeva eurointegratsiooni pooldava hoiaku poolest ning see on EL liikmesks olemise ajal kasvanud (Kasekamp 2014:101-103). 2015.a Eurobaromeetri uuringu kohaselt pooldas Eestis EL-i kuulumist 62% küsitletutest. Eesti eurointegratsioonil on mitmeid kokkupuutepunkte Haasi elitaarse neofunktsionalismi teooriaga, mille järgi integratsioon toimub eliidi initsiatiivil ning leiab ühiskonnas laiemat poolehoidu siis, kui selles nähakse konkreetset kasu. Siin võib tuua paralleeli arengutega Eestis. Algselt oli üldsuse toetus EL-ga liitumiseks poliitilise eliidi toetusest madalam, kuid see tõusis, kui hakkasid ilmnema kasuefektid, milledest enim hinnatud on uued töövõimalused, majanduskasv ja rahu ning julgeoleku säilitamine regioonis (Kasekamp 2014: 103; Eurobaromeeter 2015). Statistika näitab, et järjest enam avaldab integratsioon mõju ka inimeste identiteedile. Eurobaromeetri andmetel 2016. a kevade seisuga tajus end Eestis „eurooplasena“ 76% küsitletutest.

Intervjuude põhjal leiab kinnitust seos euroopaliku sotsialiseerumise ja ametniku Brüsseli-eelse ehk alalises esinduses töötamise eelsete hoiakute ja kogemuste vahel. Respondendid, kes olid euroopameelsed juba enne alalises esinduses töötamist, puutusid EL teemadega kokku oluliselt varem, osaledes Eesti EL-ga liitumise ettevalmistusprotsessis või töötades eelnevalt ministeeriumis valdkonna eksperdina ja esindades Eestit Nõukogu otsustusprotsessis töögrupi tasemel või valmistades ette materjale nende kohtumisteks.

Beyers rõhutab oma uuringus, et riigiülese hoiaku kujunemisel omab suurt tähtsust riiklike valitsusasutuste administratiivne- ja haldussuutlikkus, nende töökorraldus ja - kultuur (2005:911). Intervjuude põhjal võib väita, et Eesti kontekstis on need tegurid aktuaalsed. Ühelt poolt on probleemiks ressursside nappus, eelkõige inim-ja ajaressursi puudus, kuna mitmekülgseid tööülesandeid täitvate ametnikel on suur töökoormus, mis

ei võimalda keskenduda EL asjadele. Teine põhjus on väärtuspõhine, näiteks isikliku huvi puudus ja kuivõrd prioriteetseks peetakse EL asjadega tegelemist ministeeriumi juhtivtasandil alates ministrist kuni osakondade juhatajateni välja (V7, V9, V10). Samuti mõjutab hoiakuid see, kuivõrd keerulisena süsteemi nähakse ja kuidas suudetakse selles hakkama saada (V3).

Intervjuu 9: "*[h]uvi puudus ehk siis sa ei tunneta endal mingit seost selle valdkonnaga. Et sulle tundub, et see on mingi voodoo värk seal Euroopas. Et lihtsalt lastakse minna./.../ Sõltub sellest juba ainuüksi, milline on ministri häälestatus EL asjade suhtes. Kas ta tähtsustab seda või mitte. Kas ta käib seal ise kohal või mitte. Kas ta käib EL asjade komisjonis seisukohti ise kaitsmas või saadab ametniku. Kõik saab juba sellest alguse, sellest suhtumisest. Kui kõrgem juhtkond tähtsustab ja väärtustab seda küsimust, siis kõik ülejäänud teevad seda ka. Juba kasvõi sellepärast, et ülemus käsib. Samas, kui juhtub nii, et eesotsas on selline juhtkond, kes tõesti ei huvitugi nendest asjadest ja teeb ära hädapärase, siis ilmselt see suhtumine kopeerub allapoole. Ja siis sõltub kõik sellest, kui hästi on paigas majasisesed koordineerimisüsteemid.*"

Intervjuude põhjal saab väita, et probleem ei puuduta ühtviisi teravalt kõiki riiklikke administratiivseid struktuure: on ministeeriume, kus EL suunaline asjaajamine on eeskujulikult tööle saadud ja samas on ka ministeeriume, kus selles osas esineb veel puudujääke. Intervjueeritud ametnikud hoidusid siinkohal konkreetsete näidete toomisest. Sooritust mõjutavate teguritena tõi üks intervjueeritav välja nt erinevused ministeeriumide valdkondlikus struktuuris ja ametnike arvu vähesus nende teemade katmiseks nii sise- kui välispoliitilisel suunal, võimalikud vastuolud nii valdkondade sees ja ka nende vahel, lobby-gruppide surve osades valdkondades (intervjuu 4). Samas olid respondendid arvamusel, et ministeeriumide vaheline seisukohtade koordineerimise süsteem toimib hästi (V4, V9), mistõttu keskenduda tuleks protseduuridele ministeeriumide sees.

Magistritöö autori poolt viidatud seos euroopaliku sotsialiseerumise ja ministeeriumide töökorralduse ja -kultuuri vahel ei ole uudne. Sellele aspektile on ka varem korduvalt tähelepanu pööratud. Näiteks Eesti Diplomaatide Kooli poolt 2008. aastal avaldatud uuringus Eesti osalemisest Nõukogu töös on leitud, et riiklikul tasandil pärsib EL teemadele keskendumist ametnike vähesus ja nende suur töökoormus (Made *et al* 2008). Sarnaselt selgub Diana Panke poolt 2010. aastal avaldatud uuringust, et Eesti

puhul ministeeriumides ei tegeleta EL asjadega piisavalt kiiresti ja süvitsi ning prioriteedid on selgelt riiklikel probleemidel (2010: 778). Eesti alaline esindaja EL-i juures, suursaadik Matti Maasikas tõi oma pöördumises Eesti EL-i eesistumise sisuinimeste ehk salve poole välja olulisemad märksõnad, mida on vaja edukaks eesistumiseks silmas pidada (Gondori Kroonika 03.01.2016). Suursaadik andis selgelt mõista, et vaja oleks tugevamalt identifitseerida end EL-i liikmena, teadvustada oma rolli EL-i seadusandluse mõjutajana ning aktiivselt ja sisuliselt panustada seadusloome protsessi nii formaalselt kui mitteformaalselt (nt läbi suhete võrgustiku loomise) (*Ibid*: 2016). Eesti Diplomaatide Kooli poolt 2008. aastal tehtud uuringu üks peamisi tulemusi ja soovitusi oli samuti vajadus panustada seadusloomesse eelkõige sisuliselt, mitte niivõrd formaalselt (Made *et al* 2008). See näitab, et suhtumise muutuse protsess on olnud seni üsna aeglane, samas arvestades eelseisvat Nõukogu eesistumist omab kriitilist tähtsust.

Intervjuudest leidub viiteid, mis toetavad Lewise väiteid institutsionaalse keskkonna tingimuste (eelkõige riiklikust tasandist eraldatuse määr, kontaktide sagedus ja intensiivsus ning komitee või töögrupi ametlike ja mitteametlike normide rohkus) ja sotsialiseerumise vahelise positiivse seose kohta (2005, 2010):

Intervjuu 3: "*[k]as sa mõtled vabariigi valitsuse liikmeid või alalise esindaja suguseid ja töögrupi suguseid, nende identiteedid võivad olla tihtipeale päris erinevad. Et see ei pruugi igal tasandil olla täpselt sama. [Poliitilisel ehk ministrite tasemel] tuleb rohkem välja jäiksid rahvuslikke arusaamasid asjadest.*" ... "*Ma arvan, et diplomaatide tasemel on sellist vastastikust mõistmist ja üritamist ikkagi rohkem. Rohkem korporatiivset identiteeti. Aga see, et koos käiakse, see on üks oluline tingimus ikkagi.*"

Intervjuust 9: "*[Sotsiaalsed tegurid] Täitsa kindlalt see mõjutab. Täitsa raudselt. Eriti nendes töörühmades, mis käivad tihedasti koos ja kus inimesed tunnevad üksteist hästi, siis ma olen täiesti veendunud, et kasutatakse neid aspekte ära.*"

Kuigi viimane tsitaat vihjab, et ametnike vaheline sotsialiseerumine aitab esindaja eesmärkide saavutamisele kaasa, toetab see ühtlasi seost, et nähtus on omane pigem neile gruppidele, kus institutsionaalse keskkonna tingimused avalduvad tugevamini, st kus inimesed puutuvad sagedamini ja intensiivsemalt kokku, nt Coreperi komiteedes ja sagedamini koos käivates töörühmades. See järeldus on kooskõlas mitmete varasemate

uuringute tulemustega (Lewis 2005, 2009, Trondal 2003, 2010; Egeberg 1999), mis olid esitatud magistritöö alapeatükis 2.3.

Kuigi töörühmades võivad osaleda ametnikud ministeeriumidest ja alalisest esindusest, peetakse oluliseks pealinnast lähetatud ametnike kaasatust.

Intervjuu 2: *"Tegelikult meil on see kokkulepe, et töörühmi peaksid katma ikkagi eksperdid kodust, sest see aitab neil ikkagi hoida sidet nende asjadega ja tekitab mingi omanikutunde. Muidu on nii, et lepime seal Brüsselis jumal-teab-mida kokku ja siis pärast nad kodus rakendagu."*

Autori arvates on sellel mitu positiivset külge. Esiteks, see annab pealinnast lähetatud ametnikule parema ülevaate ja isikliku tunnetuse läbirääkimiste seisust, mis ei pruugi alati koosolekute memodest olla välja loetav. Samuti aitab see EL tasandit tuua riiklikule lähemale ja seda omasemaks muuta ning tõenäoliselt tõsta motivatsiooni EL asjadega tegelemiseks. Teiseks, see tasakaalustab EL tasandi (kui seadusandliku) ja riikliku (kui täidesaatva) tasandi vaateid ja kaasatust riiklike seisukohtade kujundamisel, mis ühelt poolt aitab pealinnas mõista otsuse tagamaid ja EL tasandil selle võimalikke praktilisi tagajärgi oma riigi jaoks. Kolmandaks, riikliku tasandi kaasatus annab otsustele juurde legitiimsust ja vähendab demokraatia defitsiiti, millele viidatakse seoses EL otsustusprotsessiga (vt nt Juncos, Pomorska 2011, Häge 2013: 208-209; Risse 2004, 310-313). Näiteks tuuakse neis uuringutes välja, et sotsialiseerumine ja informaalised praktikad võivad vähendada liikmesriikide kontrolli saavutatava tulemi üle, piirid tehniliste ja poliitiliste küsimuste vahel ei ole selgelt eristatavad ning nõupidamisliku otsustamise puhul saavutatakse kokkulepped otsustusprotsessi läbipaistvuse arvelt, mistõttu oleks vaja huvigruppide tõhusamat kaasatust.

Kuigi magistritöö autori poolt läbiviidud intervjuude põhjal võib järeldada teatud määral positiivse seose olemasolu EL asjadega riigiülesel tasandil tegelemise ja euroopameelsuse vahel, ei leidunud viiteid selle kohta, et euroopalik sotsialiseerumine tekitab lojaalsuse ülekandumist riigiülesele tasandile rahvusliku hoiaku arvelt, nagu eeldas neofunktsionalistlik teooria. Pigem võib öelda, et osalemine EL otsustusprotsessis tugevdab toimija identiteedi euroopalikku komponenti, mis Eurobaromeetri andmetel täiendab rahvuslikku identiteeti juba niigi tuntaval määral (Standard Eurobarometer 81. Spring 2014). Võib väita, et euroopalik sotsialiseerumine

pigem aitab kaasa riiklike huvide edendamisele EL otsustusprotsessis, kui et nõrgestab esindajate motivatsiooni aktsepteerida ja kaitsta riiklikke seisukohti.

Intervjuu 2: *"Tegelikult lähtekoht on see, et tahaks midagi Eestile saada. Et sul endal tekib ka mingisugune hasart ja motivatsioon, kui sa suudad midagi koju ära tuua."*

Intervjuude vastustest ilmneb, et ametnikud tunnetavad end kahepidises rollis. Esmalt nad tajuvad selgelt oma vastutust Eesti riigi esindajana, mille järgi riiklike huvide kaitse on esindaja primaarne eesmärk. Teisalt nad tajuvad end ka nõ riigiüleses rollis ning soovi aidata kaasa sujuvale otsustusprotsessile ja liidu integratsiooni puudutavate eesmärkide (nt ühisturu efektiivne toimimine, julgeoleku ja rahu säilitamine) saavutamisele. Seega Eesti ametnike puhul ei leidunud viiteid lojaalsuse ülekandumisest riiklikult tasandilt riigiülesele tasandile, mis tähendaks euroopameelsuse kasvu rahvusliku hoiaku vähenemise arvelt, vaid pigem võib rääkida nn duaalsest lojaalsusest, mida pidasid võimalikuks Haas (2004), Risse (2005) ja Niemann (2010).

Intervjuu 2: *"[m]ingil määral on seal ikkagi soov asi ära lahendada või leida ka võimalikult euroopalik lahendus asjadele. [Näide ametniku riigiülesest rollist] /... /Aga ma arvan, et oma riigi huvidest kinni seismine on küll prevaleeriv." [Viide valitsustevahelisele ehk rahvuspoolsele rollile ja selle domineerimisest riigiülese rolli suhtes] /... / [e]t ma olen euroopameelne, siis ega see ei tähenda seda, et ma päris kõiki neid vahvaid mantraid, mida loetakse ette Barroso või kelle iganes poolt võtaks nüüd puhta kullana. Ja ma ei usu, et sellist naiivsust tekiks ühelgi sinna lähetatud Eesti ametnikul. Et aetakse suures osas ikka oma riigi asju."*

Intervjuu 3: *"[e]t kui sul on küsimus selles, kas sul on mingisugune korporatiivne identiteet, siis see on kahtlemata tõsi. Et ühest küljest sa ajad enda asja, aga teisest küljest sa ajad nagunii ka ühist asja. Ma usun, et see teadmine ja arusaamine on valdavas enamuses kohal. /.../ Et sul on korraka nagu kohustus kogu asja edasi viia, sest see määrab sinu edukuse ja teisest küljest on sul kohustus maksimeerida oma rahvuslikku vaadet selles süsteemis. Et see identiteet on kahtepidi."*

Intervjuude põhjal võib järeldada, et ametniku rahvuspoolne ehk riigi esindaja roll on primaarne ning seda täiendab riigiülene roll, mis on sekundaarne. Lisaks on ametniku erinevad rollid seotud läbirääkimiste teema olulisusega Eesti riigi jaoks (vt ka magistr töö alapeatükki 3.5). Prioriteetsete teemade puhul on ametniku hoiakud

fokuseeritud kitsalt riikliku seisukoha kaitsmisele ja soovitud tulemuse saavutamisele ning sellisel juhul on esindaja selgelt nn valitsusvahelises rollis. Küsimustes, mis on riigi jaoks vähem tähtsad, ollakse järelandlikumad, enam avatud kompromissiks ning tajutakse soovi aidata kaasa läbirääkimiste sujuvusele ning EL-ile üldiselt parema lahenduse leidmisele, mis seondub esindaja riigiülesele rolliga. Seega toimija rollimääratlus sõltub kontekstist. Seejuures leidis Eesti ametnike vastustest viiteid, et riigiülene rollimääratlus võib avalduda tugevamalt Coreperi tasandil ning tööruhmade tasemel võib rollide vaheline hierarhiline seos (st riigi esindaja roll on primaarne ja riigiülene roll sekundaarne) ilmnedu selgemalt:

Intervjuu 4: *"Coreperil on vastutustunne ikkagi väga suur ja need inimesed on seal kõik elu näinud ja nad ei ole madala taseme ametnikud /.../ ja vastavalt sellele nad suudavad ka oma peamajasid mõjutada, pealinnu mõjutada ja nad tahavad need küsimused ära lahendada.*

Intervjuu 5: *"[t]öörühma tasandil räägitakse natuke rohkem sellest, et meil on olukord selline, meie info on selline, et meile meeldiks, kui siin oleks selline asi ka sees. Kui kellegile teisele see ei meeldi, siis tuleb hakata rääkima sellest, et mis nagu Euroopa tasandil siis mõistlikum on./.../ Töörühma tasandil on seda tõenäoliselt natuke keerulisem öelda. Coreperi tasandil on seda näha juba rohkem, millised on need riigid, kes Euroopat silmas peavad, kui nad midagi räägivad./*

Varasemates empiirilistes uuringutes on samasugustele järeldustele ametnike rollimääratluste osas jõudnud näiteks Egeberg (1999), Egeberg et al (2003), Lewis (2005), Beyers (2005) ja Trondal (2010). Need uuringud ei leia tõendust ametnike "brüsseliseerumise" ehk lojaalsuse ülekandumise kohta ning näitavad, et euroopalik sotsialiseerumine avaldub toimija erinevate rollikontseptrioonide kaudu ning on sõltuv kontekstist ja institutsionaalse keskkonna teguritest. Huvitava kontrastina võib esitada siinkohal Galuškova ja Kanioki uuringu, mis käsitleb Tšehhi Vabariigi EL alalise esinduse arengut liitumisjärgsel perioodil (2015). Selle põhjal teadlased jõuavad järeldusele, et Tšehhi alalise esinduse töötajate lojaalsus riiklike institutsioonide vastu on järk-järgult vähenenud ning kandub üle EL tasandile. Nad väidavad, et sõltumata poliitilistest arengutest riiklikul tasandil on alaline esindus arenenud omasoodu ning hakanud elama nõ oma elu, mis on kooskõlas neofunktsionalismi ja ajaloolise institutsionalismi eeldustega. Põhjused sellisele tulemusele on varasemate empiiriliste uuringute taustal (nt Panke 2010, 2011, 2012) paremini seletatavad Kanioki ja Majeri

uuringu põhjal, kus Tšehhi näitel otsitakse tõendeid Thorhallssoni ja Katzensteini väidetele, et (1) läbirääkimistel edu saavutamiseks peavad väikeriigid selgitama välja ja prioritseerima oma huvid, (2) väheste ressursside tingimustes keskenduma prioriteetsematele teemadele ning näitama üles rohkem paindlikkust vähemtähtsates küsimustes, (3) edendama mitteformaalse suhtlusvõrgustiku loomist ja kasutamist informatsiooni kogumiseks, selleks et seadusettepanekutes oleksid varakult kajastatud konkreetse riigi huvid ning tõhusamalt selgitada oma seisukohtade tagamaid, (4) edendama administratiivset võimekust kiirete ja kvaliteetsete instruksioonide väljatöötamiseks ja seisukohtade koordineerimiseks valdkondade vahel (5) vähendama tarbetut formaaliseerutust ning riiklike institutsioonide ja alalise esinduse hierarhilist struktuuri (2016). Autorid leiavad, et Tšehhi puhul on näha selged puudujäägid kõigis nendes aspektides ning lisaks nõrgestab Tšehhi välispoliitilist positsiooni poliitiline ebastabiilsus riigis ja ühtse hoiaku puudumine EL suhtes. Sellistes tingimustes on alalise esinduse ametnikel väga raske tööd teha ning nad tunnevad end riigi esindaja rollis ebakindlalt, mistõttu nad on vastuvõtlikumad riigiülestele hoiakutele (Beyers 2005: 930-933). See selgitab, miks Tšehhi ametnike puhul võis ilmnedagi lojaalsuse ülekandumise efekt. On märkimisväärne, et Kanioki ja Majeri uuring tõstab positiivse näitena esile Balti riike ja eraldi Eestit, tõendamaks, et eelpool mainitud väikeriikide edutegurid EL läbirääkimistes peavad paika (2016: 31). Ka Eesti ametnikega tehtud intervjuud näitasid, et Eesti on liitumisjärgsel perioodil teinud palju, et paremini kohaneda EL institutsionaalse keskkonnaga ning aidata kaasa esindajate edukusele (eelkõige suurema paindlikkuse tagamise ja instruksioonide kvaliteedi tõstmise kaudu). Täpsemalt käsitletakse neid aspekte empiirilise analüüsi järgmistes alapeatükkides.

3.3. Ametnike kohanemine EL-i institutsionaalse keskkonnaga

Eesti ametnikega läbiviidud intervjuudest selgus, et uus keskkond Brüsselis mõjutab ametnike käitumist suuremal või vähemal määral. Seda kinnitasid kõik intervjuueeritud ametnikud. Mõju väljendub selles, et ametnik õpib süsteemi ja otsustusprotsessi dünaamikat tundma, saab praktilisi kogemusi, avastab ja kohandab enda jaoks grupile omased otsustusprotsessi mitteformaalsed normid ja käitumistavad, hakkab looma endale kontaktide võrgustikku liikmesriikide ja EL institutsioonide esindajatega ja kasutab võimalusi oma seisukohtade selgitamiseks teistele osapooltele, arvestab

kolleegide kultuurilise taustaga, selgitab välja nende poolt esitatavate seisukohtade tagamaad, et paremini arvestada läbirääkimiste olustikku ja valida sellele vastav taktika. Intervjueeritavad hindasid, et otsustusprotsessi kõigi eripäradega kohanemine ja vajaliku suhtlusvõrgustiku loomine võtab aega vähemalt aasta (V2, V4, V8). Võib öelda, et õppimisprotsess on pidev, kuna EL-i aluslepete muutmise tulemusena võivad uueneda otsustusprotsessi põhimõtted (s.o ametlikud reeglid), samuti roteeruvad Brüsselisse lähetatud ametnikud ja töögruppidesse ning komiteedesse tuleb pidevalt uusi liikmeid juurde, mis muudab grupi toimimise dünaamikat (V3, V5). Siinkohal tuuakse välja mõned näited intervjuudest selle kohta, millistena ametnikud ise tajusid EL institutsionaalse keskkonna mõjusid oma käitumisele:

Intervjuu 2: *"Väga palju asju õppisin töö käigus. Väga palju asju, mida ma eeldasin, et nad võiksid olla, ilmnes, et olid asjad natukene teistmoodi. Et võib-olla üllatas see, kui palju asju aetakse informaalset korda. No ikka sa õpid õpikust, kõik räägivad alati hääletusmehhanismidest, kõikvõimalikest mudelitest [ehk formaalsetest reeglitest]. Tegelikult asjad taanduvad ikka pigem sellele, et otsitakse konsensust, üritatakse kõik õnnelikuks teha. Väga palju on seal informaalset ja personaalset lähenemist. Et see vast nagu üllatas. Või pani teistmoodi asja suhtuma. /.../ Et esiteks alguses, kui sa lähed sinna, siis sa pead end sinna sisse sööma, info ei jookse sulle kokku, sa ei tunne inimesi, sa pead oluliselt rohkem panustama selle peale, et sa oleksid kohapeal nähtav, kõik seisukohad saaksid välja öeldud kenasti kohe ja oleksid kõigile mõistetavad."*

Intervjuu 5: *"[m]eie põhjamaalastena oleme harjunud sellega, mismoodi põhjamaal asju aetakse. Ja me võime selle kohta isegi lugeda, aga me ei võta seda tõsiselt, et sinna kohapeale minnes small talk, ilmast ja elust rääkimine, on läbirääkimiste osa. Mis meile võib tunduda ajaraiskamisena./.../ Eestlased kipuvad natuke üleolevalt suhtuma sellesse."*

Intervjuu 6: *"Ega kui sa sinna lähed, ega sa päeval üks kohe ei tea, millist mõttekäiku või lahendusvarianti mingisugused fraasid enda taga peidavad. "*

Intervjuu 7: *"Jah, selle käigus sa muutud. Nagu ka sinu käitumine muutub, sest et kui sa laua taga oled, see ainuke koht, kus sa iganädalaselt istud ja esitad pikki traktaate, siis see ei tähenda, et teised on sellest veel aru saanud./.../ Et siis sa kasutadki seda võrgustikku."*

Kuigi esitatud tsitaatides leidub viiteid suhtumise ja käitumise mõjutuste kohta, seotakse see tihedalt riikliku esindaja rolliga ja vajadusega teha oma seisukoht teistele

arusaadavaks, järgides grupis väljakujunenud põhimõtteid ja meetodeid. Eelkõige tehakse seda seetõttu, et tulemuslikumalt esitada ja kaitsta riiklikke huvisid. Seega reeglitega kohanemise ajend järgib pigem ratsionaalse mõtteviisi loogikat, kuid võib öelda, et õppimisprotsess võib mõjutada ka eelistuste kujunemist sel viisil, et ümbritsev keskkond ajendab toimijat kasu ja eelistusi ümber defineerima. Viiteid selle kohta leidis ka intervjuudest, kus mainiti, et EL otsustusprotsessis osalemine õpetab nägema seoseid erinevate poliitikavaldkondade vahel ning tuvastama ja ära kasutama olukordi ja võimalusi, kus Eesti riigile võiks potentsiaalselt kasu tekkida.

Intervjuu 4: *"[m]ida ta õpetas, nii Euroopa Liidus aga ka just oma riigis erinevate valdkondade vaheliste sidemete ja suhete nägemist. Sellist kompleksust. Eestis ikkagi on väga palju ametkondade killustatust ja seal [EL tasandil töötades] sa näed, kuidas nees erinevad valdkonnad omavahel seostuvad ja kuidas meie positsioon ühes valdkonnas või osutada probleemiks meie tegevusele teises valdkonnas."*

Intervjuu 5: *"Ma arvan, et minu euroopameelsus on tõusnud. Mitte et see enne oleks väga madal olnud, aga ma arvan, et see arusaam, miks me seda teeme, miks see vajalik on. /.../ seal kohapeal töötades, arusaam sellest, mismoodi koos võiks asju teha, paraneb ikka küll. "*

Intervjuu 3: *"Et see on selline nagu nullsumma mängu mängimine. Et sa võid vaadata seda suveräänsuskaona või teisena umbes nii, nagu perekonnas - et sa saad juurde, mitte ei kaota. Et võtame nagu algasendi tagasi, et mis oleks siis, kui me seal laua taga ei oleks, kas siis oleks parem. "*

Eesti ametnike vastustest võib seega järeldada, et EL keskkonna mõju on seletatav nii ratsionalistliku kui konstruktivistliku mõtteviisi abil ja sõltub vaatenurgast, mistõttu empiirilise analüüsi põhjal ei saa kumbagi teoreetilist lähenemist kehtetuks tunnistada. Kuigi eelistuste defineerimisel arvestatakse EL-i keskkonnaga, käitub toimija eesmärgipäraselt, milleks on oma isiklike huvide realiseerimine keskkonnale iseloomulike piirangute (ehk institutsionaalse ja sotsiaalse konteksti) tingimustes. Samale järeldusele teoreetiliste lähenemiste valiidsuse osas on jõudnud ka näiteks Zürn ja Checkel (2005) ning Warntjen (2010), kes leiavad erinevaid empiirilisi uuringuid analüüsides, et nende tulemused on edukalt tõlgendatavad mõlema teoreetilise suuna alusel. Aspinwall ja Schneider (2001: 14-16) taunivad samuti ratsionalismi ja konstruktivismi vastandamist ja leiavad, et lähenemised võiksid rohkem arvestada

teeneteise seisukohti, mistõttu neid ühendav teoreetiline raamistik toetaks paremini erinevaid hüpoteese inimkäitumise kohta.

Ametnike käitumise muutus toimub õppimisprotsessi käigus, mille jooksul kohanetakse uue keskkonnaga. Eesti suursaadik EL-i juures Matti Maasikas on väljendanud muret selle üle, et ministriumide lõikes on alalises esinduses töötamise kogemusega inimeste osas suured erinevused, kuid paraku *"EL-i pole võimalik teoreetiliselt tundma õppida, end raamatute järgi või kuskilt kaugelt ette valmistada."/.../ Ilma Brüsseli kogemusega pole EL-i võimalik päriselt mõista."* (Gondori Kroonika 03.01.2016). Diana Panke, kes on põhjalikult uurinud väikeriikide edutegureid rahvusvahelistes läbirääkimistes, leiab, et ametlike ja mitteametlike praktikate kiire õppimine on eriti oluline väikeriikide aktiivsuse stimuleerimiseks otsustusprotsessis (2011: 129). Aktiivset osalust peab Panke koos suhtlusvõrgustiku väljaarendamise ja veenmisstrateegia kasutamisega läbirääkimiste peamiseks eduteguriteks (2012:323). Panke väitel aktiivsus ei sõltu proporsionaalselt riigi suurusest (ehkki suurriigid on sageli aktiivsemad, kuna neil on rohkem erinevaid huvisid ja ressursse) ja on positiivselt seotud riigi EL-i liikmeks olemise ajaga, sest kogemuste kaudu tekib vilumus ja nn institutsionaalne mälu (2011: 126, 136). Magistritöö autori arvates seondub aktiivsus otseselt sellega, kui võrd oluliseks peetakse EL asjaajamist riiklikul tasandil ning kui võrd on võimalik sellesse ressursse panustada, mis tuli välja ka Eesti ametnikega peetud intervjuudest. Töögruppides, mille liikmed tulevad harilikult liikmesriikide alalistest esindustest, tunnevad ametnikud end peale intensiivset õppimisperioodi kindlamalt ja mugavamalt ja on seetõttu ka aktiivsemad (V2). Leitakse, et pealinnadest lähetatud esindajad peaksid samuti püüdma rohkem uude keskkonda sisse sulanduda, mis soodustab nende aktiivset osalust otsustusprotsessis (V3, V9). Magistritöö autor näeb siin otsest seost euroopaliku sotsialiseerumisega. Mida võõram on süsteem, seda keerulisem ta tundub ja seda vähem ollakse aldis sellesse panustama. Ja teistpidi - mida enam õpib ametnik tundma EL otsustusprotsessi iseärasusi ning oskab nendega arvestada, seda lihtsamaks ja mugavamaks muutub selles süsteemis opereerimine, mis tõstab enesekindlust, motivatsiooni ja aktiivsust ning aitab kaasa Eesti huvide esindamisele. Seega sotsialiseerumisse ei tohiks suhtuda kui protsessi, mille käigus ametnik "brüsseliseerub" ja võõrandub oma riigi huvidest, vaid kui vahendisse, mis võimaldab tal efektiivsemalt riigi eesmärkide nimel tegutseda, arvestades seejuures otsustusprotsessi ametlike ja

mitteametlike reeglitega ning sotsiaalse sfääriga. Siinkohal tõi töögrupis pealinnast osalev respondent olulisena välja tööandja rolli, kes toetaks ja soosiks EL asjadega tegeleva ametniku enesetäiendust ja võimaldaks rohkem praktikat ning pikemaid või sagedasemaid lähetusi, mis aitaksid kaasa kontaktide loomisele ja tihendamisele kolleegidega (V9). Sama aspekti väljendasid teisedki ametnikud, kes leidsid, et Eesti osalemine otsustusprotsessis töögrupi tasandil on valdkond, mis vajab üldiselt edasiarendamist ja toetamist (V3, V10). Siinkohal on märkimisväärne, et seoses eelseisva Eesti EL-i eesistumisega on töörühmade ametnikud kooolitus-ja arendustegevuse peamine sihtgrupp (Eesti EL Nõukogu eesistumise kooolituskava 2016). Eesti hakkas eesistumiseks varakult ette valmistuma. 2014. aasta jaanuaris kinnitas eesistumist ettevalmistav komisjon Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise tegevuskava ja personalistrateegia ning on välja töötatud põhjalik kooolitusprogramm, millest suur osa on suunatud eelkõige töörühma juhtide kompetentside arendamisele (*Ibid.*, 2016). Kooolituskavas nähakse muuhulgas ette eraldi teemablokid mitteametliku suhtluse ning suhlusvõrgustiku loomise ja haldamise arendamiseks, kuid arvestades, et eesistumine lükkus pool aastat varasemaks, tähendab see seda, et õppimisprotsess tuleb läbida intensiivsemalt ja töösooritus nõuab suuremat pingutust ja väljakutset ning seda ka informaalsete protsessidega kohanemise ning sidemete loomise võtmes. Magistritöö autor leiab, et sõltumata sellest, kui edukaks kujuneb lõppkokkuvõttes Eesti eesistumise periood, tõstab see praktiline kogemus ning eesistumisele eelnev ametnike arendus-ja kooolitustegevus Eesti avaliku sektori EL asjaajamise võimekust ja aktiivsust EL poliitikakujundamise- ja otsustusprotsessis ja seeläbi ka edupotentsiaali Eesti riiklike huvide väljaselgitamisel ja kaitsmisel. Samuti eeldab magistritöö autor, et eesistumise kogemus mõjutab positiivselt riikliku tasandi ametnike euroopalikku sotsialiseerumist. Näiteks Tšehhi kogemus näitas, et eesistumine andis panuse euroskeptilise poliitilise eliidi euroopalikuks sotsialiseerumiseks läbi praktilise kogemuse kanda vastutust EL otsustusprotsessi juhtimise eest (Lisoňvá 2010: 83). Samalaadne efekt võib ilmned ka Eesti avaliku sektori puhul.

Riiklike esindajate aktiivsust ja edukust läbirääkimisel toetavad kvaliteetsed ja õigeaegsed instruktsioonid, millest riiklik esindaja peab juhinduma (Panke 2010; 2011: 136). Instruktsioonide väljatöötamise põhimõtted sobivad Eesti puhul hästi näitlikustamaks õppimist ja kohanemist EL keskkonnaga. Intervjuudest tuli välja, et

liitumisjärgsetel aastatel oli instruksioonide koostamine väga formaliseeritud ja pealinnakeskne, juhiseid kirjutati rohkem, need olid mahukamad ja sisaldasid muuhulgas esindaja sõnavõtte (V2, V3). Süsteem ei olnud tulemuslik, sest kulutas liiga palju ametnike tööaega ning juhised ei pruukinud valmida tähtaegselt ja olles välja töötatud riiklikul tasandil, ei arvestanud piisavalt olustikku Brüsselis. "Brüsseliseerumisena" võib tunduda ka olukord, kui riigi huve ei suudeta piisavalt kiiresti välja selgitada ning ebamugava olukorra vältimiseks võetakse Komisjoni ettepanekule vastav positsioon, mille puhul seisukoha põhjendamise argumendid jäävad liiga üldisteks ning neist kumab läbi puudulik riikliku tasandi kodutöö (Panke 2010:771). Veel mainiti, et esindajale ettekirjutatud sõnavõttud olid veenmise seisukohalt ebaefektiivsed ja esindaja peaks esinema loomulikult, mitte teksti maha lugema (V2). Lisaks olid riiklikud seisukohad sageli jäigemad, mis oli iseloomulik ka teistele 2004/2007 a. laienemisvooru väikeriikidele (V6). Kuna sellistele seisukohtadele on raske leida toetajaid, peavad esindajad sageli üritama pealinna ümber veenda ja mõjutada lahenduseni jõudmiseks positsioone ümber vaatama (Panke 2010: 773-774). Magistritöö autori arvates võib selline teguviis riiklikult tasandil vaadatuna eksitavalt samuti tunduda "brüsseliseerumisena", samas kui esindaja püüab vältida isolatsiooni jäämist ja saavutada läbirääkimistel selle, mis võimalik. Isolatsiooni olukorras ei saavuta esindaja midagi, samas kui olles valmis teatud määral järelandmisi tegema ei pruugita küll oma eesmärgi täielikult saavutada, kuid võidetakse siiski rohkem kui olles välja hääletatud (V2, V4, V6). Seetõttu on juhiste koostamise põhimõtteid muudetud. Juhiseid kirjutatakse nüüd vähem (V1, V3) ning see toimub alalise esinduse tellimuse alusel (EL asjade menetlemise juhis). Peamiselt lähtutakse valitsuse poolt heaks kiidetud EL poliitika üldisest raamistikust ja strateegiast. Detailsemad instruksioonid koostatakse Eesti jaoks prioriteetsemate teemade käsitlemiseks ja läbirääkimiste lõppfaasis (V3). Ühe respondendi hinnangul hoiti sel viisil kokku kuni 80% instruksioonide koostamisega seotud töökoormusest (V3). Riiklikule esindajale võimaldatakse rohkem paindlikust ja iseotsustamist, kuidas eesmärgini jõuda (V3, V4). Süsteem toimib vastastikusel usaldusel ning on piisavalt toetatud tegevuse koordineerimis- ja kontrollimeetmetega (V3, V5, V7). Intervjueeritavad tõdesid, et selline süsteem on hästi toiminud ning võimaldab tulemuslikumalt edendada Eesti huve. Selle näite põhjal saab järeldada, et instruksioonide väljatöötamise põhimõtteid

muudeti EL institutsionaalsest keskkonnast tingituna ja vajadusest tõsta juhiste kvaliteti, tagada nende õigeaegsus ning aidata sel viisil kaasa Eesti esindamise edukusele läbirääkimistel. Teoreetilisest aspektist vaadatuna toetab see ratsionaalse mõtteviisi loogikat, mille järgi tuleb arvestada keskkonna tingimusi ning kohandada teguviisi nõnda, et oleks võimalik oma huve tõhusamalt realiseerida.

3.4. Ametnike hinnang otsustusprotsessi mitteametlikele reeglitele ja käitumismallidele

Rääkides käitumise muutumisest seoses õppimisprotsessiga EL tasandil mainisid Eesti ametnikud tihti, et informaalset asjaajamist on väga palju ja peab pingutama selle nimel, et tekitada toimiv suhtlusvõrgustik kolleegidega teistest liikmesriikidest ja EL institutsioonidest. Igapäevases otsustusprotsessis formaalsusest üksi on vähe abi ning mitteametlik suhtlus on alalises esinduses töötavate ametnike tavapärane ja loomulik töö osa.

Intervjuu 1: *"[e]t sellel, mis hetkel sa midagi ütled, et sellel tegelikult olulist vahet ei ole. Et pigem see, kui hästi sa kõrval opereerid."*

Arvestades teemade rohkust ja osapoolte paljusust toimub suur osa läbirääkimistest mitteformaalselt ning eelnevalt saavutatud kokkulepped kinnitatakse ametlikel koosolekutel (V4). Peamiseks põhjuseks, miks informaalne suhtlus on esindaja töös ülioluline, tõid intervjuueritud ametnikud välja vajaduse selgitada oma riigi seisukohti ja otsida neile toetust sarnasel positsioonil olevate kolleegide seas.

Intervjuu 7: *"[s]ee ongi oluline selleks, et ennekoike teha ennast arusaadavaks. Et see on võtmetähtsusega asi. See, et ma viimasel päeval tulen üleni valges ja esinen geniaalse konstruktsiooniga, millest kõik kohe aru saavad ja nõustuvad, see on müüt, mida aeg-ajalt üritatakse diplomaatialle juurde pookida, aga reaalsuses see nii ei ole."*

Intervjuueritavad rõhutasid, et töörühmades ja komiteedes valitseb sõbralik õhkkond, mistõttu suhtlemist kolleegidega ei tasu peljata ning omavahelises kommunikatsioonis lähtutakse sellest, et vestluspartneris nähakse eelkõige isikut ja mitte riiki, keda ta esindab (V2, V6, V7, V8).

Intervjuu 2: *"[j]a seda tuleb öelda, et nendes [mitteametlikes] formaatides oled sa võrdne kõneleja."*

Seisukohtade selgitamiseks ja arutamiseks soovitatakse läheneda personaalselt, suhelda kahepoolselt, eelistada helistamist elektroonsele kirjavahetusele, korraldada mitteametlikke kohtumisi (nt ühiseid lõunasööke) ja kasutada ära näiteks kohvipause koosolekute ajal, aga ka osaleda vestluses koosolekute järgselt (V1, V2, V5). Arvestades otsustusprotsessi pidevust tuleb häid suhteid hoida kõigi kolleegidega, sest sarnase positsiooniga riikide blokid varieeruvad sõltuvalt arutluse all olevast küsimusest (V4, V8). Kolleegide hea tundmine aitab luua "meie"-tunnet, mis on oluline avatud ja koostööle orienteeritud atmosfääri tekitamiseks ja hoidmiseks. Inimeste lähedasem omavaheline kontakt aitab tekitada pingevaba ja avatud õhkkonna, milles esindajad saavad suhelda otse ja avameelselt (V2). "Meie"-tunde tõttu, millele teaduskirjanduses viidatakse mõistega *esprit de corps*, kasutasid mitmed Eesti ametnikud töögrupi või komitee kohta sõnu "klubi" (V6, V7) või "sõpruskond" (V1, V2, V3) ning märgitakse, et alalise esinduse tasandil on omavahelised tihedamad kui töörühmades, milles osalevad ametnikud riiklikult tasandilt (V2).

Intervjuu 2: *"[t]a on nagu teatav sõpruskond või kui mitte võib-olla sõpruskond öelda selle kohta, siis ikkagi üsna lähedaselt kokku puutuvad inimesed. Kõigil on ühed ja samad mured nii pealinnaga kui ka kohapeal, ja eks see läbikäimine on sellest ka natuke teistsugusem kui näiteks töörühma ekspertidel."*

Mitteametlikus formaadis suhtlus on oluline siiski mitte ainult Coreperi, vaid ka töörühmade tasandil ning selle mõju tuleb selgemalt esile töörühmades, milles on omavaheline suhtlus sagedasem ja tihedam:

Intervjuu 9: *"Kindlasti mõjutavad. Aga see sõltub töörühmast ja selle iseloomust. Minul ei olnud sellist töörühma, kus me oleks suhelnud väljaspool töörühma ruumi. Aga need töörühmad, mis käivad koos sagedamini, neis raudselt./.../ Loomulikult on sellel mõju./Ja ma arvan küll, et see võib edukusele hästi mõjuda. Kasvõi nii, et sa saad enesekindlust, kui sa tunned sealt mõne liikmesriigi esindajat, sa juba oskad aimata, kuidas ta sellesse küsimusse võiks suhtuda. Siis sa tead, millistele aspektidele rohkem tähelepanu pöörata. Et täitsa kindlalt mõjutab."*

See on kooskõlas ka varasemate empiiriliste uuringute tulemustega. Näiteks Juncos ja Pomorska analüüsisid töögruppide sotsialiseerumist EL-i 2004/2007 laienemise järgselt ning leidsid, et kuigi informaalsete reeglitega kohanemine oli töörühmade esindajate jaoks keerulisem ja aeganõudvam võrreldes ametlike protseduuridega, mõisteti, et pragmaatilisem ja koostööle avatum suhtumine annab läbirääkimistel paremaid tulemusi kui jäigalt riiklike positsioonide juurde klammerdumine ning nende esitamine radikaalsel toonil. Avatud olek kompromisslahendite leidmiseks, üldise atmosfääri ning teiste esindajate seisukohtadega arvestamine tugevdab esindaja positsiooni grupis ning aitab seeläbi kaasa riiklike eesmärkide saavutamisele (2006, 2007). Sama mõtet väljendab ka ühe töörühmas osalenud Eesti ametniku ütlus:

Intervjuu 9: *"Minu kogemus on läbi lillede rääkimine koguaeg. Kõik asjad käivad läbi lillede. Et sa isegi suudad teisele liikmesriigile väga kehvasti öelda, niimoodi et ta ei pruugi sellest ise arugi saada. Et käib sõnade mäng. Ja eriti nende töörühmade puhul, kus ei ole tõlget."*

Eesti ametnikud märkisid, et *"inimesed ei räägi tööst kahe tenniselöögi vahel"* (V4) ehk suure töökoormuse tõttu on puhkehetked väga hinnatud, peetakse oluliseks võimaluste leidmist tööväliseks suhtluseks (V5). Eesti ametnikud olid üksmeelel, et hea õhkkond on oluline nii otsustusprotsessi efektiivsuse seisukohalt, kuid aitab ka isiklike huvide kaitsmisel kaasa.

Intervjuu 5: *"[e]t kui igaüks läheb sinna ainult selle oma paberiga, loeb oma punkti lõpuni ära niimoodi, et tõlgid tõlkida ei jõua, see ei tekita seda õhkkonda. Seda läbirääkimiste tunnet, et pärast keegi tahab sulle öelda, et kuule, et mis teie riik muidu arvab, et teeks midagi koos - seda siis ei teki."*

Intervjuu 7: *Reaalsus on tegelikult see, et jutt läbirääkijate tohutust läbirääkimise tulevargist laua taga viimasel tunnil on väga tugevalt üle tähtsustatud./.../ Laias laastus on küsimus selles, et need 28 [riiki] pluss kõik need institutsioonid, mida arusaadavam sa neile oled, ja mida paremini sa oled selle võrgustiku taustal suutnud ära seletada selle loogika, et sul on mingi seisukoht ja mis selle loogika on, et selleks on see klubi fundamentaalse tähtsusega./.../See klubiline [efekt] võtab maha valetõlgendusi ja seda, mida ma kutsun ilukõneluste osaks.*

Intervjuu 9: *"[s]elline üleüldine kõnemaneeer, mil viisil neid läbirääkimisi suure ümmarguse laua taga läbi viiakse./.../ See loob fooni ja valmisoleku mingit teravat asja hakata arutama. Ja*

see ei ole vähetähtis, sest kõik on inimesed lõppkokkuvõttes ja inimestele läheb korda see, kuidas nende poole pöördutakse. "

Intervjuu 10: *"Esmajärjekorras on seda tihedamat sidet ja suhtlust vaja, et oma eesmärkide eest seista."*

Sellest võib järeldada, et "meie"-tunne, mida kirjanduses seostatakse riigiülese hoiaku tugevnemisega Brüsselis töötavate ametnike seas, aitab kaasa riigi huvide edendamisele. Samale järeldusele on näiteks jõudnud Clark ja Jones, kes mõnsid veel, et euroopalik sotsialiseerumine ei tekitanud lojaalsuse nihet riiklikult riigiülesele tasandile Briti ametnike seas, vaid aitas kaasa riigi huvide kaitsmisele (2011). Kaks Eesti ametnikku märkis, et seoses liidu laienemisega on komiteedes ja töörühmades inimesi nii palju, et paratamatult kõik ei jõua kõigiga lähedaselt suhelda, mistõttu nende formaatide klubiline olemus on võrreldes EL algusajaga ja 2004/2007 laienemiseelse ajaga tublisti kahanenud (V4, V8), mis magistritöö autori arvates võib vähendada ka selle mõju integratsioonimeelse hoiaku kujunemise osas, sest erihuvisid on palju. Üks ametnik mainis, et oluline on hoida *"avatud klubilist õhkkonda"*, mis tähendab, et töörühma või komitee sees ei tekiks püsivama loomuga *"ühendust"*, millele tekib *"vastugrupp ja see selgelt halvendab koostööd"* (V5). Samale aspektile pöörasid tähelepanu ka Juncos ja Pomorska töörühmade sotsialiseerumist käsitlevas uuringus, kus nad väitsid, et tegutsemine nn *"like-minded groups"* põhimõttel ohustab grupi ühtsust ja halvendab sotsialiseerumise dünaamikat (2007: 16). Magistritöö autor peab oluliseks lisada siia täpsustuse, et selle all ei mõeldaks teemapõhiselt moodustuvaid gruppe, mis tekivad mingi konkreetse küsimuse arutamise käigus. Mitmed ametnikud mainisid, et grupi omavahelises suhtluses üldiselt ei teki püsiva loomuga nõ leere või jagunemisi nagu näiteks suured - väikesed liikmesriigid, Ida- ja Lääne-Euroopa, Lõuna - ja Põhja-Euroopa jms (V3, V5).

Magistritöö autor küsis, kas grupisisene kollegiaalsus võib ka teatud juhtudel teha esindaja töö keeruliseks näiteks juhul, kui on vaja kaitsta jäika seisukohta või see põrkub mõne hea kolleegi riikliku seisukohaga. Eesti ametnike seisukoht on, et sellist dilemmat üldjuhul ei teki. Peamine põhjus on see, et kõik esindajad on samas olukorras ja kõik saavad aru oma esmasest eesmärgist, milleks on oma riigi eest seismine.

Intervjuu 5: *"[t]õenäoliselt nakutene see ikkagi mõjutab selles osas, et kes seal paremini läbi saavad ja kes kehvemini läbi saavad, aga mitte nagu niipalju, et sellest nagu mingi riigi positsioon sõltuks. Seda mitte. Et seal laua taga ikkagi teevad kõik tööd. "*

Seega kollegiaalsed ja professionaalsed suhted hoitakse lahus. Nii nagu ütles üks ametnik, et *"see on nagu konflikt, kas sa pead riigile rohkem Coreperi müüma"*, mis oleks tema arvates *"väga rumal"* (V3). Sellises olukorras kahjustaks esindaja oma mainet ja kaotaks usalduse nii kolleegide silmis kui ka riiklikul tasandil. Seega kokkuvõttes võib öelda, et lähedased sidemed töörühma või komitee liikmete vahel lihtsustavad üksteise mõistmist ja koosolekutel lahenduseni jõudmist, kuid esindajad lähtuvad oma põhifunktsioonist, milleks on oma riigi esindamine ja huvide kaitsmine.

Lisaks seisukohtade selgitamisele on mitteametlik suhtlus väga oluline taustinfo kogumise mõttes, mida on vaja arvestada seisukohtade kujundamise käigus ning seadusettepanekute varajase mõjutamise faasis (V1).

Intervjuu 1. *"Selge on see, et suured on ikka kõige tähtsamad. Ja siis ongi, et kui sul on head suhted kellegagi neist või on head suhted kellegagi, kes lihtsalt tunneb kõiki, siis sa saad hästi palju infot, mida võib-olla igati ei saa. Näiteks, mis asjad on juhtumas. See aitab väga palju."*

Tähtis on omada kontakte mitte ainult Ministrite Nõukogu sees, vaid Euroopa Komisjonis ja Euroopa Parlamendis. Siinkohal ilmsed intervjuueeritud ametnike vastustes mõned erinevused. Näiteks siseministeeriumi vastutusalas töötav ametnik hindas, et Komisjoniga suheldes on saavutatud juba teatud vilumus ja leitakse, et kahepoolsed kontaktid Komisjoni ametnikega toimivad hästi (V2). Haridus-ja teadusministeeriumi valdkonna ametnik aga arvas, et *"arusaamine otsustusprotsessist ja kes mida otsustab, vajaks veel arendamist"* ja *"võib-olla piisavalt ei saada aru, et Euroopa Komisjoni ekspertrühma töös osaledes võiks koordineeritumalt ja läbimõeldumalt osaleda ja informeerida erinevaid kolleege"* ning *"neid seoseid veel võib-olla piisavalt ei teadvustata"* (V10). Ta viitas, et tihedamat infovahetust oleks vaja EK ekspertkomisjoni ja alalise esinduse ametkonna vahel ning ka ministeeriumi siseselt, ja pidas seejuures oluliseks EL asjaajamise üldist prioritseerimist. See viitab ministeeriumide erinevale võimekusele suhtlusvõrgustiku käivitamises, mis omakorda sõltub sellest, kuivõrd tähtsustatakse EL küsimustega tegelemist ministeeriumi sees.

Eesti ametnikud rõhutasid, et Lissaboni lepe muutis otsustusprotsessi dünaamikat, kuna EP-l on kaasotsustaja roll. Kui varem suunati pingutused otsustusprotsessi mõjutamiseks varases faasis peamiselt Komisjoni suunas ning otsiti konsensust liikmesriikide sees, siis praegu tuleb lisaks teha senisest rohkem tööd ka EP suunal (V2), sest puudub kindlustunne, kas liikmesriikide vahel saavutatud kokkulepe jääb püsima ning sobib ka EP nägemusega (V3, V7). Samas leitakse, et suhtlus EP-ga on olnud Eesti ametnike jaoks "*nõrgem lüli*" (V2, V4) ja vajaks suuremat tähelepanu. Märgiti ka, EP roll kaasotsustajana on tõstnud alalise esindajate nõunike töökoormust ja seeläbi suurendanud informaalsete asjaajamise osatähtsust otsustusprotsessis (V2).

Informaalse suhtlusvõrgustiku loomise ja hoidmise seisukohast on oluline personali piisavus, et inimestel oleks aega kontakte luua ja kasutada (Panke 2012: 316), aga ka püsivus, et loodud suhtlusvõrgustikku järjepidevalt ja efektiivselt rakendada (Kaniok, Majer 2016:26). Intervjuudes viidati probleemsele asjaolule, et EL institutsioonis töötamise kogemusega ametnik ei pruugi pöörduda riigi tasandile tagasi, vaid liigub edasi tööle teise EL institutsiooni (nt EK-i). Sellisel juhul lähevad väärtuslik *know-how* ja kontaktid ministeeriumist välja (V1, V8). Toodi ka näiteid, kuidas ministeeriumi töökorralduses on püütud järjepidevusega arvestada ning võimaldatakse alalises esinduses töötamist osapoolte kokkuleppel ilma konkursita pikendada (V8).

Informaalsetest reeglitest mainiti kõige enam konsensuslikkuse põhimõtet, et ükski riik ei tunnetaks, et temast on nõ "*üle sõidetud*" ning samuti sellega tihedalt haakuvaid tegevuse koordineerimise, argumentatiivse veenmise ja vastastikuse tunnustamise norme (vt LISA 3). See tähendab, et nii ametlike kui mitteametlike kanaleid kasutades vahetatakse informatsiooni seisukohtade kohta, mille kohta peavad olema sisukad ja argumenteeritud põhjendused. Mida paremini on seisukohad ette valmistatud ja statistika, analüüsi jms toetatud, seda legitiimsem see grupi sees paistab ja seda tõenäolisem on, et nendega arvestatakse. Küsimusele informaalsete reeglite või praktikate kohta mainisid Eesti ametnikud järgmisi norme:

- viisakusnormid nagu näiteks "*Teisele halvasti ei öelda, isiklikuks ei minda. /.../ Kui midagi nõutakse, siis tuleb seda pehmemdada*"(V1). "*Coreperis kõnetatakse üksteist eesnime pidi ja ollakse väga avameelsed, aga teades, et see jääb sinna seinte vahele. Välditakse üksteise ründamist - see on kuldne reegel ja seda ei tehta üldiselt ka kuskil*

mujal. Isegi kui on väga teravad probleemid üleval"(V2). Koosolekul esmakordset sõnavõttu alustatakse tervitusega ka juhul, kui koosolek on juba kaua kestnud. Sõnavõtu alguses on sobilik teha mõni üldine "hea kommentaar", näiteks õnnitleda kolleegi koduriigi jalgpallimeeskonna võidu puhul vms. (V5). Suhetes Euroopa Parlamendiga nn "[k]illing with kindness - et see lihtsustab teinekord ka ebameeldivate kompromisside saavutamist" (V7). Hoida sõnavõttud lühikesed ja konkreetsed (V8). Kui soovitakse väljendada, et mõne riigi seisukohaga ei olda nõus, siis ei tehta seda otse ja järsult, vaid pehmemalt ja viisakalt (V5, V9).

- vastutus otsustusprotsessi edasiviimise ees, eriti Coreperi tasandil (V3, V4)
- ühe peamise reeglina mainiti otsustamise konsensuslikku põhimõtet ja vähest hääletust, kuigi siin ilmnesevad erinevused nt tehnilisema loomuga komiteede (Coreper I, SCA) ja poliitilisema loomuga (Coreper II) vahel. Näiteks SCA puhul toodi välja, et seal järgitakse kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtet väga palju (V7, V8), samas kui Coreper II jaoks on konsensuse saavutamine ülioluline, kuna seal arutatakse liidu ühtsuse, tugevuse ja jätkusuutlikkusega seonduvaid probleeme (V2, V4).
- "[t]ahes-tahmata on igas küsimuses mingid riigid, kes on kõige rohkem huvitatud. Ja tihti on reegel see, et kui need [riigid] kokku lepivad, siis ülejäänud püüavad ennast selle saavutatud kokkuleppega kuidagi nagu liinile viia" (V4) Need võivad olla nii suur- kui ka väikeriigid, kuid oluline on probleem kõigile osapooltele ära põhjendada (V4). Samas, kui puudutatud riigid ei jõua omavahel kokkuleppele ja teistel riikidel otsene huvi puudub, siis on hea toon toetada Komisjoni seisukohta (V8).
- Teemade puhul, mis on ühele riigile vähetähtsad, aga teise riigi jaoks olulised, on hea toon avaldada toetust ja siis võib eeldada, et tulevikus saadakse vastuteene (V4). Teaduskirjanduses nimetatakse sellist vastastikust teenete osutamise normi *diffuse reciprocity* (Lewis 2000: 268).
- Nn lauaring, kus kõik esindajad esitavad oma riigi positsioonid, sest on oluline, et need saavad välja öeldud (V2, V4), kuigi "kõikide osapoolte seisukohad mingites

asjades on ette teada. /.../ Mingisuguses mõttes on see mõnikord nagu rituaalne tants või mäng isegi." (V2)

- eesistuja rolliga seotud norm: *"eriti väikeriigi puhul - mida rohkem osatakse kontsentreeruda kõigi ühise asja edasijamamisele ja mida vähem oma kitsastele huvidele, seda edukamaks reeglina asi kujuneb."* (V5)
- Juhul, kui esindaja isiklikult ei ole oma riigi positsiooni osas sama meelt, siis ta justkui distantseerib end sellest ja ütleb *"I am instructed to say"* (V6)
- osadel riikidel võib olla reegel, et kui arutelu käigus on selge, et see riik jääb isolatsiooni, siis ollakse valmis järele andma ja üksinda otsuseid ei vetostata (V6)
- sarnaseid positsioone võib esitada grupina (V7)
- *"proaktiivne käitumine probleemide lahendamisel"* otsustusprotsessi kõikidel tasanditel, et *"kui tekivad probleemid positsioonidega, siis /.../ üritatakse otsesuhtlusega [ametliku kohtumise väliselt] konfliktset või probleemset kohad läbi rääkida."* (V10)
- Kui mõni delegatsioon on ettepaneku vastu, siis ei piisa, kui põhjendatakse lakooniliselt, et poliitilisel tasandil ei leidnud ettepanek heakskiitu, vaid tuleb selgitada, mis on vastuseisu põhjused (V3).

3.5. Euroopaliku sotsialiseerumise mõju läbirääkimiste viisile, tulemile ja riiklike eelistuste kujunemisele

Eesti ametnikega läbiviidud intervjuudest selgus, et otsustustamine konsensusel põhimõttel ehk nn ühenduse meetodil on laialt levinud praktika ja see järeldus on kooskõlas ka varasemate empiiriliste uuringute tulemustega (vt nt Heisenberg 2005, Lewis 2000, 2003). Lewis väidab, et konsensuslikkuse norm on toimijate poolt internaliseeritud niivõrd, et seda rakendatakse loomuosaselt (2003: 1008). Eesti ametnike vastuste põhjal võib selle väitega kohati nõustuda, kuid see on sõltuv poliitikavaldkonnast ja vaatluse all oleva küsimuse prioriteetsusest riigi jaoks. Kuigi ametnikud tunnistasid, et nn lehmakauplemist toimub vähe ja seda ka tehnilise loomuga

valdkondades nagu näiteks põllumajandus (V8), rakendatakse konsensuslikkuse mitteametliku normi enam poliitiliselt tundlike teemade puhul (Coreper II), samas kui tehnilisema loomuga gruppides ja komiteedes võib esineda jõulisemaid strateegiaid ja kasutatakse rohkem ametlikku kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtet, kuigi nagu viitasid osad ametnikud, et *"eesmärk pole hääletamine, vaid positsioonide lähendamine üksteisele"* (V2, V7, V8). Sarnaselt teiste autorite uuringute tulemustega leidis intervjuudest vihjeid, et mida tihedamalt ja informaalsemalt grupi liikmed omavahel kokku puutuvad, seda tõenäolisem on, et läbirääkimised omandavad nõupidamisliku ilme ja positsioone esitatakse vähem nõudlikul toonil, sest nendes formaatides omavad sotsiaalset mõjukust loovad ja tugevdavad faktorid suuremat kaalu (vt nt Schimmelfenning et al 2006: 22). Eelnõude tehnilistes küsimustes kokku leppivates ja harvemini kohtuvates töörühmades võib seega eeldada kontsentreerumist kitsalt riikliku positsiooni esitamisele ning mida kõrgemale tasandile läbirääkimised jõuavad, seda enam hakkab retoorikas ja tulemis kajastuma riigiülene aspekt. Kuna hääletamine ja *de jure* otsustamine toimub ministrite tasandil, kus on Nõukogu ettevalmistavate üksustega võrreldes rohkem läbipaistvust, politiseeritust ning survet riiklikult tasandilt, siis seal võib täheldada enam jõulisemat ja kauplevat hoiakut ning vähem deliberatiivsust (V2, V3; Niemann 2010: 124-125).

Intervjuu 5: *"[t]öörühma tasandil räägitakse natuke rohkem sellest, et meil on olukord selline, meie info on selline, et meile meeldiks, kui siin oleks selline asi ka sees. Kui kellegile teisele see ei meeldi, siis tuleb hakata rääkima sellest, et mis nagu Euroopa tasandil siis mõistlikum on./.../ Töörühma tasandil on seda tõenäoliselt natuke keerulisem öelda. Coreperi tasandil on seda näha juba rohkem, millised on need riigid, kes Euroopat silmas peavad, kui nad midagi räägivad./.../ [k]ui ministrid juba omavahel vaidlevad, siis see ikka hästi ei kõla, kui minister ütleb, et see kõik, mis te räägite võib olla õige, meie sellel sektoril, meie põllumeestel, meie teadlastel, ikkagi meil on rohkem abi vaja."*

Kuigi empiirilised uuringud näitavad, et otsustamine ühise probleemi lahendamise stiilis on levinud, on magistritöö temaatikast lähtuvalt enam huvipakkuv küsimus mis ajendab Eesti esindajaid konsensuslikkuse normi järgima. Teaduskirjanduses viidatakse, et toimija on riigiüleste normide suhtes vastuvõtlikum, kui ei eksisteeri teravat vastuolu riigiülesel ja riiklikul tasandil valitseva mõtteviisi vahel (nt Moravcsik, Schimmelfenning 2009: 85). Euroopameelse riigina arvestatakse Eesti

poliitikakujundamises EL-i kui terviku huvidega üsna palju (vt Eesti EL poliitika raamdokument, V5), samuti on Riigikantselei veebilehel selgelt kirjas, et Eesti eelistab ühenduse meetodil otsustamist valitsusvahelisele meetodile (Eesti Euroopa Liidu...2016). Selle põhjal võiks eeldada, et ametnikud omandavad EL tasandi normid ja rakendavad neid ise-eneslikult, mis tulemi osas võiks tähendada, et konkreetset riigi huvid võivad jääda tahaplaanile ja tulemus peegeldab pigem grupi või EL-i kui terviku huve.

Magistritöö autori poolt läbiviidud intervjuude tulemustest võib siiski järeldada, et EL keskkonnaga kohanemine ja konsensuse normi järgimine on teadlik ja eesmärgipärane, mida võib pidada strateegiliseks tegevuseks, ning tuleneb soovist jõuda tulemini, mis arvestaks Eesti huvidega nii palju kui võimalik. Eesti ametnike vastustest ilmneb, et ajendid konsensuslikkuse normi kasutamiseks on eeskätt ratsionaalsed: 1) nn ülesõitmise meetodil otsustamine ei ole EL-i toimimise seisukohalt jätkusuutlik, sest võib viia EL-i lagunemiseni, seejuures on Eesti huvi, et EL oleks tugev ja ühtne (V2, V3), (2) tuleb tagada otsustusprotsessi järjepidevus ja efektiivsus, ministrite tasandile jõuavad harilikult üksikud ja teravamad küsimused (V3, V4), (3) vajadus hoida koostööle orienteeritud õhkkonda, kuna otsustusprotsess toimub samade inimeste vahel ja kolleegidega mitteamvestamine võib hiljem endale kätte maksta (V2, V3), (4) mõjukuse omandamiseks, sest pidev konfrontatsioon kahjustab nii esindaja mainet kui riigi huvid edendamist (V4, V6), (5) paindlikkuse ülesnäitamine võimaldab kokkulepet mõjutada ja aitab saavutada isikliku eesmärgi kasvõi osaliselt, samas kui väljahäätamisega ei saavutata midagi positiivset (V6, V7). Tingituna kompromissi leidmise vajadusest mainiti läbirääkimiste iseloomustamisel, et tänapäeval tehakse Euroopas otsuseid justkui "lose-lose" põhimõttel ehk teisiti öelduna vaadatakse, kes kui palju saab oma nõudmistes järgi anda (V6, V7; V8). Et kui ei õnnestu saavutada seda, et kõik on enam-vähem rahul, siis vähemalt jõutakse tulemuseni, et keegi pole silmnähtavalt vastu (V3). Seejuures, nagu ütles üks ametnik (V7): "*See on pigem küsimus vaatenurgast - kas pooltäis või pooltühi.*" Leitakse, et lahendus, kus ei saavutata oma eesmärgid täiel määral, on siiski parem olukorrast, kus kokkuleppele ei jõutagi (V6, V7).

Intervjuu 1: *"[k]auplemine on ta ka, aga üldiselt vaadatakse ikkagi et kõik oleks nagu rahul. Et üritatakse mitte hääletada. Et tahetakse, et kõik oleksid tegelikult ikkagi rahul. Et see ei ole absoluutselt nagu selline nullsumma mäng seal."*

Intervjuu 3: *"[e]i saa läbirääkida nii, et sa lähed kõigiga tülli ja sa ei tule enam sinna kunagi tagasi. Et võtad nagu absoluutselt viimast."*

Intervjuu 4: *Isegi see, kui me lähme kompromissile, [mis] võib meile tuua natukene lisakulusid ja probleeme, aga me ei ole protsessi pidurdajad või blokeerijad. Ja samas kui sa igal pool hakkad pidurdama ja blokeerima, siis su mõju kaob kohe ära. See riik, kes tahab mõjukas olla, peab olema see, kellest on teada, et ta on suuteline kokkuleppeid saavutama. Et ta ei lähe kuhugi nurka ja lihtsalt seal valju häält ei tee ja kõik ülejäänud laiutavad käsi, sest mitte kuhugi ei saa edasi minna. Nii et see on meie lähenemine olnud. "*

Eesti ametnike väitel muutis Lissaboni lepe tuntavalt läbirääkimiste dünaamikat ja konsensuslikkuse normi, sest laiendati otsustamist kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel ja kasvas EP roll otsustusprotsessis (V2, V3). Seetõttu on Lissaboni leppe järgses otsustusprotsessis rohkem riigiülest elementi, kuna dünaamika on senisest enam institutsioonidevaheline ja vähem liikmesriikidevaheline (V3, V7). Eesti ametnike sõnul ei tohiks otsustamist kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel siiski vaadata vahendina, millega minimeeritakse väikeriikide huve, vaid "konsensuse ehitamise mehhanismina" (V6) ehk abinõuna paindlikkuse ülenäitamiseks (V2, V6):

Intervjuu 6: *"Kindlasti on üksikuid juhtumeid selgelt, kus riigid QMV-ga otsustavates küsimustes tegelikult ei saa oma positsioonist loobuda. Aga siis sellisel juhul kõik teavad, et siis sellisel juhul nad hääletatakse laua alla. Mistõttu asjassepuutuval riigil tekib sellisel juhul igal juhul dilemma. Et kui sind hääletatakse laua alla, siis ju sinu argumenteerimisoskusest ja professionaalsusest ei sõltu enam üldse mitte midagi. Mistõttu sellel jäigal positsioonil nendes valdkondades, kus on QMV-ga otsustamise võimalus, sellest jäigast positsioonist ei ole sinu valitsusel mitte midagi kasu. Vaid igal juhul on arukam võtta vähe paindlikum hoiak ja öelda, et ma võib-olla saan selle positsiooniga nõustuda, kui me saame veel siit midagi ja siit midagi ja siit veel nipet-näpet. Et siis sul säilib ikkagi võimalus konsensuse ehitamise käigus seda positsiooni mõjutada. Mistõttu see QMV ähvardus sind laua alla hääletada tegelikult sunnib kõiki liikmesriike suuremale paindlikkusele ja võimalike kompromisside otsimisele. Justnimelt ikkagi selleks, et see lõpptulemus oleks kõigile sobiv. "*

Paindlikkuse ülesnäitamist ei saa seetõttu otseselt pidada nõrkuseks ega isiklike huve kahjustavaks, kuid seda tuleb vaadata kontekstis ning arvestada arutluse all oleva teema olulisust riigi seisukohalt. Suurriikidel on palju erisuguseid huvisid ja seetõttu on nende jaoks enamasti olulised kõik läbirääkimistel käsitletavad teemad (Kaniok, Majer 2016: 17). Samuti on suurriikide positsioonide väljatöötamise protsess sageli väga formaliseeritud ja esindajatele antavad instruksioonid jäigad, mistõttu neil on keerulisem läbirääkimistel paindlikkust üles näidata (V1,V2,V5). Väikeriikide jaoks annab paindlikkus võimaluse koguda endale nn teenete krediiti ja piiratud ressursside tingimustes keskenduda riigi jaoks olulisematele teemadele. Eesmärkide prioritseerimist peetakse läbirääkimistes väikeriigi edu alustalaks (Panke 2012: 317; Kaniok, Majer 2016) ning Eesti ametnike ütlustest nähtub, et Eesti on seda põhimõtet järginud ja ollakse valmis vähem tähtsate küsimuste osas tegema järelandmisi olulisemate teemade nimel (V2,V3, V4,V6).

Intervjuu 2: *"[m]ingil hetkel pead sa vaatama ka seda tervikpakki, et mis ma siis saan - et ma võin ju võidelda siin ühe mingisuguse artikli pärast, aga kuna ma saan tervikuna lahenduse, mis mulle riigina peaks sobima, siis tuleb see vastutus võtta."*

Intervjuu 4: *"Me püüame sealt protsessist võtta ära selle, mis sealt saavutatav on. See on see, mis Coreperis töötavate inimeste mõtlemist kogu aeg suunab. Ja vastavalt sellele ka suhtumist instruksioonidesse ja just üsna tihti Coreperis istujate signal tagasi kodumaale on see, et me võiksime siin paindlikumad olla, see ei ole meile nii oluline teema. Ja samas, et me kontsentreeriksime oma jõude ja tähelepanu just nendele asjadele, mis on hästi keerulised, rasked, olulised."*

Intervjuu 6: *"[s]ee, kui me jõuame konsensusele, siis me oleme kõik kollektiivselt võitnud, siis paindlikkuse näitamine ei ole enam järeleandmine, vaid paindlikkus tagabki selle, et meil on võimalik jõuda kõigile vastuvõetava tulemuseni."*

Seega väikeriigid on enamasti paindlikud, sest neil on sageli vähem erihuvisid, ja jäigad nende jaoks prioriteetsetes teemades. Sarnaselt teistele väikeriikidele, kes koos Eestiga EL-i liikmes said, esines Eesti puhul liitumisjärgsetel aastatel jäigemaid positsioone rohkem (V6). Eesti ametnikud kinnitasid, et käesoleval ajal osatakse seisukohade väljatöötamisel paindlikkuse aspektiga arvestada ja esindajale jätab see kokkuleppele jõudmiseks piisava manööverdamisruumi (V3, V4). Küsimusi, mille puhul Eesti

seisukohad on enamasti jäigad on vähe, näidetena toodi kalapüügikvoodid, finantsraamistiku ja põlevkivienergeetika (V2, V3, V7). Seejuures on kriitilise tähtsusega põhjendada ära oma seisukoht ja seda eriti juhul, kui see ei ühti enamuse arvamusega. See mure peab olema ratsionaalne ja arusaadav ka teistele esindajatele, et seda arvestataks (V3, V6). Kui mõni esindaja on saanud väga jäiga juhise ja ei saa paindlikkust üles näidata, siis grupi usalduslikus õhkkonnas võidakse seda ausalt osapooltele väljendada (V2). See iseenesest ei kahjusta toimija staatust grupis, sest ametikaaslastena nad mõistavad, et instruksioon prealveerib, kuid esindaja ülesanne on argumenteeritult sisuliselt põhjendada riikliku seisukoha tagamaid ning ei piisa, kui selgitus piirdub näiteks väitega, et rahvusparlament ei ole nõus.

Intervjuu 2: *"Ta kindlasti ei toimi nii, et kõik eelnõud ja kõik punktid lükatakse kohe QMV-ga. Enamasti ikka küsitakse, mis su häda on. Aga ma pean ütlema ka nii, et kui sa ikka ei suuda oma hädad veenvalt põhjendada ja argumente napib jne ega kasutatakse seda QMV-d ka."*

Intervjuu 3: *"Üldiselt muidugi sihitakse konsensust ja üritatakse võimalusel aru saada, kui sul ikkagi on tõsine mure, mitte sa ei aja juuksekarva lõhki. Aga see on sinu ülesanne selgitada, kui sul on tõsine probleem. Ma arvan, et ikkagi üritatakse võimalikult palju vastu tulla, kui sa suudad ära veenda, et sul on reaalne probleem. Mida kõrgemale tasemele liigud, seda poliitilisemalt sa pead seda tegema./.../ See läbirääkimiskultuur on ikkagi selline rational choice. Et sa üritad faktide ja argumentidega ennast sealt läbi närida. Ja siis sa teed ennast sellega ka kuuldavaks."*

Empiiria toetab Schimmelfenningu nägemust rahvusvaheliste läbirääkimiste osas, milles ta täiendab ratsionaalset loogikat konstruktivismi elementidega. (Schimmelfenning *et al* 2006: 20-21) Ta väidab, et keskkond mõjutab toimijate vahelist suhtlust ja läbirääkimiste tulemit retoorilise tegevuse, käitumise legitimeerimise ehk normidele vastavaks tunnistamise ja sotsiaalse mõjukuse kaudu. Sellisel juhul ei toimu osapoolte vahel klassikalist kauplemist, vaid väitlemise ja oma seisukohtade õigustamise kaudu püütakse grupis kehtivate normide toel edendada isiklike eesmärkide saavutamist. Grupi normide järgimine lisab toimija väidetele legitiimsust ning tugevdab tema läbirääkimispositsiooni. Mida tihedamad on grupi liikmete sidemed ja tugevam ühtsustunne, seda olulisem on esindaja isiklik staatus ja maine, mistõttu hoidutakse reeglite rikkumisest, et mitte kahjustada isiklikku reputatsiooni ja seeläbi halvendada väljavaateid riiklike eesmärkide saavutamiseks. Läbirääkimiste tulem on seega

modifitseeritud võrreldes sellega, mis ta oleks olnud puhtalt kauplemise baasil. Risse nimetab sellist tulemit põhjendatud konsensuseks, milleni jõutakse nn väitlemise loogika tulemusel (2007: 163-165).

Ülaltoodu põhjal joonistub välja sarnane muster Eesti ametnike mitteametliku konsensuslikkuse normiga kohanemise ja Eesti riigi sotsialiseerumise vahel lääne ühiskonda taasiseseisvumise perioodil (vt nt Schimmelfenning et al 2006: 152-174; Kelley 2004). Mõlemad viidatud uuringud leiavad Eesti vähemusrahvuste õiguste kaitse poliitika näitel, et Eesti riigi rahvusvahelise sotsialiseerumise protsessis konstruktivistlik mõtteviis (st kohasuse loogika, normatiivne veenmine ja sotsiaalne õppimine) ei suutnud selgitada Eesti poliitika kooskõlla viimist rahvusvaheliselt tunnustatud standarditega. Kuigi Eesti ühiskond identifitseeris end Euroopa riigina ja võttis üle lääneliku demokraatia ja turumajanduse põhimõtted, oli see küll vajalik, ent mitte piisav tingimus, et Eesti oleks vastanud rahvusvahelisele kriitikale etnilise poliitika küsimuses. Tõuke selleks andis tingimuslikkuse põhimõte, millega seoti Eesti saamine EL-i ja NATO liikmeks. Siinkohal võib konsensuslikkuse normi näitel tuua paralleeli Eesti ametnike kohanemisega EL-i keskkonnaga. Kuna esindaja eesmärk on eelkõige seista riiklike huvide eest, siis konstruktivismi loogika ei ole piisav selgitamaks, miks peaksid ametnikud oma nõudmistes järelandmisi tegema. Pigem selgitab ratsionalistlik lähenemine protsessi tõepärasemalt, sest paindlikkuse ülesnäitamine annab võimaluse kaasa rääkida, otsust suunata ja sel viisil tulemit mõjutada ning oma isiklikku reputatsiooni grupis tugevdada, mida võib vaadata kui tasu normiga kohanemise eest, samas kui vastasel korral tekib oht sattuda isolatsiooni, saada välja hääletatud ja nõrgestada nii riigi mõjuvõimu kui isiklikku mainet, mis on vaadeldav karistusena normiga mittejärgimise eest.

Järeldus, et EL keskkonnast tingitud mõjude analüüsimisel ei tohiks alahinnata normidega kohanemise ratsionaalseid ja strateegilisi põhjendusi on kooskõlas näiteks Naurini (2015), Juncose ja Pomorska (2006, 2007) ning Surubaru (2010) poolt tehtud uuringute tulemustega, mis näitasid, et toimija kohandab oma käitumise vastavalt keskkonnale, et tagada oma eesmärkide saavutamine arvestades läbirääkimiste pikaajalist perspektiivi.

Intervjuudest selgub, et kuigi suurriikide positsioon läbirääkimistel on kahtlemata tugevam, siis veenmistaktika kaudu on võimalik mingil määral tasandada liikmesriikide suurusest tingitud mõjuvõimu erisused ja end kuuldavaks teha (V2, V5, V8).

Intervjuu 5: "Nad [suurriigid] järjest rohkem saavad aru sellest, et teised omandavad ka uusi oskusi ja oskavad samamoodi argumenteerida. Ainult tänu sellele, et nad on vanemad, suuremad ja professionaalsemad, et see ei taga neile veel midagi."

Intervjuu 8: "Ta [Eesti hääl] ei ole sama kaalukas, aga teda kuulatakse. See on mängu ilus kinni."

Veenmistaktika on edukam, kui seda rakendab oma valdkonda hästi tundev ekspert, kelle sõnavõtted on selgelt sõnastatud ja hästi argumenteeritud. Samuti on olulised ka isiku personaalsed omadused (üldine suhtlemisoskus, avatud olek, taust, hea keeleoskus, kiire õppimis- ja analüüsivõime, usaldusväärsus ja maine kolleegide silmis) (intervjuud V2, V3, V9). Üks ametnik mainis olulise joonena välja hoiaku järjepidevuse (V7), mis on samuti seotud ametniku mainega ja usaldusväärsusega: *"Sa ei saa olla selline, et ühel päeval jutupaunik ja teisel päeval konkreetne."*

Intervjuu 1: "Sa võid briljantselt rääkida, aga sa pead ikka ka teistes tekitama mingi vastuvõtlikkuse ja huvi selle suhtes ja tundmise, et võib-olla tal on õigus. Selleks tuleb hästi palju suhelda kahepoolset, seletada."

Intervjuu 2: "Konstrueeritud see töö Nõukogus on sellisel viisil, et paratamatult varem või hiljem tekib seal osaleval eksperdil kahtlus ka selles, et kas minu seisukoht ikkagi on kõikse õigem ja kas ma pean ikka ilmtingimata vastu olema või võib-olla on mõistlik mingit muud lahendust vaadata."

Intervjuu 3: "Inimlik kvaliteet, sotsiaalsed oskused - kõik see loeb väga palju. Veenvus, sinu taust, sinu ekspertiis jne. Kui palju sa suudad neid maksma panna./.../ Sa pead selgitama ja veenma ja pingutama ja sinu sotsiaalsed oskused tagavad sulle usaldusväärsuse. Kui sa usaldust kuritarvitad, siis sa kaotad oma veenvuse."

Kokkuvõttes võib otsustusprotsessi vaadelda kui *"usaldusel põhinevat süsteemi"* (V3), kus ühelt poolt pealinnas peab olema usaldus oma esindaja suhtes, mis tagab esindajale omakorda suurema paindlikkuse ning vabaduse valida vahendid, kuidas riikliku eesmärgi nimel tegutseda (V2, V3, V5). Teisalt peab esindaja võitma usalduse ka oma

kolleegide silmis, põhjendades oma seisukohti arusaadavalt, pidades kokkulepetest kinni, tagades positsiooni kooskõlalise ka läbirääkimiste kõrgemal tasandil ning tegutsema seejuures grupi poolt aktsepteeritud normatiivses raamistikus.

Kuigi ratsionalism suudab selgitada suure osa läbirääkimiste loogikast, ei saa reaalsust peegeldada üksnes sellest lähtuvate eelduste põhjal, mille järgi keskkond seab vaid kitsendusi kasutatavate taktikate ja strateegiate valikuks ilma, et see mõjutaks esindajate hoiakuid või riiklike eelistuste kujunemist. Esiteks, et saa eitada grupi kollektiivset vastutustunnet otsustusprotsessi käigus hoidmise eest ning soovimatust eskaleerida küsimusi kõrgemale tasandile, mida sageli kirjanduses peetakse riigiüleseks jooneks:

Intervjuu 4: *"[e]t vormiliselt ja juriidiliselt on 100%-liselt tegemist valitsustevahelise koostööga, kuid selles praktilises igapäevases töös see nii öelda tundmine, et ollakse osa Euroopa protsessist ja millegi suurema eest vastutav, see siiski on natuke olemas. Natuke mõjutab. Loomulikult ta saab mõjutada sellemaani, kus riigi poolt antud instruksioonid seda võimaldavad. "*

Intervjuu 5: *"Kõik kaitsevad oma riigi positsioone, aga tegelikult ju keegi ei taha, et teemad muudkui veniks ja veniks. Et tegelikult ju ikkagi tahaks, et need asjad saaks otsustatud isegi siis, kui me võib-olla ei saa oma parimat tulemust. Aga kui kellegile ikka väga varba peale astutakse, siis ta on muidugi valmis võitlema selle oma asja eest. "*

Ametnike ütlustest peegeldub soov panustada kokkuleppe saavutamisesse ning samas sõltub valmisolek kompromissiks suuresti sellest, kui prioriteetne on arutluse all olev teema riigi jaoks ja kui palju on võimalik üles näidata paindlikkust. Teiseks, komiteede ja töörühmade esindaja on otsustusprotsessis ühenduslülilik riikliku ja EL-i tasandi vahel ehk nn süsteemi *"tagasisidestaja"* (V3), kes informeerib pealinna läbirääkimiste seisust ning konsesnuse ehitamise käigus peab vajadusel konsultatsioone riikliku seisukoha osas.

Intervjuu 2: *[e]t aeg-ajalt, pool tööst kulus asjade selgitamiseks kohapeal, pool töös kulus asjade selgitamiseks kodustele. Et vaielda selgeks, mis see või teine kompromiss, millega sai nõustunud, on meile parim. Või miks me peaksime oma seisukohti kuskil muutma.,,*

Eestis vastutab iga ministeerium tema valdkonda puudutava EL seaduseelnõu osas seisukoha kujundamise (sh. huvirühmade kaasamise) ja kaitsmise eest ning panustab

lisaks ka nende seisukohtade koostamisse, kus peavastutajaks on mõni teine ministeerium (Ametniku EL käsiraamat 2016). Seisukohtade kooskõlastuse tagamine on Koordinaatsioonikogu ülesanne, kes ühtlasi korraldab Eesti jaoks olulisemate ja poliitiliselt tundlike seisukohtade kujundamise ja kinnitamise Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poolt (*Ibid.*, 2016). Kuigi Nõukogu komiteede ja töörühmade ametnikel on eelkõige esindusfunktsioon, on nad sageli aktiivselt kaasatud riiklike seisukohtade ja koosoleku juhiste väljatöötamisse, mis näitab, et EL tasand mõjutab riiklike eelistuste kujunemist. Esindajate panus sellesse on riigiti erinev, kuid Eesti ametnike sõnul on neil sõltuvalt valdkonnast ja küsimuse prioriteetsusest kaasarääkimisõigus üldiselt üsna suur. Pole kahtlust, et riikliku positsiooni kujundamine EL seaduseelnõude asjus eeldab alalise esinduse kaasatust, sest (1) nad omavad vajalikke ekspert- ja taustateadmisi mõlemal tasandil, (2) annavad selle baasil omapoolse hinnangu sellest, mis on saavutatav, et seatud eesmärgid oleksid realistlikud, (3) jälgivad, et eesmärkide vahel ei oleks vastuolusid ja ressursside piiratust arvestades oleks tegevuse põhirõhk suunatud riigi jaoks prioriteetsematele küsimustele ning tagavad positsioonide kooskõla otsustamise eri tasemetel. Siiski tuleb jälgida, et riiklike positsioonide kujundamine oleks EL tasandi ja riikliku tasandi vahel tasakaalus (Panke 2010). Liiga pealinna poole kaldu süsteem on halb, kuna ei arvesta teiste liikmesriikide positsioone, on liigselt isiklikele nõudmistele orienteeritud ja mitte konstruktiivsetele lahendustele suunatud. (Panke 2010: 773-774) Sellistele seisukohtadele on raske leida toetajaid ja esindajad peavad sageli üritama pealinna ümber veenda ja mõjutada lahenduseni jõudmiseks positsioone ümber vaatama, mis pealinna poolt vaadatuna võib tunduda esindajate "brüsseliseerumisena". Liiga Brüsseli poole kallutatud süsteem on samuti halb, sest instruksioonide koostamise raskuskese kandub alaliste esinduste ametnike õlule. Sellisel juhul on EL tasandi arengud küll hästi arvesse võetud, kuid nõrgaks jääb riikliku tasandi kaasatus ja kõik vajalikud huvid ei pruugi olla arvesse võetud (*Ibid.*, 773-774). Diana Panke 2010. aastal avaldatud uuring ja Diplomaatide Kooli poolt 2008. aastal avaldatud uuring mõlemad näitasid, et Eesti esindatus kipub olema kas Brüsseli keskne või pealinna keskne. Magistritöö autori poolt Eesti ametnikega läbiviidud intervjuud viitavad, et Eestis ei pruugi veel olla kahe süsteemi vahel tasakaalu.

Intervjuu 2: *"[k]una struktuurid on väikesed, personali on vähe, /.../ see ei ole iseeseest kõige parem praktika, aga mitmed valitsusse viidud seisukohad said kirjutatud Brüsselis valmis. Et täiesti kogu paketina."*

Intervjuu 3: *Meie tahame tegutseda koordineeritult ja kui on vähegi olulisust Eesti riigi jaoks, siis ikkagi üritada süsteemis teha nii, nagu tehakse siseriiklikke otsuseid, et kõik toimub kooskõlastatult jne."*

Intervjuu 5: *"Eestis on neid atašeetid ja nõunikke küll ja küll, kellel pealinn alati ei pruugigi teada, mis päevakorras üldse on, sest nad on nii harjunud, et ta on seal ju nii kompetentne, et ta ise vaatab, mis on päevakorras, ise valmistab ette Eesti positsiooni ja ise läheb kaitseb ja ise räägib läbi. See tegelikult ei ole väga hea."*

Intervjuu 7: *"Omalt kohalt võin ma öelda, et ma saan osaleda rohkem, kui ma tahaks. Piltlikult öeldes. Mõnikord isegi ma pean jälgima seda, et minu arvamus ei muutuks selleks ainsaks riigi arvamuseks./.../ Tihtipeale on see, et paljud [EL-i] poliitikad on mingi üks väikene osakene, mis siseriiklikult ei tundu nii väga olulinegi, et nad jäetakse tihtipeale üksi. Aga see on väärtuste küsimus. Kui väärtused on paigas, ei ole minu arvates küll probleem saada Eestis positsioone ja ei ole ka taunitud sinu panus sellesse, kui sul ikkagi midagi öelda on."*

Intervjuu 9: *"See on meie väikeriigi fenomen/.../ [m]e oleme multifunktsionaalsed ametnikud, kes igaüks vastutab mitme valdkonna eest. Ja enamasti see nii on, et inimene kujundab need seisukohad ja pärast käib ise kohal, nii et see kõik toimub tema peas. Nii et pigem see ei olegi probleem, aga probleem on see, kui seda seisukohta mitte keegi teine rohkem ei tea./.../ Kui selle inimese ülesmus ja tema ülemus jne, kui see asutus ei võta seda kui kogu asutuse seisukohta, vaid ütleb, et see on sinu ülesanne, sina tegele ja mõtle välja, käi ja ole. Et see on ka levinud praktika. /.../ Seda, kas selle konkreetse ministeeriumi huve oleks laiapõhjalisemalt läbi mõeldud ja kaalutud, selles osas ma alati väga kindel ei ole. Et see sõltubki paljuski selle ministeeriumi töökorraldusest ja kõikide osapoolte huvitatusest."*

Siinjuures tuleb arvesse võtta, et intervjuud olid tehtud aastatel 2014-2015 ja osa intervjuueeritud ametnikest täitsid tol hetkel juba uusi ametikohustusi ja rääkisid seega minevikukogemusest. Ülaltoodud tsitaatide põhjal saab järeldada, et seisukohtade väljatöötamisel võib riikliku tasandi panus jääda puudulikuks ning süsteem võib olla kohati liiga Brüsseli keskne, kuigi üldiselt püüeldakse tasakaalustatud süsteemi poole. Selle järgi toimub alalise esinduse ja pealinna vahel tihe koostöö, mis eeldab mõlema tasandi panust ja pühendumust, ning mitte ainult probleemidele, vaid ka lahendustele

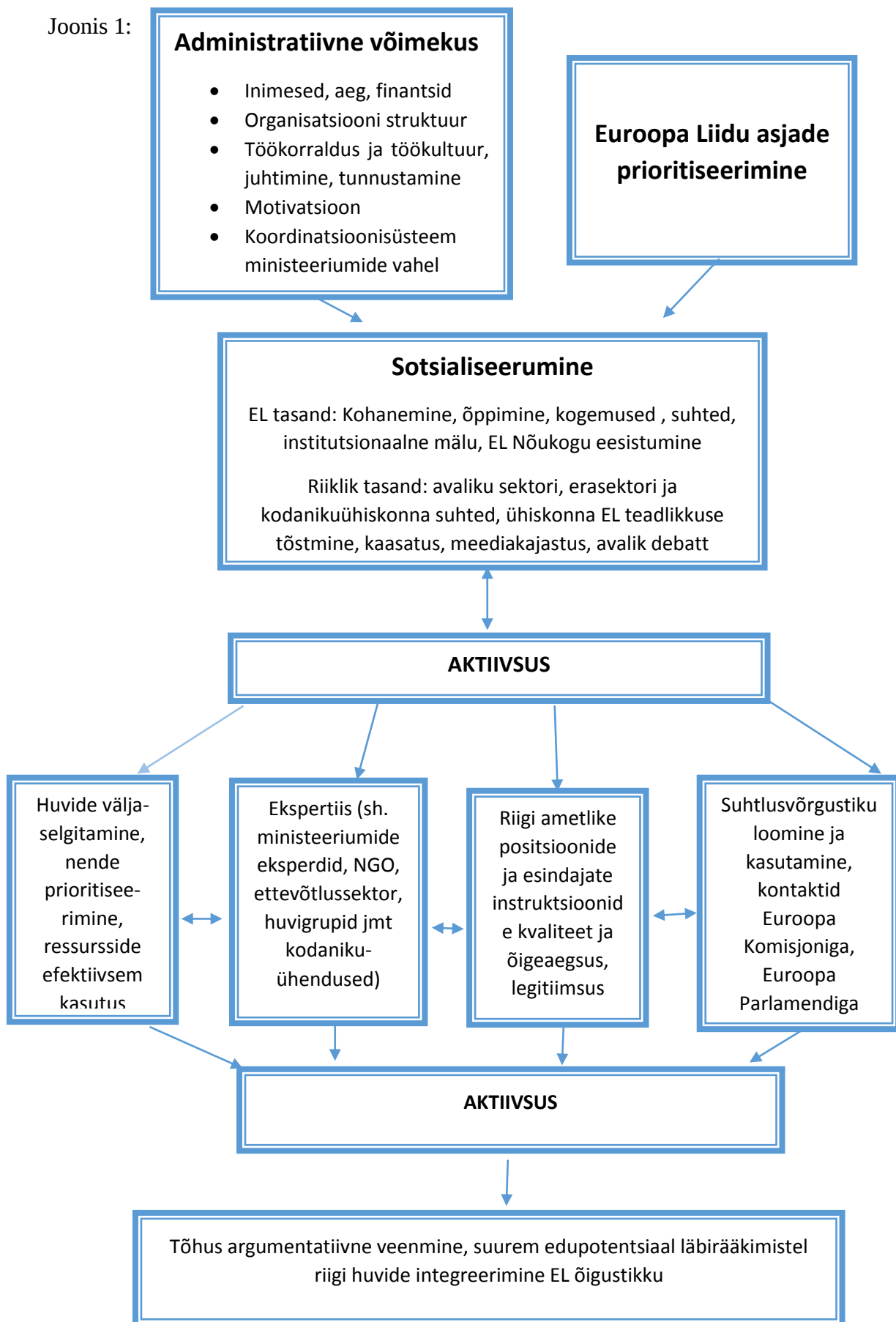
suunavate argumentide esitamist (Panke 2010: 774-775). Panke toob tasakaalustatud süsteemi positiivseteks näideteks Luksemburgi ja Iirimaa, samuti Taani, Rootsi ja Soome ning möönab enim probleeme olevat Küprosel ja Kreekal, kuid samuti ka Bulgaarial, Maltal ja Eestil (*Ibid.*, 785). Eesti instruksioonide osas toob Panke puudustena välja (2010: 771): (1) ei pruugi valmida läbirääkimiste alguseks, (2) sisaldavad liiga üldisi seisukohti, milles on fookus laiemal probleemil ja puuduvad ettepanekud konstruktiivse lahenduse leidmiseks, (3) argumenteerimisel jääb puudu ekspertteadmistest. Liiga üldiste juhiste puhul jääb riik jagama EK-i seisukohta, samas kui mõnikord hõlmab instruksioon paljusid probleeme ja on detailidega ülekoormatud. Eesti positsioonide kujunemine EL-i seadusandluse osas ja läbirääkimiste instruksioonide väljatöötamine on aktuaalne teema edasiseks uurimiseks, arvestades, et 1. jaanuaril 2015. aastal jõustus uus Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise, mis sisu poolest vastab Diana Panke poolt kirjeldatud ja soovitatud positsioonide kujundamise tasakaalustatud süsteemile. Seetõttu oleks vajalik hinnata, kas uuest korrast lähtuvalt on märgata positiivseid arenguid tasakaalu saavutamise osas seisukohtade väljatöötamisel.

Panke uuringust selgub, et Eesti puhul ministeeriumidel on võrdlemisi suur autonoomia riiklike seisukohtade kujundamisel ja ministeeriumide vaheline koordinatsioonimehhanism on hea, kuid seisukohtade ja juhiste õigeaegsele ja kvaliteetsele kujundamisele on sellel positiivne mõju juhul, kui riiklikul tasandil peetakse EL küsimusi prioriteetseteks (2010: 777-778). Sama väidet kinnitavad ka Eesti ametnike ütlused. Leitakse, et koordinatsioonisüsteem toimib Eestis hästi ning jälgitakse, et erinevate ministeeriumide seisukohad oleksid omavahel kooskõlas ja sobituksid Eesti EL-i poliitika üldiste eesmärkidega (V4, V9). Kuna esindajad lähtuvad oma töös riiklikul tasandil ametlikult kinnitatud seisukohtadest ja koosolekupõhistest juhistest ja koordineerivad oma tegevuse pealinnaga, siis ei ole küsimus kontrolli puudumises või vastutuses, vaid pigem sisulises panuses, mis peamiselt sõltub ministeeriumi tegevusest. Riigile olulistes ja poliitiliselt tundlikes küsimustes seisukohad kinnitatakse Valitsuses ja Riigikogus, kuid nende poolt üldiselt ei tehta suurel määral sisulisi täiendusi (V9). Seega taandub küsimus paljuski töökorraldusele ja juhtimiskultuurile ministeeriumide sees ning ressursside (inimesed, aeg, finantsid) piisavusele ja selles osas võivad ministeeriumide vahel olla jätkuvalt suured erinevused. Seetõttu on ühelt poolt tähtis ministeeriumi juhtivtasandi euroopalik sotsialiseerumine ja

see, kuivõrd soovitakse neid väärtusi oma asutuse sees edasi kanda, teiselt poolt on oluline panustada inimressurssi, võimaldada aega, näidata eeskuju ja tunnustada, et suurendada peamiselt riiklikul tasandil hõivatud ametnike võimekust ja soovi neid väärtusi vastu võtta. Suurem huvi ja motivatsioon EL asjadega tegelemisel tõstab aktiivsust ja peaks soodustama sisulist panust nii läbi kontaktide loomise EL tasandil kui ka riiklikul tasandil huvigruppide tihedama kaasatuse EL-i poliitikakujundamisse riigi jaoks olulisemates küsimustes. Tutvudes Eesti kaasamispraktika uuringute tulemustega leiab magistritöö autor, et huvigruppide kaasamine vajab kindlasti edendamist. 2010. aastal läbiviidud kodanikuühenduste kaasamise uuring näitas, et huvirühmade arvamust võetakse Eesti positsiooni kujundamisel arvesse, kuid kaasamist takistab suurel määral ametnike ajapuudus, mistõttu praktikas jääb kaasamine sageli puudulikuks (Vertmann 2011). Veebruaris 2013 avaldatud Rahvakogu ettepanekute analüüs viitas aga, et: *"[t]änapäevane kaasamispraktika on sageli formaalne (s.t näiline, sisutühi), toimub viimasel hetkel, huvigruppide tehtud ettepanekuid ei arvestata ega põhjendata sisuliselt nende mitteametlikkust. Kõik see võib vähendada oluliselt huvigruppide motivatsiooni protsessides osaleda."* (Veldre et al 2013). Huvigruppide tihedam kaasatus EL poliitikakujundamisprotsessi aitab tõhusamalt välja selgitada Eesti huvid ja tõsta ekspertiisi taset argumentide arendamiseks, mida riigi esindajad saaksid läbirääkimistel teiste osapoolte veenmiseks kasutada, et edukamalt kaitsta Eesti huve. Samuti tõstab see seisukohtade legitiimsust ja vähendab demokraatia defitsiiti. Teiseks, EL-i õigustiku rakendamine kulgeb sujuvamalt, kui osatakse eelnevalt erinevate riskide ja tagajärgedega arvestada. Magistritöö autoril ei õnnestunud leida värskemaid uuringuid kaasamispraktika kohta, kuid see probleem vajaks kindlasti edasist analüüsi.

Kokkuvõttes võib öelda, et EL-i poliitikakujundamisse ja otsustusprotsessi kaasatud ametnike euroopalik sotsialiseerumine stimuleerib aktiivsust ning edendab peamisi tegureid, mis aitavad väikeriikidel rahvusvahelistes läbirääkimistes edu saavutada. Visuaalselt on see seos esitatud joonisel 1. Teisisõnu, see (1) suurendab aktiivsust Eesti huvide väljaselgitamisel, (2) ärgitab looma ja kasutama suhtlusvõrgustikku nii EL kui riiklikul tasandil, (3) ministeeriumide valdkonnaekspertidele lisaks kaasama rohkem huvigruppe ja kodanikuühendusi ja sel viisil tõstab ekspertiisi kvaliteeti, (4) aitab kaasa õigeaegsetele ning argumentide ja analüüsiga toetatud instruktsioonide koostamisele ja (5) soodustab seeläbi kokkuvõttes Eesti esindamise efektiivsust ja edukust. Kuna sel viisil võetakse riigi ametlike positsioonide koostamisel huvid laiapõhjemalt arvesse, siis see tõstab nende legitiimsust ja vähendab demokraatia defitsiidi probleemi ning tõenäoliselt kajastub positiivselt ka ühiskonna tunnetuses, et Eesti häält võetakse EL-is kuulda. See aga omakorda eeldab, et Eesti ühiskonnas kasvab huvitatus ja teadlikkus EL temaatikast üleüldiselt.

Joonis 1:



3.6. Empiirilise analüüsi järeldused ja soovitused

Eesti ametnike euroopaliku sotsialiseerumise kogemuse analüüsi üks peamistest järeldustest on see, et neofunktsionalismi eeldus toimija identiteedi muutumise ehk lojaalsuse ülekandumise kohta ei leidnud tõendust. Teisisõnu, ei saa väita, et osalemine EL otsustusprotsessis Brüsselis põhjustab ametniku "brüsseliseerumise" ehk seniste hoiakute ja veendumuste muutumise sellisel määral, et EL tasandi normatiivse ja sotsiaalse sfääri mõjul uued normid internaliseeritakse ja hakatakse eelistama riigiüleseid lahendusi riigi huvidele. Peaaegu kõik küsitletud ametnikud olid euroopameelsed juba enne Brüsselis töötamist ning EL tasandil otsustusprotsessis osalemine ei mõjutanud oluliselt nende isiklikke veenumusi. Siiski ei saa öelda, et ametnike hoiakud jääksid sotsialiseerumise mõju suhtes täiesti puutumatuks. Saab väita, et tegelemine EL-i asjadega soodustab euroopameelse hoiaku kujunemist, kuid töötamine Brüsselis võib (aga ei pruugi) tugevdada euroopameelsust ja/või rahvuslikku hoiakut. Seega võib öelda, et EL keskkonnal on tagasihoidlik mõju ametnike hoiakutele ja sotsialiseerumine avaldub nõ rollimääratluse tasemel. See toetab teadlaste (nt Haas 2004, Risse 2006, Niemann 2010) väiteid toimija nn mitmikidentiteedi kohta. See tähendab, et ametnikud tajuvad end eelkõige riigi esindaja rollis ja nende tegevus on selgelt suunatud riigi huvide edendamisele läbirääkimistel. Samal ajal luuakse lojaalsust ka oma töörühma / komitee suhtes ning tunnetatakse kohustust ja vastutust saavutada kokkulepped, aidata kaasa otsustusprotsessi edenemisele ja anda panus integratsiooni arengusse. Seda võib pidada riigiülese rolli ilminguks. Siiski riigiülese hoiaku tugevnemine ei too kaasa rahvusliku hoiaku nõrgenemist ning need pigem täiendavad teineteist. See, kumba rolli toimija tugevamalt tunnetab, sõltub kontekstist ja on seotud käsitletava küsimuse olulisusega Eesti jaoks.

Empiirilise uuringu põhjal võib järeldada, et euroopaliku sotsialiseerumise protsessis omavad Eesti ametnike puhul tähtsust eelkõige riikliku tasandi tegurid (poliitilise ja administratiivse eliidi väljakujunenud hoiakud ja väärtused, sh. euroopaliku identiteedi taju ühiskonnas tervikuna, mis on Eesti puhul positiivselt seotud riigi EL liikmeks olemise ajaga; valitsusasutuste administratiivne struktuur, töökorraldus- ja kultuur ning juhtimine, sh. EL asjaajamise prioritseerimine; inim- ja aja- ja finantsressursi piisavus) ja indiviidi enda varasemad kogemused ja veendumused. Lisaks on oluline välja tuua, et

kuigi Eesti ametnike hinnangul võimaldatakse neile piisavalt paindlikkust, mis jätab ruumi kokkulepete sõlmimiseks konsensuse ehitamise käigus ning annab vabaduse valida meetodid, kuidas riigi huve tõhusamalt kaitsta, tajutakse selgelt oma volituste piire, aruandluskohustust ja peetakse kinni tegevuse koordineerimise ja pealinnaga kooskõlastamise põhimõtetest. See aitab hoida tugevat sidet EL ja riikliku tasandi vahel ning säilitada vastastikust usaldust, millele rajaneb kogu liikmesriigi Nõukogus esindatuse süsteem. See toetab ka varasemates sotsialiseerumist käsitlevates uuringutes esitatud väidet, et mida kindlamalt tunneb toimija end oma esmases, s.o riigi esindaja rollis, seda vähem on tal stiimulit varasemaid veendumusi muuta ja lojaalsust riigiülesele tasandile üle kanda (nt Beyers 2005).

Empiiriline analüüs toetas seost institutsionaalse keskkonna tingimuste ja euroopaliku sotsialiseerumise vahel, mis selgitab, miks tajutakse riigiülest rolli komiteedes ning töörühmades erineval määral. Gruppides, mille liikmed puutuvad omavahel tihedamalt ja sagedamini kokku ja seda nii ametlikus kui mitteametlikus formaadis, omavad liikmete vahelised suhted ja grupisisene maine suuremat kaalu ning see avaldab ka suuremat mõju toimija käitumisele läbirääkimistel. Samuti tõuseb Coreperis ametniku riigiülene roll selgemalt esile kui töörühmade tasandil.

Ilma Brüsseli kogemusest võib riiklikul tasandil olla keeruline mõista otsustusprotsessi iseärasusi ja saavutatud kokkulepete tagamaad, mistõttu alalises esinduse töötavate/töötanud ametnike sõnul kulub suur osa tööajast pealinna suunalisele selgitustööle. See on ka üks põhjus, miks peetakse oluliseks, et töörühmades käiksid Eesti seisukohti esitamas ja kaitsmas ministeeriumi ametnikud, mitte alalise esinduse töötajad. Sotsialiseerumise kaudu hakkab ametnik riigiülel tasandil otsustusprotsessi paremini hoomama ja see stimuleerib aktiivsust ning tõstab sisulist panust, mis on üks peamisi tegureid läbirääkimistel edu saavutamiseks.

Intervjuude põhjal võib öelda, et euroopalik sotsialiseerumine avaldab ametniku käitumisele oluliselt tugevamat mõju kui isiklikele veendumustele. Käitumise muutus on tingitud õppimisprotsessist, tänu millele on süsteemis võimalik paremini hakkama saada ja edukamalt riigi huvide eest seista. Eesti ametnike puhul leiab tugevat kinnitust nn instrumentaalne õppimine, mille käigus kohanetakse otsustusprotsessi iseärasustega Brüsselis, eesmärgiga tõhusamalt teha oma tööd ja kaitsta Eesti huve. Teisalt leidub

viiteid ka nn sotsiaalse õppimise kohta, mis kätkeb mõju toimija hoiakutele ning huvide ja eelistuste defineerimisele, kuid ei välista toimija tegutsemist ratsionaalsetel kaalutlustel.

Käitumise ja hoiakute analüüsi põhjal võib väita, et Eesti ametnike puhul saab EL keskkonnaga kohanemist pidada strateegilist ja/või rollipõhist (ehk osalist) tüüpi sotsialiseerumiseks. Grupi reegleid ja käitumismustreid järgitakse teadlikult ning pragmaatilistel põhjustel, sest see aitab kaasa isiklike eesmärkide saavutamisele. Võrreldes varasemate empiiriliste uuringute tulemusi, milles muuhulgas käsitletakse Eesti riigi kohanemist euroopalike normidega (Kelley 2004, Schimmelfenning *et al* 2006) ja magistritöö autori poolt läbiviidud empiirilist analüüsi võib öelda, et Eesti ametnike sotsialiseerumise muster EL institutsionaalse keskkonnaga kohanemisel on sama, mille järgi toimus Eesti riigi rahvusvaheline sotsialiseerumine lääne ühiskonda pärast taasiseseisvumist. Selle puhul järgitakse nii ratsionalistlikku tagajärje loogikat kui ka konstruktivistlikku normatiivset ehk kohasuse loogikat ehk sotsialiseerumine toimub vastavalt tingimuslikkuse ja veenmise koosmõjus. Teisiti öelduna, normide järgimist peetakse õigustatuks, sest see parandab ametniku väljavaateid, et riigi huvid integreeritakse läbirääkimiste tulemisse. Vastasel korral võib delegatsioon jääda isolatsiooni või saada välja hääletatud ning olukord, kus riigi positsiooni ei suuda piisavalt arusaadavalt ja argumenteeritult läbirääkimiste osapooltele selgitada, kahjustab nii esindaja enda positsiooni grupis kui ka riigi mainet.

Ametnike kogemuse põhjal kulub suur osa Brüsseli keskkonnaga kohanemisele minevast ajast suhtlusvõrgustiku loomisele ja süsteemist arusaamisele, samuti kolleegide ja nende kultuuridevaheliste erinevuste tundmaõppimisele. Seejuures soovitatakse eelistada personaalset otsesuhtlust elektroonsele kirjavahetusele. Tihe suhtlus ja kolleegide hea tundmine aitab luua ja hoida head õhkkonda ja grupi dünaamikat, mis tuleb kasuks nii isiklike eesmärkide saavutamisele kui otsustusprotsessi efektiivsusele üldiselt. Eesti ametnikud rõhutasid, et informaalsed kontaktid ja suhtlusvõrgustik omab EL poliitikakujundamises ja otsustusprotsessis võtmetähtsust info kogumise ja jagamise aspektist. Seda vajatakse eelkõige selleks, et kolleegidele teistest liikmesriikidest ja institutsioonidest paremini selgitada Eesti positsioonide tagamaid, otsida neile toetust ja koguda võimalikult palju

taustinformatsiooni, millega arvestada riiklike seisukohtade kujundamisel ja läbirääkimiste taktika ja strateegia valikul. Intervjuude põhjal saab öelda, et ministriumidel on erinev võimekus suhtlusvõrgustiku loomise ja rakendamise osas ning tuleks tihendada sidemeid nii Euroopa Komisjoni kui Euroopa Parlamendi suunal.

Empiirilise analüüsi alusel saab öelda, et mida tihedamad on grupi liikmete vahel sidemed, seda suuremat mõju avaldab see läbirääkimiste protsessile. Eesti ametnike väitel esineb klassikalist kauplemist harva ning paljudes valdkondades eelistatakse hoiduda hääletamisest ja pidada läbirääkimisi konsensuslikkuse põhimõttel, mis on üks peamistest järgitavatest mitteametlikest normidest. Seda tehakse ratsionaalsetel kaalutlustel, sest teiste delegatsioonide huvide ignoreerimisel võidakse ise hiljem samasugusesse ebasoodsasse olukorda sattuda, samuti on see norm oluline EL kui terviku jätkusuutlikkuse aspektist. Konsensuslikkuse normi rakendatakse koos argumentatiivse veenmise ja vastastikuse tunnustamise mitteametlike reeglitega, mis tähendab, et seisukohti tuleb veenvalt põhjendada ning mida olulisem on vaatlusalune küsimus riigi jaoks, seda argumenteeritumalt tuleb seda teha. Selleks, et läbirääkimistel edu saavutada on Eestis panustatud huvide prioritseerimisele, et piiratud ressursse efektiivsemalt kasutada, samuti paindlikkusele ja veenmistaktika edukale rakendamisele, mille tagamiseks on uuendatud instruktsioonide väljatöötamise põhimõtteid. Ametnike hinnangul ja toetudes teistele empiirilistele uuringutele (Panke 2011, 2012; Kaniok, Majer 2016) võib öelda, et see on õige suund, kuid lisaks on seejuures oluline EL asjade käsitlemine prioriteetsetena ja aktiivne ning sisuline osalus EL seadusloomes, millele aitab kaasa ametnike euroopalik sotsialiseerumine.

Intervjuude põhjal võib öelda, et Eestit Nõukogu töörühmades ja komiteedes esindavad ametnikud on üldiselt aktiivselt kaasatud riiklike seisukohtade ja läbirääkimiste juhistele koostamisele, mistõttu saab öelda, et EL tasand kindlasti mõjutab riigi huvide ja eelistuste kujundamist. Seega ei pea paika valitsustevahelisuse teooria ja ratsionalismi eeldus riigi huvide eksogeensusest riigiülese tasandi suhtes. Siiski peab jälgima, et ametlike seisukohtade väljatöötamine EL seadusloomes oleks EL tasandi ja riikliku tasandi vahel tasakaalustatud. Eesti ametnike vastuste ja varasemate empiiriliste uuringute põhjal (nt Panke 2010) põhjal võib järeldada, et tasakaal ei pruugi olla saavutatud ja riikliku tasandi panus võib jääda puudulikuks. See võib olla tingitud

ressursside (ametnikud, eksperdid, aeg, finantsid) vähesusest, aga ka passiivsest suhtumisest nii ametkondlikul tasandil (süsteem on võõras, tundub keeruline ja seetõttu tegeletakse asjadega siis, kui see on möödapääsmatu ja tehakse ära hädapärane) kui ka ühiskonnas tervikuna ("me oleme nii väikesed ja meist ei sõltu mitte midagi"). Kohatist passiivsust Eesti ametkondlikul tasandil võib järeltada intervjuude alusel ja Panke uuringutest (2009, 2010) ja teise punkti paikapidavust näitab Standard Eurobaromeetri 85 uuring, mille järgi 64% küsitletutest Eestis tunneb, et tema arvamust Euroopas ei võeta kuulda (Spring 2016). Ressursside vähesuse ja passiivse suhtumise koosmõju tulemusena on Eesti olnud võrreldes teiste EL väiksemate riikidega üks väheaktiivsemaid EL seadusloomes osalejaid koos Küprose, Kreeka, Bulgaaria, Leedu ja Maltaga (Panke 2009), sõltmata sellest, et Eestis on ühiskonnas üldiselt poolehoid EL suhtes EL keskmisest kõrgem. Kuid paraku just aktiivsus on see, mis aitab väikeriigil läbirääkimistel edu saavutada ja kompenseerida väiksusest tingitud puudused (ressursside vähesus, hääle madal kaalukus, kauplemisjõu piiratus) (Panke 2009, 2010, 2011, 2012).

Kui riiklikul tasandil jääb puudu aktiivsusest ja teadlikkusest, kuidas otsustussüsteem Brüsselis praktikas toimib, siis selle osa peavad kompenseerima alalise esinduse ametnikud ja pealinnast vaadates võib tunduda, et nad suruvad liigselt peale oma nägemust ja on "brüsseliseerunud". Sellega võivad kaasneda negatiivsed efektid:

- 1) Legitiimsuse erosioon, mis on tingitud ühet poolt otsustusprotsessi läbipaistmatusest, kuna suur osa kokkulepetest tehakse Nõukogus allüksuste tasandil, mis on avalikkuse eest varjatud ja samuti liiga Brüsseli-kesksest riiklike seisukohtade väljatöötamisest.
- 2) Demokraatia defitsiit, kuna seisukohtade väljatöötamisel ei võeta laiapõhjalisemalt arvesse erinevaid huvisid.
- 3) Probleemid EL õigustiku rakendamise faasis, kui selguvad mõjud, milledega ei osatud arvestada.

Magistritöö autor näeb negatiivsete efektide ärahoidmiseks ja Eesti mõjuvõimu edendamiseks EL poliitikakujundamises ja otsustusprotsessis lahendusena euroopalikku sotsialiseerumist nii riigi ametkondade (ministeeriumide) tasandil kui ühiskonnas üldiselt, sest see stimuleerib aktiivsust ja koostööd EL seadusloomes. Siinjuures autor

täpsustadab, et peab sotsialiseerumise all silmas mitte niivõrd euroopameelset hoiakut, vaid teadlikkust EL protsessidest ja oskust ning soovi nendes osaleda. See tähendab, et ministeeriumi ametnikud, kes tegelevad EL asjadega, peaksid saama lähedasema ja tihedama kokkupuute EL tasandiga ning isiklikuma ülevaate sellest, kuidas otsustusprotsess praktikas Brüsselis kohapeal toimub. Teisalt on vaja riiklikul tasandil tekitada ühiskonnas suuremat huvi EL vastu üldiselt ning tõstma huvigruppide motivatsiooni EL seadusloomes kaasa rääkida. See tõstaks üldist motivatsiooni ja aktiivsust EL asjadega tegelemiseks. Vaja oleks nn "vaese ja väeti" väikeriigi mõttemallist lahti öelda ja julgemalt juurutada "väike, aga tubli" mõttemalli. Üks intervjuueeritud ametnik ütles, et seda Eesti püüabki praegu teha (V5) ja selleks, et see paremini toimida saaks, tuleks muuhulgas tihedada sidemeid valitsussektori ja huvigruppide, ettevõtlussektori, valitsusväliste organisatsioonide ja muude kodanikuühenduste vahel.

Eesootav Euroopa Liidu Nõukogu Eesti eesistumine võib palju kaasa aidata euroopalikule sotsialiseerumisele ametnikkonna tasandil ja ühiskonnas tervikuna. Arvestades põhjalikke ettevalmistusi ja selle raames olemasoleva ametnikkonna koolituskava, millest peamine osa on suunatud töörühmades osalevate ametnike teadmiste ja oskuste edendamisele, võib eeldada, et see koos eesistumisest saadud kogemusega tõstab oluliselt Eesti ametnike professionaalsust EL asjadega tegelemisel. Samuti võib eeldada, et praktiline kogemus olla EL otsustusprotsessi keskmes ja kanda vastutust selle eduka toimimise eest mõjutab positiivselt ka Eesti ametnike euroopalikku sotsialiseerumist, mis võiks olla koos Nõukogu Eesti eesistumise edukuse analüüsiga üks edasisi uurimissuundi. Kuna eesistumist kajastatakse kindlasti palju ka erinevate meediakanalite vahendusel, siis loodetavasti tõstab see üldsuse huvi ja teadlikkust EL temaatika osas ning ärgitab aktiivsemalt kaasa rääkima ning ka osalema EL seadusloomes.

Hinnates empiirilise analüüsi alusel teoreetiliste eelduste paikapidavust võib öelda, et kuigi ratsionalistlik mõtteviis suudab üsna hästi selgitada ametnike kohanemist EL institutsionaalse keskkonnaga ja selle mõju toimija hoiakutele, käitumisele ja läbirääkimiste tulemile, peegeldab tegelikke arenguid paremini ratsionalistliku ja konstruktivistliku loogika koosmõju. Neofunktsionalismi eeldus identiteedi muutumise

("brüsseliseerumise") kohta ei leidnud kinnitust, küll aga võib tõeseks pidada euroametnike mitmikidentiteedi teesi, mis seondub rollipõhise sotsialiseerumise tüübiga. Seejuures on tajutav rollidevaheline hierarhia, mille puhul riigi esindaja roll ja riigi huvidest lähtuv käitumine on prevalveeriv ning seda täiendab riigiülene roll ehk soov edendada otsustusprotsessi ja aidata kaasa EL integratsioonile. Samuti leiab kinnitust, et EL keskkond ja ametnike sotsialiseerumine mõjutavad läbirääkimiste viisi Nõukogu töörühmades ja komiteedes, kus otsustamine konsensuslikkuse põhimõttel on (mõningate eranditega, nt SCA) levinud praktika, ning EL tasand mõjutab riiklike eelistuste kujunemist. Siiski ei tohi konstruktivismi eelduste paikapidavust reaalsuses üle hinnata. Empiirilise analüüsi alusel võib öelda, et Eesti ametnike identiteeti ja hoiakuid kujundavad paljuski riikliku tasandi tegurid ja Brüsseli-eelsed kogemused ja tõekspidamised. Samuti ei leia kinnitust, et esindajad hakkaksid eelistama riigiüleseid lahendusi riiklike huvidest arvelt. Õppimise käigus kohanetakse otsustusprotsessi iseärasustega ja mitteametlike reeglitega, millega arvestatakse riiklike huvidest kaitsmisel ja mis on ratsionaalne samm arvestades interaktsioonide tihedust ja otsustusprotsessi järjepidevust ja pikaajalist perspektiivi.

KOKKUVÕTE

Euroopa Liidu (EL) toimimine on väga põhjalikult ja ulatuslikult formaalselt reglementeeritud ning kirja pandud ühenduse õigustikus. Keskendumine formaalsetele reeglitele jätab paraku varju väga olulise osa EL igapäevasest toimimisest, ega anna terviklikku pilti EL poliitikakujundamisest, mille lahutamatuks osaks on informaalsed reeglid, normid, tavad ja käitumispraktikad, millega otsustusprotsessis osalevad ametnikud peavad arvestama suhtlemisel kolleegidega teistest liikmesriikidest ja EL institutsioonidest. Euroopa Liidu kontekstis nimetatakse sellist EL normatiivse ja sotsiaalse keskkonnaga kohanemise protsessi euroopalikuks sotsialiseerumiseks. Käesolev magistritöö keskendub Euroopa Liidu Nõukogu ettevalmistavate üksuste - töögruppide ja komiteede - mitteametlike reeglite ja sotsialiseerumise uurimisele, sest nende tasandil saavutatakse enamik liikmesriikidevahelistest kokkulepetest Euroopa Komisjoni algatuste osas, mis ministrite poolt kinnitatuna ja koostöös Euroopa Parlamendiga seadusandliku tavamenetluse käigus saavad osaks EL õigustikust. Komiteede ja tööühmade ametnikud on ka tähtsaks ühenduslüliks Brüsseli ja riikliku tasandi vahel, sest nad koguvad ja vahetavad informatsiooni otsustusprotsessi kohta ja on sageli kaasatud oma riigi seisukohtade kujundamisse. Väikeriigi puhul sõltub läbirääkimistel edu saavutamine suuresti tema esindaja võimekusest, sest väikeriigi häälel on vähe kaalu ja tal ei ole suurriikidega võrdset mõjuvõimu. Eriti tähtis on EL otsustusprotsessi peensusteni tundmine EL Nõukogu eesistumise perioodil, sest riigi ametnikkonnale langeb vastutus kogu EL poliitikakujundamise juhtimise eest.

Magistritöö eesmärk on analüüsida Nõukogu komiteedes ja tööühmades osalevate Eesti ametnike kohanemist EL normatiivse ja sotsiaalse keskkonnaga ning hinnata selle mõju ametnike hoiakutele ja käitumisele ning läbirääkimiste tulemile ja riiklike eelistuste kujunemisele. Ametnike sotsialiseerumisse suhtutakse pahatihti halvustavalt, sest seda samastatakse nende hoiakute ja identiteedi ümberkujunemisega, lojaalsuse ülekandumisega Brüsselisse ning riiklike huvide tahaplaanile jätmisega, mida kujundlikult nimetatakse "brüsseliseerumiseks". Magistritöö autori arvates tuleneb selline suhtumine sotsialiseerumise kontseptsiooni liiga ühekülgsest tõlgendamisest ja pealegi ei ole ametnike lojaalsuse ülekandumine empiirilistes uuringutes üldjuhul tõendamist leidnud. Autor ei eita, et EL keskkond avadab mõju ametniku hoiakutele ja

käitumisele, kuid väidab, et sotsialiseerumise olemus seisneb ka teadlikkuses EL otsustusprotsessist ja oskuses selle normatiivses ja sotsiaalses keskkonnas edukalt toime tulla. Autor soovib oma uurimistööga aidata kaasa ametnike sotsialiseerumise olemuse ja tagajärgede paremale mõistmisele, mis aitaks hajutada selle mõiste negatiivset kuvandit.

Magistritöös esitatud empiirilise analüüsi tulemused võib kokku võtta kahe peamise järeldusena, millest esimene puudutab ametnike hoiakuid ja identiteeti, ning teine seondub käitumislake mõjudega. Esiteks võib väita, et osalemine otsustusprotsessis EL tasandil ei avalda ametnike Euroopa integratsioonimeelsusele nii tugevat mõju, et see võiks tähendada "brüsseliseerumist" ja rahvusliku hoiaku nõrgenemist ning motivatsiooni langust Eesti riigi huvide eest seismisel. Kuigi leidis viiteid, et tegelemine EL asjadega soodustab euroopameelse hoiaku kujunemist, võib Brüsselis töötamise kogemus tugevdada nii euroopameelsust kui ka rahvuslikku hoiakut või jätta amtniku tõekspidamised Euroopa integratsiooni suhtes hoopis muutumatuks. Intervjueeritud Eesti ametnike puhul leidis enam kinnitust viimane variant. Kuna enamik ametnikke olid Euroopa lõimumise osas positiivselt meelestatud juba enne Brüsselisse siirdumist, näitab see seda, et ametnike hoiakuid ja identiteeti kujundavad tegurid peituvad suuresti riiklikul tasandil. Seega tuleks ametnike identiteedi kujunemise analüüsimiseks keskenduda Brüsseli-eelsetele ja mitte niivõrd Brüsseli-järgsetele hoiakutele ja kogemustele ning arvestada seejuures riigi ajaloolisi, institutsionaalseid, kultuurilisi, poliitilisi jms tegureid. Näiteks mõjutab hoiakuid see, millised on ühiskonnas ning poliitilise ja administratiivse eliidi väärtused ja veendumused, kui palju aega ametnikele võimaldatakse EL asjadega tegelemiseks, milline on ministeeriumisisene töökorraldus ja juhtimiskultuur ja mil määral käsitletakse EL küsimusi prioriteetsetena.

Riiklike esindajate identiteeti võib pidada kahepidiseks. See tähendab, et nad tajuvad ennekõike oma riigi esindusrolli ja käituvad riigi eesmärkide saavutamise vajadusest lähtuvalt. Teisalt nad tunnevad ka oma riigiülest rolli ehk vastutust tagada otsustusprotsessi sujuvus oma töörühma või komitee tasemel, sest selle alusel hinnatakse selle töö edukust, ning soovi aidata kaasa Euroopa integratsiooni puudutavate probleemide lahendamisele, eriti kui selles nähakse kasu liidu ühtsusele ja

efektiivsele toimimisele (nt ühisturg, julgeoleku ja rahu tagamine). Nende rollide vahel on tajutav hierarhia, mis tähendab, et riigi esindaja roll on primaarne ja riigiülene roll sekundaarne. Kumba rolli ametnik ise selgemalt tunnetab, sõltub väga palju kontekstist, läbirääkimiste teemast ja selle olulisusest Eesti riigi jaoks ning ka grupist, mille liige esindaja on. Mida tähtsam on konkreetne küsimus Eesti riigile, seda jäigemad ollakse oma eelistuste osas järelandmisi tegema. Samuti, mida sagedasem ja intensiivsem on grupi liikmete vaheline suhtlus ja ühtsustunne, mille tekkimist soodustab eraldatus riikliku tasandi survest ja madalam politiseerituse määr, seda suuremat tähtsust omab ametniku jaoks tema sotsiaalne staatus ja reputatsioon grupis, sest need on mõistetavad sotsiaalse mõjuvõimu vahenditena ja aitavad kaasa ametniku edukusele oma eesmärkide saavutamisel ja riigi huvide eest seismisel. Seega võib öelda, et mida enam on keskkonnas sotsialiseerumist soodustavaid tegureid, seda tugevamalt avaldab sotsialiseerumine mõju ametnike hoiakutele. Siiski võib seda mõju hinnata kokkuvõttes tagasihoidlikuks. Kõiki eelpool nimetatud järeldusi euroametnike identiteedi ja hoiakute kohta võib toetada varasemate empiiriliste uuringute tulemustega, mis tõstavad magistritöö autori poolt läbiviidud analüüsi tulemuste usaldusväärsust.

Teine oluline järeldus, mille autor oma analüüsile tuginedes teeb, on see, et euroopalik sotsialiseerumine stimuleerib õppimise ja praktilise kogemuse kaudu otsustusprotsessis osalemise aktiivsust ja suurendab ametniku sisulist panust sellesse ning seeläbi edendab tegureid, mis väikeriigi puhul on olulised rahvusvahelistes läbirääkimistes edu saavutamiseks. Eesti on olnud EL seadusloomes väheaktiivsete riikide hulgas, mistõttu autor väidab, et euroopalik sotsialiseerumine, mis siinkohal on mõistetav kui teadlikkus, kuidas EL otsustusprotsess toimib ja millised mitteametlikud reeglid seda mõjutavad, ja oskus selles protsessis hakkama saada, aitab parandada Eesti väljavaateid oma huvide integreerimisel EL õigustikku. Mida paremini õpib ametnik tundma EL otsustusprotsessi iseärasusi, seda kindlamalt ja mugavamalt ta ennast selles tunneb ning oskab leida ja kasutada võimalusi, kuidas Eesti huve edukamalt esindada. Seega positiivne mõju avaldub nii aktiivsemas käitumises kui suhtumises oma tööülesannete täitmisesse, edendab omaniku- ja vastutustunnet ning soovi anda oma panus. Sotsialiseerumist soodustavateks eeltingimusteks on seejuures riigi administratiivne võimekus (inim-, aja- ja finantsressurss) ning EL küsimuste üldine prioritseerimine riiklikul tasandil. EL seadusloomes osalemine aktiivsus on positiivselt seotud ka riigi

EL liikmeks olemise ajaga ja Nõukogu eesistujaks olemise kogemusega, sest see rikastab EL seadusloomes osaleva ametnikkonna teadmiste ja oskuste pagasit ning loob nn institutsionaalse mälu.

Väikeriigi jaoks on läbirääkimistel edu saavutamiseks olulised tegurid 1) Euroopa Komisjoni algatusi puudutavate riiklike huvide kiire väljaselgitamine ja nende prioritseerimine, mis võimaldab paindlikkust, ning ressursside paigutamine enim tähtsatesse küsimustesse, 2) ekspertiisi kvaliteet, 3) suhtlusvõrgustiku loomine ja tihendamine nii riiklikul tasandil kui EL tasandil, 4) õigeaegete ja kvaliteetsete instruksioonide väljatöötamine, millele esindajad läbirääkimistel tuginevad. Kõiki neid tegureid stimuleerib aktiivsus ja koostöö, mida omakorda soodustab euroopalik sotsialiseerumine. Kui need tegurid on eeskujulikult täidetud, siis saavad riiklikud esindajad aktiivsemalt osaleda läbirääkimistel ning rakendada edukamalt veenmistaktikat, millele sageli rajaneb väikeriikide strateegia.

Eesti kui väikeriigi jaoks on kasulik, et otsustusprotsessis järgitakse peamiselt konsensuslikkuse mitteametlikku normi, koos argumentatiivse veenmise, vastastikuse tunnustamise ning tegevuse koordineerimise normidega, sest nende puhul aitab sotsiaalne mõjuvõim tasandada riikide suurusest ja jõukusest tulenevad mõjujõu erinevused. Seetõttu on ülimalt oluline, et riiklikul esindajal on toimiv suhtlusvõrgustik, hea maine ning grupis valitseks heasoovlik ja koostööle orienteeritud õhkkond. Eesti ametnike kohanemist EL normatiivse ja sotsiaalse sfääriga võib iseloomustada ratsionalistliku tagajärje loogika ja konstruktivistliku kohasuse loogika koosmõjus, sest normide järgimine on teadlik ja ratsionaalne samm, mis lähtub soovist edukamalt kaitsta riigi huve ning arvstab seejuures läbirääkimiste järjepidevusega ja vajadusega hoida grupis sõbralikku ja konstruktiivset õhkkonda.

Eesti puhul paistab silma, et sotsialiseerumist tuleb edendada eelkõige ministeeriumide tasemel, sest nende vastutusel on riiklike seisukohtade kujundamine ja elluviimine. Riiklike esindajate panus sellesse on vajalik, et arvesse võetaks ka EL dimensioon, kuid süsteem peab olema tasakaalus ja riiklik tasand ei tohi jääda passiivseks oma panuse andmisel. Vastasel korral võib euroametnike panus jääda näiliselt domineerivaks, mida riiklikul tasandil võidakse tõlgendada "brüsseliseerumisena". Eesti huvide realiseerimise jaoks EL-is oleks autori arvates vajalik tõsta ka Eesti ühiskonna üldist teadlikkust ja

huvitatust EL poliitikakujundamisest ja tihendada sidemeid valitsussektori ja erinevate huvigruppide tasandil, mida võib samuti mõista euroopaliku sotsialiseerumisena. See aitab laiapõhjalisemalt selgitada välja huvid ja tõsta seeläbi ka seisukohtade legitiimsust, vähendada demokraatia defitsiiti ning tõsta huvigruppide motivatsiooni EL seadusloomes osaleda. Samuti võimaldab kaasatus teostada algatuste osas põhjalikumat analüüsi, mis aitab ühelt poolt tõsta läbirääkimiste juhiste kvaliteeti ning teiselt poolt hõlbustab hiljem EL õigustiku rakendamist ja suurendab Eesti esindajate eduvõimalusi läbirääkimistel.

Autor usub, et eelseisvaks EL Nõukogu Eesti eesistumiseks ettevalmistumine ja selle läbiviimine edendab Eesti ametnike euroopalikku sotsialiseerumist ja stimuleerib seeläbi aktiivsust ka edaspidi ning eesistumisest saadav kogemus mõjutab positiivselt Eesti esindatust ja edukust hilisemas rutiinses otsustusprotsessis. Samuti autor loodab, et eesistumine tõstab ka Eesti ühiskonna üldist huvi EL temaatika vastu ja ärgitab aktiivsemalt osalema EL seadusloomes.

Magistritöö uurimisprobleemist tulenevalt pakub autor välja võimalikud edsised uuringusuunad:

- analüüsida, mil määral praktikas realiseerub tasakaalu põhimõtete järgimine Eesti huvide väljaselgitamisel ja ametlike positsioonide väljatöötamisel EL õigustiku osas, määratleda tegurid, mis seda soodustavad ja takistavad ning pakkuda välja lahendusi, kuidas süsteem paremini toimima saada.
- seoses Nõukogu eesistumisega analüüsida, kuidas eesistumiseks valmistumine ja selle läbiviimise kogemus on mõjutanud Eesti ministeeriumitasandi ametnike euroopalikku sotsialiseerumist, nende hoiakuid, aktiivsust ja motivatsiooni EL seadusloomes osalemisel ning kas sellel on olnud positiivsed ilminguid Eesti edukusele EL otsustusprotsessis
- hinnata, kuidas mõjutas eesistumine Eesti ühiskonna üldist huvi ja teadlikkust EL temaatika osas, kas see aitas tihendada sidemeid valitsussektori ja muude ühiskonna segmentide vahel ning suurendada nende motivatsiooni panustada EL õigustikku puudutavate Eesti huvide väljaselgitamisse ning osaleda võimalike riskide ja mõjude hindamisel.

KASUTATUD KIRJANDUS:

Erialased raamatud:

1. **Aspinwall, Mark; Schneider, Gerald** (2001) The rules of integration : institutionalist approaches to the study of Europe. Manchester ; New York : Manchester University Press
2. **Bache, Ian; George, Stephen; Bulmer, Simon.** (2011) Politics in the European Union. Third Edition. Oxford: Oxford University Press
3. **Checkel, Jeffrey** (2001) Social Construction and European Integration. In: The Social Construction of Europe. pp. 50-64
4. **Christiansen, Thomas; Follesdal, Andreas; Piattoni, Simona.** (2003) Informal governance in the European Union: an introduction: In: Informal Governance in the European Union. Edited by Christiansen, Thomas; Piattoni, Simona. Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar
5. **Cini, Michelle.** (2003) Intergovernmentalism.- European Union Politics. Edited by Cini, Michelle. New York: Oxford University Press, pp. 93-108
6. **Davis Cross, Mai'a K.** (2011) Security Integration in Europe: How Knowledge-based Networks are Transforming the European Union. Ann Arbor: University of Michigan Press
7. **Haas, Ernst B.** (2001) Does Constructivism Subsume Neo-functionalism? In: The Social Construction of Europe. Edited by Christiansen, Thomas; Jorgensen, Knud Erik; Wiener, Antje. London [etc.] : Sage, pp. 22-31
8. **Haas, Ernst B.** (2004) The uniting of Europe : political, social, and economic forces, 1950-1957 / Ernst B. Haas ; foreword by Desmond Dinan ; new introduction by Ernst B. Haas. Notre Dame (Ind.) : University of Notre Dame Press
9. **Hayes-Renshaw, Fiona; Wallace, Helen** (2006) The Council of Ministers. Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan
10. **Hoyland, B;** Hansen; VW (2014) Issue- specific policy- positions and voting in the Council. *European Union Politics*; Mar, 2014, 15 1, pp. 59-81
11. **Häge, Frank M.** (2013) Bureaucrats as law-makers: committee decision-making in the EU Council of Ministers. London; New York: Routledge

12. **Jensen, Carsten Stroyby.** (2003) Neo-functionalism. In: European Union Politics. Edited by Cini, Michelle. New York: Oxford University Press, pp. 80-92
13. **Kajnič, Sabina** (2011) The Council of the EU and the European Council. In: How the EU institutions work and... how to work with the EU institutions. Edited by Hardacre, Alan. London : John Harper Publishing, pp. 47-84
14. **Kasekamp, Andres.** (2014) Estonia. Eager to set an example in Europe. In: The new member states and the European Union : foreign policy and Europeanization / edited by Michael Baun and Dan Marek. London ; New York : Routledge, pp. 99-111
15. **Kleine, Mareike.** (2013) Informal governance in the European Union : how governments make international organizations work. Ithaca ; London : Cornell University Press
16. **Lewis, Jeffrey** (2003) The Council of the European Union. In: European Union Politics. Edited by Cini, Michelle. New York: Oxford University Press, pp. 148-165
17. **Lewis, Jeffrey** (2006) National Interests. Coreper. In: Peterson, John; Shackleton, Michael. The Institutions of the European Union. Second Edition. Oxford [etc.] : Oxford University Press, pp. 272-292
18. **Lewis, Jeffrey** (2010) Strategic Bargaining, Norms and Deliberation. In: Naurin, Daniel; Wallace, Helen. Unveiling the Council of the European Union : games governments play in Brussels. Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan, pp. 165-184
19. **Lewis, Jeffrey** (2014) COREPER: Linking Capitals and Brussels. In: Blom, Tannelie; Vanhoonacker, Sophie. The Politics of Information. The Case of the European Union. Palgrave Macmillan, pp. 65-77
20. **Moravcsik, A., Schimmelfennig, F.** (2009). Liberal Intergovernmentalism. In: Wiener, A., Diez, T (ed). European integration Theory, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, pp. 67-87.
21. **Moravcsik, Andrew** (2014) The Choice for Europe. In: In: The European Union : readings on the theory and practice of European integration / edited by Brent F. Nelsen and Alexander Stubb. Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan

22. **Niemann, Arne** (2010) *Explaining Decisions in the European Union*. New York: Cambridge University Press
23. **Nugent, Neill** (2010) *The government and politics of the European Union*. Basingstoke ; New York : Palgrave
24. **Pollack, Mark A.** (2005) *Theorizing EU Policy-Making*. – In: *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition. Edited by: Wallace, Helen; Wallace, William; Pollack, Mark A. New York: Oxford University Press
25. **Pollack, Mark A.** (2010) *Theorizing EU Policy-Making*. – In: *Policy-Making in the European Union*. Sixth Edition. Edited by: Wallace, Helen; Pollack, Mark A; Young, Alasdair. New York: Oxford University Press, pp. 15-44.
26. **Reus-Smit, Christian.** (2005) *Constructivism*. – In: *Theories of international relations*. Edited by Burchill, Scott et al. 3rd Edition. Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan
27. **Risse, Thomas** (2007) *Social Constructivism and European Integration*. In: *European Integration Theory*. Edited By Wiener, Antje; Diez, Thomas. New York [etc.] : Oxford University Press, pp. 159-176
28. **Saurugger, Sabine** (2014) *Theoretical approaches to European integration*. Basingstoke ; New York : Palgrave Macmillan
29. **Sandholtz, W; Zysman J.** (2014) 1992: Recasting the European Bargain. In: *The European Union : readings on the theory and practice of European integration / edited by Brent F. Nelsen and Alexander Stubb*. Basingstoke [etc.] : Palgrave Macmillan
30. **Schimmelfenning, Frank; Engert, Stefan; Knobel, Heiko.**(2006) *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*.
31. **Schimmelfenning, Frank** (2007) *Liberal Intergovernmentalism*. In: *European Integration Theory*. Edited By Wiener, Antje; Diez, Thomas. New York [etc.] : Oxford University Press, pp. 75-96
32. **Scully, Roger** (2005) *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour and Socialization in the European Parliament*. New York: Oxford University Press
33. **Trondal, Jarle** (2010) *An emergent European executive order*. Oxford: Oxford University Press

34. **Wallace, Helen** (2010) An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: Policy-making in the European Union. Sixth Edition. Edited by Wallace, Helen; Pollack, Mark; Young, Alasdair. Oxford : Oxford University Press, pp. 69-106

Teadusartiklid, konverentsiettekanded:

1. **Allerkamp, Doreen K.** (2009) Intergovernmentalism, reloaded. The Transformative Power of 'Intergovernmental' Council Policy-Making. Conference Item: Los Angeles, CA, April 23 – 25, 2009, pp. 1-30
2. **Beyers, Jan** (2005) Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. *International Organization*, 10/1/2005, Vol. 59, Issue 4, pp. 899-936
3. **Beyers, Jan** (2010) Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization. *Journal of European Public Policy*. Sep2010, Vol. 17 Issue 6, pp. 909-920
4. **Blair, Alasdair** (2001) Permanent Representations to the European Union. *Diplomacy & Statecraft*, Sep2001, Vol. 12 Issue 3, pp. 173-193
5. **Breuer, Fabian** (2010) Between Intergovernmentalism and Socialisation: The Brusselisation of ESDP. EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2010/48, pp. 1-15
6. **Checkel, Jeffrey** (2003) "Going native" in Europe? Theorizing social interaction in European institutions. *Comparative Political Studies*, Vol. 36 No 1/2, February/March 2003, pp. 209-231
7. **Checkel, Jeffrey** (2005) International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 10/1/2005, Vol. 59, Issue 4, pp. 801-826
8. **Clark, Julian; Jones, Alun.** (2011) Telling Stories About Politics: Europeanization and the EU's Council Working Groups. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2, pp. 341-366
9. **Comstock, Bryce** (2012) "Peer Pressure: Social Psychology and the Political and Security Committee," Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2012, Article 6.

10. **Duke, Simon; Vanhoonacker, Sophie** (2006) Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, Issue 2 (Summer 2006), pp. 163-182
11. **Egeberg, Morten**. (1999) "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making". In: Conference Item. Pittsburgh, PA. (Unpublished)
12. **Egeberg, Morten; Schaefer, Günter; Trondal, Jarle** (2003) The many faces of EU committee governance. *West European Politics*. July 2003, 26(3), pp. 19-40
13. **Galušková, Johana; Kaniok, Petr** (2015) I Do It My Way: Analysis of the Permanent Representation of the Czech Republic to the European Union. *Politics in Central Europe: The Journal of the Central European Political Science Association*; December 2015, Vol. 11 Issue: 2
14. **Gidisoglu, Sercan** (2010) Who is deciding in the EU?: The growing role of EU's institutional culture and informal procedures in decision-making. Paper prepared for the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010.
15. **Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R.** (1996) : Political science and the three new institutionalisms, MPIfG discussion paper, No. 96/6, pp. 1-32
16. **Heims, E.M.** (2013) The Role of 'Bureaucrats' in the Executive Order of the EU: Re-examining the Practices of the Commission, EU Agencies and Council Working Groups. *Journal of European Integration*, 35(6), pp. 723-729
17. **Heinisch, Reinhard; Mesner, Simone**. (2005) "COREPER: Stealthy Power Brokers or Loyal Servants to Their Government Masters? The role of the Committee of Permanent Representatives in a changing Union. Report from an Ongoing Research Project". Conference Item (Unpublished)
18. **Heisenberg, D.** (2005) The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*; Jan, 2005, 44 1, pp. 65-90
19. **Hooghe, Liesbet** (2005) Several Roads Lead to International Norms, but Few via International Socialization: A Case Study of the European Commission. *International Organization*, 10/1/2005, Vol. 59, Issue 4, pp. 861-898

20. **Häge, Frank M.** (2007) Committee Decision-Making in the Council of the European Union. *European Union Politics*, SAGE Publications, Volume 8 (3): pp. 299-328
21. **Häge, Frank M.** (2008) Who Decides in the Council of the European Union? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, Issue 3, pp. 533-558
22. **Jupille, Joseph; Caporaso, James A.; Checkel, Jeffrey** (2003) Integrating Institutions. *Comparative Political Studies*. Feb/Mar2003, Vol. 36 Issue 1/2, p7
23. **Juncos, Ana E., Pomorska, Karolina.** (2006) Playing the Brussels game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups. *European Integration Online Papers*, 2006, Vol. 10, Issue 11, pp. 1-18
24. **Juncos, Ana E.; Pomorska, Karolina.** (2007) The Deadlock that never happened: The Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council Working Groups. *European Political Economy Review* No. 6 (March 2007) , pp. 4-30
25. **Juncos, Ana E.; Pomorska, Karolina.** (2008) Does Size Matter? CFSP Committees after Enlargement. *Journal of European Integration*. Sep2008, Vol. 30 Issue 4, pp. 493-509
26. **Juncos, Ana E., Pomorska, Karolina.** (2011) Invisible and unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU foreign policy, *Journal of European Public Policy*, 18:8, pp. 1096-1114
27. **Juncos, Ana E., Pomorska, Karolina.** (2014) Manufacturing Esprit de Corps: The Case of the European External Action Service. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52 Issue 2, pp. 302-319
28. **Kaczyński, Piotr Maciej** (2009) Lessons from the Czech EU Presidency. CEPS Commentaries, 4 September 2009
29. **Kajnič, Sabina** (2009) Channels of Cooperation: A Case Study of Slovenia's Presidency of the EU. EPIN Working Paper No. 21/February 2009
30. **Kleine, Mareike** (2010) Making Cooperation Work: Informal Governance and Beyond. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: [<http://ssrn.com/abstract=1641953>]

31. **Lempp, Jakob, and Altenschmidt, Janko.** (2007) Supranationalization through Socialization in the Council of the European Union. Conference Item (Unpublished)
32. **Lempp, Jakob; Altenschmidt, Janko.** (2008) The Prevention of Deadlock through Informal Processes of 'Supranationalization': The Case of Coreper.. *Journal of European Integration*, Sep2008, Vol. 30 Issue 4, pp. 511-526
33. **Lewis, Jeffrey** (2000) The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, Jun2000, Vol. 7 Issue 2, pp. 261-289
34. **Lewis, Jeffrey** (2003a) Informal integration and the supranational construction of the Council. *Journal of European Public Policy*. Dec2003, Vol. 10 Issue 6, pp. 996-1019
35. **Lewis, Jeffrey** (2003b) Institutional Environments And Everyday EU Decision Making. Rationalist or Constructivist? *Comparative Political Studies*, February 2003, vol. 36, no. 1-2, pp. 97-124
36. **Lewis, Jeffrey** (2005) The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union. *International Organization*, 10/1/2005, Vol. 59, Issue 4, pp. 937-971
37. **Lewis, Jeffrey** (2009) The Impact of Institutional Environments on Negotiation Styles in EU Decision Making, UCD Dublin European Institute Working Paper 09-05, May 2009. pp. 1-31
38. **Lewis, Jeffrey** (2010) "How Institutional Environments Facilitate Cooperative Negotiation Styles in EU Decision Making." *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 5, pp. 650-666
39. **Lisoňová, Zuzana** (2009) What Makes the Difference between the Worst and the Best EU Council Presidency? Approaches to Evaluation of the EU Council Presidency. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs* Vol. XVIII, No. 3/2009, pp. 12-24
40. **Lisoňová, Zuzana** (2010) The Czech and Slovenian EU Presidencies in a Comparative Perspective. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*. 2010, Vol. 19 Issue 4, p79-84

41. **Maillard, Jacques; Smith, Andy.** (2003) Council Committees in the Government of the EU: Case-Study Comparisons from the 1st and 3rd pillars. Conference Item. Pp. 1-21
42. **Panke, Diana** (2009) Uploading Domestic Interests to the European Level: Why Some Small States are More Active than Others. [http://aei.pitt.edu/33116/1/panke._diana.pdf]
43. **Panke, Diana** (2010) Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of the EU Policies in 19 Small States. *West European Politics*, Vol. 33, No. 4, pp. 770-790
44. **Panke, Diana** (2011) Small states in EU negotiations: Political dwarfs or power-brokers? *Cooperation and Conflict*; Jun, 2011, 46 2, pp. 123-143
45. **Panke, Diana** (2012) Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs*. Sep2012, Vol. 25 Issue 3, pp. 313-328
46. **Pehe, Jiří** (2008) The Czech Eu Presidency- A Missed Opportunity? New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs. Spring 2008, Vol. 10 Issue 1, p15-17
47. **Pollack, Mark A.** (2001) International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, pp. 221-44
48. **Quaglia, Lucia; De Francesco, Fabrizio; Radaelli, Claudio M** (2008) Committee governance and socialisation in the EU: The State of the Art. *Journal of European Public Policy*, 15 (1). pp. 155-166.
49. **Risse, Thomas** (2000) "Let's argue!": Communicative action in world politics *International Organization*, 2000, 54(1), pp. 1-39
50. **Risse, Thomas** (2004) Global Governance and Communicative Action. In: *Government and Opposition* , 2004, 39, 2, pp. 288-313
51. **Risse, Thomas** (2005) Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration. *Journal of European Public Policy*, APR, 2005, 12 2, pp. 291-309
52. **Schimmelfennig, Frank** (2000) International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment. *European Journal of International Relations*. Mar2000, Vol. 6 Issue 1, pp. 109-139

53. **Smeets, Sandrino** (2013) How Issues Move or Get Stuck: Or How to Be Effective in the EU Council of Ministers. *European Integration online Papers* (EIoP) Special Issue 1, Vol. 17 (2013), Article 6, pp. 1-20.
54. **Smulders, Ben, Eisele, Katarina** (2012) Reflections on the institutional balance, the Community Method and the interplay between jurisdictions after Lisbon. *Research Papers in Law*, 04/2012. pp. 1-26
55. **Surubaru, Neculai-Cristian** (2010) Between Hammers and Anvils: The Socialization of European Permanent Representatives: Romania and Bulgaria - A Comparative Case Study *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 10, Issue 1 (March 2010), pp. 77-2
56. **Suvarierol, Semin; Busuiots, Madalina; Groenleer, Martijn.** (2013) Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union. *Public Administration*. Dec2013, Vol. 91 Issue 4, pp. 908-927
57. **Sweet, Alec Stone; Sandholtz, Wayne** (1997) European Integration and Supranational Governance, *Journal of European Public Policy*, 4:3, pp. 297-317
58. **Trondal, Jarle.** (2003) How Supranational are Intergovernmental Institutions? Assessing the Socializing Power of Council Working Parties. CES - Working paper no. 1, 2003. Agder University College, pp. 1-15.
59. **Tuulik, Maie** (2006) Kuidas võetakse väärtusi omaks? *HARIDUS* 7–8/2006, lk. 19-23
60. **Warntjen, A.** (2010) Between bargaining and deliberation: Decision-making in the Council of the European Union. *Journal of European Public Policy*. August 2010, 17(5), pp. 665-679
61. **Zürn, Michael; Checkel, Jeffrey** (2005) Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. *International Organization*, 10/1/2005, Vol. 59, Issue 4, pp. 1045-1079

Normatiivaktid:

Euroopa Liidu Leping Konsolideeritud Versioon). In: Euroopa Liit: Aluslepingute konsolideeritud versioonid. Põhiõiguste Harta. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010 (http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_et.pdf)

Poliitikadokumendid ja –uuringud:

1. Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise koolituskava. 07.04.2016 Riigikantselei.
[https://www.eesistumine.ee/sites/el_veeb/files/avalikud_failid/eesistumispersonali_koolituskava_iii_version_07.04.2016_0.pdf]
2. **Made, Vahur; Kasendi, Merle; Nõmm, Ekke; Saar, Andrus** (2008) Eesti esindatus ja osalemine Euroopa Liidu Ministrite Nõukogu töörühmades. Uurimuse lõpparuanne. Tallinn: Eesti Diplomaatide Kool
3. Standard Eurobarometer 81. Spring 2014. European citizenship.
4. Standard Eurobarometer 85. Spring 2016. Public Opinion in the European Union. First Results.
5. **Veldre, Vootele** Rahvakogu ettepanekute analüüs. Veebruar 2013 Peateema: Kaasatus.
[<http://ngo.ee/sites/default/files/Kaasatus%20%20ettepanekute%20kokkuv%C3%B5te.pdf>]
6. **Vertmann, Thor-Sten** Euroopa Liidu algatused ja kodanikuühenduste osalus Eesti seisukohtade kujundamisel. 14/01/2011. Eesti Euroopa Liikumine
[[http://euroopaliikumine.ee/admin/upload/EL_kaasamistava_ettekanne\(1\).pdf](http://euroopaliikumine.ee/admin/upload/EL_kaasamistava_ettekanne(1).pdf)]

Käsiraamatud, loengukonspektid:

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat. 2016 Riigikantselei
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/els/ametniku_el_kasiraamat_2016.pdf]

Veebilehed:

1. Eesti Euroopa Liidu poliitika ja selle eesmärgid.
[<https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/euroopa-liit/eesti-euroopa-liidu-poliitika-ja-selle-eesmargid>] 11.11.2016
2. Gondori Kroonika. Sissekanne 03.01.2016. Eesti suursaadiku Matti Maasika veebipäevik. [<http://gondorikroonika.vm.ee/03-01-2016/>] 02.02.2016
3. Origin and development of Coreper (2012) Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)

- [http://www.cvce.eu/en/obj/origin_and_development_of_coreper-en-debc33b6-de37-4f54-bb9a-0e3508885349.html] 12.01.2015
4. Coreper I. [<http://www.consilium.europa.eu/et/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>] 12.01.2015
 5. The decision-making process in the Council. The Council as an EU decision-maker. [<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/>] 12.01.2015
 6. **Raig, Ivar** (2009) Euroföderalistide kibedus. 12.06.2009.
 7. [<http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/eurofoederalistide-kibedus/>]

INTERVJU KÜSIMUSTIK

Taustinformatsioon

Palun kirjeldage lühidalt oma karjääri ning praegust tööd ja ametiülesandeid. Kui kaua olete töötanud (töötasite) EL institutsioonis? Milline on/oli Teie ametipositsioon ja millises vastutusalas (poliitika valdkonnas)? Kui tihti olete kontaktis oma kolleegidega teistest liikmesriikidest ja EL institutsioonidest? Kas need kontaktid toimuvad enamasti telefonikõne/meili/kohtumiste vormis?

Põhiküsimused

- EL alases kirjanduses määratletakse EL institutsioonid riigiülesteks ja valitsustevaheliseks. Selle määratluse järgi peetakse EL Nõukogu valitsustevaheliseks institutsiooniks. Olles osalenud EL Nõukogu töös, kuivõrd Te nõustute sellise määratlusega? Vastamiseks palun valige üks järgnevatest variantidest ja põhjendage oma valikut:

1- üldse ei nõustu; 2 - pigem ei nõustu; 3 - nõustun osaliselt; 4 -pigem nõustun; 5 - nõustun täielikult.

- Kas Teie nägemus EL Nõukogust kui valitsustevahelisest institutsioonist muutus pärast seda, kui asusite tööle riiklikult tasandil EL tasandile? Kui jah, siis palun selgitage, millest see muutus oli tingitud.
- Kas Teie hinnangul on EL Nõukogul ka riigiüleseid tunnuseid? Palun selgitage, tooge näiteid.
- Kas ja kuidas EL Institutsioonis töötamise kogemus on mõjutanud Teie isiklikke vaateid ja hoiakuid Euroopa lõimumise küsimuses (nt euroopameelsuse tõus või pigem rahvusmeelsema hoiaku tugevnemine)?
- Teie hinnangul, kuivõrd saab riigi esindaja läbirääkimistel tegutseda vastavalt isiklikele eelistustele ja vaadetele või eirates instruksioone? Vastamiseks palun valige üks järgnevatest variantidest: 1-mitte kunagi; 2-väga harva; 3-aeg-ajalt; 4-sageli; 5-pidevalt.

Millises olukorras on esindajal võimalik nii toimida?

- Teoreetiliselt on riigi esindaja roll esitada ja kaitsta läbirääkimistel oma riigi huve vastavalt riiklikul tasandil kujundatud seisukohale. Kuidas Te üldiselt hindate, mil

määral on riiklikul esindajal reaalne võimalus osaleda riikliku positsiooni väljatöötamises?

- Kas riigi esindaja isiklik eelistus või arvamus võib mõjutada riigi ametlikku positsiooni mingis küsimuses?
- Kas riigi esindajal on võimalusi paluda ametliku positsiooni ümber vaatamist või muutmist? Kui sageli seda seda võimalust kasutatakse?
- Kas Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalev ametnik muudab ajapikku oma käitumist ja strateegiaid läbirääkimistel? Kui jah, siis millest see muutus võib olla tingitud ja milles see väljendub?
- Erialases kirjanduses mainitakse sageli, et Coreperis ja töögruppides on välja kujunenud omalaadne läbirääkimiste kultuur ja käitumistavad, mis on mitteametlikud (ei ole kirja pandud protseduurireeglites). Palun kirjeldage, milles see avaldub ja nimetage mõned Teie arvates olulisemad mitteametlikud reeglid.
- Kas ja kuidas sotsiaalsed tegurid (mis tulenevad tihedast suhtlusest kolleegidega Coreperis või töögruppides ja teistes EL institutsioonides ning seda ka töövälisel ajal) mõjutavad riigi esindaja tööd ja edukust läbirääkimistel?
- Tihedate sotsiaalsete sidemete tõttu, mis ühendavad Coreperi või töögruppide liikmeid, vaadeldakse neid omalaadse klubina. Kas olete tajunud dilemmat, kus peate riigi esindajana jäigalt kaitsma oma riigi huve, kuid see põrkub mingil määral Coreperi või töögrupi „klubi“-mentaliteediga? Kuidas sellises olukorras käitutakse?
- Kas „klubi“ õhustik lihtsustab või pigem raskendab riigi esindaja jaoks oma riigi huvide kaitsmist?
- Millist tulemust püüab riigi esindaja läbirääkimistel saavutada – kas oma riigi huve maksimeeriv, liidu kui terviku huve arvestav või kompromisslahend, mis rahuldab suuremal või vähemal määral kõiki riike?

INTERVJUUDE TOIMUMISE KOHT JA AEG:

- Siseministeerium, 18.juuli 2014
- Siseministeerium, 02.august 2014
- Riigikantselei EL Sekretariaat, 09. september 2014
- Välisministeerium, 16.september 2014
- Tartu Ülikool, 18. september 2014
- Välisministeerium, 08. oktoober 2014
- Põllumajandusministeerium, 06. november 2014
- Põllumajandusministeerium, 18. november 2014
- Siseministeerium, 27.jaanuar 2015
- Haridus- ja Teadusministeerium, 02. veebruar 2015

Otsustusprotsessi olulisemad mitteametlikud reeglid

Järgnevalt esitatakse koos selgitavate kommentaaridega informaaalsed reeglid, millele erinevate uuringute autorid on enam viidanud (Lewis 2000, 2003, 2005; Juncos, Pomorska 2006, 2007, 2011; Lempp, Altenschmidt 2007, 2008 jt). Need on:

- **Konsensuslik otsustamine** (*consensus-reflex*) – see on põhimõte, mis on sügavalt juurdunud Nõukogu otsustusprotsessi (Juncos, Pomorska 2007, 2011, uuring töögruppide sotsialiseerumisest CFSP valdkonnas; Breuer 2010 Political Security Committee; Heinisch, Mesner 2005 ja Cross 2011 Coreperi kohta, Kleine 2013: 87-107; Kleine 2010, Howorth 2012 CFSP valdkonnas, Aus 2010 JHA valdkonnas, Lewis 2003, Heyes-Renshaw, Wallace 2006). Kuigi aluslepingud lubavad enamikes valdkondades otsustamise kvalifitseeritud häälteenamuse meetodil, tehakse kuni 80% otsustest konsensusel põhimõttel (Heisenberg 2005: 65). Riiklikud esindajad on nõus kulutama lisaaega selleks, et jõuda üksmeelse lahenduseni, samas kui ametlik hääletamiskord võimaldaks kiiremini otsuseni jõuda. Otsuste vetostamine ja vastuhääletamine on harv, sest sellist käitumist, nagu muuhulgas ka hääletamise nõudmist vastavalt ametlikule korrale, peetakse ebasobivaks ja märgiks, et esindaja ei ole avatud koostööks teiste esindajatega. Konsensuslik otsustamine on levinud ka nn kõrge poliitika valdkonnas (nt CFSP), kus teooria järgi võiks eeldada kauplemist ja vetostamisega ähvardamist (Juncos, Pomorska 2007: 17) Empiirilised uuringud näitavad, et kokkuleppe saavutamine ("*keep everyone on-board*") on Nõukogus laialt levinud praktika. Välditakse isolatsiooni jäämist, eriti on see tuntav väikeriikide puhul. Sellega haakub veel üks mitteformaalne norm, et vähemusse või isolatsiooni jäävat riiki ei hääletata välja, kuni ta näitab üles koostöövalmidust ja püüab leida kompromissi (Lewis 2003:1008). Sellel on ka täiesti ratsionaalne põhjendus, sest läbirääkimisprotsess on järjepidev ning mõnel muul hetkel võib iga riik leida end samast olukorrast. Lewis väidab, et konsensuslikku otsustamist võib täheldada Nõukogu kõigil tasemetel alates ekspertideni töögruppides kuni ministrite ja riigipeadeni välja ning seda sõltumata ametlikust otsustamise reeglist, kuigi peale QMV laialdast kasutuselevõttu pärast 1980.-ndaid aastaid toimuvad läbirääkimised nn

hääletamise varjus (Lewis 2003:1007). Kuigi Lewis leiab, et konsensuse normi peetakse Nõukogus juba ise-enesest mõistetavaks (2003:1008), ei ole siiski selle normi mõjujõud ühtviisi tunnustatud kõikide uurijate poolt. Nt Høyland ja Hansen (2014) leiavad, et konsensuse norm kaotab jõu, kui arutluse all on olulisemad ja silmatorkavamad küsimused.

• **Vastastikku teenete osutamine** (*diffuse reciprocity*) – see tähendab, et grupp riiklikke esindajaid toetab mingit liikmesriiki küsimuses, mis ei ole nende jaoks antud ajahetkel otseselt oluline ning loodavad saada vastuteenena toetust tulevikus (Lewis 2000: 268). See võib toimuda erinevas vormis, nt kontsessioonina, vaoshoituses nõudmiste ja lõpplahenduse tingimuste osas, erapooletuks jäämises selle asemel, et vastu hääletada, valmisolekus püüda mõjutada riiklikke instantse positsiooni ümbervaatamiseks, et kergendada kokkuleppe saavutamist jmt. Vastuteene konkreetsed osapooled, selle sisu ega ulatus ning saamise aeg ei ole kindlaks määratud. Taolisele "hajutatud" vastuteenete osutamisele vastandub spetsiifilise vastuteene osutamine (*specific reciprocity*), mille puhul teene eest saadavas kompensatsioonis lepitakse kohe kokku. Spetsiifilise vastuteene näideteks on teene-teene vastu (*log-rolling*), häälhääle vastu (*vote-trading*), pakett-tehingud (*package deal*), teemade sidumine eelnõu sees ja nende vahel (*issue-linkages*) (Naurin 2015: 729). Hajutatud vastuteene puhul näitab osapool üles suuremat lahkust, kui tundub antud formaalse raamistiku, mõjujõu ja eelistuste puhul optimaalne ja ratsionaalne (Naurin 2015: 729).

• **Sügav usaldus ametnike vahel** (*thick trust*) - eriti omane komiteedele ja töörühmadele, mille liikmed suhtlevad sageli ja intensiivselt (nt Coreper) nii ametlikel kohtumistel kui ka informaalselt (nt kohvipausid, lõuna- ja õhtusöögid, ühised väljasõidud), sest see aitab arendada liikmete vahel usaldust ja vastastikust austust. Usalduslik õhkkond julgustab rääkima otse ja ausalt ning kartuseta, et tundlik informatsioon jõuab kolmandate osapoolteni (Lewis 2000: 269; 2005: 949). Lewis märgib oma uuringus, et uued liikmed kipuvad esialgu kolleegides teistest liikmesriikidest nägema rivaale, seega usaldus ei teki automaatselt, vaid luuakse tavaliselt ajapikku ja tuleb välja teenida (2000: 269).

• **Vastastikune mõistmine ja tunnustamine** (*mutual responsiveness*) – valmisolek mõista ja arvestada kolleegide probleeme. Tehes tihedalt koostööd õpivad riiklikud esindajad tundma vastastikuseid perspektiive ja väljakutseid, mida püüavad läbirääkimiste käigus arvestada, et mitte läheneda küsimuste aruteludele viisil, mis võib mingi liikmesriigi esindajale probleeme valmistada. See eeldab mitte lihtsalt positsioonide esitamist esindaja poolt, vaid nende selgitamist ja põhjendamist (Lewis 2000: 270). Seeläbi luuakse alus deliberatiivsel teel ehk arutluse käigus kokkuleppe saavutamiseks ning otsuse kollektiivseks legitimiseerimiseks (Lewis 2000: 270). Seetõttu on vastastikune mõistmine konsensuslike otsuste alustala ning peamine tööriist, mille abil koondatakse ja tasandatakse eri liikmesriikide lahknevad huvid.

• **Kompromisside tegemise tava** (*culture of compromise*) – üldine valmisolek liikmesriikide lahknevate huvide kohandamiseks ja ühisosa leidmiseks. Võtab sisuliselt kokku kõik eelnevalt välja toodud mitteametlikud käitumisnormid. Eeldab sotsiaalset õppimist ja kohanemist kehtivate normidega ning valmisolekut teatavaks vaoshoituseks riiklike huvide kaitsmisel (nt loobumist seisukohtadest, mida pole võimalik toetada veenva argumendiga). Kompromissotsusteni jõudmist hõlbustab Coreperis horisontaalne mõõde, mis võimaldab eri taktikate abil jõuda lahendusieni, sidudes küsimusi ja teemasid omavahel. Juurdunud on põhimõtte, et kellesti ei "sõideta jõuliselt üle", vaid pigem ollakse nõus panustama aega ja nägema vaeva, et ükski liikmesriik ei tunneks, et temaga ei arvestata.

• **Tegevuse koordineerimine** (*co-ordination reflex*) - üks olulisemaid protseduurireegleid, mis sisuliselt tähendab, et otsustamisele eelneb esindajate omavaheline konsulteerimise ja informatsiooni jagamise faas, kus oluline roll on nii formaalsetel infokanalitel kui ametnike mitteformaalsel suhtlusel (Juncos, Pomorska 2011: 1105). Juncos ja Pomorska rõhutavad, et infovahetus on eriti oluline väikeste liikmesriikide seisukohast, kelle jaoks EL tasand on tähtsaks infoallikaks. Nad selgitavad, et ametlike kohtumiste ajaressurss on väga piiratud ja nende jooksul ei jõuta selgitada riiklike positsioonide tagamaid, mistõttu mitteametlik infovahetus on asendamatu. Nad viitavad ühe kogenud diplomaadi soovitusel, mille järgi siiski ei tasu ületähtsustada mitteametlikku infovahetust

ning tuleks kasutada võimalust ametlike kohtumiste ajal sõna võtta (Juncos, Pomorska 2007: 15). Koordineerimise refleks viitab ka riiklike seisukohtade kujundamisel arvestamist teiste liikmesriikide seisukohtadega. Paindlikkus tagab esindaja jaoks paremad väljavaated soodsa lõpplahendi saavutamiseks, võrreldes jäiga ja radikaalse seisukohaga, sest viimasel juhul riskib esindaja kaotada kolleegide silmis usaldusväarsust ja kahjustab seega oma mainet. Seetõttu ollakse ka ametlike kohtumiste ajal valmis vajadusel seisukohti pealinnaga kooskõlastama (Juncos, Pomorska 2007: 16).

- **riiklike seisukohtade järjepidevus ja kooskõla** (*consistency*) - institutsiooni eri tasemetel tehtud otsused peavad olema kooskõlas, et vältida olukordi, kus kõrgematel otsustustasanditel võetakse arutluse alla küsimused, milles madalamal tasandil oldi juba varem kokku lepitud (Juncos, Pomorska 2007: 22-23). Vältida tuleb ka lahknevate positsioonide esitamist eri foorumites. See on vajalik reegel järjepideva ja sujuva otsustusprotsessi tagamiseks ning sõltub paljuski liikmesriikide koordinatsioonimehhanismi tõhususest.

- **vajadus tagada efektiivne ja sujuv otsustusprotsess** (*make things work*) - allüksuste tasandil kannustab esindajaid soov jõuda kokkuleppeni omavahel ning mitte eskaleerida probleemi kõrgemale tasandile. See on iseloomulik nii töögruppidele (nt Juncos, Pomorska 2011) kui Coreperile (nt Lewis 2000) ja teistele komiteedele.

- **argumentatiivne veenmine** (*normative suasion*) – riiklikud esindajad kaitsevad oma huve tegutsedes vastavalt nõ veenva argumenti printsiibile. See tähendab, et nad ei esita jäike nõudmisi, vaid püüavad oma soove argumenteerida veenval ja õigustatud viisil. Kaalukas argument võimaldab tasakaalustada suhtelist mõjuvõimu liikmesriikide vahel, mistõttu seda peetakse eriti sobivaks viisiks väikeriikide jaoks, kuidas ennast kuuldavaks teha (Lewis 2005:951). Mitteveenvat argumenti võidakse kollektiivselt kasutada ka tööriistana, kuidas mõjutada riiklikke instantse seisukohti ümber vaatama (empiirilistes uuringutes viidatakse sellele mõistega "*plotting of agreements*") (Lewis 2005: 951).

• **Konkreetsete huvide puudumine** (*lack of interest*) – täheldatakse, et kui liikmesriigil puudub huvi või seotus mingi küsimusega teatud valdkonnas, siis see liikmesriik toetab eesistujariigi positsiooni või enamuse liikmesriikide arvamust (Lempp, Altenschmidt 2007: 12-13, 2008: 522-523). Läbirääkimiste varajases staadiumis (nt töörühmade tasandil) kaldub poolehoid sel juhul ka Komisjoni algse ettepaneku poole. Eriti on selle mehhanismi võimendumist täheldatud peale EL-i laienemist 2004. ja 2007.aastal, kuna liitus palju väikeriike, kellel tihtipeale puuduvad erihuvid.

• **Nõukogu eesistuja erapooletus** (*mechanism of presidential impartiality*) - eesistujal on tugev mõjuvõim otsustusprotsessis (päevakorra seadja ja koosolekute juhataja, kompromissi vahendaja) (Lempp, Altenschmidt 2007, 2008). Iga eesistujariik soovib jätta endast positiivse jälje, milleks on suutlikkus tagada otsustusprotsessi efektiivne toimimine ja saavutada kokkuleppeid ning sulgeda eelnõusid. Sellest tulenevalt on eesistujal on tugev initsiatiiv teha koostööd Komisjoniga ja lähtuda oma tegevuses liidu kui terviku huvidest. Arvestades, et eesistujat toetab Nõukogu Sekretariaat, keda peetakse Nõukogu institutsionaalseks mäluks ja kelle aktiivne roll poliitikakujundamises on leidnud erialakirjanduses ka tõestust (vt nt Lewis 2003), siis võib öelda, et eesistuja ja Sekretariaadi tegevuses peitub samuti annus riigiülesust valitsustevahelises Nõukogus.

ANALYSIS OF THE IMPACT OF SOCIALIZATION AND INFORMAL RULES IN THE COUNCIL PREPARATORY BODIES: THE CASE OF ESTONIA

Lia Kravik

Summary

Although EU decision-making is highly formalized, concentration on the formal rules such as qualified majority voting does not capture true dynamics and nuances of the process. At the same time, there are also numerous informal rules, norms and practices, long established patterns of behaviour, which are used in parallel with formal rules in the everyday decision-making practice in order to keep the process running smoothly. The only way for agent to get familiarized with all formal and informal aspects of decision-making is by directly participating in it. National representatives must learn the „code of conduct“ and apply it in their everyday work in order to achieve their goals and pursue the interests of government of their country.

The process of adjusting to the norms and rules of a certain group or community is defined as socialization. Most often it is conceptualized as a *product* or an end-point, which means, that the new rules and norms are internalized by the actor and gain the status of "taken-for-granted", so that the actor will act in accordance with the new rules automatically. Also the previous beliefs, attitudes and preferences are being replaced in the process. However, it is hard to evaluate to what extent the internalization takes place and it is easy to overestimate the impact of the environment on the basic actor properties. Because, it is more useful to conceptualize socialization as an open-ended process and concentrate on research questions such as why, under what conditions and how actors are being socialized, in order to get better understanding of the rationale behind it and evaluate possible impacts.

In the context of EU, it often has been stated that national officials who participate in the decision making process at the EU level "go native", or in other words "brusselization" takes place. This refers to replacement of national identities of the officials involved and the transfer of loyalty towards supranational institutions. With the

constructivist turn in the EU studies, socialization has become an important theme in the research of EU integration. Numerous studies have been carried out trying to find any proof of "brusselization" of national officials working at the EU level, but so far there are no such concrete evidence.

Whilst socialization of national officials is oftenly being portrayed in negative terms, the author of the thesis wishes to contribute for better understanding of the concept of socialization in the EU studies related to Estonia by showing, that fear on national officials „going native“ is poorly justified and socialization especially on the national (ministerial) level can help to promote national interests by stimulating activity and motivation to be involved in EU decision-making. For small EU member states active participation and prioritisation of EU work are important preconditions for achieving success in the negotiations.

The aims of this thesis is to analyse the impact of socialization and informal rules on the actor's attitudes and behaviour and the negotiations outcomes on the example of Estonian national officials, who represent and defend the positions of Estonian government at the level of Council preparatory bodies.

Council is the main institution through which Estonia influences the EU decision-making process and ensures that its interests are taken into account. Council preparatory bodies (working groups and committees) play crucial role in the decision-making, because majority of Council agreements are secured on this level.

In order to achieve the aim of the thesis following research questions are stated:

- 1) By using the theoretical concepts of supranationalism, intergovernmentalism, rationalism and constructivism, to raise expectations how the normative and social sphere of EU affects actor's attitudes, behaviour, negotiation styles and outcomes;
- 2) What is the concept of socialization, what are the main features of EU institutional environment that promote socialization, what is the typology of socialization mechanisms and why are informal rules and norms important in the decision-making and socialization process;
- 3) What are the main findings emerging from previous studies of european socialization in EU literature;

4) What conclusions can be drawn about the socialization impact on the attitudes and behaviour of national representatives, negotiation styles and outcomes based on empirical analysis carried out by the author of the thesis? Does findings from other studies support the claims made by the author on the basis of the empirical research?

The thesis is divided into three chapters. In the first chapter the role of the Council preparatory bodies in the legislative process is examined and the theoretical expectations about the impact of EU normative and social environment are presented. In the second chapter the concept of socialization and the importance of informal norms are explained. Also the scope conditions that promote socialization and the typology of socialization are presented. In the third chapter the empirical analysis of informal aspects of decision-making and the socialization experiences of the Estonian representatives is carried out. Conclusions made by the author of the thesis are compared to the findings of previous studies in order to find support for the claims. Also the main conclusions and recommendations are presented.

Empirical analysis is based on ten semi-structured in-depth interviews with Estonian national officials who have been representing Estonian government in negotiations at the level of Council preparatory bodies (working-groups and/or committees). All interviews were audio-taped, transcribed and analyzed by using deductive qualitative analysis method.

There are two main conclusions that can be drawn from the empirical analysis. First, the "brusselization" of national representatives was not confirmed. Nine interviewees out of ten said they were already pro-European before they started working at the Permanent Representation of Estonia to the EU in Brussels and most of them claimed that experience of working at the EU level did not bring any significant change to their attitudes towards European integration. This implies that attitudes and identities of national officials are shaped mostly by domestic factors and presocialization experiences at the national level. The identity of national representatives may be portrayed as multiple. This means, that their primary affiliation is clearly directed towards serving their own national government. It may be regarded as intergovernmental role of national representatives. They also develop sense of loyalty towards their working group or committee and feel responsibility to keep the negotiation

process running (supranational role). It may be considered as a rational action to change roles during the negotiations, but it clearly depends on the context and the salience of the proposal under discussion for the national government.

Second main conclusion derived from the empirical analysis is that socialization is also a learning process that helps to promote national interests. The better national officials are accustomed to the EU's everyday policy-making practises and its informal rules, the more active and self-confident they become. It raises motivation to actively participate in the lawmaking and helps to promote factors (1) such as quick definition of national interests, 2) collecting expertise, 3) networking with the colleagues from other member states and EU institutions and also tightening state-society relations at the national level, 4) preparation of quality instructions for the negotiations in time). These factors are the most important for the small member states to be able to „punch beyond their weight“. They also help to sustain the legitimacy of national positions and overcome democratic deficit issues. Therefore, socialization should be promoted at the national level and requires strengthening ministerial administrative capacity and prioritisation of EU affairs.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina , Lia Kravik

(autori nimi)

(isikukood: 48009170359)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Euroopaliku sotsialiseerumise ja mitteametlike reeglite mõju analüüs Euroopa Liidu

Nõukogu allüksustes osalevate Eesti ametnike näitel

(lõputöö pealkiri)

mille juhendajad on Piret Ehin (PhD) ja Maria Reinfeldt (MA)

(juhendajate nimed)

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 5.12.2016 (kuupäev)

(allkiri)