

Celina Kippernes Manickam

EU som en normativ makt i det internasjonale bildet

Et casestudie på Libya

Bacheloroppgave i Europastudier med spesialisering i Statsvitenskap

Veileder: Tobias Schumacher

Mai 2022

Celina Kippernes Manickam

EU som en normativ makt i det internasjonale bildet

Et casestudie på Libya

Bacheloroppgave i Europastudier med spesialisering i Statsvitenskap
Veileder: Tobias Schumacher
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske og klassiske studier



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Kriser og ustabilitet har vist seg å påvirke føringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, spesielt opp mot traktatene. Dette inkluderer menneskerettigheter, demokrati og kamp mot fattigdom. Utfordringene har satt unionen på prøve, spesielt om hvilken rolle den ønsker som en global aktør. Dette er spesielt overfor hvordan EU imøtekommer sine egne kjerneprinsipper, og fremfører dem i praksis. Derfor reises det spørsmål om hvordan EU handler som en normativ makt. Forskningsspørsmålet for oppgaven er; hva har vært utfordringene EU har møtt i sine forsøk og innsats for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet? Hva har vært konsekvensene av dette i lys av Normative Power Europe? Denne oppgaven diskuterer EUs rolle ved å gjennomføre et casestudie på Libya fra året 2014 til 2021. Dette er for å studere hvordan landets ustabilitet, sammen med presset fra migrasjonskrisen, påvirker EUs innflytelse på migrasjonsfeltet. Oppgavens diskusjon legger grunnlag for å argumentere, og konkludere at EU handler mer retorisk som en normativ makt, men gjennomfører ikke i praksis. Analysen viser overfor argumentet at EU står overfor sikkerhetspolitiske utfordringer som hindrer den i å føre den normative makten. Målet for analysen er å skape nye forståelser rundt hvordan kriser og ustabilitet kan påvirke føringen av EUs politikk, samt hvordan unionens innflytelse får konsekvenser av dette.

Abstract

Crises and instability have been shown to affect the conduct of the EU's foreign and security policy, especially towards its Treaties. This includes human rights, democracy, and the fight against poverty. The challenges have put the Union to the test, particularly about its role as a global actor. This is notably true of how the EU meets its own core principles and puts them into practice. Therefore, questions arise as to how the EU acts as a normative power. The research question for this thesis is; What challenges has the EU faced in its efforts to promote its values in the field of migration? What have been the consequences in light of Normative Power Europe? This thesis discusses EU's role in conducting a case study in Libya from the year 2014 to 2021. This is to study how the country's instability, together with the pressure from the migration crisis, affects the EU's influence in the field of migration. The discussion of the thesis provides a basis for arguing, and to conclude that the EU acts more rhetorically as a normative power, but does not implement it in practice. The analysis shows that the EU is facing challenges with security policy, which prevent it from exercising normative power. The aim of the analysis is to create new understandings about how crises and instability can affect the conduct of EU policy, as well as the consequences upon Union's influence.

Innhold

1 Introduksjon	1
2 Teoretisk rammeverk	4
2.1 Normative Power Europe.....	4
2.2 Neo-realisme.....	5
3 EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk på migrasjonsfeltet.....	7
3.1 EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.....	7
3.2 EUs migrasjonspolitikk.....	8
3.3 EUs politikk overfor Libya.....	9
4 En diskusjon av EUs utfordringer og dens konsekvenser på migrasjonsfeltet	10
4.1 EU som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør fra 2014 til 2021	10
4.2 Libya fra 2014-2021	11
4.3 Konsekvenser i lys av NPE	12
4.4 Konsekvenser i lys av neo-realisme.....	14
4.5 Hvordan handler EU retorisk innenfor NPE, men ikke i praksis?.....	15
5 Konklusjon.....	16
6 Litteraturliste:	17

Forkortelser

CFSP	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
EEAS	Europeisk eksterne aksjons service
EPC	Det europeiske politiske samarbeid
EU	Den europeiske union
FN	De forente nasjoner
JHA	EUs justis og innenrikspolitikk
NPE	Normative Power Europe
TFA	Trust Fund For Africa

1 Introduksjon

Med den sikkerhetspolitiske virkeligheten hvor endring skjer fortløpende, har en rekke utfordringer og trusler vokst de siste årene som følge av ulike kriser. Den europeiske union (EU) har derfor sett viktigheten av å etablere et felles utenrikspolitisk ståsted som kan imøtekomme de sikkerhetspolitiske problemstillingene. Unionen har derfor over tid utviklet en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP), som anses å være en viktig del av deres felles politikk (Regjeringen, 2018).

Det forventes at den globale ustabiliteten kommer til å øke, og her blir utfordringen for EU å sørge for sikkerhet, samtidig opprettholde kjerneverdiene i traktatene. På den globale scenen inkluderer dette menneskerettigheter, demokrati og kampen mot fattigdom (European Parliament, 2019, s. 1). Dermed er det viktig at EU og medlemslandene opptrer som ett i møte med utfordringene, ettersom fremveksten av ustabilitet får direkte innvirkninger på EU. Slik vil unionen også kunne opptre som en sterk global aktør, noe som har vært dens hovedmål siden 2014 (European Parliament, 2019, s. 2). Utfordringene har samtidig satt unionen på prøve, spesielt om hvilken rolle de ønsker som en global aktør (The European Council, 2018). Denne oppgaven trekker frem utfordringer som har testet denne siden ved EU. Hovedfokuset vil være hvordan EU oppfattes som «en kraft av det gode» i det internasjonale bildet. Dette er fordi tilnærmingen har en dyp innvirkning på konseptualiseringen av hvordan EU utfører sin utenrikspolitikk.

Ved å gjennomføre et casestudie på Libya fra året 2014 til 2021, vil denne oppgaven utføre en case-analyse av landets ustabilitet for å studere dens påvirkning på EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Avgrensingen for området omhandler migrasjonspolitikk. Casestudien bidrar til å analysere og drøfte hvordan EU som en utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør, oppnår innflytelse på migrasjonsfeltet innenfor det gitte tidsrommet. Konkret vil eksemplene fra Libya gi et fruktbart grunnlag for å diskutere i hvilken grad EU fremmer sine verdier og former på migrasjonsfeltet. Dette blir spesielt satt i lys sammen med migrasjonskrisen fra 2015, hvor Libya ble en ny utskipningshavn for kriserammede stater i Afrika (Bratberg, 2015). Derfor vil oppgavens problemstilling være: Hva har vært utfordringene EU har møtt i sine forsøk og innsats for å fremme sine verdier og former på migrasjonsfeltet? Hva har vært konsekvensene av dette i syn av Normative Power Europe?

Ved å trekke inn året 2015, hadde migrasjonskrisen stor påvirkning på EU med å sette unionen i ubalanse. Dette skyldes et rekordår for antall migranter og flykninger som ankom Europa (Bratberg, 2015). Medfølgende resulterte det i at både grensehåndteringspolitikken, samt sikkerhetspolitikken ble satt på prøve. Her ble det også tydelig at krisen påvirket både ytre og indre grenser. De fleste migrantene tok veien til Europa i båt, og krysset ofte grensen ved Hellas og Italia. Kapasiteten til å ta imot flykninger ble dermed betydelig begrenset og medførte økonomisk krise i de ovennevnte landene. Løsningen ble at flykninger søkte asyl hos andre stater med bedre kapasitet. Samtidig ble det utfordrende for EUs sikkerhet da det forsterket den ulovlige innvandringen (Lavenex, 2015, s. 381).

EU erklærte derimot migrasjonskrisen for over i 2019. Likevel fortsetter mange å ta seg til Europa via ruten over Middelhavet. Europa har med krisen vist seg å være ute av stand til å finne felles løsninger, og ringvirkningene av krisen er fremdeles gjeldende i europeisk politikk (Bratberg, 2015). Dette kommer godt frem ved casestudiet på Libya. Landet har vært den naturlige inngangsporten for de mange flykningene og migrantene, ettersom dens lange kystlinje hverken overvåkes eller patruljeres (Raake, 2021). For Europa står

mye av denne ustabiliteten på spill. For eksempel medfører det en destabilisering på Europas sørlige nabolag, noe som har direkte konsekvenser for regionen. I tillegg har forholdene ved de mange flyktingleirene i Libya blitt verre med årene og strider mot grunnleggende menneskerettigheter (Bratberg, 2015). Derfor vil tidsperioden 2014-2021 være et godt utgangspunkt for å studere situasjonens påvirkning på EU som en utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Dette er også fordi situasjonen i Libya gjennom denne perioden var preget av borgerkrig og et nytt demokratisk valg – noe EU ønsket innflytelse over.

Med bakgrunn i oppgavens problemstilling, vil det være naturlig å foreta en kvalitativ forskningsmetode (Tjora, 2017, s. 19). Metoden anses som et godt utgangspunkt for å studere EU i et utenrikspolitisk- og sikkerhetspolitisk perspektiv, sammen med dens innflytelse på migrasjonsfeltet. Videre bidrar metoden for at tekstdataenes innhold blir forklart, og er en tilnærming som vektlegger å finne den underliggende meningen i en tekst (Denscombe, 2014, s. 284). Forskningsdesignet metoden faller på er casestudie (Andersen, 2017, s. 24). Dette vil bidra til å studere hvordan Libyas ustabilitet, samt presset fra migrasjonskrisen, påvirker EUs politikk på migrasjonsfeltet, og hvordan unionen opptrer som en utenrikspolitisk aktør i det internasjonale bildet. Hensikten med dette studiet er å avdekke nye forståelser med EU, ved å se på hvordan kriser og ustabilitet kan påvirke føringen av dens politikk, spesielt opp mot traktatene. Å bruke casestudie vil også tillate å sette fokus på en rekke essensielle faktorer rundt tilfellet (Andersen, 2013, s. 165). I denne oppgaven er det et sentralt aspekt overfor problemstillingen ettersom det er denne metoden som brukes. Likevel begrenser oppgavens omfang enkelte faktorer. EUs innflytelse på migrasjonsfeltet åpner opp for å diskutere hvilke utfordringer den har stått overfor, samt hvilken normativ makt EU har på det gjeldende området.

Kildene som er tatt i bruk for denne oppgaven anses som nødvendig for å besvare problemstillingen. Primærkildene som er brukt i studien er dokumenter fra EUs egne institusjoner. Dette er blant annet dokumenter fra European Parliament, European Commission, The European Council, og European External Action Service (EEAS). I tillegg benyttes Lisboa-traktaten fra 2009 som en sentral primærkilde. Kildene bidrar til informasjon som er aktuelle for oppgaven. Overfor de sekundære kildene blir det benyttet forskningslitteratur i form av bøker og artikler. De viktigste kommer med forfatterne Manners, Lavenex, Rieker, og Waltz. Videre har oppgaven tatt i bruk kilder fra ulike utgivere for å få inn flere perspektiver. Det skal poengteres at dette har en påvirkning på oppgavens vinkling. Gjennom dette studiet har oppgaven bidratt til å identifisere hull ved den vitenskapelige litteraturen. Den har bidratt med å finne utfordringer rundt EUs egne preferanser, hvor dens egne medlemsland stiller seg kritisk til unionens politikktutforming. Dette har vist seg å skape problemer for fremtiden av EU, der unionen ikke har all makt. Ved å trekke inn eksempler har oppgaven åpnet opp veien for å forske videre på hvilke løsninger EU burde ta overfor situasjonene den står overfor.

Opgavens ambisjoner er å utforske nye forståelser rundt EUs innflytelse for å fremme sine former og verdier i lys av sikkerhetspolitiske utfordringer. Libya, sammen med migrasjonskrisen, blir aktivt benyttet i analysen for å studere dette. EU har som ønske å fremstille seg selv som «kraft av det gode» i det internasjonale bildet. Ian Manners, presenterer teorien Normative Power Europe (NPE) for å diskutere nemlig EUs politiske aktivitet på akkurat dette. Denne teorien inneholder normer og verdier som EU fastslår gjennom sine traktater (Manners, 2006). Derfor vil NPE være tyngden av oppgavens teoretiske rammeverk da den skal vektlegge hvordan EU fremmer sine former og verdier på migrasjonsfeltet. Ved å studere dette, vil det reises spørsmål om hvordan EU handler som en normativ makt. Hovedargumentet, og konklusjonen for denne oppgaven, vil derfor

være at EU handler mer retorisk som en normativ makt, men utfører det ikke i praksis. For å underbygge argumentet vil også teorien neo-realisme bli presentert og brukt innenfor det teoretiske rammeverket.

I neste kapittel blir de to ovennevnte teoriene, NPE og neo-realisme introduseres. Dette er viktig overfor forståelsen av oppgaven, og ikke minst for diskusjonen av problemstillingen. Videre presenteres bakgrunnen for oppgavens grunnlag. Denne delen inneholder de nødvendige kildematerialene. Disse redegjør for utenriks- og sikkerhetspolitikken for EU, samt migrasjonspolitikken. I tillegg legges det ved nødvendig materiale overfor EUs politikk mot Libya. Kapitlet her fokuserer på å tilknytte EUs sikkerhetspolitiske samarbeid samtidig som den drøfter begrensinger ved de gitte områdene sammen med NPE.

Diskusjonsdelen er oppgavens hoveddel. Denne diskuterer oppgavens problemstilling ved bruk av de to teoriene presentert ovenfor. Kapitlet er delt inn i tre deler. Den første diskuterer oppgavens første forskningsspørsmål; hva har vært utfordringene EU har møtt i sine forsøk og innsats for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet? Det andre forskningsspørsmålet blir diskutert i andre del. Her trekkes det frem hva som har vært konsekvensene av utfordringene presentert i første del, og drøfter det i lys av NPE og neo-realisme. Til slutt vil del tre, ut ifra de to ovennevnte diskusjonsdelene, diskutere hvordan EU handler som en normativ makt i det internasjonale bildet. Oppgaven konkluderer med at EU handler mer retorisk som en normativ makt, men utfører det ikke i praksis.

2 Teoretisk rammeverk

2.1 Normative Power Europe

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilke utfordringer EU har møtt i sine forsøk og innsatser for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet. Videre vil konsekvensene av disse utfordringene bli diskutert i lys av den teoretiske tilnærmingen Normative Power Europe (NPE). Teorien vil hjelpe overfor spørsmålet om hvordan tilstedeværelsen av en internasjonal institusjon – herunder EU, kan forme normene og normaliteten i dets politiske miljø. Teoretisk sett trekker den på sosial teori for å analysere organisasjonens bruk av 'normativ rettferdiggjørelse' i global politikk (Lynggaard, Manners & Löfgren, 2015, 224).

Å forske på EUs innflytelse på sitt politiske miljø byr på en rekke analytiske utfordringer. For det første er EU en politisk hybrid som gjenspeiler de motstridende kravene fra nasjonale, overnasjonale og transnasjonale aktører og prosesser. For det andre er ikke EU bare én aktør og må deformeres inn i konkurrerende institusjoner, råd, direktorater, stater og partier. For det tredje er ikke organisasjonen den eneste aktøren i det europeiske og det globalpolitiske miljøet – det konkurrerer med en mengde andre globale, regionale, statlige og transnasjonale aktører. Sist med ikke minst, er EU selv konstituert gjennom sine handlinger og de strukturene det bidrar til – samarbeidet er hverken førpolitisk eller apolitisk (Lynggaard, et al., 2015, s. 221). NPE vil dermed være et godt teoretisk utgangspunkt for de analytiske utfordringene da den fokuserer på en spesifikk form for makt. Dette vil understrekes nedenfor.

Forskningsdesignet for normativ makt er et forsøk på å forklare og forstå EU i global politikk ved å revurdere naturen til makt og aktørskap. Tilnærmingen bærer med seg fem komponenter (Lynggaard, et al., 2015, s. 224). Den første er kausalt og konstitutivt forskningsdesign. Rammeverket for normativ makt innebærer å analysere hvordan prinsipper kan føre til handlinger; hvordan handlinger kan få innvirkninger; og hvordan en slik påvirkning kan endre prinsipper. Samtidig innebærer det å analysere hvordan prinsipper og virkninger gjensidig konstruerer EU som en aktør i global politikk (Lynggaard, et al., 2015, s. 225). Den andre komponenten er «maktens treenighet», som inneholder fysisk makt, materielle insentiver og normativ berettigelse. Denne letter på oppgaven med å analysere det brede landskapet til EU i global politikk ved å fokusere på de tre ovennevnte. Den tredje komponenten bygger på en trepartsanalyse av prinsipper, handlinger og innvirkninger (Lynggaard, et al., 2015, s. 226). Her vil hovedprinsippene for tilnærmingen være kjerneprinsipper om frihet, demokrati, menneskerettigheter og rettstat; samt de generelle bestemmelsene om likhet, sosial solidaritet, bærekraftig utvikling og godt styresett. Overfor handlinger undersøkes handlingene en aktør tar for å fremme sine prinsipper. Dette fokuset bidrar til å forklare hvordan disse kan ha innvirkning på målsektorer og andre aktører. Til slutt vil innvirkningene innenfor trepartsanalysen vektlegge hvordan påvirkningene kan føre til en revurdering av prinsippene som fremmes. Reaksjoner fra andre aktører og partnere som er påvirket av EU kan rekonstituere organisasjonen som en global aktør (Lynggaard, et al., 2015, s. 227). Den fjerde komponenten er komparative casestudier. Denne bruker treenigheten av maktfokus og trepartsanalyse for å undersøke EU i global politikk. Utvalget for casestudier bygger på ni prinsipper identifisert av Manners: fred, frihet, demokrati, menneskerettigheter, rettstat, likhet, sosial solidaritet, bærekraftig utvikling og godt styresett (Lynggaard, et al., 2015, s. 228). Den siste komponenten er longitudinell tolkning, som innebærer å studere et

utvalg i EUs eksterne handlinger i løpet av en viss periode, samt måle endring. Denne oppgaven skal gjøre det ovennevnte med et casestudie spesifikt rettet på Libya. Her vil den studerte perioden være fra året 2014 til året 2021.

Normativ makt kan defineres som «evnen til å forme forestillinger om «normal» i internasjonale relasjoner. Overfor EU kan den normative makten forstås som en praksis som EU søker etter å spre sine kjerneprinsipper, som nevnt ovenfor, internasjonalt. Ifølge Manners er det særegne ved begrepet at det refererer til en spesifikk form for makt, eksempelvis makt over mening, idékraft eller ideologisk makt (Manners, 2002, s. 239).

Det er likevel svakheter ved teorien. De fleste normene og prinsippene er omgjort til juridisk bindende avtaler. Dette gjør at det kan være utfordrende å ta utgangspunkt i teorien. Et eksempel er EUs iverksettelse av artikkel 7. Denne inneholder en disiplinærsaksbehandling mot to medlemsland, Polen og Ungarn, ettersom deres politikk var i strid med de grunnleggende liberale verdiene EU har (Cook & Gordoni, 2018). Problematikken er at medlemstatene er bundet til Unionen, noe som gjør at de ikke har frihet til å isolere seg fra integrasjonsprosessen, samt ta avstand fra EUs grunnverdier. Slik kan det diskuteres om hvordan EU som en normativ makt i det hele tatt er mulig når deres egne medlemsland setter seg imot grunnverdiene.

Bruken av NPE i denne oppgaven grunner i normenes betydning for den europeiske utenriks- og sikkerhetspolitikk, spesielt på migrasjonsfeltet. Perspektivet bidrar til å utvide konstruktivistiske perspektiver på internasjonal politikk, der normer anses som viktige forklaringsfaktorer. Med oppgavens problemstilling vil det også bidra til å skape nye forståelser, sammen med om og når EU følger normer, til hvorfor den gjør det. NPE tas derfor i bruk ettersom å fokusere på kun egeninteresser, vil risikere viktige dimensjoner ved EUs sikkerhetspolitikk (Manners, 2006, s. 185).

2.2 Neo-realisme

Hovedargumentet for oppgaven presiserer at EU handler som en normativ makt, men ikke utfører det i praksis. Neo-realismen har bakgrunn i dette argumentet, og derfor vil det være nødvendig med gjennomgang av hva teorien inneholder. Neo-realisme søker å forklare samspillet mellom stater i den internasjonale sfæren. Denne teorien holder seg til ideen om at det internasjonale systemet er anarkistisk i naturen. Dette medfører et sikkerhetsdilemma overfor stater, hvor hver stat prøver å styrke sin militærmakt (Collard-Wexler, 2006, s. 398). Kjerneprinsippene til neo-realisme kan trekkes ut ifra teoriens grunnlegger, Kenneth Waltz, som hevder at politikken natur i et gitt system stammer fra dets ordensprinsipp; hierarki og anarki. Fraværet av en verdensregjering eller universell dommer gjør at statene vil innenfor dette systemet, være de dominerende og viktigste aktørene (Collard-Wexler, 2006, s. 399). Overfor EU utgjør organisasjonen et unntak for neo-realismen ved bredden og dybden av mellomstatlig samarbeid da det er det mest omfattende mellomstatlige samarbeidet i samtiden (Collard-Wexler, 2006, s. 402).

Videre har teorien en tendens til å være skeptisk, om ikke pessimistisk, om de beroligende effektene av gjensidig avhengighet (Waltz, 1979, s. 138). Likevel representerer EU et mer dyptgripende system. Statene er ikke bare samarbeidspartnere. Med den progressive tildelingen av makt og myndighet til fellesskapsnivå, har EU blitt en overnasjonal organisasjon og har i økende grad kommet under et semihierarkisk ordensprinsipp (Collard-Wexler, 2006, s. 406). Fordi EU er et hybridssystem som kombinerer elementer av anarki med sterke hierarkiske institusjoner, passer det med neorealitisk teori (Collard-Wexler, 2006, s. 410). Waltz sin oppfatning av det internasjonale systemet er rigid og

totelt fordi anarki råder på internasjonalt nivå, mens hierarkiet hersker på det innenlandske nivået. Han innrømmer likevel at det kan være flere nivåer i mellom, men for klarhets skyld, opprettholdes to ideelle typer i stedet for å velge et kontinuum (Collard-Wexler, 2006, s. 410).

Som alle teorier består også denne av noen svakheter. Neo-realismen har vanskeligheter med å forklare EU. Neo-realister mener at ethvert samarbeid er ekstremt vanskelig i et internasjonalt system (Collard-Wexler, 2006, s. 400). Samtidig mangler teorien forklaringskraft om integrasjon. Likevel kan man ut ifra Glaser (1994), se på videre utvidelse med samarbeid som et middel for å oppnå sikkerhet (Collard-Wexler, 2006, s. 415). Fremfor alt søker stater sikkerhet for å sikre deres overlevelse. Når det kommer til neorealismens forklaringskraft i internasjonale relasjoner, vil den være avhengig av intensiteten av tilstanden til anarki. Jo «renere» tilstanden til anarki, desto større er neorealismens forklaringskraft (Collard-Wexler, 2006, s. 420).

3 EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk på migrasjonsfeltet

I dette kapitlet vil EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk på migrasjonsfeltet presenteres. Hensikten er å fremheve hva som inngår i det spesifikke politikkområdet for å videre kunne diskutere problemstillingen i oppgaven. Dette er også essensielt overfor forklaringskraften til teorien NPE.

Først og fremst kan utenrikspolitikk defineres som den delen av en stats politikk som bestemmer dens forhold til andre stater og med det internasjonale samfunnet. Dette innebærer blant annet diplomati, allianser, militærpolitikk og handelspolitikk. Bredden av begrepet reflekterer politikkenes komplekse natur og mangfoldet av sammenhenger mellom ulike politikkområder. Videre er sikkerhetspolitikk et enda bredere begrep. Den mest grunnleggende definisjonen av sikkerhet er å redusere risikoer (Eliassen, 1998, s. 1-2). I EU er det Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) som tar utgangspunkt i internasjonale relasjoner. Denne styres hovedsakelig av Unionens høye representant for utenriks- og sikkerhetspolitikk (European Commission, u. å.).

3.1 EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk

CFSP stammer fra konseptet for Det europeiske politiske samarbeid (EPC), som dateres tilbake til 1970, der prinsipper fra Luxemburg-rapporten ble veiledende for satsingen på utenrikspolitisk samarbeid. På den ene siden refereres det til et Europa som bevarer sine nasjonale særtrekk, samtidig som de forener sine essensielle interesser. På den andre siden, refereres det til et forent Europa basert på frihet og menneskerettigheter (Eliassen, 1998, s. 4). Utviklingen til EUs utenrikspolitikk har likevel vært en treg prosess. Dette skyldes i medlemslandenes tilbakeholdenhet med å gi fra seg nasjonal suverenitet (Peterson & Helwig, 2017, s. 329). Da EU ble til, var utenriks og sikkerhetspolitikken stående utenfor organisasjonens kompetanse. Disse områdene ble heller overlatt til nasjonal suverenitet (Eliassen, 1998, s. 3). Dette utgjør et dilemma overfor tilnærmingen NPE, da utførelsen av sikkerhetspolitikk gjør at EU mangler makt til å føre sanksjoner dersom medlemsstater opptrer i strid mot de normene som er satt innenfor tilnærmingen (Hardwick, 2011). Dette ble eksemplifisert i forrige kapittel med Polen og Ungarn. Måten CFSP fungerer på er at regjeringene i medlemslandene samarbeider med å ta beslutninger med konsensus. Dette muliggjør for alle å legge ned veto (Rieker, 2009, s. 28).

I tilfellet av EPC på begynnelsen av 1970-tallet, stammet beslutningen om å opprette CFSP like mye fra medlemslandenes interrelasjonelle, integrasjons- og identitetsmål som deres eksterne mål. For mange medlemsland var hovedbegrunnelsen å la EU styre mellomstatlig og interinstitusjonell dynamikk innenfor unionen og ikke, - eller ikke med det første, med å takle omverdenen. Det var først fra slutten av 1990-talet og utover at flertallet av medlemmene – spesielt de største, begynte å betrakte CFSP-rammeverket som nyttig for å forfølge eksterne mål (Keukeleire & MacNaughtan, 2008, s. 148). Maastricht-traktaten ble sluttpunktet for den formelle juridiske prosessen som institusjonaliserer europeisk sikkerhet og utenrikspolitisk integrering. Likevel, selv om rammeverket for CFSP ble satt på plass, har dens praktiske anvendelse ofte vist seg å være mangelfull (Eliassen, 1998, s. 6). Dette vil bli spesifisert innenfor hovedargumentet senere inn i diskusjonsdelen. Nevneverdig har traktaten i senere tid blitt utviklet og styrket, særlig gjennom Lisboa-traktaten fra 2009, som også vil bli sett nærmere på nedenfor i dette kapitlet.

CFSP sine mål er etter Art. 11(1) TEU, listet opp med fem punkter: (1) å ivareta unionens felles verdier, grunnleggende interesser, uavhengighet og integritet i samsvar med prinsippene i FN-pakten; (2) å styrke unionens sikkerhet på alle måter; (3) å opprettholde fred og styrke internasjonal sikkerhet i samsvar med prinsippene i FN-pakten, så vel som prinsippene i Helsingfors-sluttakten og målene i Paris-pakten; (4) å fremme internasjonal samarbeid; (5) å utvikle og konsolidere demokrati og rettstaten, og respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter (Keukeleire & MacNaughtan, 2008, s. 151). Ut ifra Manners (2002), er dette tydelige og synlige prinsipper som skaper EUs sterke normative grunnlag (Manners, 2002, s. 242). Den som står ansvarlig for å sikre at de ovennevnte forpliktelsene og prinsippene overholdes er Det europeiske råd. Likevel, siden medlemslandene ikke er kjent for sine evner til å kontrollere hverandre, bidrar dette klart til begrensningene i CFSP sin bindende virkning (Keukeleire & MacNaughtan, 2008, s. 151). Det mellomstatlige politikkområdet oppleves som svært komplekst, og medfører dermed vanskeligheter når det kommer til samarbeid. Dette ser man tydelig overfor migrasjonskrisen som brøt ut i 2015, hvor medlemstatene sto overfor ulike preferanser. Det er ofte i reaksjoner på eksterne kriser og konflikter, samt forandringer av trusselbildet, at samarbeidet blir omfattende (Giegerich, 2015, s. 437).

Sikkerhetspolitikken til EU styrkes gjennom Lisboa-traktaten, som nevnt ovenfor. Denne definerer hvilke motivasjoner og handlinger som stilles sentral for hvordan EU skal handle internasjonalt. Prinsippene som presenteres vektlegger det samme som kjerneprinsippene i NPE; universalitet, menneskerettigheter, frihet, likhet, solidaritet, demokrati, og rettstaten (Treaty of Lisbon, 2007). Ut ifra Manners vil den normative makten til EU demonstreres ved å formalisere disse normene på en etablert måte (Manners, 2008, s. 55).

3.2 EUs migrasjonspolitik

De første sporene av en EU-kompetanse på migrasjonsspørsmål stammes fra begynnelsen av fellesskapets historie ettersom visse migrasjonspolitiske aspekter var nært knyttet til etableringen av et indre marked hvor blant annet personer kunne bevege seg fritt. Videre har det utviklet seg med Schengen-samarbeidet som først ble etablert i 1990 (Triandafyllidou & Gropas, 2014, s. 377). Migrasjonspolitikken til EU går innunder EUs justis og innenrikspolitikk (JHA). De arbeider for å utvikle en felles politikk for grenseoverskridende problemstillinger, hvor de vektlegger områder med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Dette spesifiseres i en egen del av Lisboa-traktaten. Områdene bygger på sivilrettslige samarbeid, hvor samarbeid om asyl, visum, immigrasjon, grensekontroll er eksempler på disse.

Migrasjonspolitikken på EU-nivå kan formes i to ulike politiksett. Det første er 'stricto sensu migrasjon', altså migrasjon i en snever eller streng forstand. Denne gjelder innreise for kortsiktige formål og ren sirkulasjon innenfor fellesområdet etter avskaffelsen av indre grensekontroller. Vanligvis er det knyttet opp mot grense- og visumpolitiske spørsmål samt med visse aspekter ved returpolitikk. Aspektene fra denne har i stor grad blitt gjennomført innenfor rammen av Schengen-samarbeidet. Det andre politiksettet omhandler migrasjon i en mer 'klassisk forstand'. Innenfor denne rammen ses migrasjonspolitik under et mye mer generelt og inkluderende spekter, og har en form som ligner på hvordan migrasjonspolitik vanligvis oppfattes på nasjonalt nivå. Det inkluderes spørsmål som innreise, opphold og rettferdig behandling, som igjen bringer frem koblinger med en rekke andre relaterte politikker, for eksempel eksterne relasjoner og utviklingspolitikk. Spesielt

innenfor utenrikspolitikk, som senere vil bli vist i oppgaven, kan man se mangelen EU har overfor kompetanse på dette feltet (Triandafyllidou & Gropas, 2014, s. 379).

Sammenfattet faller migrasjonspolitikken under tre hovedpunkter; (1) styring av migrasjonsstrømmer vedrørende grensekontroll og bekjempelse av ulovlig migrasjonsspørsmål, (2) rettferdig behandling av tredjelandsborgere i spørsmål om opptak og integrering, og (3) partnerskap med opprinnelsesland om den eksterne dimensjonen av migrasjonspolitik (Triandafyllidou & Gropas, 2014, s. 377).

3.3 EUs politikk overfor Libya

EUs politikk overfor Libya har aldri vært konsekvent eller sammenhengende, ettersom hver av de forskjellige medlemslandene i EU har hatt ulike konflikter og interesser i landet. For eksempel har Italia tatt en bilateral handling mot å gripe inn i Libya som svar på uregelmessige migrasjonsstrømmer (Zaidy, 2019, s. 9). Imidlertid, som en forent institusjon, fortsetter EU å forfølge en spesifikk politikk i Libya i henhold til De forente nasjoner (FN) sin støttemisjon i landet. Denne politikken inkluderer å støtte politisk overgang, stabilitet og demokrati. Likevel, i forhold til sin migrasjonspolitikk, fortsetter EU å eksternalisere og flagge ut grensestyring, samt ta lite stilling til menneskerettighetssituasjonen til migrantene som er igjen på libysk jord (Zaidy, 2019, s. 5).

Migrasjonshåndteringen i Libya har vært en av de mest komplekse problemene i landets moderne historie. Problemstillingen involverer en rekke interesser, inkludert ulike institusjoner, enkeltpersoner og land. Politikken er stadig påvirket av de ensidige handlingene til europeiske stater, som for eksempel Italia og Frankrike. Som nærmeste nabo har Italia fullt adoptert en eksternaliseringspolitikk. Dette er for å sikre at færre migranter når kysten. Frankrike på en annen side fortsetter å følge en politikk for eksternalisering av militær støtte til kamp mot terrorisme i landet, fremfor å stoppe migrasjonsstrømmene (Zaidy, 2019, s. 5.).

Selve eksternaliseringspolitikken til EU søker å utvide sin grenseforvaltning forbi Europas sørlige kyster og presser på for intervensjoner i Afrika. Det er blant annet opprettet et fond kalt Trust Fund for Africa (TFA), som skal bidra for å løse de ulike grunnårsakene til konflikt, fortrenkning og fattigdom. Overfor migrasjon, er dette derimot en agenda som gjør det vanskelig for EU å tilpasse seg sin politikk ettersom det stadig skjer endringer i Libya. De har likevel alltid siktet for å normalisere og redusere migrasjonsstrømmene (Zaidy, 2019, s. 7). Derfor er det interessant å se hvordan EU som en utenrikspolitisk aktør stiller seg til migrasjonssituasjonen i Libya, spesielt gjennom tilnærmingen NPE da de gjennom Lisboa-traktaten går ut ifra for å fremme prinsippene om demokrati, frihet og menneskerettigheter.

4 En diskusjon av EUs utfordringer og dens konsekvenser på migrasjonsfeltet

Den sikkerhetspolitiske virkeligheten i EU står overfor raske endringer og uforutsigbarhet. Dette kan ses som en utfordring, spesielt når det kommer til hvordan Unionen som en utenrikspolitisk aktør skal fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet. I dette kapittelet blir det drøftet i hvilken grad EU kan bli sett på som en normativ makt. Dette blir gjort ved å diskutere hva som har vært utfordringene overfor EUs forsøk og innsats for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet. Konsekvensene av disse vil utdypes i lys av NPE, samtidig som de settes opp mot neo-realisme. Hovedargumentet vil være at EU handler mer retorisk innenfor NPE, men utfører det ikke i praksis. Det er her neo-realismen kommer inn for å underbygge argumentet.

Diskusjonsdelen er fordelt i tre. Den første presenterer og diskuterer hvilke utfordringer EU står overfor når den fremmer sine former og verdier på migrasjonsfeltet. Ettersom dette er et casestudie på Libya, vil EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk mellom 2014 og 2021 være det nødvendige tidsrommet for diskusjonen. Det samme gjelder hendelsene tatt fra Libya. Den andre delen av diskusjonen trekker inn konsekvensene av utfordringene presentert i første del. Her vil teorien NPE settes opp mot neo-realismen. Avslutningsvis vil det gis grunnlag for å argumentere for hvordan EU handler retorisk som en normativ makt, men ikke i praksis.

4.1 EU som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør fra 2014 til 2021

Formelt sett har EU som en sterk global aktør vært et hovedmål politisk, organisatorisk og finansielt siden 2014. Overfor den utenrikspolitiske strategien er det først og fremst satt som mål å overvåke og redusere de grunnleggende årsakene til usikkerhet gjennom en integrert tilnærming, som bringer alle berørte EU-aktører sammen. For å håndtere denne usikkerheten har EU forpliktet seg til å trappe opp sin forsvarspolitik og virkemidler (European Parliament, 2019, s. 2). Et eksempel på dette kan presenteres med artikkel 61 i Lisboa-traktaten. Her presiseres det at Unionen skal utvikle en felles politikk for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med sikte på å tilby passende status til enhver tredjelandsborger som trenger internasjonal beskyttelse (Treaty of Lisbon, 2007). Likevel, har det under den gitte perioden oppstått hendelser som gjør det utfordrende for EU å imøtekomme en felles politikk. Mellom perioden 2014 til 2021 har EU måttet svare på en rekke alvorlige humanitære kriser. Migrasjonskrisen fra 2015 er et eksempel på dette. Krisen har hatt direkte innvirkning på EU, i form av påfølgende bølger av mennesker som søker asyl inn i Europa (European Parliament, 2019, s. 7). Utfordringen med dette presset kan på en side skyldes balansen mellom nasjonal suverenitet og EU-nivå. EUs medlemsland stiller seg ulik til migrasjonspolitikken ettersom de har forskjellige interesser, og ikke minst geografiske plasseringer. For eksempel står migranter som når internasjonalt farvann overfor en farefull utfordring med å bli avvist av EUs medlemsland, nemlig Italia, Hellas, Frankrike, Spania og Malta. Dette kan føre til at redningsskøyter blir etterlatt på havet i flere dager uten et sted å gå i land, frem til en av disse statene aksepterer sitt ansvar for migrantene (Zaidy, 2019, s. 16). Slik vil avvisning være en stor utfordring som setter uskyldige liv i fare, og strider mot de prinsippene EU selv prøver å fremme. Ut ifra Manners (2002) hevder han at EUs normer er nedfelt i dens egne lovverk, og derfor vil dette være et godt eksempel på hvordan EU handler retorisk men ikke i praksis fordi de ovennevnte landene ikke oppfyller plikten presentert i artikkelen fra Lisboa-traktaten.

Videre skaper det problemer for hvordan EU handler som enhetlig aktør, og gjør det mer vanskelig å forme verdier på migrasjonsfeltet fordi medlemslandene ikke opptre sammen.

EU hadde også i perioden 2014 til 2019 vært preget av vedtakelsen av to store politikkrammeverk; (1) EUs globale strategi – som representerer en fullstendig overhaling av EUs svar på globale utfordringer, og (2) den reviderte europeiske konsensus om utvikling – som inkluderer å forplikte seg til FNs 2030-agenda. Disse to nye rammene utløste en dominoeffekt på de fleste aspekter av EUs utenrikspolitikk (European Parliament, 2019, s. 6). Utfordringen her er etableringen av en velfungerende sikkerhetspolitikk. Ut ifra NPE kan det ses at EU opptre som en normativ makt da de tilsluttet seg FNs 2030-agenda. Denne agendaen inkluderer en felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer innen 2030 (FN-sambandet, 2022). Disse punktene inkluderer de samme prinsippene vi finner i Manners (2002) kjerneprinsipper. Likevel, er det visse utfordringer EU står overfor når det kommer til å fremme disse punktene, spesielt på migrasjonsfeltet. For eksempel kan en trekke inn hvordan de ulike medlemslandene i EU stiller seg til migrasjonskrisen. I FNs 2030-agenda er et av hovedprinsippene i bærekraftsmålene at ingen skal utelates. Det betyr at de mest sårbare menneskene må prioriteres, herunder blant annet flyktninger, etniske og religiøse minoriteter, samt de med nedsatt funksjonsevne (FN-sambandet, 2022). Ungarn og Polen er to eksempler på medlemsland som stiller seg vanskelig overfor EU til å fremme sine verdier og innsatser på migrasjonsfeltet da de opptre i strid med de liberale og demokratiske verdiene. De fraskrev seg blant annet alt ansvar ved å ikke ønske noen flyktninger velkommen, og boikottet EUs migrantkvote (Giegerich, 2015, s. 437). Samtidig blir det utfordrende for EU da det er nasjonalstaten selv som bestemmer overfor sine landegrenser. Slik kolliderer utfordringene med å forme verdier på migrasjonsfeltet mellom EUs medlemsland og FN. Dette gjør at EU mister dens enhetlige bilde som en normativ makt da kjerneprinsippene ikke er noe EUs egne medlemsland ønsker å fremme.

4.2 Libya fra 2014-2021

Libya har siden avsettingen av diktatoren Muammar Gaddafi i 2011 stått overfor politisk ustabilitet, økonomiske problemer og forverret sikkerhet. Landet har også fått en økende rolle som transitland for migranter som håper å nå Europa (European Parliament, 2017, s. 1). Siden 2014 har landet vært preget av spenninger og vold blant ulike politiske militser, og voldelige islamistiske ekstreme grupper (European Parliament, 2017, s. 2). Dette gjør det vanskelig for EU å fremme sine verdier og former fordi landet er såpass ustabil. Den politiske makten er delt mellom to rivaliserende regjeringer, samtidig som flere væpnede grupper; bystater, kjemper om makten i Libya (European Parliament, 2017, s. 3). Midt opp i kaoset har ulike terroristgrupper, som al-Qaida-tilknyttede grupper vunnet terreng. Disse har tvunget tusenvis til å flykte fra hjemmene sine, og utgjør generelt en stor trussel mot fremtiden av overgangen i Libya, samt en økende bekymring for naboland – herunder EU (European Parliament, 2017, s. 4). Ustabiliteten i Libya vil derfor være en stor utfordring når det kommer til EUs innsats for å fremme sine verdier og former på migrasjonsfeltet. Dette er fordi EU settes i en posisjon hvor de først må få kontroll over situasjonen i landet for å kunne fremme sitt arbeid. For eksempel, ettersom Libya er blitt et stort transitland, blir maktvakuemet utnyttet av menneskesmuglere, som igjen fører med seg vanskelige utfordringer inn til Europa. Dette resulterer i at EU må endre sin tidligere politikk for å møte problemene. I utgangspunktet har EU en plikt om å bekjempe dette, men istedenfor å finne roten av problemet blir det heller kastet penger på problemet. Siden 2017, med et budsjett på 285 millioner euro, bidrar EU for støtte, beskyttelse og hjelp for de i nød, samt stabilisere libyske områder, og implementere integrert grenseforvaltning (Zaidy, 2019, s.

7). I tillegg blir det gitt støtte for å stoppe migrasjon på havet, sammen med beskyttelsestjenester og humanitær hjelp til migrantene inne i Libya. Dette kan ses på som en europeisk investering for å sikre stabilitet i landet, og forhindre bølgen av migrantsmugling inn i Europa. Selv om det er klart at arbeidet har tatt en positiv, helhetlig tilnærming til å takle problemet med migrasjon, er det likevel foregått retur tilbake til opprinnelsesland. Her utvidet blant annet Kommisjonen sin støtte av frivillig humanitær retur (Zaidy, 2019, s. 7). Overfor NPE skaper dette utfordringer for EU med å fremme sine egne verdier på migrasjonsfeltet da de sender migranter tilbake til Libya hvor man vet at de kan oppleve forfølgelse, undertrykkelse og kraftige menneskerettighetsbrudd.

Ut ifra teoriene NPE og neo-realisme kan det på en annen side argumenteres for at EUs utfordringer for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet bli større når de handler etter sikkerhet. Den sterkt ubalanserte karakteren til EUs migrasjonspolitik til fordel for sikkerhetstiltak har vist seg å være hovedkarakteristikken for den fremvoksende politikken. Migrasjonspolitikken til EU sees først og fremst gjennom en sikkerhetslinse. I lys av neo-realisme forklares dette med at EU søker sikkerhet fremfor alt for å sikre dens egen overlevelse. Ikke bare er sikkerhetstiltakene mange, men de klarer heller ikke å vie tilstrekkelig oppmerksomhet til beskyttelse av rettighetene til tredjelandsborgere i en irregulær situasjon (Triandafyllidou & Gropas, 2016, s. 380). Dette kan eksemplifiseres med den libyske kystvakten – i stor grad finansiert av EU, som står ansvarlig for å koordinere søke- og redningsaksjoner. Med en slik ordning har det vært mulig for libyske myndigheter å sette i land personer som ble avlyttet til sjøs, til tross for at det er ulovlig å returnere noen til et sted hvor de står overfor alvorlige overgrep (Amnesty, 2022). Likevel fortsetter EU å gi materiell støtte, samt forfølge migrasjonspolitik. Dette gjør det mulig for libyske kystvakter å avskjære menn, kvinner og barn som forsøker å flykte i sikkerhet ved å krysse Middelhavet og tvangslevere dem tilbake til Libya (Amnesty, 2021). Dermed kan det ut i fra NPE argumenteres for at EU handler mer retorisk som en normativ makt, men at de fraskriver seg tilnærmingen når det kommer til å praktisere den. Dette kan videre understrekes med artikkel 2 i Lisboa-traktaten, som presiserer at Unionen skal fremme sosial rettferdighet og beskyttelse, likestilling, solidaritet mellom generasjoner og beskyttelse av barns rettigheter (Treaty of Lisbon, 2007). Her kan man se at dette tydelig ikke blir opprettholdt i praksis da EU begår menneskerettighetsbrudd der personer – finansiert av Unionen selv, havner tilbake i Libya hvor tilstandene er katastrofale. Dette strider mot de kjerneprinsippene EU står for, og vil derfor være et godt grunnlag for å argumentere at organisasjonen ikke praktiserer sin normative makt. Slik vil de også stå overfor utfordringer til å fremme sine verdier og innsatser på migrasjonsfeltet da de heller velger en neo-realistisk tilnærming for å sikre egen overlevelse.

4. 3 Konsekvenser i lys av NPE

For det første kan konsekvensene av de utfordringene EU står overfor være en forklaring på hvorfor det er «lurt» for EU å trekke seg tilbake fra dens egne prinsipper når det kommer til Libya som et tredjepartsland. Dette grunner i at Unionen er avhengig av et styrket bånd mellom dens borgere og EU for å kunne styrke tilhørigheten og støtten til Unionen generelt. Så fort man står overfor et sikkerhetsproblem – som migrasjonsstrømmen over Middelhavet, trekker EU seg tilbake fra sine egne prinsipper når det kommer til tredjepartsland, men ikke for seg selv. Dette kan forklares med at EU er avhengig av stabilitet for å fungere (Haastруп, Duggan & Mah, 2021, s. 551). Slik blir det utfordrende når det kommer til å opprettholde den normative makten over Libya, og vil derfor videre skape konsekvenser overfor bildet av EU som en normativ makt fra et utenrikspolitisk perspektiv. Ettersom maktvakuemet i Libya hindrer stabilitet i landet, vil det også forårsake

konsekvenser for hvordan EU handler, spesielt i lys av NPE. EU ender derfor med å heller sikre sine prinsipper innad i medlemslandene, og ikke utenfor deres egne grenser.

For det andre bidrar konsekvensene av migrasjonspresset blant annet til å bremse EUs ønske om å opptre som en normativ makt, spesielt på det sikkerhetspolitiske feltet. Dette kan ses i sammenheng med Ungarn og Polens stengte grenser, og Italia som fører egen politikk. Videre reises det spørsmål om hvordan EUs videre utvikling i form av normativ makt i det hele tatt kan være mulig på migrasjonsfeltet (Vestheim, 2017). Med bakgrunn i at EU behandler migrasjonspresset med å sikre egne grenser, samt føre en streng migrasjonspolitikk, kan deres samarbeid med Libya ses fra et europeisk perspektiv. Dette kan eksemplifiseres med Martin Koblers uttalelse, utsendt 19.oktober 2016, hvor han overfor Libya, presenterer en viss frakopling mellom FNs mål og EU. Koble uttaler tre hovedproblemer med situasjonen i landet. Disse er kamp mot terrorisme, irregulær migrasjon og organisert kriminalitet. Slike problemer er utfordringer for Vestlige mål, og ikke for vanlige libyere. For libyere er det spredningen av militser som er det store problemet, istedenfor selve terrorismen (European Parliament, 2017, s. 6). FNs 2030-agenda, sammen med EU, risikerer dermed å stoppe opp tiden på lik linje som Ungarn og Polen, noe som gjør det enklere for at en reell konflikt kan bryte ut. Dette ses på som en konsekvens over hvordan EU kan handle som en normativ makt.

På den andre siden presenterer Manners (2002) at det er en normativ forskjell. Dette illustreres av Therborn (1997), som argumenterer for at uten støtte fra makt og en vilje til å bruke den, er det usannsynlig at «Europa» blir en normativ makt, som forteller andre deler av hvilke politiske, økonomiske og sosiale institusjoner de bør ha (Manners, 2002, s. 241; Therborn, 1997, s. 380). Dette kan underbygges med utfordringene EU har møtt med de politiske endringene i Libya. Til tross for den økte investeringen i utvikling og forbedring av menneskerettighetsforholdene, er det likevel mangel på en sterk politisk vilje fra EU sin side (Zaidy, 2019, s. 8). Nei til militarisering eller eksternalisering av grensekontroller, samt økte investeringer for å stoppe fordrevne migranter over Middelhavet vil ikke kunne stoppe migrantene fra å komme til Europa uten en sterk politisk vilje til å løse problemet. Dermed vil konsekvensene overfor EU fortsatt ende i at migranter kommer til Europa da de mislykkes i å fremme verdier på migrasjonsfeltet, samt opptre som en normativ makt.

I tillegg har konsekvensene av et stadig mer kompleks EU ført til vanskeligheter for organisasjonen å være en normativ global aktør. Siden opprettelsen under Roma-traktaten har Unionen utvidet seg til å spille en avgjørende rolle i å fremme integrering og over tid, fremme et styringssystem som i betydelig grad begrenser statens autonomi (Collard-Wexler, 2006). Dette har ført videre til at EU tar del i flere ting de ellers ikke ville ha gjort tidligere, som for eksempel det å delta «utenfor sitt område» - herunder Libya (Eliassen, 1998, s. 5). Slik vil den normative makten til EU få konsekvenser ut ifra hvordan Unionen endrer og utvikler seg. Et viktig poeng vil være at ettersom det internasjonale systemet forandres, så vil også faren ved sikkerhet også endres. Dette gjør at resultatet av disse utfordringene anvendes til materielle interesser. Slik blir EUs normer heller «vevd inn i materielle interesser». I praksis er dette manifestert i interesser som logisk sett setter EU først, og problematiserer ideen om et partnerskap av likeverdige og støtte til Afrikansk ledede initiativer (Haastrup, et al, 2021, s. 544). Dette kan ses gjennom EUs samarbeid med den libyske kystvakten, hvor de stort sett blir finansiert av Unionen for å stoppe migrantene. Slik kan konsekvensene av å opprettholde en streng migrasjonspolitikk føre til en begrenset tilnærming av NPE, spesielt under migrasjonskrisen.

4. 4 Konsekvenser i lys av neo-realisme

Det kan argumenteres for at konsekvensene ved å ikke ha et neo-realistisk grunnlag, kan føre til større problemer for EU, enn om de skulle tilvendt seg en normativ en. Som nevnt er EU avhengig av stabilitet for å fungere (Haastrup, et al., s. 551). Basert på diskusjonen ovenfor er EU mer bekymret for seg selv, noe som hindrer videre utvikling innenfor konseptet med å være en normativ makt. Selv sier de at de har en sterk interesse i et fredelig, velstående og demokratisk Afrika, hvor deres strategi er ment for å oppnå dette (Scheipers & Sicurelli, 2008, s. 607). Men, til syvende og sist vil de først sikre egen overlevelse. Dette gjenspeiles i eksemplene ovenfor, hvor det spesifiseres hvordan EU jobber innenfor sin migrasjonspolitik. For å understreke poenget, er et annet eksempel å trekke frem presidentvalget som skulle holdes i Libya året 2021. Etter styrten av Gaddafi i 2011 har Libya vært i borgerkrig. Presidentvalget som skulle avholdes i 2021 ble derfor det første siden borgerkrigen brøt ut (European Parliament, 2021, s. 1). Situasjonen før presidentvalget har splittet det internasjonale samfunnet, og satt flere interne fraksjoner mot hverandre. Samtidig har den europeiske innflytelsen avtatt på dette området (Momtaz, 2021). Dette gjør at EU må arbeide for å sikre seg selv i det internasjonale bildet. For eksempel har Russland, til tross for benektelse, tilstedeværelse i landet. Derfor er det ikke rart at EU presset for å holde valg da det vil sikre egen vinning, og beskytte deres egen sikkerhet ved at Libya skulle holde et demokratisk valg. Slik vil man ut ifra en neo-realistisk tankegang oppfatte sikkerhetspolitikken i EU som et «retorisk slør», der sannheten ligger i egeninteresse (Peterson & Helwig, 2017, s. 329).

På den andre siden kan det argumenteres annerledes. Som tidligere nevnt endres faren med sikkerhet når det internasjonale systemet også endrer seg. Derfor kan det ut ifra et neo-realistisk perspektiv argumenteres for at EU må prioritere egen sikkerhet før de kan opptre som en normativ global aktør. Dette grunner i at global usikkerhet vil fortsette å vokse, og myndighetenes sikkerhet vil være en prioritering (European Parliament, 2019, s. 11). Migrasjonskrisen har vist seg å være en test for denne utviklingen. Konsekvensene har mellom EU og Libya kostet de normative prinsippene basert på sikkerhetspolitikk. Likevel er det i etterkant blitt opprettet ulike avtaler og tiltak for å takle problemet på en sikkerhetsmessig bedre måte. Med den nye sikkerhetspolitiske virkeligheten blir EU nødt til å møte den med tiltak som fører til fred, internasjonalt samarbeid og sikkerhet, respekt for menneskerettigheter, og grunnleggende friheter (iEuropa, u. å.). Eksempler på slike tiltak er Frontex, som sikrer effektiv grensekontroll og migrasjonshåndtering. Konsekvensene har ført til at Frontex har utviklet seg i å samle regler og standarder for å håndtere de ytre grensene, møte migrasjonsutfordringer, samt bidra til Europas sikkerhet (Frontex, u. å.). I lys av neo-realisme kan det understrekes at utviklingen innenfor sikkerhetspolitikken, med å tilrettelegge ulike tiltak, kan bidra til å gjøre den normative makten mulig når det ovennevnte først er på plass.

Fra et annet perspektiv trues den enhetlige og normative sikkerhetspolitikken EU ønsker av egeninteresser og eksternt press. Ved å trekke inn FNs 2030-agenda, kan den heller ses på som et paradigmeskifte fremfor et reelt instrument for global styring (Faure, 2018). Dette er fordi den ikke inneholder et sett med regler eller forskrifter, men en anerkjennelse av sammenhengen mellom migrasjon og bærekraftig utvikling. Det ble tidligere nevnt at EUs medlemsland stiller seg ulikt overfor denne agendaen. Ut ifra neo-realisme, vil migrasjonsspørsmål som har innvirkning på staters atferd, være avhengig av verdien og respekten som settes av statene (Manners, 2011, s. 236). Dette grunner i anarki, hvor det ikke er noen overordnet enhet som styrer statene. Slik vil konsekvensen av EUs

utfordringer gjenspeiles i medlemstatenes egeninteresser om å holde migranter utenfor egne landegrenser – som videre kan eksemplifiseres med Polen og Ungarn. Det eksterne presset kommer fra når regjeringene i Libya konkurrerer om legitimitet. Her finner man på en side, den FN-ankjente regjeringen for nasjonal enhet, og på den andre en administrasjonsbasert i Tobruk som er støttet av Russland. Russlands aktive involvering i Libyas anliggender vil derfor kunne ses som et forsøk på å få et lojalt regime, som igjen vil kunne dukke opp som en del av den russiskdominerte aksene med Damaskus, Kairo og Tripoli (European Parliament, 2017, s. 7). Slik trues den enhetlige og normative sikkerhetspolitikken til EU fordi Russlands innflytelse påvirker EU sikkerhetspolitisk. Slik kan neo-realisme bidra til å forsvare EUs handlinger om å ikke opptre som en normativ makt da det sikkerhetspolitiske bildet trues av egeninteresser, samt eksternt press.

4.5 Hvordan handler EU retorisk innenfor NPE, men ikke i praksis?

Fra et toppmøte i 2017, fordømte EU-ledere handlinger av moderne slaveri, samt umenneskelig behandling av migranter og flykninger av kriminelle grupper i Libya (Babarinde, 2019, s. 127). Dette er et godt eksempel til hvordan EU handler retorisk og ikke i praksis innenfor NPE. Dette er fordi, til tross for de grusomhetene som er begått av libyske myndigheter, blir de sett på som legitime partnere i EU (Baldwin-Edwards & Lutterbeck, 2019, s. 2255). Forbindelsen EU har med Libya har vært et ekstremtilfelle. Ingen land i EUs nabolag har mer alvorlig og utbredt misbruk av migranter enn Libya. Dette har blitt dokumentert av en rekke rapporter de siste årene, blant annet fra EUs egne konfidensielle studier - EEAS fra 2017 (EEAS, 2017). Rapporten viser hvor alvorlig situasjonen har vært for migranter som har blitt fastholdt i Libya. Innenfor interneringssentrene har forholdene vært forferdelige, hvor overgrep, voldtekt, tortur og til og med drap er en vanlig praksis i hendene på libyske tjenestemenn og migrantsmuglere. Til tross for dette blir de legitime partnerne finansiert for å stoppe irregulære migrasjonsstrømmer inn til Europa (Baldwin-Edwards & Lutterbeck, 2019, s. 2224). Dette er harde konsekvenser av utfordringen migrasjonspresset fører med seg for EU, ettersom Unionen ser det som nødvendig å finansiere arbeidet. Slik går de i strid mot den normative makten de sitter på. Samtidig viser det også hvordan EU-ledere fra toppmøtet i 2017 handler retorisk men ikke i praksis da de fortsetter å finansiere libyske myndigheter.

Videre ses det med migrasjonskrisens utbrudd, at det er vanskelig for EU å være en normativ makt i praksis. Situasjonen satte blant annet Unionens medlemsland på prøve hvor de etter Lisboatraktatens artikkel 61, ikke klarte å fremme en felles politikk for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse til enhver tredjelandborger som trenger internasjonal beskyttelse. Dette hindrer EU å opptre som en enhetlig utenrikspolitisk aktør og medfører at en normativ makt blir vanskelig å gjennomføre. Med årene har ikke heller situasjonen forbedret seg. I Libya har det vært borgerkrig siden 2014, og forholdene i landet har vært ekstremt ustabile. Dette medfører at EU ikke får kontroll over situasjonen, da maktvakuemet stadig fylles av både innenlandske og eksterne krefter. Med et stadig press på Unionen gjennom migrasjonskrisen og dens ettervirkninger, samt konfliktene i Libya, påfører det også ustabilitet innad i Unionen. Dermed vil det oppstå ulike preferanser, noe som hindrer EU i å fungere da den ikke opptre som stabilt selv. Slik vil det legges grunnlag til at EUs handler mer retorisk som en normativ makt, hvor praksisen derimot grunner i neo-realistiske tilnærminger for å sikre egen overlevelse.

5 Konklusjon

Ut ifra casestudien har oppgaven gitt svar på følgende forskningsspørsmål; Hva har vært utfordringene EU har møtt i sine forsøk og innsats for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet? Hva har vært konsekvensene av dette i syn av NPE? Svarene har videre lagt grunnlag for å konkludere at EU handler mer retorisk som en normativ makt, men gjennomfører det ikke i praksis.

Opgaven viste at EU har stått overfor en rekke ulike utfordringer i sine forsøk for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet. Dette ble belyst overfor migrasjonskrisen fra 2015 som skapte et enormt press på Unionen. Her ble det blant annet vist at EUs medlemsland ikke pliktoppfylte Lisboa-traktatens artikkel 61. Det ble videre poengtert utfordringer overfor Polen og Ungarn, som hindrer EUs ønske om å opptre som en normativ makt, da de som medlemsland ikke inkluderer de samme kjerneprinsippene som EU står for. Dette ble understreket med FNs 2030-agenda. Med utgangspunkt fra Libya ble sikkerhetspolitikken til EU trukket frem, hvor utfordringen sto på stabiliseringspolitikk. Her ble det for EU vanskelig å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet ettersom sikkerhetspolitikken ikke viet nok oppmerksomhet til å beskytte rettighetene til tredjelandsborgere.

Når det kommer til konsekvensene ble det understreket i lys av NPE at utfordringene overtar og begrenser den normative makten. Oppsummert ble det argumentert for at EU manglet en sterk politisk vilje for å løse utfordringene. Dette ble reflektert rundt faren ved sikkerhet da verden stadig endrer seg, sammen med sikkerhet. Det er her neo-realismen ble brukt for å underbygge argumentet om at EU er avhengig av stabilitet for å fungere, og må derfor som en konsekvens, sikre egensikkerhet før de kan opptre som normativt. Derfor ble konsekvensene i lys av neo-realisme at EU må handle som et retorisk slør hvor sannheten ligger i egeninteresse.

Hensikten med denne oppgaven var å skape nye forståelser rundt hvordan EU handler i det internasjonale bildet. Her ønsker EU selv å bli oppfattet som «en kraft av det gode». Ut ifra forskningsspørsmålene kan det ses hvordan kriser og ustabilitet påvirker EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, spesielt opp mot traktatene. Ambisjonen var å utforske forståelser rundt EUs innflytelse for å fremme sine former og verdier på migrasjonsfeltet, i lys av sikkerhetspolitiske utfordringer. Dermed ble det reist spørsmål om hvordan EU handler som en normativ makt. Det kan derfor konkluderes at EU handler mer retorisk som en normativ makt, men gjennomfører det ikke i praksis da sikkerhetspolitiske utfordringer dominerer. Til videre forskning ville det vært interessant å undersøke hvordan krisene og ustabilitetene påvirker EUs borgere, og hvordan de stiller seg til det europeiske samarbeidet på dette feltet.

6 Litteraturliste:

- Amnesty (2021). *Libya: 'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya*. Hentet fra <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/4439/2021/en/>
- Amnesty (2022). *Libya/EU: Conditions remain 'hellish' as EU marks 5 years of cooperation agreements*. Hentet fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/libya-eu-conditions-remain-hellish-as-eu-marks-5-years-of-cooperation-agreements/>
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Babarinde, O. (2019). *New Directions in EU-Africa Development Initiatives*. In: Beringer, S., Maier, S., Thiel, M. (eds) *EU Development Policies*. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-01307-3_7
- Baldwin-Edwards, M. & Lutterbeck, D. (2019) Coping with the Libyan migration crisis, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), s. 2241-2257, DOI: [10.1080/1369183X.2018.1468391](https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1468391)
- Bratberg, K. (2015). *Flyktningkrisen i Europa*. Folk og Forsvar. Hentet fra: <https://folkogforsvar.no/den-farefulle-ferden-til-europa/>
- Collard-Wexler, S. (2006). Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union. *European Journal of International Relations*, 12(3), 397–432. DOI; <https://doi.org/10.1177/1354066106067349>
- Cook, L. & Gordoni, P. (2018). *EU lawmakers move to punish Hungary over rule of law*. Hentet fra: <https://apnews.com/article/marine-le-pen-ap-top-news-voting-international-news-france-3322207b590e43bbb3c027be0acf5c0a>
- Denscombe, M. (2014). *Good Research Guide: For small-scale social research projects*. (5. utg.). Berkshire: McGraw-Hill Education.
- EEAS (2017). Working document of the European External Action Service. EUBAM-Libya initial mapping report. Hentet fra <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/02/rapeubamlibyamappingforces@se170124.pdf>
- Eliassen, Kjell A. (1998). *Foreign and security policy in the European Union*. London: SAGE Publications
- European Parliament (2017). *Political developments in Libya and prospects of stability*. Hentet fra [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603959/EPRS_BRI\(2017\)603959_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603959/EPRS_BRI(2017)603959_EN.pdf)
- European Commission. (u. å.). *Common Foreign and Security Policy*. Hentet fra https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/common-foreign-and-security-policy_en

European Parliament (2019). *EU policies – Delivering for citizens*. Hentet fra: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635534/EPRS_BRI\(2019\)635534_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635534/EPRS_BRI(2019)635534_EN.pdf)

European Parliament (2021). Libya: Political situation ahead of elections. Hentet fra [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698859/EPRS_ATA\(2021\)698859_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698859/EPRS_ATA(2021)698859_EN.pdf)

Faure, A. (2018). *Global Compact for Migrations: A classical realist interpretation of the fragmented global migration governance*. Open Diplomacy. Hentet fra <https://www.open-diplomacy.eu/blog/global-compact-for-migrations-a-classical-realist-interpretation-of-the>

FN-sambandet (2022). *FNs bærekraftsmål*. Hentet fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

Frontex (u. å.). *Who we are*. Hentet fra <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/foreword/>

Giegerich, B. (2015). Foreign and Security Policy: Civilian Power Europe and American Leadership. I H. Wallace, M. Pollack, A., & A. R. Young, *Policy-Making in the European Union*. (s. 436-461). Oxford: Oxford University Press

Haastrup, T., Duggan, N. & Mah, L. (2021) Navigating ontological (in)security in EU–Africa relations, *Global Affairs*, 7(4), s. 541-557, DOI: [10.1080/23340460.2021.1981144](https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1981144)

Hardwick, D. (2011). *Is the EU a normative power?* Hentet fra <https://www.e-ir.info/pdf/13521> Lavenex, S. (2015). Justice and Home Affairs. I H. Wallace, M. A. Pollack, & A. R. Young (Red.), *Policy-Making in the European Union* (7. Utg). s. 367-387. Oxford: Oxford University Press.

iEuropa (u. å). *Forsvar og sikkerhet*. Hentet fra <https://ieuropa.no/2014/01/forsvar-og-sikkerhet/ragnhildeuropabevegelsen-no/>

Keukeleire, S., & Macnaughtan, J. (2008). *The foreign policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan

Lynggaard, K., Manners, I. and Löfgren, K. (2015). *Research Methods in European Union Studies*, London: Palgrave Macmillan

Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2). S. 235-258).

Manners, I. (2006). Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13(2). S. 182-199. DOI: [10.1080/13501760500451600](https://doi.org/10.1080/13501760500451600)

Manners, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *Journal of The Royal institute of International Affairs* 84(1). S. 46-60.

Manners, I. (2011). *The European Union's Normative Power: Critical Perspectives and Perspectives on the Critical*. Hentet fra: Palgrave Studies in European Union Politics

Momtaz, R. (2021). *Europeans make final push for Libyan elections*. Politico. Hentet fra <https://www.politico.eu/article/europe-libya-abdul-hamid-dbeibeh-emmanuel-macron-mario-draghi-france-angela-merkel/>

Peterson, J. & Helwig, N. (2017). Common foreign and security policy: Institutionalizing Europe's global role. I D. Hodson, & J. Peterson, *The Institutions of the European Union* (s. 307-334). Oxford: Oxford University Press

Raake, H. (2021). *Libya: Landet hvor demokratiet aldri fikk blomstre*. Folk og Forsvar. Hentet fra <https://folkogforsvar.no/libya-landet-hvor-demokratiet-aldri-fikk-blomstre/>

Regjeringen (2018). Utenriks og utvikling. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613694/?ch=1>

Rieker, P. (2009). EU som sikkerhetspolitisk aktør. I P. Rieker, & W. Carlsnaes, *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* (s. 23-34). Oslo: Universitetsforlaget

Scheipers, S. & Sicurelli, D. (2008) Empowering Africa: normative power in EU–Africa relations, *Journal of European Public Policy*, 15(4), s. 607-623, DOI: [10.1080/13501760801996774](https://doi.org/10.1080/13501760801996774)

The European Council (2018). *Justice and Home Affairs Council configuration (JHA)*. Hentet fra: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/>

Therborn, G. (1997). 'Europe in the Twenty-first Century'. In Gowan, P. and Anderson, P. (eds). *The Question of Europe* (London: Verso), s. 357-84. Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Treaty of Lisbon (2007). Treaty of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Union*. 306(1). Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12007L/TXT>

Triandafyllidou, A. & Gropas, R. (2014). *European Immigration. A Sourcebook*. (2. Utg). England: Ashgate Publishing Limited

Vestheim, T. (2017). *Tok i mot 28 av 11.069 flyktninger*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2017/10/25/tok-imot-28-av-11069-flyktninger/>

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.

Zaidy, E. Z. (2019). EU migration policy towards Libya. A policy of conflicting interests. Hentet fra <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/15544.pdf>

