

Mellom makt og argumentasjon:

En analyse av småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Børge Romsloe

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap.

Høst 2003.

Forord.

Først og fremst rettes en stor takk til veileder Helene Sjursen ved ARENA-programmet for meget gode faglige innspill og råd, og ikke minst god oppfølging og engasjement. ARENA-programmet takkes for studentstipendet og kontorplassen, samt et meget faglig stimulerende miljø.

Det rettes også en stor takk til Forsvarsdepartementet, Folk og Forsvar, Institutt for statsvitenskap og ARENA for finansiell støtte til å gjennomføre intervjuer med finsk embetsverk, politikere og analytikere i Helsinki mars/april 2003. Intervjuobjektene i Finland skal også ha hjertelig for at de tok seg tid til å stille opp. I tillegg takkes Hanna Ojanen og Hiski Haukkala ved Finsk utenrikspolitisk institutt, og Teija Tiilikainen ved Universitetet i Helsinki for nyttige samtaler under oppholdet. Jeg er også takknemlig for rådene jeg fikk av Jeff Checkel i forkant av intervjuene. Bjørn Tore Godal takkes også for nyttige tips på et tidlig stadium av oppgaven.

Christian Pilgaard Christensen i dansk UD fortjener en stor takk for gode innspill til den delen av oppgaven som omhandler Danmark. En stor takk også til Espen D. H. Olsen for gode kommentarer til deler av oppgaven, og ikke minst takk til Cathrine Brekka og Sigmund Haugedal for verdifull korrekturlesning.

Sist men ikke minst, takk til familie, og en spesiell takk går til Mari.

Oppgavens eventuelle feil og mangler er selvfølgelig ene og alene mitt ansvar.

Børge Romsloe,
Oslo, november 2003.

FORORD.	2
KAP. 1. INTRODUKSJON.	5
1.1 TEMA.	5
1.2 PROBLEMSTILLING.	8
1.2.1 <i>Former for innflytelse.</i>	11
1.3 VALG AV TEORETISKE TILNÆRMINGER.	14
1.4 DISPOSISJON.	15
KAP. 2. TEORI OG METODE.	16
2.1 INTRODUKSJON.	16
2.2 LIBERAL INTERGOVERNMENTALISME.	18
2.2.1 <i>Introduksjon.</i>	18
2.2.2 <i>Strategisk forhandling.</i>	20
2.2.3 <i>Forventninger om empiriske funn.</i>	25
2.3 EN DELIBERATIV TILNÆRMING.....	27
2.3.1 <i>Introduksjon.</i>	27
2.3.2 <i>Deliberasjon og hovedformer for "kommunikativ" adferd.</i>	28
2.3.2 <i>Idealbetingelser for deliberasjon.</i>	30
2.3.3 <i>Forventninger om empiriske funn.</i>	38
2.4 METODE.....	38
2.4.1 <i>Kildebruk og kildekritikk.</i>	40
KAP. 3. DE NORDISKE STATER I FUSP 1996-2001.	43
3.1 INTRODUKSJON.	43
3.2 DANMARK I FUSP 1996-2001.	46
3.2.1 <i>Introduksjon.</i>	46
3.2.2 <i>Dansk innflytelse i FUSP 1996-2001? Institusjonell dimensjon.</i>	47
3.2.3 <i>Dansk innflytelse i FUSP 1996- 2001? Innholdsmessig dimensjon.</i>	51
3.2.4 <i>Oppsummering: Dansk innflytelse i FUSP?</i>	58
3.3 SVERIGE I FUSP 1996-2001.....	59
3.3.1 <i>Introduksjon.</i>	59
3.3.2 <i>Svensk innflytelse i FUSP 1996-2001? Institusjonell dimensjon.</i>	60
3.3.3 <i>Svensk innflytelse i FUSP 1996-2001? Innholdsmessig dimensjon.</i>	62
3.3.4 <i>Oppsummering: Svensk innflytelse i FUSP?</i>	69
3.4 FINLAND I FUSP 1996- 2001.	70
3.4.1 <i>Introduksjon.</i>	70
3.4.2 <i>Finsk innflytelse i FUSP 1996-2001? Institusjonell dimensjon.</i>	71
3.4.3 <i>Finsk innflytelse i FUSP 1996-2001? Innholdsmessig dimensjon.</i>	74
3.4.4 <i>Oppsummering: Finsk innflytelse i FUSP?</i>	78
3.5 OPPSUMMERING AV DE NORDISKE STATERS INNFLYTELSE I FUSP 1996-2001.....	79

KAP. 4. INNLEMMINGEN AV PETERSBERG-OPPGAVENE I AMSTERDAM-TRAKTATEN.....	83
4.1 INTRODUKSJON.....	83
4.2 SVENSK-FINSK INITIATIV I EUS SIKKERHETS- OG FORSVARSDIMENSJON.....	84
4.3 OPPSLUTNING GJENNOM STRATEGISK FORHANDLING?.....	87
4.4 OPPSLUTNING GJENNOM ARGUMENTERING?.....	93
4.4.1 <i>Idealbetingelse I: Felles virkelighetsoppfattelse?</i>	94
4.4.2 <i>Idealbetingelse II: Ikke-hierarkisk institusjon, likeverdighet, lik adgang og uformell interaksjon....</i>	97
4.4.3 <i>Strategisk bruk av argumenter fra Finland og Sverige?</i>	99
4.5 OPPSUMMERING.....	101
KAP. 5. EUS NORDLIGE DIMENSJON.....	102
5.1 INTRODUKSJON.....	102
5.2. FINLAND SOM ”POLITISK ENTREPRENØR”?.....	103
5.3 INNLEMMINGEN AV EUS NORDLIGE DIMENSJON: STRATEGISK FORHANDLING?.....	106
5.3.1 <i>Oppslutning gjennom sidebetaling?</i>	109
5.3.2 <i>Overlappende nasjonale interesser?</i>	111
5.4 INNLEMMINGEN AV EN NORDLIG DIMENSJON: ARGUMENTASJON?.....	116
5.4.1 <i>En felles virkelighetsoppfattelse gjennom ”kognitiv usikkerhet”?</i>	116
5.4.2 <i>Den nordlige dimensjon i EUs felles interesse?</i>	118
5.5 OPPSUMMERING.....	122
KAP. 6. KONKLUSJON.....	123
6.1 EMPIRISKE FUNN.....	124
6.2 VIDERE UTVIKLING FOR SMÅSTATER I FUSP.....	127
6.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	129
LITTERATURLISTE.....	134

Kap. 1. Introduksjon.

1.1 Tema.

Temaet i denne oppgaven er hvordan småstater opptrer i de nye institusjonelle rammene i Europa og EU for å drive utenriks- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen. Hvordan har den økende utenrikspolitiske integrasjonen man har vært vitne til i EU i løpet av 1990-tallet påvirket småstaters muligheter for innflytelse i det internasjonale system? Utenriks- og sikkerhetspolitikk i Europa er for mange synonymt med hva stormaktene Storbritannia, Tyskland og Frankrike bestemmer; det er de store statene som i overveiende grad dominerer europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. De fleste studier av internasjonal politikk har, som Sjursen (2003a:36) påpeker, stort sett konsentrert seg om de mektigste aktørene, dvs. supermakter eller stormakter, som er suverene i et internasjonalt system hvor det ikke eksisterer noen overordnet autoritet som kan etablere felles regler og normer. Med bakgrunn i en slik tilnærming blir ikke EU med sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk regnet som en tung internasjonal aktør, og innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid blir det antatt at de store statene mer eller mindre ”gjør som de vil”. Småstater utgjør imidlertid en stor andel av de 15 medlemsstatene i dagens EU, og etter utvidelsen vil flere nye småstater bli medlemmer av Unionen¹. Endringene i det internasjonale system og i europeisk integrasjon gjør det interessant å studere småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU føyer seg inn i en generell tendens etter den kalde krigen; en økende *multilateralisering* i internasjonal politikk, hvor også utenriks- og sikkerhetspolitikk i større grad er underlagt demokratisk kontroll og en offentlig sfære. Flere aktører, som f.eks. internasjonale organisasjoner har i løpet av 1990-tallet bidratt med økt offentlig fokus på internasjonal politikk². Dette gjør seg gjeldende ikke bare innenfor såkalte ”myke” saksområder som menneskerettigheter, miljøvern og

¹ Den pågående utvidelsen har, som Olsen (2003:58) skriver, medført nye diskusjoner omkring betydningen av størrelse i EU. I et EU-25 regnes alle de nye medlemsstatene – med unntak av Polen – som ”små” land. Etter utvidelsen regnes land som har ca. 40 millioner innbyggere som ”store”.

² Dette gjelder både internasjonale organisasjoner (IOs), og særlig og såkalte Non-Governmental-Organisations (NGOs).

internasjonal handel, men også innen *high politics*, f.eks. om det er nødvendig å iverksette militære intervensjoner i interne, væpnede konflikter (Matlary 2002). Dette har ført til at tradisjonelle statlige aktører i internasjonal politikk til en viss grad er underlagt mer kontroll, og det stilles dermed strengere krav til legitimering av utenriks- og sikkerhetspolitikk. Mens det under den kalde krigen gjerne var tilstrekkelig å legitimere utenrikspolitiske handlinger med referanse til ”nasjonale interesser”, er det trekk som tyder på at denne typen rettferdiggjøring i større grad tones ned i nasjonale, så vel som i internasjonale diskurser. Den ”westfalske” orden med staters suverenitet som ufravikelig prinsipp har lenge vært under press, og dette gjelder kanskje særlig europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I dagens Europa er forholdet mellom statene, som Olsen (2003:66) skriver, ”...regulert gjennom felles institusjoner og gjensidige anerkjente normer og verdier, og ikke gjennom ’anarki’ og ren maktbalanse”.

I dette internasjonale politiske landskapet kan nok materiell makt og ressurser fremdeles bety mye for staters atferd, men hvilke konsekvenser har denne utviklingen fått for spillerommet til småstater? Er det ikke rimelig å anta at i et såpass institusjonalisert samarbeid som det EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk representerer, vil også småstater kunne nå igjennom med gode, veloverveide forslag?

Temaet i oppgaven vil snevres inn på to måter; for det første tidsmessig, ved å studere småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i perioden 1996-2001, og for det andre aktørmessig, ved å konsentrere seg om småstatene Danmark, Sverige og Finland. Tidsperioden 1996-2001 er interessant fordi den bar preg av flere forsøk på å videreutvikle EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, blant annet etter at flere fremhevet at EU hadde mislyktes i Jugoslavia-konflikten på begynnelsen 90-tallet. Selv om mange fremdeles hevder at EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk bærer preg av ineffektivitet og splittelse, senest i forbindelse med Irak-krisen, har den utenriks- og sikkerhetspolitiske dimensjonen ved EU-samarbeidet blitt forsterket gjennom 1990-tallet gjennom Maastricht- og Amsterdam-traktaten³. Stadig uttaler både EU og flere av

³ Etter innføringen av Maastricht-traktaten fra begynnelsen av 90-tallet har EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) inngått som søyle II i EU. Denne søylestrukturen ble beholdt i Amsterdam-traktaten i 1997, dog med enkelte institusjonelle

medlemsstatene at de ønsker å forsterke FUSP, noe det intense arbeidet med å videreutvikle EUs felles utenriks, sikkerhets og forsvarspolitik i Konventet illustrerer. ”Europeisk” utenriks- og sikkerhetspolitikk dannes imidlertid på flere nivåer; i EU-kommisjonen i søyle I, i FUSP i søyle II, og i tillegg har de ulike medlemsstatene nasjonal utenrikspolitikk (White 1999:46-47). EU og FUSP er ingen tradisjonell aktør i internasjonal politikk ettersom den verken er en stat eller en internasjonal organisasjon i ”klassisk” forstand, men den kan betraktes som et forsøk på å etablere en ”postnasjonal” utenriks- og sikkerhetspolitisk organisasjon (Sjursen 2003b). Postnasjonalitet i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk kommer blant annet til syne gjennom en *utvidet* forståelse av begrepet utenriks- og sikkerhetspolitikk; forståelsen aktørene i EU legger til grunn dreier seg om mer enn territoriell sikkerhet. Innenfor enkelte saksområder i internasjonal politikk som f.eks. handel, menneskerettigheter og miljøvern, har EU blitt betraktet som en stadig viktigere internasjonal aktør (Bretherton & Vogler 1999; Peterson & Sjursen 1998; Zielonka 1998). I forkant av tidsperioden 1996-2001 ble også EU utvidet fra 12 til 15 medlemsstater etter at opphøret av den kalde krigen gjorde det mulig for de tidligere nøytrale småstatene som Østerrike, Sverige og Finland å bli medlemmer av EU. Disse tre nøytrale statene har siden 1995 deltatt fullt ut i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Valget av de tre nordiske statene som analyseenheter har flere årsaker. De tre statene kan klassifiseres som ”småstater” i EU, fordi de relativt sett har lave befolkningstall og mindre politiske, økonomiske og militære ressurser enn de ”store” EU-statene som Tyskland, Frankrike og Storbritannia. De nordiske statenes tilnærming til FUSP vil i denne oppgaven bli studert i tidsrommet 1996-2001, fordi denne perioden var preget av intense diskusjoner om FUSPs institusjonelle utvikling. Slutten på den kalde krigen la nye føringer på forholdet mellom europeisk integrasjon og utenriks- og sikkerhetspolitikken til de tre nordiske statene. Danmark har vært medlem av EU siden 1973, men danskene var negative til forslagene om dypere europeisk integrasjon på 90-tallet. Etter Maastricht-traktaten valgte Danmark å stå utenfor deler av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Sverige og Finland ble medlemmer av EU i 1995, men med ulik

endringer for FUSP sitt vedkommende. På slutten av 1990-tallet ble EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk forsterket med den fransk-britiske St. Malo-erklæringen, og utviklingen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP), som ble innskrevet i Nice-traktaten i 2001, støttet en sterkere rolle for EU som internasjonal aktør.

motivasjon. For Sverige var medlemskapet i hovedsak begrunnet økonomisk, mens for Finland spilte også sikkerhetspolitiske fordeler ved et EU-medlemskap en viktig rolle (Arter 2000:680). Både Sverige og Finland var nøytrale stater under den kalde krigen, men etter EU-medlemskapet har begge statene erstattet nøytralitetsdoktrinen med mer fleksible ”ikke-allianse”-strategier (Ojanen 2002:156). I forkant av EU-medlemskapet til Sverige og Finland i 1995, ble det fremhevet at mulighetene for nordisk samarbeid innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikk i større grad var til stede innen EU etter opphøret av den kalde krigen (Matlary 2001). På denne bakgrunn utgjør de tre nordiske statene interessante analyseenheter i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk⁴.

Småstater har, formelt sett, store institusjonelle muligheter til å *de jure* påvirke saker i FUSP, blant annet fordi beslutningene her hovedsakelig fattes gjennom én stat - én stemme prinsippet. Men er det slik at småstater benytter de mer uformelle, politiske kanalene for innflytelse de har ved å delta i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk? Dersom småstater *de facto* utøver en viss form for innflytelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, hvordan kan slike fenomener eventuelt forklares? Disse spørsmålene danner utgangspunkt for oppgavens problemstillinger.

1.2 Problemstilling.

Opgavens overordnede problemstilling er:

Hvordan og i hvilken grad har Danmark, Sverige og Finland benyttet seg av de mulighetene for innflytelse de har i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i perioden 1996-2001?

Dersom de nordiske statene av og til får gjennomslag for initiativ i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål i EU, vil dette stille oss overfor interessante analytiske

⁴ Det må også presiseres at når det refereres til statene Danmark, Sverige og Finland i en ”westfalsk” terminologi, så innebærer ikke det at statene *per se* utøver politikken på EU-nivå, det er først og fremst de til enhver tid sittende regjeringer som kan sies å være de viktigste aktorene i medlemsstatenes EU-politikk.

utfordringer. Oppgavens andre problemstilling vil derfor analysere initiativ fra de nordiske statene som har fått gjennomslag i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk:

Hvordan kan det forklares at Danmark, Sverige og Finland har fått gjennomslag for ulike initiativ i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk?

Som nevnt innledningsvis har studiet av internasjonal politikk lenge vært dominert av teorier som ikke forventer at småstater kan ha innflytelse i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Dersom det skulle vise seg at de tre nordiske småstater faktisk har hatt innflytelse i FUSP, er det nødvendig med ulike, supplerende teoretiske redskaper for å forstå slike eventuelle empiriske fenomener. I denne oppgaven vil det med bakgrunn i to ulike teorier, *liberal intergovernmentalisme* (Moravcsik 1993; 1998) og et *deliberativt perspektiv* (Eriksen & Weigård 1997; Risse 2000), bli utledet hypoteser om empiriske funn i studiet av de nordiske stater i FUSP. Disse to analytiske tilnærmingene, som vil bli utdypet senere i oppgaven, har ulike forventninger til hvor mye innflytelse småstater kan tenkes å ha i et slikt samarbeid, og de forklarer også en eventuell innflytelse på ulike måter.

Selv om det har vært få studier av småstater i FUSP, har Ben Tonra (1997; 2001) bidratt med interessante empiriske funn vedrørende deltagelsen til tre småstater som Danmark, Irland og Nederland i Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). Tonras studie viser at sentrale beslutningstakere i disse småstatenes utenrikspolitikk faktisk betraktet mulighetene for å utøve innflytelse i europeisk utenrikspolitikk og det internasjonale system som styrket etter deltagelsen i EPS/FUSP fra 1970 frem til 1996. Disse empiriske funnene strider mot forventningene fra tradisjonelle teorier om at makt og ressurser er utslagsgivende i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette må da eventuelt forklares med utfyllende analytiske redskaper.

Andre studier har observert at de nordiske statene faktisk har forsøkt å fremme enkelte initiativ som angår EUs utenrikspolitikk, både innenfor FUSP i søyle II og EUs eksterne relasjoner i søyle I (Jørgensen 1999; Ojanen 2000a, 2000b). Uten å analysere det nærmere, antyder Jørgensen (*ibid.*) to empiriske eksempler på initiativ tatt av de nordiske stater i saker som angår EUs utenrikspolitikk. Det ene eksempelet er fra regjeringskonferansene i

1996/97, hvor Sverige og Finland tok ett felles initiativ som bidro til at krisehåndteringsoppgaver ble traktatfestet i Amsterdam-traktaten i 1997. For det andre har Finland tatt et eget initiativ om å innlemme en ”nordlig dimensjon” for EU i 1997, som riktignok ikke er en del av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i søyle II, men som nå har blitt en del EUs eksterne relasjoner i søyle I (*ibid.*). Jørgensen trekker på denne bakgrunn slutningen at småstater av og til kan få gjennomslag for initiativ i EU ved å være såkalte ”politiske entreprenører”, dvs. innta en pådriverrolle for å få gjennom ulike forslag. Bicchi (2003) argumenter f.eks. for at Spania var en politisk entreprenør i forbindelse med utviklingen av *Middelhavsdimensjonen* i EUs eksterne relasjoner på 1990-tallet. I denne oppgaven vil det bli undersøkt om Finland kan sies å ha spilt en slik entreprenørrolle i forbindelse med utviklingen av EUs nordlige dimensjon.

Innlemmingen av det svensk-finske initiativet om krisehåndtering i Amsterdam-traktaten i 1996/97, representerer også en interessant analytisk utfordring. Mellomstatlige regjeringsforhandlinger (Intergovernmental Conference, IGC) i EU er tidvis svært komplekse beslutningsprosesser med et stort antall aktører og saker på agendaen. Det kan innvendes at det er problematisk å forklare ett enkelt forhandlingsutfall i sikkerhets- og forsvarsområdet, isolert fra hele forhandlingsutfallet som endte opp i Amsterdam-traktaten. I følge en interessebasert analytisk tilnærming à la intergovernmentalismen bør EUs regjeringskonferanser betraktes som et spill mellom rasjonelle aktører, hvor man i visse områder oppnår noe, mens man i andre områder gir noe. Det er imidlertid meget ressurskrevende å få oversikt over hele den komplekse beslutningsprosessen på IGC´en i 96/97. Underdal (1984:73) fremhever imidlertid at forskningsøkonomi, *parsimony*, dvs. kostnadene ved bruk av en modell, (sammen med generalitet, implikasjonsrikdom og validitet), utgjør viktige kriterier for å vurdere ulike modellers anvendbarhet i samfunnsvitenskap. Og alt annet likt, bør man i følge Underdal forsøke å minimere de forskningsøkonomiske kostnadene. Med bakgrunn i slike hensyn, kan det etter mitt skjønn forsvares at det er mulig å velge ut kun én interessant beslutning fra IGC´en i 1996/97 – innlemmingen av Petersbergoppgavene - som analyseres nærmere ut i fra to ulike teoretiske perspektiver.

1.2.1 Former for innflytelse.

Studiet av makt og innflytelse har lenge utgjort en viktig del av faget statsvitenskap, og en klassisk definisjon av makt og innflytelse har vært at: "...en aktør har makt dersom den får andre aktører til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort" (Østerud 1996:37). Denne forståelsen av makt ligger tett opptil en realistisk tradisjon, som fokuserer på at evnen til å få aktører til å gjøre noe de ellers ikke vil blant annet beror på militær makt og økonomiske ressurser. I en beslutningsprosess hvor det forhandles *strategiske* kan også makt og innflytelse utøves gjennom mer immaterielle former som f.eks. trusler, belønninger og ros, men beslutninger kan også kjennetegnes av at aktørene er *deliberative* og overbeviser hverandre gjennom diskusjon og samtale. Disse ulike måtene aktører kan opptre på i sosiale beslutningsprosesser vil bli nærmere utdypet i denne studien av småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Imidlertid kan det tenkes at småstater kan ha ulike *former* for innflytelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og noen presiseringer følger videre⁵.

På den ene siden kan EU-systemet som sådan sies å favorisere småstaters muligheter for innflytelse både gjennom beslutningsprosedyrer og prinsippet om at samtlige medlemsstater skal ha minst én kommisjonær hver i Kommisjonen⁶. I saksområder hvor det kreves enstemmighet, som er hovedregelen i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, er det prinsippet om én stat – én stemme som teller⁷. Dette gir småstater, relativt sett, stor formell innflytelse i og med at det innebærer at en småstat kan blokkere et eventuelt vedtak. I denne oppgaven vil denne formen for innflytelse derfor bli klassifisert som "*defensiv/passiv*", som forstås i retning av evnen til å blokkere et initiativ.

⁵ Det er relativt godt dokumentert hvilken innflytelse medlemskap i FUSP har hatt på de ulike medlemsstatenes nasjonale utenrikspolitikk. Flere studier fremhever at den nasjonale utenrikspolitikken til medlemslandene har blitt europeisert som følge av deltakelse i FUSP (Tonra 1997, 2001; Jørgensen 1996 og 1997; Smith 2000). Denne formen for innflytelse – fra de europeiske strukturer til det nasjonale nivå - vil imidlertid ikke utgjøre en sentral del av denne oppgaven.

⁶ Dersom man voterer gjennom kvalifisert flertall i Unionsrådet kommer såkalte stemmevekter til anvendelse, og i slike beslutninger har Danmark og Finland tre stemmer hver, mens Sverige har fire, og dette gir til sammen 10 stemmer, jmf. EF-traktatens artikkel 205. Det er faktisk like mange som Tyskland, selv om befolkningstallet i de tre nordiske stater til sammen ikke utgjør mer enn firedel av Tysklands. Hvorvidt samtlige medlemsstater skal ha en representant hver i Kommisjonen, har vært et omtålig tema mellom store og små stater på EUs regjeringsskonferanse høsten 2003.

⁷ Såkalt "konstruktiv avståelse" ble innført i Amsterdam-traktaten, og i praksis innebærer dette at land som ikke er enig i et konkret vedtak avstår fra å stemme, men lar likevel de resterende landene gjennomføre vedtaket i EU-regi (Wallace & Forster 2000).

Den andre formen for innflytelse kan bli karakterisert som ”*offensiv/aktiv*”, og forstås altså i retning av evne til å styre agendaen og få gjennomslag for saker og initiativ i ulike beslutninger som fattes i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne definisjonen impliserer at dersom en aktør ønsker å oppnå innflytelse, kreves det en viss aktivitet eller intensjon i forhold til å bruke det institusjonelle rammeverket som ligger i FUSP. I motsetning til den mer formelle ”*defensive/passive*” innflytelsen, kan den ”*offensive/aktive*” formen for innflytelse være noe mer vanskelig å studere i praksis, blant annet fordi evnen til å få gjennomslag for saker kan avgjøres innenfor mer uformelle strukturer. Imidlertid vil både agendasettingen og selve vedtakene, *policyoutput*, som fattes i FUSP være mulig å analysere, og i denne oppgaven vil blant annet et bredt kildemateriale bli brukt for å forsøke å fange opp disse ulike dimensjonene ved innflytelse.

For å belyse problemstillingen mer presist kommer *innflytelse* ytterligere til å bli undersøkt langs en *innholdsmessig* og *institusjonell dimensjon*, som det kan antas at aktører kan operere innenfor i EUs utenrikspolitiske institusjoner. Den *innholdsmessige dimensjon* vil dreie seg om hvorvidt de tre nordiske stater har hatt innflytelse på ulike saksområder tatt av FUSP i perioden 1996-2001. Under gjennomgangen av de nordiske stater og den *innholdsmessige dimensjonen* vil det derfor undersøkes hvorvidt konkrete danske, svenske eller finske forslag har fått gjennomslag i FUSP, og hvilke saksområder dette eventuelt skulle gjelde for. Saksområdene i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan, som Strömvik hevder (1999:256), kjennetegnes av såkalt ”internasjonalistisk utenrikspolitikk”. Med dette menes spørsmål som ikke innebærer noen direkte eller umiddelbar trussel mot territoriell sikkerhet eller en stats velferd, men derimot ”internasjonalistiske” spørsmål som freds- og nedrustningssaker og arbeid for demokratisering og menneskerettigheter (*ibid*). Dette er saksområder som nordiske stater tradisjonelt har fremhevet i internasjonal politikk, og det ville være rimelig å forvente at Danmark, Sverige og Finland har søkt å fremme slike saksområder også i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

For det andre vil problemstillingen studeres langs en *institusjonell dimensjon*. Denne dimensjonen ved innflytelse innebærer å undersøke hvorvidt de nordiske statene har hatt innvirkning på den institusjonelle utviklingen av FUSP, og det siktes da f.eks. til om de

har fått gjennomslag for initiativ til å utvikle beslutningsprosedyrer i FUSP. Den *institusjonelle dimensjonen* vil mer konkret bli analysert i forbindelse med revideringen av Maastricht-traktaten som endte opp i Amsterdam-traktaten i 1996/97. Regjeringskonferansene i EU-systemet betegnes som de fundamentale i forhold til integrasjonsprosessen, og følgelig er det her mulighetene for medlemsstatenes innflytelse over integrasjonsprosessen gjerne kan nå et høydepunkt⁸ (Petersen 1998:43).

Regjeringskonferansene er den eneste måte traktatgrunlaget i EU kan endres, og med det også traktatrammene for FUSP. Den *institusjonelle dimensjonen* ved innflytelse vil derfor forstås i retning av å kunne påvirke rammene for FUSP-samarbeidet. I perioden frem til Amsterdam-traktaten ble vedtatt i 1997, var det flere regjeringskonferanser hvor agendaen dreide seg om institusjonelle reformer som kunne gjøre EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk mer effektiv⁹ (*ibid.*). Ettersom EUs traktatgrunnlag kun kan endres gjennom IGC'er, og Amsterdam-traktatens regjeringskonferanser ble avholdt innenfor det undersøkte tidsrom, er de oppnådde resultater i Amsterdam-traktaten et naturlig utgangspunkt for den institusjonelle delen av innflytelse. Skjematisk kan de nordiske statenes former for innflytelse uttrykkes i denne firefeltstabellen, og analysen i kapittel 3 vil antyde hvor de nordiske statene kan plasseres i denne tabellen.

Tabell 1.1 Fire dimensjoner ved "innflytelse" vedrørende de nordiske stater og FUSP.

	Innholdsmessig	Institusjonelt
Offensiv/aktiv		
Defensiv/passiv		

⁸ Dette gjelder særlig Andrew Moravcsik (1993; 1998) og liberal intergovernmentalisme (jmf. kapittel 2).

⁹ Når det refereres til regjeringskonferansene (IGC) for å revidere Maastricht-traktaten forgikk dette arbeidet under det italienske formannskapet våren 1996, for deretter å bli fulgt opp av det irske formannskapet høsten 1996. Mens sluttforhandlingene som munnet ut i Amsterdam-traktaten skjedde under det nederlandske formannskapet våren 1997.

1.3 Valg av teoretiske tilnærminger.

En ambisjon i denne oppgaven er altså å anvende to ulike teorier på studiet av småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, for på den måten å fange opp flere dimensjoner ved de empiriske forholdene som skal studeres nærmere. I denne oppgaven vil det med bakgrunn i to ulike teorier, *liberal intergovernmentalisme* og et *deliberativt perspektiv*, bli utledet hypoteser om empiriske funn i studiet av de nordiske stater i FUSP. Disse to analytiske tilnærmingene har ulike forventninger til hvor mye innflytelse småstater kan tenkes å ha i et slikt samarbeid, og de forklarer også en eventuell innflytelse på ulike måter.

Det kan tenkes at en aktør kan benytte ulike strategier for å få gjennomslag for ulike initiativ i FUSP. På den ene siden kan en aktør benytte *strategisk forhandling*, dvs. kommunikasjon som baserer seg på å fremsette troverdige trusler eller belønninger, fortrinnsvis for å maksimere egeninteresser (Elster 1992:15). En slik antagelse har sitt utspring i ”rasjonelle teorier”, og vil favorisere de statene i EU med flest materielle ressurser. Intergovernmentalismen er først og fremst utviklet med henblikk på å forklare europeisk integrasjon gjennom mellomstatlige forhandlinger på områder hvor stater søker å maksimere nasjonale, økonomiske interesser. Liberal intergovernmentalisme er meget fremtredende innenfor studier av EU, og den er derfor valgt ut som en av de teoretiske tilnærmingene i denne oppgaven. På bakgrunn av antagelsene til intergovernmentalismen er det de statene med flest materielle ressurser som dominerer i EU, og dermed betegnes EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som en arena hvor mellomstatlig, strategisk forhandling har dominert beslutningsprosessene (Risse-Kappen 1996:71). På denne bakgrunn skulle man ikke forvente at småstater uten materiell makt og store ressurser i særlig grad kan påvirke saker innenfor FUSP, og FUSPs institusjonelle utvikling.

På den annen side kan det tenkes at evnen til å få gjennomslag for ulike initiativ i FUSP beror på hvilke *argumenter* som fremsettes, og om disse evner å mobilisere oppslutning fra de andre aktørene. Med bakgrunn i denne antagelsen med utgangspunkt i *deliberativ teori* vil i så fall også småstater kunne få gjennomslag for ulike initiativ i FUSP¹⁰.

¹⁰ Deliberativ teori slik jeg bruker det representerer ”weberinanske” idealforventninger til sosiale beslutningsprosesser, og perspektivet må i denne sammenheng ikke forveksles med den delen av deliberativ teori som omhandler mer normative vurderinger av demokratiers kvalitet, som f.eks Bohman (1996).

Intergovernmentalismen vil derfor i denne oppgaven bli supplert med en deliberativ analytisk tilnærming til studiet av småstater i FUSP. De to teoretiske perspektivene vil imidlertid ikke bli brukt gjensidig utelukkende, men snarere utfyllende. Målsetningen ved å bruke to teorier er å øke oppgavens validitet ved å fange opp flere dimensjoner i forholdet mellom småstater og FUSP. Den deliberative tilnærmingen fremhever at regler, prinsipper og deliberative prosesser innenfor et institusjonalisert system kan påvirke aktørene til å underbygge og legitimere handlinger gjennom ”gode” argumenter. ”God” argumentasjon betyr i denne forbindelse å presentere argumenter som kan oppfattes som legitime og gyldige for alle aktører i EU ved å appellere til felles målsetninger. Målsetningen i en slik beslutningsprosess er å oppnå konsensus gjennom argumentasjon, og ikke å maksimere egeninteresser ved bruk av trusler eller belønninger (Elster 1992:15; Eriksen & Weigård 1997:228). Et økende antall empiriske studier av EUs *governance-system* viser at beslutningsprosessene i EU består av en viktig språklig dimensjon, hvor aktørenes preferanser er åpne for endring gjennom normative, intersubjektive forståelser (Joerges & Nyer 1997; Eriksen & Fossum 2000:258-259; Gehring 2003). Likevel er det få studier som har forsøkt å anvende et deliberativt perspektiv i forbindelse med EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i søyle II. Ambisjonen med å ha to ulike teoretiske retninger i denne oppgaven er derfor å fange opp flere dimensjoner ved forholdet mellom småstater og FUSP, enn dersom det kun ble benyttet et ”interessebasert” analytisk perspektiv.

1.4 Disposisjon.

Dette introduksjonskapittelet vil bli etterfulgt av en nærmere drøfting av de to teoriene og den metode som benyttes videre i oppgaven. Først vil de grunnleggende teoretiske forskjellene mellom *intergovernmentalismen* og det *deliberative* perspektivet bli drøftet, og deretter vil det bli utledet hypoteser om empiriske funn i forholdet mellom de tre nordiske stater og FUSP. I kapittel 3 vil jeg så drøfte hvordan og i hvilken grad Danmark, Sverige og Finland har hatt innflytelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. I denne seksjonen vil jeg dels argumentere for at de nordiske statene, på den ene siden, har vært relativt passive langs den *institusjonelle dimensjonen* av innflytelse, mens de har vært mer aktive langs den *innholdsmessige dimensjonen* av innflytelse. Det vil bli vist at Sverige og Finland har fått gjennomslag for et initiativ om å innlemme krisehåndteringsoppgaver i EUs traktatgrunnlag, mens Finland har fått Kommisjonen og de andre medlemsstatene

med på å gjennomføre en nordlig dimensjon som en del av EUs eksterne relasjoner. Disse to initiativene egner seg godt som casestudier, og danner utgangspunkt for en analyse av hvorfor småstater av og til kan få gjennomslag i EUs utenrikspolitikk.

I kapittel 4 vil det svensk-finske initiativet om å innlemme krisehåndteringsoppgaver for EU bli diskutert. Analysen her dreier seg om hvorfor dette forslaget ble innskrevet som en del av Amsterdam-traktaten i 1996/97 til tross for at flere mektige stater hadde andre posisjoner. I kapittel 5 vil det bli gjennomført en analyse av hvorfor det finske initiativet om en nordlig dimensjon fikk gjennomslag i EUs eksterne relasjoner. Oppgaven rundes så av med en konklusjon om Danmark, Sverige og Finlands tilnærming til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det vil også trekkes inn betraktninger om hvordan forholdet mellom FUSP og småstater kan tenkes å utvikle seg videre i Unionen med de store omveltninger som foregår i forbindelse med utvidelsen og utarbeidelsen av en egen grunnlov. Avslutningsvis vil styrker og svakheter ved de to teoretiske perspektivene i denne analysen diskuteres, og i forlengelsen av dette kommer det til å bli foreslått hvordan disse teoriene kan benyttes i videre studier av småstater og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Kap. 2. Teori og metode.

2.1 Introduksjon.

Hva ligger til grunn for staters handlinger i internasjonal politikk og europeisk integrasjon? Dette spørsmålet har i de siste år vært gjenstand for en viktig teoretisk debatt¹¹: Handler stater først og fremst ut i fra bevisste overveielser for å maksimere egne

¹¹ I studiet av internasjonal politikk har denne debatten foregått mellom ”interessebaserte” perspektiver (rational choice, realisme, neoliberalisme) på den ene siden, og såkalt sosialkonstruktivisme på den andre siden (Krasner 1999; Risse 2000:1). Denne debatten har også gjenspeilet seg i studiet av europeisk integrasjon (Christiansen m fl: 2001). I studiet av europeisk integrasjon har Ernst B. Haas bidratt med integrasjonsteorien *par excellence*, neofunksjonalismen, men den dominerende teoriretningen innenfor studiet av europeisk integrasjon på 90-tallet har imidlertid vært Moravcsiks (1993; 1998) liberale intergovernmentalisme. For øyeblikket synes de analytiske tilnærmingene til europeisk integrasjon å kjennetegnes ved et mangfold teorier, såkalt *teoretisk pluralisme*.

interesser, eller er det slik at også normer, ideer og identitet ligger til grunn for staters handlinger? I denne oppgaven har det blitt valgt ut to ulike teoretiske perspektiver som har ulike analytiske forventninger både til hvordan aktører handler, og til hvilken rolle institusjoner spiller i internasjonal politikk. Med bakgrunn i disse to teoriene vil det bli foretatt ulike antagelser i studiet av småstater og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. På den ene siden vil det bli utledet forventninger om empiriske funn med bakgrunn i *liberal intergovernmentalisme*, som kan klassifiseres som et ”interessebasert” perspektiv. Denne analytiske retningen har hovedfokus på nasjonalstatene som aktører, og antar blant annet at disse forhandler strategisk ut i fra egne interesser, samt at ressurser avgjør politikutfall på det internasjonale nivå.

Denne strategiske forståelsen av sosiale handlinger suppleres av et *deliberativt* analytisk perspektiv, som fokuserer på en kommunikativ forståelse av sosial interaksjon. En deliberativ tilnærming til sosial handling fremhever, til forskjell fra den interessebaserte tilnærmingen, at regler, normer og kommunikative prosesser innenfor et institusjonalisert system påvirker aktørene til å underbygge og legitimere handlingene sine gjennom ”gode” argumenter. Med bakgrunn i denne analytiske tilnærmingen antas det at FUSP kan være et slikt ”institusjonalisert system”, og at beslutningene ikke nødvendigvis avgjøres med bakgrunn i hvor mye ressurser aktørene besitter rent materielt. Et deliberativt perspektiv forventer at småstater kan få gjennomslag for sine initiativer ved å overbevise andre aktører gjennom ”god” argumentasjon.

I dette kapitlet vil de to teoriens grunnantagelser bli utførlig presentert, og med bakgrunn i disse vil det bli utledet forventninger om empiriske funn i oppgaven. De to teoriene vil til en viss grad bli sammenliknet, men strukturen i kapitlet vil være at liberal intergovernmentalisme først vil bli utdypet, og deretter det deliberative perspektivet. I begge gjennomgangene vil teoriens grunnantagelser bli illustrert gjennom enkelte empiriske eksempler. Det vil også bli anskueliggjort hvordan de to teoriene blir operasjonalisert og benyttet videre i de empiriske delene av oppgaven. Imidlertid må det presiseres at de to teoretiske perspektivene ikke er empiriske beskrivelser av virkeligheten. Skillet mellom de to er av analytisk karakter, og de to tilnærmingene har ulike begreper og

konsepter for å analysere de tre nordiske stater i FUSP. Avslutningsvis vil de viktigste metodologiske utfordringene knyttet til forskningsdesign og kildebruk bli drøftet.

2.2 Liberal intergovernmentalisme.

2.2.1 Introduksjon.

Liberal intergovernmentalisme består av tre essensielle hovedelementer: antagelsen om at stater er rasjonelle, en liberal teori om nasjonal preferansedannelse og en intergovernmental analyse av interstatlig forhandling (Moravcsik 1993; 1998). Moravcsik (1993:496) uttrykker det slik: ”...Intergovernmentalist theory seeks to analyse the EC as the result of strategies pursued by rational governments acting on the basis of their preferences and power”. Videre beskriver Moravcsik (1993:481) den instrumentelle rasjonaliteten stater følger på denne måten: ”..(.) governments first define a set of interests, then bargain among themselves in an effort to realize those interests”. Disse sitatene viser de grunnleggende antagelsene til intergovernmentalismen om staters rasjonalitet, og disse er i overensstemmelse med det som har vært det rådende teoretiske paradigmet i studier av internasjonale forhold; nemlig neorealismen¹². Denne retningen antar at makt er ulikt fordelt i et internasjonalt system som er anarkisk i den forstand at det ikke eksisterer noen overordnet autoritet som regulerer forholdet mellom statene (Waltz 1979). Derfor bærer internasjonal politikk, i følge neorealister, preg av maktkamp mellom suverene stater som vil forsøke å maksimere egen sikkerhet, makt og økonomisk velstand (Mearsheimer 1995; Waltz 1979). På bakgrunn av grunnantagelsene til neorealismen om enhetlige stater som forfølger nasjonale interesser, levnes verken FUSP som aktør eller småstater særlig betydning i internasjonal politikk (Glarbo 2001:140). Innenfor *high politics*-områder som utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk vil nasjonale interesser før eller siden blokkere integrasjon, og en felles europeisk utenrikspolitikk forekommer på denne bakgrunn for realister illusorisk og tilsynelatende ”ikke-eksisterende” (Peterson & Sjursen 1998:177). Til tross for den rådende posisjonen neorealismen har hatt i studier av internasjonal politikk, foreligger det relativt få analyser

12 Hans J. Morgenthau *Politics Among Nations* fra 1948 blir gjerne betegnet som et klassisk verk innenfor realismen. Mens Morgenthau (1985) bygde realismen som teori på trekk ved menneskenaturens iboende egoisme, kjennetegnes neorealismen derimot, representert ved Kenneth Waltz' (1979) bok *Theory of International Politics*, ved i større grad å være en strukturell teori om det internasjonale system.

av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk hvor realismens grunnantagelser eksplisitt har blitt anvendt¹³ (Jørgensen 1999:110). Ifestos (1987:562) er imidlertid et unntak i så måte, og med utgangspunkt i et intergovernmentalistisk rammeverk konkluderte han med at Det europeiske politiske samarbeid (EPS) var ineffektivt, og i liten grad utøvde innflytelse på den internasjonale scene:

“...[on] many occasions, EPC is a fragile framework, its means of implementation are either rudimentary or completely in the hands of the member states, the participants` level of commitment and obligations is very low, and its results are potentially reversible, because of the difficulty in following up positions agreed in a fragmented structure composed of twelve sovereign states, each with its own interest, preferences and national sensitivities”.

Selv om denne analysen er datert en stund tilbake i tid, kan man fremdeles hevde at EU ikke blir betraktet som en viktig internasjonal aktør. Årsaken til at neorealismen ikke i større utstrekning har blitt anvendt på studiet av EPS/FUSP skyldes nettopp at den betrakter andre aktører, som f.eks. stormakter, som mer relevant for å forstå internasjonal politikk¹⁴.

I denne oppgaven vil et ”interessebasert” analytisk perspektiv bli benyttet, men det er liberal intergovernmentalisme som vil bli anvendt, og ikke neorealismen. Dette skyldes først og fremst at liberal intergovernmentalisme skiller seg fra neorealismen ved at den pretenderer å forklare europeisk integrasjon som et resultat av nasjonale økonomiske preferanser, mens neorealismen i større grad kan sies å være en generell teori om internasjonale maktstrukturer. Siden neorealismen er en generell teori på metanivå, kan den være problematisk å anvende i presise, empiriske studier på EU-nivå. Videre kan liberal intergovernmentalisme sies å være mer nyansert enn neorealismen, ettersom den åpner for betydningen av innenrikspolitiske forhold. Intergovernmentalismen søker å forklare preferansedannelse fra det nasjonale nivå, dvs. at retningen åpner *the black box of state*, når staters atferd i internasjonal politikk skal forklares (Tonra 2001:21).

¹³ Pijpers (1991:10-11) hevdet at studiet av EPS kun har vært gjenstand for adhoc-hypoteser som har forsøkt å forklare: “...the absence of an integrated European foreign policy (with a full military component)...”. Pijpers har argumentert for å studere EPS/FUSP med bakgrunn i realismens grunnantagelser, fordi dette “... [the realist paradigm] can provide a proper understanding of the significance of the EC’s external diplomatic posture within the framework of European Political Cooperation (EPC)...”.

¹⁴ I følge neorealismen er det makt, fortrinnsvis militær makt, som er utslagsgivende for å forstå hvordan suverene stater handler i internasjonalt anarkisk system. EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk har i liten grad vært basert på bruk av militære virkemidler, og den manglende militære makten til EU og Europa er i følge Kagan (2003) årsaken til at EU, i motsetning til USA, fremhever en ”kantiansk”, fredelig tilnærming til internasjonale relasjoner.

Intergovernmentalismen er også den dominerende teoriretningen i studiet av EU og integrasjon, og er derfor blitt valgt ut i denne oppgaven som det ene teoretiske perspektivet, ved siden det deliberative perspektivet som vil bli utdypet senere i kapittelet.

Kjernen i intergovernmentalismens analytiske tilnærming til studiet av europeisk integrasjon er en antagelse om at forholdet mellom stat og samfunn kan betraktes som en prinsipal-agent relasjon, og dette betegnes som det liberale aspektet hos Moravcsik (1993:483): Innenrikspolitiske interessegrupper (prinsipal) artikulere preferanser som regjeringer (agent) aggregerer. Dette bygger på et resonnement om at regjeringers primære interesse er å beholde regjeringsmakten, og dette krever støtte fra ulike aktører på den nasjonale arena. Velgere, partier, interessegrupper og byråkratier må tas hensyn til, og deres preferanser må videreformidles når den utøvende makt forhandler på internasjonalt nivå. Liberal intergovernmentalisme antar videre at det er de store mellomstatlige forhandlingene, regjeringskonferansene i EU, som er de viktigste arenaene for utviklingen av EU som politisk system;

"...The major agenda-setting decisions in the history of the EC, in which common policies are created or reformed, are negotiated intergovernmentally" (Moravcsik 1993:496).

Dette samspillet mellom det nasjonale og det internasjonale nivå blir karakterisert som et to-nivå spill, hvor overnasjonale institusjoner i liten grad påvirker hvorvidt de nasjonale preferansene kan endres i ulike forhandlinger (Putnam 1988). Moravcsik (1999) hevder at såkalte "supranasjonale entreprenører", som f.eks. Kommisjonen, har liten innvirkning på forhandlingene i EU. Det er nasjonalstatene som avgjør agendaen og utfallet i EUs beslutningsprosesser (Moravcsik 1999). Preferansene er nasjonalt genererte, såkalt *eksogene*, og reflekterer altså målene til innenlandske pressgrupper som påvirker regjeringsmakten (*ibid*). Nasjonale interesser, eller nasjonale preferanser, er drivkreftene for EUs medlemsstater, og dette definerer Moravcsik (1998:24) som;

"...an ordered set of values placed on future substantive outcomes, often termed "states of the world", that might result from international political interaction".

2.2.2 Strategisk forhandling.

Liberal intergovernmentalisme forventer at kommunikasjon mellom aktører i en beslutningssituasjon bærer preg av strategisk forhandling, hvor rasjonelle aktører søker å

maksimere egne interesser. Med Elster (1992:15) kan man definere strategisk forhandling og hva som kjennetegner kommunikasjonen i slike situasjoner på følgende måte:

“...to bargain is to engage in communication for the purpose of forcing or inducing the opponent to accept one’s claim. To achieve this end, bargainers rely on threats and promises ...(.)... Bargaining power does not derive from the power of the better argument, but from material sources, manpower and the like. Statements asserted in a process of bargaining are made with a claim to being credible, in the sense that the bargainers must try to make their opponents believe”.

Strategisk forhandling innebærer altså en type kommunikasjon som karakteriseres ved at aktørene søker å utveksle ulike krav, samt innhente informasjon om hverandres preferanser (Eriksen & Weigård 1997:231). Utfallet vil typisk være et kompromiss hvor ingen av partene får nøyaktig hva de ønsket, men resultatet anses som bedre enn noen avtale i det hele tatt. Utfallet av diskusjonen avgjøres ved at aktørene med flest materielle ressurser (altså ikke de ”beste” argumenter) i større grad får gjennomslag for sine interesser, fordi de kan benytte troverdige trusler eller belønninger i forhandlingene (Eriksen & Weigård 1997:231). Det har lenge vært antatt at denne formen for kommunikasjon dominerer i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, som f.eks. Risse-Kappen (1996:67) uttrykte det:

“...The CFSP seems to remain a policy area where intergovernmental bargaining dominates the decision-making process”.

Hvilke trusler og belønninger er det rimelig å anta at aktørene kan benytte i strategiske forhandlinger i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk?

EUs mellomstatlige forhandlinger foregår jo i en kontekst som er preget av frivillighet, og verken militære eller økonomiske sanksjoner blir brukt som trusler. Imidlertid er det i følge Moravcsik (1993:501) rimelig å forestille seg en forhandlingssituasjon hvor det er mulig å true med å danne alternative koalisjoner, og denne trusselen om eksklusjon favoriserer særlig store stater. Intergovernmentalismen fokuserer altså på at relativ makt er avgjørende for utfallet i disse mellomstatlige forhandlingene: ”...Yet even in this relatively benign environment, relative power matters” (*ibid*:499). De fundamentale drivkreftene i europeisk integrasjon er i følge Moravcsik (1998:60) økonomisk avhengighet mellom statene, og denne gjensidige avhengigheten er asymmetrisk. Den relative forhandlingsmakten, som beror på materielle ressurser, er ulikt fordelt hos aktørene i EU, og utfallet av forhandlingene internt i EU favoriserer derfor store stater (Moravcsik

1993:501). Dersom det foreligger andre attraktive, unilaterale strategier til en eventuell avtale, vil aktørene kunne fremsette troverdige trusler om ikke-avtale, og dette øker forhandlingsmakten (*ibid.*). Store stater kan i større grad enn småstater fremsette troverdige trusler om ikke-samarbeid, fordi store stater gjerne er en betingelse for effektive koalisjoner, og de besitter derfor større forhandlingsmakt (Moravcsik 1993:501). I EU-sammenheng kan denne typen forhandlingsmakt komme fra trusler om å samarbeide med ikke-EU aktører, eller mer vanlig i dagens EU; fra muligheten til å forme koalisjoner internt i EU bestående f.eks. av aktører som ønsker dypere integrasjon. Et par eksempler kan være på sin plass for å illustrere hvordan store stater har benyttet trusselen om eksklusjon i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk:

For det første er det ikke overraskende med bakgrunn i et ”interessebasert” perspektiv at de store EU-statene dannet en Kontaktgruppe for å håndtere Jugoslavia-krisen i 1994. Dette *stormakts-directoiret*, som bestod av EU-statene Tyskland, Frankrike, Storbritannia, sammen med USA og Russland, ble opprettet med tanke på mer effektive beslutninger for å håndtere den type utenrikspolitiske utfordringer som oppløsningen av Jugoslavia representerte (Allen 1998:57; Cameron 1998:66-68). Den utløsende årsak til opprettelsen av Kontaktgruppen var at Hellas nektet å anerkjenne Makedonia som suveren stat etter oppløsningen av Jugoslavia, til tross for at dette lå innenfor FUSP sitt rammeverk og var uttalt politikk fra de andre EU-statene (Allen 1996:296). Med bakgrunn i intergovernmentalismen er det ikke uventet at store stater som Tyskland, Storbritannia og Frankrike til tider benytter seg av muligheten til å håndtere akutte krisesituasjoner mer effektivt ved å agere sammen med andre mektige aktører i mindre koalisjoner (Cameron 1998:68). Dette medførte at andre EU-stater som bidrog med betydelige tropper til UNPROFOR¹⁵-styrken i eks-Jugoslavia, *de facto* ble utelatt fra beslutningsprosessen om hvordan krisen skulle håndteres (Jørgensen 1999:111).

Et annet eksempel på ”eksklusjon” som ofte har blitt brukt som illustrasjon på EU og FUSPs manglende evne til å stå samlet og handle effektivt, er Tysklands unilaterale anerkjennelse av Kroatia og Slovenia i 1991-92 (Peterson & Sjørnsen 1998:172). EU

forsøkte å behandle oppløsningen av Jugoslavia på begynnelsen av 90-tallet samlet, men klarte ikke å enes om hvilke strategier man skulle forfølge i denne krisen. Tysklands unilaterale anerkjennelse av Kroatia i desember 1991 førte til at EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk, slik Maastricht-traktaten foreskrev, forekom tilsynelatende ”ikke-eksisterende” for mange observatører. I følge Hill (1993; 1998a; 1998b) bidro blant annet denne hendelsen til en kløft mellom hvilke forventninger man hadde både internt og eksternt til EUs ”nye” rolle som utenrikspolitisk aktør, og EUs begrensede ressurser og evne til å gjennomføre en effektiv utenriks- og sikkerhetspolitikk under oppløsningen av Jugoslavia¹⁶.

Denne typen ”eksklusjon” i EUs utenrikspolitikk så man også i etterkant av terroranslaget mot USA da Storbritannias statsminister, Tony Blair, kun inviterte lederne fra Frankrike og Tyskland til et uformelt toppmøte 4. november 2001. Etter hvert fikk imidlertid både Italia, Spania og Belgia (pga. formannskapsvervet), samt EUs utenrikspolitiske koordinator, Javier Solana, invitasjon. Men toppmøtet foregikk formelt uavhengig av FUSP, og EUs småstater ble til deres store irritasjon utelatt. Dette medførte at ulike representanter for EUs småstater uttalte at:

”...decisions are made and then we’re just informed”, og

”...we are being treated like candidates to join the EU” (Economist 2001).

Selv om intergovernmentalismen anerkjenner betydningen av innenrikspolitiske aktører, fremheves det i likhet med realismen at nasjonalstatene - representert ved de utøvende myndigheter - er hovedaktørene i internasjonal politikk. Internasjonale institusjoner blir på denne bakgrunn ikke mer enn instrumenter for medlemsstatenes vilje. Overnasjonale institusjoner anses ikke å ha noen selvstendig innflytelse på politikken, og derfor forventer ikke det intergovernmentalistiske perspektivet at institusjonen FUSP er en viktig aktør i utformingen av en europeisk utenrikspolitikk. En sentral hypotese intergovernmentalismen legger til grunn i studiet av europeisk integrasjon er at EU som

¹⁵ United Nations Protection Force in the former Yugoslavia.

¹⁶ Dette betegner Hill i flere innflytelsesrike artikler (1993; 1998a; 1998b) som et “capabilities-expectations gap” for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

organisasjon ikke svekker nasjonalstatene, men tvert i mot styrker medlemsstatenes regjeringer ved at disse benytter EU til å styrke egen innflytelse - *pool sovereignty*. Dette betyr at drivkraften bak samarbeidet i FUSP er at statene ønsker mer innflytelse i det internasjonale system ved å stå sammen som én stor aktør i EU. Som det har vært illustrert kan de imidlertid trekke seg fra samarbeidet, dersom de ønsker det. Intergovernmentalismen antar derfor at verken EU-integrasjonen generelt, eller samarbeidet innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken spesielt, utgjør noen fundamental forandring i europeisk politikk. Disse tendensene i europeisk politikk betraktes snarere som et midlertidig fenomen for suverene stater til å hevde interesser¹⁷, og de overnasjonale/føderale trekkene ved EU tillegges liten vekt. I FUSP kan medlemsstatene blokkere de fleste vedtak gjennom vetoretten, og dette gjør at politikken i FUSP er ineffektiv, og bærer preg av å være ”minste felles multiplum” som alle aktørene kan akseptere¹⁸ (Jørgensen 1997:169; Moravcsik 1993:501; Zielonka 1998:141).

Fraser Cameron (1998:67-68) skriver f.eks. dette om ”minste felles multiplum politikken” i FUSP:

“...The basic instrument, ”joint action”, requires unanimous agreement by the fifteen Member States and so was subject, at best, to the rule of the lowest common denominator and, at worst, to the national veto”.

FUSP betraktes i dette perspektivet ikke som en effektiv institusjon, fordi de nasjonale interessene til EUs medlemstater er for ulike. Moravcsik (1993:498-501) vektlegger imidlertid muligheten for kompromiss og sidebetalinger i mellomstatlige forhandlinger. EU er en arena hvor det forekommer gjentatte forhandlinger i en rekke ulike saksområder, og dette gir mulighet for kjøpslåing og kompromisser. En institusjonell setting som EU med gjentatte forhandlinger muliggjør at enkelte aktører kan bli ”kjøpt” ved sidebetalinger. Liberal intergovernmentalisme antar også at intensiteten i preferansene

¹⁷ Denne måten å forstå EU på står i motsetning til en teoretisk retning som f.eks. konstruktivismen som i større grad studerer de transformativ aspektene ved europeisk integrasjon, og har dannet grunnlag for en viktig teoretisk debatt i løpet av 1990-tallet, se f.eks. boken til Christensen (m fl. 2001:11). Flere av bidragene i denne boken tar det for gitt at europeisk integrasjon har *forandret* de politiske prosessene i Europa, og med utgangspunkt i konstruktivismen diskuteres det her hva som kjennetegner disse transformativ prosessene. For en anmeldelse av boken, se for øvrig Romsloe (2002).

¹⁸ En ”normbasert” rasjonell kostnad - nytte logikk kan utvides til å gjelde sosiale handlinger hvor aktørene er i stand til å overveie det Sedelmeier (2000:170) karakteriserer som *norm-conforming behavior*. Denne logikken innebærer at aktørene handler rasjonelt ut i fra betraktninger om at bruk av vetoretten innebærer sosiale kostnader som utstøtelse og tap av omdømme. Dersom de sosiale kostnadene ved å benytte vetoinstrumentet blir vurdert til å være for høye, vil man avstå fra å benytte det. Dersom dette er tilfelle for FUSP, vil det innebære at vetoretten ikke nødvendigvis medfører en ”minste felles multiplum politikk”.

til aktørene varierer fra saksområde til saksområde, og under gitte omstendigheter kan det være i ulike parters interesse å akseptere innrømmelser hvor de har relativt svak intensitet i preferansene. Småstater kan således unntaksvis få gjennomslag for saker i FUSP, men da skyldes det at de kan ha særlig intensitet i preferansene i visse saksområder, og kan derfor benytte trusler eller belønninger i slike beslutninger. Småstater kan også få gjennomslag for ulike initiativ dersom de nasjonale interessene overlapper de store statenes nasjonale interesser.

2.2.3 Forventninger om empiriske funn.

Med utgangspunkt i intergovernmentalismen er hovedforventningen at småstater i liten grad kan få gjennomslag for ulike initiativ i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, fordi de ikke har tilstrekkelige ressurser til å benytte seg av troverdige trusler eller belønninger i beslutningsprosessen. Som nevnt åpner imidlertid intergovernmentalismen for at dette unntaksvis kan forekomme ved at småstater har meget ”intense” preferanser i enkelte saker, eller at småstater kan foreslå kompromisser hvor ingen av de rasjonelle aktørene oppnår sitt foretrukne utfall i forhold til sin nasjonale interesse. På grunnlag av intergovernmentalismen dannes det én hovedhypotese, og to underhypoteser, som vil diskuteres nærmere i de etterfølgende kapitler.

Hovedhypotese:

Danmark, Sverige og Finland har i liten grad fått gjennomslag for initiativ i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i perioden 1996-2001.

Denne hovedhypotesen vil danne utgangspunkt for kapittel 3 hvor det vil bli drøftet om Danmark, Sverige, Finland har hatt innflytelse i FUSP, slik det ble beskrevet innledningsvis. Intergovernmentalismen åpner for at småstater unntaksvis kan få gjennomslag for ulike initiativ i FUSP, og denne antagelsen kan formuleres i følgende underhypoteser som vil være sentrale i kapittel 4 og 5:

Danmark Sverige og Finland har fått gjennomslag for ulike initiativ ved strategisk forhandling gjennom "intense" preferanser, og /eller bruk av trusler/ belønninger.

Danmark, Sverige og Finland har fått gjennomslag for ulike initiativ ved at nasjonale interesser overlappet med de store medlemsstatenes nasjonale interesser.

Intergovernmentalismen er altså egnet til å forklare hvorfor FUSP til tider fremstår som et ineffektivt samarbeide, hvor manglende ressurser og politisk vilje gir få konkrete resultater. Det skyldes først og fremst at intergovernmentalismen fremhever at legitimiteten til FUSP er basert på effektivitet. Så lenge medlemsstatene ser seg tjent med FUSP som redskap for å fremme deres interesser og preferanser, vil samarbeidet i FUSP bestå. Dersom FUSP derimot ikke tjener denne funksjon, kan man forvente at medlemsstatene vil søke til andre fora hvor de kan fremme sine interesser mer effektivt. FUSP vil på denne bakgrunn være å betrakte som et utstabilt system. Det blir også med bakgrunn i et "interessebasert" perspektiv vanskelig å forstå kritikken andre medlemsstater i FUSP rettet mot Tysklands unilaterale anerkjennelse av Kroatia, som Sjursen (2003a:5) skriver:

"..If one expects that the CFSP will not create any ties on member states and that states at all times will act according to their own interest, this kind of independent action should neither be perceived as surprising nor unacceptable, but rather as legitimate action and logical".

Intergovernmentalismen kan ikke i særlig grad bidra til å forklare hvorfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk fremdeles eksisterer, til tross for tilsynelatende ineffektivitet og manglende politisk vilje. Hvorfor uttaler både EU og medlemsstatene at de ønsker å styrke og forbedre FUSP, selv om nytten og den politiske gevinsten er uklar? Til og med Moravcsik (1993:494) antyder at det utenrikspolitiske samarbeid som faktisk foregår i EU kan være vanskelig å forklare med intergovernmentalismen som rammeverk:

"...the quiet development of European Political Co-operation [...] an issue in which the costs and benefits to organized interest groups is near impossible to calculate".

Ettersom organiserte interessegrupper på nasjonalt nivå altså ikke har like tydelige preferanser som i økonomiske spørsmål, er det problematisk å anta at statene i FUSP utelukkende er rasjonelle i den forstand at de søker å maksimere egeninteresser fra

nasjonalt nivå. For å ”fange” opp flere dimensjoner ved interaksjonen mellom aktørene i FUSP vil det derfor skisseres et deliberativt perspektiv som i større grad kan forklare hvorfor aktørene ”holder sammen” og hvorfor systemet består, til tross for empiriske observasjoner om manglende effektivitet. Denne tilnærmingen fremhever at regler, prinsipper og deliberative prosesser innenfor et institusjonalisert system påvirker aktørene til å underbygge og legitimere handlingene ved hjelp av ”fornuftige” argumenter. Slik sett kan det antas at beslutningene i FUSP ikke nødvendigvis avgjøres med bakgrunn i hvor mye ressurser aktørene besitter rent materielt, og et slikt perspektiv forventer at småstater kan få gjennomslag for sine initiativer ved å overbevise andre aktører gjennom ”fornuftig” argumentering.

2.3 En deliberativ tilnærming.

2.3.1 Introduksjon.

Et deliberativt perspektiv antar at samarbeid forekommer når aktører er åpne for en ”opplyst” konsensus gjennom fornuftige argumenter (Eriksen & Fossum 2000: 257). En vanlig kritikk av det deliberative perspektivet er at det er for abstrakt og ikke egner seg til å utlede empiriske testbare hypoteser (Moravcsik 2001:177). Formålet med denne gjennomgangen er å ”overføre”, *operasjonalisere*, de teoretiske begrepene til empiriske termer, og avslutningsvis vil det bli utledet forventninger om empiriske funn som blir analysert nærmere senere i oppgaven. I presentasjonen av det deliberative perspektivet vil jeg forsøke å unngå to ”fallgruver” som det perspektivet gjerne blir kritisert for: For det første vil det bli unngått å henfalle til en ”metateoretisk” diskusjon, og for det andre vil det deliberative perspektivet ikke bli definert i forhold til hva det ikke er, *ex negativo*.

I denne seksjonen vil det først utdypes hva som menes med deliberasjon og kommunikativ rasjonalitet, og deretter skisseres tre hovedformer for kommunikativ adferd: strategisk forhandling, retorisk adferd og idealtalesituasjon. Videre vil det bli argumentert for at det går an å anta at Habermas’ idealbetingelser for kommunikativ handling, som Thomas Risse (2000) har operasjonalisert og anvendt på internasjonal politikk, også er tilstede i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Disse idealbetingelsene styrker sannsynligheten for at aktører kan la seg overbevise av ”gode”

argumenter, og denne diskusjonen vil også inneholde eksempler på at FUSP kan oppfattes som en institusjon som inngir til argumentering og deliberasjon.

2.3.2 Deliberasjon og hovedformer for ”kommunikativ” adferd.

Med bakgrunn i en deliberativ tilnærming forstås ikke EU utelukkende som en funksjonell organisasjon, med henblikk på å realisere nasjonale interesser så effektivt som mulig. For det første ville, som nevnt, et slikt system vært ustabil hvis aktørene benyttet enhver anledning til å droppe ut til fordel for bedre tilbud. For det andre tar EU en rekke beslutninger som ligger utenfor medlemsstatenes umiddelbare interesser (Eriksen 2000:43). På denne bakgrunn betraktes EU som noe mer enn et rendyrket intergovernmentalt arrangement, og i en slik sammenheng kan medlemsstatenes nasjonale representanter i EU sies å ha et åpent mandat fra det nasjonale nivå, hvor de også er i stand til å identifisere felles interesser som ikke kun reflekterer nasjonale interesser (*ibid*). For å oppnå denne formen for ”opplyst” konsensus fordrer det at aktørene har en evne til å handle *kommunikativt rasjonelt*, som i følge Eriksen (2001:10) innebærer at:

”...aktørene ikke bare er rasjonelle når de velger de beste midler for å nå sine mål, men når de også kan gi grunner for sine valg og forsvare sine handlinger mot kritikk. De må kunne rettferdiggjøre sine krav i den grad de skal ha håp om å få aksept og å vinne oppslutning. I en slik prosess strekker ikke private motiver til. Henvisningen til ens egeninteresse utgjør ikke noe argument i en sammenheng hvor det gjelder å motivere andre til å støtte opp. Bare i den grad en klarer å gjøre en felles standard gjeldende når en argumenterer for egne interesser kan en ha håp om å vinne oppslutning”.

EUs utenrikspolitiske beslutningsprosesser kan sies å inkludere diskusjoner om hvilke interesser, verdier eller normer som skal forfølges i internasjonal politikk (Sjursen & Smith 2001:4). I denne type diskusjon forventes det - med bakgrunn i det deliberative perspektivet - at aktørene vil betrakte det som illegitimt å utelukkende rettferdiggjøre egne standpunkter med henblikk på egne interesser. Denne typen kommunikasjon, såkalt *arguing*, innebærer som Jon Elster (1992:15) skriver:

”...[To argue] is to engage in communication for the purpose of persuading an opponent, i.e. to make the other change beliefs about factual or normative matter. In such discussions the only thing that is supposed to count is the power of the better argument. The parties are not allowed to appeal to their superior resources. The factual or normative statements asserted in a process of arguing are made with a claim to being valid”.

En deliberativ tilnærming skisserer dermed en annen forståelse av *rasjonalitet* i sosiale interaksjonsprosesser. Thomas Risse (2000) videreutvikler teoretisk denne formen for *arguing*. Risse argumenterer for at aktører også i internasjonal politikk gjennom saklig,

veloverveid argumentasjon og en ”felles” virkelighetsforståelse kan søke det mest ”fornuftige” utfall basert på konsensus. For å vise hvordan Risses teoretiske betraktninger vil bli brukt i denne oppgaven, er det først nødvendig å skissere tre ulike hovedformer for kommunikativ atferd.

Strategisk forhandling:

For det første kan kommunikasjonen bære preg av *strategisk forhandling*, som nevnt under gjennomgangen av intergovernmentalismen, hvor det typiske utfallet av en beslutning vil være et kompromiss hvor ingen av partene får nøyaktig hva de ønsket, eller ingen avtale i det hele tatt. I slike prosesser avgjøres utfallet altså av materiell makt og ressurser, og ikke av de ”beste” argumenter.

Retorisk atferd:

For det andre kan aktører i en kommunikativ prosess benytte seg av *retorisk atferd* slik Schimmelfing påstår (sitert i Risse 2000:8). Retorisk atferd innebærer at aktører søker å benytte seg av argumenter med henblikk på å overtale andre aktører til å endre preferanser, normative virkelighetsoppfatninger og til og med identiteter. Aktører som bruker retorikk er imidlertid ikke åpne for *selv* å endre preferanser ved å ta hensyn til mer ”fornuftige” argumenter (*ibid.*). I en situasjon hvor samtlige aktør forfølger retorisk atferd, vil man derfor ikke oppnå beslutninger før én aktør er villig til å endre preferanser, og dermed la seg overbevise av det beste argumentet.

Kommunikativ rasjonalitet:

For det tredje eksisterer det enkelte idealtalesituasjoner, *ideal speech situation*, hvor aktørene er åpne for å la seg påvirke av bedre argumenter for å oppnå et utfall basert på ”fornuftig” konsensus og gjensidig tillit (Risse 2000:10-11). Dette betegnes som kommunikativ rasjonalitet, og innebærer at aktørene er engasjert i såkalte sannhetssøkende diskurser, *truth seeking discourse*, slik definisjonen til Jon Elster ovenfor foreskriver. For at denne typen kommunikasjon skal forekomme må imidlertid flere idealbetingelser, som opprinnelig er skissert av Jürgen Habermas, men videreutviklet og anvendt i internasjonal politikk av Risse (2000:10), være imøtekommet:

For det første kreves det en viss grad av *empati* hos aktørene, som i dette tilfelle innebærer en evne til å sette seg inn i andre aktørers situasjon og oppfattelser¹⁹. Videre må aktørene ha en såkalt ”felles virkelighetsoppfattelse”, *common lifeworld*, dvs. en kollektiv fortolkning av verden og dem selv gjennom språk, kultur og historie. Denne felles virkelighetsoppfattelsen består av en felles kultur, et felles system av normer og regler, samt en sosial identitet av aktører som er i stand til å deliberere og handle på denne bakgrunn. Og endelig må aktørene anerkjenne hverandre som *likeverdige*, og ha *lik adgang* til de deliberative prosessene. Dersom disse betingelsene er til stede, innebærer det at materielle maktforhold og ressurser prinsipielt ikke skal ha innvirkning når man søker kommunikativ konsensus i ulike beslutninger.

Det kan imidlertid være vanskelig å identifisere disse idealbetingelsene i den empiriske virkligheten. På hvilken måte er det mulig å overføre disse relativt strenge og abstrakte idealkravene til situasjoner hvor kommunikativ rasjonalitet kan forekomme i *internasjonal politikk*, nærmere bestemt til *high politics* innenfor EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk?

Det er i følge Risse hovedsakelig to innvendinger mot at det er rimelig å anta at deliberasjon kan forekomme i internasjonal politikk. For det første at det internasjonale systemet er anarkisk, som i denne sammenheng innebærer fravær av overnasjonal myndighet. Aktører som søker å maksimere egne interesser i det internasjonale system kan ikke på denne bakgrunn utvikle en ”felles virkelighetsforståelse”. Den andre innvendingen dreier seg om at maktforhold alltid vil være til stede i internasjonal politikk, og dermed er ikke betingelsen til Habermas om likeverdighet, lik adgang til beslutningsprosesser og ikke-hierarkiske institusjoner mulig å imøtekomme. I neste seksjon vil disse innvendingene bli nærmere diskutert, og det vil bli argumentert for at det faktisk kan antas at idealbetingelsene for deliberasjon kan være til stede i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

2.3.2 Idealbetingelser for deliberasjon.

¹⁹ Denne betingelsen til Habermas anvendes ikke eksplisitt av Thomas Risse (2000) i sin videreutvikling av ”logic of arguing” i

Idealbetingelse I: Felles virkelighetsoppfattelse.

En ”felles virkelighetsoppfattelse” er altså viktig fordi den gir aktørene et felles referansepunkt i diskusjoner hvor faktiske og normative påstander etterprøves, som Risse (2000:11) skriver:

”... The existence of a ”common lifeworld” represents a crucial background condition for argumentative behaviour supplying common experiences with the world and its history as well as a common system of values and norms to which actors can refer to in their communications”.

Nå kan det virke som en overdrivelse å hevde at EUs 15 medlemstater har en felles virkelighetsforståelse, like fullt er det enkelte momenter ved EU og FUSP som etter mitt skjønn trekker i den retning. For det første fremstår EU etter den kalde krigen i større grad som et ”verdifellesskap”, eller et *security community* for å bruke Deutsch` (1961) terminologi. Innenfor et *sikkerhetsfelleskap* er det lite sannsynlig at aktørene vil benytte militære virkemidler for å løse eventuelle tvister, og fremveksten av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan betraktes som et slikt fellesskap. Nasjonalstatenes utenrikspolitiske handlingsrom er blitt redusert til fordel for EU-fellesskapets strukturer blant annet gjennom *acquis politique*, som er en parallell på det utenrikspolitiske samarbeid til *acquis communautaire*. *Acquis politique* innebærer at nye medlemsstater må akseptere samtlige beslutninger som tidligere er vedtatt i EU-samarbeidet. Medlemsstatene i EU har fremdeles nasjonale utenrikspolitikker, men Maastricht- og Amsterdam-traktaten medførte institusjonaliserte settinger i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, noe som innebærer at aktørene aksepterer at traktater og avtaler gir normer og regler i forhold til hva som er sømmelig atferd i ulike beslutningsprosedyrer. Slike felles referansepunkter øker sannsynligheten for at de ”beste” argumenter danner grunnlaget for beslutninger, og dette kan etter mitt skjønn ”overføres” til FUSP i søyle II. Denne påstanden underbygges også av Risse (2000:15) som skriver at EU er et sikkerhetsfelleskap med en viss grad av kollektiv identitet:

”...For example, pluralistic security communities based on a collective identity and shared values and norms might constitute a common lifeworld. The European Union or the transatlantic community come to mind”.

I følge Risse (*ibid:19*) er det videre sannsynlig at en ”felles virkelighetsoppfattelse” kan forekomme hvor det foreligger en høy grad av institusjonalisering innenfor ulike saksområder i internasjonal politikk. Enkelte saksområder som f.eks. handel,

internasjonal politikk. Empati-betingelsen anvendes heller ikke eksplisitt i denne studien, som i hovedsak er inspirert av Risse.

menneskerettigheter og miljøvern, er i høy grad regulert av internasjonale regimer og organisasjoner, og dette er også saksområder hvor EU spiller en viktig internasjonal rolle. Derfor finner man flere eksempler på intersubjektivitet, dvs. felles forståelsesrammer, i EUs utenrikspolitikk - noe som betyr at FUSP *de facto* innbefatter mer enn kompromisser om konkrete beslutninger. Ikke minst gjelder dette for EUs politikk overfor de tidligere øst- og sentraleuropeiske landene etter Murens fall (Smith 1998). Hvordan kan man forklare det tilsynelatende paradokset at EU ønsker å gi en rekke stater i tidligere Øst- og Sentral-Europa fullt medlemskap, til tross for en rekke økonomiske og institusjonelle kostnader heftet ved en slik politikk? Fierke & Wiener (2001:121-122) hevder f.eks. at utvidelsen ikke er grunnet i rasjonelle strategier for å maksimere egeninteresser, men snarere historiske, verdimeslige og moralske løfter fra Vesten som strekker seg helt tilbake til Helsinkipakten fra 1975. Såkalte talehandlinger, *speech acts*, er dermed viktige i internasjonal politikk - ikke bare som ord, men også som handling (*ibid.*). Det har riktignok foreligget en del uklarhet i EU omkring hvordan disse statene skal integreres, men samtidig kan det sies å eksistere en felles forståelse om at EUs utvidelse er nødvendig for å fremme stabilitet i Europa (*ibid.*). Disse faktorene taler for at EUs medlemsstater forholder seg til et felles normativt rammeverk, og i større grad enn tidligere deler en felles virkelighetsoppfattelse.

Man kan også hevde at det eksisterer både felles, og institusjonelt bindende, elementer ved EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, slik den etter hvert har fremstått i løpet av 90-tallet. Selv om beslutningsprosessen i FUSP for en stor del blir karakterisert som mellomstatlig og dominert av nasjonalstatene, kan en "intergovernmental" beslutningsprosedyre romme ulike tolkninger. Forløperen til FUSP, Det europeiske politiske samarbeidet som ble etablert i 1970, ble også betegnet som "intergovernmental" (Jørgensen 1997:169). Dette utenrikspolitiske samarbeidet var også basert på konsensus, men det var ikke nedfelt i traktatene og var derfor en løsere form for samarbeid enn dagens institusjonaliserte FUSP. I følge traktatene skal EU tale med "én stemme utad" i internasjonal politikk, noe som gjenspeiler en "felles politikk" som er utviklet innenfor et "felles rammeverk" (*ibid.*:167). Dette kan avfeies som ren retorikk fra et "interessebasert" analytisk perspektiv, men det virker rimelig å påstå at aktørene i FUSP legger politisk vilje

bak retorikken, og at dette inngir til tillit mellom forhandlingsaktørene. Tillit er, som Risse (2000:20) skriver, gjerne et resultat av *arguing*:

”...(.) *arguing establishes trust among actors regarding mutual belief in the truthfulness of one’s respective speech acts and in the authenticity of the speakers*”.

FUSP kan betraktes som en institusjon som nettopp bidrar til å skape tillit mellom aktørene, og enkelte studier har identifisert en *esprit de corps* hos de ulike aktørene i FUSP, der det påpekes at eliten på europeisk nivå blir sosialisert inn i FUSPs institusjoner²⁰ (Glarbo 2001:151-152). Denne sosialiseringen har foregått siden 1970, og har medført at medlemsstatene i FUSP har blitt vant til å konsultere hverandre i utenrikspolitiske spørsmål, og tar således hensyn til hverandres ulike preferanser (Jørgensen 1997:175). Det diplomatiske korps i Brussel kan derfor til en viss grad sies å ha utviklet et eget språk, såkalt *euro-speak*, samt felles, intersubjektive forståelser gjennom *acquis politique* (*ibid*). Etter en beslutning Rådet fattet i november 1993, refereres f.eks. alle deklarasjoner, demarchès etc. som fattes av FUSP ikke lenger som ”on behalf of the EU and its Member States”, men kun som ”on behalf of the EU” (Jørgensen 1997:179). På denne bakgrunn kan man, med Allen (1998:56-58), hevde at det har foregått en *brusselisering* av utenrikspolitikken til EUs medlemsstater. I dette ligger det at det har skjedd en gradvis overføring av beslutningsmyndighet fra medlemsstatene til Brussel. Det er likevel, i følge Allen (*ibid*), nasjonale representanter som forhandler i Brussel, men de Brussel-baserte utenrikspolitiske strukturer har styrket seg på bekostning av de nasjonale.

Et deliberativt forum kjennetegnes, som nevnt, ved at aktørene må begrunne og legitimere sine standpunkter, og rasjonaliteten består følgelig av evnen til å formulere verdibaserte argumenter som alle involverte parter kan akseptere (Eriksen 2000:54). I EU trekkes det gjerne frem at *deliberasjon* forekommer i søyle I, hvor Kommisjonen, Parlamentet og en rekke komiteer deltar i ulike beslutninger som i siste instans fattes av Rådet. Disse organene har gjerne mange eksperter som benytter argumenter for å oppnå gode løsninger, og beslutningsprosedyren i den overnasjonale delen av EU inngir til

²⁰ De viktigste institusjonene i FUSP kan sies å være Det europeiske råd, Unionsrådet for utenriksministrene, Den politiske komité, ulike *working-groups*, korrespondent-gruppen og FUSP-enheten innad i Sekretariatsrådet.

løsninger som er best for fellesskapet som sådan, og ikke nasjonale særinteresser²¹. Få vil imidlertid påstå at FUSP *de facto* er en ”deliberativ”, overnasjonal arena. Beslutningsprosedyren i FUSP er fremdeles *konsultasjonsprosedyren*, og denne er ikke reformert i retning av mer overnasjonale prosedyrer hvor fellesskapsorganene som Kommisjonen og Parlamentet har større grad av medbestemmelse²² (Eriksen & Fossum 2000:263).

Rent institusjonelt ble det imidlertid med Amsterdam-traktaten opprettet en ny utenrikspolitisk koordinatorstilling med øverste ansvar for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Vedkommende er også generalsekretær for Unionsrådet, og skal følgelig bistå Rådet i saker som sorterer under FUSP, blant annet ved å bidra til formuleringen, forberedelsene og gjennomføringen av politiske beslutninger. Ved å utnevne en høyt profilert person som den tidligere generalsekretæren i NATO, Javier Solana, til denne posten har EU vist at den nye stillingen tillegges stor vekt, og at arbeidet med å etablere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er høyt prioritert. Solana blir assistert av en politisk planleggingsenhet, *Political Planning and Early Warning Unit*, som skal overvåke, analysere og vurdere den internasjonale utviklingen og potensielle krisesituasjoner. Den generelle økte ekspertisen i EU antas å øke sannsynligheten for at preferanser kan endres på bakgrunn av ”gode” argumenter (Checkel 2001a:5; 2001b).

Vetoretten i FUSP kan i et slikt lys faktisk også bli betraktet som et institusjonelt design som bidrar til å øke sannsynligheten for at aktørene også i søyle II er kommunikativt rasjonelle, som Eriksen (2000:57) skriver:

“...when parties can block outcomes actors have an incentive to convince all, not only the majority. In order to achieve consensus they have, in principle, to use arguments convincing to all of the participants”

Det kan dermed antas at den første betingelsen fra Risse om idealsituasjoner for kommunikativ rasjonalitet, en ”felles virkelighetsforståelse”, kan være tilstede i FUSP. Det deliberative perspektivet har også en annen forståelse av institusjoner enn

²¹ Disse studiene har gitt opphav til betegnelsen *komitologi*, og gjennom empiriske studier har det blitt vist at aktører i EUs ulike komiteer er åpne for la seg overbevise av gode argumenter (Jorges & Neyer 1997).

²² Forslaget fra Konventet innebærer en viss styrking av EU-parlamentets medbestemmelse, mens forslagene vedrørende utvidet bruk av flertalsavgjørelser i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er forholdvis moderate (CONV 850/03).

intergovernmentalismen. Intergovernmentalismen antar, som nevnt, at institusjoner ikke er mer enn instrumenter for medlemsstatenes interesser, mens det deliberative perspektivet antar at institusjoner kan etablere et normativt rammeverk som kan fungere som en arena, hvor det settes krav til at aktørene argumenterer i tråd med prinsippene for kommunikativ rasjonalitet, som Risse (2000:15) skriver:

"...International institutions create a normative framework structuring interaction in a given issue-area. They often serve as arenas in which international policy deliberation can take place. (...) Nonhierarchical and networklike international institutions characterized by a high density of mostly informal interactions should provide the structural conditions in international relations to allow for discursive and argumentative processes".

Institusjoner basert på liten grad av hierarkisk struktur med lik adgang og likeverdighet til beslutningene, hvor interaksjon foregår i mer uformelle nettverksrammer, øker i følge Risse sannsynligheten for at det "beste" argumentet teller i beslutningsprosessen. Kan så disse betingelsene sies å være tilstede i FUSP?

Idealbetingelse II: Ikke-hierarkisk institusjon, likeverdighet, lik adgang og uformell interaksjon.

Når det gjelder uformelle nettverksrammer påpeker Glarbo (2001) at det meste av FUSPs utvikling har skjedd uformelt, og at uformelle møter fremdeles er meget viktige i beslutningsprosessene. Disse uformelle spillereglene gjør, i følge Jørgensen (1997:173-174), at politikken i FUSP går utover "minste felles multiplum kompromisser". Nå kan det riktignok tenkes at uformell interaksjon ikke nødvendigvis medfører økt sannsynlighet for kommunikativ adferd, men i følge Jørgensen innebærer det uformelle "nettverket" i FUSP at stater aksepterer beslutninger som ikke er optimale i forhold til egne interesser, enten fordi det forventes solidaritet, eller rett og slett at medlemsland frykter sosialt press (*ibid.*). Flere studier argumenterer videre for at det har oppstått en såkalt *co-ordination reflex* i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, noe som innebærer at nasjonale posisjoner i utenriks- og sikkerhetspolitikken hurtig koordineres med EU-posisjoner (Tonra 1997:191-192; Glarbo 2001). Denne økte kommunikasjonen mellom medlemsstatene illustreres blant annet ved COREU-nettverket, hvor ca. 17000 beskjeder i løpet av ett år utgjør en viktig arena for utveksling av informasjon og ideer i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Sjursen 2003a:45). En dansk diplomat, ansatt i dansk UD, uttalte sågar til Tonra (1997:184) at: "...the European Political Cooperation is in fact determining the agenda of this [Department]".

Institusjoner basert på liten grad av hierarkisk struktur øker altså, i følge Risse (2000:19), sannsynligheten for at det ”beste” agreementet teller i beslutningsprosessen:

“...the more the rules of international institutions prescribe nonhierarchical relations among actors, the more these rules should enable arguing and policy deliberation”.

EU har altså styrket institusjonene, og både uformelle og formelle regler legger føringer på statene i dette samarbeidet. Disse faktorene bidrar altså til at det er sannsynlig å anta at aktørene kan la seg overbevise av ”gode” argumenter.

Risse (2000:18) lempet imidlertid på kravet fra Habermas om *lik adgang* til forhandlingsprosessene i sin anvendelse av *logic of arguing* i forhold til kommunikative idealsituasjoner i internasjonal politikk generelt. Noen aktører er mer privilegerte enn andre i det internasjonale system; i FNs sikkerhetsråd er f.eks. kun en eksklusiv gruppe stater permanente medlemmer. Men det betyr ikke, i følge Risse (*ibid.*), at store aktører ikke kan la seg overbevise av mindre aktører gjennom gode argumenter. Et deliberativt perspektiv antar ikke at maktforhold er fraværende i det internasjonale system, men en slik tilnærming egner seg til å forklare hvorfor mektige aktører i internasjonal politikk noen ganger endrer preferanser i kommunikative prosesser, til tross for at deres instrumentelle interesser skulle tilsi et annet utfall.

Idealbetingelsen fra Habermas om *lik adgang* for aktørene til beslutningsprosessen kan likevel til en viss grad sies å være imøtekommet i FUSP. For det første har samtlige 15 medlemsstater rent formelt *lik adgang* til å være med på å fatte vedtak. Likevel er riktignok enkelte aktører mer privilegerte enn andre; enkelte stater som for eksempel Frankrike og Storbritannia har stor diplomatisk kapasitet, og i tillegg har enkelte land som Danmark selv pålagte restriksjoner innenfor enkelte områder som forsvarssamarbeidet (Larsen 2000). I praksis betyr dette at aktørene ikke er *likeverdige* verken materielt, eller, som i Danmarks tilfelle, formelt. Ytterligere faktorer som bidrar til at aktørene i FUSP ikke nødvendigvis er likeverdige, går blant annet på at det forventes at medlemsstaten som innehar formannskapet i større grad kommer med forslag og initiativ – noe som naturlig nok må betraktes som et privilegium i beslutningsprosessen. Men totalt sett er samtlige medlemsstater formelt *likeverdige* gjennom én stat - én stemme prinsippet som legges til

grunn for beslutninger i FUSP, og denne idealbetingelsen for kommunikativ rasjonalitet synes dermed til en viss grad å være oppfylt i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Som nevnt har FUSP gjennomgått en institusjonell utvikling på 1990-tallet hvor det har eksistert uklare identiteter og interesser om hva FUSP er (deskriptivt), og hvordan FUSP bør bli (normativt). I slike diskusjoner, som for eksempel fant sted under EUs regjeringsforhandlinger i 1996/97, kreves det at normative og faktiske argumenter underbygges og legitimeres av aktørene. Strategiske argumenter med henblikk på å utelukkende maksimere egne nasjonale interesser, vil antagelig ikke bli oppfattet som et rettmessig argument. Skal man få gjennomslag for sine synspunkter kan det antas at det kreves en evne til å begrunne og legitimere standpunkter som alle parter kan akseptere (Elster 1992). Dersom aktørene i FUSP ikke benytter argumenter med henblikk på materielle ressurser eller ved å peke på egen "rang/status", virker det naturlig å anta at småstater kan overbevise gjennom "de beste argumenter". Dette innebærer ikke nødvendigvis at materiell makt er fraværende i FUSP, men at småstater nettopp ved mangel på materiell makt kan kompensere for dette ved å fokusere på de beste argumentene for å oppnå innflytelse. Denne antagelsen styrkes f.eks. ved at Danmark opplever at det er mulig å oppnå innflytelse i FUSP gjennom gode argumenter: I en rapport fra det danske utenriksministeriet (Utenriksministeriet: 1998) om Amsterdam-traktaten og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk står det følgende (min utheving):

*"...[et] lille medlemsland har gode muligheder for at påvirke beslutningsprocessen med de **rigtige argumenter**. Det viser erfaringerne. Et konkret eksempel er den store indflydelse, Danmark har haft på fastlæggelsen af EUs internationale menneskerettighedspolitik."*

Det har nå vært argumentert for at betingelsene for kommunikative idealsituasjoner til en viss grad kan sies å være imøtekommet i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og at det er rimelig å forvente at aktørene kan være åpne for å la seg overtale av det beste argument. Det antas dermed at småstater kan påvirke politikkutfall i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom "god" argumentasjon, og denne evnen til å overbevise andre aktører forventes å være uavhengig av et lands størrelse og ressurser.

2.3.3 Forventninger om empiriske funn.

Det deliberative perspektivet danner på denne bakgrunn utgangspunkt for oppgavens andre hovedhypotese:

Danmark, Sverige og Finland har muligheter til å få gjennomslag for initiativ gjennom argumentasjon på lik linje med stormakter i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Underhypotese for kapittel 4 og 5:

Danmark, Sverige og Finland kan få gjennomslag for initiativ som evner å mobilisere alle medlemsstater ved å appellere til felles målsetninger, hvor aktørene gjennom argumentering søker å nå en felles problemforståelse.

2.4 Metode.

Denne oppgaven benytter et intensivt, forklarende undersøkelsesopplegg, noe som kjennetegnes ved få enheter og mange variabler. Fordelen med et intensivt undersøkelsesopplegg er for det første at det kan oppnås detaljkunnskap om ulike empiriske fenomen, og for det andre at forskeren kan få et rikt bilde av det kontekstuelle aspektet ved sosiale fenomener (Hellevik 1994:81). Siden denne oppgaven vil analysere de tre nordiske statene i FUSP, tillegges både sosiale fenomener og konteksten som beslutningsprosesser i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk foregår i mye vekt, og derfor er et intensivt, kvalitativt metodeopplegg godt egnet.

Videre vil forskningsdesignet i denne oppgaven være å undersøke problemstillingen gjennom et såkalt casestudie. I følge Ib Andersen (1990:122) innebærer casestudier en empirisk undersøkelse om et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer (i motsetning til kontrollerte eksperimenter). I samfunnsvitenskapen er det sjelden at forskeren har kontroll over de spørsmål som skal belyses, og casestudier blir ansett for å være en godt egnet metode for samfunnsvitenskaplige studier. Casestudier egner seg godt, i følge Yin (1994:20), til å besvare "hvorfor" og "hvordan" - spørsmål. Imidlertid er det, i følge Svein Andersen (1997:126), "...ingen enkle eller entydige prosedyrer for å fastslå "hva en case er", hvordan man går fram for å utføre dem eller hvordan man trekker slutninger og presenterer resultater". Svein Andersen (2003:1) skiller mellom to typer teoretiske ambisjoner for casestudier i EU-litteraturen: for det første kan forskeren

anvende teori for å tolke og forklare empiriske fenomen, mens for det andre kan forskeren ønske å konstruere og bygge teorier:

"...Concepts and theories can account for specific cases, and case studies can provide rich material for theory construction".

I denne oppgaven er det først og fremst en teoretisk ambisjon å anvende to ulike teorier for å forklare og fortolke de tre nordiske småstaters innflytelse i FUSP, og deretter, med bakgrunn i de to teoriene, å forklare og tolke hvorfor eventuelle initiativ har fått gjennomslag. Casestudiene i denne oppgaven er heuristiske ved at de er undersøkende og teoritestende. Casestudiene vil dermed fungere som en form for kritisk test av teoriens anvendbarhet, og samtidig vil de søke å få fatt i kontekstuelle faktorer for å vurdere teoriens gyldighetsområde. En vanlig kritikk mot casestudier er at det ikke er mulig å generalisere og bygge teori med denne metoden, fordi utvalget er såpass lite, *the small N problem* (Andersen 2003:3). I følge Andersen (2003:7-8) er det to former for generalisering:

For det første en empirisk, som omhandler hvorvidt det er mulig å generalisere fra deler av et empirisk fenomen til hele det empiriske fenomenet. For det andre er det en form for teoretisk generalisering som omhandler hvorvidt empiriske mønstre kan bli betraktet som representative for et teoretisk fenomen. De empiriske funnene som blir gjort i denne oppgaven vedrørende Danmark, Sverige og Finland i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, er således ikke nødvendigvis gyldige for andre småstater eller andre deler av EU-samarbeidet. Imidlertid vil de teoretiske implikasjonene kunne generaliseres, og dersom innsikten om de to teoriens sentrale antagelser holder mål i denne analysen, vil det være relevant for teoriutvikling og hypoteseformulering i videre studier.

Ettersom jeg fokuserer på tre av statene i EU-systemet og analyserer to initiativ som har fått gjennomslag i EUs utenrikspolitikk nærmere, inneholder oppgaven komparative elementer. Yin (1994:139) påpeker også at casestudier kan ha en komparativ oppbygging ved at ulike beskrivelser og forklaringer sammenlignes. Innenfor den komparative metode er det to ulike alternativer ved valg av analyseenheter; mest mulig like (*most similar systems method*) og mest mulig ulike (*most different systems*) (Andersen 1997:104). Den såkalte *most similar system method* betyr i denne sammenheng at man sammenligner enheter som f.eks. stater som i utgangspunktet er relativt like på bakgrunn av flere uavhengige variabler, men

som av ulike årsaker forfølger forskjellige politiske strategier innenfor et gitt felt. *Most different systems* innebærer derimot at stater som er ulike med henblikk på flere uavhengige variabler, men som har relativ lik politikk innenfor et saksområde, analyseres. I denne oppgaven kan valget av analyseenheter best beskrives som *most similar system* metoden, ettersom de tre nordiske statene fremstår som relativt like, men likevel har hatt ulike tilnæringer til utenriks- og sikkerhetspolitikk og europeisk integrasjon.

2.4.1 Kildebruk og kildekritikk.

Styrken med casestudier som forskningsstrategi er muligheten til å bygge på et bredt spekter av datakilder, og for å styrke analysens funn må kildebruken være *valid* og *reliabel*. *Reliabilitet* betegner graden av nøyaktighet i innsamlingen og behandlingen av dataene, mens *validitet* innebærer hvorvidt dataene er gyldige og relevante for problemstillingen (Hellevik 1994:103). Høy *definisjonsmessig validitet* betyr at man evner å overføre teoretisk definerte begreper til empiriske termer, og dermed kan innhente data som både er relevante og gyldige for de fenomener man søker å undersøke. I den foregående seksjonen hvor de to teoriene ble presentert, ble flere av de teoretiske begrepene operasjonalisert – og dermed overført til empiriske termer. Ved å bruke to analytiske perspektiver vil det øke validiteten, og man vil fange opp flere dimensjoner ved forholdet mellom småstater og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Under analysen av de to forslagene (Petersbergoppgavene og EUs nordlige dimensjon) er det nødvendig å skille analytisk mellom kompromiss og konsensus. Eriksen & Weigård (1997:229) skriver at *kompromiss* representerer et typisk (positivt) utfall i beslutninger hvor strategisk forhandlig har vært sterkt til stede, mens *konsensus* er utfallet hvor deliberasjon har vært utslagsgivende i beslutningsprosessen. For å skille mellom de to utfallene påpeker Eriksen & Weigård (*ibid.*) at ved et kompromiss vil aktørene grunnlegge beslutningen på ulik måte, mens ved konsensus vil aktørene gi de samme grunnene på hvorfor de kom frem til en beslutning.

I min analyse av initiativene om Petersberg-oppgavene og EUs nordlige dimensjon har imidlertid kun involverte aktører fra finsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blitt intervjuet, og ideelt sett burde samtlige aktører som var involvert i de to forslagene blitt intervjuet

for å undersøke hvordan de tenkte og handlet i de ulike beslutningsprosessene. Imidlertid er det av resurssmessige hensyn vanskelig å gjennomføre så detaljerte undersøkelser i praksis. I tillegg er det heller ikke mulig å ”trenge inn” i aktørenes hoder for å få fatt på hva de ”egentlig” har tenkt. Som det ble drøftet under *retorisk atferd* kapittel 2, kan det tenkes at aktører har en *skjult agenda*, dvs. at de sier noe annet enn de mener. De metodiske utfordringene knyttet til analysen av de to initiativene har blitt forsøkt overkommet, blant annet ved at konsistens i ord og handlinger over tid i ulike politiske og institusjonelle settinger har blitt sammenliknet. I tillegg har det blitt kontrollert for muligheten for *skjulte agendaer* ved at jeg har benyttet såkalt *kildetriangulering*, noe som innebærer å benytte flere typer kilder i datainnsamlingen (Yin 1994:91). Det har blitt samlet inn primærdata fra sentrale finske aktører om hvordan de har opplevd ulike beslutninger i FUSP, som deretter har blitt sammenliknet med sekundærdata vedrørende de ulike empiriske fenomenene som har blitt undersøkt. Hvordan kan man observere *arguing* i empiriske studier? Må man ikke ”trenge inn” i aktørenes hoder for å vite hva de egentlig har tenkt og ment? I følge Risse (2000:18-19) kan en argumentasjonsprosess operasjonaliseres og gripes empirisk på følgende måte:

“..we have probably witnessed processes of argumentative persuasion when powerful governments change their minds and subsequently their behavior, even though their instrumental interests would suggest otherwise, or when materially less powerful actors such as small states or nonstate actors carry the day”.

Dette innebærer f.eks. at det å presentere et argument ved å peke på ”rang” eller ”status” ikke vil være gyldig i en kommunikativ prosess, og at argumentene som presenteres må være konsistente over tid. Dessuten kan det legges til at når det blir referert til ”gode” argumenter, innebærer ikke det min tolkning av hva som utgjør et ”godt” argument, eller ut i fra universelle kriterier. Et ”godt” argument innebærer i denne sammenheng, som Sjursen (2002:493) påpeker, om argumentene oppfattes som fornuftige hos de andre aktørene, og dermed evner å mobilisere støtte og oppslutning i beslutninger.

I denne oppgaven har jeg altså benyttet to sett av kilder; *primærdata* og *sekundærdata*, og for at data skal være pålitelige stilles det krav til nøyaktighet i behandlingen av disse.

For det første har jeg samlet inn *primærdata* gjennom intervjuer av sentrale diplomater, politikere og embetsmenn innenfor finsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er flere gode

grunner til å benytte intervjuer for å samle inn primærdata. Flere av informantene som ble intervjuet hadde ikke bare deltatt i ulike forhandlinger i FUSP, men også forberedt finske posisjoner og initiativer i forkant av regjeringsforhandlingene i EU i 1996, og mer generelle finske posisjoner. Erfarne diplomater kan sies å være *self-reflective*, og flere av de nasjonale aktørene som deltar i FUSP har ofte god evne til å analysere de politiske prosessene i dette samarbeidet, som Glarbo (2001:155) uttrykker:

"...[...] diplomats note themselves how a reference to salient national interest, rather than to an abstract principle, is necessary, not only for archiving leverage in the CFSP negotiations, but also for maintaining credibility and status vis-à-vis domestic and international publics...[...] Diplomats' analytical knowledge of the political co-operation process, and their frank communication of this knowledge, provide distinguishing empirical features of political co-operation integration".

De finske diplomatenes refleksjoner og analyser gav en god pekepinn på hvordan en småstat som Finland opplever deltakelsen i FUSP. Intervjuene ble gjennomført i mars/april 2003 i Helsinki, Finland. Årsaken til at kun finske aktører ble intervjuet er først og fremst bergrensede ressurser i forhold til å foreta tilsvarende intervjuer av danske og svenske diplomater, samtidig som de finske aktørene i størst grad kunne belyse substansielle aspekter ved de to initiativene som er blitt analysert i kapittel 4 og 5. Ettersom det ble antatt at diplomatene som ble intervjuet har erfaring i å resonnerer og analysere, ble det benyttet såkalt åpne, halvstrukturerte intervjuer. Et sett av spørsmål ble formulert i forkant av intervjuene, og dette gav respondentene mulighet til å bidra med egne analyser og forklaringer, samtidig som det var rom for fleksibilitet og improvisasjon i intervjuprosessen. Det ble gjennomført totalt ti intervjuer; hvorav fem var med ansatte i finsk UD, tre intervjuer med ansatte i EU-sekretariatet ved Statsministerens kontor, samt to intervjuer med finske medlemmer av Konventet for Europas fremtid. For å sikre høy reliabilitet ble alle intervjuene tatt opp på bånd, og deretter transkribert i etterkant.

For det andre har jeg benyttet meg av *sekundærdata*, dvs. data som er innsamlet av andre personer, forskere eller institusjoner (Andersen 1990:140). Jeg har brukt offisielle dokumenter, rapporter og taler både fra EU og de ulike medlemsstatene. Et problem knyttet til bruk av offisielle dokumenter som er produsert av EU og medlemsstatene, er at disse i liten grad uttrykker uenighet eller konflikt mellom medlemsstatene. Normen i EU og medlemsstatene er gjerne at offisielle ytringer skal være preget av enighet og harmoni, og denne positive ordlyden i offentlige dokumenter er det viktig å være bevisst. For det

andre har jeg anvendt en rekke vitenskapelige publikasjoner, og disse kildene kan ha en kritisk/analytisk avstand til undersøkelsesobjektene. De fungerer derfor som et nyttig supplement til offisielle kilder, gitt at de ulike forskerne oppfyller kravene som settes til reliabilitet og validitet i vitenskapelige arbeider. Sekundærkilder er imidlertid vanskelige å etterprøve og kontrollere, og dette kan svekke datas reliabilitet.

Et omfattende kildemateriale er altså benyttet, og eventuelle reliabilitets- og validitetsproblemer er blitt redusert ved en systematisk gjennomgang og analyse av data. Dermed er det mulig å etterprøve funnene i denne oppgaven.

Kap. 3. De nordiske stater i FUSP 1996-2001.

3.1 Introduksjon.

De nordiske statene kan altså bli klassifisert som *småstater* i EU-sammenheng, selv om det kan være problematisk å utlede klare kriterier²³ i forhold til hva denne termen innebærer. De nordiske statene deler imidlertid flere fellestrekk enn disse rent kvantitative. Konseptet om en nordisk enhet basert på felles verdier og tradisjoner gir fremdeles god gjenklang i nordiske land, og *Norden* som begrep har gjerne blitt benyttet som positiv motsats til det *europæiske*, som har blitt oppfattet som en trussel mot det nordiske og de nordiske nasjonalstatene (Laursen & Olesen 2000:225). Nordisk samarbeid har lange tradisjoner, noe som både skyldes de sterke kulturelle og lingvistiske båndene, samt at de politiske systemene er preget av konsensus med relativt like ideologier (Ingebritsen 1998:4-5, Miles 1997:7). Men til tross for at både nordiske og europeiske aktører gjerne fremhever nordiske fellestrekk, har Sverige, Danmark og Finlands forhold til europeisk integrasjon til dels vært meget ulik pga. ulike erfaringer under den kalde krigen. Særlig når det gjelder ”harde” materielle forhold som sikkerhet og økonomisk integrasjon har statene i stor grad divergert i sine utenrikspolitiske valg, mens de i større grad har konvergert i ”myke” områder som verdi- og identitetsmessige spørsmål (Hagen 2001:18).

²³ De fleste klassifiseringene av småstater skjer gjerne med bakgrunn i kvantitative kriterier som befolkningsstørrelse, bruttonasjonalprodukt (BNP), utenriks- og sikkerhetspolitiske kapabiliteter, brutto-utgifter på militære formål, størrelsen på handelseksport/import osv. (Hanf & Soetendorp 1998:4; Tonra 2001:47).

I sikkerhetspolitiske spørsmål valgte Danmark å trygge sikkerheten sin ved å delta i NATO fra opprettelsen i 1949, mens Sverige foretrakk nøytralitet ved å velge alliansefrihet i fredstid, og nøytralitet i krigstid som sikkerhetspolitisk strategi. Nøytralitet var også kjernen i Finlands sikkerhetspolitikk, men forholdet til Sovjetunionen la sterke føringer på Finlands utenrikspolitiske handlingsrom. I kjølvannet av andre verdenskrig tilbød Sovjetunionen en samarbeidsavtale²⁴ som Finland aksepterte. Den sovjetiske påvirkningen på finsk utenrikspolitikk gav opphav til termen *finlandization*, som innebar at Finland skulle være nøytralt under den kalde krigen, men i en rekke utenriks- og sikkerhetspolitiske saker måtte finnene være særdeles varsomme på hva Sovjetunionen kunne akseptere av selvstendig politikk.

De nordiske statene har samarbeidet på enkelte områder i EU etter Finland og Sveriges medlemskap i 1995, men i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan det virke som de fremdeles har ulike strategier. De nordiske statene støtter prinsipielt en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU, men hva denne skal bestå i og hvordan den skal organiseres, er det ulik oppfatning om. Hovedgrunnen til dette er den ulike tilnærmingen de har hatt til sikkerhetspolitiske institusjoner, med Danmarks NATO-medlemskap og Finland og Sveriges status som nøytrale. Med bakgrunn i disse forskjellige tilnærmingene til sikkerhetspolitikk og europeisk integrasjon, vil en antagelse om stor grad av nordisk samarbeid i FUSP være problematisk av flere grunner. Dette til tross for at flere nordiske politikere i forkant av folkeavstemningene i Sverige og Finland (og Norge) på midten av 90-tallet fremhevet mulighetene for eventuelle felles-nordiske initiativ innad i EU (Ingebritsen 1998).

For det første kan det tenkes at ulike erfaringer med EU-samarbeidet for de nordiske statene kan ha dempet eventuelle nordiske ambisjoner om å formulere felles initiativer i FUSP. En felles nordisk koalisjon i FUSP ville sannsynligvis blitt betraktet som illegitim

²⁴ Denne avtalen, Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance, ble opphevet av den finske og russiske regjering 20. jan 1992 (Ingebritsen 1998:99).

av andre aktører i EU; den svenske journalisten og Brussel-korrespondent, Emily Von Sydow (2000:35), kom f.eks. med denne observasjonen fra Brussel:

”...[I think] whenever the Nordics are best friends on the EU arena, they alienate the rest of Europe”.

For det andre vil det å utelukkende fremstille nordiske fellesforslag også stride litt mot grunnformålet ved å ha en *felles* utenrikspolitikk for samtlige 15 medlemsstater, samtidig som de tre nordiske statene er avhengige av andre aktører i EU for å oppnå gjennomslag og konsensus for ulike saker (Bjurulf 2001:19). For det tredje blir de nordiske statene gjerne oppfattet som lite integrasjonsvillige i EU; Danmark sa nei til Maastricht-traktaten i 1992, mens flere EU-aktører fryktet at innlemmelsen av de nøytrale statene Sverige, Finland (og Østerrike) ville virke hemmende på EUs ambisjoner om å utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og særlig en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (Luif 1995:248). På denne bakgrunn virker det ikke særlig realistisk å forvente et utstrakt samarbeid mellom Sverige, Danmark og Finland i FUSP. De tre statene Sverige, Danmark og Finland vil derfor bli behandlet separat i gjennomgangen av hvilken form for innflytelse de tre statene har utøvd i FUSP i perioden 1996-2001.

I dette kapittelet vil det bli analysert om de nordiske stater har hatt innflytelse i FUSP langs to dimensjoner: en *institusjonell* i form av innflytelse på det institusjonelle designet til FUSP, og en *innholdsmessig* i form av ulike saksområder. Den *institusjonelle dimensjonen* vil bli analysert i forbindelse med revideringen av Maastricht-traktaten som endte opp i Amsterdam-traktaten i 1996/97. Det var hovedsaklig fire saksområder som var relatert til å reformere FUSP, og disse ble tidlig presentert for medlemsstatene av en utredningsgruppe i forkant av selve regjeringsforhandlingene (Gourlay & Remacle 1998:59-60):

- hva burde være det grunnleggende formålet med FUSP?
- hvilke tiltak burde man iverksette for å øke synligheten til FUSP?
- hvordan skulle beslutningsprosedyrene i FUSP koordineres og samordnes?
- hvilken institusjonell rolle burde Den vesteuropeiske union (VEU) ha fremover i den europeiske sikkerhetsarkitektur?

Med bakgrunn i denne agendaen vil de nordiske posisjonene i forhold til disse spørsmålene kartlegges.

Under gjennomgangen av de nordiske stater og den *innholdsmessige dimensjonen* i spørsmålet om innflytelse, vil det i større grad fokuseres på hvorvidt konkrete danske, svenske eller finske forslag har fått gjennomslag i FUSP, og hvilke saksområder dette eventuelt skulle gjelde for.

3.2 Danmark i FUSP 1996-2001.

3.2.1 Introduksjon.

Dansk utenrikspolitikk har forandret seg betraktelig etter den kalde krigen; flere fremhever at den tradisjonelt sett lave danske profilen i internasjonal politikk har blitt erstattet av en *aktiv internasjonalisme* i løpet av 90-tallet²⁵ (Heurlin 2000:165, Holm 1997:56). Daværende statssekretær i dansk UD, Friis Arne Petersen (1998:27), skrev at Danmark kunne spille en ny og styrket rolle i internasjonal politikk etter den kalde krigen;

"...Danish foreign policy has gained immensely from developments after the end of the cold war. Denmark is in a much better position in its foreign policy relations than before and is able to play a new and strengthened role".

Denne forandringen i dansk utenrikspolitikk fra "geopolitisk realisme" under den kalde krigen til en mer normbasert "aktiv internasjonalisme" på 90-tallet, som Holm (1997:59) uttrykker det, har imidlertid ikke gjenspeilet seg i den danske tilnærmingen til EU. I EU har den danske politikken i større grad blitt karakterisert som reaktiv og tilbakeholden, illustrert gjennom det danske nei i folkeavstemningen til Maastricht- traktaten i 1992. Det har ofte vært påpekt at den inaktive danske profilen i EU har vært et unntak i forhold til den ellers så aktive danske politikken internasjonalt etter den kalde krigen (Larsen 2000:37). Danmark har valgt å stå utenfor fire områder av europeisk integrasjon etter Maastricht-traktaten gjennom det såkalte *Edinburgh agreement*. De fire danske unntakene innebærer for det første at Danmark ikke deltar i den tredje fasen i EMU, dvs implementeringen av en felles valuta; *Euroen*. For det andre er Danmark unntatt fra bestemmelsen om unionsborgerskapet, og for det tredje er Danmark unntatt fra

²⁵ Den aktive danske internasjonalismen ble proklamert av den daværende danske utenriksminister, Uffe Elleman-Jensen 17. april 1989.

størstedelen av EUs indre- og rettssamarbeid i søyle I²⁶. Det fjerde og viktigste unntaket i forhold til EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk, er at Danmark ikke deltar i forhold som berører EUs planer om en felles forsvarspolitikk. Denne bestemmelsen er nedfelt i ”*the Edinburgh Decision, section C*”, og inneholder følgende formulering (sitert fra Larsen 2000:48):

“...The Heads of State and Government note that...nothing in the TEU commits Denmark to becoming a member of the WEU. Accordingly, Denmark does not participate in the elaboration and implementation of decisions and actions of the Union that have defence implications, but will not prevent the development of closer cooperation between Member States in this area”.

Dette unntaket refererer til bestemmelser som impliserer ”forsvarspolitikk” og et eventuelt ”felles forsvar” slik det fremgikk av Maastricht-traktaten, som inneholdt følgende formulering:

“... The Union requests the WEU, which is an integral part of the development of the Union, to elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defence implications”.

I det følgende vil det bli belyst hvordan Danmark har forholdt seg til utviklingen av FUSP, og herunder i hvilken grad Danmark har tatt initiativ for å utvikle FUSP, eller hvorvidt Danmark har valgt mer defensive strategier i forhold til FUSP? Dette vil skisseres langs de to nevnte dimensjoner, nemlig en *institusjonell* og en *innholdsmessig*.

3.2.2 Dansk innflytelse i FUSP 1996-2001? Institusjonell dimensjon.

I etterkant betegnet statssekretær i dansk UD, Friis Arne Petersen, IGC’en i 1996/97 som en suksess både for danske initiativer, og nordisk samarbeid (1998:16):

“..Denmark participated in the IGC in 1996/97 with substantial success. The final result bears evidence of this. ...[the] result was achieved through strong co-operation between the three Nordic members of the EU”.

Kan dette utsagnet også sies å være gyldig for dansk FUSP-politikk under IGC’en i 1996/97? Hva var de danske posisjoner til de fire saksområdene som var presentert for å reformere FUSP på regjeringskonferansen i 1996/97? Presenterte Danmark initiativ for å utvikle FUSP institusjonelt?

Innenfor de FUSP-relaterte saksområdene som ble diskutert i 1996/97 (formålet med EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk, tiltak for å styrke eksternt representasjon og økt

²⁶ Dette unntaket ble riktignok først aktualisert da EU, etter Amsterdam-traktaten, flyttet størstedelen av indre- og

koordinering, samt de sikkerhets- og forsvarsrelaterte spørsmål) er det rimelig å hevde at Danmark i liten grad fremsatte ulike initiativ. Med bakgrunn i Edinburgh-vedtaket fra 1992 om dansk unntakelse fra FUSPs forsvarsdimensjon, har danske ambisjoner om å utvikle FUSP institusjonelt vært beskjedne. På regjeringskonferansene i 1996/97 gjorde dette forbeholdet i dansk FUSP- politikk det vanskelig for Danmark å ta ulike initiativ for å utvikle FUSP institusjonelt, noe som avspeilte seg i noen ytterst korte og summariske formuleringer i den danske regjeringens opplegg i forkant av regjeringskonferansen (Petersen 1996:8).

Hva var så de danske posisjonene i forhold til formålet med FUSP og en mulig utvikling i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål på IGC'en 1996/97?

Generelt anerkjenner Danmark den overordnede betydningen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med de stabiliserende og fredsskapende elementer i Europa og dets nærområder denne fører med seg (*ibid*:8). Danmark fremhever betydningen av EU som en såkalt *sivilmakt* hvor politiske og diplomatiske virkemidler står i sentrum, og ikke militære. Danmark anerkjenner altså at EU er en legitim aktør i forhold til å intervensere i konflikter på et tidlig, forebyggende stadium med politiske virkemidler; den daværende utenriksminister Helveg Petersen (1999:171) uttalte f.eks. i november 1998;

"...[the] EU should develop its ability to intervene at an early stage of a conflict by means of political pressure before it escalates to a stage where military means are required".

På regjeringskonferansene i 1996/97 var den danske holdningen til EUs ambisjoner om å utvikle en myk sikkerhetspolitisk kapabilitet noe uklar og vag. I forkant av regjeringskonferansens diskusjon om mulige fredsbevarende og humanitære innsatser i EU-regi, stod det følgende i utkastet til de danske posisjonene:

"...[in] cases where certain Member States might wish to take part in humanitarian actions, crisis management or peacekeeping operations in accordance with the UN Charter, the Danish view is that individual Member States should be able to take part in such actions should they so wish" (Report of the Danish Foreign Ministry 1995).

Denne formuleringen kan sies å være noe uklar, og i følge Petersen (1996:10) skyldes dette "...det danske WEU-traume, der gør det nesten umuligt for regeringen at udtale sig

om de forsvarspolitiske aspekter af FUSP'en". Danmark ønsket ikke å bli fullt medlem av VEU, og derfor støttet heller ikke den danske regjering forslaget om å innlemme VEU i EU som en eventuell fjerde søyle i Unionen (*ibid:10*). Resultatet av regjeringskonferansen i 1997 ble imidlertid et kompromiss hvor Petersberg-oppgavene ble innlemmet i traktaten, og dette aksepterte Danmark, om enn noe motvillig. Innlemmelsen av Petersberg-oppgavene innebærer nettopp at EU skal kunne delta i såkalte "myke" sikkerhetsoppgaver som krisehåndtering, humanitære aksjoner og fredsopprettende operasjoner.

For den danske regjering var det viktig å fremheve at de danske unntakene fra EU-samarbeidet skulle respekteres og opprettholdes, ikke minst unntaket fra forsvarspolitikken (Petersen, N. 1998:58). Det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten fikk derfor en heller kjølig mottagelse i København. Danmark ønsket å opprettholde sitt unntak i forsvarspolitikken, og foretrakk NATO framfor EU i slike spørsmål (Gourlay & Remacle 1998:64). Likevel aksepterte Danmark inkluderingen av Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten, noe som *de facto* innebar forsvarsimplikasjoner for EU. Men det danske forbeholdet om å stå utenfor EUs forsvarspolitiske aspekter fra 1992 står fast, og dette ble vedlagt i Amsterdam-traktaten som en tilleggsprotokoll, hvor samtlige unntak ble opprettholdt (Petersen, N. 1998:59). Dette innebærer at Danmark ikke kan delta i slike eventuelle aksjoner i EU-regi²⁷, i og med at disse vil berøres av bestemmelsen i daværende Maastricht-traktaten om en eventuell fremtidig forsvarspolitikk (Petersen, N. 1998:50). I praksis betyr dette at Danmark ikke kan delta i forsvarspolitiske avgjørelser eller aksjoner i EU-regi, eller delta i andre foranstaltninger som har innvirkning på forsvarsområdet (Hansen 2002:20). Danmark vil dermed ikke kunne stille militære styrker til disposisjon for militære oppgaver utført av EU. På regjeringskonferansen i 1996/97 stod Danmark for en defensiv linje i de fleste forsvars- og militærrelaterte spørsmål, og Danmark var, sammen med Storbritannia, et av landene som sterkest understreket NATOs betydning i slike saker (Petersen, N. 1998:57).

²⁷ Det danske unntaket fra forsvarsrelaterte spørsmål skapte enkelte komplikasjoner i utøvelsen av det danske formannskap høsten 2002, hvor Hellas, som skulle inneha formannskapet etter Danmark, måtte overta styringen av EUs forsvarssaker på vegne av det danske formannskapet (Miles 2003:60).

Hva så med de danske posisjoner i forhold til tiltakene som ble drøftet for å øke visibiliteten til FUSP, samt en mulig effektivisering av beslutningsprosedyrene?

Det ble hevdet fra dansk side at FUSP, fra og med dens innførelse i Maastricht-traktaten, har fungert utilfredsstillende, men at dette i større grad skyldes manglende politisk vilje og samarbeid enn det institusjonelle rammeverket i FUSP (Petersen 1996:9). Gitt at danskene forklarer FUSPs manglende effektivitet med fravær av politisk vilje, og altså ikke ut i fra det institusjonelle intergovernmentale rammeverket, virker det nærmest illusorisk å tro at Danmark aktivt skulle ha fremsatt flere forslag til institusjonell utvikling av FUSP på IGC'en i 1996/97. I de danske posisjonene til FUSP støttet imidlertid danskene behovet for en planleggings- og analyseenhet for FUSP, slik at "...beslutningene kan hvile på et sikrere og bredere fundert grunnlag" (Petersen 1996:9). Den danske regjeringen antok en renskåret intergovernmental tilnærming til en eventuell planleggingsenhet ettersom den burde være innenfor Unionsrådets rammeverk, og ikke Kommisjonen, slik Benelux-landene og Hellas ønsket (Gourlay & Remacle 1998:62).

Forslaget om hvorvidt EU skulle opprette en utenrikspolitisk koordinator som skulle øke FUSPs synlighet på den internasjonale scene ble møtt med en viss dansk skepsis, selv om det ble erkjent at det kunne være nyttig i konkrete, avgrensede sammenhenger som f.eks. Carl Bildts utsending til eks-Jugoslavia (Petersen 1996:9). Den intergovernmentale holdningen til Danmark gjorde seg gjeldende også i dette spørsmålet, ettersom den danske regjering fremhevet at denne stillingen burde ha en lav profil, samtidig som mandatet til stillingen også skulle komme fra Unionsrådet - og dermed under medlemsstatenes kontroll (Gourlay & Remacle 1998:62). Videre støttet Danmark konsensus som generell beslutningsprosedyre i FUSP, og her grupperte Danmark seg sammen med stater som Storbritannia, Portugal, Sverige og Hellas som ikke ville gi slipp på vetoretten en slik beslutningsprosedyre innebærer (Petersen 1996:9). Likevel var Danmark faktisk klare for å akseptere at en "felles handling" kunne vedtas i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, selv om et eller to land ikke skulle ønske å delta, dvs. *konsensus minus en eller to (ibid.)*.

Det store bildet etter regjeringskonferansene i 1996/97, viser at FUSP ikke var høyt prioritert av den danske regjeringen. Danmark syntes å innta en defensiv holdning hvor det var viktig å unngå ytterligere utvikling av FUSP i retning av en mer effektiv institusjon med flere instrumenter og ressurser. Danmark fremmet derfor i liten grad forslag²⁸ som kan sies å ha vært betydningsfulle i FUSP-relaterte saker på IGC'en i 1996/97. Den danske regjering aksepterte riktignok en viss institusjonell utvikling for FUSP på IGC'en i 1997, selv om utviklingen i enkelte tilfeller gikk noe lenger enn det danskene opprinnelig hadde forberedt seg på å akseptere (Petersen, N. 1998:55). Det er likevel viktig å fremheve at Danmarks posisjoner i FUSP-spørsmål på IGC'en ikke nødvendigvis var "sære"; flere medlemsland foretrakk status quo og dette gjorde det vanskelig for EU-landene å bli enige om en substansiell utvikling for FUSP. Danmark befant seg ofte i overensstemmelse med de britiske posisjonene i FUSP-spørsmål, hvorav begge foretrakk et intergovernmentalt rammeverk for FUSP, samt en beskjeden rolle for EU i forsvars- og militærpolitikk, - saksområder som begge fremhevet burde finne sted i NATO.

Hva så med de mer innholdsmessige aspektene ved Danmark og FUSP; i hvilken grad har Danmark tatt ulike initiativ og fått gjennomslag for ulike saksområder i FUSP?

3.2.3 Dansk innflytelse i FUSP 1996- 2001? Innholdsmessig dimensjon.

Noe uventet er det rimelig å hevde, som Larsen (2000), at Danmark tidvis har hatt en meget aktiv profil i ulike "myke" saksområder i FUSP. Dette er imidlertid ikke uventet på bakgrunn av småstaters tradisjonelle fokus på slike saker i internasjonal politikk, men det fortøner seg noe overraskende tatt i betraktning Danmarks fire unntak i EU-samarbeidet, og den skeptiske hjemlige opinion. En viss dansk innflytelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kan faktisk spores på flere områder. Likefullt er det viktig å understreke at unntaket fra forsvarsområdet innebærer at Danmark ikke kan delta i flere saksområder i

²⁸ I andre saksområder derimot, som sysselsetting, miljøvern og forbrukersikkerhet og åpenhet i beslutningsprosessen i EU, presenterte Danmark inngående og detaljerte forslag, noe som også ble innskrevet i traktatene kun med få endringer i forhold til de opprinnelige danske posisjonene (Petersen, N. 1998:53). Den danske regjeringen tok altså flere initiativ innenfor arbeidspolitikk, miljøvernpolitikk og forbrukssikkerhet, og en del av disse var myntet på en skeptisk hjemlig opinion som den danske regjeringen var avhengig av å få støtte av i det forstående referendum om Amsterdam-traktaten. Dette viste seg muligens å være en vellykket taktikk i og med at 55 % av den danske befolkning stemte for Amsterdam-traktaten i mai 1998 (Petersen, N. 1998).

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, til tross for at dette er saksområder hvor Danmark i høy grad har deltatt tidligere gjennom andre organisasjoner.

For det første har Danmark vært aktive ved å utvikle nære forhold mellom FUSP og EØS-landene, noe som særlig ble aktuelt etter Norges nei i 1994 (Holm 1997:63). Et annet saksområde Danmark har prioritert høyt i FUSP, er utvidelsen østover (Larsen 2000:50-51). Den forestående utvidelsen av EU stod høyt på agendaen under de danske formannskapene i 1993 og 2002, og særlig de baltiske stater har vært et prioritert saksområde for Danmark i FUSP. De danske argumentene for å innlemme de østeuropeiske statene har, i følge Holm (1997:64), vært sentrert rundt hovedsaklig to moralske temaer: for det første at den økonomiske ulikheten mellom Vest-Europa og Øst-Europa er uakseptabel, og for det andre at en felles sikkerhetsstruktur for hele Europa øker den nasjonale sikkerheten. Danmark var et av de første medlemslandene i EU som anerkjente Estland, Latvia og Litauen som suverene stater etter Sovjetunionens oppløsning, og har siden vært aktive i å innlemme disse statene i en felles sikkerhetsstruktur både innefor EU og NATOs rammeverk (Holm 1997:60). Danmark har sågar uformelt blitt tildelt rollen som EUs koordinator *vis-à-vis* de Baltiske stater (Heurlin 1996:169), og den aktive danske politikken versus Baltikum gjenspeiler seg også i en rekke bilaterale samarbeidsformer mer uavhengig av FUSP²⁹. Det varr med andre ord forventet at Danmark, (og Finland og Sverige etter deres medlemskap i 1995), kunne spille en lederrolle innenfor EU i en slik grad at EU-politikk mot de baltiske stater nærmest ble betegnet som et *prerogative nordique* (Mouritzen 1997:42-45). Dette ble understreket av den daværende leder av Kommisjonen, Jacques Delors, som fremhevet at den viktigste følgen av å innlemme Finland og Sverige i 1995, var "*la dimension baltique*" (Sydendow 2000:35). Danmarks prioritering av EUs utvidelse generelt, og Baltikum spesielt, kan, som analysen til Riddervold (2002) fremhever, forklares ut i fra en oppfatning av en moralsk- og verdibasert plikt, hvor rettferdighet, rettigheter og fred har vært viktige argumenter i den aktive danske politikken mot de baltiske stater.

²⁹ I 1992 var Danmark blant annet delaktige i å opprette Det baltiske råd, i tillegg til et initiativ om militært samarbeid hvor baltiske styrker har blitt inkludert i danske fredsbevarende FN-styrker (Holm 1997:60).

Nordisk politikk i forhold til Baltikum ble tradisjonelt koordinert gjennom Nordisk råd, mens, delvis som et resultat av den danske aktivismen i FUSP, dagens koordinering i større grad foregår på EU-nivå gjennom for eksempel EUs nordlige dimensjon. Enkelte saksområder i FUSP kan således i realiteten sies å være nordisk utenrikspolitikk - *writ large* (Jørgensen 1999:127). Men de nordiske statene opptrer ikke nødvendigvis samlet i sin tilnærming til de baltiske stater gjennom EUs institusjonelle rammeverk, det kan snarere observeres, som Heurlin (1999:11) påpeker, en viss konkurranse³⁰ mellom de nordiske stater om å oppnå mest innflytelse i disse saksområdene. Danmark har derfor til en viss grad lyktes med å dreie EUs agenda mot betydningen av å utvikle de tre baltiske stater økonomisk og sikkerhetspolitisk, og dette illustrerer at Danmark til en viss grad har fått gjennomslag for ulike initiativ i dette saksområdet i FUSP.

Danmarks normbaserte aktive internasjonalsisme har også gitt enkelte konkrete utslag i FUSP, og i følge en rapport fra dansk UD har Danmark spilt en viktig rolle i utviklingen av EUs menneskerettighetspolitikk. Denne rapporten antyder også at en småstat som Danmark kan ha innflytelse i FUSP gjennom god argumentasjon: (Udenrigsministeriet 1998, min utheving):

*"...og et lille medlemsland har gode muligheder for at påvirke beslutningsprocessen [i FUSP] med de **rigtige argumenter**. Det viser erfaringerne. Et konkret eksempel er den store indflydelse, Danmark har haft på fastlæggelsen af EUs internationale menneskerettighedspolitik."*

Det er flere eksempler på at danske policymakere fremhever at god argumentasjon og "kommunikative" evner er viktig for småstater i EUs forhandlingsprosesser, som Søren Dosenrode skriver:

*"...The main task to the conglomerate-network is to prepare the administrative aspects of Danish EU decision-making process. It must ensure that Denmark has a coherent and if possible, **well argued** stand to defend in the Council of Ministers" (Dosenrode 2000:388).*

*"...Those interviewed (i.e. Danish civil servants) agreed that the small-state strategy in the Council of Ministers was to be well prepared and **to have a good argument**. This is considered the 'sine qua non', if a small state wants to be heard" (Dosenrode 1998:65).*

³⁰ Denne konkurransen kan i følge Heurlin (1999: 11) tolkes både negativt og positivt: Dersom en slik konkurranse fører til økte bidrag både finansielt, så vel som politisk, vil det komme de baltiske stater til gode. På den annen side kan det føre til at ressurser blir kastet bort på prestisjeprosjekter, eller at det eksisterer ødeleggende politiske agendaer bak finansielle bidrag, og dette vil kan virke hemmende i forhold til å styrke koordinering for å fremme stabilitet i Baltikum og Øst- og Sentral-Europa generelt.

Disse danske erfaringene kan til en viss grad sies å bekrefte forventningene som ble gjort på bakgrunn av det deliberative perspektivet i kapittel II. Danmark har vært aktiv i å promotere menneskerettigheter og såkalt *good governance* gjennom EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og i følge egne utsagn har Danmark altså hatt stor innflytelse på EUs internasjonale menneskerettighetspolitikk (Udenriksministeriet:1998). Danmark avvek sågar fra EUs linje ved å kritisere Kinas brudd på menneskerettighetene hardere enn det samlede EU i FNs generalforsamling, og på grunn av dette opplevde Danmark å bli sanksjonert av Kina i etterkant (Hill 1998a:22; Larsen 2000:51). Videre har Danmark særlig prioritert utviklingshjelp, menneskerettighetsspørsmål og demokratisering i afrikanske land, og disse saksområdene har også stått høyt på FUSPs agenda gjennom en rekke felles posisjoner (Larsen 2000:51). Danmark har tradisjonelt hatt en høy profil innenfor utviklingshjelp og det meste av dansk u-hjelp går til Afrika, noe som har gitt seg utslag i en dansk aktivisme i forhold til å involvere EU i de afrikanske stater og regioner som mottar hjelp (*ibid.*). Under deltakelsen i forgjengeren til FUSP, Det europeiske politiske samarbeidet (EPS), på 80-tallet var Danmark særlig aktive i å fremheve videre boikott av Sør-Afrika i EU-regi³¹ (Tonra 2001:218-219).

Videre har Danmark vært aktive i å promotere EU i internasjonale handelssaker, særlig i forhold til WTO (Larsen 2000:51, Petersen F.A. 1998:23). Nå er riktignok handelssaker en del av søyle I, men Danmark har også vært aktive i det tidligere Jugoslavia gjennom FUSP i søyle II (Larsen 2000:52). Danmark forsøkte, under formannskapet i OSSE i 1997, å styrke koordineringen av beslutninger fattet i OSSE, EU og FN, særlig i saksområder som gjaldt håndteringen av krisen på Balkan (Jørgensen 1999:125; Larsen 2000:52). På flere områder i FUSP støtter Danmark aktivt opp en felles politikk, og bildet av Danmark som *la bête noir* må på denne bakgrunn kunne modifiseres. Danmark har f.eks. i økende grad stemt sammen med EU på substansielle områder i FN (Strömvik 1998, Tonra 1997:187), og det danske formannskapet i 1993 tok også særlig til orde for å øke samstemmigheten blant EUs medlemsstater i FN (Larsen 2000:52). Likevel gjør det danske unntaket fra forsvarsspørsmål det vanskelig for Danmark å føre en ambisøs

³¹ Danmark la faktisk ned veto mot å oppheve EFs sanksjoner mot Sør-Afrika i april 1991, blant annet etter press fra den danske nasjonalforsamling (Tonra 2001:218).

politikk i EUs utenrikspolitiske samarbeide, og i det følgende vil det bli illustrert hvilke konsekvenser dette får for den danske deltakelsen i FUSP.

Danmark har vurdert unntaket fra å delta i EUs forsvarspolitiske handlinger relativt strengt. I perioden juni 1996 til mars 2000 har Danmark påberopt seg unntaket fra forsvarsområdet i åtte tilfeller (DUPI 2000:244). I praksis har forsvarsforbeholdet blitt aktuelt de gangene EU har anmodet Den vesteuroppeiske union om å gjennomføre beslutninger på vegne av EU som har forsvarsimplikasjoner – slik denne bestemmelsen stod i Maastricht-traktaten og senere i Amsterdam-traktaten (*ibid.*). Aktivering av det danske forbeholdet skjedde i disse tilfellene uten at det fra dansk side ble tatt konkret stilling til om disse avgjørelser og aksjoner hadde konkret innvirkning på forsvarsområdet. I de tilfellene hvor EU har besluttet å overlate oppgaver til VEU uten å henvise til selve bestemmelsen i traktaten, er det derimot fra dansk side tatt stilling til om beslutningen i konkrete tilfeller har hatt ”innvirkning på forsvarsområdet” (DUPI 2000:244). I 1994 ba EU VEU om å stille med en politistyrke, og i denne sak ble ikke unntaket aktivert, men Danmark avsto fra å bidra til aksjonen.

Den første forsvarspolitiske handling Danmark unnlot å delta i omhandlet imidlertid en felles aksjon myntet på evakuering av sivile EU-borgere, og vedtaket ble fattet i juni 1996 (Ryborg 1998:229). Dette var en aksjon av forebyggende karakter, men var mer konkret beregnet på en eventuell aksjon i Algerie. I praksis innebar dette en beslutning vedtatt i FUSP hvor EU anmodet VEU om å være parat til å hjelpe med evakueringsarbeid - og dermed en forsvarspolitisk handling. Danmark er naturligvis ikke prinsipielt i mot slike aksjoner, men den danske regjering la til grunn en streng tolkning av unntaket fra EUs forsvarssaker. Denne forståelsen dannet presedens for videre danske unntakelser fra felles aksjoner i FUSP, og Danmark har ikke deltatt i aksjoner hvor det har blitt referert til traktatsbestemmelsen om at EU kunne anmode VEU om å gjennomføre ulike aksjoner (*ibid.*). Den neste felles aksjon hvor Danmark ikke deltok ble vedtatt av EUs utenriksministere i oktober 1996, og gjaldt en eventuell minerydding i Bosnia. EU besluttet at man var parat til å be VEU om å gå inn og fortsette mineryddingen, dersom amerikanske tropper skulle trekke seg ut (*ibid.:230*). Også i dette tilfellet berørte saksområdet forsvarsspørsmål, og den daværende danske utenriksminister Helveg

Petersen meddelte for andre gang at Danmark ikke kunne delta (*ibid.*). Disse to første EU-aksjoner på forsvarsområdet hadde imidlertid ingen store praktiske konsekvenser, men den tredje felles aksjonen hvor EUs utenriksministere vedtok å koordinere nødhjelp i nordøst- Afrika i november 1997, medførte, noe paradoksalt, at Danmark faktisk ikke kunne bidra i en aksjon som innebar støtte til en FN-ledet aksjon i Afrika (*ibid.*).

I 1996 oppstod det en situasjon med en alvorlig flyktningskatastrofe underveis i det daværende Zaïre - i dag Kongo. FN forsøkte derfor, under canadisk ledelse, å stable en internasjonal militær hjelpestyrke på beina, hvor også Danmark og en rekke andre land ble forespurt av Canada om å bidra i FN-aksjonen. Danmark, sammen med en rekke andre europeiske land, lovet å stille med utstyr og personell. I forlengelsen av dette kom det et fransk initiativ som foreslo at EUs 15 medlemsstater burde koordinere innsatsen, og den franske tanken var at eksperter fra VEU skulle kontakte canadierne for å høre hvilke behov de hadde. Deretter skulle VEU formidle dette tilbake til de 15 EU-statene, og dermed effektivisere kommunikasjonen mellom partene (*ibid.:231*). I forbindelse med selve organiseringen av aksjonen vedtok 14 av de 15 EU-land i november 1997 en felles aksjon med VEU som koordinator. Denne EU-beslutningen om å inkludere Den vesteuropeiske union satte Danmark i et dilemma; skulle man trekke tilbake det utstyret som allerede var blitt avholdt FN, fordi EU og VEU etter dette formelt var involvert i den militære FN-aksjon? Eller skulle Danmark opprettholde deltakelsen, forutsatt at danskene selv skulle stå for kontakten med canadierne og FN?

Det skulle vise seg at det ikke ble nødvendig for Danmark å treffe noen beslutning, ettersom flyktningsstrømmen endte utenfor Zaïre hvor nødhjelpsmannskapet kunne hjelpe flyktningsstrømmen uten militær hjelp, og FN avlyste aksjonen (Ryborg 1998:231). På grunn av VEU mulige deltakelse, kunne Danmark altså endt opp med å måtte trekke seg fra en FN-ledet humanitær hjelpeaksjon. Danmark har ikke bare i sterk grad deltatt i slike tidligere FN-aksjoner, men også vært et av de landene som har sterkest har fremhevet FNs rolle i slike operasjoner. Eksempelet illustrerer dermed et av dilemmaene Danmark står overfor etter unntaket fra forsvarsområdet, og det danske unntaket bidrar til en lav dansk profil i forsvarsspørsmål, som blir en stadig viktigere del av EUs utenrikspolitiske samarbeid.

Videre unnlot Danmark å være med på flere beslutninger fattet av EUs utenriksministere, som alle innholder en bestemmelse om at EU anmoder VEU om å delta (DUPI 2000:245-246; Ryborg 1998:232). I 1997 vedtok EU en felles holdning vedrørende bidrag til konfliktforebygging og konfliktløsning i Afrika, hvor Danmarks forbehold ble aktivert. Det samme skjedde da EU i september 1998 vedtok en felles aksjon som omhandlet mulige politioppgaver i Albania, mens en felles aksjon i november i 1998 angående minerydding i Kroatia også aktiviserte det danske unntaket. I november i 1998 vedtok EU en felles aksjon angående overvåking av situasjonen i Kosovo, som gikk ut på at VEUs satellittsenter skulle fremskaffe de relevante opplysninger. Avslutningsvis ble det i mars 1999 vedtatt en felles aksjon angående VEUs politistyrke i Albania, som aktiviserte det danske unntaket fra forsvarsområdet.

De fleste av disse saksområdene hvor Danmark ikke har deltatt omhandler altså VEU-relaterte saker (Larsen 2000:52-53). I alle sakene ble det skrevet inn en dansk fotnote i Rådets protokoll med referanse til Edinburgh-beslutningen, seksjon C, hvor det ble presisert at Danmark ikke deltar i aksjonen, samtidig som det understrekes at intet dansk veto mot beslutningen vil foreligge. Det virker noe paradoksalt, som Larsen hevder (2000:53), at Danmark ikke deltar i disse sikkerhetsområdene som fredsbevaring, minerydding og humanitær bistand, som nettopp er saksområder hvor Danmark i stor grad har deltatt gjennom FN, OSSE, eller NATO, og som har spilt en viktig rolle i dansk utenrikspolitikk. Imidlertid kan det innvendes at de danske unntakene i EUs forsvarsområde har blitt aktivisert i relativt små aksjoner fra EUs side, og at unntaket slik sett ikke representerer noen stor betydning verken for Danmark eller EU. Dette blir imøtegått av en rapport fra Dansk Udenrigspolitisk Institut (2000:247) hvor det står at:

"...(.) de øvrige EU-lande ikke tillægger danske synspunkter, der fremføres under de igangværende forhandlinger om forsvarsdimensionen, den vægt og interesse, som de ellers ville have, hvis der ikke havde været noget forbehold. Der er grund til at formode, at dette også smitter af på Danmarks gennemslagskraft på andre områder inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik".

Imidlertid har det danske unntaket fra å delta i den militære dimensjon ved FUSP ført til at Danmark har søkt å fremheve de sivile aspektene ved europeisk sikkerhet. Danmarks sikkerhetspolitiske engasjement i de baltiske land, og det dansk-tyske initiativ om å opprette Østersjørådet har blitt nevnt, i tillegg foreslo Danmark, sammen med Nederland,

at EU måtte prioritere utviklingen av en sivil politistyrke – et forslag som ble vedtatt på EU-toppmøtet i Helsinki 1999 (Hansen 2002:23).

3.2.4 Oppsummering: Dansk innflytelse i FUSP?

Med utgangspunkt i spørsmålet om hvorvidt Danmark har vært aktiv og utøvd innflytelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, viser empirien at Danmark har hatt en relativt defensiv tilnærming til den institusjonelle utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne defensive tilnærmingen har gitt seg utslag i få danske initiativ i forhold til den institusjonelle utviklingen av FUSP. Danmark har i stedet forsøkt å bremse EUs utvikling i en føderal, overnasjonal retning i utenriks- og sikkerhetspolitikken (Petersen 1996:4). Imidlertid har Danmark riktignok hatt en viss innflytelse innenfor visse saksområder i FUSP, og enkelte danske erfaringer antyder at småstater kan ha innflytelse i FUSP ved hjelp av ”god” argumentasjon. Den ”aktive internasjonalismen” kan derfor til en viss grad sies å gjenspeile den danske deltakelsen i FUSP innenfor *innholdsdimensjonen*.

Det danske forbeholdet om å ikke delta i EUs forsvarssamarbeid innebærer likevel, som det har vært illustrert, en dansk marginalisering i forsvarsrelaterte spørsmål, og dette er en tendens som nok kan forsterke seg ettersom EU stadig utvikler slike kapabiliteter. I Helsinki i 1999 vedtok f.eks. EU å etablere en intervensjonsstyrke på 60 000 soldater i løpet av 2003, og her har altså ikke Danmark anledning til å delta (Heurlin 2000:174).

I det følgende vil det bli belyst hvordan Sverige, som ikke har noen formelle begrensinger³², har forholdt seg til utviklingen av FUSP, og herunder er sentrale spørsmål: I hvilken grad har Sverige tatt initiativ og eventuelt fått gjennomslag for disse i FUSP, eller har Sverige - i likhet med Danmark - valgt mer defensive strategier særlig i forhold til FUSPs institusjonelle utvikling?

Dette vil skisseres langs de to nevnte dimensjoner, nemlig en *institusjonell dimensjon* med hovedvekt på regjeringskonferansene som førte frem til Amsterdam-traktaten i 1997, og en *innholdsmessig dimensjon* som i større grad vil fokusere på hvorvidt Sverige har tatt ulike

initiativ innenfor saksområder i FUSP. Under gjennomgangen av den *innholdsmessige dimensjonen* vil også Sveriges rolle under formannskapet våren 2001 bli nærmere belyst, fordi dette kan gi en god pekepinn på hvordan Sverige har forholdt seg til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Samtidig må det understrekes at formannsperioden kan gi et skjevt inntrykk av i hvilken grad småstater har innflytelse i FUSP, ettersom denne institusjonelle rollen medfører forventinger om en aktiv og offensiv politikk i EUs utenrikspolitikk. Dermed har småstater større muligheter enn ellers til å påvirke og få gjennomslag for ulike saker i FUSP.

3.3 Sverige i FUSP 1996-2001.

3.3.1 Introduksjon.

I lang tid forhindret den svenske nøytralitetspolitikken medlemskap i de fleste internasjonale organisasjoner med sikkerhetspolitiske implikasjoner (Strömvik 1999:248). I Sverige var det viktigste argumentet mot å delta i det daværende EF at det utenrikspolitiske samarbeidet til statene i EF ikke var forenlig med svensk nøytralitet (*ibid.*); en nøytralitet som innebar "... non-alignment in peace, aiming towards neutrality in war" (Hallenberg 2000:19). Flere aktører på EU-nivå var derfor noe skeptiske til det svenske medlemskapet i 1995, noe som skyldtes en oppfatning om at svensk nøytralitet ville virke hemmende på EUs ambisjoner om å utvikle et samarbeid i sikkerhetspolitikken generelt, og mer spesielt bestemmelsen om en eventuell felles forsvarspolitikk slik det stod formulert i Maastricht-traktaten (Miles 1997:209). Den daværende regjeringen til Carl Bildt søkte imidlertid å berolige Kommisjonens bekymringer ved å offensivt uttale at Sverige "... wished to participate fully in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) within the framework of the Union" (sitert i Miles 1997:226). I flere offisielle dokumenter og diskurser fremhever Sverige at nettopp FUSP er en viktig overordnet faktor for å stabilisere og skape fred i Europa (Petersen 1996:6-8). På denne bakgrunn kan man hevde at Sverige har tilpasset seg de "nye" sikkerhetspolitiske utfordringene Europa står overfor i kjølvannet av slutten på den kalde krigen, til tross for at *sikkerhet* forstått

³² Sverige tiltrådte Maastricht-traktaten uten forbehold overfor *acquis communautaire* og *acquis politique*, dvs Sverige har akseptert den politikk som EU-fellesskapet har vedtatt siden opprettelsen.

som territorielt forsvar bestod bemerkelsesverdig lenge i den svenske sikkerhetsdiskurs utover på 90-tallet (Jørgensen 1999:124; Rieker 2000:26).

Sverige deltok på regjeringskonferansene i 1996/97 uten noen formelle begrensninger slik Danmark gjorde, dog hadde ikke Sverige, med kun et års medlemskap, samme erfaringsgrunnlag i EU som Danmark. I likhet med Danmark måtte den svenske regjering også ta en skeptisk hjemlig opinion i betraktning under regjeringskonferansen, og det virker rimelig å hevde at deler av den svenske agendaen bar preg av forsøk på gjøre EU mer attraktivt for den svenske befolkning (Petersen 1996:4). Europaminister Mats Hellström vektla i forkant av regjeringskonferansen at den representerte ”...an important opportunity for Sweden to influence and further the objectives to which we give priority in EU cooperation” (sitert fra Miles 1997:278), og dermed blir spørsmålet; prioriterte Sverige å søke innflytelse i saksområdene som omhandlet EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk?

3.3.2 Svensk innflytelse i FUSP 1996-2001? Institusjonell dimensjon.

Hva var så de svenske holdningene til de institusjonelle spørsmålene vedrørende FUSP som ble drøftet i 1996/97 (dvs. -formålet med EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk, - tiltak for å styrke ekstern representasjon og økt koordinering, samt de sikkerhets- og forsvarsrelaterte spørsmål)?

Sveriges prioriteringer på regjeringskonferansene i 1996-97 var i stor grad velferdspolitiske, og FUSPs institusjonelle utvikling stod ikke like høyt på den svenske regjeringens agenda, til tross for at Sverige - i motsetning til Danmark - har deltatt fullt ut i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Miles 1997:280; Petersen 1996:4-7). Generelt var den svenske regjering ikke særlig aktiv i å fremsette ulike initiativ i spørsmålet om å effektivisere beslutningsprosedyrer i FUSP; i utkastet til den svenske regjeringen stod det følgende:

“... Sweden supports retaining the unanimity rule for vital matters affecting its own foreign and security policy. On fundamental subjects of this nature, such as non-participation in military alliances and the basic Swedish position on neutrality and other matters of general importance in the area of foreign and security policy, Sweden wishes to be fully in control of its own decisions; it is however, willing to examine the possibility of modifying the unanimity principle for other less important subjects” (Communication of the Swedish Government 1995).

Sverige ønsket altså ikke å la seg stemme ned gjennom flertallsavgjørelser i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, men var dog rede til å prøve om konsensusprinsippet kunne modifiseres i spørsmål av mindre rekkevidde³³. Ved å tilnærme seg FUSP på denne måten anerkjente Sverige behovet for å effektivisere FUSP gjennom mindre grad av konsensus, men Sverige fremmet ikke forslag som i større grad ville kunnet øke effektiviteten; det tenkes da først og fremst på tiltak som f.eks. kunne økt koordineringen mellom Kommisjonen og FUSP, eller mer dynamiske forslag om hvilke beslutninger som eventuelt kunne vært fattet ved kvalifisert flertall (Jørgensen 1999:123-125). I dette saksområdet var Sverige utpreget intergovernmentale i sin holdning, og foretrakk status quo for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk på IGC'en i 1996/97.

Videre ble det på regjeringskonferansen drøftet tiltak for å styrke EUs eksterne representasjon og indre koordinering, og et av forslagene var som nevnt å opprette en utenrikspolitisk koordinator for EU. Dette franske initiativet ble imidlertid møtt med en viss skepsis fra den svenske regjeringen. Den svenske posisjonen var følgende:

"...Sweden does not oppose the idea of the Union being represented to the outside world by a "personality", but it feels that this function should be limited in character and should not create confusion as regards the division of labour vis-à-vis the other representatives of the Unions external policy. The "personality" concerned should, at all events act only in support of Council or the Presidency and under their mandate" (Communication of the Swedish Government 1995).

Også i dette institusjonelle spørsmålet antok altså Sverige en renskåret intergovernmental tilnærming med sin vektlegging av den sentrale posisjonen til det mellomstatlige Rådet, med det formål at den eventuelle utenrikspolitiske koordinatoren skulle være under medlemsstatenes kontroll (Gourlay & Remacle 1998:62). I tillegg mente den svenske regjering at denne utenrikspolitiske koordinatorstillingen burde holde en relativt lav profil (*ibid.*). På denne bakgrunn var ikke Sverige udelt begeistret for at NATOs tidligere generalsekretær, den høyt profilerte embetsmannen, Javier Solana, tiltrådte denne stillingen 18. oktober 1999 (Schmidt Hansen & Klynge 2001:28), selv om svenske myndigheter ikke uttrykte så sterk misnøye at de valgte å blokkere beslutningen (Ojanen

³³ En slik betoning av vetorett i områder hvor stater har vitale, nasjonale interesser er forøvrig akseptert uformelt i EU gjennom det såkalte *Luxembourg-vedtaket* fra 1966, hvor Frankrike ikke ønsket flertallsbeslutninger i saker som angikk *vitale* forhold. I og med at vedtaket om at statene i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk med henvisning til vitale, nasjonale interesser kunne unnlate å delta i felles aksjoner, betyr dette at *Luxembourg-kompromisset* fra 1996 for første gang formelt er nedskrevet i traktatene (Sjursen 2001b:192-193).

2000a:10). Det vakte imidlertid sterkere misnøye hos den svenske regjering da Solana i tillegg ble utnevnt som generalsekretær i VEU, fordi dette ble antatt å true den svenske nøytralitetspolitikken i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk (*ibid.*).

Når det gjelder forholdet til VEU, som altså er en organisasjon med en gjensidig sikkerhetsgaranti for medlemslandene à la NATOs artikkel fem³⁴, ønsket ikke Sverige med bakgrunn i sin nøytralitet og ikke-alliansepolitikk å innlemme VEU som en operativ del av FUSP (Archer 1997:5; Hallenberg 2000:29). Sverige har derfor fått såkalt observatørstatus i VEU fra 1995 (Petersen 1996:8). I følge Sverige var derfor denne utnevnelsen av Solana til generalsekretær i VEU problematisk både av prosedyremessige grunner, samt substansielle årsaker (Ojanen 2000a:10). Når det gjelder den prosedyremessige delen fant svenske myndigheter det problematisk at Vestunionen-land hadde vedtatt denne utnevnelsen seg i mellom, for så å underrette EUs medlemsstater i etterkant (*ibid.*). På den substansielle siden hevdet Sverige at denne overlappingen av FUSP og VEU ville føre til at "Hr. FUSP" i utøvelsen av VEU-mandatet også ville behandle spørsmål vedrørende et felles forsvar³⁵, noe som i praksis ville bety at et felles forsvar trer inn i EU, hvilket ikke skulle skje i utgangspunktet (*ibid.*).

Hva så med saksområder i FUSP? Hvordan var den svenske tilnærmingen til FUSP etter fem års medlemskap, nærmere bestemt under utøvelsen av formannskapet våren 2001, hvor det er forventet at man kan styre agendaen, og lansere initiativ som kan få gjennomslag?

3.3.3 Svensk innflytelse i FUSP 1996-2001? Innholdsmessig dimensjon.

EUs rolle som sikkerhetspolitisk aktør har tradisjonelt ikke blitt prioritert i særlig grad av Sverige. Dette skyldes at Sverige har fremhevet andre internasjonale organisasjoner som FN og OSSE, i tillegg til mer regionale organisasjoner som Østersjørådet (Novack 2001).

³⁴ Vestunionens artikkel V er sågar sterkere formulert enn NATOs artikkel 5. I Vestunionens artikkel V står det: "... [I]f any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power..." mens i NATOs artikkel 5 står det mer moderat: "...[the party is to take] such action as it deems necessary...". (Ojanen 2000c:50-51).

³⁵ Artikkel J.4.1 i Maastricht-traktaten, og artikkel V i Amsterdam-traktaten.

Sverige har imidlertid i økende grad betraktet EU som en relevant sikkerhetspolitisk aktør, ikke minst har Sverige støttet ideen om et utvidet sikkerhetsbegrep som EU har inkorporert. I ulike diskurser har dette gitt seg utslag i vektlegging av begreper som *comprehensive security* (dvs. sikkerhet som ikke utelukkende omhandler militær sikkerhet), *civic security* (dvs. sikkerhet som også inkluderer aspekter ved det sivile samfunn), og *cooperative security* (dvs. en antagelse om at samarbeid mellom stater vil redusere trusler av typen sosial og økonomisk ustabilitet) (Miles & Sundelius 2000:37).

Sverige har ønsket å videreføre EU som en sterk internasjonal aktør også i utenriks- og sikkerhetspolitikk, hvor rollen som en *sivilmakt* gjerne blir fremhevet ved å profilere menneskerettigheter, demokrati og konfliktforebyggende tiltak. Den svenske regjering har imidlertid fremhevet at EU ikke skal overta NATOs rolle i sikkerhetspolitiske spørsmål, og Sverige er et av de landene som sterkest har påpekt at eventuelle autonome EU-operasjoner må være i samsvar med FN-pakten.

Innenfor diskusjonene angående EUs fremtidige rolle i konflikter og krisehåndtering spilte Sverige, sammen med Finland, en viktig rolle på regjeringskonferansen i 1997 i Amsterdam, hvor det svensk- finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i EU er et godt eksempel på at småstater kan ha innflytelse innenfor viktige områder vedrørende utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk³⁶. Petersberg-oppgavene henviser til et ministermøte i VEU som fant sted i Petersberg utenfor Bonn i juni 1992, hvor denne organisasjonen forsøkte å tilpasse seg nye sikkerhetsutfordringer i kjølvannet av den kalde krigen (Schmidt Hansen & Klynge 2001:27). På dette møtet ble det vedtatt hvilke oppgaver VEU skulle ivareta, herav Petersberg-oppgavene, og disse dekker styrkeinnsettelse/intervensjon i forbindelse med å løse humanitære oppgaver og redningsinnsatser, samt fredsbevarende oppgaver hvor også kampfoppgaver kan bli aktuelt i forbindelse med krisestyring og fredsoppretting (*ibid.*). Samtlige oppgaver retter seg mot håndtering av kriser av ulik karakter. På regjeringskonferansen i 1996/97 ble disse

³⁶ Det er ikke helt entydig om innlemmingen av Petersbergoppgavene kan plasseres langs den *institusjonelle* eller den *innholdsmessige dimensjon* ved innflytelse. På den ene siden representerer Petersbergoppgavene en *institusjonalisering* av krisehåndteringsoppgavene i og med at de ble innskrevet i Amsterdam-traktaten, men samtidig er de innenfor et saksområde og dermed av mer *innholdsmessig* karakter. Petersbergoppgavene vil derfor ikke bli konsekvent omtalt innenfor dikotomien *institusjonell* eller *innholdsmessig*.

oppgavene eksplisitt innlemmet i slutt-traktaten på bakgrunn av et felles svensk-finsk initiativ.

Forslaget ble lansert gjennom et felles memorandumnotat i april 1996 ved navn ”*The IGC and Security Dimension- towards an enhanced EU role in crisis management*” (Archer 1997:5). Hovedhensikten i det svensk-finske forslaget var å utbedre EUs rolle og kapabiliteter i krisehåndtering, også hvor militære organisasjoner blir benyttet (*ibid.*). Med sin bakgrunn som ikke-allierte og nøytrale stater håpet Sverige og Finland på å forsterke båndet mellom VEU og EU med tanke på at EU i større grad skulle fremstå som en troverdig sikkerhetspolitisk aktør, uten at EU nødvendigvis skulle utføre militære operasjoner på egen hånd. I slike tilfeller foretrakk Sverige og Finland heller en ordning hvor EU kunne anmode, og sågar kreve, VEU til den typen operasjoner (*ibid.*). Samtidig ble det understreket i forslaget at NATO fremdeles skulle være organisasjonen som beskjefteget seg med territoriell forsvarspolitik, eller at dette var et saksområde de individuelle stater skulle vurdere på egen hånd (Archer 1997:7). Reformen som ble foreslått innebærer at nøytrale stater som Sverige, Finland, Irland og Østerrike, som altså ikke er medlemmer av VEU, men EU, kan delta i slike VEU-ledete Petersberg-operasjoner, forutsatt at et flertall av VEU-medlemsstatene ikke går mot dette (*ibid.:6*). Forslaget ble vedtatt senere på sluttkonferansen i juni 1996 i Amsterdam under det nederlandske formannskapet, med så å si identisk tekst som det svensk-finske forslaget.

Framlegget fra Sverige og Finland kan tolkes på to måter; på den ene siden kan det svensk-finske initiativet forstås som en *defensiv* strategi, hvor forslaget blir betraktet som et forsøk på å holde den tradisjonelle forsvarsdimensjonen utenfor EU-samarbeidet så lenge som mulig (Strömvik 1999:259). Dette ble også gjenspeilet i kritikken fra de mer føderale statene i dette saksområdet, Tyskland, Belgia og Hellas, som alle i utgangspunktet ønsket å inkorporere VEU i EU (Gourlay og Rémacle 1998:63). På denne annen side kan forslaget bli betraktet som et *offensivt* initiativ i forhold til å forbedre EUs muligheter til å bidra i fredsbevarende operasjoner, og dermed en reell styrking av EU som internasjonal aktør (Strömvik 1999:259). Storbritannia støttet ikke forslaget på denne bakgrunn, fordi en sterkere link mellom VEU og EU i slike fredsbevarende aksjoner i følge det britiske synet ville kunne svekke det pågående arbeidet med å reformere NATOs sikkerhetspolitiske

oppgaver, samt at USAs engasjement i slike aksjoner i Europa i fremtiden kunne bli svekket. Videre hevdet også Storbritannia at de nøytrale statene i EU, som ikke var medlemmer av VEU, ikke burde få en slik innflytelse i beslutningsprosessen i renskårede VEU-operasjoner som forslaget *de facto* innebar (Archer 1997:6; Gourlay & Remacle 1998:64).

Dette initiativet er etter mitt skjønn en god illustrasjon på at småstater faktisk kan få gjennomslag for ulike initiativ i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og dette eksempelet strider således mot antagelsen som ble gjort med bakgrunn i det intergovernmentale perspektivet. Etter gjennomgangen av Finlands tilnærming til FUSP, vil derfor det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten bli nærmere analysert.

Under utøvelsen av det svenske formannskapet ble disse ideene konkretisert i et forsøk på å styre EU og FUSPs agenda i retning av å innlemme *konfliktforebygging* som en tredje del av EUs sikkerhetspolitikk, ved siden av militær og sivil krisehåndtering (Tallberg 2001:10). Dette arbeidet begynte før det aktuelle formannskapsvervet trådte i kraft, men ble intensivert under selve perioden ved å benytte de eksklusive midler formannskapet besitter for å styre agendaen. Sverige innlemmet, gjennom rollen som koordinator og møteleder, *konfliktforebygging* som tema i uformelle møter i forkant av toppmøtet i Göteborg, og saksområdet var således på agendaen i den offentlige debatten i Det europeiske råd i Göteborg våren 2001 (Regeringskanseliet 2001:21). Initiativet ble inkorporert i politikk-programmer, og kan spesielt sies å være myntet på å skape stabilitet i områdene rundt Russland (Herolf & Lindahl 2000:62). Forslaget har dermed blitt institusjonalisert i EUs beslutningsprosesser etter at Sverige lyktes med å skape enighet om et program for konfliktforebyggende virksomhet³⁷ (Bengtsson & Strömvik 2001:156; Tallberg 2001:10).

I den svenske diskurs omkring EU som internasjonal aktør fremheves den viktige rollen EU kan - og mer normativt; *bør* - spille i konfliktforebyggende arbeid i Europa, hvor

innlemmingen av de tidligere østblokklandene i EU, i følge daværende forsvarsminister Björn von Sydow, anses å være et viktig middel for å skape et stabilt Europa. Den svenske diskursen omkring EUs utvidelse kan derfor i større grad sies å være en ”moral- og verdibasert diskurs”, enn en ”interessebasert diskurs” som ville fremhevet potensielle negative kostnader ved å utvide EU, som f.eks. økt arbeidsimmigrering fra Øst-Europa, budsjettubalanse, samt økte institusjonelle og materielle kostnader for EU på kort sikt. I den offisielle svenske EU-diskurs var østutvidelsen høyt prioritert, og argumentene for denne prioriteringen er i følge svenske myndigheter at EUs utvidelse representerer: ”...a historic opportunity to consolidate peace, freedom, democracy and prosperity in Europe...” (Regeringskanseliet 2000: 4, sitert i Bengtsson 2002:8). I en tale til EU-parlamentet av den svenske forsvarsminister Björn von Sydow (2001) fremheves det videre at ”...The EU is essentially a peace project”, og om EUs sikkerhetspolitiske rolle: ”...The EU has enormous potential for using its resources and instruments in a coordinated fashion in order to prevent conflicts and manage any crises which may arise”.

Et formannskap byr på flere muligheter og begrensninger i forhold til å ta egne initiativ og styre agendaen for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Bengtsson og Strömvik 2001:152-171). En del av begrensningene ligger i det faktum at formannskapet forventes å kommentere den internasjonale situasjonen fortløpende, og dermed er man til en viss grad overlatt tilfeldigheter i utviklingen av den internasjonale situasjonen. Likefullt er det mulig for formannskapet å ta egne initiativ i EUs eksterne relasjoner. Det landet som har formannskapet er, ved siden av Kommisjonen og EUs utenrikspolitiske koordinator, en del av EUs troika i den eksterne representasjonen, og her foreligger det et manøvreringsrom i forhold til å styre EUs utenrikspolitiske agenda. Under den svenske formannskapsperioden søkte EU i henhold til det svenske programmet å prioritere forholdet til FN, USA og Russland, samt utviklingen på vestre Balkan (Makedonia) og Midtøsten (Bengtsson & Strömvik 2001:155). I det svenske programmet stod imidlertid ikke NATO eksplisitt nevnt, noe som kan fortone seg interessant, ettersom en stor del av diskusjonene i løpet av våren 2001 *de facto* kom til å dreie seg om bruken av NATOs ressurser for krisehåndtering (*ibid.*). Noe av årsaken til at NATO ble tonet ned i det

³⁷ European Programme for the Prevention of Violent Conflicts.

svenske programmet før formannskapsperioden skyldes nok både Sveriges alliansefrihet, og den noe uklare holdningen Sverige har til hvilken rolle NATO bør spille i f.eks. fredsbevarende operasjoner.

En annen interessant observasjon er at det svenske programmet ikke uttrykte noen ambisjon om å forhandle i den koreanske fredsprosessen våren 2001, men dette ble en viktig utenrikspolitisk rolle for EU i denne perioden. EUs forhandlingsrolle var mer eller mindre igangsatt som et av Göran Perssons egne prosjekter under formannskapet, og initiativet førte også til stor internasjonal medieoppmerksomhet (*ibid:162*). Etter ønske fra Sør-Korea om europeisk engasjement i den koreanske fredsprosessen fikk det svenske formannskapet støtte fra de andre EU-statene til å sende en delegasjon med den svenske statsminister Göran Persson i spissen, akkompagnert av utenrikskommissjonær, Chris Patten, og Javier Solana (*ibid.*).

Videre bør det trekkes frem at mulighetene en småstat besitter for innflytelse i FUSP under en formannskapsperiode også beror på forholdet internt til andre institusjonelle drivkrefter, og da siktes det først og fremst til Kommisjonen og EUs utenrikspolitiske koordinator (*ibid:163*). En småstat kan, med en begrenset utenriksforvaltning, generelt sies å besitte færre muligheter for å forfølge – i streng forstand – nasjonale initiativ. Småstater må derfor i større grad belage seg på å samarbeide med, og støtte seg på, EUs institusjonelle ressurser enn hva et større land muligens ville ha gjort (*ibid:163*). Forholdet mellom det svenske formannskapet og EUs utenrikspolitiske koordinator Javier Solana, samt EU-kommisjonens utenrikskommissær Chris Patten, skal i følge flere kommentatorer ha vært meget gode, noe som altså kan bero på egen ressursknapphet, men som også bidro til at Sverige forfulgte en relativt offensiv FUSP-politikk våren 2001 (Berngtsson & Strömvik 2001:164). I flere spørsmål, kanskje fremfor alt i politikken overfor Makedonia og Midtøsten, viste Sverige både kapasitet og vilje til å bidra til en enhetlig EU-linje, noe som også førte til at Solana ble viet mer oppmerksomhet i internasjonale medier, og i større grad fremsto som en legitim og akseptert talsmann for EU (*ibid:165*).

Dette gjelder også for det svenske initiativet til å forhandle mellom partene i fredsprosessen på den koreanske halvøy, hvor en felles politikk i forhold til Nord-Korea tidligere hadde blitt blokkert av Frankrike på grunn av menneskerettighetssituasjonen i landet (Bengtsson & Strömvik 2001:162). Det svenske formannskapet kan sies å ha videreutviklet EUs rolle som internasjonal aktør, både gjennom å ha økt EUs aktiviteter eksternt, og gjennom å ha tatt initiativ til å innlemme nye saksområder som f.eks. konfliktforebygging. Det kan imidlertid fortone seg som noe paradoksalt at Javier Solanas rolle som utenrikspolitisk koordinator ble styrket, både internt og i EUs eksterne relasjoner, etter det svenske formannskapet i FUSP. Svenske myndigheter var, som nevnt, i utgangspunktet relativt skeptiske til denne institusjonelle rollen under regjeringskonferansene i 1996/97. I tillegg uttrykte jo Sverige en viss skepsis til Solanas høye personlige profil og det faktum at han ble utnevnt som generalsekretær i VEU.

Et formannskap forventes også å videreføre tidligere saksområder og initiativ, og i så måte prioriterte det svenske formannskapet saker som EUs nordlige dimensjon, opprinnelig initiert av Finland i 1997, og EUs felles strategi for Russland (Bengtsson & Strömvik 2001:159). De baltiske stater har også vært et prioritert område for svenske myndigheter i EU, men det er viktig å merke seg at dette ikke eksklusivt skjer gjennom EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det eksisterer en rekke bilaterale og multilaterale samarbeidsformer som f.eks. Østersjørådet og Nordisk Råd i dette området, likevel har Sverige forsøkt å benytte EUs rammeverk i forhold til å utvikle demokrati og økonomiske reformer i sine regionale nærområder. Noen konkrete eksempler på dette er f.eks. betydelige svenske finansielle bidrag til utviklingsprogrammene mot de sørøsteuropeiske landene – TACIS og PHARE og PCA³⁸ (Miles & Sundelius 2000:42).

Likefullt virker det rimelig å hevde at det svenske formannskapet i utøvelsen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, til en viss grad bar preg av pragmatisme, snarere enn et

³⁸ TACIS-programmene (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, CIS) stammer fra 1990. Programmene hovedformål er å hjelpe de nye uavhengige statene (stort sett land i Øst-Europa) med overgangen til markedsøkonomi og demokrati. PHARE-programmene (Pologne, Hongrie, Assistance à la Réstructiation Economique) ble opprettet gjennom en bestemmelse av G7-landene i 1989. Programmene utgjør hovedinstrumentet for kanalisering av bistand fra verdens industrinasjoner blant annet til Polen og Ungarn, og de Baltiske stater. EU har også inngått omfattende såkalte Partnerskaps- og samarbeidsavtaler (PCA) bl.a. med Russland og Ukraina. [URL:(<http://europa.prosjekt.net/>.)]

utpreget ambisiøst og visjonært syn på FUSP. Dette kan *de facto* sies å ha blitt understreket av Göran Perssons (2001) oppsummeringstale for det svenske formannskapet til EU-parlamentet 3. juli 2001:

"...When we in Sweden assumed the Presidency, we also had the aspiration to further develop the EU's foreign and security policy. Though we mentioned this objective in our Presidency programme, we did not highlight it there. Instead the strategy we chose was to act, to do things. I am convinced that the successes we have achieved in the area of foreign policy will be something that will grow in future presidencies, and the reason I believe this is that where foreign relations are concerned, developments favour the European Union".

Selv om Sverige til en viss grad inntok en pragmatisk holdning til FUSP-spørsmål³⁹, slik sitatet til Persson gjenspeiler, er ikke dette ensbetydende med mangel på initiativ. Sverige tok flere initiativ i FUSP under formannskapsperioden, noe som også kan tolkes som et forsøk på å berolige skeptiske EU-aktører som på forhånd hevdet at en liten, alliansefri stat med en skeptisk hjemlig opinion, ikke var i stand til å utføre et visjonært formannskap i FUSP (Bengtsson & Strömvik 2001:164-165).

3.3.4 Oppsummering: Svensk innflytelse i FUSP?

Generelt er det rimelig å hevde at Sverige i liten grad antok en offensiv linje på regjeringskonferansene i 1996/97 i forhold en eventuell institusjonell utvikling av FUSPs rammeverk (Strömvik 1999:261). I de fleste saksområder som angikk en institusjonell utvikling var den svenske regjering utpreget intergovernmental. Likevel er det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten et godt eksempel på at småstater kan ha innflytelse innenfor saksområder i FUSP. Selv om dette temaet hadde vært på agendaen før Sverige og Finland lanserte forslaget, påvirket initiativet agendaen under de aktuelle forhandlingene, samtidig som det også fikk gjennomslag ved at det ble innlemmet i slutt-teksten (*ibid*:259-260). Det er samtidig interessant at to nordiske stater samarbeidet om initiativet, i tillegg til at gjennomslaget kom til tross for at enkelte store EU-stater som f.eks. Storbritannia og Frankrike i utgangspunktet var noe skeptiske til forslaget. I den neste seksjonen vil de finske tilnærmingene til FUSP bli gjennomgått, mens det i neste kapittel vil bli analysert hvorfor dette svensk-finske initiativet om å innlemme krisehåndteringsoppgaver for EU fikk gjennomslag i regjeringsforhandlingene i Amsterdam.

3.4 Finland i FUSP 1996- 2001.

3.4.1 Introduksjon.

Opphøret av det bipolære systemet har endret det finske utenrikspolitiske handlingsrommet fra ”geopolitisk realisme” under den kalde krigen, til en mer allmenn normbasert utenrikspolitikk i løpet av 90-tallet, hvor også finsk utenrikspolitikk har blitt *européisert* (Ojanen 2000b:141-142). Finland var i kjølvannet av den kalde krigen ikke lenger pålagt å rette seg etter hva Sovjetunionen kunne akseptere av selvstendig utenriks- og sikkerhetspolitikk, og i 1992 gav dette seg utslag i at samarbeidspakten med Sovjetunionen fra 1948 i forsvarsspørsmål ble opphevet. Etter den kalde krigen har Finland ført en multilateral utenrikspolitikk, og er i dag integrert i flere vestlige sikkerhetspolitiske organisasjoner, f.eks. gjennom observatørstatus i Det nordatlantiske samarbeidsråd i NATO (NACC), medlemskap i NATOs Partnerskap for Fred (Pfp) og ikke minst medlemskap i EU fra 1995. Den finske søknaden om EU-medlemskap var også i stor grad motivert av sikkerhetspolitiske hensyn, selv om finske myndigheter fremhevet at det var økonomiske motiver som lå til grunn, og at nøytralitetslinjen ville fortsette innenfor EU (Arter 2000:680). Finland understreker i større grad enn Danmark og Sverige at deltakelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er et verdifelleskap, noe daværende statssekretær i den finske regjering, Jaakko Blomberg (2001:2) uttrykte på følgende måte:

”... [the] meaning of EU membership for Finland was and is fundamentally about the values we share with the other members of the Union. And this applies with full force also to the external relations and the CFSP. The Union is for its members an instrument to uphold and promote common values”.

I følge Finland blir disse fundamentale felles europeiske verdiene særdeles viktige i utvidelsesprosessen, og daværende utenriksminister i Finland, Erkki Tuomioja, fremhevet at de forestående medlemslandene allerede deler disse verdiene (2001:2):

“...the identifiable common European values, democracy, the rule of law, human rights and fundamental freedoms, are widely shared by the applicant countries, and they have been eager to participate in those forms of CFSP cooperation that are already open to them”.

³⁹ FUSP var ikke blant de viktigste prioriteringene som det svenske formannskapet tidlig lanserte: de såkalte tre E'ene; *enlargement*, *employment* og *environment*, hadde en fremtredende rolle i det svenske programmet (Trolle 2001:64), og Sverige fulgte således opp de saksområdene som sto høyt på den svenske agendaen i regjeringskonferansene i 1996/97 (Bjurulf 2001: 46).

Etter den kalde krigen har Finland blitt konsolidert i dette europeiske ”verdifellesskapet”. Er det dermed slik at Finland, gitt sin historiske bakgrunn, i større grad enn Sverige og Danmark har forsøkt å påvirke ulike saker i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk?

3.4.2 Finsk innflytelse i FUSP 1996-2001? Institusjonell dimensjon.

Hva var de finske holdningene til de institusjonelle spørsmålene vedrørende FUSP som ble drøftet på regjeringskonferansene i 1996/97 (dvs. formålet med EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk, tiltak for å styrke ekstern representasjon og økt koordinering, samt de sikkerhets- og forsvarsrelaterede spørsmål)?

De generelle finske posisjonene i forhold til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk tok først og fremst sikte på å bevare medlemsstatenes suverenitet i FUSP gjennom enstemmige beslutninger, selv om Finland i større grad enn Danmark og Sverige anerkjente behovet for å effektivisere FUSP (Ojanen 2000b:120-121). I ukastet til den finske regjering i forkant av regjeringskonferansene var den finske tilnærmingen til FUSP preget av en intergovernmental tilnærming, hvor det var særlig viktig for det ikke-allierte Finland at EU ikke utviklet seg i retning av en forsvarsallianse. Finland fremhevet derimot de sivile aspektene ved EU som sikkerhetspolitisk aktør, hvor krisehåndtering og gode relasjoner til FN, OSSE og naboområdene, deriblant Russland, burde være sentrale oppgaver (Ojanen 2000b:116).

I et av de viktigste saksområdene på IGC'en om å effektivisere beslutningsprosedyrene var det altså viktig for Finland å ikke gi slipp på en eventuell vetomulighet i ”alle viktige saker” i FUSP (*ibid.*). Likevel var finske myndigheter i noen grad åpne for å gradvis inkludere kvalifisert flertall i implementeringen av FUSPs saker; den finske posisjonen var følgende:

“...When discussing the decision-making procedure under the CFSP, Finland wants all important decisions to be adopted by consensus, while the qualified majority procedure could be used to deal with other issues such as the implementation of agreed measures” (Memorandum of the Foreign Ministry, 1995).

I et senere regjeringsnotat åpnet Finland i enda større grad for å akseptere bruken av kvalifisert flertall i implementeringsfasen av ulike utenrikspolitiske saker i FUSP, dette ble formulert på følgende vis i rapporten fra februar 1996:

“...[On the decision-making process], Finland supports greater use of qualified majority voting on matters related to CFSP implementation, and consideration of the possibility of its extension to other areas...” (Report of the Finnish Government 1996).

Vedrørende beslutningsprosedyrer beveget altså de finske posisjonene seg fra å innledningsvis være utpregete intergovernmentale til å i større grad akseptere flertallsavgjørelser. Finland gikk dermed lengre enn de danske og svenske posisjonene i å effektivisere FUSP, men Finland var samtidig tydelig på at alle viktige saker, spesielt forsvars- og militærrelaterte saker, måtte avgjøres med konsensus (Gourlay & Remacle 1998:62).

Finland inntok en relativt ”passiv” posisjon i forhold til å utvikle nye tiltak for å styrke EUs eksterne representasjon, samt FUSPs indre koordinering. I disse saksområdene var de finske posisjoner på regjeringskonferansene i 96/97 av mer passiv og defensiv karakter. I forhold til de mer konkrete forslagene om å opprette en utenrikspolitisk koordinatorstilling, ”Hr. FUSP”, for å øke FUSPs visibilitet, mente den finske regjering at denne burde være under Rådets kontroll, og ikke Kommisjonens. Finland betonet særlig at formannskapet burde ta seg av EUs eksterne relasjoner, og den finske regjering støttet derfor ikke opprettelsen av en utenrikspolitisk koordinatorstilling i EU:

“...It does not [the Finnish position] favour changing the present rotational system for the Council presidency in the CFSP sphere and considers that the establishment of a new figure to take charge of external relations, such as a CFSP Secretary General, would not help to clarify the Union's activities in its relations with the outside world...” (Memorandum of the Foreign Ministry 1995).

I likhet med Sverige foretrakk Finland at en eventuell utenrikspolitisk koordinator skulle inneha en lav profil, og altså at stillingens mandat eksplisitt burde komme fra Rådet for å være under medlemsstatenes kontroll. Finland formulerte seg skarpere mot denne stillingen i et senere regjeringsnotat, hvor finske myndigheter hevdet at en permanent koordinatorstilling snarere ville skape ”mer forvirring enn koordinering i EUs eksterne representasjon”:

“... [On the external representation of the Union], the Finnish position is that the 'visibility' of the CFSP is primarily a matter for the Member State holding the presidency, and opposes the notion of a permanent figure representing the CFSP, arguing that this could create more, rather than less, confusion over the Union's external role” (Report of the Finnish Government 1996).

I dette saksområdet var de finske posisjoner på linje med Danmark og Sveriges, sammen med de ”atlantisk-orienterte” statene Storbritannia og Portugal som også ønsket å

forhindre at ”Hr. FUSP”-stillingen skulle marginalisere formannskapets rolle (Gourlay & Remacle 1998:62). Resultatet av regjeringskonferansen ble et kompromiss hvor den utenrikspolitiske koordinatorstillingen/”høyrepresentant” ble opprettet, men med en klar link til formannskapet (*ibid.*). Den finske innflytelsen i dette saksområdet kan således sies å ha vært av en mer ”defensiv” karakter, ettersom Finland i dette tilfellet forsøkte å bremse tiltak som muligens ville ha bidratt til å utvikle FUSP til en mer enhetlig og effektiv institusjon.

Den finske betoningen av formannskapets rolle kom også til syne i spørsmålet om å utvikle en analyseenhet/planleggingskapasitet for FUSP. I følge finske myndigheter var det ønskelig å iverksette disse tiltakene for å styrke FUSP, men Finland påpekte igjen at et eventuelt planleggingssekretariat burde ligge under Rådets myndighet, nærmere bestemt Rådssekretariatet, og Finland understreket dermed på nytt at medlemsstatene skulle ha kontrollen i FUSP (Gourlay & Remacle 1998:62).

I saksområdene som angikk de sikkerhets- og forsvarspolitiske sakene på agendaen fremsatte imidlertid Finland viktige initiativ på regjeringskonferansene i 1996/97. Innledningsvis understreket den finske regjering to hovedpoenger i forhold til forsvarsaspektet ved FUSP. For det første ønsket ikke Finland, med bakgrunn i ikke-allianse politikken og statusen som et aktivt assosiert medlem av VEU, at denne organisasjonen skulle bli absorbert av EU som en ”fjerde søyle” (Archer 1997:4). Dersom VEU, som har en gjensidig forsvarspakt, ble innlemmet i EU ville dette ført til en utvikling i retning av en forsvarsallianse, noe som ikke er forenlig med den finske ikke-allianse politikken. Den finske regjeringen åpnet imidlertid for at VEU kunne være underordnet EU, og dette ville i følge finske myndigheter styrke betingelsene for ”...(.) the efficient and coherent external action on the part of the Union” (sitert i Archer 1997:4). For det andre utarbeidet Finland viktige momenter i forhold til hvilke saksområder som burde være under FUSPs ansvarsområde. Finland støttet at militær krisehåndtering skulle være en del av FUSP hvor samtlige medlemmer deltar i beslutningene, så vel som implementeringen av disse (*ibid.*). Likevel burde en stat, i følge Finland, selv ha rett til å avgjøre egne sikkerhetsspørsmål, herunder spørsmålet om territorielt forsvar. Finland uttalte at ”...(.) the actual defence functions” fremdeles skulle

være NATOs ansvar, eller for de ikke-allierte statenes del; eget nasjonalt ansvar (*ibid.*). Følgelig kunne VEU være et instrument for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor krisehåndteringsoppgaver, konfliktløsning og fredsbevarende aksjoner, og med bakgrunn i denne posisjonen utarbeidet Finland, sammen med Sverige, det felles forslaget om at EUs sikkerhetspolitikk burde basere seg på disse Petersberg-oppgavene (*ibid.*). Dette initiativet ble, som nevnt under gjennomgangen av Sverige, innlemmet som en del av traktatgrunnlaget som ble vedtatt under sluttkonferansen i Amsterdam (*ibid.*). Det finske ønsket om å utvikle EU som en ”myk” sikkerhetspolitisk aktør fikk gjennomslag med innlemmelsen av Petersberg-oppgavene (Ojanen 2000b:120). Dermed beveget de finske posisjonene seg fra å være ”defensive”, ved å fremheve *status quo*, til en erkjennelse om at Finland kunne føre en aktiv og fleksibel politikk i FUSP, samtidig som nøytraliteten kunne bli opprettholdt.

På denne bakgrunn karakteriserer Ojanen (2000b:86-154) den finske ikke-alliansepolitikken innenfor FUSP som ”...drills in flexibility”. Denne fleksibiliteten innebærer at Finland må balansere to tilsynelatende motstridende hensyn: på den ene siden ønsker landet å være blant den mest integrasjonsvillige kjernen av medlemstater i FUSP for å oppnå innflytelse, mens på den annen side ønsker finnene samtidig å bevare nøytraliteten etter hvert som FUSP både tar flere beslutninger ved flertall og inkluderer flere sikkerhets – og forsvarspolitiske saksområder (Ojanen 2000b:86-154). For å forene disse strategiene kreves det politisk balansegang, og gjennom å fokusere på EUs krisehåndteringsoppgaver bidro Finland til at deres nøytralitet er forenlig med utviklingen av EU som sikkerhetspolitisk aktør. Slik sett har den finske tilnærmingen til FUSP mot slutten av 90-tallet gradvis blitt mer aktiv og samtidig innflytelsesrik. Dette vil også illustreres i gjennomgangen av den *innholdsmessige dimensjonen* nedenfor, hvor det finske initiativet om EUs nordlige dimensjon og det finske formannskapet i 1999 vil bli tillagt mest vekt.

3.4.3 Finsk innflytelse i FUSP 1996-2001? Innholdsmessig dimensjon.

Gjennom intervjuene med ulike representanter fra UD, EU-sekretariatet ved statsministerens kontor, medlemmer av EU-konventet for Europas fremtid, samt ulike akademikere ble det bekreftet at den generelle ”aktive/offensive” finske EU-tilnærmingen

også gjør seg gjeldende i sikkerhetspolitiske spørsmål. Dette til tross for at Finland er en militært ikke-alliert stat, og ikke ønsker at EU utvikler seg i retning av en forsvarsallianse. For Finland har det vært meget viktig å være blant den innerste kjernen i EUs integrasjonsprosess, og flere av policymakerne fremhevet Finlands aktive deltakelse i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som blant annet gjenspeiles i initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten i 1996/97, lanseringen av EUs nordlige dimensjon i 1997 og ikke minst et aktivt og vellykket formannskap i siste halvdel av 1999.

Sentrale finske diplomater og embetsmenn fremhevet også at småstater kan ha innflytelse i de utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske strukturene i EU, selv om de store EU-statene naturlig nok har en nøkkel-posisjon i disse sakene. En finsk diplomat uttalte følgende:

“...I am firmly convinced that the small member states can make a contribution on the EU, that smaller states can really influence on the framing of the CFSP. It requires that you have substantive knowledge and something to offer, but also that you are familiar with the institutional aspects in the Union, and you have behind your activity an idea of the integration; what is this about and that is very essential when you put forward initiatives” (anonym 2003 [intervju]).

Finland kan altså sies å ha blitt relativt aktive deltakere i FUSP, hvor finske myndigheter både har tatt ulike initiativ både for å styre EUs agenda i retning av de nordlige områdene, og for å utvikle EU som en myk sikkerhetspolitisk aktør. Under det finske formannskapet i 1999 konkretiserte EU ideen om en autonom krishåndteringskapasitet på 50-60 000 mann innen 2003, i tillegg ble ytterligere politiske og militære strukturer og institusjoner etablert i FUSP (Ojanen 2000a:8). Det er imidlertid Finlands initiativ om ”EUs nordlige dimensjon” som først ble lansert av den daværende statsminister Lipponen i 1997, og deretter fulgt opp under det finske formannskapet i 1999, som har vært særlig prioritert i finsk EU-politikk. Initiativet har nå blitt en del av EUs politikk, og flere av aktørene i EU, som både Kommisjonen og Parlamentet, utarbeider videre planer for implementeringen av EUs nordlige dimensjon. EUs nordlige dimensjon krysser EUs søylestruktur, og gjelder dermed ikke utelukkende for FUSP i søyle II, men det er først og fremst de utenriks- og sikkerhetspolitiske aspektene som vil bli gjennomgått i denne oppgaven. Dette initiativet gjenspeiler godt Finlands tilnærming til EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og initiativet må ses i sammenheng med opphøret av den kalde krigen.

Etter oppløsningen av Sovjetunionen ble også *den nordiske sikkerhetsbalansen* avsluttet - et begrep som under den kalde krigen innebar en geopolitisk nordisk balanse hvor det nøytrale Sverige var flankert på den ene side av NATO-medlemmene Norge og Danmark, mens den andre siden bestod av et nøytralt Finland, dog under sterkt press fra Sovjetunionen (Arter 2000:680). Opphøret av disse geopolitiske betingelsene etter den kalde krigen gjorde at de nordiske statene søkte nye utenriks- og sikkerhetspolitiske roller, og EUs nordlige dimensjon var således det første finske politiske initiativet i EU etter inngåelsen av det finske medlemskapet i 1995 (Arter 2000:680). Den finske utenrikspolitiske identitet har etter den kalde krigen gjennomgått endringer. Selv om finsk utenriks- og sikkerhetspolitikk kan sies å ha blitt *européisert* etter integrasjonen i de europeiske organisasjoner, bestod samtidig Finlands geopolitiske betingelser; herunder en 1300 km lang grense med Russland. Det finske initiativet hadde derfor som målsetning å få de utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjonene EUs nordlige grense førte med seg på agendaen, samtidig som det finske initiativet forsøkte å inkludere Russland i EUs politikk gjennom økt politisk og økonomisk samarbeid (Arter 2000:680).

Det finske initiativet har også blitt tolket som en reaksjon på andre multilaterale initiativ tatt av de andre nordiske stater i regionen, nemlig det norsk-initierte, Barents-samarbeidet og det dansk-tyske initiativet om å opprette Det baltiske råd i 1993 (Arter 2000:681). Finland ønsket ikke å bli marginalisert i sine nærområder, og EUs nordlige dimensjon kan betraktes som et forsøk på å utvikle en mer offensiv finsk politikk i regionen (Arter 2000:681).

På samme tid er det viktig å fremheve at den finske regjering mente at EU trengte en politikk for den nordlige region tilsvarende den såkalte *middelhavsdimensjonen* som EU utviklet etter initiativ fra de sørlige medlemsstatene i Barcelona i 1995. Gjennom middelhavsdimensjonen ble EUs sentrale interesser i disse områdene kartlagt, og parallellen til det finske initiativet er klar (Ojanen 2000b:137). Det finske initiativet var bredt og inkluderte ikke bare de baltiske og nordiske stater, Barentshav-regionen og Nordvest-Russland, men foreslo i tillegg økt koordinering blant de allerede eksisterende institusjonene i regionen, som Det baltiske råd og Barents-samarbeidet. Endelig er det

viktig å fremheve at Finland, med bakgrunn i sin geografiske plassering, fremdeles oppfatter Russland som en potensiell trussel, men nå innenfor det nye sikkerhetsparadigmet. Grensen mellom Finland (og dermed EU) og Russland er ikke bare en ”fysisk” grense, men også et politisk-økonomisk skille mellom Vest-Europa med velutviklede demokratier og markedsøkonomier, og et Russland i en politisk og økonomisk overgangsfase. Forskjellene i levestandarder er enorme, og dette blir oppfattet som en potensiell sikkerhetstrussel av finske myndigheter (Arter 2000:681). Det var derfor viktig for Finland å innlemme disse utfordringene på EUs agenda, og ikke minst innenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Finland ønsket imidlertid ikke å bli oppfattet som et land som forsøkte å forfølge egne interesser i EU, og initiativet ble derfor til en viss grad ned tonet i agendaen for formannskapet (Ojanen 1999a).

Statssekretær i finsk UD, Jukka Valtasaari (1999), uttalte at det var fire saksområder som kom til å bli prioritert i FUSP, og disse illustrerer også at agendaen til et formannskap styres av eksterne begivenheter: For det første prioriterte det finske formannskapet at konflikten i Kosovo skulle stabilisere seg. For det andre uttalte Finland at de ønsket å styrke FUSP ved å implementere Amsterdam-traktaten som trådte i kraft 1. mai 1999. Videre fremhevet Valtasaari at Finland ønsket å prioritere utviklingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk. Endelig søkte Finland å styrke instrumentet ”felles strategi” i FUSP, og det finske formannskapet iverksatte således forberedelser for felles strategier mot vestre Balkan, Ukraina⁴⁰ og Middelhavsområdet. Finland påpekte at EUs felles strategi mot Russland, som ble vedtatt under det tyske formannskapet, utfylte initiativet om EUs nordlige dimensjon, og ikke var gjensidig utelukkende (Arter 2000:690; Stubb 2000:51). Finske myndigheter har fremhevet at Finlands særlige kompetanse om Russland bør få komme EU som helhet til gode, noe statssekretær Valtasaari påpekte i forbindelse med implementeringen EUs felles strategi mot Russland:

“...The implementation of the Common Strategy on Russia (...) will also be one of the main tasks of the Finnish Presidency. Finland was welcomed into the Union as a country with long experience of coping and co-operating with her eastern neighbour and with a recognised knowledge of Russian affairs. As a member Finland has tried to live up

⁴⁰ EUs felles strategi overfor Ukraina ble vedtatt på toppmøtet i Helsinki i 1999, og ble andre gang EU benyttet dette instrumentet. Det er forøvrig interessant å merke seg at ukrainske myndigheter drev aktiv lobby-virksomhet mot EU-aktører under dette arbeidet (Blomberg 2000:2), noe som etter mitt skjønn kan tas til inntekt for at EUs felles strategier tillegges stor vekt hos tredje-land.

to those expectations in working with other members to make the Union an effective partner in supporting Russia's engagement with the unifying Europe and its institutions. This is why Finland participated in the formation of the strategy on Russia and will look after the implementation, further development and evaluation of the strategy".

EU har altså etter Finlands medlemskap inkorporert både en nordlig dimensjon og en felles strategi mot Russland som nye satsningsområder, og Finland har på denne bakgrunn lyktes i få gjennomslag for prioriterte saksområder i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og EUs eksterne relasjoner i søyle I. Riktignok kritiserte det finske EU-formannskapet Russland for brudd på menneskerettighetene i Tsjetsjenia høsten 1999, men dette styrket EUs oppmerksomhet ytterligere for Russland. Videre understreket finske myndigheter at Russland, etter EU-initiativene, har fått økt bevissthet omkring EU som aktør blant annet ved en egen Russland-strategi overfor EU (Blomberg 2000:1). I følge tidligere leder av EU-kommisjonen, Jacques Delors, er det forventet og akseptert av andre aktører internt i EU at Finland er EUs "ekspert" på EU-Russland forhold, og dette gjør det legitimt å forvente initiativer fra Finland i så måte (Torstila 2000:2).

3.4.4 Oppsummering: Finsk innflytelse i FUSP?

Gjennomgangen av Finland viser også at det er rimelig å hevde at Finland til en viss grad har påvirket utviklingen av FUSP gjennom Petersberg-initiativet og EUs nordlige dimensjon, og Finland har dermed opptrådt som en "smart" småstat i FUSP (Ojanen 1999b:201). Finland foretrekker en effektiv FUSP, og de finske posisjonene i forhold til FUSPs institusjonelle utvikling har beveget seg fra å være utpreget intergovernmentale til en dypere støtte for institusjonelle løsninger som ivaretar en effektiv FUSP. Det kan synes som om det har forekommet en viss sosialisering hvor Finland, etter hvert som det ble klart at EU ikke kom til å bli noen forsvarsallianse, utviklet en ny "meningsdimensjon" i forhold til EU som sikkerhetspolitisk aktør. En foreløpig konklusjon er derfor at Finland konstruktivt og aktivt har brukt de mulighetene deltakelsen i FUSP gir, både gjennom å skape og utvikle konsensus blant annet for EUs forhold til Russland, og for å videreutvikle EUs aktørkapasitet i krisehåndteringsoppgaver. Til tross for at Finland fremdeles er nøytralt ved å foretrekke en ikke-alliansepolitikk, samt å betone at forsvarspolitik er et nasjonalt anliggende (Väyrynen 1993:39), har Finland i større grad enn Danmark og Sverige vært aktive i utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette skyldes at Finland betrakter EU som en relevant og særdeles viktig aktør i forhold til å utvikle stabilitet og sikkerhet i Europas nordvestlige områder,

samtidig som Finland er innstilt på å fremstå som et konstruktivt og samarbeidsvillig EU-medlem (Ojanen 2000a:4).

3.5 Oppsummering av de nordiske staters innflytelse i FUSP 1996-2001.

Selv om de nordiske statene nok kunne påvirket saker i FUSP i enda større grad ved å koordinere posisjonene, har det i dette kapittelet blitt illustrert at de nordiske småstater faktisk kan ha en ”offensiv/aktiv” form for innflytelse, både gjennom det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten, og det finske initiativet om EUs nordlige dimensjon. Innledningsvis ble det argumentert for at det ikke var rimelig å forvente et utstrakt nordisk samarbeid, og bortsett fra det svensk-finske initiativet på IGC i 1996/97, har dette stort sett vist seg å stemme. Til og med i saksområder hvor man i utgangspunktet kunne forvente stor grad av nordisk samarbeid i FUSP, som f.eks. felles initiativ i forhold til å utvikle Baltikum-regionen, har ikke de nordiske statene ført en særlig enhetlig politikk i FUSP. Man kan snarere, som Heurlin (1999:11) og Herolf (2000:149), observere en viss rivalisering mellom de nordiske statene. Dette har gitt seg utslag i konkret politikk, hvor Danmark, Sverige og Finland uttalte at de tre baltiske statene samtidig skulle få innpass som medlemmer i EU, men - til svenske myndigheters bestyrtelse - brøt Finland denne nordiske konsensus ved å presse på for at Estland kunne få medlemskap før Latvia og Litauen (Miles & Sundelius 2000:43). EU valgte imidlertid å behandle de tre baltiske statenes søknader om medlemskap samtidig, men det nordiske samarbeidet om hvordan EU skulle behandle de baltiske stater var ikke nevneverdig enhetlig.

I denne regionen har de nordiske statene uttalt at de søker å ha en høy profil, noe som nok kan skyldes at dette oppfattes som legitime initiativ både hos EU-aktører og en EU-skeptisk hjemlig opinion, men det har altså vært liten grad av formelt nordisk samarbeid i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. De tre nordiske statene divergerer også i det nåværende forholdet til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Danmark og Sverige er relativt skeptiske til integrasjon i denne dimensjonen av EU, mens Finland i større grad stiller seg positiv til en ytterligere utvikling av FUSP og EU, noe som også gjenspeiles i at

kun Finland deltar i fellesvalutaen *euroen* – en deltakelse de også begrunner sikkerhetspolitisk (Heininen 2001:23).

De tre nordiske statene har også vært splittet i synet på VEUs utvikling i perioden 1996-2000, selv om alle tre statene har observatørstatus. De nøytrale statene Finland og Sverige foretrakk at VEU skulle utføre krisehåndteringsoppgaver på vegne av EU, men de ønsket ikke fullt medlemskap ettersom organisasjonen har en gjensidig forsvarsforpliktelse (Ojanen 2000b:108). Danmark foretrekker at sikkerhetsspørsmål blir løst gjennom NATO, og var noe skeptisk til det svensk-finske forslaget om å styrke EUs krisehåndteringskapasitet.

De tre nordiske statene inntok ikke særlige ”offensive/aktive” posisjoner i forhold til forslagene angående institusjonell utvikling for FUSP som var fremsatt i forkant av regjeringskonferansene. I gjennomgangen av regjeringskonferansene i 1996/97 har det likevel blitt illustrert at både Danmark, Sverige og Finland fremhever at EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk utgjør en viktig dimensjon ved EUs rolle for å skape internasjonal stabilitet. Men selv om de tre statene aksepterte en viss institusjonell utvikling for FUSP, foretrekker både Danmark, Sverige og til dels Finland et intergovernmentalt rammeverk for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, og at EUs forsvarspolitiske ambisjoner forblir moderate.

Resultatet av regjeringskonferansene i 1996/97 som førte frem til Amsterdam-traktaten ble imidlertid ikke betegnet som et *sant kvalitativt* i forhold til å styrke EUs utenrikspolitiske kapasitet (Cameron 1998:68-69). Den institusjonelle utvikling som fant sted for FUSP ble karakterisert som moderat, men innebar likevel at Rådet kan fatte beslutninger ved *kvalifisert flertall* i ”felles aksjoner” og ”felles holdninger”, ved iverksettelse av ”felles strategier” som Det europeiske råd anbefaler ved enstemmighet. Videre ble det i Amsterdam-traktaten åpnet for å effektivisere beslutningsprosessen gjennom å åpne for såkalt *konstruktiv avståelse*, noe som i praksis innebærer at land som ikke er enig i et konkret vedtak avstår fra å stemme, men lar likevel de resterende landene gjennomføre vedtaket i EU-regi (*ibid*:70-71). Ideen om å utnevne en utenrikspolitisk koordinator/høykommissær for å øke synligheten til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk fikk også gjennomslag,

riktignok med en klar forbindelse til formannskapet og Unionsrådet. Og endelig ble det opprettet en politisk planleggingsenhet for å styrke beslutningskapasiteten i FUSP.

I den *innholdsmessige dimensjonen* er det blitt vist at Danmark blant annet har vært aktive i få innlemmet menneskerettigheter som en sentral del av FUSPs agenda, men det danske unntaket fra EUs forsvarspolitikkk gjør det vanskelig for Danmark å ha innflytelse i FUSP. De to nøytrale statene Sverige og Finland har handlingsrom til å delta fullt ut i FUSP, noe som nok delvis skyldes den interne uklarheten i EU omkring hva slags sikkerhetspolitisk aktør EU skal være. Dersom f.eks. EU hadde utviklet seg i retning av en forsvarsallianse, er det sannsynlig at Sverige og Finland (og Danmark) ville vurdert å benytte de ”defensive” mulighetene for innflytelse som f.eks. vetoretten.

Imidlertid har det blitt illustrert at Petersberg-initiativet innebærer at EUs sikkerhetspolitiske oppgaver foreløpig er definert til å være militær og sivil krisehåndtering, noe som er forenlig med svensk og finsk nøytralitet (Herolf 2000:59). Forholdet mellom de nøytrale statene og FUSP kan derfor sies å påvirke hverandre gjensidig; hvor utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU setter nye rammer for nøytraliteten til Finland og Sverige, samtidig som de nøytrale statene også påvirker FUSP på ulike måter: - *aktivt* f.eks. gjennom utdyping av EUs krisehåndteringsoppgaver, - og *passivt* ved vissheten om at de nøytrale statene vil blokkere en utvikling av EU i retning av en forsvarsallianse (Herolf 2000:73). Noe paradoksalt kan således deltakelsen til de nøytrale statene i FUSP bidra til å gjøre EUs utenrikspolitikkk mer effektiv. Dette skyldes at EU må ta hensyn til statusen som nøytrale stater har, noe de bøter på ved å utvide fleksibiliteten i ulike beslutninger (Herolf 2000:75). For å oppsummere med tabellen som ble introdusert tidligere, kan de nordiske statene grovt sett deles inn på denne måten:

Tabell 3.1 Klassifisering av de nordiske stater langs fire dimensjoner ved ”innflytelse” i FUSP.

	Innholdsmessig	Institusjonelt
--	-----------------------	-----------------------

Offensiv/aktiv	Finland, Sverige, Danmark	
Defensiv/passiv		Finland, Sverige, Danmark

Langs den *institusjonelle dimensjonen* i FUSP har altså de tre nordiske statene i liten grad forsøkt å fremsette initiativ, og formen for innflytelse kan best karakteriseres som ”defensiv/passiv”. Langs den *innholdsmessige dimensjonen* ved innflytelse har imidlertid de tre nordiske statene forsøkt å fremme ulike saker i FUSP, og enkelte av disse initiativene har også fått gjennomslag i EUs utenrikspolitikk.

Initiativet om å utvikle EUs krisehåndteringsoppgaver er interessant fordi to nordiske stater samarbeidet om dette, samt at gjennomslaget kom til tross for at enkelte store EU-stater, som f.eks. Storbritannia, Frankrike og Tyskland, i utgangspunktet var noe skeptiske til forslaget. Med utgangspunkt i antagelsene på bakgrunn av intergovernmentalismen ble det heller ikke forventet at småstater i særlig grad kan få gjennomslag for initiativ i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Hvordan kan dette forklares? Neste kapittel vil derfor analysere – med bakgrunn i de to teoretiske tilnærmingene - hvorfor dette svensk-finske initiativet fikk gjennomslag. Under gjennomgangen av den *innholdsmessige dimensjonen* av innflytelse, ble det også argumentert for at det finske initiativet om EUs nordlige dimensjon representerer et interessant eksempel på at småstater kan få gjennomslag for initiativ i EUs eksterne relasjoner. Selv om EUs nordlige dimensjon ikke er en del av FUSP, men de eksterne relasjoner i søyle I, vil også dette initiativet analyseres nærmere i kapittel 5.

Kap. 4. Innlemmingen av Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten.

4.1 Introduksjon.

Det var et utbredt ønske hos de fleste medlemsstatene om å styrke EUs rolle i internasjonal politikk på regjeringskonferansene i 1996/97, særlig på grunn av EUs manglende evne til å opptre som en samlet aktør under oppløsningen av Jugoslavia. Bakgrunnen for denne agendaen skyldtes også at flere aktører betraktet sikkerhets- og forsvarsspørsmål som noe vage og uavklarte etter Maastricht-traktaten. På IGC`en var et av de mest kontroversielle temaene sikkerhets- og forsvarsspørsmål hvor agendaen berørte det institusjonelle forholdet mellom EU og VEU (Keatinge 1997:109-110). Det var en uttalt målsetning at forholdet mellom VEU og EU måtte avklares ettersom Brussel-traktaten, som etablerte militæralliansen i 1948, inneholdt en bestemmelse hvor det ble åpnet for at alliansen kunne oppløses om 50 år. VEU skulle derfor i alle tilfelle revideres i 1998⁴¹ (Duff 1997:96). Flere stater med Frankrike og Tyskland i spissen foreslo at Den vesteuropeiske unionens institusjoner og oppgaver - inkludert den gjensidige forsvarsartikkel 5 - skulle bli overtatt av EU (Gustenau 1999:3), men dette ble sterkt kritisert av Danmark og Storbritannia (Gourlay & Remacle 1998:88).

I april 1996 presenterte Sverige og Finland et felles initiativ for å styrke EUs kapasitet i krisehåndtering. I følge det svensk-finske forslaget burde ikke VEU integreres i EU, men samtidig skulle samarbeidet mellom de to organisasjonene styrkes ved at VEU kunne gjennomføre krisehåndteringsoppgaver etter anmodning fra EU. Initiativet fikk gjennomslag i et av de mest kontroversielle saksområdene på regjeringskonferansen, hvor flere store aktører altså hadde andre posisjoner enn det svensk-finske forslaget. Det er på denne bakgrunn en analytisk utfordring å forklare hvordan to småstater, med kort fartstid i EU og med status som ikke-allierte, fikk gjennomslag for et initiativ i et av de mest

⁴¹ I 2000 ble de fleste av Den vesteuropeiske unions strukturer overført til EU, med unntak av den modifiserte Brussel-traktaten som inneholder artikkel V om den gjensidige forsvarsgarantien og parlamentarikerforsamlingen (Græger, Larsen & Ojanen 2002:16).

betydningsfulle saksområdene på regjeringskonferansen, og som en rekke aktører i utgangspunktet var skeptiske til.

Intergovernmentalismen antar at småstater ikke i særlig grad kan påvirke EUs utvikling som sikkerhetspolitisk aktør. Den empiriske observasjonen på IGC'en i 1996/97 hvor Sverige og Finland bidro sterkt til at krisehåndteringsoppgaver ble traktatfestet i Amsterdam-traktaten, svekker antagelsen om at småstater ikke kan spille noen særlig rolle i utviklingen av denne dimensjonen i EU. Flere essensielle elementer ved intergovernmentalismen er etter mitt skjønn problematiske når man skal forklare hvorfor de andre aktørene endret preferanser og aksepterte det svensk-finske initiativet som endte opp som en del av traktatgrunnlaget for EU. Det vil snarere bli argumentert for at antagelsene til det deliberative perspektivet i større grad kan bidra til å forstå hvorfor det svensk-finske initiativet ble innskrevet i Amsterdam-traktaten.

4.2 Svensk-finsk initiativ i EUs sikkerhets- og forsvarsdimensjon.

Innlemmingen av krisehåndteringsoppgavene i traktatene representerte begynnelsen for EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik, ESDP. ESDP er en integrert del av FUSP, og har etter hvert fått flere institusjoner⁴². Det svensk-finske initiativet i disse saksområdene ble presentert i april 1996, og bar tittelen: *The IGC and Security and Defence Dimension- towards an enhanced EU role in crisis management* (Memorandum 1996). Forslaget inneholdt en rekke momenter for å styrke EUs rolle i krisehåndtering, hvorav de viktigste kort vil bli gjengitt. Initiativet fikk gjennomslag og ble innskrevet i Amsterdam-traktaten, og den legale statusen som følger av innlemmingen av krisehåndteringsoppgaver inkludert fredsbevaring i selve traktaten er i følge Pagani (1998:741) unik; ingen andre traktater av en slik politisk og legal betydning refererer til krisehåndtering og fredsbevaring⁴³. Selv om en del analytikere (Allen 1998; Cameron 1998) hevder at Amsterdam-traktaten ikke representerte noe stort skritt videre for den utenriks- og sikkerhetspolitiske integrasjonen i

⁴² The Political and Security Committee (PSC), The Military Committee og The Military Staff ble permanent etablerte våren 2001 (Græger m.fl. 2002:19).

⁴³ FN-charteret nevner ikke fredsbevaring, mens verken NATO eller VEU har inkorporert slike oppgaver formelt i traktatgrunnlaget, mens OSSEs bestemmelser i fredsbevaring ikke har den legale statusen som stammer fra en traktat (Pagani 1998:741).

EU, påpeker Keatinge (1997:113) at nettopp innskrivingen av Petersberg-oppgavene styrket EUs utvikling i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Hva inneholdt så det svensk-finske forslaget som ble lansert på regjeringsskonferansen i 1996? For det første innebar reformen at Petersberg-oppgavene spesifikt ble en del av EUs felles utenrikspolitikk, og at EU kunne anmode VEU å handle i slike saksområder (Memorandum 1996:2):

- *“...The European Union will have to be able to respond to the real needs of common and comprehensive security in Europe. Through developing its security role and taking IGC decisions in the CFSP area, the Union will reassert its leading position in the political and economic arena and, as a new step, assume the necessary role in military aspects of conflict management...”*
- *“...An enhanced competence for the European Union in conflict management will be created through the revision of TEU/J.4(1) by including humanitarian and rescue operations, peacekeeping and crisis management (Petersberg tasks) into the scope of CFSP as membership tasks. This measure will not in any way prejudice the possibility for the WEU to undertake independent action...”*

Det var samtidig meget viktig for Sverige og Finland at statene som har observatørstatus i VEU (Finland, Sverige, Østerrike, Irland og Danmark) kunne delta fullt ut i VEU-operasjoner i kraft av EU-medlemskapet, noe som ble fremhevet flere steder i Memorandumet fra 1996 (min utheving):

- *“...The arrangement will have to provide for participation by the EU member-states in joint peacekeeping and crisis management operations, which would be conducted by the WEU, **on the basis of equal opportunity for all and full contribution by the willing...**”*
- *“...Operationalization of the European Union's competence in military crisis management will take place through the revision of TEU/J.4(2) by establishing a reinforced institutional link between the Union and the WEU. Preparations for and decisions on carrying out a common crisis management action by the WEU in accordance with TEU/J.4(2) will be undertaken **on the basis of full equality between all the EU member-states...**”*
- *“...The TEU/J.4(2) will have to be revised in order to establish a reinforced link between the EU and the WEU regarding the implementation of decisions on military crisis management adopted by the EU within the scope of CFSP (empowerment). All the contributing EU member-states will participate **on an equal footing in planning and decision making related to operations enacted by the EU...**”*

Det var viktig for Finland og Sverige å unngå å bli marginalisert i EUs sikkerhetsdimensjon, hvor et ”skrekk-scenario” i forkant av IGC'en var å eventuelt bli ekskludert fra å delta i EU/VEU fredsbevarende operasjoner under FN-mandat (Herolf

1999:153). Sverige og Finland fremhevet at stater som ikke var medlemmer av VEU måtte få delta i beslutningsprosessen hvor EU kunne anmode en VEU-operasjon (*ibid.*). I Amsterdam-traktaten ble dette akseptert, og ikke-allierte stater har dermed full adgang til beslutningsprosessen hvor EU anmoder VEU til å utføre krisehåndteringsoppgaver (*ibid.*). Særlig Finland var i mot planer som ville innebære flere medlemskapskategorier i EU, eller beslutninger med såkalte *opt-in-* eller *opt-out* - muligheter: prinsippet om lik rett til å delta for EUs medlemmer var fundamentalt for den finske regjering (Ojanen 2000b:128).

Videre fremhevet det svensk-finske initiativet at EUs økte kapasitet i militær krisehåndtering ikke skulle føre gjensidige forsvarsforpliktelser slik at nøytraliteten kunne bli truet:

“...Steps towards an enhanced competence in the security and defence dimension of the Union will respect the specific character of the defence solutions of the members and will not affect their status as states pursuing independent or common defence. It is understood that cooperation in military crisis management is separable from collective defence commitments” (Memorandum1996:2).

Den ovenstående formulering i Memorandumet fra Sverige og Finland var altså rettet mot en eventuell utvikling av EU i retning av en forsvarsallianse, ettersom Frankrike og Tyskland foreslo at VEUs institusjoner og oppgaver - også den gjensidige forsvarsartikkel 5 - gradvis skulle bli overtatt av EU (Gustenau 1999:3). Dette synet støttet Italia, Luxembourg, Spania, mens Belgia og Hellas foretrakk en hurtigere integrasjon av VEU i EU, inkludert en felles forsvarsforpliktelse for EU (Gourlay & Remacle 1998:65). På den annen side befant de ”atlantiske” statene seg, hvor særlig Storbritannia og Danmark ønsket å beholde VEU som en autonom organisasjon, formelt uavhengig av EU. Storbritannia ønsket ingen utdyping av EUs krisehåndteringsoppgaver; i følge det britiske synet burde VEU være en militærallianse uavhengig av EU, mens NATO fortsatt skulle være den mest relevante organisasjonen for å behandle sikkerhets- og forsvarspolitik. Denne posisjonen ble støttet Nederland og Portugal i Maastricht-forhandlingene i 1991, men disse to statene inntok en mer moderat holdning i 1996/97 i forhold til å integrere VEU i EU (*ibid:*64).

Det svensk-finske initiativet stod dermed i utgangspunktet i kontrast til flere av de andre EU-landenes posisjoner på IGC´en i 1996/97, inkludert de store statene, og hvordan kan det så forklares at initiativet fra Sverige og Finland fikk gjennomslag på IGC´en? Dette vil

bli diskutert med bakgrunn i de teoretiske antagelsene til intergovernmentalismen og det deliberative perspektivet.

4.3 Oppslutning gjennom strategisk forhandling?

Ut i fra antagelsene til intergovernmentalisme, slik de ble presentert i kapittel 2, ble det ikke forventet at småstater i særlig grad kunne få gjennomslag for initiativ på regjeringsforhandlinger, men det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten viser at denne hypotesen i dette tilfellet har blitt svekket. Intergovernmentalismen åpner likevel for at dette unntaksvis kan forekomme ved at småstater har meget ”intense” preferanser i enkelte saker, eller at småstater kan forslå kompromisser hvor ingen av de rasjonelle aktørene oppnår sitt foretrukne utfall i forhold til sin nasjonale interesse. Med bakgrunn i antagelsene til intergovernmentalismen ble det formulert hypoteser som kunne danne utgangspunkt for å forklare hvorfor småstater eventuelt kan få gjennomslag for saker vedrørende FUSP. I tilfellet hvor det svensk-finske initiativet fikk gjennomslag på IGC’en i 1996/97, kan denne hypotesen undersøkes nærmere:

Sverige og Finland forhandlet strategisk ved at de som ikke-allierte stater hadde de mest ”intense” preferansene i den sikkerhets- og forsvarspolitiske agendaen ved IGC’en, og Sverige og Finland truet derfor med å nedlegge veto mot andre forslag for å få gjennomslag for initiativet sitt.

Dersom forhandlingsprosessen ved EUs regjeringskonferanser er slik intergovernmentalismen antar med vekt på de store statenes hevding av egne interesser, må det svensk-finske gjennomslaget representere et uvanlig eksempel på at småstater kan få oppslutning for initiativ som avviker fra de store aktørenes preferanser. Likevel åpner intergovernmentalismen for at dette unntaksvis kan forekomme, men da i tilfeller hvor småstater har meget ”intense preferanser” i enkelte saker, eller at småstater kan forslå kompromisser. Opphavsmannen til liberal intergovernmentalisme, Andrew Moravcsik, har i et bidrag sammen med Nicolaïdis, forklart beslutningsprosessen og utfallet av forhandlingene som førte frem til Amsterdam-traktaten, herunder hvordan det svensk-finske initiativet i krisehåndtering fikk gjennomslag (Moravcsik & Nicolaïdis:1999). I det påfølgende vil det bli argumentert for at det er problematisk å hevde at det svensk-finske

initiativet fikk oppslutning på grunn av ”intense” preferanser og trusler om vetobruk, slik Moravcsik & Nicolaïdis hevder.

Moravcsik & Nicolaïdis (1999:64) påpeker innledningsvis at EU-forhandlingene i sikkerhets- og forsvarsspørsmål befant seg i en ny situasjon etter utvidelsen i 1995:

”... A new development was the entry of the neutral countries, especially the Nordics, whose proposals lay both in a strengthened role for the EU in the peace-keeping realm (the so-called Petersberg tasks) and in prevention of a communitarization of traditional defence functions that undermine their traditional neutrality”.

Moravcsik anerkjenner altså at det svensk- finske initiativet har et offensivt aspekt ved seg ved å innlemme krisehåndteringsoppgaver for EU, og et defensivt aspekt ved å forhindre at EU inkluderer en gjensidig forsvarsbestemmelse, slik det ble nevnt i kapittel 3. Videre fremhever Moravcsik at initiativene og agenda-settingen på IGC’en i 1997 representerte de nasjonale interessene til de tre største medlemsstatene Storbritannia, Frankrike og Tyskland. I følge Moravcsik & Nicolaïdis (1999:67) var preferansene til de store aktørene Storbritannia, Frankrike og Tyskland bemerkelsesverdig stabile under regjeringsforhandlingene:

”...If we examine bi-monthly reports of the positions of national governments on the most important issues considered in the IGC from April to May 1997-eight reports for three countries across 40 issues- we find remarkable stability. In only 5 per cent (six of 120) of the country positions do we observe a reversal”.

Det utdypes imidlertid ikke nærmere i hvilke saksområder de store statene endret preferanser. Denne empiriske observasjonen fra Moravcsik & Nicolaïdis står i sterk kontrast til antagelsen fra det deliberative perspektivet om at aktører er åpne for å endre preferanser som følge av sosial læring og gode argumenter som begrunnes slik at samtlige aktører kan slutte opp om dem. Det interessante er imidlertid at det svensk-finske initiativet i utgangspunktet nettopp stod i kontrast til de store EU-landene; Storbritannia ønsket ingen utdyping av EUs krisehåndteringsoppgaver, mens både Frankrike og Tyskland foretrakk at VEU ble integrert i EU. Hvordan kan man så forklare dette skiftet i preferanser fra de store EU-statene til å akseptere det svensk-finske initiativet?

Intergovernmentalismen antyder at Sverige og Finland hadde de ”mest intense preferansene”, og klarte på denne bakgrunn å få forslaget på agendaen på IGC’en (Moravcsik & Nicolaïdis 1999:71);

“...Where governments with particularly intense preferences felt the agenda was too narrow, they simply initiated proposals. (...). Finland and Sweden tabled a compromise proposal on the CFSP”.

Det virker imidlertid noe utilstrekkelig å forklare gjennomslaget for det svensk-finske initiativet med bakgrunn i ”intense preferanser”. For det første virker det rimelig å anta at de store statene også må ha hatt ”intense” preferanser i et såpass sensitivt spørsmål som sikkerhets- og forsvarspolitik. Frankrike kan vel lenge sies å ha inntatt en sterk preferanse for å utvikle militære kapabiliteter for EU, slik at EU kan bli *L’Europe puissance*. Samtidig kan det vel så gjerne antas at Storbritannia hadde ”intense preferanser” i forhold til å beholde VEU som autonom organisasjon. Det er etter mitt skjønn problematisk å forklare gjennomslaget for det svensk-finske initiativet utelukkende med bakgrunn i ”intense” preferanser. For det første utdypes ikke nærmere i bidraget av Moravcsik & Nicolaidis hvilke kriterier som legges til grunn for å påstå at Sverige og Finland hadde de mest ”intense preferansene”. I tidligere bidrag påpeker imidlertid Moravcsik (1993,1998) at regjeringer kan ha ”intense” preferanser i EU-forhandlinger i saksområder hvor ulike nasjonale interesse- og pressgrupper utgjør en viktig faktor for å aggregere disse interessene gjennom nasjonale regjeringer på EU-nivå, men dette forekommer etter mitt skjønn i større grad som en gyldig antagelse for økonomiske spørsmål enn i saksområder som omhandler utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Hvordan generer f.eks. nasjonale interessegrupper preferanser gjennom de ulike regjeringene i EUs utenrikspolitiske samarbeid? Moravcsik (1993:24) anerkjenner, som det ble diskutert i kapittel 2, at det er problematisk å kalkulere interesser i utenrikspolitiske saksområder i EU ettersom organiserte interessegrupper på nasjonalt nivå altså ikke har like tydelige preferanser som i økonomiske spørsmål. Det er på denne bakgrunn problematisk å anta at statene i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker er ”rasjonelle” i den forstand at de utelukkende søker å maksimere egeninteresser fra nasjonalt nivå. I følge et medlem av den finske ekspertgruppen som utarbeidet initiativet, var ikke den finske opinion i særlig grad informert om forslaget om krisehåndteringsoppgaver for EU i 1996/97, og dermed kan det utelukkes at de ”intense” preferansene for Finlands del har oppstått etter press fra nasjonale interesseorganisasjoner (Möttölä 2003 [intervju]). Denne empiriske observasjonen om fraværet av nasjonale pressgrupper, sammen med den manglende presiseringen fra Moravcsik & Nicolaidis knyttet til problemene som er heftet

ved å måle ”intensiteten” i preferanser, gjør at forklaringen intergovernmentalismen gir på gjennomslaget på agendaen for det svensk-finske initiativet er utilfredsstillende.

Moravcsik & Nicolaïdis forklarer altså at forslaget fra Sverige og Finland kom på agendaen på grunn av ”intense” preferanser, men hvorfor fikk så initiativet gjennomslag og ble innskrevet i selve traktaten til tross for at de store aktørene hadde andre posisjoner i dette spørsmålet? Moravcsik & Nicolaïdis (1999:75) anerkjenner også at dette forhandlingsutfallet var noe overraskende, men forklarer det ved at de nye medlemsstatene Sverige og Finland rett og slett forhandlet meget bra, og fremsatte troverdige trusler om veto for å oppnå deres foretrukne utfall:

“...[Two other] striking aspects of the distributional outcome deserves mention. First the French failed to reach their proclaimed objectives in any of the major areas under negotiations- third pillar issues, unemployment and CFSP.

...(.) Second, some of the newer members- particularly the recent accession countries- did unusually well in the negotiations. Thus, for instance, the Nordic countries obtained their preferred outcome on the CFSP front- demonstrating the virtues of making a proposal at the median, defined by the maximal willingness of the British and the neutrals to compromise. This reflected in part, (we have seen), their credible threat of veto. The inclusion of “Petersberg tasks” was the maximum they would accept, yet one that was acceptable for all by providing for an opt-out on demand- through constructive abstention- and veto”.

I følge intergovernmentalismen hadde altså Sverige og Finland de mest ”intense preferansene” i spørsmålet om EUs forsvarsdimensjon på grunn av deres status som nøytrale. Initiativet fikk således gjennomslag fordi Sverige og Finland benyttet trusler om bruk av vetoretten for å blokkere forslag som ønsket å inkludere en gjensidig forsvarsforpliktelse for EU. Dette stemmer imidlertid ikke overens med det inntrykket finske policymakere hadde av regjeringsforhandlingene i 1996/97. Sentrale finske policymakere avviser at Finland benyttet trusler om vetoretten for å få gjennomslag for initiativet, slik Moravcsik hevder. En sentral aktør i den finske ekspertgruppen som arbeidet med initiativet fremhevet at det aldri ble aktuelt for Finland å true med vetoretten under regjeringsforhandlingene i 1996/97:

“...There was not a situation in the IGC discussions where Finland even had needed to threaten to use a veto, because the French/German proposal was an ongoing discussion and just a proposal among others, so Finland was not placed against the wall. Of course, everybody knew that the military non-aligned countries were not likely to accept, or at least not want that kind of clause included.

There were these opt-in and opt-out models by which you could avoid committing to such a common defence. But even then a underlying foot for the Finnish position was to avoid all kinds of reservations and always try to be in the core of the integration process...(..)...Finland wanted to avoid what Denmark had done, because that would in a

politically negative manner highlight a particular Finnish position, which would then be taken by the others as an indication of slowing down or hampering the integration process” (Möttölä 2003 [intervju]).

For Finlands del var det meget viktig å fremstå som et konstruktivt medlem i EU, og finske aktører var klar over at en aktiv bruk av trusler om veto ville bidratt til å svekke det finske omdømme i EU. En annen sentral aktør i den finske ekspertgruppen påpekte også at trusselen om veto ikke ble benyttet fra finsk side, og understreket at initiativet utelukkende fokuserte på å styrke EUs kapasitet i krisehåndtering. I følge vedkommende var det meget viktig for Finland og Sverige å unngå at initiativet om krisehåndtering ble relatert til spørsmålet om et felles EU-forsvar, samtidig var det viktig for Finland å fremheve at krisehåndtering for EU også skulle innebære militær oppgaver:

“...Finland did not use the threat of veto, actually we avoided the link between talking about the defence and our initiative. Finland always said that this is a good idea as such, and then, common defence is something different. Finland wanted to treat these issues separately even if we knew in the back of our minds that there is a continuum where we start with nothing, and at the other end there is common defence, and then somewhere in between we have crisis management. ..(..) Finland always made it very clear that this included military capacity, so it was clearly something new for the EU; and this started the development of military capabilities for the Union, the ESDP” (Ranta 2003 [intervju]).

I motsetning til forklaringen Moravcsik skisserer, kan det snarere hevdes at det å benytte seg av trusler om vetobruk i EU medfører såpass store politiske kostnader at aktørene søker å unngå en slik strategisk bruk av dette virkemiddelet. For Finland og Sverige var det ikke aktuelt å blokkere ytterligere utvikling av EU, fordi det var flere aktører i EU som nettopp fryktet at de nye nøytrale statene ville hemme EUs utvikling av forsvarsdimensjonen. Det var derfor meget viktig for både Finland og Sverige som deltakere på deres første regjeringskonferanse i EU å fremstå som ansvarlige, samarbeidsvillige og konstruktive medlemmer av EU.

Finske policymakere avviser altså at det var aktuelt å benytte seg av trusler om veto på IGC'en i 1996/97. Denne forståelsen av EUs regjeringsforhandlinger støttes av analytikeren Anthony Forster (1998:355) som påpeker at *Modus Operandi* på regjeringskonferansene EU i større grad er konsensusøkende, og at aktørene derfor søker å unngå bruk av trusler om vetorett for å hevde nasjonale interesser. Det er på denne bakgrunn problematisk å hevde, slik Moravcsik & Nicolaidis gjør, at initiativet fra Sverige og Finland fikk oppslutning fra de andre aktørene på grunn av de to nordiske statene

hadde de ”mest” intense preferansene, og benyttet seg av trusler om veto for å få gjennomslag for forslaget.

Flere av de finske policymakerne påpeker at forslaget om å innlemme Petersbergoppgavene i Amsterdam-traktaten fikk oppslutning hos britene først etter regjeringsskiftet i London i mai 1997. Med Labour og Tony Blair i regjeringsposisjon i Storbritannia aksepterte britene at det svensk-finske initiativet kunne inngå som en del av EUs traktatgrunnlag (Möttölä 2003 [intervju]). Den konservative regjeringen med John Major som statsminister hadde en langt mer skeptisk holdning til at EU kunne anmode VEU om å gjennomføre krisehåndteringsoppgaver. Det fransk-tyske forslaget på sin side om å integrere VEU i EU ble betraktet som et problematisk initiativ som flere av aktørene ikke kunne slutte opp om, deriblant de nordiske statene (*ibid.*). Det var nok sannsynlig at Storbritannia kunne benyttet vetoretten mot det fransk-tyske forslaget, dersom dette forslaget lå an til å få gjennomslag.

Vetoretten i EU er imidlertid en ordning som faktisk kan øke sannsynligheten for at aktørene handler i tråd med kommunikativ rasjonalitet, som Eriksen (2000:57) skriver:

”...when parties can block outcomes actors have an incentive to convince all, not only the majority. In order to achieve consensus they have, in principle, to use arguments convincing to all of the participants”.

Det kommunikative handlingsbegrepet, slik Eriksen og Weigård beskriver det (1991:3), legger til grunn en annen forståelse av hvordan interesser og handlingsmål blir møtt med normativ gyldighet. I følge Eriksen og Weigård (*ibid.*) må ”...interesser eller målsetninger kunne begrunnes på en måte som gjør at de kan godtas av andre. De må med andre ord kunne fremstå som legitime også fra andres synsvinkel”.

Med bakgrunn i en slik forståelse av legitimitet kan det argumenteres for at det fransk-tyske forslaget ikke ble oppfattet som legitimt hos samtlige aktører på regjeringskonferansen på grunn av den felles forsvarspakten dette ville innebære. Samtidig ble heller ikke Storbritannias ”status quo-holdning” betraktet som legitim, ettersom regjeringskonferansen nettopp var myntet på å utvikle og effektivisere EUs felles utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitik. Etter mitt skjønn kan derimot det svensk-finske initiativet sies å ha blitt oppfattet som det mest legitime forslaget, fordi det sikret en

videre utvikling av EU som sikkerhetspolitisk aktør som både var nyskapende, og som samtlige aktører kunne slutte opp om. Slik sett var beslutningsprosessen på regjeringskonferansen ikke utelukkende drevet strategisk forhandling hvor aktørene søkte å maksimere egne interesser, men det svensk-finske initiativet kan betraktes som det mest ”legitime” forslaget, hvor målet var å oppnå konsensus i de sikkerhetspolitiske saksområdene.

Den deliberative tilnærmingen fremhever at regler, prinsipper og deliberative prosesser innenfor et institusjonalisert system, påvirker aktørene til å underbygge og legitimere handlingene sine gjennom gode argumenter. Med bakgrunn i Risses (2000) idealbetingelser for en ”sannhetssøkende” diskurs i internasjonal politikk, vil det bli påvist at aktørene på regjeringskonferansen i 1996/97 tidvis kan sies å ha opptrådt i tråd med kommunikative idealer. Risse (2000:27) foreslo, som nevnt i kapittel 2, visse indikatorer for å kartlegge hvorvidt deliberasjon har forekommet i internasjonal politikk;

“...if actors change their mind in a communicative process, even though their instrumental interests would suggest otherwise, we have probably observed a process of persuasion”

“...if the latter [i.e. the weaker actors] convince the more powerful actors to change their minds, we have probably witnessed arguing”.

I neste seksjon vil det argumenteres for at beslutningene på EUs regjeringskonferanser ikke nødvendigvis avgjøres med bakgrunn i hvor mye makt aktørene besitter rent materielt. Risses indikatorer for deliberasjon internasjonal politikk vil nedenfor bli anvendt for å forklare hvorfor små stater kan få gjennomslag for sine initiativer gjennom ”fornuftig” argumentering.

4.4 Oppslutning gjennom argumentering?

Ut i fra antagelsene til det deliberative perspektivet ble det forventet at småstater i noen grad kan ha innflytelse på saker som angår EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og dermed virker det som denne analytiske tilnærmingen i større grad kan være egnet til å forklare hvorfor initiativet fra Sverige og Finland fikk gjennomslag i regjeringsforhandlingen i 1996/97. I denne seksjonen skal det diskuteres med utgangspunkt i antagelsene til det deliberative perspektivet hvorvidt aktørene i større grad endret preferanser til fordel for det svensk-finske forslaget og sluttet opp om dette, fordi

initiativet representerte de ”beste” argumentene som samtlige aktører kunne gi tilslutning til. For å besvare dette spørsmålet er det nødvendig å ta utgangspunkt i Risses (2000:28) idealbetingelser for kommunikativ rasjonalitet i internasjonal politikk, og deretter diskutere om disse kan overføres til beslutningsprosessen som førte til at det svensk-finske initiativet ble innskrevet i Amsterdam-traktaten i 1996/97. Følgende hypotese danner utgangspunkt for drøftingen:

Sverige og Finland fikk gjennomslag for initiativet fordi det mobiliserte alle medlemsstater ved å appellere til felles målsetninger, hvor aktørene gjennom argumentering søkte å nå en felles problemforståelse.

4.4.1 Idealbetingelse I: Felles virkelighetsoppfattelse?

Risses første idealbetingelse var altså at aktørene måtte dele en ”felles virkelighetsoppfattelse”. Dette begrepet kan fortone seg noe abstrakt, men det er i følge Risse (*ibid.*) sannsynlig at en ”felles virkelighetsforståelse” kan forekomme i internasjonal politikk hvor det foreligger en høy grad av ”internasjonal institusjonalisering” i det respektive saksområde. En ”felles virkelighetsoppfattelse” er viktig fordi den gir aktørene et felles referansepunkt i diskusjoner hvor normative påstander etterprøves, og dette bidrar til å etablere tillit mellom aktørene som er en viktig *pre-condition* for en sannhetssøkende diskurs (Risse 2002:5, 20).

På regjeringskonferansen i 1996/97 kan en ”felles virkelighetsforståelse” kanskje først og fremst ha vært til stede ved at det var et utbredt ønske hos de fleste medlemsstatene om å styrke EUs rolle i internasjonal politikk, og bakgrunnen for dette skyldtes særlig EUs manglende evne til å opptre som en samlet aktør under oppløsningen av Jugoslavia. Oppløsningen av Jugoslavia ble betraktet som et europeisk anliggende på begynnelsen av 90-tallet, men EUs rolle som sikkerhetspolitisk aktør i denne konflikten gav opphav til skuffelse internt i EU, og også eksternt hos utenforstående aktører (Hill 1998a:30-31). I etterkant har EUs medlemstater i stor grad begrunnet at EU bør utvikle større sikkerhets- og forsvarspolitiske ressurser med referanse til Jugoslavia-krisen, og det virker rimelig å hevde at dette kan utgjøre en ”felles virkelighetsforståelse”. Selv om flere EU-aktører betraktet sikkerhets- og forsvarsspørsmål som noe vage og uavklarte etter Maastricht-

traktaten, danner tidligere traktater og avtaler grunnlag for en ”felles virkelighetsforståelse”.

Tidligere traktatbestemmelser utgjorde viktige felles referansepunkter i beslutningsprosessen på IGC'en i 1996/97, også for de den gang ”nye” medlemmene Sverige og Finland. Slike institusjonelle bindinger og felles referansepunkter styrker aktørenes tillit til hverandre og øker, som det ble nevnt under kapittel 2, sannsynligheten for at de beste argumenter danner grunnlag for beslutninger. En finsk diplomat, som var medlem av ekspertgruppen som lanserte det svensk-finske initiativet, påpekte at en viktig faktor for at initiativet ble akseptert, nettopp var at forslaget benyttet eldre tekster fra både EU og VEU som felles referansegrunnlag:

“... it was good that we used old texts from the WEU, because its usually good practise in the EU to somehow use old texts, they are a bit more difficult to shoot down than totally new texts” (Ranta 2003 [intervju]).

Initiativet inneholder flere eksempler på slike felles referansepunkter. I en felles artikkel av Sverige og Finlands utenriksministere refereres det ikke bare til felles europeiske normer og EU som et fredsprosjekt, men initiativet settes også i sammenheng med den nye og utvidede forståelsen av sikkerhet i kjølvannet av den kalde krigen og oppløsningen av Jugoslavia;

“...[D]evelopments in ex-Yugoslavia have taught us significant lessons that are valid far beyond the scope of this particular conflict. Yugoslavia is an example of a new pattern of conflict, where a major war is not the primary threat. Instead, a new threat, springing from domestic conditions, has emerged. Social, economic and cultural insecurity are a breeding-ground for ethnic and religious conflicts, organized crime and undemocratic behaviour.

[I]n our view, the new situation demands a new approach to security. Increasingly, the need is to prevent conflicts from breaking out and to create the conditions for sustainable peace and security by democratic, political and economic means. But it will also be necessary, where conflicts break out and acute crises arise nevertheless, to send in peacekeeping forces” (Halonen & Wallen 1996:1).

Det svensk-finske initiativet ble legitimert med denne typen moral- og verdibasert argumentasjon som øker sannsynligheten for at samtlige aktører kan slutte opp forslaget. I EUs beslutningsprosesser virker det rimelig å hevde at denne typen moral- og verdibasert argumentasjon er forventet og nødvendig, men den utgjør ikke nødvendigvis noen tilstrekkelig betingelse alene for å få oppslutning fra de andre aktørene, men flere av Risses idealbetingelser ser ut til å være imøtekommet på IGC'en i 1996/97.

Risse (2000:27) påpekte også at det var sannsynlig at en ”felles virkelighetsforståelse” kan forekomme hvor utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitik er regulert gjennom institusjonelt samarbeid. Selv om utenriks- og sikkerhetspolitikk i siste instans er regulert av nasjonalstatene, er FUSP en relevant og viktig aktør for EUs medlemsstater. Sikkerhetspolitikk har i løpet av 90-tallet i tillegg blitt utvidet til å gjelde områder som for eksempel handel, menneskerettigheter og miljøvern, og dette er i høy grad regulert av internasjonale regimer og organisasjoner. EU ble i løpet av 90-tallet anerkjent som en stadig viktigere internasjonal aktør innenfor dette ”myke” sikkerhetsparadigmet (Matlary 2001:42). Det kan på den bakgrunn se ut til at Risses første idealbetingelse for en ”sannhetssøkende diskurs” til en viss grad kan sies å være imøtekommet i de utenriks- og sikkerhetspolitiske sakene på IGC´en i 1996/97.

Videre fløt informasjonen mellom medlemsstatene på regjeringskonferansene åpent, og det virker rimelig å anta at aktørene hadde gode kunnskaper om de ulike interessene og posisjonene til hverandre i de utenriks- og sikkerhetspolitiske sakene på regjeringskonferansen. Det er klart at det svensk-finske initiativet var meget godt forberedt, samtidig som det var et manøvreringsrom mellom de store statenes innledende posisjoner. En aktør i den finske ekspertgruppen fremhevet nettopp at Finland og Sverige *”..read the situation very well..”* (Ranta 2003 [intervju]) i forkant, og de to nordiske statene dermed lettere kunne formulere et initiativ de andre aktørene kunne slutte opp om. En annen finsk diplomat forklarte gjennomlaget på følgende måte:

”...The Swedish/Finnish initiative had a strong opposition from the UK with due to any defence dimension in the Union, so there was a division. The reason for the success of the proposal, was that we started early, it was well-prepared, we developed a very good paper with clear argumentation, and concrete pro-active proposals, so it was not just launching something that we would have had had difficulties in defining or formulating.

[T]he fact that it came from Finland and Sweden was very much welcomed, because when we joined the Union there were some doubts about the two military non-aligned countries. The EU feared that Finland and Sweden would be reluctant and an obstacle in developing this dimension of the Union, so we made an ambitious contribution and it was realistic and ambitious at the same time. It was just a right answer that could meet all expectations at that time. It was clearly a step forward in developing this aspect of the Union” (anonym 2003 [intervju]).

Den finske diplomaten antyder altså at følgende momenter bidro til oppslutningen om initiativet; for det første var det gunstig for Finland og Sverige å presentere et godt forberedt initiativ såpass tidlig i forhandlingene på regjeringskonferansen; for det andre

inneholdt forslaget også offensive elementer ved utviklingen av EU som sikkerhetspolitisk aktør, og for det tredje ble legitimiteten styrket ved at begge statene stod bak forslaget.

Det var også viktig for aktørene å diskutere seg frem til konsensus angående hvordan termene og begrepene i det svensk-finske forslaget skulle oppfattes. Enkelte av de finske policymakere påpekte at det forelå en del usikkerhet knyttet til hvordan sentrale begreper i det svensk-finske initiativet som f.eks. ”krisehåndtering” og ”fredsbevaring” skulle forstås og gis et konkret innhold. Disse begrepene har ulik betydning i ulike organisasjoner som f.eks. NATO og FN, men Finland og Sverige søkte å redusere uklarheter om hvilken forståelse de la til grunn for initiativet blant annet ved å benytte seg av eldre EU og VEU-tekster. Samtidig som initiativet ble fulgt opp og videre utdypet med såkalte ”*explanatory papers*” (Ranta 2003:[intervju]). Disse finske erfaringene knyttet til beslutningsprosessen og oppslutningen om det svensk-finske forslaget, styrker etter min oppfatning antagelsen som ble gjort med bakgrunn i det deliberative perspektivet; aktørene synes til en viss grad å ha vært åpne for å la seg overbevise av ”*the better argument*”.

4.4.2 Idealbetingelse II: Ikke-hierarkisk institusjon, likeverdighet, lik adgang og uformell interaksjon.

Risse påpekte, som nevnt, at deliberasjon kan forekomme i institusjoner basert på liten grad av hierarkisk struktur, hvor interaksjon foregår i mer uformelle nettverksrammer. I slike institusjoner foreslår Risse (2000:26) enkelte indikatorer for å vite om det foreligger en situasjon hvor aktørene opptrer kommunikativt rasjonelt, og Risse hevder da at ”...communicative situations where actors point to their rank or status to make an argument do not qualify as a [truth-seeking] discourse”. I regjeringsforhandlinger i EU kan det antas at hierarkiske forhold blant annet kan forekomme på bakgrunn av langvarig medlemskap i EU, ulikhet i materielle ressurser og stormakter vs små stater.

Dersom slike hierarkiske forhold var utslagsgivende skulle man forvente at f.eks. Frankrike og Tyskland fikk gjennomslag for forslaget sitt om en gradvis integrering av VEU og EU ettersom begge statene har vært med i EU siden opprettelsen, innehar store materielle ressurser og er ”stormakter” i EU. Likevel er den empiriske observasjonen at småstatene Sverige og Finland til tross for en kort medlemskapsperiode bak seg, og mindre materielle ressurser, fikk gjennomslag for initiativet om krisehåndtering for EU.

Det virker dermed nærliggende å hevde at hierarkiske forhold ikke har spilt inn i dette saksområdet. Et medlem av den finske ekspertgruppen som utarbeidet initiativet, antyder også at det er forslagene *per se* som er utslagsgivende i beslutningsprosessen i EU, og ikke hvorvidt de blir framsatt at store stater:

“...[i]t is not necessarily more important for smaller states to have more well-founded proposals than the bigger states. It is very important for all actors to have an assessment of what is the interest of the Union as such, and not only to push ideas where you have your national interest, or that the initiatives are only in the interest of a small group of states. There is not a difference between the small and the big states in the sense that it would be easier for a big state to get consensus or support only because they are bigger, its the arguments that matters” (anonym 2003 [intervju]).

I følge den finske diplomaten kan altså småstater få gjennomslag for ulike forslag i EU ved god kunnskap, samtidig som også store stater må begrunne initiativene sine slik at alle aktørene kan slutte opp om dem. Denne erfaringen om at samtlige aktører må begrunne og legitimere sine standpunkter står i kontrast til antagelsene fra intergovernmentalismen, og styrker etter mitt skjønn hypotesen som ble formulert med bakgrunn i et deliberativt perspektiv.

Idealbetingelsen til Risse om lik adgang og likeverdighet i beslutningsprosessene kan nok også til en viss grad sies å være imøtekommet på IGC'en i 1996/97. For det første hadde samtlige 15 medlemsstater rent formelt lik adgang til å være med på å fatte vedtak i EUs traktatsforhandlinger. Likevel er riktignok enkelte aktører mer privilegerte enn andre, enkelte stater som f.eks. Frankrike og Storbritannia har store diplomatiske ressurser. Selv om de materielle ressursene er ulikt fordelt, viser imidlertid det svensk-finske initiativet at også små stater kan få gjennomslag på EUs regjeringskonferanser. Totalt sett er samtlige medlemsstater formelt likeverdige gjennom én stat - én stemme prinsippet som legges til grunn for beslutninger på regjeringskonferansene i EU. I tilfellet med det svensk-finske initiativet var altså materielle ressurser ikke så utslagsgivende i beslutningsprosessen, som det ble antatt med bakgrunn i intergovernmentalismen.

For å oppsummere kan altså aktørene på denne bakgrunn tidvis sies å ha imøtekommet Risses idealbetingelser, og dette styrker sannsynligheten for at det var ”de beste argumentene” som dannet grunnlaget for beslutningsprosessen som førte frem til at det svensk-finske initiativet fikk gjennomslag. Det svensk-finske initiativet kan sies å ha vært i tråd med kommunikative idealer, ettersom det var konsensuspreget og basert på verdier

alle aktører kunne slutte opp om, og dermed ikke et enkelt forhandlingskompromiss slik intergovernmentalismen hevder. Det var ikke gitt at regjeringskonferansene i 96/97 ville ende med konsensus om å innlemme Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten på grunn av den britiske og danske skepsis omkring dette. Initiativet har såpass mange ”offensive” elementer ved seg at det etter mitt skjønn ikke kun representerer et forhandlingskompromiss.

En relevant innvending som melder seg i forhold til antagelsene som ble gjort med bakgrunn i det deliberative perspektivet er at aktører i en deliberativ prosess kan benytte seg av *retorisk atferd*, slik det ble nevnt i teorikapittelet på s. 18. En slik form for kommunikativ atferd står i motsetning til idealene til en ”sannhetssøkende diskurs” hvor samtlige aktører er åpne for å la seg overbevise av de beste argumenter. Retorisk atferd innebærer at aktører ikke er åpne for *selv* å endre preferanser ved å ta hensyn til mer ”fornuftige” argumenter (*ibid.*). I en beslutningsprosess hvor samtlige aktør forfølger retorisk atferd, vil man ikke oppnå beslutninger før én aktør er villig til å endre preferanser, og dermed la seg overbevise av det beste argumentet. Benyttet Sverige og Finland argumenter strategisk for å få gjennomslag for initiativet om krisehåndtering (egeninteresse), eller var Sverige og Finland selv åpne for å endre preferanser i forhold til initiativet som ble lansert i forbindelse med regjeringskonferansen i 1996/97 (allmenninteresse)?

4.4.3 Strategisk bruk av argumenter fra Finland og Sverige?

Jon Elster (1991, 1992) har formulert denne innvendingen teoretisk; i følge Elster kan aktører benytte seg av strategisk bruk av kommunikativ atferd. Denne strategiske bruken av argumenter karakteriser Elster (1991:4) som *skinnargumentasjon*; ”...aktører av egeninteresse kan forkle sin egeninteresse som almeninteresse”. Det kunne således innvendes at Finland og Sverige opptrådte *strategisk rasjonelt* ved å appellere til EUs felles interesse om krisehåndtering, samtidig som Sverige og Finland fikk gjennomslag for sine egne interesser ved å utelate en felles forsvarspakt fra initiativet. Det empiriske spørsmålet blir da å undersøke hvorvidt Finland og Sverige benyttet seg av slik retorisk atferd, eller om de selv var villige til å endre preferanser i beslutningsprosessen.

Gjennom intervjuer med finske policymakere avkreftes det at Sverige og Finland ikke endret sine egne preferanser. Initiativet som ble lansert i april 1996 inneholdt nemlig ingen forslag om å inkludere *fredsoppretting (peace-making)* i Amsterdam-traktaten. Fredsoppretting var inkludert i de opprinnelige Petersberg-oppgavene som ble vedtatt av VEU i 1992, men ble utelatt i det svensk-finske initiativet i 1996. Dette skyldtes særlig at Finland ikke ønsket at fredsoppretting skulle bli inkludert i Amsterdam-traktaten på grunn av den restriktive nasjonale lovgivningen Finland hadde med hensyn til å delta i slike operasjoner internasjonalt (Ranta 2003:[intervju]). Men Finland endret selv posisjonen sin på dette området og aksepterte at Petersberg-oppgavene ble innskrevet i traktaten med fredsoppretting. Dermed endret altså Finland (og Sverige) egne preferanser i forhold til det opprinnelige initiativet.

Intergovernmentalismen antar at aktører opptrer med mer eller mindre *fixed preferences* i EUs strategiske regjeringsforhandlinger, og endringer i disse forekommer med bakgrunn i asymmetriske maktforhold (Moravcsik 1993; 1998). Det er imidlertid ikke holdbart å innvende at Finland og Sverige hadde *fixed preferences* og benyttet seg av retorisk atferd i beslutningsprosessen, ettersom begge statene selv var åpne for å legge til fredsoppretting i forhold til det opprinnelige initiativet. For det første var det viktig for Finland og Sverige å forene ikke-alliansepolitikken og den videre utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. For det andre ønsket de to nøytrale statene å fremstå som ansvarlige medlemmer av EU, og dermed kunne de to nordiske statene akseptere at også fredsoppretting ble inkludert i Amsterdam-traktaten. I en tale om europeisk sikkerhetspolitikk understreket nettopp den finske statsråden, Jari Vilén (2002) at Finland og Sverige opplevde det som meget viktig å fremstå som konstruktive, samtidig understrekes det at spørsmålet om felles forsvar ikke ble blokkert av de ikke-allierte statene, men av NATO-medlemmene:

“...[T]he initiative proved that military non-alignment was not an obstacle or limitation to equal and full participation in the development of the CFSP. On the contrary, as new members Finland and Sweden were able to contribute in a constructive and serious manner to a central and sensitive issue in the external role of the Union”.

...[T]he idea of turning the Union into a defence alliance never had a chance of becoming adopted. This was not because of the opposition of the militarily non-aligned members. It was, first of all, because the NATO members could not agree on it. It would not be backed by a real military capability; it would create confusion and duplication and at worst cause decoupling with the NATO system”.

4.5 Oppsummering.

I dette kapitlet har det blitt argumentert for at flere essensielle elementer ved intergovernmentalismen er problematiske i forhold til å forklare hvorfor det svensk-finske initiativet oppnådde konsensus, og endte opp som en del av Amsterdam-traktaten. Intergovernmentalismens analyse, representert ved Moravcsik & Nicolaidis (1999), hvor det ble hevdet at Sverige og Finland med bakgrunn i ”intense” preferanser, eller trusler om å blokkere ulike forslag, stemmer ikke med de empiriske funnene i forhold til å forklare hvorfor initiativet om krisehåndtering for EU fikk oppslutning. Det virker derfor mer rimelig å hevde at aktørene opptrådte i tråd Risses idealbetingelser for deliberasjon, og dette styrker sannsynligheten for at de ”beste argumentene” dannet grunnlaget for beslutningsprosessen som førte frem til at det svensk-finske initiativet fikk gjennomslag. Det svensk-finske initiativet kan sies å ha vært i tråd med kommunikative idealer, ettersom det var konsensuspreget og basert på verdier alle aktører kunne slutte opp om, og dermed ikke et enkelt forhandlingskompromiss slik intergovernmentalismen hevder.

I kapittel 3 ble det påpekt at Finland fikk gjennomslag for et initiativ om en ”nordlig dimensjon” for EUs eksterne relasjoner. Det finske initiativet om en nordlig dimensjon for EU, skiller seg imidlertid betraktelig fra det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene på regjeringskonferansen i 1996/1997. Beslutningsprosessene er forskjellige av flere grunner. En regjeringskonferanse er en meget intens politisk prosess hvor avgjørende vedtak blir fattet omkring EUs videre utvikling, mens beslutningsprosessen hvor EU innlemmet en ”nordlig dimensjon” i større grad var en politisk prosess i de eksterne relasjoner i søyle I. Dessuten omhandlet ikke dette initiativet fundamentale forhold omkring traktatene og institusjonene til EU. Det finske initiativet er imidlertid et godt eksempel på at en småstat kan få gjennomslag for ulike forslag i EUs eksterne relasjoner, og i neste kapittel vil det derfor bli drøftet hvorfor EU valgte å innlemme et initiativ fra en småstat som Finland.

Kap. 5. EUs nordlige dimensjon.

5.1 Introduksjon.

Opphøret av de geopolitiske betingelsene etter den kalde krigen gjorde at de nordiske statene søkte nye utenriks- og sikkerhetspolitiske roller, og EUs nordlige dimensjon var det første finske politiske initiativet i EU etter det finske medlemskapet i 1995 (Arter 2000:680). I følge Finland, som nytt EU-medlem i 1995, burde de politiske utfordringene i de nordlige områdene være en del av EUs agenda. Finlands initiativ om en nordlig dimensjon for EU ble lansert av den daværende finske statsminister Paavo Lipponen på en internasjonal konferanse i Rovaniemi i 1997. Statsminister Lipponen fremhevet at EU fikk en ”nordlig dimensjon” etter utvidelsen i 1995 med Sverige og Finland, og burde derfor utvikle en velkoordinert politikk for å håndtere de politiske utfordringene i den nordlige delen av Europa (Lipponen 1998:125). Innholdsmessig ekskluderte EUs nordlige dimensjon tradisjonell sikkerhet forstått som territorielt forsvar, ettersom initiativet fokuserte på regional sikkerhet, noe som ble definert i brede termer. Rent innholdsmessig inkluderte initiativet olje- og gasspørsmål, miljøvern, atomsikkerhet, narkotikatrafikk og organisert kriminalitet (*ibid*), hvorav alle er saksområder som faller inn under den ”myke” sikkerhetsforståelsen.

Det finske initiativet fikk raskt gjennomslag på agendaen i EU, og i konklusjonen til Det europeiske råd i 1997 under ledelse av formannskapet til Luxembourg, ble EU-kommisjonen anmodet om å presentere en rapport om ”EUs nordlige dimensjon”. Under det østerrikske formannskapet i 1998 presenterte EU-kommisjonen den første rapporten om EUs nordlige dimensjon, og i denne ble det fremhevet at ”....the security, stability and sustainable development of Northern Europe are of major interest to the Union and the countries in the region” (sitert i Arter 2000:37). Initiativet ble fulgt opp under det finske formannskapet i 1999, og i 2000 utarbeidet EU-kommisjonen en handlingsplan⁴⁴ for EUs nordlige dimensjon (Haukkala 2001:37). Initiativet fra Finland har dermed blitt en del av

⁴⁴ Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003. Url: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_en.pdf].

EUs eksterne relasjoner, og flere av aktørene i EU som Kommisjonen og Parlamentet utarbeider videre planer for implementeringen av EUs nordlige dimensjon.

Initiativet er bredt og inneholder saksområder myntet på å utvikle sikkerhet og stabilitet i de nordlige deler av Europa, og det ville dermed være rimelig å forvente at det skulle utgjøre en del av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i søyle II. EUs nordlige dimensjon krysser imidlertid EUs søylestruktur, og er rent institusjonelt først og fremst en del av EUs eksterne relasjoner i søyle I, men innholdsmessig faller mange av saksområdene inn både under FUSP i søyle II, og søyle III i justis- og politisamarbeidet. Selv om denne oppgaven i all hovedsak omhandler FUSP, er det finske initiativet i EUs eksterne relasjoner i søyle I etter mitt skjønn en god illustrasjon på at små stater faktisk har evne til å få gjennomslag for utenrikspolitiske saker på EUs agenda, og dette vil derfor bli drøftet i forhold til antagelsene fra intergovernmentalismen og det deliberative perspektivet.

Før selve diskusjonen av hvorfor initiativet fikk gjennomslag er det nødvendig å utdype Finlands rolle i innlemmelsen av EUs nordlige dimensjon. Det er derfor relevant å trekke inn Bicchis (2003) begrep om ”politiske entreprenører”. I følge Bicchi forekommer det, som nevnt i introduksjonen, at aktører opptre som ”politiske entreprenører” i EUs eksterne relasjoner ved å ta initiativ for at aktørene i EU bør revurdere de nasjonale preferansene sine i et nytt felles initiativ. ”En politisk entreprenør”, som enten kan være en medlemsstat eller Kommisjonen, inntar en pådriverrolle i denne prosessen, og Bicchi argumentert for at Spania var en entreprenørrolle i forbindelse med utviklingen av Middelhavsdimensjon i EUs eksterne relasjoner på 90-tallet. I neste seksjon vil bli drøftet om Finland kan sies å ha vært en ”politisk entreprenør” i prosessen hvor EU innlemmet en nordlig dimensjon.

5.2. Finland som ”politisk entreprenør”?

I følge den daværende lederen for EU-kommisjonen, Jacques Delors, var den viktigste følgen av å innlemme Finland og Sverige i 1995 *”la dimension baltique”* (von Sydendow 2000:35). Etter Sverige og Finlands medlemskap på midten av 1990-tallet har de politiske utfordringene i de nordlige delene av Europa i større grad blitt en del av EUs agenda. Selv

om både Danmark og Sverige også har fremmet saksområder som gjelder de nordlige områdene av EU, kan Finland etter mitt skjønn sies å ha vært en ”politisk entreprenør” i beslutningsprosessen som førte frem til at EU innlemmet en nordlig dimensjon i de eksterne relasjoner. Finland har i større grad enn Danmark og Sverige betraktet EU som en meget relevant aktør for å skape stabilitet i det nordlige Europa, samtidig som Finland aktivt har søkt en slik ”entreprenørrolle”. Dette illustreres ved en utvidet administrativ kapasitet i forhold til initiativet som ble lansert, og en meget aktiv politisk elite som overbeviste andre aktører i EU om å innlemme en nordlig dimensjon i EUs eksterne relasjoner.

For det første har det finske utenriksdepartementet foretatt administrative endringer etter EU-medlemskapet. Det ble opprettet en egen enhet for EUs nordlige dimensjon⁴⁵ bestående av den fremste finske ekspertise i de ulike saksfelt initiativet omhandler, mens det etter formannskapet i 1999 ble opprettet et permanent EU-sekretariat tilknyttet statsministerens kontor for å koordinere EU-spørsmål. Videre samlet Finland også nasjonale eksperter innenfor transport, miljøvern og alle nøkkelsektorene som EUs nordlige dimensjon innbefatter i et ”intersektorielt nettverk” (Heikkinen 2003 [intervju]):

“...[w]e established an inter-sectorial network where we collected the best expertise in the country [i.e. Finland] on transport, environmental all the key sectors that the Northern Dimension as a horizontal policy covered”.

Finlands ekspertise samarbeidet med EU-kommisjonen, og Filtenborg (m fl. 2002:392) skriver at ressursene som er tilgjengelige i EUs eksterne relasjoner av og til må kompletteres med ressurser utenfra, dersom EU ønsker å forme og implementere strategier i dens umiddelbare nærområder:

“...[t]he EU is in need of external co-financiers, and it requires additional technical resources and externally generated expertise to define purposeful and relevant projects and programmes”.

Kommisjonen forventet også å dra nytte av den finske ekspertisen i miljøvernsspørsmål i områdene rundt det tidligere Sovjetunionen og Østersjøen (Heinien 1998:33), og Finland har dermed bidratt med ekspertise i flere saksområder som omhandlet EUs nordlige dimensjon. Videre har den politiske eliten, representert ved daværende statsminister

⁴⁵ Denne enheten heter ”Unit for the Northern Dimension”, og er underlagt ”Department for Russia, Eastern Europe and Central Asia”. Enheten er ansvarlig for å utvikle EUs nordlige dimensjon og samarbeider tett med EU-kommisjonen og partnerlandene i dette arbeidet. URL: [<http://formin.finland.fi/english/>].

Paavo Lipponen, vært meget aktive med å promotere det finske initiativet, og Lipponen utviklet i sine to perioder⁴⁶ som statsminister et bredt kontaktnett med sine europeiske kolleger (Luoto 2003 [intervju]). Den finske politiske eliten, dvs. diplomater, nasjonale eksperter og utenrikspolitikere har hatt en bevisst strategi for å søke å utøve innflytelse i EUs eksterne relasjoner, og har på denne bakgrunn søkt å styrke den diplomatiske og intellektuelle kapasiteten i relasjonene med EU.

Det er derfor naturlig å karakterisere Finland som entreprenørstat, men hvordan kan det forklares at en småstat kunne opptre som en ”politisk entreprenør” og få innlemmet et initiativ som en del av EUs eksterne relasjoner?

En medlemsstat som handler som en politisk entreprenør kan handle i tråd med de teoretiske antagelsene til både intergovernmentalismen og det deliberative perspektivet. På bakgrunn av intergovernmentalismen forventes det at en medlemsstat som opptrer som politisk entreprenørstat vil forsøke å maksimere spesifikke materielle interesser fra det nasjonale nivå, og et gjennomslag i et saksområde i EUs eksterne relasjoner vil da enten forekomme dersom de andre medlemsstatene har overlappende nasjonale interesser med den politiske entreprenøren, eller dersom den politiske entreprenøren har tilstrekkelig politisk makt til å bruke trusler og belønninger i beslutningsprosessene for å få oppslutning om initiativet. En ”politisk entreprenør” kan også være drevet av ”symbolske” interesser i prosessen knyttet til å ta initiativ i EUs eksterne relasjoner (Bicchi 2003). Symbolske interesser kan for eksempel være knyttet til å oppnå politisk anerkjennelse hos de andre aktørene, eller det kan være i forhold til å legitimere politiske strategier på internasjonalt nivå overfor den nasjonale opinion. Den ”politiske entreprenør” vil i begge tilfeller kunne sies å handle for å maksimere egen nytte.

På bakgrunn av intergovernmentalismen ble det ikke forventet at småstater kan få gjennomslag for ulike initiativ i EUs eksterne relasjoner, fordi de ikke har tilstrekkelige ressurser til å benytte seg av troverdige trusler eller belønninger i beslutningsprosessen. Likevel er den empiriske observasjonen at EU har innlemmet et initiativ fra en småstat

⁴⁶ Første periode for Lipponen var fra 1995-1999, mens den andre var fra 1999-2003.

som Finland, og dette svekker antagelsen om at småstater ikke kan spille noen særlig rolle i utviklingen av denne dimensjonen ved EU. På bakgrunn av intergovernmentalismen kan likevel følgende hypotese formuleres for å forklare hvorfor Finland fikk gjennomslag for initiativet om en nordlig dimensjon i EU:

Det finske initiativet fikk gjennomslag i EU fordi Finland forhandlet strategisk ved å tilby sidebetaling for de andre medlemsstatenes støtte til initiativet, eller fordi Finlands nasjonale interesser overlappet med de andre medlemsstatenes interesser.

For å undersøke denne todelte hypotesen vil først Finlands nasjonale interesser kartlegges, og deretter vil det bli drøftet om Finland forhandlet strategisk ved å tilby belønninger eller trusler for å få støttet hos de andre aktørene. Det virker rimelig å anta at en slik strategi kan være aktuell i forbindelse med å oppnå de sørlige landenes støtte for en nordlig dimensjon for EU, og derfor vil det undersøkes om Finland tilbød såkalt sidebetaling for de sørlige medlemsstatenes støtte til det finske initiativet. Avslutningsvis vil det bli drøftet hvorvidt det finske initiativet fikk gjennomslag fordi det overlappet andre medlemsstaters interesser i EUs eksterne relasjoner. Det er flere stater som kan tenkes å ha nasjonale interesser knyttet til å innlemme en nordlig dimensjon for EU, f.eks. Tyskland, Storbritannia og Nederland, men særlig de to andre nordiske statene, Sverige og Danmark, kan antas å ha sterke nasjonale interesser knyttet til en nordlig dimensjon for EU, og det vil derfor bli drøftet mer inngående om initiativet fikk gjennomslag fordi det overlappet disse statenes nasjonale interesser.

5.3 Innlemmingen av EUs nordlige dimensjon: Strategisk forhandling?

Finlands innledende rolle som ”politisk entreprenør” kan betraktes som et forsøk på å maksimere økonomiske, instrumentelle interesser, men også brede symbolske interesser myntet på å oppnå internasjonal anerkjennelse. Deler av det finske initiativet om en nordlig dimensjon var i den innledende fasen motivert ut i fra et ønske om å oppnå økonomisk støtte til det finske landbruket i de nordlige områdene av Finland, og EU-støtte til økt handel og samarbeid mellom Finland og Russland (Arter 2000:683).

Lipponen fremhevet åpent i lanseringen av initiativet at finske nasjonale interesser i stor grad var involvert:

"...Finnish national interests are very much involved... [Our] industry and the whole economy, including our regions can benefit Finland will be developed as business center for the region, with global opportunities" (Lipponen 1998:131)

Videre var det finske initiativet relatert til de spesielle klimatiske og demografiske forholdene i Finland sammenliknet med resten av EU, og denne instrumentelle tilnærmingen til EU hadde Finland i følge Arter (2000:683) benyttet to ganger før med hell. For det første under selve medlemskapsforhandlingene i 1992-94, og for det andre under diskusjonene omkring Agenda 2000-reformene i 1997-99 som omhandlet reformen av EUs strukturelle fond. I medlemskapsforhandlingene fremhevet Finland de ekstreme betingelsene knyttet til å drive jordbruk, samtidig som Finland påpekte de regionale problemene i forhold til den lave befolkningstettheten i Nord- og Øst-Finland. På denne bakgrunn oppnådde Finland særskilte støtteordninger både for landbruk, og regional utvikling i disse områdene (Arter 2000:683). Under diskusjonene omkring Agenda 2000-reformen i 1997 for EUs strukturelle fond, var det sannsynlig at disse støtteordningene for de finske regionene ville opphøre. Dette uttrykte Lipponen bekymring for da initiativet ble lansert i 1997:

"...Finland expects that the special conditions in the North- cold climate, sparse population, proximity to Russia- will be given due consideration in the internal policies of the EU" (Lipponen 1998:127).

Deler av initiativet om EUs nordlige dimensjon var altså myntet på å øke EUs bevissthet om at støtten til de finske regionene måtte fortsette. I tråd med intergovernmentalismens forventninger forsøkte sosioøkonomiske grupper på regionalt nivå å påvirke Finlands nasjonale regjering til å ta opp disse spørsmålene på EU-nivå (Arter 2000:683). Finland kan også sies å ha hatt instrumentelle interesser knyttet til sosioøkonomisk utvikling i Nordvest-Russland. Dette ble særlig fremhevet i forhold det finske skogbruk og energispørsmål, og initiativet påpekte at energiressursene fra Barentshavet ville bli en særdeles viktige del av EUs energipolitikk fremover. Finland hadde næringsinteresser knyttet til å utvikle en effektiv infrastruktur, samtidig som initiativet la opp til samarbeid innenfor vitenskap og teknologi i Nordvest-Russland (Arter 2000:684). I talen fra Rovaniemi vektla Lipponen (1998:128) at størsteparten av EUs fremtidige energiforbruk vil komme fra russisk gass, og at det derfor ikke bare var i Finlands interesse med en

nordlig dimensjon, men hele EUs interesse. Argumentet om at initiativet var i hele EUs interesse ble viktig for Finland i agendasettingen hvor de andre aktørene i EU skulle overbevises om at EU burde innlemme en egen ”nordlig dimensjon”. Det finske initiativet hadde som målsetning å få de utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjonene EUs nordlige grense førte med seg på agendaen, samtidig som det finske initiativet forsøkte å inkludere Russland i EUs politikk gjennom økt politisk og økonomisk samarbeid (Arter 2000:680).

I 1998 presenterte EU-kommisjonen den første rapporten om EUs nordlige dimensjon, og i denne ble det fremhevet at ”...the security, stability and sustainable development of Northern Europe are of major interest to the Union and the countries in the region” (sitert i Arter 2000:37). I løpet av perioden 1997-2000 ble altså det finske initiativet en del av EUs eksterne relasjoner hvor Kommisjonen i løpet av denne perioden har ansvaret for å implementere EUs nordlige dimensjon. Det var viktig for Finland å få Kommisjonen interessert i å implementere den nordlige dimensjon, samtidig som Kommisjonens deltagelse fører med seg at eventuelle nasjonale særinteresser tones ned til fordel for EUs almene interesser.

Finlands rolle som entreprenørstat var derfor til en viss grad motivert ut i fra et ønske om å maksimere nasjonale interesser, samtidig som det også kan sies å ha forfulgt Finland ”symbolske interesser”, ettersom initiativet ble benyttet for å legitimere det finske EU-medlemskapet overfor den finske opinionen og nasjonale interessegrupper (Forsberg & Ojanen 2000:122-123). Enkelte pressgrupper i det nordlige Finland uttrykte skuffelse over at initiativet ikke medførte nye økonomiske tilskudd (Möttölä 2003 [intervju]), men initiativet har hatt bred støtte hos den finske befolkningen (Ojanen 1999a:16). Videre søkte Finland å styrke ”imaget” i EU i som en konstruktiv og aktiv medlemsstat, som Ojanen skriver (1999a:15):

”...[b]y presenting an initiative of this magnitude, Finland has also strengthened its image as an active and constructive member state- something it may be able to rely on in future bargaining”.

Enkelte andre aktører oppfattet imidlertid initiativet fra Finland som et forsøk på å kvitte seg med det negative historiske bildet som en ”*finlandisert*” stat, og denne reaksjonen fra blant annet de andre nordiske stater vil utdypes nærmere senere i kapittelet.

Men hvordan fikk det finske initiativet gjennomslag i EUs eksterne relasjoner; var det fordi Finland forhandlet strategisk ved å tilby belønninger eller trusler for å få gjennomslag for initiativet om en nordlig dimensjon?

5.3.1 Oppslutning gjennom sidebetaling?

Finland var særlig aktive i perioden mellom 1997-99 med å overbevise de andre aktørene i EU om å innlemme en nordlig dimensjon. Lipponen lanserte som nevnt ideen om at EU burde utvikle en nordlig dimensjon i 1997, mens det i tillegg var viktig for Finland at initiativet var på agendaen i EU før det finske formannskapet i siste halvdel av 1999. I beslutningsprosessen hvor Finland søkte å overbevise de andre medlemsstatene, partnerlandene og Kommisjonen om å innlemme en nordlig dimensjon, ble det i liten grad benyttet strategisk forhandling i form av trusler eller belønninger, slik det ble antatt med bakgrunn i intergovernmentalismen.

Det var visse tendenser til strategisk forhandlinger, såkalt *logrolling*, i EUs eksterne relasjoner. Enkelte av de sørlige statene fryktet at medlemskapet til Finland og Sverige i 1995 ville trekke EUs ressurser mot de nordlige områdene, og særlig Spania fryktet at de potensielle utgiftene EUs nordlige dimensjon ville kreve. Samtidig fryktet de sørlige statene at initiativet ville skape en nordlig versus en sørlig blokk i EU (Arter 2000:689; Barbé 2000:92). Finland håpet imidlertid på støtte fra de perifere sørlige statene, ikke minst fordi Finland aktivt hadde støttet de sørlige statenes initiativ om å utvikle EUs relasjoner til middelhavslandene på 1990-tallet. Et konkret eksempel som illustrerer dette er at Finland arrangerte en miljøkonferanse for EUs middelhavdimensjon i Helsinki i 1997, og finske policymakere bekrefter at dette ble gjort for å oppnå politisk støtte fra EUs sørlige stater til det finske initiativet (Louto 2003 [intervju]). Den finske regjering mente at EU trengte en politikk for den nordlige region tilsvarende *middelhavdimensjonen*, og parallellen mellom det spanske og det finske initiativet er tydelig (Ojanen 2000b:137). Selv om Finland aktivt hadde støttet EUs middelhavdimensjon, fryktet imidlertid flere av de sørlige statene i EU at EUs nordlige dimensjon skulle konsentrere EUs ressurser fra de sørlige til de nordlige områdene av EU (Barbé 2000:80).

Finland har, slik det har blitt vist i kapittel 3, forsøkt å fremstå som en konstruktiv, aktiv og integrasjonsvillig stat i EU, og Finland opptrådte på denne bakgrunn solidarisk overfor de sørlige EU-statenes middelhavsdimensjon. I forbindelse med lanseringen av EUs nordlige dimensjon kunne de finske policymakere derfor appellere til de sørlige statene om tilsvarende forståelse for de politiske utfordringene EU *de facto* stod overfor i de perifere nordlige områdene av Europa. En sentral finsk policymaker understreket at Finland appellerte til ”*the EU solidarity*” da Finland presenterte den nordlige dimensjonen i de ulike nasjonale hovedstedene i 1997-98:

“..In every capital we used partly the basic arguments that were relevant for EU-Russia, but then we had to have additional arguments that could fit the particular interest of the particular EU-country. [W]e had difficulties in some places, but I think this argument for EU-solidarity and the support of the new Nordic member states were important” (Heikkinen 2003 [intervju]).

Selv om det finske forslaget var ambisiøst formulert, var Finland pragmatisk i forhold til hvordan initiativet skulle bli implementert. Initiativet ville ikke medføre ekstra utgifter for EU, og dermed imøtekom Finland skepsisen fra de sørlige statene om at EUs nordlige dimensjon ville kreve ressurser på bekostning av de sørlige statene. På samme tid var det viktig for Finland å presentere en plan for hvordan initiativet kunne gjennomføres, ikke minst var dette viktig i forhold til Kommisjonen som skulle implementere initiativet. Finland fremhevet derfor overfor Kommisjonen at EUs nordlige dimensjon skulle bli realisert gjennom eksisterende rammer i EU, og dette ville medføre såkalt ”*added value*” til de allerede eksisterende programmene knyttet mot de nordlige områdene som f.eks. TACIS, PHARE og PCA (Arter 2000:685). I følge Ojanen (1999a:17) var den finske tilpasningen til EU-vokabularet, *the Euro-Speak*, en viktig faktor i den finske presentasjonen av initiativet ”... the increasing use of the term ”*added value*” itself shows characteristic Finnish receptiveness for current Commission vocabulary”. Finlands benyttet altså *the Euro-speak* og et nøkkelord for Finland var at EUs nordlige dimensjon ville ”*add value*” til Kommisjonens eksisterende programmer og institusjoner. Kommisjonen skulle være ansvarlig for selve implementeringen av EUs nordlige dimensjon, og var innledningsvis noe skeptisk til et initiativ som normalt ville blitt lansert av Kommisjonen selv. EUs nordlige dimensjon skulle altså ikke medføre ekstra utgifter og dermed var det enklere for de sørlige statene og Kommisjonen å akseptere EUs nordlige dimensjon, og en finsk policymaker antydte i denne forbindelse at småstater må

legge vekt på hva som er realistisk å gjennomføre dersom ulike initiativ skal bli en del av EUs eksterne relasjoner:

“...[W]e had to realistic and modest in this case, no new money, no new institutions, that was the pre-conditions. Had we asked a new budget-line for instance for the EUs external budget we had not succeeded, or had we introduced a need for a new institution to be established and implement this policy, then same thing: no success, so it was modest regarding financial and resources, but as policy really well argued and everybody agreed that this is important for us, if this does not cost us anything then we can go forward with it” (Heikkinen 2003 [intervju]).

Finland benyttet altså til en viss grad strategisk forhandling for å oppnå støtte fra de sørlige medlemsstatene og Kommisjonen, men hvordan ble initiativet mottatt hos de naturlige samarbeidspartnere i de nordlige delene av EU? Fikk EUs nordlige dimensjon gjennomslag fordi de finske nasjonale interessene til Finland overlappet med de ”nasjonale interessene” til EUs andre medlemsstater?

5.3.2 Overlappende nasjonale interesser?

Selv om initiativet var åpent og partnerorientert, var likevel flere naturlige samarbeidspartnere skeptiske til det finske initiativet, og dette gjaldt, noe overraskende, særlig de andre nordiske statene Danmark og Sverige. Heurlin (1999:11) påpeker at det i løpet av 90-tallet har vært en viss rivalisering mellom de nordiske stater om å oppnå mest innflytelse i områdene omkring Baltikum. Finland ønsket ikke å bli marginalisert i sine nærområder etter å ha ført en relativt passiv politikk i disse områdene i første halvdel av 1990-tallet, og EUs nordlige dimensjon kan derfor i følge Arter (2000:681) både ses på som et forsøk på å utvikle en mer offensiv finsk politikk i regionen, og som en finsk reaksjon på andre multilaterale initiativ tatt fra de andre nordiske stater i regionen som det norskinitierte, Barentssamarbeidet, og det dansk-tyske initiativet om å opprette Det baltiske råd i 1993. Finland konsulterte ikke Danmark og Sverige i Nordisk råd i forkant av den finske lanseringen av initiativet, og de andre nordiske statene opplevde derfor den finske alenegangen som et brudd på den tradisjonelle sterke nordiske solidariteten (Forsberg & Ojanen 2000:124; Haukkala 2001:41).

Videre uttrykte de baltiske statene bekymring for å bli marginalisert i det økonomiske samarbeidet mellom EU og Russland som initiativet la opp til (Arter 2000:688; Ojanen 1999a:17). I etterkant av den finske lanseringen av EUs nordlige dimensjon karakteriserte enkelte aktører initiativet i nedlatende termer, og oppfattet det som et forsøk fra Finland på å kvitte seg med det historiske stempelen om ”*finladization*”. I en rapport (som senere

ble trukket) laget av Den europeiske komiteen i Nordisk Råd under ledelse av den danske sosialdemokraten og daværende minister Ole Stavad, ble Finland og initiativet karakterisert i negative termer (Arter 2000:688):

"...[t]he concept of the northern dimension is a reaction to the "Finlandisation" of the Cold War era...Finland wishes to bind itself to the EU as tightly as possible so as to demonstrate that it is no longer chained hand and foot to the Soviet Union".

Den estiske reaksjonen på det finske initiativet beskrives på tilsvarende måte:

"..[t]he Northern Dimension was connected in Estonia with wider efforts by Finland to improve its international image and get rid of its reputation as a "finlandised" country" (Raik 1999, sitert i Arter 2000:688).

Hypotesen om at det finske initiativet fikk oppslutning fordi det overlappet andre medlemsstater interesser, stemmer altså ikke med de empiriske funnene. Finland ønsket i meget sterk grad at EU skulle utvikle en velkoordinert politikk *vis-à-vis* Russland, men de nasjonale interessene Finland hadde knyttet til næringspolitisk utvikling i Nordvest-Russland overlappet ikke de to andre nordiske statenes nasjonale interesser. Sveriges nasjonale interesser var i større grad knyttet til Baltikum og andre institusjoner enn det finske opprinnelig la opp til. Mens Danmark, som lenge hadde ført en aktiv politikk mot Baltikum og Kaliningrad, oppfattet det finske initiativet til en viss grad som et finsk forsøk på å oppnå internasjonal anerkjennelse. Danmark oppfattet ikke initiativet som særlig nyskapende, fordi deler av initiativet representerte en politikk danskene lenge hadde ført innenfor EU. Sverige og Danmark har imidlertid vist en økende interesse for EUs nordlige dimensjon, og støttet konseptet aktivt under formannskapsperiodene i 2001 og 2002, og hvorfor endret så Danmark og Sverige holdning til det finske initiativet om en nordlig dimensjon for EUs eksterne relasjoner?

Den innledende svenske skepsisen mot det finske initiativet hang ikke bare sammen med den manglende konsulteringen i forkant, men skyldtes også en mer grunnleggende ulik oppfatning av hvilken rolle EU burde ha som politisk aktør i Baltikum-området (Novack 2000:81). For Finland innebar EU-medlemskapet større internasjonal anerkjennelse, og Finland har betraktet EU som en meget viktig aktør også innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikk. For Sveriges del derimot ble EU-medlemskapet til en viss grad oppfattet som en trussel mot statusen og identiteten til en nasjon som historisk sett hadde spilt en ledende rolle i Baltikum-området, og som hadde vært aktive i internasjonale

organisasjoner som FN (Novack 2000:82). Sverige har hatt en høy profil i Østersjøområdet etter opphøret av den kalde krigen⁴⁷, men i stedet for å prioriterte en sterkere EU- involvering i regionen har Sverige foretrukket bilaterale relasjoner med statene i regionen og andre regionale aktører som De baltiske råd (*ibid*:90,94). Novack antyder at Sveriges innledende skepsis mot EUs nordlige dimensjon skyldtes at et sterkere EU-engasjement kunne gå på bekostning av svenske ambisjoner om en lederrolle i Baltikum, eller som Miles uttrykker det (sitert i Novack 2000:100):

"...[t]he Northern Dimension is not as yet regarded by the Swedish elite as an EU replacement for other organizations, especially since Sweden has marked out a leading role in the latter. In the Swedish eyes, the EU is incorporating the Baltic Sea, but the Baltic Sea should not be an exclusive EU domain".

Likevel har Sverige blitt mer entusiastiske i forhold til EUs nordlige dimensjon. Dette skyldes for det første at det finske initiativets fokus på å utvikle sikkerhet og stabilitet i regionen er i overensstemmelse med den generelle svenske oppfattelsen av EUs utenrikspolitiske rolle (Novack 2000:101). Videre innebærer ikke svensk deltakelse i EUs nordlige dimensjon samme grad av dyp integrasjon som f.eks. å delta i EMU. For det tredje ble Sverige mer positive til EUs nordlige dimensjon rundt årsskiftet 1999/2000, ettersom Sverige skulle inneha formannskapet i EU i 2001. Formannskapsvervet innebærer en forventning om en pro-EU holdning - noe Sverige var bevisst. Under formannskapet kunne svenskene fylle EUs nordlige dimensjon med egne prioriteringer, med mer fokus på Østersjøen og den forstående EU-utvidelsen til Baltikum og Polen enn det opprinnelig finske initiativets fokus på Russland og Barentsregionen (Novack 2000:102-103; Haukkala 2001:41).

I København ble det finske initiativet om en nordlig dimensjon for EU i liten grad debattert, noe som delvis skyldes den abstrakte karakteren på det opprinnelige finske initiativet, men også at danske politikere lenge har viet den baltiske regionen oppmerksomhet, og derfor så lite nytt i EUs nordlige dimensjon (Heurlin 1999:4). Likevel støttet Danmark det finske initiativet etter hvert, hovedsakelig av tre grunner: For det første er verdigrunnlaget i forslaget så å si identisk med det politiske fundamentet danskene har basert sin Baltikum-politikk på, nemlig betydningen av å føre dialog i denne

⁴⁷ Sverige opprettet f.eks. et eget fond for utvikling i Baltikum den såkalte *Österjömiljarden* (Novack 2000:88).

regionen i Europa, samt å utvikle felles normer og interesser etter Sovjetunionens oppløsning (Heurlin 2000:177). Danmark har også støttet det finske initiativet til bredt fundert sikkerhetskonsept, med vekt på økt partnerskap gjennom multilaterale samarbeidsformer, og nedtoning av det tradisjonelle fokuset på territoriell sikkerhet (*ibid.*). For det andre innebærer det finske initiativet at man betrakter Russland i større grad som en potensiell alliert, snarere enn en trussel - noe som er i tråd med dansk Russland-politikk. Danmark anser en eventuell trussel fra Russland mer i form av ustabilitet enn militær aggresjon. For å forebygge ustabilitet fremhever danskene - i likhet med det finske initiativet - økt økonomisk samarbeid og politisk partnerskap med Russland (Heurlin 1999:7).

For det tredje anerkjenner Danmark behovet for en koordinerende politisk enhet i regionen, og at EU gjennom den nordlige dimensjon kan ivareta en slik funksjon (Heurlin 2000:178). Danskene har uttrykt bekymring over at for mange aktører i området kan føre til ineffektivitet ved at samme type aktiviteter og oppgaver blir utført av flere organisasjoner og stater (*ibid.*). Videre deler Danmark den finske oppfatningen av at enkelte oppgaver er for store til å bli utført av en stat eller organisasjon alene, og i følge de to statene er det derfor viktig at EU er sitt ansvar bevisst tatt i betraktning organisasjonens økonomiske og politiske tyngde. Dette ble en til en viss grad illustrert under det danske formannskapet hvor EUs nordlige dimensjon ble knyttet til transittproblemene omkring den russiske enklaven Kaliningrad. Danmark var altså noe moderat i sin innledende tilnærming til det finske initiativet, men støttet EUs nordlige dimensjon mer aktivt etter hvert. En finsk policymaker fremhevet at det var svært viktig for Finland å få EUs nordlige dimensjon på EUs agenda før Finland skulle ha formannskapsvervet, og antydte at Finland prioriterte å overtale Kommissjonen før ressursene ble satt inn på å få støtte fra de andre nordiske statene:

"...The time-dimension was important; Finland wanted to have this initiative well accepted before the Presidency in 1999. So in 1999 everything crucial had already been made within the Unions and Commissions structures. It was also important that our Nordic partners realised that this was something that could become useful and strengthen the position of all Nordic countries within the European Union" (Louto 2003 [intervju]).

Den innledende svenske og danske misnøyen over den manglende konsultasjonen i forkant ble altså erstattet av en støtte for EUs nordlige dimensjon ettersom konseptet kunne gi fordeler i forhold til å koordinere nordiske posisjoner i EU, og prioritere mer

spesifikke saksområder som Kaliningrad under Danmarks formannskapsperiode i 2002, og Østersjøen for Sverige i 2001. De finske motivene ble innledningsvis til en viss grad misoppfattet, men gjennom diskusjoner ble tilliten gjenopprettet. Det nordiske samarbeidet ble intensivert i etablerte kanaler som Nordisk råd, og det oppstod fra og med et nordisk toppmøte i Malmö i 1998, en økende konsensus om betydningen av en egen nordlig dimensjon for EU når de tre nordiske formannskapene skulle avholdes i løpet av 1999-2002 i EU (Arter 2000:692). Sverige delte også i større grad Finlands tilnærming til at EU er en viktig sikkerhetspolitisk aktør for å utvikle stabilitet gjennom tettere sosialt, økonomisk og politisk samarbeid mellom stater i den nordlige region. Både Sverige og Danmark ønsket i likhet med Finland å redusere den militære spenningen som eksisterte i de nordlige områdene under den kalde krigen ved å fokusere på samarbeid, miljøtrusler og ”myk” sikkerhet hvor enorme forskjeller i levestandarder kan utgjøre potensiell sikkerhetstrussel for EUs nordlige områder (Archer 2001:189; Arter 2000:681).

Selv om Finland til en viss grad forhandlet strategisk for å oppnå støtte for initiativet, er det ikke tilstrekkelig å forklare hvorfor EU innlemmet en nordlig dimensjon i de eksterne relasjoner. Som empirien har vist overlappet ikke de finske nasjonale interessene andre EU-aktørers interesser, og prosessen hvor initiativet fikk oppslutning kan dermed ikke utelukkende forklares med utgangspunkt i det intergovernmentale perspektivet. Intergovernmentalismen er ikke tilstrekkelig for å forklare hvorfor initiativet fikk oppslutning, fordi aktørene i beslutningsprosessen i EU også er påvirket av ideer om å styrke demokratiet og fremme fred og stabilitet. Trekk tyder på at det til en viss grad har utviklet seg en fellesskapskultur i EU, der regjeringene ikke utelukkende tar hensyn til egeninteresse. De nasjonale elitene tilpasser seg EU og denne byråkratiske tilpasningen akselererte ikke bare for Finland i forkant av 1999, mens også for Sverige i 2001. Finland forsøkte derfor å ”denasjonalisere” initiativet om EUs nordlige dimensjon i forkant av formannskapet i 1999. Dette er i tråd med hva Michael Smith (2000:619) skriver om byråkratisk tilpasning som følge av å delta i EUs eksterne relasjoner:

“... One aspect of this responsibility involves expressing common positions and acting on behalf of the EU, particularly when holding the Presidency”.

For å utdype og supplere forståelsen for hvordan en småstat kan få gjennomslag for forslag i EUs eksterne relasjoner, vil analysen bli supplert med utgangspunkt i antagelsen fra det deliberative perspektivet.

5.4 Innlemmingen av en nordlig dimensjon: Argumentasjon?

I denne seksjonen vil det finske initiativet om EUs nordlige dimensjon bli satt i en bredere sammenheng. Innlemmingen av EUs nordlige dimensjon må forstås på bakgrunn av en ”kognitiv usikkerhet” som skapte en felles virkelighetsforståelse hos flere aktører i forbindelse med de nye sikkerhetspolitiske truslene i det nordlige Europa som oppstod i kjølvannet av den kalde krigens opphør. ”Kognitiv usikkerhet” kan skape en felles virkelighetsoppfattelse, som er en idealbetingelse som øker sannsynligheten for at aktører er åpne for å endre preferanser. I diskusjoner som er myntet på å nå en opplyst konsensus som følge av argumentasjon, vil denne betingelsen være relevant for å forstå hvordan en småstat som Finland fikk gjennomslag for et initiativ i EUs eksterne relasjoner.

5.4.1 En felles virkelighetsoppfattelse gjennom ”kognitiv usikkerhet”?

Bicchi (2003) antar at nasjonale preferanser er tilbøyelige til å endres dersom nasjonale policymakere opplever nye politiske trusler og sikkerhetsutfordringer, som gjør at det oppstår ”kognitiv usikkerhet” i forhold til hvordan et gitt fenomen skal fortolkes. Indikatorer på hvorvidt ”nye” politiske fenomen har resultert i ”kognitiv usikkerhet” hos aktørene i EU, kan f.eks. være en økende bevissthet og oppmerksomhet om de politiske utfordringene i den nordlige delen av Europa. I hvilken grad er det rimelig å hevde at dette er tilfelle for andre aktører i EU?

I prosessen hvor EU besluttet å ta et felles initiativ mot Middelhavslandene påpeker Bicchi at den kognitive usikkerheten oppstod som følge av at dette geografiske området i større grad ble oppfattet i et trusselbilde. Medlemsstatene i EU kan også sies å ha hatt ”kognitive usikkerhet” knyttet til den nye politiske situasjonen i de nordlige områdene av Europa, men i motsetning til hvordan Middelhavslandene i økende grad ble oppfattet i trusselbilde, har oppfatningen av de sikkerhetspolitiske truslene i Nord-Europa endret seg fra ”hard” sikkerhet til ”myk” sikkerhet. Sovjetunionen representerte en ”hard”

sikkerhetstrussel for de vesteuropeiske statene under den kalde krigen, men etter den kalde krigens slutt representer Russland i større grad ”myke” sikkerhetspolitiske trusler knyttet til miljøvern, atomsikkerhet og organisert kriminalitet. Det kan sies å ha oppstått en ”kognitiv usikkerhet” for EUs nordlige medlemsstater i forhold til hvordan disse saksområdene skal imøtekommes.

Det er flere indikasjoner på at denne agendaen har blitt tatt opp på EU-nivå. For det første har EU igangsatt flere programmer som TACIS, PHARE og PCA som er myntet på å håndtere de sosiale, økonomiske og politiske utfordringene som er knyttet til Russland og de nordøstlige områdene av Europa. EU vedtok også en felles strategi mot Russland i 1999 etter at dette instrumentet ble tilgjengelig etter Amsterdam-traktaten trådte i kraft. Selv om flere stater fremdeles har bilaterale relasjoner med Russland, har EU i økende grad blitt en relevant og viktig aktør i forholdet mellom de europeiske stater og Russland. Dette medfører at flere medlemsstater, som av ulike årsaker ikke nødvendigvis har vært engasjert i spørsmål knyttet til Russland og de nordlige områder tidligere, i større grad må ta inn over seg EUs relasjoner med Russland; som Haukkala skriver (2001:68):

”...[E]ven the most disinterested member states are now forced to think about their own as well as wider relations with Russia and write down a document consisting of the things that they think should be a priority in EU-Russia relations”.

Videre kan det sies å ha vært knyttet ”kognitiv usikkerhet” til den forestående utvidelsen av EU mot slutten av 1990-tallet, særlig hvordan Russland ville forholde seg til utvidelsen med hensyn til de tre baltiske stater.

Sovjetunionens oppløsning medførte altså ”nye” sikkerhetstrusler innenfor saksområder som miljø, atomavfall, organisert kriminalitet og migrasjon, og EU har viet økt oppmerksomhet til de politiske, økonomiske og sosiale utfordringene som oppstod her etter den kalde krigen. Særlig for de tre nordiske stater i EU er det rimelig å hevde at det har oppstått en ”kognitiv usikkerhet” knyttet til nye sikkerhetspolitiske utfordringer i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning, og dette har i økende grad kommet på agendaen i EU, Bonvicini og Vaahoranta (2000:263) uttrykker dette på denne måten:

"...[t]he main problem is defined as the "uncertainty" about Russia's future development and behavior. To avoid Russia posing a military threat in the future, the "stability" and democratization within Russia and its participation in European co-operation are deemed to be significant".

Videre skriver Bonvicini og Vaahoranta (2000:264) at flere stater i EU som Tyskland, Nederland Storbritannia og Irland, i tillegg til de nordiske, har vært opptatt av de økologiske truslene Sovjetunionens fall førte med seg. Disse nye rammebetingelsene i det internasjonale system har skapt en form for "felles virkelighetsforståelse" som gjorde det enklere for en liten stat som Finland å være en pådriver for at EU skulle innlemme en nordlig dimensjon. Er det så slik at det finske initiativet fikk oppslutning fordi det ble oppfattet som legitimt for alle medlemsstater ved å appellere til felles målsetninger i en beslutningsprosess som kjennetegnes av aktører som søker å nå en felles problemforståelse?

5.4.2 Den nordlige dimensjon i EUs felles interesse?

Finland søkte å overbevise andre aktører om at initiativet ikke bare var i interessen til de regionale aktørene i nord. Ojanen (1999a:16-17) skriver at finske policymakere bevisst søkte å unngå en "åpen" legitimering av initiativet med henvisning til at EU hadde utviklet en "middelhavsdimensjon":

"[i]t is not correct, in the official language of the Union, to talk openly in terms competing dimensions: the Union should not be declared a battlefield between its component parts but it is a unique political locus of joint measures and common concerns".

Ojanen (*ibid.*) skriver videre at Finland hadde "lært" at nasjonale interesser må tones ned skal man få gjennomslag for initiativ i EU:

*"... Rather impressively, Finland has learned not to invoke these reasons too loudly. Instead, it has found three matchless marketing strategies: **the stressing of the common good**, building on the Union's own promising and using its vocabulary, and appealing even to the most economical of minds".*

I følge Ojanen benyttet altså Finland tre suksessfulle "markedsføringsstrategier". Som det har blitt påpekt var det for det første viktig for Finland å benytte EUs eget vokabular, og for det andre var Finland moderate i forhold til å kreve nye ressurser. Ojanen skriver at Finland for det tredje fremhevet at initiativet ville medføre "felles nytte" for EUs eksterne relasjoner. Hvordan overbeviste Finland EUs ulike aktører om at den nordlige dimensjon var i hele Unionens "interesse"?

Det finske initiativet fikk gjennomslag på agendaen i EU, og Finland lyktes gjennom diskusjoner og samtaler med ulike policymakere – også i de sørlige statene - å forklare at det var i ”hele EUs interesse” med en nordlig dimensjon. Seabra (2000:242) skriver f.eks. dette om den portugisiske mottakelsen av initiativet:

“...[In] march 1998, during a visit to Helsinki, the Portuguese Prime Minister clearly supported Finland’s proposal on a Northern Dimension, stressing that the issue was a European and not just a Nordic problem”.

Selv om Finland var motivert ut fra nasjonale interesser var det, som Arter (2000:685) skriver, viktig for Finland at initiativet ikke ble oppfattet som en forfølgelse av nasjonale interesser:

“...[t]here was a concern to “denationalize” the project and to insist that far from being regional in its character, it would benefit the whole Union”.

På denne bakgrunn navnga Finland initiativet *“the Northern Dimension”* i stedet for *“the Nordic Dimension”* som antagelig ville blitt oppfattet som mindre inkluderende (Ojanen 1999a:15). Selv om Finland til en viss grad hadde økonomiske interesser knyttet til EUs nordlige dimensjon, inneholder initiativet flere saksområder som vanskelig lar seg løse gjennom å forhandle strategisk. EUs nordlige dimensjon inneholdt problemstillinger om hvordan EU kunne bidra til å redusere trusler knyttet til immigrasjon, organisert kriminalitet og miljøproblemer i det nordlige Europa, og dette representerer saksområder hvor det i større grad er rimelig å anta at aktørene benytter argumentasjon for å nå en felles problemforståelse. Eriksen & Weigård (1997:237) skriver f.eks. at såkalte “grønne” konflikter vanskelig kan løses gjennom “kjøpslåing”:

“...[g]reen conflicts often is a question of all or nothing, and the proponents have nothing to offer in return for concessions...[s]uch conflicts need argumentation rather than negotiating because there is no agreement on the standards be applied in the contended cases”.

Videre viser empirien at Finland fikk oppslutning for initiativet gjennom å appellere til EUs interesse, og Finland utviklet forståelse for analysen om hvordan EU som aktør kunne håndtere de ”nye” politiske utfordringene aktørene stod overfor i de nordlige områdene av EU. Under en internasjonal konferanse i Irland i november 1997, rettfærdiggjorde den finske ministeren for europeiske saker og utenrikshandel, Ole Norrback, EUs nordlige dimensjon med referanse til felles europeiske verdier:

“[T]he Northern Dimension is a general concept and has been developed in Finland. It incorporates Nordic and Baltic countries and encourages co-operation with north-west Russia as well as Polish and German areas around the

Baltic Sea. The concept envisages a broad scale of measures that will increase stability and social economic development in the area.

The objective in developing the Northern Dimension is to advance such basic European values as human rights, democracy, the rule of law, market economy and welfare, as well as high level of employment and increasing commercial and economic co-operation in a socially sustainable manner” (Norrback 1998:7).

Det finske initiativet ble altså ”legitimert” med referanse til felles europeiske verdier som stabilitet, sikkerhet, menneskerettigheter, demokrati, rettsstatsprinsipper, markedsøkonomi, handel, økonomisk samarbeid, og med denne argumentasjonen oppnådde Finland støtte fra de ulike aktørene i EU. Initiativet var også opprinnelig relativt vagt formulert, og til og med Finland var noe usikre på hvilke saker som skulle tillegges mest vekt i lanseringen av EUs nordlige dimensjon, eller som Arter (2000:682) uttrykker det:

”...For the Finns the problem (or was it the beauty?) of the northern dimension was its very multidimensionality and uncertainty as to which dimension should be given most emphasis”.

Finland oppmuntret imidlertid flere aktører til å komme med innspill på hva EUs nordlige dimensjon skulle bestå av, og med dette oppnådde Finland større forståelse for initiativet. Finland inviterte de andre medlemsstatene med for å diskutere hva innholdet mer konkret skulle bestå av:

“... [i]t was important that they [i.e. the other member states] could present their ideas as well ...so Finland didn't come to the capitols with already made policy-concepts, but it was based on a dialogue and a mutual interest, so the actors were not only the Commission, but also 15 member states and 7 partner countries. That is why the concept appears as an unclear mixture of different angles and interests, and it was very important that everybody could agree upon the ideas of the concept. The Russian angle is behind of it all” (Heikkinen 2003 [intervju]).

Videre understreket den samme finske policymakeren at Finland måtte presentere en analyse som samtlige aktører i EU kunne slutte opp om, og Finland argumenterte derfor for at initiativet ville være politisk relevant for hele EU (Heikkinen 2003 [intervju]):

“...[s]mall states have to build the EU-solidarity when introducing new initiatives, and this means more footwork. And then you have to have an analysis which everybody agrees on, with the Northern Dimension we introduced a concept by arguing that it is in the interest of an enlarging European Union to build a comprehensive policy vis-à-vis North Western Russia. The idea was that every country in the EU must see this as an important concept for the whole Union, not only for Finland as a neighbouring country to Russia, but for the whole Union”.

Finland benyttet også store ressurser på å forklare initiativet for de andre medlemsstatene; de 14 andre EU-medlemmene ble besøkt to ganger i perioden før formannskapet i 1999:

“...[w]hen we introduced the concept, we toured all EU-capitals twice. In every capital we used partly the basic arguments that were relevant for EU-Russia., but then we had to have additional arguments that could fit the particular interest of the particular EU-country” (Heikkinen 2003 [intervju]).

Selv om Finland til en viss grad forhandlet strategisk for å få de sørlige statenes støtte, viser de empiriske funnene at det finske initiativet ikke utelukkende fikk oppslutning fordi Finland benyttet trusler eller belønninger i beslutningsprosessen. En annen finsk policymaker påpekte at det ikke nødvendigvis var opposisjon mot initiativet Finland hadde problemer med, men snarere å få de andre aktørene, spesielt Kommisjonen, engasjert i en nordlig dimensjon for EU: "...[t]he problem was not the opposition, but how to activate the Union" (Möttöla 2003 [intervju]).

Det virker på bakgrunn av de empiriske funnene mer rimelig å hevde at Finland lyktes med å få gjennomslag for initiativet med bakgrunn i en beslutningsprosess hvor argumentasjon bygget opp om en slik felles problemforståelse, som igjen dannet grunnlaget for innlemmelsen av den nordlige dimensjon i EUs eksterne relasjoner. Initiativet var altså relativt åpent og komplekst, men de fleste aktørene aksepterte den grunnleggende finske analysen om at EU burde utvikle en nordlig dimensjon for å håndtere de sikkerhetspolitiske utfordringene Russland representerte (Heikkinen 2003 [intervju]): "...the basic proposals about a comprehensive security was accepted immediately, but there were several levels of the concept". Initiativet fremstod som inkluderende – ikke bare overfor EUs egne medlemsstater - men også andre relevante aktører i regionen, deriblant Russland:

"...[A] new element was the inclusion of the third countries/ partner-countries, this has not been traditional EU-policy before, from the beginning to involve them as much as possible in formulating and making this policy concept work" (Heikkinen 2003 [intervju]).

Finland ønsket altså å inkludere Russland i EUs nordlige dimensjon, og dette ble innledningsvis møtt med en viss undring hos enkelte medlemstater (Arter 2000:695). Etter flere diskusjoner oppnådde imidlertid Finland større grad av forståelse og innsikt for at Russland burde være et viktig partnerland i EUs nordlige dimensjon. Statsminister Lipponen, som altså var meget aktiv i å presentere initiativet til sine kolleger i EU, uttrykte erfaringene med å presentere et initiativ som inkluderte Russland på denne måten i en tale fra 1999:

"[the] co-operation between the Union and Russia evoked some surprise but after discussions people have gained a better insight and understanding of the concept".

Under formannskapet i 1999 inviterte Finland EUs utenriksministere og representanter for partnerlandene til en konferanse om EUs nordlige dimensjon i Helsinki i november 1999. Finland støtte imidlertid på problemer med å få de andre medlemsstatene i EU interesserte i den nordlige dimensjon, samtidig som forholdet mellom EU og Russland forverret seg i siste del av 1999 på grunn av konflikten i Tsjetsjenia. Det var derfor en skuffelse for Finland at ingen av EUs utenriksministere møtte på konferansen, med unntak av den finske verten Tarja Halonen (Arter 2000:694). De fleste av partnerlandene sendte imidlertid sine utenriksministere til konferansen, og i konklusjonen til konferansen het det at:

”...The European Union and its partner countries Estonia, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Poland and the Russian Federation, conceive the Northern Dimension concept as useful in enhancing European security, stability, democratic reforms and sustainable development in Northern Europe as well as in identifying and promoting European wide interests” (Conclusions of the Chair 1999).

5.5 Oppsummering.

Den finske lanseringen av en nordlig dimensjon for EU bekrefter til en viss grad intergovernmentalismens forventninger om aktører som søker å hevde nasjonale interesser, men samtidig viser empirien at en liten stat som Finland ikke fikk gjennomslag for initiativet ved å benytte seg av trusler eller belønninger. Det er heller ikke rimelig å hevde at de finske ”nasjonale” interessene overlappet andre medlemsstaters interesser i en slik grad at oppslutningen om initiativet utelukkende kan forstås med utgangspunkt intergovernmentalismen. Dersom EUs eksterne relasjoner kun lykkes med å definere felles initiativ i saksområder hvor medlemsstatene har overlappende nasjonale interesser er det rimelig å anta, som Sjursen (2001:197-198), at dette ville være et ustabilt system.

For å forklare hvorfor EU innlemmet en nordlig dimensjon i de eksterne relasjoner ble det vist at det var nødvendig å supplere analysen av Finlands rolle som entreprenørstat med bakgrunn i de analytiske forventningene til det deliberative perspektivet. Det finske initiativet om EUs nordlige dimensjon viser dermed at små stater kan ha innflytelse som agendasettere og policymakere i EUs eksterne relasjoner ved å tilpasse seg EUs vokabular, samt presentere innovative ideer. Analysen i dette kapittelet kan på denne bakgrunn sies å styrke tesen om å at små stater kan oppnå gjennomslag for ulike initiativ i EUs eksterne relasjoner dersom forslagene er åpne, lite ressurskrevende og er basert på verdier alle

aktører kan slutte opp om. De empiriske funnene viser videre at det er sannsynlig at de ”beste argumentene” dannet grunnlaget for beslutningsprosessen om EUs nordlige dimensjon, ettersom flere aktører var noe usikre på hvordan den ”nye” sikkerhetssituasjonen som oppstod i den nordlige delen av Europa skulle fortolkes i EU-sammenheng. Flere aktører var derfor åpne for å endre preferansene, og Finland var i denne sammenheng en ”entreprenørstat” som inviterte de andre aktørene til å nå en ”felles problemforståelse” vedrørende EUs politiske utfordringer i nord.

Kap. 6. Konklusjon.

I dette avslutningskapittelet vil jeg si noe om de viktigste empiriske og teoretiske implikasjonene av denne studien, samt antyde videre forskningsoppgaver. Denne studien viser at det ikke nødvendigvis er slik at de store statene gjør som de vil i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. De små statene, analysert nærmere ved Danmark, Sverige og Finland, må også tas hensyn til i beslutningsprosessen, og de evner også å få gjennomslag for ulike initiativ. Disse funnene har styrket oppgavens innledende betraktninger om at forholdet mellom statene i dagens Europa er regulert gjennom felles institusjoner og gjensidig anerkjente normer og verdier, og ikke utelukkende gjennom hard, materiell makt. Jeg har benyttet to teoretiske retninger i denne studien, og selv om disse ble brukt supplerende, og kun representerer idealbeskrivelser av den komplekse empiriske virkeligheten, styrker de empiriske funnene antagelsen om at EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ikke utelukkende kan forstås med bakgrunn i et interessebasert analytisk perspektiv som intergovernmentalismen. Denne studien har vist gjennom to case at beslutninger i EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske institusjoner representerer dynamiske prosesser hvor statenes egeninteresser ikke er gitte på forhånd, men i større grad fremkommer etter utveksling av argumenter. For å forstå hvorfor småstater får gjennomslag for ulike initiativ i EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske agenda, har denne studien dermed vist at det er nødvendig å benytte en kommunikativ forståelse av rasjonalitet med utgangspunkt i et deliberativt perspektiv.

I dette konklusjonskapittelet vil de viktigste empiriske funnene i oppgaven først bli gjennomgått, deretter vil disse bli satt i sammenheng med videre utvikling for de nordiske statene og FUSP. Det vil bli argumentert for at den seneste utviklingen av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjoner setter ikke-allianse politikken til Sverige og Finland under press, samtidig som det er trekk som tyder på økt nordisk samarbeid i FUSP. Avslutningsvis vil de teoretiske funnene i denne oppgaven settes i en bredere sammenheng, og det vil bli argumentert for at viktige trekk ved FUSP og småstater kan bli oversett dersom den instrumentelle forståelsen av rasjonalitet ikke blir supplert av den kommunikative forståelsen.

6.1 Empiriske funn.

Under gjennomgangen av den *institusjonelle dimensjonen*, illustrert hovedsakelig ved regjeringskonferansene i 1996/97 som ledet frem til Amsterdam-traktaten i 1997, ble det vist at de tre nordiske statene har inntatt relativt passive tilnærminger til utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. På disse regjeringskonferansene hadde Sverige og Danmark en overveiende konservativ holdning hva angikk institusjonell utvikling for FUSP, mens Finland var noe mer åpne for å f.eks. akseptere flertallsavgjørelser.

Videre gav den empiriske analysen av hvorvidt de nordiske stater har hatt innflytelse i ulike saksområder i FUSP - den *innholdsmessige dimensjonen* - flere overraskende og interessante funn. Regjeringsforhandlingene som ledet frem til Amsterdam-traktaten, viste at Sverige og Finland faktisk fikk gjennomslag for et initiativ i et betydningsfullt saksområde i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk; innlemmingen av Petersberg-oppgavene i Amsterdam-traktaten. Videre ble det vist at Danmark til en viss grad er marginalisert på grunn av ”forbeholdet” i beslutninger vedrørende EUs forsvarspolitikk. Likevel har Danmark spilt en viktig rolle i EUs utenrikspolitikk ved å sette Baltikum-saker på agendaen, samtidig som Danmark har vært aktiv og innflytelsesrik i utformingen av EUs internasjonale menneskerettighetspolitikk. Sverige har etter hvert betraktet EU som en stadig mer relevant aktør i utenriks-, sikkerhets- og forsvarssaker. Sverige har med bakgrunn i en endret oppfatning av EU som internasjonal aktør, søkt å påvirke EUs utvikling i krisehåndtering - med særlig vekt på sivil krisehåndtering og

konfliktforebygging. Etter Sveriges initiativ under formannskapet har disse saksområdene nå blitt en del av EUs offisielle utenrikspolitikk.

Finland på sin side er kanskje det nordiske land som i sterkest grad har betraktet EU som en viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Analysen viser at Finland tidvis har vært meget aktivt i både EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i søyle II og EUs eksterne relasjoner i søyle I. I 1997 lanserte Finland initiativet om EUs nordlige dimensjon i de eksterne relasjoner, og dette initiativet er altså blitt en del av EU-kommisjonens offisielle politikk. I denne oppgaven ble derfor dette initiativet fra Finland, sammen med det svensk-finske initiativet om krisehåndtering på regjeringskonferansen, betraktet som interessante illustrasjoner på at småstater iblant har evne til å få gjennomslag for ulike initiativ.

Analysen av det svensk-finske initiativet om krisehåndtering viste at flere av Thomas Risses idealbetingelser for deliberasjon kan sies å være imøtekommet på regjeringskonferansene som resulterte i Amsterdam-traktaten. Selv om det var uenighet om hva slags rolle EU skulle ha i utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, var det på regjeringskonferansene i 1996/97 et uttrykt ønske om å videreutvikle EUs kapasiteter i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Flere av de store statene som Frankrike/Tyskland og Storbritannia inntok innledningsvis divergerende posisjoner, men de endret etter hvert preferanser til fordel for det svensk-finske initiativet om å innlemme Petersberg-oppgavene. Dette forslaget oppnådde altså konsensus i en beslutningsprosess hvor også de store aktørene var åpne for å endre preferanser, og en slik endring i preferansene til de store aktørene på en viktig regjeringskonferanse er bemerkelsesverdig. Dette overraskende empiriske funnet kunne ikke bli forklart på en tilfredsstillende måte med bakgrunn i et interessebasert analytisk perspektiv som intergovernmentalismen.

Derfor ble en alternativ og supplerende hypotese drøftet, hvor det ble antatt at samtlige aktører, inkludert Frankrike, Tyskland og Storbritannia, sluttet opp om det svensk-finske forslaget som følge av at argumentene i dette forslaget evnet å mobilisere de andre aktørene til å nå konsensus. Denne hypotesen ble styrket ved at de empiriske funnene vedrørende beslutningsprosessen på IGC'en, viste at Sverige og Finland *ikke* fikk

gjennomslag ved at de hadde de mest ”intense preferansene” eller benyttet seg av trusler om å blokkere andre forslag. Det svensk-finske initiativet fikk oppslutning fordi det var konsensuspreget og basert på verdier knyttet til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk som samtlige aktører kunne slutte opp om.

Analysen av Finlands initiativ for å innlemme en nordlig dimensjon som en del av EUs eksterne relasjoner, viste nytten av å benytte to supplerende teoretiske perspektiv. Finland forhandlet til en viss grad strategisk ved å tilby støtte til de sørlige medlemsstatenes initiativ om en middelhavdimensjon for EUs eksterne relasjoner. Finland håpet med dette å oppnå tilsvarende støtte fra de sørlige medlemsstatene da Finland lanserte initiativet om en nordlig dimensjon for EU i 1997. Det er interessant å merke seg at en småstat som Finland *de facto* forhandlet strategisk for å få gjennomslag for et initiativ i EU. Finland forhandlet imidlertid ikke utelukkende strategisk, men benyttet store administrative ressurser på å overtale og forklare både Kommisjonen og EUs medlemsstater hva forslaget om en nordlig dimensjon egentlig skulle inneholde. Analysen i kapittel 5 avkreftet til en viss grad hypotesen, som ble formulert på bakgrunn av intergovernmentalismen, om at initiativet fikk oppslutning fordi det overlappet de andre medlemsstaters nasjonale interesser. Både Danmark og Sverige og andre stater som kunne antas å ha sammenfallende nasjonale interesser var innledningsvis skeptiske til det finske initiativet, og det er utilstrekkelig å utelukkende forklare oppslutningen om initiativet på denne bakgrunn. EUs nordlige dimensjon fikk oppslutning fra de andre aktørene, fordi Finland inviterte en rekke aktører med på den politiske prosessen for å utvikle initiativets innhold. Både Sverige og Danmark tok derfor sterkere interesse for initiativet, og videreutviklet EUs nordlige dimensjon under formannskapsperiodene i 2001 for Sverige, og 2002 for Danmark.

Med utgangspunkt i deliberativ teori viste analysen at initiativet fikk gjennomslag ikke bare fordi Finland til en viss grad forhandlet strategisk, men også fordi forslaget var åpent, lite ressurskrevende og basert på verdier samtlige medlemsstater og Kommisjonen kunne slutte opp om. Det er også interessant å merke seg at flere av de nye småstatene i Øst-Europa har studert det finske initiativet, og Haukkala (2002) påpeker at det er rimelig å forvente at de kommende medlemsstatene vil fremsette initiativ om en såkalt ”østlig

dimensjon” etter utvidelsen trer i kraft. Utvidelsen av EU vil legge store føringer på hvordan FUSP utvikles og hvordan småstater opptrer i dette samarbeidet.

6.2 Videre utvikling for småstater i FUSP.

I diskusjonene om en felles sikkerhets- og forsvarspolitik i EUs grunnlovskonvent⁴⁸ ble muligheten for flere flertallsavgjørelser diskutert, og dersom flere flertallsavgjørelser blir akseptert vil medlemsstatene i langt mindre grad ha mulighet til å blokkere ulike vedtak. På sikt er det rimelig å anta at EUs videre utvikling innenfor sikkerhets- og forsvarspolitik vil by på flere sentrale utfordringer for småstater som av ulike årsaker ikke deltar fullt ut EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Både Sverige og Finlands muligheter til å være nøytrale og samtidig aktive medlem av FUSP kan reduseres på sikt, gitt at EU stadig fordyper samarbeidet innenfor utenriks-, sikkerhetspolitikk- og forsvarspolitik. Det samme gjelder for det danske ”forbeholdet” i EUs forsvarspolitiske saker, og en gryende dansk debatt om dette er intensivert under arbeidet med EU-konventet og den internasjonale situasjonen etter 11. september 2001 (Møller 2003).

I diskusjonene vedrørende sikkerhets- og forsvarspolitik i Konventet har spørsmålet om å inkludere en ”solidaritetsklausul” vært sentralt (Crum 2003:8), og det endelige utkastet fra Konventet (CONV 850/03, Art I-42) inneholder et forslag om å styrke de gjensidige forsvarsforpliktelsene mellom EUs medlemsstater. Forslaget fra Konventet innebærer riktignok ikke en ”hard”, gjensidig forsvarsforpliktelse for medlemsstatene i EU à la VEU eller NATOs artikkel fem, men er ment å mobilisere EUs tilgjengelige ressurser blant annet i forbindelse med et potensielt terrorangrep på én eller flere medlemsstater. De nye truslene, som ikke nødvendigvis kommer fra en fiendtlig stat, men f.eks. en terrorgruppe, kan bidra til å styrke den gjensidige solidariteten mellom EUs medlemsstater i sikkerhets- og forsvarsspørsmål. En slik ”solidaritetsklausul” for EU bidrar til å tøye begrepet ”ikke-allierte” for de to statene Sverige og Finland. Den finske parlamentarikeren, Kimmo

⁴⁸ I desember 2001 vedtok EU-landene å etablere et Konvent for å reformere EUs traktater i forbindelse med spørsmål knyttet til institusjoner og beslutningsprosesser, internasjonale forhold, utvidelsen og demokratisk legitimitet. Konventet ledes av den tidligere franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing, og skal legge frem de ulike forslagene på regjeringskonferansen i oktober 2003.

Kilijunen, som deltok i Konventets arbeidsgruppe for forsvarsspørsmål⁴⁹, påpekte imidlertid i et intervju at Finland ikke kom til å reservere seg mot dette forslaget (Kilijunen 2003 [intervju]). Kilijunen fremhevet at det var konsensus i arbeidsgruppen angående solidaritetsklausulen, men det var ikke konsensus om å inkludere en ”hard”, gjensidig forsvarsgaranti. Dermed er fremdeles finsk medlemskap i EU mulig å forene med å være ”ikke-alliert” rent militært, men den finske ikke-alliansepolitikken er under et visst press. Finland frykter også en viss marginalisering dersom EU innfører mer fleksible ordninger hvor f.eks. kun de villige stater deltar i ulike militære operasjoner i EU-regi.

De nordiske stater har etter hvert utviklet en mer sammenfallende forståelse av EU som sikkerhetspolitisk aktør, og at de samlet kan potensielt ha mer innflytelse enn ved alenegang. De tre nordiske stater deler posisjoner i forhold til at EU ikke bør utvikle gjensidige forsvarsgarantier, og de tre nordiske statene har samarbeidet og vært innflytelsesrike i utviklingen av EUs sivile krisehåndteringsoppgaver. Selv om det er trekk som tyder på et intensivert nordisk samarbeid, innebærer fremdeles de ulike deltakelsesformene de nordiske stater har i EUs institusjonelle kontekst at få konkrete nordiske felles initiativ foreligger i FUSP og ESDP.

Forslaget fra Konventet (CONV 850/03) innebærer at EU sannsynligvis kommer til å avskaffe den roterende formannskapsordningen, noe flere av småstatene i EU er motstandere av. Formannskapsperiodene bidrar gjerne til økt ansvarsfølelse for de statene som innehar vervet, noe som også kan sies å gjelde for de tre nordiske statene i perioden 1999-2002. EU har blitt betraktet som en stadig viktigere aktør i internasjonal politikk hos den politiske eliten i de tre nordiske stater, særlig etter formannskapsperiodene.

Enkelte studier, som Cameron (1998:61), har hevdet at småstater er mindre egnede i å håndtere formannskapet og EUs eksterne representasjon:

“...Size clearly matters, in part because capacity of the diplomatic service holding the Presidency does have an impact on the ability of the Union to operate an effective CFSP. ...(.) those Member States with global diplomatic capabilities clearly enjoy an advantage”.

⁴⁹ Arbeidsgruppe 8 i Konventet presenterte sluttrapporten 16. desember 2002. Denne rapporten blir ofte omtalt som ”Barnierrapporten”, oppkalt etter den franske lederen for arbeidsgruppen, Michel Barnier.

Dette kan imidlertid tilbakevises med bakgrunn i de formannskapsperiodene de tre nordiske statene har gjennomført i perioden 1999-2002. De nordiske statene har vært aktive under formannskapene og bidratt til at EU har styrket sine eksterne relasjoner generelt, og mot de nordlige områdene spesielt.

Formannskapsperiodene representerer også interessante politiske prosesser i samspillet mellom det nasjonale nivå og EU-nivå, hvor ulike mekanismer igangsetter sosialisering- og læringsprosesser. En slik mekanisme har blant annet vært formannskapet, og selv om forslaget fra Konventet innebærer at det roterende formannskapet kan bli avskaffet, er kunnskap om sosialisering- og læringsprosessene i forhold mellom småstater og EU ytterst relevante i fremtiden - ikke minst når EU utvides med 10 nye medlemsstater. Checkel (2001b:53) fremhever at sosial læring innebærer:

” a process whereby actors, through interaction with broader institutional contexts (...) acquire new interests and preferences – in the absence of obvious material incentives”.

For å kunne forstå hvordan slik læring er mulig i EU er det som Sjursen (2003:17) skriver, viktig at analysene har konsepter og begreper som innebærer at aktører antas å være “kommunikativt kompetente”, dvs. at de er i stand til å vurdere den normative gyldigheten av ulike handlingsalternativer. EU medfører læring og sosialisering for de involverte aktører, og den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU-25 utgjør på denne bakgrunn en meget interessant arena for videre studier av sosialisering- og læringsprosesser i samspillet mellom småstater og EU.

6.3 Teoretiske implikasjoner.

Den teoretiske debatten i internasjonal politikk henfaller ofte til ”enten-eller spørsmål” om hvorvidt aktører er drevet av rasjonelle egeninteresser (realisme, liberal intergovernmentalisme), eller om normer, argumenter og identitet kan være konstituerende for atferd (sosialkonstruktivisme) (Checkel 2001b, 2002). Denne debatten inneholder ofte tendenser til polemikk på metanivå, og det er sjelden at teoriene antagelser anvendes eksplisitt i empiriske studier. En ambisjon i denne oppgaven har derfor vært å anvende to ulike teorier på studiet av småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, for på den måten å fange opp flere dimensjoner ved de empiriske forholdene som er blitt studert. I oppgaven ble det med bakgrunn i de ulike teoriene

deduktivt utledet hypoteser om forventinger til empiriske funn. Denne fremgangsmåten, hvor det *deduktivt* ble utledet forventinger om empiriske funn, og deretter foretatt en mer *induktiv* vurdering av de teoretiske antagelsene på bakgrunn av de empiriske studiene, støttes også av Robert Keohane, som hevder at ”fakta uten teori er på sikt like uinteressant som teori uten fakta” (sitert i Jørgensen 1996). Teoriutvikling er et samspill mellom induksjon og deduksjon (Andersen 1997:135), og i denne seksjonen vil teoriene antagelser bli nærmere diskutert med bakgrunn i de empiriske funnene.

De to teoriene har blitt brukt utfyllende og eklektisk i denne oppgaven. Imidlertid er en sentral teoretisk implikasjon den begrensede nytten liberal intergovernmentalisme har hatt i studiet av Sverige, Danmark og Finland i FUSP. Empirien i denne oppgaven viser at småstater faktisk har fått gjennomslag for ulike initiativ. I tillegg har det vært vist at intergovernmentalismens antagelser ikke egner seg særlig godt til å forklare hvorfor småstater av og til får gjennomslag for ulike initiativ. I studiet av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er antagelsen om at statene utelukkende er rasjonelle ved å maksimere nasjonale interesser problematisk av flere grunner.

I denne oppgaven er det blitt vist empirisk at aktørene i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk også tar hensyn til at argumenter i dette samarbeidet må bli oppfattet som legitime ut fra felles normative standarder. Aktørene i EU har i de tilfellene som har blitt analysert i denne oppgaven, søkt å nå konsensus om felles posisjoner i beslutningsprosessene. De empiriske funnene i denne oppgaven viser at Sverige og Finland har fått gjennomslag for ulike initiativ, til tross for at store stater har hatt andre posisjoner, og dette er uventede og overraskende empiriske funn.

Analysen i denne oppgaven har hatt hovedfokus i tidsrommet 1996-2001, og forholdet mellom FUSP og medlemsstatene har vært *dynamisk* i denne perioden. De to casene som er blitt analysert i denne oppgaven viser at interaksjonen i FUSP og EUs eksterne relasjoner har en viktig språklig dimensjon ved at aktørene utveksler ideer og argumenter for å koordinere og ta felles beslutninger på EU-nivå. Strategisk forhandling i form av kjøpslåing med trusler eller belønninger var ikke sterkt til stede i beslutningsprosessene, selv om Finland til en viss grad forhandlet strategisk i innlemmingen av EUs nordlige

dimensjon. De empiriske observasjonene i denne oppgaven viser at materielle ressurser og makt ikke er så utslagsgivende i beslutningsprosessene i FUSP som det ble forventet på bakgrunn av intergovernmentalismen.

Nå må riktignok denne oppgaven ikke tolkes dit hen at småstater dominerer samarbeidet i FUSP - det ville være en kraftig overdrivelse. Det er de store statene som er de viktigste aktørene i FUSP, og for at EU i det hele tatt skal utvikle en effektiv utenriks- og sikkerhetspolitikk forventes det at de innehar en lederposisjon i dette samarbeidet. Imidlertid har denne oppgaven vist at også de store statene må ta hensyn til småstaters initiativ, blant annet for å sikre legitimitet i beslutningsprosessen. Dette er uventet på bakgrunn av tidligere antagelser som har blitt gjort om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, hvor det som regel blir antatt at strategisk forhandling er utslagsgivende i beslutningene, og at de store statene mer eller mindre ”gjør som de vil”.

Selv om de to initiativene som har blitt analysert i denne oppgaven ikke innebærer at småstater til enhver tid er innflytelsesrike i FUSP, støttes de empiriske funnene i denne oppgaven av Tonras empiriske funn (2001). I et bredere perspektiv har det vært dokumentert at de utenrikspolitiske beslutningsstrukturer i vesteuropeiske stater i de senere år har opplevd en *europisering* ved at beslutninger fattet på EU-nivå gjennomsyrrer flere og flere saksområder på nasjonalt nivå (Hanf & Soetendorp 1998:1). EU har i økende grad blitt den viktigste og mest relevante referanserammen for ulike aktører på nasjonalt nivå, og dette gjelder også for utenriks- og sikkerhetspolitikk (Tonra 2001). Flere studier viser at EU-medlemskap i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken i søyle II, har påvirket den nasjonale utenrikspolitikken til småstater langs flere dimensjoner, blant annet ved at mer informasjon er blitt tilgjengelig, samtidig som småstater fått økt tilgang til internasjonale beslutningstakere. Videre har småstater fått økt administrativ kapasitet, og på bakgrunn av dette har de utviklet en mer ”dynamisk diplomatisk kultur” (Jørgensen 1997; Tonra 2001). I både min studie og i Tonras studie av Danmark, Irland og Nederland, har det blitt påvist at småstater faktisk kan få gjennomslag for initiativ i FUSP.

Etter mitt skjønn må derfor *europiseringstesen* utvides til også å gjelde fra nasjonalt til europeisk nivå: forholdet mellom de to nivåene påvirker hverandre gjensidig. Deltagelsen

i FUSP medfører på den ene siden at småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk blir *européisert*. Samtidig innebærer deltagelsen i FUSP formelle og uformelle muligheter for innflytelse, som småstater *de facto* benytter. Småstater evner faktisk å få gjennomslag for initiativ, fordi de institusjonelle rammene i FUSP fremhever konsensus og ”*the power of the better argument*”, slik det har blitt illustrert i denne oppgaven. Dette innebærer at det må utvikles teoretiske begreper som kan bidra med å analysere slike fenomener i internasjonal politikk generelt, og utenrikspolitisk integrasjon i Europa spesielt.

Funnene i denne oppgaven er særlig uventet på bakgrunn av liberal intergovernmentalisme, og dette skyldes først og fremst en teoretisk retning som forstår *rasjonalitet* i form av å maksimere egeninteresser ikke har utviklet tilfredsstillende begreper og konsepter som evner å forklare hvorfor småstater av og til får gjennomslag for saker. Argumentet for å benytte en utvidet forståelse av *rasjonalitet* er styrket etter funnene i denne oppgaven. Denne formen for rasjonalitet, som altså innebærer at aktørene er *kommunikativt rasjonelle* ved å rettferdiggjøre argumenter og forklare handlinger, har vist seg å være nødvendig for å forklare hvorfor småstater av og til får gjennomslag for forslag i FUSP. Det har blitt vist at Risses idealbetingelser for kommunikativ rasjonalitet i internasjonal politikk, faktisk er imøtekommet i beslutninger innenfor FUSP og EUs eksterne relasjoner. Dette styrker sannsynligheten for at aktører opptrer i samsvar med den kommunikative forståelsen av *rasjonalitet*, noe som også er uventet i og med at de fleste analyser av EUs utenrikspolitikk konkluderer med at EUs utenrikspolitikk er ineffektiv og beslutningslammet på grunn av motstridende nasjonale interesser. Ved å utelukkende fokusere på at stater er drevet av materielle egeninteresser, risikerer man derfor at viktige dimensjoner ved EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som sådan blir oversett. En teoretisk implikasjon er dermed at dersom de nasjonale interessene i FUSP ikke er så fremtredende som liberal intergovernmentalisme antar, er det heller ikke noen grunn til å forvente at FUSP vil opphøre og eksistere i nær fremtid.

Som det har blitt illustrert i denne oppgaven er beslutningsprosessen i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk en dynamisk prosess, hvor felles posisjoner kan oppnås som et resultat av interaksjon og deliberasjon mellom medlemsstatene og EUs institusjoner. Dersom dette gjelder for flere case enn de to som ble drøftet i denne oppgaven, er det rimelig å

hevde at FUSP sannsynligvis vil utvikles og forsterkes i fremtiden - ikke bare fordi de enkelte medlemsstater ser seg tjent med dette i forhold til nasjonale interesser, men også fordi man er bundet moralsk, verdimesig og rettslig til dette samarbeidet gjennom en logikk som innebærer de beste argumenter og viljen til å søke konsensus. De normative og rettslige aspektene ved FUSP bør derfor inkluderes i videre studier som søker å forstå dynamikken i FUSP - ikke minst bør videre studier reflektere at det kan være legitimiteten og kvaliteten i beslutningsprosessene som bidrar til at FUSP fremdeles består som system.

Litteraturliste.

- Allen, David (1996). "Conclusions: the European rescue of national foreign policy?", s. 288-305 i Christopher Hill (red.): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Allen, David (1998). "Who speaks for Europe?: The search for an Effective and Coherent External Policy", s. 41-59 i John Peterson & Helene Sjursen (red.): *A common Foreign Policy for Europe? Competing visions for the CFSP*. London: Routledge.
- Andersen, Ib (1990). *Valg av organisasjons sosiologiske metoder - et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, Svein (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein (2003). *On a clear day you can see the EU. Case Study Methodology in EU Research*. ARENA Working Paper 16/03.
- Amsterdam-traktaten [online]. – URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties/].
- Archer, Clive (1997). *Finland, Sweden and the IGC & Defence*, International Security Information Service. Briefing Paper No.8, Tilgjengelig [online] - URL:[http://www.isis-europe.org/isieu].
- Archer, Clive (2001). "The Northern Dimension as a soft-Soft Option for the Baltic States' Security", s.188-209 i Hanna Ojanen (red.): *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Arter, David (2000). "Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'", *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 677-697.
- Barbé, Esther (2000). "Spanish worries about a North South divide", s.80-94 i Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (red.): *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Bengtsson, Rikard & Strömvik, Maria (2001). "Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken - Sverige i världspolitikens strålkastarljus", s. 152-171 i Jonas Tallberg (red.): *När Europea kom til Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. Borås: SNS Förlag.
- Bicchi, Federica (2003). *Defining European Interests in Foreign Policy: Insights from the Mediterranean Case*. ARENA Working Paper 03/13.
- Bjurulf, Bo (2001). "The Role of the Presidency in Managing the European Union", s. 45-55 i *Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU*, ARENA Rapport nr. 4/2001.
- Blomberg, Jaakko (2001). *The EU as an Instrument of the Member States in Foreign, Security and Defence Policy of the European Union*. Tale av Jaakko Blomberg, statssekretær, Kuressaare, Estland 8. mai 2001. Tilgjengelig [online] -URL: [http://www.vnk.fi/].
- Bohman, J. (1996) *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Bonvinci, Gianni & Vaahtoranta, Tapani (2000). "Conclusions: The Northern Security Dimension", s. 259-267 i Gianni Bonvinci, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (red.): *The Northern EU: National views on the Emerging Security Dimension of the EU*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Bretherton, C. & Vogler J. (1999). *The EU as a Global Actor*. London: Routledge.
- Cameron, Fraser (1998). "Building a common foreign policy: do institutions matter?", s. 59-77 i John Peterson & Helene Sjursen (red.): *A common Foreign Policy for Europe? Competing visions for the CFSP*. London: Routledge.
- Checkel, Jeffrey (2000). *Bridging the Rational- Choice/ Constructivist Gap? Theorizing Social Interaction in European Institutions*. ARENA Working Paper 00/11.
- Checkel, Jeffrey (2001a). *Taking Deliberation Seriously*. ARENA Working Paper 01/14.
- Checkel, Jeffrey (2001b). "Social Construction and European Integration", s. 50-66 i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (red.): *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications.
- Communication of the Swedish Government (1995). *On the 1996 IGC*. Tilgjengelig [online] - URL: [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlment/peen2.htm.]
- Crum, Ben (2003). *Towards Finality? A preliminary assessment of the achievements of the European Convention*. ARENA Working Paper 03/4.
- Deutsch, Karl W. (1961). "Security Communities", fra *Political Communities at the International Level* (1954), gjengitt i J.N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, 1. utg. s. 98-105.
- Dosenrode von, Søren Z. (1998). "Denmark: The Testing of a Hesitant Membership", s. 52-69 i Kenneth Hanf & Ben Soetendorp (red.): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London og New York: Longman.

- Dosenrode von, Søren Z. (2000). "Danish EU-Policy Making", s.381-403 i Hans Branner & Morten Kelstrup (red.): *Denmark's Policy Towards Europe After 1945. History, Theory and Options*. Odense: Odense University Press.
- Duff, Andrew (1997). *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*. London: Federal Trust.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Economist (2001): "Europe's foreign policy: Guess who wasn't coming to dinner?". 10. november 2001.
- Elster, Jon (1991). *Argumenter og forhandlinger: om strategisk bruk av kommunikatív atferd*. Bergen: LOS-senteret.
- Elster, Jon (1992). "Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante", i Raino Malnes og Arild Underdal (red.): *Rationality and Institutions. Essays in honour of Knut Midgaard on the occasion of his 60th birthday, February 11, 1991*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle (1992). *Strategisk og kommunikatív handling: en kommentar til Jon Elster*. Bergen: LOS-senter. Notat 19.
- Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle (1997). "Conceptualizing Politics: Strategic or Communicative Action?", *Scandinavian Political Studies* 20 (3): 219-241.
- Eriksen, Erik Oddvar (2000). "Deliberative supranationalism in the EU", i Erik Oddvar Eriksen, & John Erik Fossum (red.): *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, Jon Erik (2000). "Conclusion: legitimation through deliberation" i Erik Oddvar Eriksen, & John Erik Fossum (red.): *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001). *Hvorfor deliberativt demokrati?* ARENA Working Paper 01/15.
- Europakommisjonen (1999). *Conclusions of the Chair 1999*. Tilgjengelig [online] - URL: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/].
- Europakommisjonen (2000). *Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the EU*. Tilgjengelig[online]-Url: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_en.pdf].
- European Convention (2003) *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*. CONV 850/03, Brussel 21. 18 juli 2003.
- Fierke, Karin & Wiener, Antje (2001). "Constructing Institutional Interests: EU and NATO", s.121-140 i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (red.): *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications.
- Filténborg, Mette, Stefan Gänzle Sicard & Elisabeth Johansson (2002). "An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy: 'Network governance' and the Case of the Northern Dimension Initiative", *Cooperation and Conflict* 37(4): 387-407.
- Forsberg, Thomas & Ojanen, Hanna (2000). "Finland's new policy: Using the EU for stability in the North", s. 115-130 i Gianni Bonvici, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (red.): *The Northern EU: National views on the Emerging Security Dimension of the EU*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Forster, Anthony (1998). "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies* 36 (3): 347-368.
- Gehring, Thomas (2003). *Communicative Rationality in European Governance. Interests and Communicative Action in Functionally Differentiated Single Market Regulation*. Paper presentert på CIDEL Workshop i Firenze, februar 2003. Tilgjengelig [online] – URL: [http://www.arena.uio.no/cidel/].
- Glarbo, Kenneth (2001). "Reconstructing a Common European Foreign Policy", s. 140-158 i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (red.): *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications.
- Gourlay, Catriona & Remacle, Eric (1998). "The 1996 IGC: The Actors and their Interaction", s. 59-94 i Kjell A. Eliassen (red.): *Foreign and Security Policy in the European Union*. London: Sage Publications.
- Græger, Nina, Henrik Larsen & Hanna Ojanen (2002). *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a Theme*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Gustenau, Gustav (1999). *Towards a Common European Policy on Security and Defence: An Austrian View of Challenges for the "Post-neutrals"*. EU-ISS Occasional Paper 9, October 1999. Tilgjengelig [online] - URL:[http://www.isis-europe.org/isisu].
- Hagen, Kåre (2001). "Welfare, Employment and Social Policy: Is there a Nordic Agenda?", s. 17-29 i *Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU*. ARENA Rapport 4/2001.
- Hallenberg, Jan (2000). "Swedish Foreign and Security Policy", s. 19-33 i Lee Miles (red.): *Sweden and the European Union Evaluated*. London: Continuum.

- Halonen, Tarja & Wallen Lena Hjelm- (1996). "A Swedish-Finnish initiative designed to strengthen the EU's conflict management capability". Felles artikkel i Helsingin Sanomat og Dagens Nyheter 21 April, 1996. Tilgjengelig [online] - URL: [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fi/210496.html].
- Hanf, Kenneth & Soetendorp, Ben (1998). "Small States and the Europeanization of Public Policy" i Kenneth Hanf og Ben Soetendorp (red.): *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London og New York: Longman.
- Hansen, Jens Jørgen (2002). *De nordiske lande og ESFP*. Rapport nr. 9 /2002. København: DUPI.
- Haukkala, Hiski (2001). "Succeeding without Success? The Northern Dimension of the European Union", *Northern Dimensions 2001 - The Yearbook of Finnish Foreign Policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.
- Haukkala, Hiski, (2002). *Towards a Union of Dimensions: The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension* FIIA Rapport 2/2002. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Heininen, Lassi (1998). "Finland as a Northern Country in the New North Europe", s.25-49 i Lassi Heinien & Jyrki Käkönen (red.): *The New North Europe. Perspectives on the Northern Dimension*. Tampere: Tampere Peace Research Institute.
- Heininen, Lassi (2001). "Ideas and Outcomes: Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative", s. 20-54 i Hanna Ojanen (red.): *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Hellevik, Ottar (1994). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herolf, Gunilla (1999). "The Role of Non-Aligned States in European Defence Organisations: Finland and Sweden", s. 137-167 i Mathias Jopp & Hanna Ojanen (red.): *European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Herolf, Gunilla & Lindahl, Rutger (2000a). "Sweden: continuity and change", s.155-138 i Hanna Ojanen, Gunilla Herolf & Rutger Lindahl (red.): *Non-Alignment and European Security Policy: Ambiguity at Work*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Herolf, Gunilla (2000). "The Swedish Approach: Constructive competition for a common goal", s.141-161 i Gianni Bonvici, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (red.): *The Northern EU: National views on the Emerging Security Dimension of the EU*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Heurlin, Bertel (1996). "Denmark: a new activism in foreign and security policy", s.166-186 i Christopher Hill (red.): *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Heurlin, Bertel (1999). *Denmark and the Northern Dimension*. DUPI Working Papers, nr.11/99.
- Heurlin, Bertel (2000). "Danish hopes: From a fuzzy concept to a model case", s.161-182 i Gianni Bonvici, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (red.): *The Northern EU: National views on the Emerging Security Dimension of the EU*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Hill, Christopher (1993). "The Capabilities – Expectations Gap, or conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305-328.
- Hill, Christopher (1996). *The actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Hill, Christopher (1998a). "Closing the capabilities-expectations gap?", s.18-39 i John Peterson & Sjurten Helene (red.): *A common Foreign Policy for Europe? Competing visions for the CFSP*. London and New York: Routledge.
- Hill, Christopher (1998b). "Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policy and the CFSP" i Jan Zielonka (red.): *Paradoxes of the European Foreign Policy*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- Holm, Hans Henrik (1997). "Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints", s. 52-81 i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Ifestos, Panayiotis (1987). *European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot: Avebury.
- Ingebritsen, Christine (1998). *The Nordic states and European unity*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Joenniemi, Pertti (1998). "From Small to Smart: Reflections on the Concepts of Small States", *Irish Studies in International Affairs* (9): 61-62.
- Joerges, Christian & Neyer, Jürgen (1997). "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes. The Constitutionalisation of Comitology", *European Law Journal* 4 (4): 609-625.
- Jopp, Mathias & Warjovaara, Riku (red.) (1998): *Approaching the Northern Dimension of the CFSP: Challenges and opportunities for the EU in the emerging European security order*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Jørgensen, Knud Erik (1996). *Det udenrigspolitiske samarbejde i Den Europæiske Union*. Århus: Systime.

- Jørgensen, Knud Erik (1997). "PoCo: The Diplomatic Republic of Europe", s. 167-181 i Knud Erik Jørgensen (red.): *Reflective approaches to European Governance*. London: Macmillan.
- Jørgensen, Knud Erik (1999). "Possibilities of a 'Nordic' Influence on the Development of the CFSP?", i Mathias Jopp & Hanna Ojanen (red.): *European Security Integration. Implications for Non-alignment and Alliances*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Kagan, Robert (2003). *Paradise and Power. America and Power in the New World Order*. London: Atlantic Books.
- Kaukaoja, Sarita (2001). "Experiences from the Finnish Presidency", s. 55-61 i *Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU*. ARENA Rapport nr. 4/2001.
- Keatinge, Patrick (1997). "Security and Defence", s. 107-119 i Ben Tonra (red.): *Amsterdam: What the Treaty Means*. Dublin: Institute of European Affairs.
- Krasner, Stephen (1999). "Logics of Consequences and Appropriateness in the International System, i Morten Egeberg & Per Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Larsen, Henrik (2000). "Danish CFSP Policy in the Post- Cold – War Period. Continuity or Change?, *Cooperation and Conflict* 35 (1): 37-63.
- Laursen, Johnny N. & Olesen, Thorsten Borring (2000). "A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European Policies", s.223-260 i Hans Branner & Morten Kelstrup (red.): *Denmark's Policy Towards Europe After 1945. History, Theory and Options*. Odense: Odense University Press.
- Lindahl, Rutger (1999). "Sweden and the CFSP- Experiences from the EU Membership", s.183-197 i Paul Luif & Karin Oberegelsbacher (red.): *Austria, Finland and Sweden. The Initial Years of EU Membership*. Wien: Federal Academy of Public Administration and the AIIA.
- Lipponen, Paavo (1998). (Appendix II). "The European Union Needs a Policy for the Northern Dimension", s. 125-133 i Lassi Heinien & Jyrki Käkönen (red.): *The New North Europe. Perspectives on the Northern Dimension*. Tampere: Tampere Peace Research Institute.
- Luif, Paul (1995). "The Attitudes of the EFTA Neutrals Toward a Common Foreign and Security Policy", i Paul Luif (red.): *On the Road to Brussels: The political Dimension of Austria's Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Wien: Braumüller.
- Matlary, Janne Haaland (1997). "Epilogue: New Bottles for new Wine", s. 201-215 i Knud Erik Jørgensen (red.): *Reflective approaches to European Governance*. London: Macmillan.
- Matlary, Janne Haaland (2001). "Nordic Security Policy: The EU as a Catalyst", s. 35-45 i *Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU*. ARENA Rapport nr. 4/2001.
- Matlary, Janne Haaland (2002). *Intervention for Human Rights in Europe*. Basingstoke/New York: Palgrave.
- Mearsheimer, John (1995). "The False Promise of International Institutions", *International Security* 19 (3): 5-49.
- Memorandum of the Foreign Ministry (1995). *The views of the Finnish Government concerning the 1996 Intergovernmental Conference*. Tilgjengelig [online] - URL: [<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlment/peen2.htm>.]
- Memorandum from Finland and Sweden (1996). *The IGC and the Security and Defence Dimension: Towards an Enhanced EU Role in Crisis Management*. Tilgjengelig [online] - URL: [<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home>].
- Miles, Lee (1997). *Sweden and European Integration*. Aldershot: Ashgate.
- Miles, Lee & Sundelius Bengt (2000). "EU Icing on a Baltic Cake: Swedish Policy towards the Baltic Sea and EU Northern Dimensions", s. 33-51 i Lee Miles (red.): *Sweden and the European Union evaluated*. London: Continuum.
- Miles, Lee (2003). "Evaluating the Danish Presidency", i Per Carlsen & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the EC: A liberal intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473- 521.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (1999). "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation", *International Organization* 53 (2): 267-306.
- Moravcsik, Andrew & Nicolaidis, Kalypso (1999). "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions", *Journal of Common Market Studies* 37 (1): 59-85.
- Moravcsik, Andrew (2001). "Constructivism and European Integration: A Critique", s. 176-189 i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen & Antje Wiener (red.): *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications.
- Morgenthau, Hans J. (1985). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Sixth Edition, New York: Alfred A. Knoph.

- Mouritzen, Hans (1997). "Denmark in the Post-Cold War Era: The Salient Action Spheres", i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Møller, Per Stig (2003). *En verden i forandring: Regeringens bud på nye prioriteringer i Danmarks udenrigspolitik*. IIS, E-paper nr. 3 Juni 2003. Tilgjengelig [online] URL: [http://www.dupi.dk/].
- Norrback, Olle (1998). "Small States and European Security". *Irish Studies in International Affairs* (9): 5-9.
- Novack, Jennifer (2001). "The Northern Dimension in Sweden's EU Policies: From Baltic Supremacy to European Unity?", s. 78-107 i Hanna Ojanen (red.): *The Northern Dimension: Fuel for the EU?* Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Ojanen, Hanna (1999a). "How to Customise Your Union: Finland and the "Northern Dimension of the EU", s.13-26 i *Northern Dimensions, Yearbook of the Finnish Institute of International Affairs*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Ojanen, Hanna (1999b). "Finland and the CFSP: Allegiance, Activism and non-alignment", s. 197-219 i Paul Luif & Karin Oberegelsbacher (red.): *Austria, Finland and Sweden. The Initial Years of EU Membership*. Wien: Federal Academy of Public Administration and the AIIA.
- Ojanen, Hanna (2000a). *Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam Development of the CFSP*. International Security Information Service, Occasional Paper 11. Tilgjengelig [online] - URL:[http://www.isis-europe.org/].
- Ojanen, Hanna (2000b). "Finnish non-alignment: drills in flexibility", s. 86-154 i Hanna Ojanen, Gunilla Herolf & Rutger Lindahl (red.): *Non-Alignment and European Security Policy: Ambiguity at Work*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Ojanen, Hanna (2000c). "The Common Foreign and Security Policy", s. 33-86 i Hanna Ojanen, Gunilla Herolf & Rutger Lindahl (red.): *Non-Alignment and European Security Policy: Ambiguity at Work*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Ojanen, Hanna (2002). "Sweden and Finland: What difference does it make to be non-aligned?", s. 154-218 i Nina Græger, Henrik Larsen & Hanna Ojanen (red.): *The ESDP and the Nordic Countries*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Olsen, Johan P. (2003). "Makt og demokrati i Europa: Størrelse teller; men...", *Horisont-Næringspolitiske tidsskrift* (3): 56-68.
- Pagani, Fabrizio (1998). "A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on the European Union", *European Journal of International Law* (9): 737-749.
- Pedersen, Thomas (1996). "Denmark", i Dietrich Rometsch & Wolfgang Wessels (red.): *The European Union and member states Towards institutional fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Persson, Göran (2001). Tale til Europaparlamentet Strasbourg 3. juli 2001. Tilgjengelig [online] - URL: [http://www.eu2001.se/].
- Petersen, Friis Arne (1998). "The International Situation and Danish Foreign Policy 1997", i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Petersen, Nikolaj (1996). *Norden og Europa: Norden og EU's regeringskonferanse 1996*. København: Nordisk Råd.
- Petersen, Nikolaj (1998). "Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union", s. 43-61 i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Petersen, Niels Helveg (1999). "On the European security architecture", i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Peterson, John & Sjørnsen, Helene (1998). "Conclusion: the myth of the CFSP?" i John Peterson & Helene Sjørnsen (red.): *A common Foreign Policy for Europe? Competing visions for the CFSP*. London: Routledge.
- Pijpers, Alfred (1991). "European Political Cooperation and the Realist Paradigm", s.1-8 i Martin Holland (red.): *The Future of Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*. London: Macmillan.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Regeringskansliet (2001) [online] - URL: [http://www.eu2001.se/news/].
- Report of the Danish Foreign Ministry (1995). *Agenda for Europe: the 1996 IGC*. Tilgjengelig [online] - URL: [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlament/peen2.htm].
- Report of the Finnish Government (1996). *Finland's starting-points and objectives for the 1996 IGC*. Tilgjengelig [online] - URL: [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlament/peen2.htm].
- Riddervold, Marianne (2002). *Interesser, verdier eller rettigheter? - En analyse av danske posisjoner i EUs utvidelsesprosess*. ARENA Rapport nr. 8/2002.
- Rieker, Pernille (2000). *Security, integration and identity change*. NUPI Working Paper 611.

- Risse-Kappen, Thomas (1996). "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies* 34 (1): 53-80.
- Risse, Thomas (2000). "'Let's argue!' Communicative Action in World Politics", *International Organization* 54 (1): 1-39.
- Romsloe, Børge (2002). "Konstruktivistiske perspektiver i studiet av europeisk integrasjon. Bokanmeldelse av "The Social Construction of Europe"", *Internasjonal Politikk* (4).
- Ryborg, Ole Vigant (1998). *Det utænkelige nej ...! : historien om 6 måneder, 9 dage og 17 timer, der rystede Europa*. Information/Schultz.
- Schmidt, Kenneth Hansen & Klynge, Casper (2001). *EU og civil krisestyring*. København: Dansk Uderigspolitisk Institut.
- Seabra, Maria João (2000). "Portuguese expectations: Partnership among peripheral countries", s. 237-245 i Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (red.): *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Sedelmeier, Ulrich (2000). "Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-compliance" i Maria Green Cowles & Michael Smith (red.): *The State of the European Union: risks, reform, resistance, and revival* 5. Oxford: Oxford University Press.
- Sjursen, Helene (2000). *Redefining security? The role of the European Union in European security structures*. ARENA Rapport nr.7/2000.
- Sjursen, Helene & Smith, Karen (2001a). *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning Enlargement*. ARENA Working Paper 01/1.
- Sjursen, Helene (2001b). "The Common Foreign and Security Policy: Limits of Intergovernmentalism and the Search for a Global Role", s. 187-205 i Svein Andersen og Kjell Eliassen (red.): *Making Policy in Europe*. London: Sage Publications.
- Sjursen, Helene (2002). "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy", *Journal of Common Market Studies* 40 (3): 491-513.
- Sjursen, Helene (2003a). "Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs", s. 35-54 i Michèle Knodt & Sebastian Princen (red.): *Understanding the European Union's External Relations*. London: Routledge.
- Sjursen, Helene (2003b). *Towards a post-national foreign and security policy?* Paper presentert på ARENA-konferanse 3.-4. oktober 2003.
- Smith, Karen (1998). "The Instruments of European Foreign Policy", s. 67-87 i Jan Zielonka (red.): *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- Smith, Michael E. (2001). "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation", *Journal of European Public Policy* 7 (4): 613-631.
- Strømvik, Maria (1998). "Fifteen votes and one voice?: the CFSP and changing voting alignments in the UN", *Statsvetenskaplig tidskrift* 101 (2): 181-198.
- Strømvik, Maria (1999). "Sverige och EU:s utenrikes- och säkerhetspolitik: ett intensivt men hemligt förhållande?", s. 248-266 i Karl Magnus Johansson (red.): *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Stubb, Alexander (2000). "The Finnish Presidency", *Journal of Common Market Studies* 38, Supplement (1): 49-53.
- Sydow, von Björn (2001). Tale av forsvarsminister Björn von Sydow til Utenrikskomitéen i Europaparlamentet 12. juni 2001. Tilgjengelig [online] - URL: [http://www.eu2001.se/].
- Sydow, von Emily, (2000). "The Nordic Countries seen from Brussels", s. 35-41 i *Nordic Contrasts. Norway, Finland and The EU*. ARENA Rapport nr. 1/2000.
- Tallberg, Jonas (2001). "Innledning- Sveriges ordförandeskap i EU 2001", s. 9-35 i Jonas Tallberg (red.): *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. Borås: SNS Förlag.
- Tonra, Ben (1997). "The impact of Political Cooperation", s. 181-201 i Knud Erik Jørgensen (red.): *Reflective Approaches to European Governance*. London: Macmillan.
- Tonra, Ben (2001). *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Torstila, Pertti (2000). *Reflections on the European Union's Common Foreign and Security Policy during the Finnish Presidency in 1999*. Tale av Pertti Torstila, Director General for Political Affairs, på The Second Annual Conference on Atlanticism, Budapest 3.-4. mars 2000. Tilgjengelig [online] URL:[http://www.vnk.fi/].
- Traktaten om Den europeiske union [online] – URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/].
- Trolle, Ingrid Hjelt af, (2000). "Experiences of preparing for the Swedish EU Presidency", s.61-67 i *Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU*, ARENA Rapport nr. 4/2001.
- Tuomioja, Erkki (2001). *ESDP- a Finnish view*. Tale av Erkki Tuomioja, utenriksminister, Bertelsmann Foundation 18. mai 2001. Tilgjengelig [online] - URL:[http://www.vnk.fi/].

- Udenrigsministeriet (1998). *Amsterdam-traktaten og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik*. Udenrigsministeriet. Tilgængelig [online] - URL [http://www.um.dk/udenrigspolitik/europa/amsterdam/publikationer].
- Underdal, Arild (1984). "Can we, in the study of international politics, do without the model of the state as a rational, unitary actor?", *Internasjonal Politikk*: 63-79.
- Valtasaari, Jukka (1999). *The Common Foreign and Security Policy of the EU; Priorities of the Finnish Presidency*. Tale av Jukka Valtasaari, statssekretær, Helsinki 20.-21. juli 1999. Tilgængelig [online] URL:[http://www.vnk.fi/].
- Vilén, Jari (2002). *Military Non-Alignment in the Context of European Security and Defence Policy*. Tale av Jari Vilén, handelsminister, The Institute of European Affairs 20. februar 2002. Tilgængelig [online] - URL: [http://www.vnk.fi/].
- Wallace, William & Forster, Anthony (2000). "Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance?", s.461-493 i Helen Wallace & William Wallace (red.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Waltz, Kenneth (1997). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- White, Brian (1999). "The European Challenge to Foreign Policy Analysis", *European Journal of International Relations* 5 (1) 37-65.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Second Edition. London: Sage.
- Zielonka, Jan (red.) (1998). *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- Østerud, Øyvind (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Intervjulistene Finland mars/april 2003.

Kari Möttölä, Special Adviser, Political Department of the Ministry of Foreign Affairs.

Kirsti Vilén, Counsellor, Prime Minister's Office.

Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve, Head of Political Department, Ministry of Foreign Affairs.

Timo Ranta, Counselor Prime Minister's Office.

Ari Heikkinen, Head of the Russia Unit, Ministry of Foreign Affairs.

Jari Luoto, Special advisor Prime Minister's Office.

Jari Piipponen, Head of EU-co-ordination, Ministry of Foreign Affairs.

Kimmo Kilijunen, Member of Finnish National Parliament and the Convention.

Elina Kalkku, Head of Security Unit, Ministry for Foreign Affairs.