

# Utformingen av Den europeiske unions utenrikspolicy

*En studie av spenningsfeltet mellom  
Kommisjonens og Rådets policyprosesser rettet  
mot Israel-Palestina-konflikten*

Ola Grønning



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

21.11.2010  
Antall ord: 29200



© Ola Grønning

2010

Tittel: Utformingen av Den europeiske unions utenrikspolicy: En studie av spenningsfeltet mellom Kommisjonens og Rådets policyprosesser rettet mot Israel-Palestina-konflikten

Forfatter: Ola Grønning

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo



# Sammendrag

Tema for denne oppgaven er betydningen av den politiske og administrative organiseringen i EU for utenriks- og sikkerhetspolitiske prosesser i samme institusjon, EU. Med utgangspunkt i to teoretiske perspektiver, liberal intergovernmentalisme og organisasjonsteori, har jeg analysert Kommisjonens og Rådets tilnærming til Israel-Palestina-konflikten i perioden 2001-2009. De to perspektivene har fungert som komplementære synsvinkler og kastet lys over ulike aspekter ved utenriks- og sikkerhetspolitiske prosesser. I analysen viser jeg, med utgangspunkt i et liberalt intergovernmentalt perspektiv, hvordan de lange linjene i politikken overfor partene i konflikten bestemmes fra Rådets side. Det organisasjonsteoretiske perspektivet gir meg muligheten til å ”pakke opp” den institusjonelle arkitekturen i Kommisjonen og Rådet. På den måten vises det i analysen at Kommisjonen har muligheten til å forme og sette politisk fokus i policyprosessene og at Kommisjonen har en rolle der den definerer hvordan Rådets politiske visjoner skal se ut i praksis. Utover dette kan det se ut til at Kommisjonen har ført en aktiv utenrikspolitisk rolle overfor fredsprosessen mellom partene i konflikten.



# Forord

Denne masteroppgaven har blitt til i løpet av våren og høsten 2010, og mange har bidratt til å gjøre det til en spennende og lærerik prosess. Først og fremst vil jeg takke veilederen min, professor Morten Egeberg. Han har kommet med gode kommentarer og ideer når jeg har stått fast. Jeg vil også takke mine medstudenter for de fine pausene og for mye god kollektiv motivasjon.

Som dyslektiker sliter jeg med rettskrivning. Tilretteleggingstjenesten ved Universitetet i Oslo stilte midler til disposisjon i forbindelse med min masteroppgave. Det ga meg muligheten til å benytte meg av privat korrekturlesning av oppgaven. Derfor fortjener Tilretteleggingstjenesten en stor takk. I den sammenheng vil jeg også takke korrekturleser Iver Maudal for hans detaljerte korrektur og raske tilbakemeldinger.

Jeg vil også takke familien for at de alltid har vært der for meg i alle disse årene og for motivasjonen de har gitt meg.

Sist men ikke minst vil jeg takke Reidun Bolsø for hennes veiledning, inspirerende diskusjoner, verdifulle tilbakemeldinger og for at hun har holdt ut med meg gjennom denne prosessen.

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	V
Forord .....	VII
Innholdsfortegnelse.....	VIII
Forkortelser og begrepsforklaringer .....	XI
Liste over figurer.....	XIII
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstilling .....	2
1.2 Bakgrunn .....	4
1.3 Valg og avgrensning av kasuset .....	6
1.4 Begrepsavklaring .....	7
1.5 Perspektiver .....	8
1.6 Disposisjon for oppgaven.....	10
<b>2 Teori og metode .....</b>	<b>12</b>
2.1 Forståelser av rasjonalitet.....	12
2.2 Et organisasjonsperspektiv .....	15
2.2.1 Et sett uavhengige variabler .....	16
2.2.2 Organisasjonsstruktur .....	16
2.2.3 Grad av institusjonalisering .....	19
2.3 Liberal intergovernmentalisme .....	20
2.4 Forventninger til funnene .....	22
2.5 Forskningsdesign.....	23
2.5.1 Metode for innsamling av data.....	26
2.5.2 Metode for analyse av data.....	27
2.5.3 Validitet og reliabilitet i studien .....	28
<b>3 EUs historie, institusjoner og felles utenriks- og sikkerhetspolitikk .....</b>	<b>30</b>
3.1 EUs utenrikspolitiske historie .....	30
3.2 EUs institusjoner .....	34
3.2.1 Det europeiske råd .....	35
3.2.2 Rådet for Den europeiske union .....	36
3.2.3 Europakommisjonen.....	38
3.2.4 Politikkområder og ulike institusjonelle rammeverk .....	40
3.2.5 Den europeisk naboskapspolitikken .....	42
<b>4 Policyprosesser fra 2001 til 2009 .....</b>	<b>45</b>
4.1 Kvartetten, Sikkerhetsstrategien og Europeisk naboskapspolitikk .....	45
4.1.1 ENP, de palestinske selvstyremyndighetene og Israel .....	49
4.1.2 Handlingsplanene .....	53
4.1.3 EU Border Assistance Mission at Rafah crossing point.....	57



4.1.4	En oppsummering.....	57
4.2	Terrorlistingen av Hamas .....	58
4.2.1	Før og etter det palestinske parlamentsvalget i 2006 .....	61
4.2.2	En oppsummering.....	64
4.3	Humanitær krise og ENPs framdriftsrapporter .....	64
4.3.1	En oppsummering.....	67
<b>5</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>68</b>
5.1	Liberal intergovernmentalisme .....	68
5.2	Organisasjonsteori .....	74
5.2.1	Organisasjonsstruktur .....	74
5.2.2	Betydningen av institusjonalisering .....	79
5.3	Oppsummering av kapitlet .....	80
<b>6</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>82</b>
6.1	Fremblikk .....	86
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>87</b>
	<b>Datagrunnlaget for empirien .....</b>	<b>91</b>



# Forkortelser og begrepsforklaringer

AP	Action Plan
DG	Directorates-General
COREPER	De faste representantenes komité (The Committee of Permanent Representatives)
EC	The European Communities (Det europeiske fellesskap (EF))
EEAS	European External Action Service
EF	Det europeiske fellesskap
EMP	Euro-middelhavs-partnerskapet (Euro-Mediterranean Partnership)
ENP	Den europeiske naboskapspolitikken (European Neighbourhood Policy)
ENPI	Europeisk Naboskaps- og Partnerskaps-Instrument (European Neighbourhood and Partnership Instrument)
EPS	Europeisk politisk samarbeid (European Political Cooperation, forløperen til FUSP)
ESDP	Europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk (European Security and Defence Policy)
EU BAM Rafah	EU Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point
EU EOM	Den europeiske unions valgobservatørdelegasjon til Vestbredden og Gaza
FN	De forente nasjoner
FUSP	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
GAERC	Råd for allmenne saker og eksterne forbindelser (General Affairs and External Relations Council)
HR-FUSP	Høyrepresentanten for FUSP
PLO	Palestinas frigjøringsorganisasjon (The Palestine Liberation Organization)
PSS	Det politi- og strafferettslige samarbeidet
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
TIM	Midlertidig internasjonal mekanisme (Temporary International Mechanism)



# Liste over figurer

- |          |   |         |
|----------|---|---------|
| Figur 1. | Søylestrukturen i EU  | Side 35 |
| Figur 2. | Utenrikspolitikkenes institusjonelle struktur i Rådet og Det europeiske råd | Side 36 |
| Figur 3. | Utenrikspolitikkenes institusjonelle struktur i Kommisjonen                 | Side 39 |



# 1 Innledning

Den europeiske union, heretter EU, er med sin komplekse økonomiske, sosiale og politiske integrasjon, en atypisk internasjonal aktør: EU er ikke en stat, men et sett av stater; den er ikke føderasjon, men en union bestående av suverene stater; den er ikke en konføderasjon, men en innviklet struktur med utøvende og lovgivende evne. EU er en organisasjon med overnasjonal karakter, der den lovgivende, utøvende og dømmende myndigheten fullbyrdes på flere nivå og med forskjellige beslutningsprosedyrer. Ordningen av disse myndighetene har utviklet seg på ulike måter og med ulik rytme, avhengig av om en ser på økonomisk, sosial eller politisk integrasjon. ”*A non-identified political object*” er karakteristikken tidligere president i Europakommisjonen, heretter Kommisjonen, Jacques Delors, har brukt om EU (Delors sitert i Pinto 2007:99).

Tema for denne oppgaven er betydningen av den politiske og administrative organiseringen i EU for utenriks- og sikkerhetspolitiske prosesser i samme institusjon, EU. Studien bygger på tidligere forskning som i ulik grad har sett på betydningen av ulike EU-institusjoner i utenriks- og sikkerhetspolitikken (Cameron og Spence 2004; Hellquist 2006; Howorth 2007; Christiansen og Vanhoonacker 2008; Musu 2010). EU har med tiden fått flere og flere oppgaver innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken. Institusjonelt har utenriks- og sikkerhetspolitikken fulgt en annen integrasjonsbane enn politikkområder av økonomisk karakter. Det har medført at den institusjonelle arkitekturen til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk har gått langs andre baner enn de mer tradisjonelle politikkområdene. Kommisjonen har hatt mindre myndighet i utenriks- og sikkerhetspolitikken enn den har nytt innenfor politikkområder som gjelder det indre marked. Samtidig er de fleste av instrumentene i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk av økonomisk og handelskarakter, og faller derfor inn under Kommisjonens virke. Det er derfor interessant å se på hvordan de ulike institusjonene i EU spiller inn på policyprosessene som omhandler utenriks- og sikkerhetspolitikk. For å undersøke dette, benyttes Israel-Palestina-konflikten som kasus. Midtøsten er strategisk viktig for Europa på grunn av olje og gass, samt den geografiske nærheten

og de konstante, virkelige eller latente, konfliktene i regionen. Israel-Palestina-konflikten har i den sammenheng en sentral rolle. Videre er Israel-Palestina-konflikten en av de mest debatterte konfliktene blant medlemsstatene i EU de siste 30 årene. Konflikten var et tema på de første møtene i det europeiske politiske samarbeidet (EPS)<sup>1</sup> på begynnelsen av 70-tallet (Musu 2009:6). Av den grunn anser jeg konflikten mellom Israel og Palestina som en ideell kasusstudie av integrasjonen av utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU.

## 1.1 Problemstilling

Med utgangspunkt i de ovenfor skisserte komplekse forhold, stiller jeg meg innledningsvis følgende spørsmål: *Hvilken betydning har institusjonene og organisasjonsstrukturen i dem for policyprosessene? Er det slik at det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet en har etablert innenfor rammene av unionen preges av de institusjonene en har etablert?*

Formuleringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er kompleks. EU var fram til inngåelsen av Lisboatraktaten bygget opp av tre søyler<sup>2</sup>, som formelt skilte Det europeiske fellesskapet (EF), den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) og det politi- og strafferettslige samarbeidet (PSS). Frakoplingen søylestrukturen utgjør, og de forskjellige beslutningsprosedyrene en finner i hver søyle, kompliserer formuleringen og implementeringen av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Den såkalte fellesskapsmetoden benyttes i søyle 1 (EF) til å formulere policy. Selv om Rådet og Europaparlamentet tar den endelige avgjørelsen, er Kommisjonens rolle signifikant, både i forhold til initiativretten og forvaltningen av policyinstrumentene. Derimot var Kommisjonens formelle rolle i søyle 2 (FUSP) begrenset. Her hadde Kommisjonen kun en assosiasjonsposisjon i forhold til policyprosessen. Det innebar at Kommisjonen formelt ble brukt til rådslagning i utformingsprosessen og at Kommisjonen var stilt på sidelinjen rent formelt sett. Selv om Kommisjonen formelt sett ble holdt utenfor policyprosessen i søyle 2, var det Kommisjonen som i stor grad var ansvarlig for

---

<sup>1</sup> EPS er forløperen til den Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP)

<sup>2</sup> Se side 35 for figur av søylestrukturen.



gjennomføringen og implementeringen av FUSP. Det kan derfor påstås at Kommisjonen, uformelt sett, spilte en nøkkelrolle innenfor FUSP (Howorth 2007:65). Hvis dette var tilfellet, kan det være en indikator på at det mellomstatlige samarbeidet i utenriks- og sikkerhetspolitikken hadde overnasjonale tendenser.

Med utgangspunkt i EUs tilnærming til Israel-Palestina-konflikten ønsker jeg å undersøke hvordan organiseringen av utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU er med på å forme policy. Av den grunn har jeg formulert følgende problemstilling:

*Hva betyr organisasjonsstrukturen i Kommisjonen og Rådet for deres utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten?*

For problemstillingen vil den avhengige variabelen være policyprosessene innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Policyprosessene som avhengig variabel er et naturlig valg. De uavhengige variablene er trekk ved organiseringen av institusjonene Kommisjonen og Rådet, samt organiseringen av forholdet dem imellom.

I problemstillingen nevnes ikke de to resterende institusjonene i EU, Europaparlamentet og EU-domstolen. Årsaken til denne begrensingen er ønsket om å se på de utøvende organene i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Europaparlamentet har medbestemmelsesrett innenfor søyle 1, men det er Kommisjonen som er det utøvende organet. Innenfor søyle 2 er både Parlamentet og EU-domstolen holdt utenfor. Videre har jeg valgt å bruke begrepet Israel-Palestina-konflikten, og ikke Israel og Palestina, som er partene i konflikten. Årsaken til dette er at jeg vil ha et fokus på konflikten i seg selv og ikke Israel og Palestina som sådan. Det betyr imidlertid ikke at jeg ikke vil behandle EUs politikk overfor Israel eller Palestina uavhengig av den andre part. Jeg vil trekke inn EUs politikk overfor partene så lenge jeg anser det som en del av EUs politikk mot en fredsløsning, altså som en del av EUs håndtering av konflikten.

## 1.2 Bakgrunn

En studie av organiseringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk kan ses i sammenheng med europeisk integrasjonsforskning som sådan. Integrasjonsforskningen har tradisjonelt vært sterkt preget av analyser basert på teorier hentet fra ulike perspektiver innenfor skoleretningene i internasjonal politikk. Delvis som en reaksjon på dette tilnærmete ”monopolet”, oppsto ”the public administration turn” innen integrasjonsforskning på 1990-tallet. Innenfor denne retningen oppfattes ikke EU som et særskilt fenomen som krever egne teorier, men som et fenomen som kan studeres ved hjelp av allmenne teorier, for eksempel fra forvaltningsstudier (Trondal 2007). Studiene denne undersøkelsen bygger videre på, har benyttet både teorier fra internasjonal politikk (Soetendrop 2002; Howorth 2007; Yacobi og Newman 2008; Musu 2010) og institusjons- og organisasjonsteori (Cameron og Spence 2004; Hellquist 2006; Christiansen og Vanhoonacker 2008) for å forklare betydningen av EUs institusjoner i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Et problem som har vært sentralt i analyser av europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk har vært å definere selve fenomenet – finnes en faktisk ”europeisk” utenriks- og sikkerhetspolitikk, og hva er rasjonalet som ligger bak politikken? Slike spørsmål er like gamle som fenomenet europeisk integrasjon, og kriteriene for forestillingen om EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er mange og forskjellige (Musu 2010:8). Michael Smith (1996:247) gir følgende forklaring:

The EC and now the EU have long established the material foundations for their presence and the impact in the international arena. These foundations are the reflection of the economic and political weight of the EU, of its institutional capacity and of the ways in which it has enlarged its tasks and roles in the changing world arena. But they are not monolithic, nor do they suppress the claims or the prerogatives of the member states. There is no definite answer to the question “does the EU have a foreign policy?” Rather there is a serie of increasingly well-focused questions about the nature of EU international action and the foundation on which it is based.

Klassiske studier av internasjonal politikk har ut i fra forskjellige konsepter forsøkt å danne en forestilling om hva europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk er. To sentrale konsepter har vært aktørevne og tilstedeværelse. Aktørevne, utviklet av Gunnar Sjostedt (1977), er et konsept som definerer en internasjonal aktør som en enhet, avgrenset fra andre aktører, med autonomi til å skape egne lover og ta egne avgjørelser, og som har visse strukturelle forutsetninger for handling på den internasjonale arena. På den ene siden kan EU med dette konseptet betraktes som en internasjonal aktør. På den annen side kan den mellomstatlige karakteren i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk antyde at politikken kun kan ses på som summen av beslutningene tatt av medlemslandene. Det andre konseptet, tilstedeværelse, utviklet av David Allen og Michael Smith (1990), utdyper konseptet aktørevne ved å hevde at EU har en skiftende og flerdimensjonal tilstedeværelse i internasjonale relasjoner. En sammenhengende europeisk innflytelse på internasjonale relasjoner må aksepteres, selv om måten politikken skapes på er noe uoversiktlig (Musu 2010:9). For David Allen og Michael Smith er EUs tilstedeværelse karakterisert ved to ledd; (a) EU gir til kjenne en karakteristisk form for ytre handling og; (b) EU er oppfattet som viktig av andre aktører i det globale systemet.

Institusjons- og organisasjonsteori er perspektiver som har kommet til å supplere slike tradisjonelle perspektiver på analyser av europeisk integrasjon (Egeberg 2006). Det sentrale i institusjons- og organisasjonsteori er institusjonenes påvirkning på beslutningsutfall (Aspinwall og Schneider 2000:3). Det innebærer at institusjonene har fått en egentyngde som ofte overses innenfor tradisjonell internasjonal politisk teori. Imidlertid har lite av forvaltningsforskningen sett på integrasjonen innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU. Michael Smith (1996) har presisert at EU ikke kun er en ”aktør” eller en ”tilstedeværelse”, men også en *prosess*. Det vil si et sett av komplekse institusjoner, roller og normer, som strukturerer handlingene til EU. I overensstemmelse med Michael Smith (1996) er denne studien et forsøk på å fokusere på en side ved et vanskelig definerbart fenomen, EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. For å få et komplett bilde av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, er det min oppfatning at en behøver en forståelse av det Michael Smith definerer som en *prosess*.

Spørsmålet jeg stiller er derfor hvordan prosessen bak beslutningsutfall foregår. I hvilken grad påvirkes policyprosessene av institusjonene de tas i, og hvilke og hvem sine interesser er det som vektlegges i denne prosessen? Det betyr at jeg for det første vil avklare hvordan interesser og agendaer skapes, og for det andre vil se hvordan de derav formulerte interessekonflikter mellom Rådet og Kommisjonen løses.

### **1.3 Valg og avgrensning av kasuset**

Konflikten innerst i Middelhavet mellom staten Israel og nabostatene har pågått siden staten Israels grunnlegging i 1948. Det var først på 80-tallet at fokuset for fred i Midtøsten ble internasjonalt flyttet fra fredsløsninger mellom Israel og nabolandene til en løsning på konflikten mellom de statsløse palestinerne og Israel. Konflikten har vært, som vi skal se, et av de mest debatterte temaene blant EUs medlemsland, og den bringer med seg sterke følelsesmessige reaksjoner. Tidligere kommissær for utenriksrelasjoner, Benita Ferrero-Waldner (2007) omtaler konflikten slik:

“We might like to think of the Arab-Israeli conflict as just one regional conflict among many. But it is not. No other conflict carries such a powerful symbolic and emotional charge among people far removed from the battlefield. As long as the Palestinians live under occupation, exposed to daily frustration and humiliation; and as long as Israelis are blown up in buses or in dance-halls: so long will passions everywhere be inflamed”.

Helt siden begynnelsen av 70-tallet, med etableringen av utenrikssamarbeidet Europeisk politisk samarbeid (EPS) i EF, har en løsning på konfliktene i Midtøsten vært definert som en europeisk nøkkelinteresse, og EF/EU har siden dét kontinuerlig vært involvert som forhandler (Musu 2010:6; Yacobi og Newman 2008:173). EUs policy rettet mot en løsning på konflikten mellom Israel og palestinerne vil jeg derfor hevde er en ideell kassustudie av den utenriks- og sikkerhetspolitiske integrasjonen i EU.

Forholdet mellom EU og de stridende parter er over 40 år gammelt, og forholdet som medlemsland, som bl.a. Frankrike, Storbritannia, Tyskland og Italia har til regionen, er enda eldre. Spørsmålet som da melder seg, er hva en skal studere. Målet mitt er å undersøke betydningen av organisasjonsstruktur i policyprosessene, men hva ved konflikten er det fruktbart å se på? For å finne ut hva som vil være fruktbart i den sammenheng vil det være hensiktsmessig å se på den samlede historien. Det vil si alt EU (EF) har formulert, uttalt og iverksatt i forhold til konflikten og de stridende parter. Av flere grunner er dette ikke mulig. Tid og omfang begrenser meg i min studie. Jeg har derfor valgt å ta for meg tidsperioden som strekker seg fra 11. 09. 2001 og fram til innføringen av Lisboa-traktaten i 2009<sup>3</sup>. Den empiriske kartleggingen vil foregå rundt sentrale hendelser i EUs engasjement, hvor utarbeidelsen av Veikartet for fred, utviklingen av Den europeiske naboskapspolitikken (ENP), terrorlistingen av Hamas og det palestinske parlamentsvalget i 2006, er de viktigste. Hendelsene er valgt på bakgrunn av at de viser godt hvordan Kommisjonen og Rådet arbeider i forhold til konflikten. Videre er tidsperioden mellom 2001 og 2009 en periode der den institusjonelle organiseringen innad i EU er konstant. Det vil si uten nevneverdige organisatoriske forandringer av utenriks- og sikkerhetspolitikken. I tillegg er perioden nærliggende i tid, noe som gjør den relevant for forståelsen av forholdet mellom Kommisjonen og Rådet i dag, selv om jeg i studien ikke tar med endringene som har tilkommet med Lisboa-traktaten fra 1. desember 2009.

## 1.4 Begrepsavklaring

En av de viktigste sidene ved et akademisk arbeid er presisjonen i språket. Nøyaktighet i forholdt til begrepene en benytter seg av, har betydning for hvordan argumentasjonen forstås og hvordan oppgaven som helhet gir mening. I det følgende avsnittet vil jeg definere begreper som vil forekomme i oppgaven. Først vil jeg ta for meg min avhengige variabel, *policyprosess*. De uavhengige variablene, derimot, vil bli definert ved hjelp av det teoretiske grunnlaget for oppgaven og blir derfor forklart i kapitlet om teori. Utenriks- og sikkerhetspolitikk og EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er

---

<sup>3</sup> Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009.

begreper en ofte hører, men heller sjelden ser godt definert. Av den grunn vil det under komme avklaringer om hvordan jeg forstår disse begrepene. Merk at definisjonene under ikke er universelle, men er min bruk av dem i oppgaven.

Policyprosess bygger på to begrep, policy og prosess. Policy defineres gjerne som resultatet av offentlig beslutningsaktivitet. Beslutningsaktivitet er en prosess der beslutningstakeren trekker konklusjoner fra et sett av premisser. Settet av beslutningspremisser som en aktør tar hensyn til i en beslutningssituasjon kalles gjerne aktørens handlingsmodell, og er igjen begrenset av aktørens begrensede rasjonalitet<sup>4</sup> (Zuna 1999:280). Policyprosessen som avhengig variabel vil her derfor omfatte policyformulering, policybeslutning og -iverksetting.

Utenrikspolitikk kan kort defineres som summen av alle offisielle eksterne relasjoner utført av en uavhengig aktør på et internasjonalt nivå (Hill 2003:3). I en spesifisering av innholdet i utenrikspolitikk er det vanlig å vektlegge aktiviteten i de politiske aspektene, noe som betyr handlingene, uttalelsene og verdiene som er relatert til hvordan aktøren ønsker å fremme sine mål overfor verden rundt seg (Hill 2003:4). Definisjonen av utenrikspolitikk er vid nok til å omfatte all politikk, inkludert sikkerhetspolitikken, som EU fører overfor tredjeparter, som her er partene i Israel-Palestina-konflikten.

## 1.5 Perspektiver

På lik linje med det organisasjonsteoretiske perspektivets syn på institusjoner anser jeg min studie som en analyse av adferden i Kommisjonen og Rådets institusjonelle rammer og mulighetsstrukturer (Goodin og Klingemann 1996:10-11). Videre er jeg enig i utsagnet om at “the inclusion of or exclusion of different actors and the selection of instruments – is not value neutral but embedded in and sustains political values” (Lowndes 2002:100). Og det er med dette utgangspunktet jeg vil analysere organisasjonsstrukturenes betydning i utformingen av policy i forhold til Israel-

---

<sup>4</sup> Begrepet *begrenset rasjonalitet* vil bli behandlet i detalj i oppgavens teorikapittel.

Palestina-konflikten. Det vil si at jeg ser på forholdene internt og mellom Kommissjonen og Rådet og hvordan organisasjonsstrukturen favoriserer visse handlingsalternativ. For ikke å bli blindet av det organisasjonsteoretiske perspektivet, er det liberale intergovernmentale perspektivet tatt med. Det gir meg muligheten til å se på andre handlingsalternativ enn de rent organisatoriske, det vil si spesielt de retningslinjer og preferanser som kommer fra medlemslandene.

Den grunnleggende antagelse i organisasjonsteorien er at den formelle normative strukturen gjenspeiles i adferdsstrukturen. Begrepet formell normativ struktur betegner den oppbygningen som en beslutningsaktør eller beslutningsenhet formelt har til rådighet. Antagelsen er derfor at organisasjoner kan forme beslutningsaktørens mål og interesser. Resonnementet bygger i stor grad på forestillingen om begrenset rasjonalitet. Det er klare grenser for menneskets kognitive og konseptuelle evner. Siden mennesket opererer i et meget informasjonsrikt miljø, må informasjonen passere en flaskehals, som er vår oppmerksomhet. Ikke all informasjon kan behandles, derfor behøver vi utsilingsmekanismer for å filtrere hvilken informasjon som skal passere flaskehalsen (Egeberg 2007a: 77). I organisasjonsteori er organisasjonsstrukturer filteret for informasjon. Utvelgelsen av informasjonen avhenger, for en beslutningstaker, derfor av konteksten han befinner seg i. Det organisasjonsteoretiske perspektivet uthever beslutningstakerens organisatoriske kontekst ved å ta hensyn til den organisatoriske strukturen (Egeberg 2007a:77). Morten Egeberg (2007a:77) hevder derfor at den organisatoriske strukturen i institusjoner er sentral når en vil forstå hvordan beslutningstaking foregår i byråkratiske strukturer. Fra denne synsvinkelen er graden av mulig påvirkning institusjoner kan ha på individers adferd avhengig av hvordan institusjonene er organisert. En må derfor ”pakke opp” institusjonene for å klargjøre hvilke organisasjonskomponenter som gir de vilkår som påvirker aktører og policyprosesser (Martens 2004:130). Ideen er imidlertid ikke at den institusjonelle arkitekturen til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk bestemmer politisk handling, men heller at den gjør noen handlingsforløp mer sannsynlige enn andre.

Europeisk integrasjon er et komplekst fenomen. For å nyansere bildet organisasjonsteorien tegner av betydningen til organiseringen av politiske prosesser, har jeg valgt å komplettere studien med det statssentriske perspektivet liberal intergovernmentalisme. Med statssentrisk menes at politikk på det europeiske nivået dreier seg om forhold mellom nasjonalstater. Perspektivet har hatt stor gjennomslagskraft, mye fordi det fremstår som en enkel og tydelig tilnærming. Europeisk integrasjon analyseres ut i fra en tredelt tilnærming, der en først ser på nasjonal preferansedannelse, for så å se på mellomstatlige forhandlinger, før en til slutt ser på institusjonene som etableres (Moravcsik 1998:23). Integrasjonen og de prosesser som der finner sted er et resultat av mellomstatlig samarbeid, der nasjonalstatene og deres regjeringer er de viktigste aktørene. Politiske utfall reflekterer i så måte nasjonalstatenes preferanser og den enighet de sammen kommer fram til.

Den organisasjonsteoretiske tilnærmingen til europeisk integrasjon kan kanskje utfordre ideer og innsikt det liberale intergovernmentale perspektivet framfører. Morten Egeberg (2004:199) ser heller på perspektivene som komplementære. Der liberal intergovernmentalisme er bedre på å forstå store vendepunkt i europeisk integrasjon, er organisasjonsteori bedre til å forstå dag-til-dag-politikken i EU-systemet.

## **1.6 Disposisjon for oppgaven**

Masteroppgaven er delt inn i seks kapitler. I dette første kapitlet er problemstillingen introdusert og forankret i en større forskningssammenheng. Valget av kasus, Israel-Palestina-konflikten, er begrunnet med bakgrunn i medlemslandenes og EUs nære forhold til konflikten, som er historiske, geografiske og sikkerhetsmessige forhold. Det teoretiske utgangspunktet for studien er i siste instans også introdusert. I kapittel 2 vil det bli gjort rede for de to teoretiske perspektivene, og ut i fra dem vil de uavhengige variablene introduseres. En diskusjon av rasjonalitetsbegrepet er tatt med i kapitlet, siden teoriene tar utgangspunkt i ulike forståelser av rasjonalitet. Kapittel 3 er todelt. Første del er en historisk oversikt over EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, med særlig



fokus på den utvikling som er av interesse for forståelsen av forholdet EU har til Israel-Palestina-konflikten. Andre del er en gjennomgang av den institusjonelle strukturen i EU. Kapittel 4 er empirikapittelet, der vi skal se hvordan EU har arbeidet for en fredelig løsning av Israel-Palestina-konflikten. Kapittel 5 er analysekapittelet, der de to teoretiske perspektivene rendyrkes. Siste kapittel er en kort konklusjon av studien, med et blick fremover, hvor jeg kort omtaler de organisatoriske endringene som har kommet med Lisboa-traktaten.

## 2 Teori og metode

I dette kapitlet vil det først gis en innføring i konseptet rasjonalitet, med vekt på begrenset rasjonell handling. Andre forståelser av konseptet vil også bli presentert, deriblant den mer tradisjonelle nyttemaksimerende forståelsen av rasjonell handling. Deretter vil jeg gjøre rede for organisasjonsteori og hvordan organisasjonskomponenter kan påvirke policyprosesser. Fenomenet EU og de prosesser som foregår der, er komplekse. Hvor du står, avhenger av hvor du sitter, heter det. Derfor har jeg valgt å ta med det teoretiske perspektivet liberal intergovernmentalisme (LI), som kan gi andre forklaringer på utfallet av de aktuelle policyprosessene. Som en naturlig påfølgende del kommer noen forventninger til funn ut i fra de to perspektivene. Til slutt diskuteres metodiske vurderinger knyttet til gjennomføringen av studiet.

### 2.1 Forståelser av rasjonalitet

Å fastslå hva som motiverer aktørers handling i politiske beslutningsprosesser, er meget vanskelig. Man kan ikke slutte at en spesifikk handling stammer fra et spesifikt motiv. Det er rett og slett ikke mulig ”å se inn i aktørers hode” og finne ut hva som var motivene bak handlinger. Det er derfor Morgenthau, for eksempel, av metodologiske grunner valgte å se motiver for handling som en konstant variabel, mens andre variabler varierte i forhold til oppfattelsen av makt<sup>5</sup> (Jackson og Sørensen 2007:70). Av samme grunner har rasjonelle valgtilnærminger, som liberal intergovernmentalisme, innebygde antakelser om aktørers nyttemaksimerende rasjonalitet (Sjursen 2006:11). Etter hvert som disse antakelsene har blitt utfordret, har nye, alternative konsepter av rasjonalitet blitt lansert. Avledet fra disse teoretiske antakelsene blir det nedenfor presentert tre tilnærminger – instrumentell rasjonalitet, konstruktivistisk sømmelighetslogikk<sup>6</sup> og en begrenset rasjonalitetslogikk<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Makt refererer her til det engelske begrepet *power*.

<sup>6</sup> Sømmelighetslogikk refererer til begrepet *logic of appropriateness*.

<sup>7</sup> Begrenset rasjonalitet refererer til begrepet *bounded rationality*.

De tradisjonelle antakelsene rundt rasjonalitet stammer fra rasjonelle valgtilnærminger, hvor rasjonalitet defineres instrumentelt. Instrumentell rasjonalitet baserer seg på den teoretiske antakelsen at aktører har et sett av eksogene, bestemte preferanser og at aktørene handler ut i fra forventninger i forhold til nyttemaksimering (Börzel og Risse 2009:7). På bakgrunn av preferansene og nyttemaksimeringstankegangen er det de antatte konsekvensene av de mulige handlingsvalgene som er sentrale i aktørens valg. Imidlertid, av analytiske årsaker, er preferansene til aktørene eksogene og fastsatte, fordi (institusjonelle) innskrenkninger er lettere å observere enn preferanser, og forandring er derfor forklart gjennom endring av innskrenkninger heller enn endringer i preferanser (Peters 2005:51).

Til tross for sin sentrale rolle innenfor teorier om internasjonal politikk har konseptet instrumentell rasjonalitet møtt sterk kritikk. For det første beskyldes antakelsene for å være for enkle. Aktørene har ikke et sett med stabile, konsistente og eksogent formete preferanser. De er heller ikke allvitende, det vil si at de er ikke i stand til å kalkulere seg fram til alle konsekvenser av alle valg og handlinger (March og Olsen 1998:950). De begrensede kognitive evnene til mennesker blir tatt med i betraktningen av begrenset rasjonalitets logikk (March og Simon 1958; Simon 1965). Som vi kommer tilbake til, tar denne logikken høyde for begrensingene ved instrumentell rasjonalitet.

Den konstruktivistiske tilnærmingen, generelt sett, bygger på to antakelser. Først, aktører handler i et miljø som både er sosialt og materielt, og dette miljøet kan gi aktørene en forståelse av deres interesser (Checkel 1998:325). Dette innebærer at mennesket ikke nødvendigvis er nyttemaksimerende. Ifølge March og Olsen (1998:951) vektlegges identitet, regler og institusjoner. Menneskelig handling bygger på regeletterfølging som assosierer forskjellige roller og identiteter med forskjellige situasjoner. Derfor må et individs handlingsmuligheter forstås ut i fra likheter mellom parallelle identiteter, dilemmaer ved valgalternativene og mer generelle konsepter av jeg'et og situasjonen. Bygget på dette foreslår March og Olsen at handlinger formes

av sin passenhets heller enn av sin konsekvens eller instrumentelle logikk<sup>8</sup>. Aktører er derfor styrt av en sømmelighetslogikk.

Som i March og Olsen sin sømmelighetslogikk, tar begrenset rasjonalitet et utgangspunkt i konteksten beslutningstakeren befinner seg i. Det er en rasjonalitetsforståelse der det er sterke grenser for hva menneskesinnet kan behandle kognitivt og således kalkulere seg fram til. Rasjonaliteten er i så måte begrenset ut fra menneskets evne til å filtrere informasjon. Det er ikke mulig for aktører å behandle og forholde seg til all informasjon de stilles overfor eller å kalkulere nytten til hvert handlingsalternativ de møter, siden oppmerksomhet er en begrenset ressurs (March 1978:590). Som følge av at ikke alt kan behandles samtidig og sentrale politiske aktører befinner seg i et meget informasjonsrikt miljø, må informasjonen siles gjennom en flaskehals, som er vår oppmerksomhet. Det innebærer at informasjon innenfor et tema med mange aspekter blir behandlet ut fra en begrenset informasjonsmengde før en avgjørelse blir tatt (Egeberg 2007a:77). Utvelgingen av informasjonen avhenger for en beslutningstaker derfor av konteksten hun eller han befinner seg i. Konteksten blir et filter for informasjon.

Deler av institusjonalismelitteraturen vektlegger derfor institusjonenes rolle som filter, der sammenhengen mellom aktørenes interesser og valg, og de regler, roller og normer som eksisterer innad i institusjonen, ses i sammenheng med handlingsutfall. De er opptatt av hvordan institusjonene former de individuelle aktørenes preferanser (Aspinwall og Schneider 2000:6; Egeberg 2007a: 77; March 1978:591). Det denne litteraturen ikke helt klarer å spesifisere, er de organisatoriske komponentene som fører til formingen av aktørene, og som fungerer som filter. En mer nøyaktig studie av organiseringen av institusjonene er her nødvendig for å avgjøre hvilke vilkår som gir forandring av aktørers preferanser, lojalitet og policy.

---

<sup>8</sup> March og Olsen er kjent for sin nyinstitusjonalisme, og ikke konstruktivisme.

## 2.2 Et organisasjonsperspektiv

Fra et organisasjonsperspektiv har institusjoner fått en egenverdi. De innehar en egentynge som er iboende i organisasjonsstrukturen. Den grunnleggende antakelse er at atferdsstrukturen gjenspeiles i den formelle normative organisasjonsstrukturen. Begrepet formell normativ struktur brukes her for å betegne den oppbyggingen og de handlingsmønstre som en beslutningsaktør eller beslutningsenhet formelt har til rådighet. Antagelsen er derfor at organisasjoner kan forme beslutningsaktørens mål og interesser. Resonnementet bygger i sterk grad på forestillingen om en begrenset rasjonalitet, som er presentert over.

De ulike egenskapene institusjonen har ved sin organisering, kan derfor påvirke handlingsmønstre, holdninger og lojalitet til aktørene i organisasjonen (Martens 2004:130). Graden av påvirkning organisasjonen har på menneskers etablerte holdninger og lojalitet avhenger av institusjonens organisering (Egeberg 2004:200). Kommisjonen og Rådet har forskjellig organisasjonsstruktur, og en kan derfor anta at de vil agere *ulikt* på *like* problemer. Kommisjonen, på den ene side, er i stor grad organisert etter et sektorielt og funksjonelt prinsipp, og politiske ledere og administrasjonen har dette som sin primære struktur. Rådet, derimot, er organisert etter et tradisjonelt geografisk organiseringsprinsipp. Det er derfor grunn til å tro at en innenfor Kommisjonen og Rådet utvikler forskjellige lojaliteter, roller og identiteter, hhv. til en gitt sektor eller et geografisk område.

I problemstillingen spørres det etter betydningen av organisasjonsstruktur for policyprosessen. Policyprosessen, når det gjelder EUs utenrikspolitikk i Kommisjonen og Rådet, er i så henseende den avhengige variabelen. Den blir påvirket av de politiske prosessene i de to organisasjonene, og derav er organisasjonsstrukturene og egenskapene ved dem de uavhengige variablene. Organiseringen blir tolkningsgrunnlaget for å finne påvirkning på den avhengige variabelen, policyprosessene innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. De politiske prosessene som finner sted på det europeiske nivået er ikke begrenset til samme nivå, men blir

også ført på de forskjellige nasjonale nivåene. Det er likevel min oppfatning at forskning på EUs utenrikspolitikk har hatt et for skarpt fokus på medlemslandene og at en med det har marginalisert institusjonenes rolle. Derfor er en full forståelse av EU-institusjonenes organisering sentral for å få et helhetlig inntrykk av EUs utenrikspolitikk. Organisasjonsperspektivet er grunnlaget for modellen jeg presenterer under. Denne modellen er et verktøy for å ”pakke opp” organisasjonene, slik at jeg kan se de ulike egenskapene og elementene ved organisasjonene. Videre er det en mulighet til å studere hvordan de kan påvirke aktører og policyprosesser (Egeberg 2004:199). På en slik måte kan jeg nyttegjøre meg informasjon om policyprosessene i størst mulig grad. Tanken er imidlertid ikke at den institusjonelle organiseringen av EU bestemmer politisk handling, kun at den gjør noen mønstre for handling mer sannsynlige enn andre.

### 2.2.1 Et sett uavhengige variabler

Organisasjonsstruktur og grad av institusjonalisering i Kommisjonen og Rådet, og organisasjonsstrukturen dem imellom, antas å legge føringer på hvordan aktører i Kommisjonen og Rådet handler (Egeberg 2007a:78). Organisasjonsstrukturen antas å etablere en diskriminering, eller rettere sagt, sette et fokus på bestemte konflikter og politiske mål. Grad av institusjonalisering er en dimensjon ved organisasjonene som antas å beskrive viktige sider av aktørenes handlinger (Egeberg 2004:201).

### 2.2.2 Organisasjonsstruktur

En organisasjonsstruktur er en normativ struktur sammensatt av regler og roller som spesifiserer mer eller mindre tydelig *hvem* som forventes å gjøre *hva*. Normstrukturen sier således noe om hvilken type organisasjon det er snakk om, og legger grunnlaget for hvordan aktørene i den formelt sett skal handle (Egeberg 1992:189). Derav definerer strukturen i hovedsak de interessene og målene som skal følges opp, og hvilke hensyn og alternativer som skal behandles som relevante (Egeberg 2007a:78). Reglene og rollene gir relevanskriteriene i organisasjonen, helhetlig sett. Den grunnleggende antakelse er derfor at den formelle normative strukturen gjenspeiles i

atferdsstrukturen. Det innebærer antakelsen om at organisasjoner kan forme beslutningsaktørens mål og interesser. De normative strukturene utgjør av den grunn nettverk for forming av agendaer og læring for aktørene. Dette passer overens med den begrensede rasjonalitetsforståelsen, der beslutningsaktørene trenger forenklinger av informasjon, et filter som velger ut hva som er relevant. Strukturene er av den grunn heller aldri nøytrale. De er alltid partiske i forhold til den informasjonen som ligger til grunn for handling (Egeberg 2007a:78).

Hvilke grunner har vi for å tro at mennesker vil følge normene i organisasjonen fra det øyeblikk de begynner å arbeide der? For det første, de kan føle en moralsk forpliktelse til å gjøre det (Egeberg 2007a:78). En grunnleggende tanke i organisasjons- og institusjonsteori er at individer kan ha flere roller og identiteter. De klarer å skille mellom rollene og interessene som privatperson, ansatt og som representant, jamfør en passenhetslogikk (Peters 2005:31). For det andre, individer vil kunne følge normene ut i fra sine egeninteresser (Egeberg 2007a:78). I organisasjoner bygges det gjerne opp insentivsystemer, der ansatte tidlig i karrieren blir klar over hvilke forventninger som stilles til dem. Således tar de innover seg rolleforventningene og de tilhørende handlingsnormene. Til slutt vil også sosial kontroll og kollegial evaluering være med på å innordne individer i normforventningene (Egeberg 2007a:79). Altså er det ikke slik at individuelle, private interesser går tapt i et organisasjonsliv. Snarere er private policyinteresser, på grunn av kompensasjon, satt til side og har derfor lite å si når en skal forklare organisatorisk atferd (Egeberg 2007a:78). Det er flere dimensjoner ved struktur som kan gi utslag i ulike rolleoppfatninger og forholdet mellom roller. Det vil her vektlegges tre forskjellige dimensjoner – størrelse, horisontal spesialisering og vertikal spesialisering, og primær- og sekundærstrukturer.

En organisasjons *størrelse*, kapasiteten organisasjonen har med sine ansatte og dermed de rollene som skal fylles, kan indikere kapasiteten til å ta policyinitiativ, det vil si muligheten til å finne alternative framgangsveier og å iverksette beslutninger (Egeberg 2007a:78). Er størrelsen på organisasjonen stor nok, kan mer informasjon behandles og beslutningstakerne kan ta avgjørelser på bakgrunn av en større

informasjonsmengde. Dette bringer oss over til *horisontal spesialisering*, som viser til hvordan forskjellige arbeidsoppgaver og policyområder, som for eksempel handel og utviklingshjelp i Kommisjonen, er tenkt knyttet sammen eller adskilt fra hverandre. Det er større sannsynlighet for at områder som organisert i samme enhet er koordinert enn de som er organisert i forskjellige enheter (Egeberg 2004:202). Hvordan enheter er koplet sammen eller fra hverandre, vil ha betydning for bakgrunnen beslutninger tas på. Sammenkoplingen av enheter vil gi et bilde av verden på bakgrunn av den informasjonen enheten(e) vektlegger; der utviklingshjelp vil vektlegge utvikling vil handel vektlegge handel. I et hierarki vil imidlertid delingen av saksområder på lavere nivå kun bety at koordineringsansvaret flyttes oppover i hierarkiet. Av den grunn vil det viktigste spesialiseringsprinsippet i en organisasjon være spesialiseringsprinsippet i det øverste nivået. Jo lenger ned en kommer i organisasjonen, desto mindre vil den horisontale spesialiseringen ha å si (Hammond 1990: 151).

Ifølge Gulick (1937) er det fire fundamentale måter å organisere oppgaver horisontalt på – nemlig i forhold til territorier, sektor, funksjon eller i forhold til brukerne. Hvis for eksempel en organisasjon eller en enhet i en organisasjon er spesialisert ut fra et geografisk område den skal tjene, reflekterer strukturen det territoriet ved at fokuset går langs territorielle konfliktlinjer. Slike strukturer er forventet å fremme interessene til det geografiske området, og policyskaperne vil derfor forventes å fremme dette territoriets særinteresser og å bygge opp en intern sammenhengende politikk i forhold til territoriets antatte interesser. Derimot vil en organisasjon eller en enhet i en organisasjon som bygger på et formålspriussipp forventes å ivareta en sektors interesser og å bygge opp standardiseringer på tvers av geografiske enheter (Egeberg 2004: 203). Kommisjonen er i første omgang organisert ut i fra et formålspriussipp, der de forskjellige avdelingene, Directorate General (DG)<sup>9</sup>, har sektorer de skal ivareta. Det finnes likevel enheter innad i DG'ene, for eksempel undergrupper i DG for utenriksrelasjoner (DG Relex), som er organisert etter geografiske områder.

---

<sup>9</sup> Kommisjonen er inndelt i forskjellige Directorates-General etter policyområder.



Innad i EU-systemet er ofte ansatte plassert i flere roller. Det vil si at utover ens faste stilling kan en delta i utvalg og komiteer. Innenfor organisasjonsteorien antar en at *primærstrukturen* krever mer enn en *sekundærstrukturen*. Tilhørigheten i en primærstruktur betyr at en person forventes å bruke mesteparten av sin tid i denne. Sekundærstrukturen er der en person vil være noe av sin tid. I formuleringen og gjennomføringen av EUs utenrikspolitikk må Kommisjonen og Rådet drive koordinering av sine politikkfelter. Således vil deltakere fra Kommisjonen og Rådet få innsyn i og påvirkes av andre agendaer, alternativer, aktører og forpliktelser. Av den grunn kan en forvente at de lar sine perspektiver, interesser og identitet påvirkes av sekundære strukturer, men at den påvirkningen er mindre enn fra den primære strukturen (Egeberg 2007b:8). Det antas at følelser som lojalitet og tilhørighet til sekundærstruktur vil avhenge av tilbrakt tid, og om strukturen er kompatibel med prinsippet for organisering i den primære strukturen (Egeberg 2004:203; Egeberg 2007b:54).

### 2.2.3 Grad av institusjonalisering

Ifølge Philip Selznick (1997:25) er institusjonalisering en prosess som skjer over tid og avspeiler organisasjonens spesielle historie, de menneskene som har jobbet der, de interessene som har oppstått, de gruppene interessene legemliggjør, de økonomiske verdiene de har skapt, og den måten den har tilpasset seg omgivelsene på. Dette vil derfor si at ikke alle organisasjoner er institusjoner, men at alle institusjoner er organisasjoner. For Selznick (1997:26) er den viktigste betydningen av institusjonalisering at en organisasjon må "vokse opp" og innføre verdier som ligger utenfor de tekniske krav de aktuelle oppgavene krever. Med dette menes at en organisasjon tilegner seg en karakteristisk identitet, hvor verdier, oppfatninger, atferdsnormer som ses som viktige, tas opp over tid og blir viktige i seg selv. Institusjonaliseringen vil også bidra til en viss robusthet overfor påvirkning utenfra (Selznick 1997:29). Således vil organisasjoner være *institusjoner* idet de har utviklet en distinktiv identitet som er del av hele organisasjonsstrukturen, som igjen definerer og forsvare verdier, normene, interessene og oppfatningene i samme struktur (March og Olsen 1989:16-17). Organisasjonsmedlemmene internaliserer og tar for gitt

uformelle normer, verdier og prosedyrer, noe som øker kompleksiteten i handlingsmodellen som ligger til grunn for beslutninger.

## **2.3 Liberal intergovernmentalisme**

Andrew Moravcsiks (1998) liberale intergovernmentalisme har blitt en av de mest innflytelsesrike teoretiske forklaringene på europeisk integrasjon. Den er i dag teorien alternative integrasjonsteorier blir målt opp mot, og er derfor naturlig å ta med. Den liberale intergovernmentalisme-tilnærmingen er i sin forklaring av europeisk integrasjon delt opp i tre trinn. For det første vektlegges nasjonal preferansedannelse, for det andre mellomstatlige forhandlinger, og for det tredje opprettelse av mellomstatlige institusjoner.

Ifølge den liberale intergovernmentale forståelsen er europeisk integrasjon et resultat av mellomstatlig samarbeid og forhandling, og nasjonalstatene og deres regjeringer anses som de viktigste aktørene. Robert Putnams (1988) teori om to-nivåspill er her til hjelp for å forstå mekanismene i og samhandlingen mellom nasjonale preferanser og mellomstatlige forhandlinger. I første spill definerer stater sine nasjonale preferanser, for deretter, i spill to, å forhandle fram avtaler med andre stater. Nasjonal preferansedannelse er i den liberale intergovernmentalismen et resultat av nasjonale politiske konflikter, hvor forskjellige sektorinteresser, tilpassingskostnader og geopolitiske anliggender er den sentrale drivkraften (Moravcsik 1998:3). Medlemsstatenes ledere er sett på som rasjonelle aktører, og integrasjon er i så måte et resultat av en serie rasjonelle valg, som konsekvent er tatt på bakgrunn av nasjonale økonomiske interesser. I de mellomstatlige forhandlingene forstås hver enkelt stat som en enhetlig aktør, og deres mål er å få oppfylt mest mulig av sine interesser. Forhandlingene formes av en asymmetrisk gjensidig avhengighet som bestemmer tyngden av argumentene til hvert enkelt medlemsland (Moravcsik 1998:7). Dette innebærer at maktforholdet mellom statene veier tungt i forhandlingene, og preferansene til store stater, som Tyskland, Frankrike og Storbritannia vektlegges av Moravcsik. EU-institusjonene er i denne prosessen ikke tillagt noe særlig verdi og har

ingen innflytelse på forhandlingene. Det er medlemsstatene seg imellom som må løse policykonfliktene dem imellom, og utarbeide traktater. Først deretter forhandles det om institusjonelle løsninger hvor en kan implementere og ivareta beslutningene (Cini 2003:104). Etableringen av institusjonene, og overføring og samling av makt, ses på som den mest effektive måte å ivareta avtalene og effektiviteten i samarbeidet på.

Institusjoner reflekterer, ut fra liberal intergovernmentalisme, derfor de rådende forestillingene og nivået av enighet mellom medlemsstatene rundt rammene og karakteren til EUs utenrikspolitiske relasjoner (Vanhoonacker 2005:69). Dette synet på institusjonene begrunnes ut fra at de formelt er gitt rettigheter i traktatene. Det er rettigheter som er skapt av medlemslandene og som er et produkt av mellomstatlige forhandlinger. En slik forståelse gjenspeiler seg i medlemslandenes forhandlingsmakt og deres preferanser i et bredt rasjonalistisk rammeverk (Vanhoonacker 2005:69). LI-perspektivet sentrerer seg rundt de sentrale mellomstatlige forhandlingene. Institusjonene er kun bærere av delegert autoritet. Kommisjonen spesielt, som det overnasjonale organet, men også de andre institusjonene, ses på som instrumenter for effektivitet i samarbeidet og for å redusere transaksjonskostnader. Det vil si at funksjonen til disse institusjonene er å se til at medlemslandene holder seg til inngåtte avtaler og å tilrettelegge for videre forhandlinger. Dette innebærer at EU ikke i seg selv har noen aktørevne. Autoritet er kun på lån fra medlemslandene, som til et hvert tidspunkt kan trekke tilbake autoriteten (Sverdrup 1999: 243). EU som polity handler kun på bakgrunn av det traktatene tillater dem å gjøre. Den eventuelle innflytelsen over utenrikspolitikken anses som marginal.

Maoravcsik har med sin teori møtt massiv kritikk. Liberal intergovernmentalisme kan kanskje være et analyseverktøy for de store, mellomstatlige forhandlingene, som tar opp utviklingen av integrasjonen. Derimot kan det argumenteres for at teorien ikke er egnet til å forklare hvordan EU fungerer på en dag-til-dag-basis (Cini 2003:106). Innenfor begrensningene traktatene setter, kan institusjonene manøvrere og fremme sine egne interesser. Dette gjelder spesielt for Kommisjonen, som har lovforslagsretten innenfor søyle 1. For å komme fram til kjernen i hvordan Kommisjonen og Rådet

utøver utenrikspolitikk, er det mitt syn at en må gå dypere enn kun å ta for seg medlemsstatenes utenrikspolitiske interesser og preferanser. Er det slik som i det organisasjonsteoretiske perspektivet, må en ta i betraktning institusjonenes egyptyngde. Dette betyr likevel ikke at det organisasjonsteoretiske perspektivet er i direkte konflikt med liberal intergovernmentalisme. Hvordan enkeltaktører former sine preferanser og hvem de er lojale overfor, om det skulle være til deres hjemland eller til institusjonen de arbeider i, avhenger av den organisatoriske strukturen, lokaliseringen av organisasjonen og graden av institusjonalisering i det organisasjonsteoretiske perspektivet. Av den grunn kan en finne at det perspektivet har rett i sine antakelser om at aktørene i Kommisjonen og Rådet er lojale overfor, og fremmer interessene til sine respektive hjemland (Egeberg 2004:211). Videre gir perspektivet lite rom for en forståelse der Kommisjonen får en sentral rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

## 2.4 Forventninger til funnene

Med utgangspunkt i et liberalt intergovernmentalt perspektiv vil organisasjonsstrukturen i Rådet og Kommisjonen ha liten betydning for utformingen av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. Fra et slikt ståsted vil den policyen institusjonene gjennomfører reflektere preferansene og nivået av enighet mellom medlemsstatene, og da spesielt de dominerende medlemsstatene. Siden Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser (GAERC)<sup>10</sup> er organet der utenrikspolitiske saker behandles, vil GAERC institusjonelt sett være det toneangivende organet for den konkrete utformingen av policy. Kommisjonen vil således forventes å ivareta sine delegerte oppgaver og handle i overensstemmelse med de retningslinjer som kommer fra medlemslandene og GAERC.

Sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv kan man forvente at sider ved den institusjonelle delingen i, og mellom, Kommisjonen og Rådet, i større grad vil prege utformingen og derfor også gjennomføringen av EUs politikk i forhold til konflikten. Den organisatoriske delingen mellom Kommisjonen og Rådet er slik at det er

---

<sup>10</sup> Rådet for almennesaker og eksterne forbindelser (GAERC) er et av mange råd som til sammen utgjør Rådet. En mer omfattende institusjonell redgjørelse vil bli gitt i kapittel 3.

Kommisjonen som i størst grad implementerer policy. Med bakgrunn i et organisasjonsteoretisk ståsted vil man kunne forvente at Kommisjonen vil påvirke utformingen av policyen de implementerer. Internt i Kommisjonen vil man videre kunne forvente at de forskjellige Directorates-General (DG) vil påvirke utformingen av sine respektive policyområder. Den horisontale delingen vil være med på å påvirke policyutfall både i Rådet og i Kommisjonen. GAERC vil altså forventes å ha påvirkning på utformingen av policy. Videre kan man også innenfor et slikt perspektiv forvente at generalsekretariatet og høyrepresentanten for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (HR-FUSP) i tillegg til formannskapet, vil være tungt inne i policyprosessen.

## **2.5 Forskningsdesign**

Formålet med denne studien er å utvikle kunnskap om utenrikspolitiske prosesser i EU. Forskningsmessig vil dette innebære å studere hvordan policyprosesser i Kommisjonen og Rådet tar form og blir til. Nærmere bestemt vil det si hvordan organiseringen av de to institusjonene påvirker policyprosessen og trekker den i en eller en annen retning.

Den skisserte forskningsstrategien er valgt på bakgrunn av ønsket om dybdekunnskap og forståelse av prosesser på ett enkelt område snarere enn kunnskap om forekomsten av ulike utfall, statistisk sannsynlighet og statistisk generalisering (George og Bennett 2004:31; Gerring 2007:19).

Opgavens spesifikke problemstilling angående organisasjonsstrukturen i Kommisjon og Rådet og dets betydning for utformingen av policy i EUs forhold til Israel og Palestina, fordrer en kvalitativ kasusstudie. Alexander George og Andrew Bennett (2004:17-18) definerer en kasusstudie som en studie av et avgrenset empirisk fenomen for å trekke slutninger om empiriske sammenhenger til et større univers. Ifølge John Gerring (2007:38-63) er kasusstudier egnet til dyptgående undersøkelser av komplekse fenomener. Designet er egnet til studier av enkeltmiljøer, der målet er å gi en helhetlig

beskrivelse av prosesser og særtrekk ved miljøet. Tilnærmingen gir dybdekunnskap om emnet som studeres. Det gir fleksibilitet i forskningsprosessen og det frembringer ofte i høyere grad nyanser enn det undersøkelser med flere kasi gjør (Gerring 2007:20, 38-63). Denne studien kan betegnes som en teoretisk fortolkende kasusstudie, da teoretisk innsikt vil brukes aktivt for å belyse og analysere kasuset.

Det er i litteraturen omdiskutert hvor valide generaliseringer man kan gjøre basert på studier av få kasi (Lijphart 1971, Gerring 2007: 20). En sentral svakhet ved studier av få kasus, som for eksempel N=1-studier, er representativiteten til studiet. Med hvilken sikkerhet kan en vite hvilke aspekter ved et kasus som kan være typiske for et større sett av kasi? Generaliseringspotensialet til en studie bestemmes av hvorvidt det er mulig, eller om forskeren mener det er belegg for at konklusjonene fra studien kan sies å ha gyldighet i en hel klasse av kasi (Manheim m.fl. 2006).

King, Keohane og Verba (1994: 7) hevder at vitenskapelig forskning er formet for å trekke deskriptive eller forklarende slutninger på grunnlag av empirisk informasjon om verden. Sagt på en annen måte er målet med vitenskapelig forskning å trekke slutninger fra det studerte til det mer generelle. Lijphart (1971:691) mener kasusstudiet kun er et deskriptivt studium og utgjør en for smal avgrensing av et fenomen for å trekke generaliserende slutninger. Lijphart (1971:692) anerkjenner at visse typer av kasusstudier kan være med på å bekrefte og avkrefte teori, men at dette skjer i en marginal grad ut i fra én kasusstudie.

En styrke ved kasusstudier som Gerring (2007:43) trekker fram er studiens indrevaliditet<sup>11</sup>, det vil si forståelse av prosesser. Derimot er kasusstudier heller svake når det kommer til ytrealiditet<sup>12</sup>, som vil si generalisering til et større univers av samme type fenomen. Det medfører at slutninger som kan gjøres med sikkerhet i denne type undersøkelser som oftest begrenser seg til enheten som studeres. James

---

<sup>11</sup> Gerring (2007:217) definerer indrevaliditet som "...the correctness of a hypothesis with respect to the sample (the case actually studied by the researcher)".

<sup>12</sup> Gerring (2007:217) definerer ytrealiditet som "...the correctness of a hypothesis with respect to the population of an inference (cases not studied)".

Mahoney (2003) gir kasstudiet mer tyngde når det kommer til generalisering. Han hevder at kasstudiet ofte regnes som brukbart først og fremst til å undersøke og gjerne falsifisere antatte sammenhenger. Mahoney (2003) framhever at man innenfor studiet av få kasi kan bruke en rekke strategier for å avdekke sammenhenger. En falsifisering av en tidligere antatt sammenheng er å framstille verden (eller det empiriske universet) på en ny måte og er derfor en generalisering.

I og med at kasstudier ofte sies å ha svakheter knyttet til ytrevaliditet, aktualiseres behovet for å avgrense det studerte fenomenet, og definere hvilke større klasser av kasi en ønsker å kaste lys over. EU og Midtøsten-konflikten er kasuset som studeres. Jeg vil argumentere for at kasuset er en representant for en større klasse, nærmere bestemt utformingen av all utenrikspolicy i regi av EU. EUs policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten og fredsprosessen anses for å være en ideell kasstudie av den utenrikspolitiske integrasjonen i EU (Musu 2010:6). Ikke bare har Midtøsten vært et av de mest debatterte temaene blant medlemsstatene de siste 30 årene, konflikten var også et av temaene diskutert på det første Europeiske Politiske Samarbeide (EPS) sitt møte på 70-tallet.

Undersøkelsens generaliseringspotensial er knyttet til begrepet analytisk representativitet (Yin 2003:38). Dette er en form for teoretisk utvelgning der en posisjonerer studien slik at problemfokus ikke bare er knyttet til det unike (Andersen 1997:73). Med et strategisk valg ved utvelgning av kasus kan en styrke generaliseringspotensialet til studien (Echstein 1975:115). Jeg forstår studiet av utformingen av EUs utenrikspolicy i forhold til Midtøsten-konflikten som et kritisk kasus på grunn av den viktige rollen Midtøsten-konflikten har hatt i EUs utenrikspolitiske historie (Musu 2010:6). Jeg vil derfor argumentere for at det er det mulig å trekke slutninger fra de empiriske funnene fra et enkeltkasus til en konstruert, nærmere definert populasjon. EU og Midtøsten-konflikten sees således som en representant for sin klasse, det vil si utformingen av EUs utenrikspolicy, og dette anses som definerende for det empiriske gyldighetsområdet og den teoretiske forståelsen av fenomenet. EUs policy i forhold til fredsprosessen og konflikten som sådan, har

mange kontekstspesifikke attributter, og det er viktig å være oppmerksom på de mange analytiske begrensningene som er knyttet til dette faktum. Det vil si at jeg ikke med sikkerhet kan vite at kasuset kan være illustrerende for utformingen av utenrikspolicy. Like fullt anser jeg ikke kasuset som *sui generis*. Kasuset kan, som argumentert ovenfor, gi meg grunn til å tro, som et illustrerende eksempel på problemer knyttet til politisk integrasjon i EU og hvordan institusjonelle valg påvirker politiske prosesser (Musu 2010:6).

### 2.5.1 Metode for innsamling av data

Valget om å gjennomføre en kasusstudie for å besvare problemstillingen, legger føringer på valg av metode (Yin 2003). I denne oppgaven vil jeg analysere kvalitative data, altså få observasjoner som analyseres med ord framfor tall (statistisk) (Gerring 2007:216). Offentlige dokumenter utgjør mesteparten av datagrunnlaget. Intervju med nøkkelbyråkrater og sentrale beslutningstakere kunne ideelt sett bidratt til å gi data som kunne vært fruktbare for analysen. Prosessen med å innsamle data til en masteroppgave er begrenset av tid og ressurser. Jeg har latt være å samle inn data ved bruk av intervju, fordi det ville vært svært tidkrevende å oppspore og gjennomføre intervjuer med individer som i hovedsak befinner seg i Brussel.

Datagrunnlaget vil i all hovedsak bygge på primærkilder<sup>13</sup> som for eksempel offisielle policyutsagn, rapporter, dokumenter, taler, møterefater og pressemeldinger fra Kommisjonen og Rådet. Det har vært utfordrende å samle data, da hjemmesidene på internett til EUs institusjoner har blitt omorganisert som en følge av Lisboaatraktaten. I tillegg har fenomenet utenrikspolitikk ofte tette bånd til sikkerhetspolitikk, noe som har bidratt til ytterligere utfordringer fordi mange dokumenter gjerne er hemmeligstempelt. For at min gjengivelse av hvordan EU har utformet sin utenrikspolicy skal ligge så nært opp mot virkeligheten som mulig, har jeg derfor supplert datagrunnlaget med sekundærkilder, slik som avisartikler og akademiske artikler og bøker.

---

<sup>13</sup> En primærkilde er nærmere en hendelse i tid og rom. Andre gjengivelser av hendelsen vil være sekundærkilder (Kjeldstadli 1997:169).



## 2.5.2 Metode for analyse av data

Enhver som skriver om noe som har et snev av nærhet til Israel-Palestina-konflikten må være ytterst oppmerksom overfor sitt datagrunnlag. Rammeverket kildematerialet utgjør, er et minefelt når det gjelder hvordan forutinntatthet og bakgrunnsforhold medvirker til å prege forskerens holdning (Hellquist 2006:3). Selv om denne oppgaven er en studie av organisasjonsstrukturen og effekter av strukturer i Kommisjonen og Rådet, har jeg forsøkt å behandle alle data koplet til Midtøsten-konflikten med særlig forsiktighet. Utøvelse av kildekritikk har vært viktig både i arbeidet med innsamling og analyse av oppgavens data. Jeg har reflektert over konteksten som dataene har vært produsert i, og forsøkt å se tekstene i lys av hverandre (Knutsen og Moses 2007:121). Videre har jeg forsøkt å være oppmerksom på mine egne fortolkende briller, fordi jeg tror at dette er en sentral forutsetning for å minimere forekomsten av forutinntatte meninger i oppgaven.

Dokumentanalyse er, i vid forstand, en metode der forskeren vektlegger en rekke dokumenter og tidligere forskning innenfor det aktuelle feltet for å øke validiteten av sine funn. Innenfor en slik forståelse utgjør dokumentene en kilde for å bygge et bakteppe for analysen. I en snevrere forstand kan dokumentanalyse forståelse som en metode der man tillegger visse tekster status som kilder eller data for selve undersøkelsen (Repstad 2007: 86-87).

I oppgaven har jeg brukt tekster i både en snever og en videre forstand. For det første har jeg brukt tekster for å skape et bakgrunnsbilde av hvilke hendelser og hvilke institusjoner det vil være av interesse å se på. Jeg har lest akademiske bøker om EUs forhold til Midtøsten og hvordan utenriks- og sikkerhetspolitikk har utviklet seg og fungerer i EU i dag. For å få en ide om målene og den generelle konteksten til EUs utenrikspolitikk vil jeg i tillegg se på sentrale dokumenter fra Kommisjonen og Rådet. Dokumenter og bøker om utviklingen av den europeiske naboskapspolitikken, den europeiske sikkerhetsstrategien og den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken har vært viktige for å bygge et bilde av hvordan Kommisjonen og Rådet forholder seg til utenriks- og sikkerhetspolitikk.

For det andre er dokumenter brukt i en snevrere forstand og er datagrunnlaget for selve undersøkelsen. Når dokumenter får en slik status, blir utvalget en stor utfordring. Det finnes mengder med dokumentasjon, og det er ikke gitt at dokumenter som har vært gjeldende politikk eller lovgivning fortsatt er gjeldende. Her har jeg tatt utgangspunkt i nyere dokumenter, for så å arbeide meg bakover i tid. Kjelstadli (1997) hevder at en dette er en god måte å drive dokumentanalyse på, fordi nyere dokumenter ofte har en oppsummering av eldre dokumenter i innledningen. I denne prosessen har det vært viktig for meg å spørre om hva som utgjør en del av det helhetlige bildet og hva det helhetlige bildet er. Et problem jeg har truffet på i innsamlingen av offisielle EU-dokumenter, er at det i dem sjelden refereres til hvor i organisasjonsstrukturen de er produsert. I dokumenter fra Kommisjonen er det for eksempel sjelden gjengitt under hvilken DG dokumentet er produsert. Det har gjort det vanskelig for meg å trekke slutninger om betydningen av den interne organisasjonsstrukturen i Kommisjonen. Avgrensinger i utvalget av dokumentene er gjort med tanke på analysens formål og de teoretiske antakelsene som ligger til grunn for oppgaven. Valget om ikke å gjennomføre intervjuer, og den påfølgende mangelen av internt materiale fra EU, gjør at jeg avstår fra å problematisere om EU har en uformell agenda i forholdet til Israel-Palestina-konflikten. Dette utgjør en sentral begrensning på hvilke slutninger jeg kan trekke, og bidrar til å tydeliggjøre viktigheten av at en til enhver tid stiller spørsmålsteget ved en forskers konklusjoner basert på et empirisk materiale.

### 2.5.3 Validitet og reliabilitet i studien

Til slutt kommer vurderinger av de viktigste kriteriene for kvaliteten av studien: Validitet og reliabilitet. Kriterier for evaluering av reliabilitet og validitet av denne oppgaven innebærer en evaluering av den empiriske analysen<sup>14</sup>. Jeg har forsøkt å gjøre det lett for andre å gå meg etter i sømmene, slik at de kan undersøke det empiriske

---

<sup>14</sup> Indre- og ytrevaliditet definerte jeg over. En definisjon av reliabilitet handler om konsistensen til målingene som gjøres, at man gjør de samme målingene på samme vis alltid vil få de samme resultat (King, Keohane og Verba 1994:25)

materialet jeg har brukt. Analysen bør evalueres på bakgrunn av i hvilken grad jeg har klart å framstille troverdige og pålitelige tolkninger av det empiriske materialet.

### **3 EUs historie, institusjoner og felles utenriks- og sikkerhetspolitikk**

Denne masteroppgavens hovedtema er effekter av organiseringen av EUs institusjoner. Det er derfor nødvendig å gi en innføring i hvordan EU institusjonelt har vært bygget opp og hvordan de ulike institusjonene var ment å virke<sup>15</sup>. Institusjonene har ulike roller og var i ulik grad med på å styre de ulike politikkområdene som omfattes av EU.

Dette kapittelet skal gi en forståelse av EUs institusjonelle rammeverk, og hvordan de ulike politikkområdene som inngår i utenriks- og sikkerhetspolitikken, henger sammen med institusjonene slik de var organisert før Lisboa-traktaten. Oppmerksomheten rettes mot hvordan politikkområdene i utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU, på forskjellig tid, har blitt integrert og underlagt ulike handlingsregler. Først vil det bli gitt en historisk innføring i EUs utenrikspolitiske historie. Referanser vil bli gjort til viktige hendinger i forholdet mellom EU, Israel og palestinerne. Til tross for at tidsperioden før 2001 ligger utenfor denne oppgavens fokus, vil det bli gitt en historisk oppsummering av EUs politikk overfor partene i konflikten. Dette er gjort for å skape et helhetlig bilde av EUs politikk på området.

#### **3.1 EUs utenrikspolitiske historie**

I løpet av 60-tallet var det et voksende ønske blant medlemmene av EF om å styrke EFs rolle i verden.<sup>16</sup> På 60-tallet hadde en ikke en strukturert tilnærming til utenrikspolitiske hendinger. Blant medlemslandene ble det gjerne sett på som hensiktsmessig å konsultere hverandre i enkelte saker på utenriksområdet, selv om dette ikke falt inn under EF. Mangelen på en felles holdning til seksdagerskrigen i 1967 mellom Israel, Egypt, Jordan og Syria<sup>17</sup>, var blant annet en av hovedgrunnene til utviklingen av det som i ettertid er kjent som det europeiske politiske samarbeidet

---

<sup>15</sup> Kapittelet tar for seg EU-institusjonenes organisering før endringene som kom med Lisboa-traktaten 1. desember 2009.

<sup>16</sup> Medlemslandene besto av Luxemburg, Belgia, Nederland, Frankrike, Tyskland og Italia.

<sup>17</sup> Seksdagerskrigen varte fra 5. juni til 10. juni 1967. Ved slutten av krigen hadde Israel okkupert Golanhøyden (Syria), Vestbredden (Jordan), Gaza (Egypt) og Sinai (Egypt) Palmer, R.R. og Colton, Joel, Kramer, Lloyd S. (2002:921).

(EPS) (Musa 2010:24). 7. oktober 1970 godkjente medlemslandene Davignonrapporten, som la grunnlaget for EPS, hvilket medførte en sterkere grad av koordinering av medlemslandenes posisjoner i utenrikssaker. EPS ble organisert utenfor det etablerte EF-samarbeidet, med to årlige konferanser i landet som på det aktuelle tidspunktet hadde formannskapet i EF. Kommisjonen ble holdt utenfor EPS' virke. Det var mye på grunn av franske ønsker om å holde det politiske samarbeidet på et rent mellomstatlignivå at EPS ble organisert utenfor EF (Musu 2010:25). EPS ble utgangspunktet for det som tjue år senere skulle bli EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP).

Det første EPS-møtet ble holdt i München i november 1970. På møtet var konflikten i Midtøsten og behovet for tettere koordinering av medlemslandenes utenrikspolitikk på agendaen. Frankrike ønsket at EF skulle innta en pro-arabisk holdning, men medlemsstatenes holdninger var for sprikende til at en kunne komme fram til en felles holdning. Det er likevel interessant at Midtøsten-konflikten var på agendaen, og at konflikten så ut til å være et permanent tema på EPS-møtene (Musu 2010:25).

I 1977 og i 1980 ble det gitt to viktige EPS-deklarasjoner i forhold til Midtøsten-konflikten. Gjennom Londondeklarasjonen<sup>18</sup> slo de ni medlemslandene<sup>19</sup> i EF fast at en løsning på konflikten først kan oppnås i det palestinerne får et eget hjemland. Det palestinske spørsmålet ble sett på som sentralt for en løsning i Midtøsten-konflikten, men på daværende tidspunkt hadde ikke EF et klart bilde av hvor et eventuelt hjemland for palestinerne skulle være (Musu 2010:38). Venezia-deklarasjonen<sup>20</sup> fra 1980 tok et steg videre og anerkjente palestinerne som et eget "folk". En slik anerkjennning medførte at palestinerne ble ansett som berettiget til å forhandle på egne vegne i framtidige fredsforhandlinger. Palestinas frigjøringsorganisasjon (PLO) ble i paragraf 7 i deklarasjonen omtalt som palestinerne felles representant utad, som skal

---

<sup>18</sup> Med Londondeklarasjonen kom et økt samarbeid med Kommisjonen i utenrikssaker og opprettelsen av troikaen (tre representanter fra den forrige, den nåværende og den påfølgende formannskapet).

<sup>19</sup> 1. januar 1973 kom den første utvidelsen av EF. Irland, Storbritannia og Danmark blir medlemmer, og EF går fra å være 6 til 9 medlemsland.

<sup>20</sup> For hele deklarasjonen, se Venice Declaration (1980)

forhandle på palestinerne vegne. I deklarasjonen kommer også en oppfordring til Israel om å avslutte okkupasjonen som startet i 1967. Som vi senere skal se, forholder EU seg til at det kun er grensene fra 1967 som er de gyldige grensene for Israel. Venezia-deklarasjonen sees på som en milepæl i Europas Midtøsten-politikk. Deklarasjonen inneholdt kjerneprinsipper som i dag utgjør grunnlaget for EUs Midtøsten-politikk.

Med Enhetsakten i 1986<sup>21</sup> fikk EPS traktatstatus i EF. Dette var riktignok kun en formalisering av samarbeidet som allerede var fastsatt. EPS ble imidlertid holdt atskilt fra fellesskapets juridiske orden, det vil si at samarbeidet forble holdt utenfor Kommisjonen og resten av EF-samarbeidet. Et offisielt EPS-kontor ble åpnet i Brussel, noe som illustrerte medlemslandenes ønske om et bedre koordinert utenrikspolitisk samarbeid.

I første halvdel av 90-tallet er det særlig to begivenheter som er av interesse for EUs utenrikspolitiske historie. Sentralt for historien er undertegnelsen av Maastrichttraktaten i 1992, da EF ble til Den europeiske union (EU) med utvidelsen av samarbeidet til også å omfatte utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis- og politisamarbeid. Barcelona-prosessen i 1995<sup>22</sup> er sentral for den utenrikspolitikken EU har ført overfor Middelhavsregionen, da EU i partnerskap med 12 middelhavsland, deriblant de palestinske selvstyremyndighetene og Israel, etablerte det såkalte Euro-Middelhavs-partnerskapet (EMP).

Resultatene av Maastrichttraktaten var et utenrikspolitisk gjennombrudd i EU. Det som tidligere var blitt omtalt som det europeiske politiske samarbeidet (EPS) utviklet seg nå til en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), som var ment å skulle styrke EUs rolle på den internasjonale arena. Målet om i større grad å kunne uttale seg med én stemme, gjorde at det ble etablert to nye juridiske verktøy, såkalte 'joint

---

<sup>21</sup> På dette tidspunktet besto EF av 12 medlemsland. I 1981 ble Hellas medlem og 1. januar 1986 ble Portugal og Spania medlemmer.

<sup>22</sup> I 1995 kommer Sverige, Finland og Østerrike med i EU. Unionen har nå 15 medlemmer.

actions' og 'common positions'. Joint actions er en betegnelse på en koordinert handling fra medlemsstatenes side, der målet med handlingen er bestemt i Rådet. Common positions er en betegnelse for et felles standpunkt i en politisk sak, eller overfor en hendelse, som medlemslandene er pliktige til å rette seg etter. Common positions blir utarbeidet av Rådet. Ved implementeringen av Maastrichttraktaten fikk en i EU også muligheten til å utpeke ekstra representanter til geografiske og politiske områder i krise. Midtøsten ble særlig identifisert som et område der en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), samt ekstra utsendte EU-representanter, kunne være både viktig og nyttig (Musu 2010:52). Til forskjell fra det tidligere europeiske politiske samarbeidet (EPS), ble det gjennom Maastrichttraktaten bestemt at den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken skulle fungere innenfor rammen av de etablerte institusjonene. På samme tid skulle også FUSP fungere rent mellomstatlig. Traktaten innebar at Kommisjonen forble på en armlengdes avstand fra den utenrikspolitiske beslutningsprosessen.

Euro-Middelhavs-partnerskapet (EMP) mellom EU og landene med grense mot det sørlige Middelhavet er et resultat av Barcelonaprosessen, som startet i 1995. Fra Kommisjonens side ønsket en å oppnå fire strategiske mål gjennom EMP. Målene var (1) demokratisering av området, (2) økonomisk utvikling, (3) etablering av et rammeverk for konfliktløsning, og (4) framvekst av en tettere kulturell dialog mellom landene i regionen (Whitman og Wolff 2010:6). Nye bilaterale assosiasjonsavtaler ble underskrevet mellom EU og EUs grenseland som en del av EMP-prosessen. Disse avtalene tok over etter de foregående avtalene underskrevet på 70-tallet. De palestinske selvstyremyndighetene fikk en midlertidig assosiasjonsavtale, og denne dekker "ikke-politiske" aspekter ved handel (Euro-Mediterranean Association Agreements 2007). I utgangspunktet ønsket EU at EMP skulle være uavhengig av konflikten mellom Israel og palestinerne, og den da pågående fredsprosessen. Fredsprosessen var ment å skulle løse de politiske problemene, mens EMP skulle tilrettelegge for de langsiktige vilkårene for sikkerhet og utvikling. Det ble derimot raskt tydelig at en formell separasjon mellom fredsprosessen og EMP ikke kunne stoppe en de facto sammenheng mellom EMP og fredsprosessen (Musu 2010:57).

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ble reformert i 1997 ved undertegningen av Amsterdamtraktaten. Kommisjonen ønsket å bygge ned søylestrukturen<sup>23</sup> og føre FUSP inn i fellesskapet. FUSP forble mellomstatlig, noe som innebar at politikken bygget på en kombinasjon av traktatenes bestemmelser og de prinsipper og utarbeidede strategier som Rådet vedtar. Fram til endringene Lisboatraktaten brakte var imidlertid Kommisjonen representert ved de aller fleste av Rådets møter om FUSP<sup>24</sup>. Med Amsterdamtraktaten ble det etablert en ny stilling kalt Høyrepresentanten for FUSP. Stillingens mandat var blant annet å tale unionens sak utad. Stillingen ble tildelt generalsekretæren for Rådet, og Javier Solana hadde denne posten fra 1999 til 2009.

Amsterdamtraktaten la vekt på fem mål for FUSP; (1) opprettholdelse av felles verdier og fundamentale interesser, (2) vern om uavhengigheten til unionen, (3) ivaretaking av sikkerheten til unionen gjennom fredsbevaring og internasjonal sikkerhet i samsvar med FN-konvensjonen, (4) utvikling og konsolidering av demokrati og rettsstatsprinsippet og (5) arbeid for respekt for menneskerettigheter (European Council 2010). Videre ble europeisk sikkerhets- og forsvarspolicy (ESDP) etablert, som er FUSPs operasjonelle arm og som handler om det militære samarbeidet i EU.

## 3.2 EUs institusjoner

For å forstå dynamikken i utformingen av EUs politikk overfor partene i konflikten mellom Israel og palestinerne, er det sentralt å konkretisere hvilke roller de ulike institusjonene hadde i utformingen av utenriks- og sikkerhetspolitikken til EU. På den ene siden må det klargjøres hvordan institusjonenes rolle var i forhold til utforming av politikk innenfor de ulike politikkkfeltene som omfattes av utenriks- og sikkerhetspolitikken. På den andre siden må en ha klart for seg hvordan politikken i all hovedsak ble implementert og hvilke institusjoner som var ansvarlig for dette. Som

---

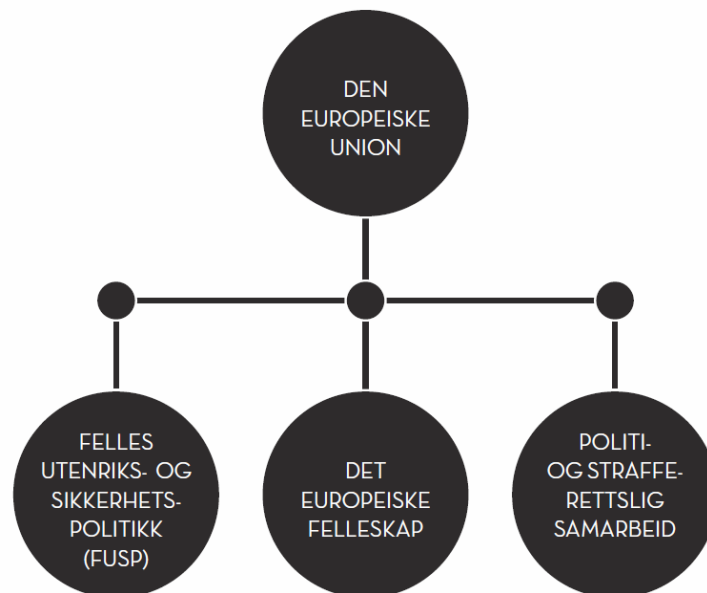
<sup>23</sup> Se figuren nedenfor.

<sup>24</sup> Denne oppgaven behandler i liten grad endringene som har kommet med Lisboatraktaten. Det kan likevel nevnes at stillingen i Kommisjonen for Utenrikspolitiske saker og HR-FUSP er slått sammen i Lisboatraktaten.



nevnt var EU delt opp i tre såkalte søyler. Innenfor hver søyle var det ulike beslutningsmodeller. I korte trekk besto første søyle av det indre marked, som i all hovedsak er overnasjonalt regulert. Beslutningsmetoden som benyttes her omtales ofte som fellesskapsmetoden. Det vil si at Kommisjonen hadde retten til å utforme lovgivningen, som i sin tur ble vedtatt av Rådet og Parlamentet. Dertil varierer beslutningsprosedyrene innenfor søyle 1 i forhold til hvilket politikkområde det var snakk om. De to utenrikspolitikkområdene, den felles handelspolitikken og utviklingssamarbeids-politikken og humanitær bistand, lå formelt i søyle 1, men beslutningsprosedyrene her varierte i forhold til saksområdet. Innenfor humanitær bistand har det enkelte medlemslandet fortsatt sterk selvstendig kontroll. Innenfor søyle 2 og 3 var det i all hovedsak mellomstatlige forhandlinger som gjaldt. Innen søyle 2, som omfatter FUSP, hadde Kommisjonen deltakelsesrett på møter (Cini 2007:6).

**Figur 1. Søylestrukturen i EU**

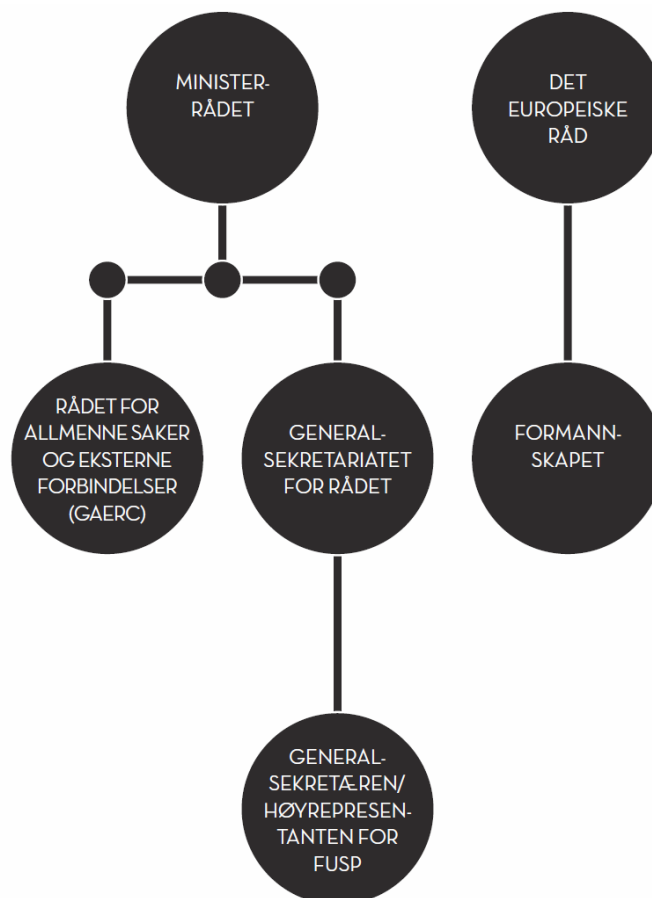


### 3.2.1 Det europeiske råd

EUs høyeste beslutningsorgan er Det europeiske råd, som består av stats- og regjeringssjefene i medlemslandene, samt presidenten i Kommisjonen. Møtene dem i-mellom omtales ofte som toppmøter og arrangeres fire ganger per år. På toppmøtene

fastlegges EUs overordnede politiske retningslinjer og sentrale beslutninger om EUs framtid. Det er retningslinjer som ligger i de ulike traktatene, men også de overordnede retningslinjene for naboskapspolitikken og EMP. Fram til Lisboa-traktaten, som trådte i kraft i desember 2009, var Det europeiske råd ikke formelt en del av institusjonene i EU (Lie 2007:69).

**Figur 2. Utenrikspolitikkenes institusjonelle struktur i Rådet og Det europeiske råd**



### 3.2.2 Rådet for Den europeiske union

“The Council of the EU is both an institution with collective EU functions and the creature of member governments” (Helen Wallace sitert i Lewis 2007:157).

Rådet for den europeiske union, eller bare Rådet, er den mellomstatlige institusjonen og hjertet for all beslutningsvirksomhet i EU. Her møtes statsråder fra de ulike fagfeltene og stemmer blant annet over den politikken Kommisjonen legger fram. Tilsynelatende representerer Rådet interessene til de 27 medlemslandene. Rådet er imidlertid en europeisk institusjon og et formelt lovgivende organ. Videre er det også en arena for viktig mellomstatlig diplomati og forhandlinger, i tillegg til å ha en utøvende rolle innenfor FUSP.

Juridisk sett er Rådet en institusjon, men i virkeligheten er mange enheter organisert etter policyspesialisering. Hver enhet av Rådet behandler en policysektor, og deltakerne, som er statsråder med ansvar for denne policysektoren, har autoritet til å vedta EU-lover (Lewis 2007: 115). Den historisk kanskje viktigste rådsenheten er rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser (General Affairs and External Relations Council, GAERC). Det er de som har det overordnede institusjonelle ansvaret og embetet for den samlede policykoordinasjonen. I GAERC møtes utenriksministerne fra EUs medlemsland vanligvis to ganger i måneden, og de utgjør beslutningsenheten for FUSP og ESDP. Forberedelsene av møtene utføres av de faste representantenes komité (COREPER), som i sin tur består av medlemslandenes ambassadører til EU. De møtes en gang i uka og har stor innflytelse over utformingen av policy (Howorth 2007:64). En annen viktig rådsenhet når det kommer til utenriks- og sikkerhetspolitikk, er generalsekretariatet. Sekretariatet har som oppgave å føre tilsyn med de juridiske spørsmålene ved FUSP og gi råd til GAERC. Lederen for sekretariatet, generalsekretæren<sup>25</sup>, hadde i tillegg stillingen som høyrepresentant for FUSP (HR-FUSP). HR-FUSPs rolle var å være EUs ansikt utad og hjelpe til med å skape konsensus rundt policy i Rådet (Howorth 2007:66).

En siste enhet eller del av rådet, er formannskapet, som roterer mellom medlemsstatene hver sjette måned. Landet som har formannskapet er ansvarlig for å

---

<sup>25</sup> Høyrepresentantstillingen er etter Lisboa-traktaten slått sammen med stillingen til kommissæren for eksterne relasjoner. Den nye stillingen har navnet Unionens høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk. I tillegg vil stillingen også inneha vervet som visepresident i Kommisjonen. I dag har Catherine Ashton dette vervet.

planlegge og å gjennomføre møter i Rådet og Det europeiske råd, i tillegg til å representere EU internasjonalt sammen med HR-FUSP.

Rådet i sin helhet og i sin funksjon, er vanskelig å beskrive. Lewis (2007: 157) argumenterer for at Rådet er mer enn summen av sine deler (medlemslandene). Som vi har sett er Rådet både mellomstatlig organisert med tanke på ministermøtene og formannskapet, og også overnasjonalt organisert, med tanke på GAERC, generalsekretariatet, HR-FUSP og delvis COREPER. I tillegg handler nasjonale aktører ikke kun ut i fra deres respektive lands egeninteresser, men også ut fra kollektive hensyn, hevder Lewis (2007:157).

### 3.2.3 Europakommisjonen

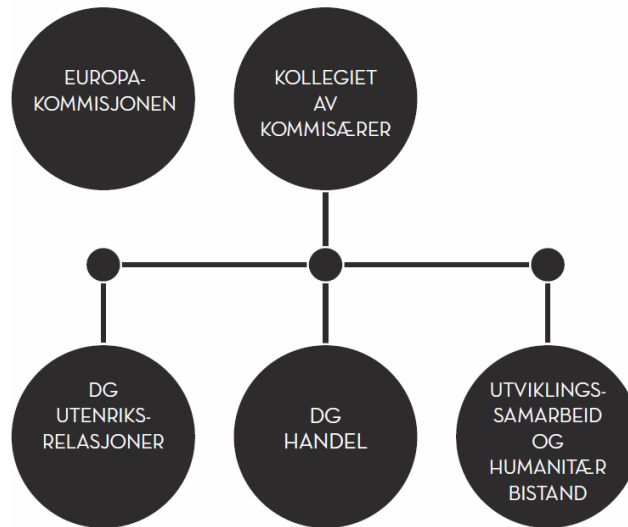
Kommisjonen er en unik institusjon. Den er mer enn et internasjonalt sekretariat, og den er ikke det samme som en regjering, selv om den har flere kjennetegn på en regjering. Kommisjonen har en utøvende del og en administrativ del. Oppgavene til Kommisjonen er mange. I tillegg til å hevde sin egen europeiske identitet har Kommisjonen blant annet ansvar for policyinitiering, overvåking av policyimplementering, ledelse av de europeiske programmene, og forhandlinger mellom medlemslandene (Egeberg 2007c:140 ). Kommisjonens utøvende del består av kollegiet av kommissærer, inkludert presidenten for Kommisjonen. Hvert medlemsland har en kommissær, og han eller hun har et policyansvar (porteføljer). Normalt innebærer policyansvaret oppsyn med en av Kommisjonens avdelinger, eller rettere kalt Directorates-General'er (DGER). DGene er organisert enten etter sektor<sup>26</sup> eller etter funksjon<sup>27</sup>. Kommissærene er i fellesskap ansvarlige for beslutningene som fattes innenfor de ulike policyområdene. Kollegiet av kommissærer bestreber å komme fram til konsensus. Hvis ikke dette er oppnålig, stemmes det, og hver kommissær har én stemme.

---

<sup>26</sup> Et eksempel på sektororganisering kan være handel.

<sup>27</sup> Et eksempel på funksjonell organisering kan være budsjett.

**Figur 3. Utenrikspolitikkens institusjonelle struktur i Kommissjonens**



Kommissjonens hovedvirke ligger innenfor EC-søylen av EU, dvs. det som har å gjøre med EUs indre marked. Det betyr likevel ikke at Kommissjonen ikke er en aktør innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Innenfor søyle 1 har Kommissjonen i stor grad autonom kontroll over de instrumenter som er tilgjengelige. Disse utgjør 90 prosent av de mulige handlinger en har innenfor utenrikspolitikken i EU (Cameron og Spence 2004:124). To helt sentrale utenrikspolitiske områder som blir behandlet i Kommissjonen, er handelspolitikk, utviklingssamarbeid og humanitær bistand. I tillegg er EUs utenriksstasjoner underlagt Kommissjonen. Alt i alt utgjør dette over 5000 ansatte, som i Kommissjonen jobber med utenrikspolitikk og utenriksrelasjoner (Wallace 2005:453).

Som vi har sett, har Kommissjonen siden starten av EPC vært ønsket holdt utenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU. Det har vært vanskelig for medlemslandene og Rådet å skape og vedlikeholde et skille mellom de økonomiske aspektene (handels- og utviklingspolitikken, osv) og de politiske aspektene ved EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk (Vanhoonacker 2005:78). Fra Maastrichttraktaten og fram til Lisboa-traktaten, har Kommissjonen hatt en ikke-eksklusiv rett til initiativ innenfor FUSP, og som Cameron og Spence (2004:136) argumenterer:

”The Commission has a clear interest in promoting a comprehensive vision of external relations and the CFSP, and in moving to a more proactive stance, where its ability and experience lend themselves to policy proposals.”

Fram til Lisboa-traktaten ble inngått var de 130 utenriksstasjonene til EU organisert under Kommisjonen. Disse fungerer som ambassader for EU, der det daglige arbeidet er innenfor politikk, handel, presse og informasjonsarbeid. Både i Israel og i de okkuperte palestinske områdene har EU utenriksstasjoner. EUs delegasjon til Israel er lokalisert utenfor Tel Aviv og ble etablert i 1981. Det politiske arbeidet til delegasjonen er i all hovedsak rapporteringsarbeid, men også å representere EUs holdninger i kontakt med israelske beslutningstakere. EU-delegasjonen til Vestbredden og Gaza er lokalisert i Øst-Jerusalem og ble etablert i 1994. Oppgavene til delegasjonen er i hovedsak å koordinere, forvalte og se over utviklingsprogrammene til EU.

### 3.2.4 Politikkområder og ulike institusjonelle rammeverk

Utover EU-institusjonenes tenkte virkemåte og hvordan FUSP og ESDP fungerer, er det av interesse å se på hvordan to andre sentrale utenrikspolitikkfelt er regulert i forholdet mellom EU og medlemsstatene. Disse feltene er handelspolitikken, og utviklingssamarbeid og humanitær bistand.

Den felles handelspolitikken, som ligger under felleskapssøylen, kom som en logisk konsekvens av etableringen av tollunionen og den felles eksterne tolltariffen. Handelspolitikken er også en av de eldste og mest integrerte politikkområdene i Unionen. EU representerer et marked på omtrent 500 millioner konsumenter, noe som gjør Unionen til en formidabel handelsaktør. Kommisjonen er institusjonen som utarbeider lovforslag og handelsavtaler med andre land, som Israel og de palestinske selvstyremyndighetene og innenfor WTO (Vanhoonacker 2005:73). Rådet på sin side tar avgjørelser ved kvalifisert flertall. DG handel er sentral i slikt arbeid og har i oppgave å koordinere handelsspørsmål med DGs utenriksrelasjoner, DG jordbruk og DG miljø. Ettersom disse DG'ene har egne prioriteringer og andre fokus, tar denne

koordineringen ofte mye tid. Rådet har ikke et eget råd for handel, men handelsministrene kan delta i GAERC sammen med utenriksministrene når handel står på agendaen.

Utviklings samarbeid og humanitær bistand har i likhet med den felles handelspolitikken, vært en del av samarbeidet lenge, men skiller seg likevel ut ved at det er et politikkområde der medlemslandene fortsatt har mye suverenitet (Vanhoonacker 2005:74). På grunn av sin fortid som kolonimakter, har noen medlemsland hatt en historisk forbindelse til sine tidligere kolonier og derfor ønsket å bruke EF/EU som middel for å vedlikeholde sitt forhold til dem. I dag svarer EU og medlemslandene for ca. 55 % av all internasjonal utviklingshjelp og ca. to tredjedeler av all humanitær bistand. Det er medlemslandene som står for størsteparten av utviklingshjelpen, omtrent 45 %, mens EU står for 10 %. Når det kommer til humanitær bistand, gir EU mesteparten, omtrent 30 %, og medlemslandene 25 % (Vanhoonacker 2005:74)<sup>28</sup>. Det viktigste instrumentet i utviklingshjelpspolitikken er samarbeids- og assosiasjonsavtalene EU har med tredjeland. Euro-Middelhavs-partnerskapet (EMP) og Europeisk naboskapspolitikk (ENP) er rammeverk der slike avtaler fattes. Likevel er ikke utviklingshjelpspolitikken et felles politikkområde i EU. Her ligger hovedvekta hos medlemslandene som koordinerer sin utviklingshjelp med andre EU-medlemsland. Rollen til Kommisjonen er svak, men den har i oppgave å framforhandle samarbeids- og assosiasjonsavtaler. I Rådet er utviklingshjelpsspørsmål sjelden på agendaen, bare ca. to ganger i året (Vanhoonacker 2005:75).

Ettersom de ovenfor nevnte politikkområdene, FUSP, handelspolitikken, og utviklings samarbeid og humanitær bistand ble en del av det europeiske samarbeidet på forskjellig tid og har utviklet seg langs forskjellige spor, befinner ikke EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk seg innenfor *ett* institusjonelt rammeverk<sup>29</sup> (Vanhoonacker 2005:68). Selv om formuleringen av policy i de tre nevnte politikkområdene skjer innenfor rammene av Kommisjonen og Rådet, og de sammen utgjør EUs utenriks- og

---

<sup>28</sup> Tallene er fra 2005. Det vil si EU 25.

<sup>29</sup> Dette gjelder også nå, etter omorganiseringen som kom med Lisboa-traktaten.

sikkerhetspolitikk, varierer reglene for politikkområdene.. Det er derfor hensiktsmessig delvis å skille politikkområdene når en ser på policy-formulering.

Med handelspolitikken som et eventuelt unntak, skiller dessuten utenrikspolitikken i EU seg fra integrasjonslogikken og verdigrunnlaget i politikkområdene som omfatter det indre marked. Utenrikspolitikken er ikke i samme grad berørt av de fire friheter. De fire friheter; fritt varebytte, fri bevegelighet av og for personer, samt fri bevegelighet for tjenester og kapital, og etableringsrett, utgjør en helt sentral del av grunnlaget for det indre markedet og integrasjonen (Vanhoonacker 2005:68). De fire friheter har ikke vært like grunnleggende for utenriks- og sikkerhetspolitikken. Selv om utenrikspolitikken har kommet som en konsekvens av det indre marked, utgjør ikke de fire friheter det samme verdigrunnlaget i utenrikspolitikken. Det innebærer at verdiene og retningen på utenrikspolitikken bestemmes av andre faktorer, og disse kan skille seg fra politikkområdene innenfor det indre markedet.

Poenget er derfor at utenriks- og sikkerhetspolitikken ikke bare skiller seg fra politikken i det indre marked, men også skiller seg innbyrdes. Antakelsen innebærer at politikkområdene innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken vil følge forskjellige politiske og institusjonelle spor, som vil påvirke policy og sammenhengen i den samlede utenriks- og sikkerhetspolitikken. Merk at selv om det tilsynelatende er institusjonelle og politiske forskjeller i EUs internasjonale relasjoner, er et sentralt punkt for utenriks- og sikkerhetspolitikken å avveie spenningen og vekselspillet mellom forskjellige politiske spor.

### 3.2.5 Den europeisk naboskapspolitikken

The privileged relationship with neighbours will build on mutual commitment to common values principally within the fields of the rule of law, good governance, the respect for human rights, including minority rights, the promotion of good neighbourly relations, and the principles of market economy and sustainable development (European Commission 2004a:3).



Slik omtales de felles verdiene i strategiavhandlingen om Den europeisk naboskapspolitikken (ENP). Den østlige utvidelsen i 2004<sup>30</sup> ga kraft til EU til å styrke sitt forhold til landene på den nye grensen. Utvidelsen utvidet rollen EU hadde i internasjonale relasjoner i Europa, og ENP kommer som et svar på dette (Witman og Wolff 2010:3). ENP er utformet i tett sammenheng med EUs første sikkerhetsstrategi fra 2003, som inneholder nøkkelmålet om å skape sikkerhet og fremme felles verdier i EUs nærområder. Til å begynne med var ENP ideen kun tiltenkt å omfatte EUs nærmeste naboer i øst: Moldova, Ukraina og Hviterussland. Imidlertid uttrykte de sørlige medlemslandene i EU en bekymring for å ekskludere de sørlige nabolandene i ENP. Dette førte til en utvidelse av ENP til også å omfatte landene i middelhavsregionen (Witman og Wolff 2010:3). Av den grunn er ENP geografisk mye større enn noen av forgjengerne. ENP dekker både de østlige og de sørlige nabostatene og har som mål å ”avoid drawing new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union” (European Commission 2004a:3). Romano Prodi (2002) sa det slik: ”The aim is to extend to this neighbouring region a set of principles, values and standards which define the very essence of the European Union”

I Kommissjonsforslaget ”Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours” fra mars 2003 foreslås det å utarbeide handlingsplaner mellom EU og partnerland<sup>31</sup> (European Commission 2003). I juni 2004 godtok Rådet Kommissjonens ønske om å gjennomføre ENP gjennom handlingsplaner, utarbeidet av Kommissjonen og de aktuelle landene. Handlingsplanene dekker en periode på tre til fire år og blir formelt godtatt av samarbeidsrådet, som består av Kommissjonen, Rådssekretariatet og partnerlandene. Alle partnerlandene forplikter seg til å følge FNs menneskerettighetskonvensjon, og avtalene inneholder en klausul som åpner for tilbaketrekking og forsinkelser av avtaler

---

<sup>30</sup> I 2004 ble Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Malta og Kypros medlemmer av EU. Den siste utvidelsen kom i 2007, da Romania og Bulgaria ble medlemmer. I dag består EU av 27 nasjoner.

<sup>31</sup> Partnerlandene var på det tidspunktet Moldova, Ukraina og middelhavslandene med assosiasjonsavtaler.

dersom det forekommer brudd på menneskerettighetene (European Commission 2004a).

## 4 Policyprosesser fra 2001 til 2009

I kapitlet som følger skal vi se på hvordan EU har arbeidet for en fredsløsning i konflikten mellom Israel og palestinerne. Jeg vil i liten grad redegjøre for virkningene av EUs politikk. Fokuset vil derimot ligge på selve politikken som har blitt ført fra Rådet og Kommisjonen, i tillegg til hvordan de to organisasjonene har arbeidet.

EU har i all hovedsak arbeidet gjennom to kanaler, Den europeiske naboskapspolitikken (ENP) og den diplomatiske multilaterale Kwartetten. Sistnevnte kanal har vært premissleverende for EUs tanke om en endelig løsning på konflikten, med utarbeidelsen av *Veikartet for fred*. I første del av kapitlet vil det bli redegjort for Kwartetten og Veikartet for fred. Deretter vil det bli gitt en presentasjon av *Den europeiske naboskapspolitikken* (ENP) og ENPs politiske mål for Israel og de okkuperte palestinske områdene. Det vil også bli gitt en redegjørelse for den eneste militære operasjonen EU har hatt i Israel og Palestina, kalt *EU Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point* (EU BAM Rafah). Det palestinske parlamentsvalget i 2006 utgjør en sentral del av empirikapitlet. Det store fokuset på valget i dette kapitlet skyldes EUs ønske om å etablere en demokratisk palestinsk stat, og problematikken knyttet til det faktum at Hamas, som står på EUs terrorlister, vant valget. Siste del i kapitlet tar for seg de første fremdriftsrapportene for ENP og etterdønningene av krigen på Gazastripen i siste halvdel av 2006. Dette er et naturlig slutt punkt for kapitlet, da jeg har funnet at EUs politikk i liten grad har endret seg stort etter dette.

### 4.1 Kwartetten, Sikkerhetsstrategien og Europeisk naboskapspolitikk

I april 2002 var det et toppmøte i Madrid for å diskutere konflikten i Midtøsten, der representanter fra EU, Russland, FN og USA deltok. Den såkalte Madrid-kwartetten, også kalt Kwartetten, oppsto som et resultat av møtet. Man ble enige om samarbeide ved å møtes regelmessig slik at man kunne evaluere situasjonen i Midtøsten jevnlig

(Annan 2002). Det ble også etablert en felles plattform for den diplomatiske Kvartetten. Gjengitt i korte trekk ble partene enige om å få en slutt på all vold, sikkerhet for Israel og Palestina, i tillegg til å få den voksende humanitære krisen i de palestinske områdene under kontroll. En etablering av en palestinsk suveren stat ble av Kvartetten ansett som nøkkelen til en varig fredsløsning. I Kvartetten ble det enighet om at alle de fem medlemmene skulle jobbe aktivt for denne tostatsløsningen (Musu 2010:65).

Kommisjonen hadde i forkant av toppmøtet forsøkt å etablere en egen fredsplan. Forsøket mislyktes ifølge forskeren Ben Soetendrop (2002: 292-293) fordi medlemslandene ikke klarte å enes om detaljene i planen. Israel forverret situasjonen ytterligere da Israel på våren i 2002 ikke lot høyrepresentanten for FUSP og representanter for det roterende formannskapet i EU, møte den daværende palestinske presidenten Yassir Arafat i Ramallah. Det mislykkede forsøket på å utarbeide en egen fredsplan førte til at EU søkte seg allierte i det som ble Kvartetten. Verdt å legge merke til, er at en fra EUs side ikke kom til enighet om hvem som skulle representere EU i Kvartetten. Løsningen ble at en presset inn tre representanter for EUs ene sete i Kvartetten. Høyrepresentanten for FUSP (Rådet), en representant for det roterende presidentskapet og kommissæren for utenriksrelasjoner (Kommisjonen). I så måte ble både Rådet og Kommisjonen representert i Kvartetten.

Kvartetten har fått ros for sin multilaterale natur, noe som offisielt bragte EU inn i fredsprosessen. Samtidig har Kvartetten blitt kritisert for at den ikke har klart å skape et gjennombrudd i fredsforhandlingene (Musu 2010:67). EU og de europeiske statene ønsket seg en bred diplomatisk tilnærming til konflikten, der israelerne og palestinerne skulle bringes tilbake til forhandlingsbordet sammen med andre "vennlige" arabiske regimer. En slik bred diplomatisk tilnærming passet ikke med USAs mer unilaterale Midtøsten-strategi, som prioriterte regimeskifte i Irak og en fortsatt oppdemming av Iran. Bush-administrasjonen mente at endring i Irak og oppdemming av Iran i seg selv ville lette konflikten mellom staten Israel og det palestinske folket (Musu 2010: 68). Etableringen av Kvartetten så ut til å være en diplomatisk tilnærming mellom EU og

USA. Det forble imidlertid uklart i Kvartettens startfase i hvilken grad USA forpliktet seg til Kvartetten og i hvilken grad medlemslandene i EU støttet sine kollektive representanter (Musu 2010:69).

Veikartet for fred ble presentert av Kvartetten den 30. april 2003, like etter valget av Mahmud Abbas som første palestinske statsminister. Veikartet for fred<sup>32</sup> var og er en omfattende plan for endelig fred mellom Israel og palestinerne. Året før hadde den daværende amerikanske presidenten George W. Bush etterlyst etableringen av en uavhengig palestinsk stat (Bush 2002). Høsten 2002 utformet Råd for allmenne saker og eksterne forbindelser (GAERC) under det danske presidentskapet, en plan der president Bush' tostatsløsning skulle realiseres. I planen var det satt opp en tidsramme for når en eventuell palestinsk stat skulle etableres og hvordan EU skulle bidra økonomisk og politisk i denne prosessen (Musu 2010:70). Dette europeiske initiativet hadde en stor innflytelse på Veikartet for fred, som ble utviklet i Kvartetten noen måneder senere (Assenburg 2003:23). Martin Ortega (2003:55) argumenterer for at Kommisjonen anså Veikartet for fred og Kvartetten som en mulighet for Kommisjonen til å bli mer politisk involvert i utformingen og gjennomføringen av fredsprosessen. Sitatene under er betraktningene til daværende kommissær for utenriksrelasjoner, Christopher Patten, av hva Veikartet for fred innebærer:

”The Road Map shows how to do it. So our challenge in the European Union is to steer the parties and others in the international community towards the roadmap” (Patten 2004)

”We also need to reflect now on how we - the EU - could help on this [implement the Roadmap]. I can see several areas where the EU and the Commission in particular could make a useful contribution:

First we ought to continue supporting Palestinian institution-building and reform, as we have already done with a successful record in the past. Secondly, we should

---

<sup>32</sup> Se BBC News (2003a) for å lese Veikartet for fred i fulltekst, slik det ble fremlagt i 2003.

contribute to the Roadmap's monitoring process, put pressure on Arab States to help dry up funds to extremist groups, and to close their offices; put pressure on Israel to moderate its responses to the atrocious suicide bombings which many Arab leaders have themselves condemned.” (Patten 2003)

I likhet med fredsplanen GAERC hadde utarbeidet ett år tidligere, bygget Veikartet for fred på en rekke steg som i løpet av 2005 skulle ende med etableringen av en palestinsk stat. I Veikartet for fred etterlyste Kvartetten en demokratisering av Palestina, et nytt palestinsk lederskap, en palestinsk forfatning, samt bekjempelse av terrorisme. I forhold til Israel ble det etterlyst en stopp i bosettingsaktiviteten på Vestbredden og Gaza, samt bedre humanitære bo- og leveforhold for det palestinske folk, i tillegg til en tilbaketrekning til grensene før Al-Aqsa-intifadaen, som startet i år 2000<sup>33</sup> (BBC News 2003a).

I månedene etter publiseringen av veikartet, oppnådde man liten framgang, og forholdet mellom Israel og de palestinerne selvstyremyndighetene kjølnet. I juni 2004 annonserte Ariel Sharon, den daværende statsministeren i Israel, planene for tilbaketrekningen fra Gazastripen.

”I welcome the Israeli Prime Minister’s proposal for disengagement from Gaza. This represents an opportunity to restart the implementation of the Road Map, as endorsed by the UN Security Council.” (Solana 2004).

Selv om Israels tilbaketrekningsplan var et klart avvik fra ideen om multilaterale forhandlinger slik Kvartetten ønsket, illustrerer sitatet ovenfor at Kvartettens reaksjoner likevel var positive. Ifølge Costanza Musu (2010:72-73) var tidsrammen i Veikartet for fred to år etter sin tilblivelse, forlenget brutt. I Veikartet for fred ønsket en å etablere en palestinsk stat innen 2005. På det tidspunktet hadde lite framgang skjedd og utsiktene for en forbedring i forholdet mellom israelerne og palestinerne så dårlig ut.

---

<sup>33</sup> Intifada betyr opprør. Al-Aqsa-intifadaen eller Oslo-krigen som den også kalles, var et palestinsk opprør mot Israel og varte fra 2000 til 2005.

#### 4.1.1 ENP, de palestinske selvstyremyndighetene og Israel

Løsningen Kwartetten har fremmet overfor partene i konflikten har vært i tråd med Veikartet for fred helt fram til dags dato<sup>34</sup>. Dette selv om de først angitte datoene for fremskritt er forskjøvet og satt på vent flere ganger (European External Action Service 2010). Hvor Kwartetten er instrumentet EU internasjonalt forhandler i konflikten, er Den europeiske naboskapspolitikk (ENP) et av de viktigste policyinstrumentene EU har til rådighet overfor partene i konflikten. ENP er en vis form for prioritering i EU vis-à-vis partnerlandene, og er et klart uttrykk for en kollektiv oppfattelse av EUs interesser (Jesús 2010:248). ENP tilbyr deltagelse i EUs interne marked til de land som streber etter å implementere politiske, økonomiske og institusjonelle reformer (Jesús 2010:248). Det var Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser (GAERC) som i november 2002 så behovet for en mer aktiv utenrikspolitikk for EU. Bakteppet for denne realiseringen var utvidelsen av EU som ble gjennomført i mai 2004. Kommisjonen fikk i oppdrag av København-rådet i desember 2002 å finne ut av hvordan EU kunne styrke sitt forhold til de naboland som ikke var aktuelle som medlemmer. Oppgaven ble først gitt til Kommisjonens Directorates-General (DG) Utvidelse, under ledelse av kommissær Günter Verheugen, som i mars 2003 overleverte forslaget *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* til Rådet. *Wider Europe* forslaget var oppstarten til det som skulle bli ENP. Kommisjonen ønsket nå at EU skulle ha en mer aktiv rolle i konflikten med ENP. Kommisjonens ønske om en mer aktiv rolle for EU står i motsetning til den rolle EU og Kommisjonen hadde hatt i den foregående policyen, Euro-Middelhavs-partnerskapet (EMP).

'The EU should take a more active role to facilitate settlement of the disputes over Palestine [...]. Greater EU involvement in crisis management in response to specific regional threats would be a tangible demonstration of the EU's willingness to assume a greater share of the burden of conflict resolution in the neighboring countries. Once

---

<sup>34</sup> I skrivende stund (september 2010) foregår det fredssamtaler mellom Israel og de selvstendige selvstyremyndighetene, der USA er hovedforhandler. Utgangspunktet for forhandlingene bygger fortsatt på prinsippene fra Veikartet for fred, men EU og de andre Kwartett-medlemmene er i stor grad holdt utenfor (The Guardian 2010).

settlement has been reached, EU civil and crisis management capabilities could also be engaged in post-conflict internal security arrangements. Additional sources of funding for post-conflict reconstruction and development would be required' (European Commission 2003).

Sitatet illustrerer at Kommisjonen ønsket at EU skulle ha en mer aktiv rolle i tilretteleggingen av forhandlinger og konflikthåndteringen. Spesielt interessant er Kommisjonens vektlegging av "*civil and crisis management capabilities*", som innebærer en mer aktiv rolle for Kommisjonen, da det er i Kommisjonen slike evner finnes. I Barcelona-deklarasjonen og EMP var slik involvering fra EUs side ikke med. Tanken bak ENP var likevel ikke å erstatte EMP, men å komplettere den allerede eksisterende policyen.

I påvente av EU-utvidelsen som fant sted i 2004, lanserte Rådet i desember 2003 den første sikkerhetsstrategi for EU. Den europeiske sikkerhetsstrategien ble utarbeidet under ledelse av Høyrepresentanten for FUSP, Javier Solana. Strategien identifiserer nøkkeltrusler mot EU og gjør klart hvordan EU skal møte disse utfordringene. Å bygge et sikkert "*neighbourhood*" og å fremme en internasjonal orden som bygger på multilateralisme, står sentralt i strategien (European Security Strategy 2003). Sikkerhetsstrategien tar spesifikt opp Israel-Palestina-konflikten. Sitatet nedenfor illustrerer at en løsning på konflikten blir sett på som strategisk viktig for EU, i tillegg til at det blir forstått som en forutsetning for løsninger på mange av de andre utfordringene i Midtøsten.

'Resolution of the Arab/Israeli conflict is a strategic priority for Europe. Without this, there will be little chance of dealing with other problems in the Middle East' (European Security Strategy 2003:8).

I sikkerhetsstrategien legges det stor vekt på hvordan konfliktløsning i Europas nærområder er viktig for å bevare Europas sikkerhet. Sikkerhetsstrategien kan sies å skille seg fra '*Wider Europe*'-dokumentet (European Commission 2003) og ENP som



sådan, der det kan hevdes at konfliktløsning, demokratisering og økonomisk utvikling i Europas nærområder delvis vektlegges som mål i seg selv (Stensholdt 2008). Nina M. Stensholdt (2008) argumenterer for at konfliktløsning og demokratipromoteringen i middelhavsregionen, slik det blir framstilt i ENP og av Kommisjonen, bærer preg av en verdibasert tankegang. Det skal merkes at interessebaserte argumenter og tankegang også er helt sentrale innenfor ENP, men dette fremstår som noe mindre framtredd enn de er i den Råds-utviklede sikkerhetsstrategien. Videre understrekes det i sikkerhetsstrategien, i likhet med Kommisjonsforslaget '*Wider Europe*', at EU i større grad må sette av ressurser til selve konfliktløsningen og til perioden i etterkant av en fredsavtale (European Security Strategy 2003:8).

“The importance of a neighbourhood policy is also highlighted in the European Security Strategy” skrives det i innledningen av ENP-strategiavhandlingen, som var en bearbeiding og videreføring av '*Wider Europe*'-forslaget (European Commission 2004a). ENP ble utarbeidet av DG Utvidelse i Kommisjonen, i samarbeid med høyrepresentanten for FUSP, Javier Solana, og overlevert til Rådet i mai 2004 (European Commission 2004a:6). Formuleringen i ENP gir inntrykk av at det overordnede målet er “to share the benefits of the EU’s 2004 enlargement with neighbouring countries in strengthening stability, security and well-being for all concerned” (European Commission 2004a:2). Israel og Palestina nevnes kun to ganger i løpet av teksten, og det gjøres i sammenheng med et uttalt ønske om å forbedre energisamarbeidet og bygge ut energi-infrastrukturen mellom de to landene (European Commission 2004a:18 og 22). Med ENP ønsket en å bygge videre på de allerede etablerte samarbeidsavtalene innenfor Euro-Middelhavs-partnerskapet (EMP) mellom EU og de aktuelle landene. For Israel og de palestinske selvstyremyndighetene er dette det regionale rammeverket i EMP og de tilhørende assosiasjonsavtalene. Innenfor ENP vil man styrke samarbeidet innenfor definerte felt, for bedre å ta i bruk de strukturer som allerede er etablert i EMP. Forslaget om handlingsplaner (Action Plans (AP)) kom fra Kommisjonens side. Handlingsplanene skulle sette prioriteringer for hvordan det enkelte land og EU bedre skulle samarbeide. Et mål med handlingsplanene var å gjøre

det enkelte land økonomisk, juridisk og institusjonelt klart til å kunne delta i EUs indre marked, energi- og transportsamarbeid (European Commission 2004a:3).

I forkant av utarbeidelsen av handlingsplanene mellom EU og det enkelte land, bidro Kommisjonen med landrapporter der det bilaterale forholdet mellom EU og det gitte landet beskrives. Der rapporten om Israel i all hovedsak så på hvordan det politiske og økonomiske livet i Israel var organisert, så rapporten om de palestinske områdene i større grad på hvilken retning utviklingen av det politiske og økonomiske livet i Palestina tok (European Commission 2004b; European Commission 2004c). Spesielt nevneverdig er det at det økonomiske samarbeidet mellom EU og Israel beskrevet i rapporten. Siden Israel ikke ville særmerke de eksportvarer som stammer fra de okkuperte områdene og nybyggerkoloniene, noe som var et brudd på assosiasjonsavtalen fra 2000, vil et nærmere samarbeid i EUs indre marked ikke være mulig (European Commission 2004c:19). Denne konflikten ble løst i 2004, ved at Israel startet merking av eksportvarer med *byen* varen var produsert i, i tillegg til ”made in Israel”(Musu 2010:66). I 2002 startet israelske myndigheter byggingen av separasjonsmuren rundt deler av Jerusalem, og i løpet av 2003 økte omfanget av utbyggingen til å omfatte hele Vestbredden. I landrapporten om Israel får Israel kritikk for byggingen av muren. Landrapporten som er utarbeidet av Kommisjonen henviser i den sammenheng til Rådets kritikk av muren. Rådet anerkjenner Israels rett til forsvar, men ber dem reversere byggingen av muren (European Council 2004). Landrapportene fra 2004 er den dag i dag referansedokumentet en benytter i Kommisjonen når det refereres til de to landene i nyere ENP-dokumenter.

Det var i Kommissjonsforslaget ”*Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*” fra mars 2003 at handlingsplaner først ble foreslått. I juni 2004, en måned etter Kommisjonen hadde lagt fram ”ENP Strategy Paper” (European Commission 2004a), godkjente Rådet planen uten å legge til endringer. Kommisjonen ble oppfordret av Rådet til å utarbeide handlingsplaner, i samarbeid med de aktuelle landene. Både handlingsplanene mellom

EU og Israel, og EU og de palestinske selvstyremyndighetene ble lagt fram for vedtak for Rådet den 9. desember 2004.

#### 4.1.2 Handlingsplanene

Palestinian participation in the European Neighbourhood Policy takes place in the context of the overall political situation in the region which affects the scope of actions that can be feasibly undertaken. There are a number of constraints and limitations resulting from the ongoing Israeli-Palestinian conflict and the continuing occupation, including settlement activity, restrictions to movement as a result of the closure policy and the separation barrier. The limitations on the Palestinian Authority pending the creation of a Palestinian state must also be taken into account. Joint action will be required both to bring about the implementation of the Roadmap and to continue the preparations for statehood (European Commission 2004d:6).

Slik introduseres forslaget til handlingsplanen mellom EU og de palestinske selvstyremyndighetene. Det er tydelig at konflikten setter rammen for handlingsplanen og at Kommisjonen ser seg forpliktet til implementeringen av Veikartet for fred, som skal etablere en palestinsk stat. Ansvaret for handlingsplanen og ENP ble med innsettelsen av José Manuel Durão Barroso Kommisjonen 22. november 2004 flyttet fra Directorates-General (DG) Utvidelse til DG Utenriksrelasjoner under ledelse av kommissær Benita Ferrero-Waldner. EUs engasjement i reformprosessen de palestinske selvstyremyndighetene bedrev på den tiden, ble definert i ENP. Det vil si reformagendaene med hensyn til å konsolidere demokratiet, mer ansvarlighet, økt gjennomsiktighet/transparens og utviklingen av bedre juridiske institusjoner på Vestbredden og i Gaza (European Commission 2004d:6). Utover reformagendaen ble det vektlagt at gjennomføringen av handlingsplanen ville forbedre tilpasningen av palestinsk lovgivning, normer og standarder, til de EU opererer med. I framtiden vil dette kunne gi et solid grunnlag for økonomisk integrasjon mellom de to partene.

I handlingsplanen presenteres åtte prioriterte mål. Målene skal oppnås gjennom seks veldefinerte handlingsområder<sup>35</sup>. For å oppsummere kan handlingsplansforslaget sees på som todelt, selv om begge delene henger tett sammen. Den første delen tar for seg konflikten og den politiske utviklingen. Den andre delen omhandler den økonomiske utviklingen på Vestbredden og på Gaza. Kommisjonen skulle overvåke fremgangen i utviklingen av de satte målene og det skulle skje innenfor rammene av den midlertidige assosiasjonsavtalen, som ble etablert under Euro-Middelhavs-partnerskapet (EMP) (European Commission 2004d:8).

I mai 2005 ble handlingsplanen mellom EU og de palestinske selvstyremyndighetene vedtatt i Rådet. Rådet godkjente handlingsplanen uten å endre noe (European Commission 2004d; European Council 2005a). Det vil si at handlingsplanen Kommisjonen og de palestinske selvstyremyndighetene utarbeidet, var identisk med den som fem måneder senere ble undertegnet av Rådet. I forslaget til handlingsplan heter det at den er utarbeidet i samarbeid med høyrepresentanten for FUSP, ikke bare mellom Kommisjonen og de palestinske selvstyremyndighetene. Like fullt lå hovedansvaret for utarbeidelsen av handlingsplanen hos Kommisjonen og DG Utvidelse. Dersom man ser på forslaget til handlingsplan mellom EU og Israel fra desember 2004 og den handlingsplanen som ble godkjent av Rådet i april 2005, finner man også der at det var den samme planen som ble godkjent (European Commission 2004e; European Council 2005b). De to dokumentene er identiske. Når det er sagt, innebærer ikke det at den israelske og den palestinske handlingsplanen er like. I den palestinske handlingsplanen vektlegges mangler i statsapparatet og i den økonomiske utviklingen, mens i den israelske handlingsplanen går det frem at Israel innehar en særstatus blant ENP-landene på grunn av sin økonomiske velstand.

The European Council considers that Israel, on account of its high level of economic development, should enjoy special status in its relations with the EU on the basis of reciprocity and common interest (European Council 2005b).

---

<sup>35</sup> For en fullstendig liste over de prioriterte målene og handlingsområdene, se European Commission 2004d.

Særstatusen innebærer blant annet at Israel på noen områder får samme status som EØS-landene, eksempelvis innenfor EUs rammeprogrammer<sup>36</sup>. Konflikten i Midtøsten er også en sentral del av handlingsplanen, og en løsning på konflikten mellom palestinerne og Israel ble også her vektlagt (European Council 2005b). På den ene side blir Israels rett til selvforsvar framhevet, samtidig som planen også her gir uttrykk for et ønske om å minimere de negative følgene antiterrorismetiltak har for den sivile befolkningen.

While recognizing Israel's right of self-defense, the importance of adherence to international law, and the need to preserve the perspective of a viable comprehensive settlement, minimizing the impact of security and counter-terrorism measures on the civilian population, facilitate the secure and safe movement of civilians and goods, safeguarding, to the maximum possible, property, institutions and infrastructure (European Council 2005b:6).

I handlingsplanen blir det lagt gjennomgående vekt på at Israel har et ansvar for utviklingen i de palestinske områdene. Det blir fremhevet at de palestinske selvstyremyndighetene har i oppdrag å konsolidere demokratiet på Vestbredden og på Gaza (European Council 2005b:6). I ett av de andre punktene i handlingsplanen står det at Israel bør ”explore the possibility to join the optional protocols related to international conventions on human rights” (European Council 2005b:4). Kommisjonen oppfordrer her Israel på en diplomatisk måte til å ratifisere to protokoller i FNs menneskerettskonvensjon; konvensjonen for sivile rettigheter, protokollen for bekjempelse av diskriminering av kvinner og protokollen for konvensjonen mot tortur.

Det er Kommisjonen som i all hovedsak har kanalisert økonomisk støtte til oppnåelse av handlingsplanenes mål. Flere ulike instrumenter har vært tatt i bruk, og de viktigste

---

<sup>36</sup> Israel var på det tidspunkt en del av det sjette rammeprogrammet. Rammeprogrammene er EUs viktigste instrument for finansiering av forskning i Europa.

har vært Technical Assistance and Information Exchange (TAIEX)<sup>37</sup> og European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)<sup>38</sup>. Rådet og Parlamentet vedtar de midler som står til rådighet for ENPI. I Rådets godkjenning av perioden 2007 til 2013 heter det at ENPI er ”part of a new framework for planning and delivering assistance in order to make EU's external assistance more effective” (European Council 2006a). Videre heter det at ENPI-rammeverket skal være et instrument for stabilitet og finansielt være med på å underbygge demokrati og menneskerettigheter (European Council 2006a).

EU innførte en boikott av de palestinske selvstyremyndighetene da Hamas, som står på EUs terrorliste, vant det palestinske valget i 2006. Boikotten medførte en midlertidig stans i ENP-samarbeidet, og handlingsplanens mål ble midlertidig satt til side fra begynnelsen av 2006 til første halvdel av 2007. I juni 2007 etablerte EU kontakt med de palestinske myndighetene på Vestbredden igjen, der det godkjente politiske partiet Fatah hadde makten. Partene ble enige om å relansere samarbeidet innenfor ENP på et møte mellom Kommisjonen og Fatah i september 2007. Implementeringen av handlingsplanen skulle skje i løpet av begynnelsen av 2008 og fram til 2010. Kommisjonen satte av 440 millioner euro til denne perioden, noe som er det største finansielle beløpet gitt i støtte til de palestinske selvstyremyndighetene av noen donorer for den perioden (European Commission 2008:3).

I Kommisjonens framdriftsrapport om samarbeidet med Israel, fremheves det i 2009 en rekke områder der samarbeidet har lyktes. Det er i hovedsak innenfor de økonomiske områdene at samarbeidet viser seg å være vellykket (European Commission 2010a). Derimot viser det seg at Israel ikke har levd opp til sin avtale om å vedta protokoller fra FNs menneskerettskonvensjon, slik Israel forpliktet seg til i handlingsplanen fra 2005. Fire år etter at handlingsplanen ble vedtatt, viser det seg at

---

<sup>37</sup> Technical Assistance and Information Exchange (TAIEX) er programmet som gir ENP partner landene teknisk assistanse på områder som juridisk tilnærming, regulativ tilnærming og institusjonsbygging (European Commission 2010b).

<sup>38</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) trådte i kraft 1. januar 2007. ENPI er et instrument for å finansiere målene i ENP-handlingsplanene (European Commission 2010b)

Israel ikke har oppfylt sin avtalte plikt til å ta ansvar for den sosiale og økonomiske situasjonen på Vestbredden og på Gazastripen (European Commission 2010a:2).

#### 4.1.3 EU Border Assistance Mission at Rafah crossing point

I november 2005 framforhandlet Kwartetten avtalen ”Agreement on movement and Access” mellom Israel og de palestinske selvstyremyndighetene (Musu 2010:74). Avtalen innebar en åpning av grensen mellom Rafah på Gazastripen og Egypt, og at EU skulle inneha en tredjepart-rolle. Den 25. november 2005 godkjente Rådet avtalen og etablerte *EU Border Assistance Mission at Rafah crossing point* (EU BAM Rafah) (European Council 2005c). EU BAM Rafah fikk i oppdrag å ha oppsyn med driften av grenseovergangen. Dette var første gang militært personell fra EU, under kommandoen av en italiensk general, hadde oppsyn med et område som er sikkerhetsanliggende for Israel. Kommisjonen er holdt utenfor oppdraget, og EUs delegasjon til Vestbredden og Gaza overvåker ikke oppdraget. Fraværet av en rolle for Kommisjonen i denne sammenhengen skyldes at EU BAM Rafah var organisert under politikkområdet Europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk (ESDP). I 2006, etter at Hamas overtok kontrollen over Gazastripen, ble EU BAM Rafah midlertidig stanset, og EU BAM Rafah er den dag i dag utsatt, men styrkene er klare til å rykke ut på 24 timers beredskap (European Council 2005c).

#### 4.1.4 En oppsummering

Redegjørelsen for etableringen av Kwartetten, der Russland, USA, FN og EU samarbeider om å finne en løsning på konflikten mellom Israel og palestinerne, har vært sentralt i dette delkapittelet. Vi har sett at EU har fått muligheten til å delta med tre representanter på Kwartett-møtene, representert ved henholdsvis Kommisjonen, Rådet og formannskapet. Dette til tross for at EU formelt sett kun har ett sete. Veikartet for fred etablerte en ny plan for løsning av konflikten, og EU forpliktet seg til å støtte både Israel og palestinerne i etableringen av en tostatsløsning. Etableringen av ENP og handlingsplanene som ble utarbeidet av Kommisjonen var sentralt i EUs samarbeid med Israel, og arbeidet med å etablere en palestinsk stat. I delkapittelet

nedenfor vil valget i de okkuperte palestinske områdene belyses fordi det er av spesiell interesse her. EU jobbet hardt for å få gjennomført og anerkjent valget som demokratisk, men tok samtidig avstand fra Hamas, som vant valget.

## 4.2 Terrorlistingen av Hamas

Etter angrepene på World Trade Center i New York i 2001 og som en respons på FN's sikkerhetsrådsresolusjon 1373<sup>39</sup>, begynte man i Rådet å reformere EUs agenda kontra terrorisme. Rådet vedtok blant annet i en common position å kriminalisere besittelsen av midler, som direkte eller indirekte, kan brukes til å finansiere terrorhandlinger (European Council 2001a). I en påfølgende common position tok Rådet nye steg og etablerte EUs første fellesliste over terroristorganisasjoner (European Council 2001b). Her var ikke Hamas som politisk organisasjon med, men den militære del av Hamas, Ezzeddine al-Qassam-brigaden, sto oppført. I en uttalelse fra presidentskapet i desember 2001 står det at de palestinske selvstyremyndighetene bør iverksette en avvikling av Hamas og Islamic Jihads terroristnettverk (Bulletin EU 2001a). Dette kan antyde at en innenfor rammene av FUSP anså Hamas som en viktig politisk aktør i regionen, og at man derfor ønsket å holde den militære og den politiske fløyen av Hamas adskilt i terrorlistingen.

På toårsdagen etter angrepene på World Trade Center, 11.09. 2003, oppførte Rådet Hamas' politiske fløy som terroristorganisasjon på EUs liste (Bulletin EU 2003). Allerede på dette tidspunktet var det en bevissthet om at det å juridisk gjøre Hamas til terroristorganisasjon ville kunne hemme EUs handlingsrom overfor partene i Israel-Palestina-konflikten (Hellquist 2006:7). Det må likevel ikke glemmes at endringen i policy var rettet mot en bevegelse uten formell politisk makt, og som ikke utgjorde en internasjonal trussel. Avgjørelsen kom ikke uten intern konflikt før avstemningen i Rådet. Frankrike og Tyskland skal angivelig ha vært imot å inkludere Hamas' politiske fløy på terrorlisten, mens Storbritannia og Italia var for en slik oppføring (BBC News 2003b). Argumentasjonen fra Frankrike og Tyskland var at en slik handling var

---

<sup>39</sup> Resolusjon 1373 forplikter alle medlemsland til å iverksette tiltak mot finansiering av terrorisme. Se FN's sikkerhetsråd for detaljer. <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>



uheldig for fredsprosessen i Midtøsten. Den franske diplomatiske rådgiveren til daværende president Chirac, Maurice Gourdault-Montagne, uttalte så sent som i august 2003 at Hamas *ikke* var en terroristgruppe. Samtidig føyde han til at ”hvis vi finner ut at Hamas i virkeligheten er en terroristgruppe som motsetter seg fred”, må en revurdere hvorvidt en skal føre dem opp på terrorlisten (Hellquist 2006:7). I den europeiske sikkerhetsstrategien fra 2003 er terrorisme oppført som en av hovedtruslene mot europeisk sikkerhet. I strategien oppgis det at terrorisme i dag er forbundet med voldelig religiøs ekstremisme, men den eneste terroristgruppen nevnt ved navn, er Al Qaida (European Security Strategy 2003:3).

Kommisjonens uttalelser utad har i ettertid bidratt til å gi inntrykk av at oppfatningene i Kommisjonen kan ha vært delte. Blant annet har den daværende kommissæren for utenriksrelasjoner, Christopher Patten, i ettertid uttalt at ”*Obviously, there will be no peace in Palestine unless we start to talk to Hamas*”(Patten 2009). Videre har en tidligere MI6-offiser, Alistair Crooke, som var Kommisjonens liaison hos islamistiske grupper på Gaza og Vestbredden i perioden 1997 til 2003, uttalt at en ikke bør bryte kontakten med Hamas (Miller 2007).

Terrorlisten innebærer at en må bryte all formell kontakt og dialog, noe som er et av hovedinstrumentene i Kommisjonens tilnærming til tredjeparter, hvilket også er vektlagt i handlingsplanene (European Council 2005a:1; European Council 2005b:1). De viktigste instrumentene Kommisjonen bruker innenfor rammeverkene av den europeiske naboskapspolitikken (ENP) og Euro-middelhavs-partnerskapet (EMP) er diplomatiske og finansielle. Bruken av diplomatiske instrumenter innebærer bilateral og multilateral dialog og forhandlinger. Den bilaterale formen til ENP har gitt en åpenbar vektlegging av dialog, og med dette et fokus på differensiering, felles eierskap og referansemåling (European Commission 2004a). Troen på at dialog burde være det viktigste politikk-instrumentet for forandring i forhold til tredjeparter, står sterkt i Kommisjonen:

”The most effective way of achieving change is [...] a positive and constructive partnership with governments, based on dialogue, support and encouragement” (European Commission 2001).

Hamas er en viktig leverandør av helse- og sosialtjenester på Vestbredden, og spesielt på Gazastripen. Midler til disse tjenestene kom blant annet fra EU, kanalisert gjennom FN (UNRWA)<sup>40</sup>, og selv med Hamas på terrorlisten ble pengestrømmen opprettholdt, og økte i løpet av 2005 (UN 2004). De palestinske selvstyremyndighetene, som på dette tidspunktet var ledet av PLO, mottok 2,5 millioner euro i humanitær bistand (Bulletin EU 2001b). Den daværende kommissæren for humanitær bistand, Poul Nielson, uttalte den 11. april 2003 at:

”The escalation of the crisis in the Palestinian Territories over the last thirty months has made the Commission's humanitarian action as necessary as ever. The Commission remains committed to showing solidarity to those Palestinians experiencing increasing hardship. There has been a serious economic breakdown leading to a man-made, deep humanitarian crisis. We will continue to provide humanitarian support where it is most needed.” (Nielson 2003)

Med Hamas' politiske fløy på terrorlisten falt viktige helse- og sosialtjenester bort, siden man da ikke kunne overføre direkte midler eller samarbeide med dem. Det kan derfor være rimelig å anta at det innenfor Kommisjonen fantes en skepsis mot å gjøre det juridisk umulig å samarbeide med Hamas.

I delkapittelet over har EUs multilaterale tilnærming til konflikten blitt presentert. Det er tydelig at det å inkludere så mange parter som mulig i utformingen av den endelige fredsløsningen har stått sterkt i EU. Det har vært et ønske om å holde politiske kanaler åpne selv overfor problematiske partnere. Dette kan eksemplifiseres med EUs holdning til regimet i Iran og det problematiske temaet atomenergi. Der USA på det tidspunkt, dvs. i 2003, hadde brutt all offisiell politisk kontakt, insisterte EU på å holde

---

<sup>40</sup> Pengene kanaliseres gjennom UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

de politiske kanalene åpne (Pettersen 2007). Som nevnt var Hamas i 2003 en bevegelse uten formell politisk makt, og som ikke utgjorde en internasjonal trussel. Det er først opp mot, og etter, det palestinske parlamentsvalget, at Kommisjonen gjennom Den europeiske naboskapspolitikken (ENP) fikk problemer med å opprettholde forpliktelsene om å forbedre den humanitære og økonomiske situasjonen i de palestinskeområdene, i tillegg til å hjelpe til med å bygge en uavhengig og demokratisk palestinsk stat:

”The EU has been working with the Palestinian Authority to build up the institutions of a future democratic, independent and viable Palestinian State living side by side with Israel and its neighbors” (European Commission 2010d).

#### 4.2.1 Før og etter det palestinske parlamentsvalget i 2006

Kommisjonen var den ledende aktøren internasjonalt i hjelpen det palestinske valget. I alt 17 millioner euro ble i perioden 2003 og fram til valget brukt til å forberede selve gjennomføringen. Denne summen var en del av de totale årlige overføringene fra EUs fellesskapsbudsjett til det palestinske folket, som i den tidsperioden til sammen utgjorde mellom 200 og 300 millioner euro årlig (European Commission 2005). Innsatsen sto i henhold til Kwartettens mål da det var uttrykt i Veikartet for fred at man ønsket å etablere en uavhengig og demokratisk palestinsk stat.

Demokrati og bygging av demokratiske institusjoner var vektlagt i handlingsplanen for de okkuperte palestinske territoriene. Planen skulle iverksettes i begynnelsen av 2006 (European Council 2005a). Handlingsplanen er her i tråd med EUs overordnede sikkerhetsstrategi, som anser demokratiske stater i EUs nærrområder som et klart sikkerhetsmål for EU. Dette målet kom tydelig fram av den europeiske sikkerhetsstrategien i 2003:

“The quality of international society depends on the quality of the governments that are its foundation. (Min utheving) *The best protection for our security is a world of well-governed democratic states.* Spreading good governance, supporting social and

political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order” (European Security Strategy 2003:11).

Demokratisering av de palestinske områdene er også et ledd i Veikartet for fred (European Commission 2009). Kommissæren for utenriksrelasjoner, Ferrero-Waldner, ønsket å støtte gjennomføringen av valget som et ledd i Veikartet for fred og handlingsplanen. Hun åpnet for at alle politiske partier, deriblant Hamas, skulle kunne delta i valget.

“Following credible Presidential elections in January, the elections to the Palestinian Legislative Council offer the opportunity to complete the democratic transition at the national level. The election process offers all players in Palestinian politics the possibility to pursue their aspirations through democratic means” (Ferrero-Waldner 2005).

Ferrero-Waldner gjorde det også klart at uten EUs hjelp kunne ikke valget blitt gjennomført (Ferrero-Waldner 2006a). 25. januar 2006 var det internasjonale samfunnet vitne til at Hamas gikk av med seieren i det palestinske parlamentsvalget. Den europeiske unions observatørdelegasjon for valget (EU EOM) hadde siden 13. desember 2005 hatt til sammen 185 observatører på Vestbredden og i Gaza. I delegasjonens evaluering av valget, skrives det blant annet at:

“The 25 January elections to the Palestinian Legislative Council (PLC) have so far marked another important milestone in the building of democratic institutions. These elections saw impressive voter participation in an open and fairly-contested electoral process that was efficiently administered by a professional and independent Palestinian Central Elections Commission (CEC)” (European Union Election Observation Mission West Bank & Gaza 2006).

Delegasjonens vurdering ser ut til å være entydig. Ifølge observatørene fra EU hadde valget vært fritt og rettferdig. Det som likevel utgjorde et problem for EU, var at

Hamas, som politisk organisasjon, hadde stått på EUs liste over terroristorganisasjoner siden 11. september 2003.

Etter valget dukket spørsmålet om hvordan EU skulle forholde seg til det nye palestinske styret opp. Denne problematikken kom sterkest til syne gjennom adferden i forhold til Hamas, spesielt i forhold til forpliktelsene i EUs handlingsplan, der politisk kontakt og utviklingshjelp sto sentralt. Policy-diskusjonen i EU etter valget dreide seg i all hovedsak om tre hovedtema. Hvordan skulle man formulere formålstjenlige krav til det nye styret? Hvordan skulle den politiske kontakten med det nye styret foregå? Og hvordan skulle man behandle EUs forpliktelser knyttet til utviklingshjelp? Som en første reaksjon på valget den 26. januar 2006 kom Kvartetten med en uttalelse der de hedret både den demokratiske valgprosessen og at det palestinske folket hadde ”voted for change” (Quartet statement 2006a). Fire dager senere presenterte Kvartetten tre krav til det nye palestinske parlamentet som enda ikke hadde blitt innsatt. Kravene var som følger; ikke-vold, anerkjennelse av staten Israel, og anerkjennelse av tidligere avtaler og forpliktelser (Quartet statement 2006b). Det kan diskuteres hvorvidt disse kravene hadde blitt formulert slik hvis Hamas ikke hadde stått på terrorlisten. Det som er klart er at EU sto overfor et veiskille i sin tilnærming til konflikten etter Hamas’ valgseier. På den ene siden hadde EUs policy lenge vært karakterisert av EUs preferanse for dialog framfor isolasjon. På den annen side kom det krav fra både USA, Israel og Storbritannia om å sabotere et styre som ikke anerkjente Israel eller hadde godtatt ikkevoldsprinsippet (Musu 2010:76).

Handlingsplanen med palestinerne ble midlertidig satt til side og kontakten mellom EU og den nye palestinske regjering opphørte. Det var vanskelig for EU å stanse all den økonomiske hjelpen, da EU var den største donoren til palestinerne. I juni etablerte Kommisjonen, i samarbeid med Verdensbanken, Temporary International Mechanism (TIM), som lettet den sosioøkonomiske situasjonen i de palestinske områdene, samtidig som EU unngikk kontakt med Hamas-regjeringen (European Commission 2010d). TIM ble utarbeidet av Kommisjonen på oppdrag fra Kvartetten, og er fortsatt i bruk for å overføre nødhjelp til Gazastripen. I den første

framdriftsrapporten for ENP om Vestbredden og Gaza fra desember 2006, trekkes parlamentsvalget fram som en seier for den demokratiske utviklingen i Palestina og for det arbeidet EU har stått for i denne prosessen. Seieren med gjennomføringen av valget trekkes fram, selv om det også bemerkes at terroristorganisasjonen Hamas vant valget (European Commission 2006b:3). I siste del av 2007 gjenopptok EU kontakten med den Fatah-ledete regjeringen som hadde kontroll på Vestbredden. Som nevnt ble ENP-handlingsplanen gjenopptatt i begynnelsen av 2008, og økonomiske midler ble kanalisert gjennom Det europeiske nabolikaps- og partnerskapsinstrumentet (ENPI).

#### 4.2.2 En oppsummering

Terrorlistingen av Hamas' militære og politiske fløy medførte at EU presset seg selv opp i et hjørne der de ikke kunne ha kontakt med en av de viktigste partene i konflikten. Etableringen av en juridisk bindende terrorliste kompliserte rett og slett EUs arbeid fram mot målet om å etablere en demokratisk palestinsk stat. Arbeidet fra Kommisjonen ble siden igangsatt for å få inn nødvendig utviklingshjelp til Gaza og samtidig unngå Hamas. I løpet av 2006 forsøkte Fatah og Hamas å etablere en koalisjonsregjering, noe som mislyktes tidlig. Hamas tok i 2007 over de administrative organene på Gaza, mens Fatah etablerte en regjering på Vestbredden. Den Fatah-ledete regjeringen er den politiske instansen Kvartetten og Israel forholder seg til i dag.

### 4.3 Humanitær krise og ENPs framdriftsrapporter

Skildringer av krigen på Gazastripen i 2006 refererer til to israelske militæroperasjoner mellom 28. juli og 6. november 2006. Fra offisielt israelsk hold var operasjonene ment å slå ned på bruken av Qassam-raketter<sup>41</sup>, i tillegg til behovet for å frigjøre en kidnappet israelsk soldat<sup>42</sup>. Krigen innledet en økonomisk og humanitær krise både på Vestbredden og i Gaza. Det faktum at Israel holdt tilbake økonomiske midler som tilhørte den palestinske staten, i tillegg til at Israel stengte grensene, bidro til å forverre den humanitære situasjonen for mange palestinere. I løpet av krigen ble den største

---

<sup>41</sup> Qassam-rakettene skytes ut fra Gazastripen mot det sørlige Israel.

<sup>42</sup> Korporal Gilad Shalit ble kidnappet av Hamas den 25. juni 2005.

kraftstasjonen i Gaza bombet, det gjorde også vannrenseanlegget på Gazastripen. Rådet kom raskt med sin første offisielle uttalelse om konflikten. Her ble det ytret en bekymring knyttet til den forverrede humanitære situasjonen på Vestbredden og i Gaza (European Council 2006b). Økonomisk hjelp til gjenoppbygging ble også vektlagt:

“The European Union is committed to pressing ahead with the further expansion of the proposed Temporary International Mechanism to which the EU and its Member States have contributed significantly. The EU encourages donors and others in the region to make full use of the mechanism. The Council urges Israel to resume transfers of withheld Palestinian tax and customs revenues” (European Council 2006b).

I ytringer fra Kommisjonen ble den humanitære situasjonen også vektlagt. I løpet av sommeren fikk Kommisjonen i gang kraftproduksjonen på Gazastripen gjennom TIM. I tillegg ble lønninger til palestinske offentlig ansatte betalt av EU via Kommisjonen (European Commission 2007:11). Kommissær Ferrero-Waldner (2006b) gikk ut med en politisk oppfordring til både Hamas og Israel:

“In order to avoid further escalation we need a return by Palestinian militants to the 'calm' that held for most of 2005, the release of hostages, detainees and prisoners as well as progress on basic issues of movement and access, which hold the key to Palestinian economic recovery and to the creation of a viable Palestinian state [...] We must seek ways to improve access and movement, to get Israel to unblock the withheld Palestinian revenues, and to get the Palestinian Authority to ensure public order and security. We owe it to the parties, and they owe it to their own people.”

De første framdriftsrapportene om ENP kom med denne krigen som et bakteppe. Konflikten var en naturlig del av rapportene, og kommissær Ferrero-Waldner (2007) satte ENP og målet om en varig fredsløsning i sammenheng. ”ENP is our policy for bringing the EU's neighbours to its east and south closer to us, and so extending our *prosperity, stability and security* to others<sup>43</sup>”. I framdriftsrapporten om Israel

---

<sup>43</sup> Min utheving.

fremheves Israels rett til å forsvare seg selv, samtidig blir det ettertrykkelig vektlagt at EU ikke godkjenner okkupasjonen av de palestinske områdene. Rapporten vektlegger at en fremtidig fredsavtale bygger på en tostatsløsning med grensene fra 1967 (European Commission 2006a). En tostatsløsning der grensene er de fra 1967, er i overensstemmelse med holdningen Rådet har (European Council 2006b, European Council 2006c, European Council 2006d). I den palestinske framdriftsrapporten vektlegges den forverrede humanitære situasjonen (European Commission 2006b). DG Humanitær bistand gav ut en rapport i begynnelsen av 2007. I rapporten kom det fram at antallet fattige i de palestinske områdene økte med 64 % i perioden fra 2005 til 2007, det vil si fra 650800 til 1069200 personer (European Commission 2007:5). På dette tidspunktet hadde EU ikke kontakt med de palestinske selvstyremyndighetene, av grunn av den Hamas- ledete regjeringen. I rapporten sto det videre at:

In its statement of 12 February 2007 the Council of the European Union expressed its *“willingness to again start cooperation with the National Unity Government that will result from the Mecca agreement [...]”* However, even if a political solution to the ongoing crisis will be found in 2007, the humanitarian crisis will not be overcome from one day to another. Thus, substantial financial means will be needed throughout 2007 to support the most vulnerable Palestinians (European Commission 2007:6).

Kommisjonens og DG Humanitær bistands mål var å iverksette humanitær bistand til de mest utsatte palestinerne på Vestbredden og på Gazastripen, til tross for den manglende politiske kontakten mellom de palestinske selvstyremyndighetene og EU. DG Humanitær bistands rapport og påfølgende iverksettelse av bistand, kan ses på som et ledd i Kommisjonens arbeid med å styrke ENP. Mot slutten av 2006 presenterte Kommisjonen en rapport om styrkingen av ENP. Det ble trukket fram at ENP hadde oppnådd lite med sitt arbeid for å støtte opp om en løsning på regionale konflikter, deriblant konflikten mellom Israel og palestinerne (European Commission 2006c:4). Løsninger på slike konflikter ble ansett for å være et av målene for ENP, og Kommisjonen foreslo derfor en rekke tiltak for bedre ENPs rolle i konfliktsituasjoner (European Commission 2006c:4). Konkrete tiltak for å videreføre fredsprosessen



trekkes en ny satsning på grense- overvåkningsoppdraget EU BAM Rafah fram. I rapporten ble det også vektlagt et ønske om å bruke ytterligere finansielle midler til gjenoppbygging av politiske institusjoner i de palestinskeområdene, i tillegg til et ønske om å arbeide for et sterkere regionalt samarbeid mellom alle partene i konflikten (European Commission 2006c:10-11). Det ble også vist til at ENP i seg selv ikke er tilstrekkelig for en endelig løsning på konflikten, men at ENP må ses på som en del av Kwartettens arbeid (European Commission 2006c:9).

#### 4.3.1 En oppsummering

Krigen på Gaza i 2006 kan ses på som en av etterdønningene etter valgseieren til Hamas i 2006. Krigen forverret den allerede elendige humanitære situasjonen på Gazastripen. På den ene side kunne Israel lettere forsvare lukkingen av Gazastripen og at de holdt tilbake av humanitær hjelp med at Hamas kontrollerte området. På den annen side var det problematisk for EU å kritisere slike handlinger, da Hamas var oppført på deres terrorliste. Det er tydelig at det har vært et ønske om å hjelpe fra Kommisjonens side, men de politiske konstellasjonene har gjort arbeidet vanskelig. Framdriftsrapportene for ENP antyder videre at det til da utførte arbeidet innenfor ENP hadde gitt liten framgang i fredsprosessen. Samtidig ser en tegn til forsøk på å finne løsninger på hvordan en kan yte bistand innenfor de politiske rammer en må arbeide.

## 5 Analyse

I det følgende kapitlet vil de empiriske funnene bli tolket i lys av det teoretiske rammeverket skissert i kapittel 2. Hensikten med analysen er å vise hvordan det institusjonelle rammeverket i EU henger sammen med utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. To perspektiver anvendes og de vil rendyrkes i hver sin del. Innledningsvis vil analysen ta utgangspunkt i det liberale intergovernmentale perspektivet. Deretter vil empirien analyseres på bakgrunn av organisasjonsteori. Et utvidet policybegrep benyttes i oppgaven, slik det ble definert i kapittel 1. Policybegrepet omfatter policyprosesser der policyformulering, policybeslutning og policyiverksettelse inngår.

### 5.1 Liberal intergovernmentalisme

Liberal intergovernmental teori er et godt utgangspunkt for analysen fordi perspektivet gir en annen forståelse av den institusjonelle strukturen enn det et organisasjonsteoretisk perspektiv gjør. Det som skiller de to teoretiske perspektivene er deres ulike vektlegging av strukturens betydning for policyprosessene innad i EU. Ifølge det liberale intergovernmentale perspektivet handler EU som polity kun på bakgrunn av de traktatene medlemslandene har vedtatt. Innenfor dette perspektivet vil de policy'er som skapes i EU, forstås som en refleksjon av de rådende forestillingene og nivået av enighet mellom medlemsstatene.

EU består av en institusjonell struktur, der Rådet utgjør den viktigste beslutningstakende institusjonen. Innenfor det liberale intergovernmentale perspektivet ses Kommisjonen på som et *instrument* for å oppnå effektivitet i samarbeidet og for å redusere transaksjonskostnader. I teorien anerkjennes ikke Kommisjonen som en overnasjonalt utøvende maktorgan fordi teorien forutsetter et system som er likt tradisjonelle internasjonale organisasjoner, hvor et råd er det øverste organet. Når en ser på betydningen av organisasjonsstrukturen, vil Rådet og de mellomstatlige konferansene være de som er utslagsgivende for policyprosessene. Kommisjonen som

sådan vil ikke ha betydning utover at den iverksetter den enigheten som er kommet fram i Rådet og innenfor rammene av traktatene.

En forståelse av Kommisjonen som et iverksettende instrument, kan empirisk stemme dersom man ser på de store linjene i EUs utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. De politiske linjene som Kommisjonen har fulgt for å skape en fredsløsning mellom israelerne og palestinerne, kan sies å være i tråd med de holdninger og standpunkt som er utarbeidet av medlemslandene i Rådet. Mer konkret kan det i første omgang vises til London-deklarasjonen fra 1977 og Venezia-deklarasjonen fra 1980, som ble utarbeidet innenfor rammene av Det europeiske politiske samarbeidet (EPS). I London-deklarasjonen ble medlemslandene enige om at en løsning på konflikten kun kan oppnås når palestinerne får sitt eget land. I Venezia-deklarasjonen ble det stadfestet at palestinerne er et eget folk som representeres av PLO, og at Israel må avslutte okkupasjonen som startet i 1967. Samtlige av disse standpunktene går igjen i EUs policyformuleringer rettet mot en fredsløsning.

Høsten 2002 introduserte Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser (GAERC) en fredsplan. Tostatsløsningen var sentral i planen. Denne løsningen har vært og *er* sentral i EUs holdning overfor partene i konflikten. Opprinnelsen til ideen om en tostatsløsning kan spores tilbake til London- og Venezia-deklarasjonene. Ifølge Constanza Musu (2010:70), hadde fredsplanen som GAERC la fram, innflytelse på Veikartet for fred i Midtøsten. Tostatsløsningen og satsningen på økonomisk utvikling er to av hovedmålene i Veikartet for fred. Kommisjonen har ivaretatt og videreført de to målene i sin utarbeidelse av Den europeiske naboskapspolitikken (ENP). Andre mål, som demokratisering i de palestinske områdene, oppbygging av et nytt palestinsk lederskap, en palestinsk forfatning, samt bekjempelse av terrorisme, er også sentrale punkt i Veikartet for fred. Disse målene finner en igjen i blant annet handlingsplanene mellom EU og de palestinske selvstyremyndighetene, og EU og Israel (European Commission 2004d; European Commission 2004e).

Et annet eksempel på at Kommisjonen reflekterer de rådende forestillingene og nivået av enighet mellom medlemsstatene, slik det liberale intergovernmentale perspektivet dikterer, er Kommisjonens forslag til egen fredsplan i 2002. Medlemslandene ble ikke enige om detaljene i denne planen, og forslaget ble derfor ikke vedtatt i Rådet. Sett fra et liberalt intergovernmentalistisk ståsted vil en først og fremst forstå Kommisjonen som et iverksettende organ. Kommisjonen er bundet av de rammer som er satt av medlemslandene og de forslagene som kommer fra Rådet. Kommisjonen utarbeider forslag til planer, men er nødt til å få godkjent alle forslagene av Rådet.

Innenfor det liberale intergovernmentale perspektivet står medlemslandenes interesser i sentrum for hvordan EUs politikk blir. Etableringen av Kvartetten i 2002 anerkjennes som EUs offisielle inntreden i fredsprosessen og som selve starten på en multilateral tilnærming til konflikten (Musu 2010:67). Det var interesse for å få til en multilateral tilnærming til fredsprosessen fra europeisk hold, fordi det innebar at EU ville få en mer aktiv rolle som fredsforhandler.

Som vist tidligere har Europa nær tilknytning til konflikten, både geografisk, historisk, og økonomisk. Den geografiske nærheten utgjør også et sikkerhetsspørsmål for EU. Interessen for å være med på å skape en fredsløsning har derfor vært stor i de europeiske landene. Medlemslandenes særegne interesser er ikke i særlig grad problematisert i denne oppgaven. Likevel er det interessant å merke seg at en innad i Rådet har klart å bli enige om å ha en multilateral tilnærming. Det kan være flere gode grunner til at Rådet ønsket en multilateral tilnærming til konflikten. For det første var nok det den eneste muligheten for EU til å få en mer dominerende plass som forhandler i konflikten vis-à-vis USA. For det andre kan en hevde at den erfaringen en har fra EU-samarbeidet med å jobbe multilateralt, gir et naturlig ønske om å videreføre en slik tradisjon. Kvartetten har vært organet som har vært premissleverende for EUs håndtering av konflikten. Samtidig som EU har vært med på å legge premissene for Kvartettens standpunkt. Dette er særlig tydelig gjennom den sentrale rollen Veikartet for fred har hatt i politikken ført fra EU sin side overfor partene i konflikten og hvordan EU har vært med på å forme Veikartet for fred.

Et annet uttrykk for betydningen av medlemsstatenes interesser for utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten, er fraværet av et nytt policystandpunkt fra Rådets side. Kravet om enstemmighet innenfor den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) har gjort det problematisk for Rådet å ta stilling til utviklingen i konflikten, da det er vanskelig for medlemsstatene å enes om ny policy. Diskusjoner i Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser foregår i lukkede rom, og det er derfor vanskelig å påvise uenighetene mellom medlemsstatene. Likevel er det mulighet for å tolke det dit hen at det er uenighet i Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser. Dette gjenspeiles i at Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser for det meste har gitt gjentakelser av gamle standpunkt ettersom konflikten har utviklet seg. I to konklusjoner fra Rådet og en uttalelse fra formannskapet under og etter krigen på Gaza i 2006, er det kun gjentakelser av standpunkt som kan spores tilbake til Veikartet for fred og andre tidligere standpunkt (European Council 2006b; European Council 2006c; European Council 2006d). Selv om Rådet ikke har utviklet sitt standpunkt, men heller gjentar tidligere holdninger overfor partene i konflikten, kan det tyde på at det har vært handlingslammet, som en konsekvens av behovet for enstemmigheten innenfor FUSP. Et eksempel på det motsatte, er utformingen og etableringen av *EU Border Assistance Mission at Rafah crossing point* (EU BAM Rafah), som tok høyde for den daværende utviklingen i konflikten. EU BAM Rafah ble utformet innenfor rammene av Rådet.

Et annet uttrykk for medlemsstatenes interesser og hvordan de utformer EUs politikk, finner vi i EU-diskusjonen rundt terrorlistingen av Hamas i 2003. Selv om Hamas ble oppført på terrorlisten, var både Frankrike og Tyskland usikre på om det var hensiktsmessig å foreta en slik oppføring, mens Storbritannia og Italia var positive til terrorlisting. På den ene siden kan terrorlistingen av Hamas til en viss grad indikere viktigheten av sentrale medlemslands interesser for hvordan EUs politikk blir seende ut. Terrorlistingen satte begrensinger for hvordan EU kunne forholde seg til partene, hvilket belyser Rådets sentrale rolle i utformingen av rammeverket for EUs politikk overfor partene.

Ifølge det liberale intergovernmentale perspektivet er etableringen av institusjonene, og overføring og samling av makt, den mest effektive måte å ivareta avtalene og effektiviteten i samarbeidet på. Kommisjonen har vært sentral i utformingen av den konkrete politikken som har funnet sted overfor partene i konflikten. Som diskutert over, har Kommisjonen ivaretatt de interesser som er formet og de målsettinger som er utarbeidet i Rådet og Kwartetten. Siden mye av den politikken som har vært ført har vært av en økonomisk karakter og en har brukt søyle 1-instrumenter for å gjennomføre den, er det naturlig at Kommisjonen har utformet den konkrete politikken. Kommisjonen har sittet sammen med formannskapet og høyrepresentanten for FUSP (Rådet) i Kwartetten. Det faktum at EU har tre seter i ett i Kwartetten, er noe forskeren Costansa Musu (2010:96) betegner som ”organisert schizofreni”. Kommisjonen kan ses på som en naturlig del av Kwartetten, siden Kommisjonen råder over instrumentene som EU bruker aktivt i fredsløsningsprosessen. Samtidig ser det ut til at medlemsstatene i Rådet ønsker å ha en tett oppfølging av Kommisjonen, ved at både formannskapet og høyrepresentanten for FUSP er med i Kwartetten.

Suverenitetstankegangen står sterkt i liberal intergovernmental teori. Ut i fra dette teoretiske utgangspunktet har medlemsstatene overført makt til institusjonene fordi det er den beste måten å ivareta effektiviteten i samarbeidet på. Siden medlemsstatene er suverene, kan de, når de finner det for godt, trekke tilbake makten de har overført. Ved å terrorliste Hamas bidro Rådet aktivt til å begrense hvem EU-institusjonene kunne ha kontakt med. En slik handling kan tolkes som medlemslandenes tilbaketrekking av makt. Handlingen bidrar til å innskrenke Kommisjonens handlingsrom i den form at det blir lagt begrensninger for dens virksomhet i forhold til Hamas. EU-systemet er bygget opp av lover som både muliggjør og begrenser handlingsrommet til aktørene i systemet. Som ”vokter av traktatene” styres Kommisjonen av mulighetene og begrensningene i lovverket. Når en utarbeider lister over terrororganisasjoner innenfor det juridiske rammeverket, begrenser det handlingsrommet til Kommisjonen. Terrorlistene kan betraktes som et skifte fra den politiske til den juridiske sfære. Skiftet ser ut til, i mitt kasus, å ha forverret

Kommisjonens utgangspunkt for å kunne gi effektiv bistand og opprettholde dialogen med alle partene i konflikten. Sagt på en annen måte ble Kommisjonens handlingsrom begrenset, og det skjedde på bekostning av andre politiske målsettinger, utviklingsarbeid, humanitær hjelp, forsoning og dialog. På en annen måte behøver ikke terrorlistingen representere en tilbaketrekking av makt fra medlemsstatene sin side. Med terrorlisten gikk medlemslandene selv med på å ikke ha kontakt med Hamas. De begrenset ikke kun handlingsrommet til Kommisjonen, men også deres egne tilgjengelige virkemidler ble innskrenket. Ved en slik tolkning representerer terrorlisten heller en endring av EU-samarbeidets regler, heller enn en tilbaketrekking av makt fra medlemsstatenes side. Uavhengig av hvilken tolkning en legger til grunn, vil jeg hevde at terrorlistingen er et godt eksempel på hvordan medlemslandene kan begrense handlingsrommet til Kommisjonen.

En finner støtte for det liberale intergovernmentale perspektivet i empirien dersom man studerer de prinsipper og de overordnede ønsker medlemslandene enes om. Rådet, og spesielt Rådet for allmenne saker og eksterne forbindelser (GAERC), utgjør premissleverandøren for EUs policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. Dette gjør at teorien kan egne seg for å presentere et bakteppe til dagens situasjon. Rådet har gitt Kommisjonen i oppdrag å utarbeide Den europeiske naboskapspolitikken (ENP) og har satt rammer for hvem EU skal ha kontakt med og hvilken fredsløsning en ønsker å oppnå.

Til tross for at en rekke aspekter ved organiseringen av EUs utenrikspolicy kan forstås ved hjelp av en liberal intergovernmental tilnærming, er det fortsatt sentrale aspekter som ikke lar seg forklare med et slikt teoretisk perspektiv. Det er tydelig at Kommisjonen forholder seg til de premisser som Rådet legger til grunn, og det rammeverket som Rådet utformer. Innenfor det gitte rammeverket og de premisser vi her snakker om, finnes det likevel manøvreringsrom. Kommisjonen har mye av den organisatoriske kapasiteten i EU. Den empiriske gjennomgangen i forrige kapittel gir grunn til å tro at de hensyn og de interesser som har blitt fastsatt av Rådet, ikke vil bli ivaretatt hvis ikke Kommisjonen følger dem opp og ivaretar dem. Det er også med

utgangspunkt i empirien behov for å påpeke at Kommisjonen har vært aktiv *utad* i konflikten, noe som vanskelig kan forklares innenfor et liberalt intergovernmentalt perspektiv.

## 5.2 Organisasjonsteori

Hovedforskjellen på det organisasjonsteoretiske perspektivet og det liberale intergovernmentale, er tilnærmingen til organisasjonene i EU og deres betydning i policyprosessen. Der det liberale intergovernmentale perspektivet ikke legger vekt på betydningen av institusjonenes påvirkning på policyprosessene, gir det organisasjonsteoretiske perspektivet institusjonene en *egenverdi*, og med det innflytelse på policyprosessene. Ved å ”pakke ut” organisasjonene og studere strukturen, åpner det organisasjonsteoretiske perspektivet for muligheten til å analysere hvordan og i hvilken grad organiseringen av utenrikspolitikken i EU påvirker policyprosessene.

I EU er Kommisjonen antakelig det viktigste utøvende organet. Kommisjonen ledes politisk av kommissærene som leder de ulike Directorates-General (DG). DG’ene utgjør den administrative kapasiteten i Kommisjonen, og Kommisjonen er den største administrative enheten i EU. Rådet er institusjonen der medlemsstatene møtes. Samtidig har Rådet også administrativ kapasitet, slik som generalsekretariatet. Den administrative kapasiteten i Rådet er mye mindre enn den administrative kapasiteten i Kommisjonen. En grunnleggende antakelse i organisasjonsteorien er at den formelle strukturen gjenspeiles i atferdsstrukturen, noe som innebærer at trekk ved organisasjonsstrukturen påvirker policyprosessen – noe som jeg senere i dette kapitlet vil argumentere for at jeg har funnet belegg for i empirien.

### 5.2.1 Organisasjonsstruktur

Ifølge begrenset rasjonalitetslogikk er den kognitive kapasiteten til beslutningstakerne begrenset. Konteksten og strukturene beslutningstakerne befinner seg i, fungerer som



et filter for informasjon. Det betyr at informasjon, og derved beslutningsgrunnlaget, hele tiden filtreres ut fra deltakernes kontekst og struktur.

Forskjellen i kapasitet til å behandle informasjon i Kommisjonen og Rådet, fører til at Kommisjonen blir en sentral aktør i forhold til å ivareta de hensyn Rådet utviser og de interesser Rådet innehar. Utenriks- og sikkerhetspolitikken var i perioden jeg har sett på organisert slik at Kommisjonen kun hadde en rådgivende rolle i beslutningsprosessen. I Kommisjonen finnes imidlertid de fleste av instrumentene EU bruker i sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Empirisk synes det å være en tendens til at interesser og målsettinger som fremmes av medlemslandene i Rådet, ikke blir ivaretatt i EU hvis ikke Kommisjonen viderefører dem. Utviklingen og gjennomføringen av Den europeiske naboskapspolitikken (ENP), med landrapporter og handlingsplaner, samt framdriftsrapporter, ble utført av Kommisjonen. Forslaget om å utvikle ENP kom fra København-rådet i 2002. Ønsket fra Rådet var å binde til seg de naboland som ikke hadde medlemskapspektiver. Innholdsmessig hadde Kommisjonen relativt frie tøyler til å utforme ENP. Den formålsprinsipielle inndelingen av Kommisjonen, kan en argumentere for, preger utformingen av ENP-strategiavhandlingen. I strategiavhandlingen finner en at sektorinteressene til Kommisjonen er ivaretatt. Eksempelvis kan en trekke fram vektleggingen av energisamarbeidet mellom Israel og palestinerne, som konkret er omtalt i ENP-strategiavhandlingen. Utover dette eksempelet, preges ENP-strategiavhandlingen av typiske sektorinteresser som økonomisk og juridisk harmonisering.

Landrapportene for Israel og de okkuperte palestinske områdene fra 2004, er fremdeles den gjeldende analysen Kommisjonen benytter for utvikling av samarbeidet mellom de to områdene (European Commission 2004b; European Commission 2004c). Det faktum at landrapportene den dag i dag har denne statusen, er bemerkelsesverdig. Landrapportene er seks år gamle, og mye har skjedd siden de ble utformet. Det har vært to kriger på Gaza i 2006 og 2008/09, separasjonsmuren er snart ferdigstilt og den humanitære situasjonen på Vestbredden og Gazastripen er forverret. I tillegg er den politiske situasjonen er endret, med Hamas som en sentral politisk aktør. På den andre

siden kan landrapportenes status indikere at Kommisjonen ikke betrakter det som at det har skjedd en tilstrekkelig politisk, juridisk og økonomisk endring i Israel og i de okkuperte palestinske områdene, til at nye rapporter har vært nødvendig.

Uansett hva årsaken er, kan landrapportenes status indikere at Kommisjonen har en viss mulighet til å befeste et syn som EU har på forholdet mellom seg og de to partene. Ut i fra måten Kommisjonen ser på forholdet mellom seg og partene, iverksetter Kommisjonen tiltak som har en innvirkning på forholdet mellom EU og partene. Selv om Rådet angir de store retningslinjene, kan det empirisk sett være belegg for å hevde at Kommisjonen bidrar til å definere forholdet mellom EU og partene.

Veikartet for fred skaper rammen for utviklingen av handlingsplanene for Israel og de palestinske selvstyremyndighetene. Beskrivelsene og friheten til å utforme *konkrete* tiltak for *hvordan* EU skulle etterstrebe oppnåelse av Veikartet for fred, lå derimot i hendene til Kommisjonen. Her settes økonomisk utvikling i sammenheng med en fredelig løsning på konflikten. Handlingsplanene er rammeverket for EUs engasjement med både Israel og de palestinske selvstyremyndighetene. Da Rådet godkjente handlingsplanene, skjedde det uten en eneste anmerkning. Dette underbygger antakelsen om at Kommisjonen har en rolle der den definerer hvordan Rådets politiske visjoner skal se ut i praksis.

Bakgrunnen for argumentet om at Kommisjonen må være med for at intensjoner og målsettinger blir fulgt opp gjennom konkret handling, kan ses i lys av at Kommisjonen utgjør mye av det organisatoriske grunnlaget eller kapasiteten i EU. Den sektorielle og funksjonelle inndelingen av Kommisjonen vil derfor kunne føre til at interesser og hensyn som ikke passer inn under organisasjonsstrukturen i Kommisjonen, vil falle ut av policyprosessen.

I kapittel 3 ble det presentert et godt grunnlag for å hevde at Rådet er mer enn summen av sine deler, dvs. mer enn kun et møtested for medlemslandenes representanter. Generalsekretariatet for Rådet og høyrepresentanten for FUSP (HR-

FUSP), Javier Solana, har vært tett involvert i konflikten. Selv om Javier Solanas handlinger skal finne sted i et sterkt mellomstatlig rammeverk, kan det argumenteres for at han har spilt en sentral rolle i utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. Eksempelvis er det spesielt to punkter som inviterer til en slik fortolkning. For det første utarbeidet Generalsekretariatet for Rådet og HR-FUSP den europeiske sikkerhetsstrategien, som ytterligere satte fredsprosessen på agendaen for EU. For det andre har HR-FUSP hatt ett av de tre setene i Kvartetten for EU. Mens Kommisjonen har mye av det generelle utøvende apparatet, har HR-FUSP og generalsekretariatet utgjort et utøvende apparat for FUSP.

Kommisjonen og Rådet er organisert etter ulike organiseringsprinsipp. Der Kommisjonen stort sett er sektoriell og funksjonell i sin struktur, er Rådet primært geografisk. Den organisasjonsteoretiske antakelsen er at Rådet vil fremme medlemslandenes interesser, mens Kommisjonen vil være mer sektoriell i sin framstilling av mål for policyprosessene. Som det har blitt argumentert for over, har Rådet hatt vansker med å skape policy på grunn av kravet om enstemmighet i FUSP-saker. Følgelig har eldre avgjørelser blitt gjentatt og forblitt gjeldende holdninger representert i Rådet. På denne måten har rammene for handlingsrommet til Kommisjonen ikke forandret seg særlig i den tidsperioden empirien stammer fra. Det kan argumenteres for at mangelen på nye retningslinjer og oppdraget med å skape ENP har gitt Kommisjonen en mulighet til å ha en aktiv rolle i utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. Som nevnt i empirien, hevder Martin Ortega (2003:55) at Kommisjonen anså Veikartet for fred og Kvartetten som en mulighet for Kommisjonen til å bli mer politisk involvert i utformingen og gjennomføringen av fredsprosessen. Følgende sitat av daværende kommissær for utenriksrelasjoner, Christopher Patten, om EUs rolle i implementeringen av Veikartet for fred, kan forstås som et uttrykk for et ønske om en mer aktiv rolle for Kommisjonen i fredsprosessen:

”We also need to reflect now on how we - the EU - could help on this [implement the Roadmap]. I can see several areas where the EU and *the Commission in particular could make a useful contribution*” (Patten 2003)

I *Wider Europe*-dokumentet argumenterer Kommisjonen for en mer aktiv rolle for EU som konfliktløser, samtidig som Kommisjonen i all hovedsak refererer til egne instrumenter for handling i en slik fredsløsningsprosess (European Commission 2003). Videre var det Kommisjonen som i samarbeid med partene, Israel og de palestinske selvstyremyndighetene, framforhandlet handlingsplanene. Det medførte at Kommisjonen var den aktive forhandlingsparten Israel og de palestinske selvstyremyndighetene forholdt seg til i utarbeidelsen av dette viktige dokumentet. I handlingsplanen for Israel ser en for eksempel noe som kan tyde på kritikk av Israel fra Kommisjonens side:

*“While recognizing Israel’s right of self-defense, the importance of adherence to international law, and the need to preserve the perspective of a viable comprehensive settlement, minimizing the impact of security and counter-terrorism measures on the civilian population, facilitate the secure and safe movement of civilians and goods, safeguarding, to the maximum possible, property, institutions and infrastructure”*  
(European Commission 2004c:6)

Med en Kommisjon som har inntatt en mer aktiv rolle i fredsprosessen, synes det å være belegg for å hevde at Kommisjonen har utviklet egne mål for hvordan fredsprosessen fra EUs side skal løses. Videre kan det av den grunn være mulig å hevde at de mål for fredsprosessen som Kommisjonens har utviklet, har kommet i konflikt med interessene til Rådet. Gjennomføringen av det palestinske parlamentsvalget i 2006 var prioritert høyt av både Kommisjonen og Rådet. En demokratisering av Palestina var et ledd i Veikartet for fred, og demokratisering som sådan var ansett som sentralt for å skape fred i EUs nærområder. Demokratiseringsagendaen går igjen i både ENP-strategiavhandlingen og sikkerhetsstrategien for EU. Forut for valget ble Hamas oppført som terrororganisasjon av Rådet. Følgelig skapte terrorlistingen vansker for både humanitær bistand og gjennomføringen av valget, siden EU ikke kunne ha kontakt med Hamas. Det kan derfor være belegg for å hevde at det i Kommisjonen fantes noe motstand mot

terrorlistingen av Hamas. Den tidligere kommissæren for utenriksrelasjoner, Christopher Patten (2009), har i ettertid uttalt at *”Obviously, there will be no peace in Palestine unless we start to talk to Hamas”*. Også andre instanser i Kommisjonen var skeptiske til et brudd med Hamas. Terrorlistingen kan sies å gå på tvers av verdier som dialog og samarbeid for fred, som er en av hovedtilnærmingene Kommisjonen har til konflikten. Samarbeid og dialog går igjen i handlingsplanene og ENP som sådan. Det kan derfor argumenteres for at den sektorielle organiseringen i Kommisjonen har generert policyforslag som har kommet i konflikt med Rådet, som har en primært geografisk struktur. Der Kommisjonen har ønsket seg mer handlingsfrihet i forhold til partene i konflikten, har Rådet begrenset handlingsfriheten til partene ved å føre opp Hamas på terrorlisten.

Begrensningene for Kommisjonen ved terrorlistingen kommer også til uttrykk etter valget. Kommisjonen, som var den største bidragsyteren til gjennomføringen av valget, satte seg ikke imot Hamas’ deltaking. I etterkant av valget, derimot, var Kommisjonen naturlig nok nødt til å utsette videreføringen av handlingsplanen. Handlingsplanen ble utsatt og først gjenopptatt ved et senere tidspunkt. Ved at Kommisjonen har fått en mulighet til å spille en aktiv rolle i konfliktløsningsprosessen, har Kommisjonen også fremmet interesser. Disse interessene stammer delvis fra Rådet, men kan også sies å være egne interesser fra Kommisjonens side. Interessekonflikt gjør Kommisjonen til noe mer enn et rent instrument for medlemslandene i utformingen av policy rettet mot fredsprosessen.

### 5.2.2 Betydningen av institusjonalisering

Det kan ha foregått en institusjonalisering i Kommisjonen i løpet av dens historie. Kommisjonen er en relativt ny organisasjon, og jeg vil i liten grad diskutere om den har ”vokst opp” og har innført verdier som ligger utenfor de rent tekniske kravene og de aktuelle oppgavene. Likevel er det visse aspekter i empirien som diskuteres og som kan indikere at Kommisjonen har tilegnet seg en karakteristisk identitet. Når organiseringen av utenrikspolitikken, der instrumentene for handling og utformingen av viktig policy er lagt til Kommisjonen, kan det hevdes at dette har bidratt til å styrke

Kommisjonens utvikling av en egenverdi. Denne egenverdien kan bidra til å forklare at det har vært en interessekonflikt mellom Rådet og Kommisjonen. Som argumentert i empirien, kan det være rom for å hevde at konfliktløsning, demokratisering og økonomisk utvikling er verdier som vektlegges som mål i seg selv av Kommisjonen. Interessebaserte argumenter kan en finne igjen i blant annet ENP. De ovennevnte argumentene er mer framtreddende i ENP enn for eksempel i sikkerhetsstrategien for EU, som er utviklet i Rådet.

### **5.3 Oppsummering av kapittelet**

Det liberale intergovernmentale perspektivet er i diskusjonen ovenfor brukt til å forstå og forklare rammeverket for EUs utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten. Som forventet finner en at rammene i policyen avhenger av enigheten mellom medlemslandene og enigheten dem imellom i Rådet. EUs deltaking i Kvartetten og utarbeidningen av Veikartet for fred, har satt dagsordenen for den politiske prosessen rettet mot partene i konflikten og de aktive policyer EU har ført overfor partene innenfor den studerte tidsperioden.

Det har vært nødvendig å supplere det liberale intergovernmentale perspektivet med et organisasjonsteoretisk perspektiv for å forstå hvordan organisasjonsstrukturen i Kommisjonen og Rådet påvirker utformingen av utenrikspolicy. Slik jeg ser det, er det liberale intergovernmentale perspektivet og det organisasjonsteoretiske perspektivet komplementære. Der det liberale intergovernmentale perspektivet hjelper oss til å forstå hvordan rammene i politikken etableres, har det organisasjonsteoretiske perspektivet gitt muligheter til bedre å forstå hvordan Kommisjonen ivaretar hensyn og interesser innenfor de politiske rammene som er gitt. Den horisontale spesialiseringen mellom Rådet og Kommisjonen påvirker hvordan politiske avgjørelser blir til faktisk handling. Som forventet, har vi i dette kasuset i den studerte perioden sett en tendens til at Kommisjonen former de politiske retningslinjene fra Rådet til å passe egne mål. Videre har den horisontale spesialiseringen gitt bedre forståelse av konflikt- og samarbeidsmønsteret mellom Kommisjonen og Rådet.

Kommisjonen sitter på en stor del av den organisatoriske kapasiteten i EU, og det er tydelig at kapasitet gir et grunnlag for å kunne påvirke utformingen av policyer.

## 6 Konklusjon

Studiet har fokusert på hvilken betydning organiseringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk har på politiske utfall, med det formålet å utvikle kunnskap om utenrikspolitiske prosesser i EU. Oppgavens problemstilling er: *Hva betyr organisasjonsstrukturen i Kommisjonen og Rådet for deres utforming av policy i forhold til Israel-Palestina-konflikten?*

Masteroppgavens spesifikke problemstilling fordret et kvalitativt kasusstudie. EUs tilnærming til Israel-Palestina-konflikten i perioden fra 2001 til 2009 ble valgt som kasus. Dette teoretisk fortolkende kasusstudiet tar utgangspunkt i to ulike teoretiske tilnærminger. Det som skiller de to valgte perspektivene, liberal intergovernmentalisme og organisasjonsteori, er deres ulike vektlegging av strukturers betydning for policyprosessene innad i EU. Det organisasjonsteoretiske perspektivet kan forstås som utfordrende til de ideer og innsikter som det liberale intergovernmentale perspektivet framfører. Jeg har likevel valgt å se på de to perspektivene som komplementerende heller enn konkurrerende. Der liberal intergovernmentalisme er bedre på å forstå store vendepunkt i europeisk integrasjon, er organisasjonsteori bedre på å forstå dag-til-dag-politikken i EU-systemet.

De nylige endringene i organiseringen av Kommisjonen og Rådet, som kom med Lisboa-traktaten i desember 2009, har ikke vært gjenstand for analyse i oppgaven. Jeg har valgt å studere perioden før Lisboa-traktaten fordi traktaten er så nærliggende i tid at det ville vært utfordrende å finne tilstrekkelig relevant empiri til en slik studie. Kildene som er brukt i studien har i all hovedsak vært primærkilder, slik som for eksempel offisielle policyutsagn, rapporter, referater og pressemeldinger fra Kommisjonen og Rådet. Datagrunnlaget har også blitt supplert med sekundærkilder som avisartikler og akademiske artikler og bøker.

Den empiriske gjennomgangen har vært delt inn i tre hovedemner. Det første emnet belyste Kvartetten, Den europeiske sikkerhetsstrategien og utarbeidelsen av Den



europiske naboskapspolitikken (ENP). Det andre emnet omhandlet Rådets terrorlisting av Hamas og påfølgende konsekvenser av vedtaket. Det siste emnet som ble empirisk kartlagt var perioden etter krigen på Gazastripen i 2006. I analysekapittelet ble de to valgte teoretiske perspektivene rendyrket, hvor på det til slutt ble presentert en sammenfattende analyse.

I all hovedsak er mine funn som følger: For det første, med utgangspunkt i et liberalt intergoverementalt perspektiv, ser det ut til at Kommisjonen arbeider innenfor de rammer og retningslinjer som utformes av medlemslandene i Rådet. For det andre, innenfor de rammer som settes og med utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk perspektiv, ser vi en tendens til at Kommisjonen har mulighet til å forme politikken og sette et ønsket fokus på politikkområder man i Kommisjonen anser som viktige. Det kan forklares med at Kommisjonen besitter en stor del av den administrative kapasiteten i EU og en mer spesialiserte og varierte agendaer. Kommisjonen har både kapasitet når det kommer til antall ansatte og det faktum at Kommisjonen råder over de fleste policyinstrumenter i EU. For det tredje har vi sett en Kommisjon som er aktiv politisk utad, med holdninger som ikke alltid er helt i overensstemmelse med Rådets holdinger. Samlet sett vil jeg karakterisere den daværende organiseringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i den studerte perioden, 2001 til 2009, som forholdsvis uoversiktlig.

Hva kan vi lære av disse funnene? På bakgrunn av min fortolkning av data vil jeg argumentere for at det er både teoretisk og empirisk belegg belegg for å hevde at *organisering* av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk *har* betydning for politisk utfall. Oppgaveinndelingen og kapasitetsforskjellen mellom Rådet og Kommisjonen gir rom for Kommisjonen til å tilpasse utformingen og gjennomføringen av policy opp mot egne politiske mål. Kommisjonen arbeider innenfor de rammer og retningslinjer Rådet skaper, men i prosessen med å utforme policy og gjennomføre den, må Kommisjonen fortolke de oppgaver den gis. Det innebærer at Kommisjonen har manøvreringsrom til å fortolke gitte oppgaver, som således gir en mulighet til å bestemme retningene til utformingen og gjennomføringen av policyene. Det vil si at Kommisjonen kan, i

fortolkningsprosessen, vektlegge eller tone ned ulike mål. Vektleggingen av et mål vil igjen kunne få konkrete konsekvenser med tanke på hvilke tiltak og handlinger som skal iverksettes og prioriteres. I analysen argumenterte jeg for at demokratisering kan forstås som et sentralt mål i Kommisjonen. Jeg hevder at demokratiseringsagendaen kommer tydelig fram og prioriteres i blant annet Europeisk nabolikspolitikk (ENP) og de tilhørende handlingsplanene. En kan hevde at demokratiseringsagendaen, slik den framstilles i Kommisjonens ENP og handlingsplanene, kan ha gått utover bekjempelsen av Hamas som terrorgruppe. Mitt poeng er at oppgaveinndelingen og kapasitetsforskjellen mellom Kommisjonen og Rådet i den studerte tidsperioden ser ut til å ha påvirket selve policyen rettet mot Israel-Palestina-konflikten. I metodekapittelet argumenterte jeg for at generaliseringspotensialet til dette studiet er styrket på grunn av det strategiske valget av kasus, Israel-Palestina-konflikten. Av den grunn mener jeg det til en viss grad er mulighet for å gjøre en generalisering fra dette spesifikke kasuset til et større univers, nemlig til EUs mer generelle utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er på bakgrunn av en slik metodisk tankegang jeg hevder at *organisering* av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk *har* betydning for politisk utfall.

Som vi har sett er størstedelen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til Israel-Palestina-konflikten, først og fremst er basert på handlingsinitiativer knyttet til handel og økonomi. Siden det er Kommisjonen som råder over disse områdene i EU-samarbeidet, hevder jeg at den har en sentral betydning i utformingen av policy i forhold til konflikten. Videre, ved å forsøke å dra policyene rettet mot konflikten, i en retning der fler handelsinstrumenter og økonomiske virkemidler benyttes, ser det ut til at Kommisjonen har hatt et ønske om styrke sin rolle i policyutformingen. Teoretisk ble Kommisjonens ønske om å styrke sin rolle forklart med kapasitet og spesialiseringsforskjellene mellom Kommisjonen og Rådet. Kommisjonen er formålsprikkinnndelt, som setter et fokus på sektorens interesser, som blant annet er økonomi, handel og humanitær hjelp. Over argumentere jeg for at kasuset Israel-Palestina-konflikten, er strategisk valgt. Det gir kasuset en "kritiskhet" som til en viss grad gjør det mulig å trekke mer generelle slutninger. Det kan derfor være rom for å

hevde at Kommisjonen ikke kun er en sentral aktør i utformingen av policy rettet mot konflikten, men også en viktig aktør i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk som sådan.

Oppsummert, har denne masteroppgaven kastet lys over hvordan Kommisjonen yter sin innflytelse på utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU. Kommisjonen hadde mye frihet til å sette ønsket fokus på utformingen av ENP og de tilhørende handlingsplanene. I tillegg har en sett hvordan det fra Kommisjonens side ikke alltid er enighet om retningene gitt av Rådet for policy.

Tidligere studier har vist at organisering av politiske institusjoner påvirker politiske utfall. Det jeg vil trekke fram som interessant og egenartig ved denne studien er at jeg har brukt et organisasjonsteoretisk perspektiv på utenriks- og sikkerhetspolitikken i EU, noe som i liten grad er gjort tidligere. Funnene i oppgaven belyser derfor sider ved den europeiske integrasjonen som tidligere er mindre belyst. Utenriks- og sikkerhetspolitikken er det politiske området EU er minst integrert. Forskning på området har i stor grad sett på effektiviteten i samarbeidet og aktørevnen EU har internasjonalt. Den teoretiske tilnærmingen på forskning på utformingen av politikken er i stor grad sett fra et intergovernmentalt perspektiv. Funnene i min masteroppgave har nyansert bildet av hvordan EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk blir til og vist at en trenger et bredere teoretisk grunnlag for å få et mer helhetlig bilde av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Teoretisk har mine funn interessante implikasjoner. En forståelse basert på liberal intergovernmental teori vil tone ned Kommisjonens rolle som aktør i policyprosessen. Fokuset innenfor perspektivet ligger på interessene til enkeltstatene slik de presenteres i de mellomstatlige forhandlingene og i Rådet. Funnene i denne oppgaven avviser ikke den liberale intergovernmentale teoriens gyldighet. Ved hjelp av organisasjonsteori vil jeg hevde at en heller har sett en nyansering og utdypning av hvordan policyprosesser skapes, utformes og implementeres i EU systemet. Den organisasjonsteoretiske tilnærmingen og den liberale intergovernmentale tilnærmingen er ikke gjensidig utelukkende. De er begge med på å skape et helhetlig bilde av et omfattende system

som har forgreininger på flere nivå. Denne påstanden får jeg støttes av Morten Egeberg (2004:199), som ser perspektivene som komplimenterende.

## **6.1 Fremblikk**

I desember 2009 ble den såkalte Lisboa-traktaten innført. Den nye traktaten medførte strukturelle endringer i organiseringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Den største endringen i strukturen besto i at stillingen som høyrepresentanten for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (HR-FUSP) og kommissær for utenriksrelasjoner og FUSP ble slått sammen til en stilling. Innehaveren av denne stillingen, som i dag er baronesse Catherine Ashton, er i tillegg visepresident for Kommisjonen. Fra og med 1. desember 2010 vil hun, som HR-FUSP, lede det nye organet European External Action Service (EEAS). EEAS er en sammenslåing av de utenriks- og sikkerhetspolitiske enhetene i Rådet og Kommisjonen. EEAS er skapt for å bedre koordinering av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne studien har vist at Kommisjonen har hatt muligheten til å forme og sette politisk fokus i policyprosessene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Kommisjonens rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken styrkes med endringene i Lisboa-traktaten. Den nye arbeidsdelingen kan ut i fra et organisasjonsteoretisk perspektiv gi opphav til ny forskning på Kommisjonens rolle i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Foreløpig er endringene av en slik ny karakter at det er vanskelig å se de konkrete virkningene av de organisatoriske endringene.

# Litteraturliste

- Allen, David og Smith, Michael (1990) Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena, *Review of international studies*, 16(1).
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Aspinwall, M. and Schneider, G. (2000) 'Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration', *European Journal of Political Research*, 38: 1-36 35.
- Börzel, Tanja og Risse, Thomas (2009) "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe" i Keith Featherstone og Claudio Radaelli (red) *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press.
- Cameron, Fraser og Spence, David (2004). "The Commission - Council Tandem in the Foreign Policy Arena" in D. G. Dimitrakopoulos (red): *The Changing European Commission*, Manchester: Manchester University Press.
- Checkel, Jeffrey T. (1998) "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, 50(2).
- Christiansen, Thomas og Vanhoonacker, Sophie (2008) "At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat", *West European Politics*, 31(4).
- Cini, Michelle (2003) "Intergovernmentalism" kap 7 i Michelle Cini (red): *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Cini, Michelle (2007) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Eckstein, Harry (1975) Case studies and theory in political science, i F. I. Greenstein og N. W. Polsby (red), *Handbook of political science. Political science: Scope and theory 7*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Egeberg, Morten (1992) "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk", *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift* 8(3): 186-204.
- Egeberg, Morten (2004). "An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective", *European Journal of Political Research*, 43: 199-219.
- Egeberg, Morten (2006). "The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics", kap 2 i Morten Egeberg (red): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten (2007a). "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective", kap 6 i Guy Peters og Jon Pierre (red): *Handbook of public administration*. London: Sage.

- Egeberg, Morten (2007b) *European Government(s). Executive Politics in Transition?*, Oslo: ARENA, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. ARENA Working Paper 07/05.
- Egeberg, Morten (2007c) "The European Commission", kap 9 i Michelle Cini (red) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- George, Alexander L. og Bennett, Andrew (2004) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, London: MIT Press.
- Gerring, John (2007) *Case Study Research, Principles and Practices*, New York: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. og Klingemann, Hans-Dieter (1996) *A New Handbook of Political Science*, Oxford: OUP.
- Gulick, L. (1937) Notes on the theory of organization, with special reference to government. i L. Gulick og L. Urwick (red.), *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hammond, Thomas H. (1990) "In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization", *Public Administration*, 68(2).
- Hellquist, Elin (2006) *Outlawing Hamas*, Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Lund. Åpnet den 5.5.2010 og tilgjengelig på: <<http://www.lu.se/o.o.i.s?id=19464&postid=1326018>>.
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan.
- Howorth, Jolyon (2007) *Security and Defence Policy in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Jackson, Robert og Sørensen, Georg (2007) *Introduction to International Relations, Theories and Approaches*, Oxford: Oxford University Press.
- King, Gary, Keohane, Robert O. og Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.
- Kjeldstadli, Knut (1997) "Å analysere skriftlige kilder", i Erik Fossåskaret, Tor H. Aase og Otto L. Fuglestad (red) *Metodisk feltarbeid: produksjon og tolkning av kvalitative data*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Knutsen, Torbjørn L. og Moses, Jonathon W. (2007). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Lewis, Jeffrey (2007) "The Council of the European Union" kap 10 i Michelle Cini (red) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Lie, Ragnar (2007) *EU-leksikon*, Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Lijphart, Arend (1971) "Comparative politics and the comparative method", *American Political Science Review*, 65(3).

- Lowndes, Vivien (2002) "Institutionalism", i David Marsh og Gerry Stoker (red) *Theory and Method in Political Science*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2002.
- Mahoney, James (2003) 'Strategies of causal assessment in comparative historical analysis', in James Mahoney og Dietrich Rueschemeyer (red) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Manheim, Jarol B., Rich, Richard C., Willnat, Lars og Brians, Craig Leonard (2006) *Empirical political Analysis*, New York: Person Longman.
- March, James G. (1978) "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice", *The Bell Journal of Economics*, 9(2).
- March, James G og Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, 52(4).
- March, James G. og Simon, Herbert A. (1958) *Organizations*. New York: John Wiley.
- Martens, Maria (2004) "National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL" kap 8 i Morten Egeberg (red): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice For Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Musu, Costanza (2010) *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process, the Quicksands of Politic.*, New York: Palgrave Macmillan.
- Palmer, R.R. og Colton, Joel Kramer, Lloyd S. (2002) *A history of the modern world*, New York : Knopf.
- Peters, Guy B. (2005) *Institutional Theory in Political Science, The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Pinto, Ana Santo (2007) "European Foreign Policy and the Israeli-Palestinian conflict: rhetoric versus practices", i André Barrinha (red) *Towards a Global Dimension: EU's Conflict Management in the Neighborhood and Beyond*, Friedrich Ebert Stiftung: Bonn.
- Prodi, Romano (2002) "A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability", tale holdt på "Peace, Security and Stability – International Dialogue and the Role of the EU", Sixth ECSA-World Conference, Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 desember 20020, Speech/02/619.
- Putnam, Robert (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level-Games", *International Organization*, 42(3).
- Repstad, Pål (2007) *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Simon, Herbert A. (1965) *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. New York: free press
- Selznick, Philip (1997) *Lederskap*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Sjostedt, Gunnar (1977) *The External Role of the European Community*, Farnborough: Saxon House.
- Sjursen, Helene (2006) "Introduction: Enlargement and the nature of the EU polity" kap 1 i Helen Sjursen (red): *Questioning Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge
- Smith, Michael (1996) The EU as an International Actor, i Jeremy Richardson (red), *European Union: Power and Policy Making*, London: Routledge.
- Soetendrop, Ben (2002) "the EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: The Building of a Visible International Identity", *European Foreign Affairs Review*, The Hague: Kulwer Law International, 7: 283-95.
- Sverdrup, Ulf (1999) 'Precedents and present events in the European Union: An institutional perspective on treaty reform', in K. H. Neunreither og A. Wiener (red) *European Integration. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy after Amsterdam*, Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, Jarle (2007) *The Public Administration Turn in Integration Research*, Oslo: ARENA, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. ARENA Working Paper 07/07.
- Vanhoonacker, Sophie (2005)'The Institutional Framework' kap 4 i Christopher Hill og Michael Smith (red) *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, William (2005) "Foreign and Security Policy", kap 17 i Helen Wallace, William Wallace og Mark A. Pollack (red) *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press
- Whitman, Richard G. og Wolff, Stefan (2010) *The European Neighborhood Policy in Perspective, Context, Implementation and Impact*, New York: Palgrave Macmillan.
- Yacobi, Haim og Newman, David (2008). "The EU and the Israel-Palestine conflict", kap 6 i Thomas Diez, Mathias Albert og Stephan Stetter (red) *The European Union and Border Conflicts, The Power of Integration and Association*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage.
- Zuna, Hans Robert (1999) "Utdannelse og beslutninger", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15: 338-60.



# Datagrunnlaget for empirien

- Annan, Kofi (2002) Referat fra pressekonferansen etter toppmøtet mellom USA, EU, Russland og FN i Madrid den 10.4.2002. Åpnet den 8.6.2010 og tilgjengelig på: <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/4808D2E68A33B35385256B970062DEAF>>.
- Asseburg, M (2003) "From declarations to Implementation? The Three Dimensions of European Policy towards the Conflict", i Martin Ortega (red) *The European Union and the Crisis in the Middle East*, Chaillot Paper62, Paris, Institute for Security Studies.
- BBC News (2003a) *The Roadmap: Full Text*, 30.3.2003, åpnet den 8.9.2010 og tilgjengelig på: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/2989783.stm>>.
- BBC News (2003b) *EU blacklists Hamas political wing*, 11.9.2003, åpnet den 6.5.2010 og tilgjengelig på <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3100518.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3100518.stm)>.
- Bulletin EU (2001a) Bulletin of the European Union 12-2001, Common Foreign and Security Policy (18/21), 1.6.18. Utgitt i Brussel 15.12.2001. Åpnet den: 5.5.2010 og tilgjengelig på: <<http://europa.eu/bulletin/en/200112/p106018.htm>>.
- Bulletin EU (2001b) Bulletin of the European Union 12-2001, Humanitarian aid (1/1), 1.6.59. Commission decision. Utgitt i Brussel 15.12.2001. Åpnet den 5.5.2010 og tilgjengelig på: <<http://europa.eu/bulletin/en/200112/p106059.htm#tbl07en>>.
- Bulletin EU (2003) Bulletin of the European Union 9-2003, Common foreign and security policy (24/32) 1.6.24. Published in Brussels and Rome on 11 September 2003. Åpnet den 5.5.2010 og tilgjengelig på: <<http://europa.eu/bulletin/en/200309/p106024.htm>>.
- Bush, George W. (2002) Bush outlines Middle East peace plan, CNN 24.6.2002, Bush outlines Middle East peace plan. Åpnet den 8.9.2010 og tilgjengelig på <<http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/06/24/bush.mideast.speech/index.html>>.
- Euro-Mediterranean Association Agreements (2007) Europa.eu, sist oppdatert 12.7.2007, åpnet den 15.9.2010, tilgjengelig på <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r14104\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r14104_en.htm)>.
- European Commission (2001) "The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries", Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussel 8. mai 2001, COM(2001) 252 final.
- European Commission (2003) "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours" Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003)104.

- European Commission (2004a) European Neighbourhood Policy Strategy Paper, European Commission, Brussels, 12.5.2004 COM(2004) 373 final.
- European Commission (2004b) Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy, Country Report, Palestinian Authority of the West Bank and Gaza Strip, Brussels, 12.5.2004, SEC(2004) 565.
- European Commission (2004c) Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy, Country Report, Israel, Brussels, 12.5.2004, SEC(2004) 568.
- European Commission (2004d) Proposal for a EU-Palestinian Authority Action Plan Brussels, 9.12.2004, COM 789 final.
- European Commission (2004e) Proposal for a EU-Israel Action Plan Brussels, 9.12.2004, COM 790 final.
- European Commission (2005) “EU Election Observation Mission for Palestinian Legislative Council Elections”, European Commission, 23. mai 2005, EC(2005) 196
- European Commission (2006a) ENP Progress Report, Israel, Commission Staff Working Document, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, Brussels, 29 November 2006 SEC(2006) 1507/2.
- European Commission (2006b) ENP Progress Report, Palestinian Authority, Commission Staff Working Document, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, Brussels, 4 December 2006, SEC(2006) 1509/2.
- European Commission (2006c) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final.
- European Commission (2007) DG for Humanitarian Aid – ECHO, Humanitarian Aid for the most vulnerable populations victims of the crisis in the West Bank and Gaza Strip and for Palestinian refugees in Lebanon, Jordan and Syria, Global Plan 2007, Humanitarian Aid Committee – March 2007.
- European Commission (2008) Progress Report the occupied Palestinian territory, Commission Staff Working Dokument, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, Brussels, 3 April 2008, SEC(2008) 400.
- European Commission (2009) *EU political support for the Middle East peace process*. Besøkt 3.9.2009, tilgjengelig på:  
<[http://ec.europa.eu/external\\_relations/mepp/political/political\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/mepp/political/political_en.htm)>.
- European Commission (2010a) Progress Report Israel, Commission Staff Working Dokument, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009, Brussels, 12/05/2010, SEC(2010) 520.

- European Commission (2010b) European Commission, EU in the World, European Neighbourhood Policy, Funding, sist oppdatert 1.7.2010, åpnet den 29.9.2010 og tilgjengelig på: <[http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm) >.
- European Commission (2010c) External Relations, Occupied Palestinian Territory, sist oppdatert 3.3.2010, åpnet den 8.5.2010 og tilgjengelig på <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/occupied\\_palestinian\\_territory/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_territory/index_en.htm)>.
- European Commission (2010d) External Cooperation Programs ,Temporary International Mechanism (TIM) sist oppdatert 24.3.2010 og åpnet den 1.10.2010 og tilgjengelig på: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied\\_palestinian\\_territory/tim/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied_palestinian_territory/tim/index_en.htm)>.
- European Council (2001a) Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism, 2001/930/CFSP.
- European Council (2001b) Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, 2001/931/CFSP.
- European Council (2004) European Council conclusions on international issues, 26.3.2004, Brussels, åpnet den 14.10.2010 og tilgjengelig på: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_3337\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_3337_en.htm)>.
- European Council (2005a) EU/Palestinian Authority Action Plan, åpnet den 12.5.2010 og tilgjengelig på: <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/pa\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/pa_enp_ap_final_en.pdf) >.
- European Council (2005b) EU/Israel Action Plan, åpnet den 12.5.2010 og tilgjengelig på: <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/israel\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf)>.
- European Council (2005c) Council Common Position of 12 December 2005, on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), 2005/889/CFSP.
- European Council (2006a) Council of the European Union approves financing instrument to provide more than EUR 11 billion for European neighbourhood policy, 14087/06 (Presse 292).
- European Council (2006b) EU Council Conclusions on the Middle East, 17 July 2006: Brussels, åpnet den 14.10.2010 og tilgjengelig på: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6125\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6125_en.htm)>.
- European Council (2006c) EU Council Conclusions on the Middle East Peace Process 15 September 2006: Brussels, åpnet den 14.10.2010 og tilgjengelig på: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6249\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6249_en.htm)>.
- European Council (2006d) Brussels European Council - EU Presidency Conclusions, 15 December 2006, Brussels, åpnet den 14.10.2010 og tilgjengelig på: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6606\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6606_en.htm)>.

- European Council (2010) Council of the European Union, FUSP, Promoting prosperity and reserving peace – The Council's role in external relations, åpnet den 5.4.2010 og tilgjengelig på:  
<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248>>.
- European External Action Service (2010) Middle East Peace Process, EU Positions on the Middle East Peace Process, åpnet den 21.09.2010 og tilgjengelig på:  
<[http://www.eeas.europa.eu/mepp/eu-positions/eu\\_positions\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/mepp/eu-positions/eu_positions_en.htm)>.
- European Union Election Observation Mission West Bank & Gaza (2006) Statement of Preliminary Conclusions and Findings, Jerusalem, 26 January 2006. Lest den 4.5.2010 og tilgjengelig på:  
<<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/236F02CF539AA9418525710600587785>>.
- European Security Strategy (2003) A Secure Europe in a Better World, Brussels, 12 December 2003.
- Ferrero-Waldner, Benita (2005) EU Election Observation Mission for Palestinian Legislative Council Elections, åpnet den 11.5.2010 og tilgjengelig på  
<[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_4724\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4724_en.htm)>.
- Ferrero-Waldner, Benita (2006a) Press Conference of Commissioner Ferrero Waldner in Jerusalem 17. januar 2006. Åpnet den 3.3.2010 og tilgjengelig på  
<[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/mepp/news/bfw\\_170106.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mepp/news/bfw_170106.htm)>.
- Ferrero-Waldner, Benita (2006b) Statement by Commissioner Ferrero-Waldner on the situation in the Middle East, åpnet den 18 september og tilgjengelig på:  
<[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6223\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6223_en.htm)>.
- Ferrero-Waldner, Benita (2007) "The Middle East in the EU's External Relations" - Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner, åpnet den 20 januar 2010 og tilgjengelig på: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6672\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6672_en.htm)>.
- Jesús, Carlos Echeverría (2010) "The EMP and the Middle East", kap 12 i Rich Richard G. Whitman og Stefan Wolff (red) *The European Neighborhood Policy in Perspective, Context, Implementation and Impact*, New York: Palgrave Macmillan.
- Miller, Rory (2007) "Why the European Union Finally Sidelined Hamas", *inFocus*, 1(2).
- Nielson, Poul (2003) "Middle East: Commission provides EUR 15 million in humanitarian aid for the Palestinian victims of the crisis", Europa, Press releases RAPID, IP/03/519, 09/04/2003, åpnet den 6.5.2010 og tilgjengelig på:  
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/519&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.
- Ortega, Martin (2003) "Conclusion: Peace Lies in Their Hands" kap 5 i Martin Ortega (red) *The European Union and the Crisis in the Middle East*, Chaillot Paper62, Paris, Institute for Security Studies.

- Patten, Christopher (2003) Speech by the Christopher Patten, Commissioner for External Relations, on the Situation in the Middle East at the European Parliament, mini-session (Brussels), åpnet den 8.9.2010 og tilgjengelig på <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_2442\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2442_en.htm)>.
- Patten, Christopher (2004) Commissioner for External Relations, at the European Parliament on the Situation in the Middle East (Brussels), åpnet den 8.9.2010 og tilgjengelig på <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_3905\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_3905_en.htm)>.
- Patten, Christopher (2009) The panthers of identity politics, *Today's Zaman* 22.3, åpnet den 6.5.2010 tilgjengelig på: <http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=170280&bolum=109>
- Petterson, Jarle (2007) "Første USA-Iran-møte på nesten 30 år", *dePesjer* 25.08, åpnet den 8.5.2010 og tilgjengelig på <[http://depesjer.no/kategorier/nasjoner/iran/foerste\\_usa\\_iran\\_moete\\_paa\\_nesten\\_30\\_aar](http://depesjer.no/kategorier/nasjoner/iran/foerste_usa_iran_moete_paa_nesten_30_aar)>.
- Quartet statement (2006a) Quartet Statement on Palestinian Legislative Council Elections 26.1.2006, S029/06, åpnet den 29.8.2009 og tilgjengelig på: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88161.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88161.pdf)
- Quartet Statement (2006b) Quartet Statement and transcript of meeting with the press 30.1.2006, S031/06, åpnet den 29.8.2009 og tilgjengelig på: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88201.pdf)
- Solana, Javier (2004) Comments by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, following the meeting between President Bush and Prime Minister Sharon, Brussels, 15 April 2004, S0102/04.
- Solana, Javier (2005) Speech by European Union High Representative Solana, Man of the Year 2005 Award, EU foreign policy: a chance for Europe, åpnet den 30.9.2010 og tilgjengelig på: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_4683\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4683_en.htm)>.
- Stensholt, Nina Fredrikke Meyer (2008) "Between Norms and Interests, EU democratic Promotion in the Mediterranean Neighborhood", Arena Report No 2/2008, Oslo: ARENA.
- The Guardian (2010) "Obama warns Middle East leaders 'chance may not come again soon'", artikkel av Chris McGreal 2 September.
- UN (2004) Speakers in fourth committee express support for UNRWA's humanitarian work, call for adequate funding, ease of Israeli restrictions, Press Release, GA/SPD/303, åpnet den 1.10.2010 og tilgjengelig på: <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/1008FE90B4E3F8F885256F410056E043>>.

Venice Declaration (1980) Knesset.gov.il, åpnet den 6.7.2010 og tilgjengelig på:  
<[http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice_eng.htm)>.